

DOSSIER P.9

## Participation citoyenne : des paroles aux actes !



### DANS L'ACTU P.4

- LE SÉNAT AMENDE LARGEMENT LE PROJET DE LOI « MOBILITÉS »

### FOCUS P.5

- RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS : ORGANISER LA CHAÎNE D'ACTEURS

### DROIT P.17

- IMMEUBLES MENAÇANT RUINE ET POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE

### TERRITOIRES P.18

- « LES ATOUS DES CAMPAGNES FRANÇAISES SONT MEILLEURS QUE JAMAIS »

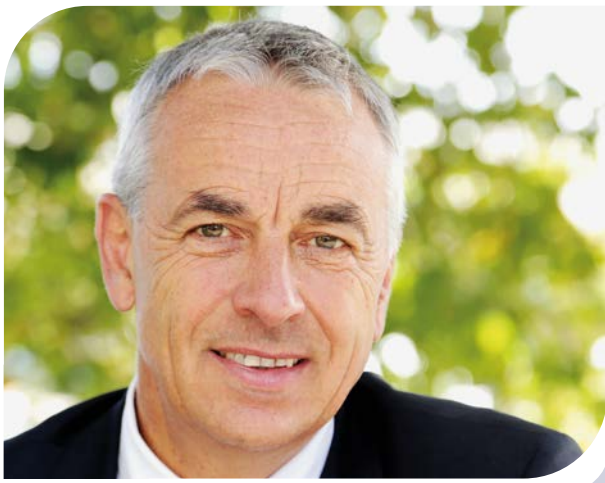
# LE BIEN-ÊTRE AU TRAVAIL SE COMMANDE AUSSI À L'UGAP.



Fonction publique et collectivités territoriales, trouver, commander et acheter vos équipements et fournitures auprès de l'UGAP, c'est vous garantir un achat performant, durable et responsable, qui s'appuie sur les PME et soutient l'innovation. C'est également bénéficier de conseils d'experts et de solutions au plus près de vos besoins pour répondre à vos enjeux, qu'ils soient économiques, sociétaux ou techniques. [ugap.fr](http://ugap.fr)

**L'ACHAT PUBLIC RESPONSABLE**  
Proche, utile, innovant

**UGAP**



© Lionel Pagès

## ÉDITORIAL

Jean-Luc Rigaut  
président de l'AdCF

### Trente ans au service de la coopération !

Au cours de ce printemps, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) soufflera sa trentième bougie. Elle marquera cet anniversaire à l'Assemblée nationale, le 19 juin prochain, en célébrant également les vingt ans des lois territoriales de 1999 (Voynet-Chevènement) qui ont contribué de manière décisive, à façonner nos territoires et à mieux les organiser. La coopération intercommunale s'enracine dans une histoire de très longue durée, des premiers syndicats techniques qui ont équipé notre pays à l'orée du XX<sup>e</sup> siècle (électrification, gaz de ville, eau...), en passant par les districts et les toutes premières communautés urbaines apparues avec les débuts de la V<sup>e</sup> République. Pour autant ce n'est qu'à partir des années 1990-2000 que l'intercommunalité de nouvelle génération, à fiscalité propre, va non seulement se généraliser, mais aussi monter en puissance dans la gestion publique territoriale. Créée en 1989 par Marc Censi alors maire de Rodez, pour fédérer les premiers districts et porter la parole de cette intercommunalité de projet naissante, l'AdCF a été l'une des actrices de cette « révolution tranquille » et des différentes étapes législatives qui l'ont rythmée. C'est notre fierté associative d'avoir contribué à la préparation des réformes et plus encore d'avoir aidé les élus locaux à les mettre en œuvre. Difficile d'imaginer aujourd'hui la vie de nos territoires sans l'intercommunalité ! En trente ans, l'AdCF a beaucoup grandi. De la quarantaine districts réunis à ses débuts, l'association est aujourd'hui passée à un millier d'intercommunalités adhérentes (plus des quatre cinquièmes), de toutes tailles, de tous statuts (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropoles) issues de l'ensemble des régions de France, de métropole comme d'outre-mer. Elle dispose désormais de délégations régionales organisées, de plusieurs dizaines de « parlementaires associés » à ses travaux, d'une équipe technique dont je tiens à saluer l'engagement de tous les jours, de partenaires précieux au sein de nos locaux partagés du « pôle Joubert ». Nous pouvons collectivement être fiers du chemin parcouru ! En dressant ce bilan, je tiens à rendre hommage à mes prédécesseurs, et réaffirmer l'importance de garder notre ligne associative basée sur des valeurs de coopération et de solidarité. Au moment où beaucoup déplorent l'individualisme-roi, la concurrence de tous contre tous, restons fidèles à nos valeurs porteuses de « l'intercommunalité en France »



© CC Wikipedia

# Une remise à plat nécessaire des contrats de ruralité

**Le dispositif des contrats de ruralité n'a que partiellement atteint ses objectifs. Dressant ce constat, une étude conjointe de l'AdCF et l'ANPP (Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – PETR – et des pays) présente une analyse complète et formule une série de propositions.**

Lancé en 2016, le dispositif des contrats de ruralité visait à mettre en œuvre les 104 mesures issues des comités interministériels pour les ruralités de Laon (mars 2015), Vesoul (septembre 2015) et Privas (mai 2016). Résultat : 481 contrats signés pour la période 2016-2020 alors qu'il n'en était prévu que 200 au départ. Face à

pays ou de groupements *ad hoc* (160 communautés), et 336 communautés seules.

### Une baisse des financements prévus

Autre leçon de l'enquête : 64 % des porteurs de contrat estiment que l'enveloppe financière reçue en 2017 n'était pas (ou peu) conforme à leurs attentes initiales. Pour chaque contrat, 10 % de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local) pourra finalement financer de l'ingénierie d'étude (non reconductible) alors que cette part était initialement fixée à 15 % et devait permettre de financer toute l'ingénierie de projet (études et animation). La part de la DSIL (enveloppe fléchée), prévue pour la mise en œuvre des contrats de ruralité, atteignait 216 millions d'euros pour 2017, avec des possibilités d'abondement par d'autres dotations comme la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux). Mauvaise surprise : mi-2017, cette enveloppe a été réduite à 150 millions d'euros, suscitant des inquiétudes sur la pérennité du dispositif. Dans leurs recommandations, l'AdCF et l'ANPP plaident donc pour une pérennisation des financements et une plus grande transparence dans les fonds mobilisables.

## “ Renouer avec la philosophie initiale du dispositif ”

l'appétence des territoires ruraux pour le dispositif, le Gouvernement a, en effet, décidé de l'étendre. L'AdCF et l'ANPP ont remis, le 20 mars dernier, à Jacqueline Gourault, la ministre de la Cohésion des territoires, un document d'analyses et de propositions sur ces contrats de ruralité. Il s'appuie sur une enquête menée auprès des territoires porteurs de contrats et du décryptage d'un tiers des contrats signés. Objectif : dresser un premier bilan et formuler des propositions pour la période 2020-2026.

Le rapport indique qu'« avec un déploiement trop hâtif en 2016 et 2017, les contrats de ruralité n'ont que partiellement atteint leur objectif, et ont parfois reproduit les errements qu'ils étaient censés combattre : saupoudrage, illisibilité des critères, manque de visibilité à moyen terme. Il faut renouer avec la philosophie initiale des contrats ». En lançant cet appel, l'AdCF et l'ANPP plaident pour renouveler cette contractualisation territorialisée pour la période 2021-2027, au moment où l'Agence nationale de cohésion du territoire (ANCT) doit bientôt voir le jour.

### Fin de la logique d'appel à projets

Conclus pour quatre ans entre les territoires de projet et l'État, les contrats de ruralité visent à soutenir les projets locaux stratégiques portés par les acteurs locaux qui s'inscrivent dans les grandes priorités de l'État (maisons de services au public, aménagement des centre-bourgs, plans climat-air-énergie, etc.). Ils rompent avec la logique des appels à projet qui mettent en concurrence les territoires et assurent la lisibilité et la cohérence de l'action publique sur le moyen terme. Par ailleurs, respectant les stratégies locales et les projets de territoire, ils visent ainsi à réduire la dispersion des aides de l'État. Dans le détail, 65 % des intercommunalités étaient couvertes par un contrat de ruralité fin 2017. Ces contrats sont portés par 94 PETR rassemblant 320 communautés, 48 regroupements de communautés à l'échelle de

### « Un territoire, une stratégie, un contrat »

La version initiale des contrats de ruralité répondait aux attentes des élus en étant pluriannuels, souples ou adossés aux projets de territoires. Ils devaient aussi permettre à l'État de consolider ses interventions au profit de projets structurants portés par les PETR et les communautés. Leur

## “ Il faut un contrat d'objectif et de méthode, pluriannuel et souple ”

transversalité a permis de penser ensemble les politiques publiques sans multiplier les zonages et les dispositifs. Mais pour aller encore plus loin, l'AdCF et l'ANPP souhaitent que le triptyque « un territoire, une stratégie, un contrat » devienne la clef de voûte des relations État-collectivités. À leurs yeux, il faut, pour chaque territoire, un contrat d'objectif et de méthode, pluriannuel et souple, au sein duquel pourront s'insérer les différentes politiques sectorielles de l'État (santé, culture, éducation, environnement, développement économique, services publics...) sous forme de conventions opérationnelles.

Pierre Plessis

# En bref



## L'Agence de cohésion des territoires de retour à l'Assemblée

La commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant l'Agence nationale de cohésion des territoires a échoué, le 3 avril, suite au rejet des sénateurs. Le texte revient donc à l'Assemblée nationale : il sera en commission le 7 mai et en séance publique le 15 mai. Principal point de blocage : la gouvernance de l'Agence et la place des élus locaux dans son conseil d'administration.



## Gemapi : « L'importance de stabiliser le cadre réglementaire »

Lors des Assises nationales des risques naturels, le 25 mars, François de Rugy, ministre de la Transition écologique et solidaire, a promis que la réalisation des programmes d'actions pour la prévention des inondations sera « simplifiée et accélérée ». Des propositions doivent lui être remises cet automne. Il a aussi annoncé la sortie prochaine d'un décret qui clarifiera les règles des plans de prévention des risques d'inondations. Par ailleurs, François de Rugy a insisté sur « l'importance de stabiliser, suite aux assouplissements introduits fin 2017 par la loi Fesneau, le cadre réglementaire de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) confiée aux collectivités ».



## 6,2 milliards d'euros

Tel est le montant de dépenses supplémentaires nécessaires, par an, pour mieux gérer la dépendance à l'horizon 2024 (9,4 milliards d'euros en 2030), selon le rapport « Grand Âge et Autonomie », remis le 28 mars à Agnès Buzyn. Sur cette base, la ministre des Solidarités et de la Santé a promis une « grande loi » sur la dépendance présentée cet automne. Parmi les propositions du rapport figurent un plan national pour les métiers du grand âge (hausse des effectifs, management, prévention des risques professionnels, formation et carrière...) ou la hausse de 25 % du taux d'encadrement en Ehpad d'ici 2024 (80 000 postes supplémentaires).



## Alerte sur le recul des services publics

Dans son dernier rapport d'activité, rendu public le 12 mars, le Défenseur des droits, Jacques Toubon, tire la sonnette d'alarme en montrant l'augmentation de la demande d'accès aux droits et d'égalité dans l'accès aux services publics. En 2018, il a reçu au total 95 836 dossiers de réclamations dont près de 60 % relatifs aux services publics (+10,3 % de demandes par rapport à 2017). « Cela traduit le recul des services publics, source de défiance, d'inégalités et de mise en cause des droits », dénonce Jacques Toubon. Selon lui, la dématérialisation « à marche forcée » des formalités administratives « en donne une illustration préoccupante ».

## Il l'a dit...



« L'enjeu est qu'il y ait de vrais pouvoirs qui discutent d'égal à égal avec l'État national. Une réorganisation avec deux niveaux forts, local et régional, s'impose avec trois conditions : un périmètre qui fasse sens, des moyens financiers propres et des élections démocratiques. C'est le seul moyen pour que l'autonomie et la responsabilité aillent de pair »

Jacques Lévy, géographe

# Le Sénat amende largement le projet de loi « Mobilités »

Elisabeth Borne, la ministre des Transports, a salué l'adoption du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) par le Sénat, le 2 avril. Largement amendé, le texte prévoit de couvrir tout le pays d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Les communautés de communes (CC) auront jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021 pour prendre la compétence. Soit un report de 6 mois, adopté par le Sénat, pour tenir compte des municipales. À défaut, la région prendra le relais. Cette dernière verra son rôle renforcé. Sous son pilotage, des contrats opérationnels mettront en œuvre les politiques intermodales et les coopérations entre AOM à l'échelle des bassins de mobilité. Ceux-ci seront définis par la région en concertation avec tous les acteurs concernés.



© iStock/Getty Images

## « Des ressources crédibles et pérennes »

Le Sénat a voulu fixer « des ressources crédibles, pérennes et transparentes pour financer les infrastructures de transport », en fléchant une part fixe de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) vers l'Atif (Agence de financement des infrastructures de transport). Il est prévu 13,4 milliards d'euros pour 2018-2022 et 14,3 milliards pour 2023-2027. Ils serviront notamment à l'entretien et la modernisation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux mais aussi au désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux. Le Sénat a insisté pour que la future LOM comporte bien un « volet financier sérieux » et des « aides concrètes aux intercommunalités » pour exercer leur compétence. Le texte instaure le versement « mobilité » par les communautés de communes à un taux minoré (0,3 %), même en l'absence d'un service régulier de transport. Une partie du produit de la TICPE sera attribuée au financement des services de mobilité dans les territoires dont les ressources sont insuffisantes.

« Les communautés auront jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021 pour prendre la compétence »

Des plans mobilités seront élaborés dans un délai de 24 mois par les AOM. Les nouveaux services seront encadrés : trottinettes en libre service, vélos ou scooters sans station d'attache, etc. Les AOM pourront instaurer des cahiers des charges à respecter par les opérateurs. Par ailleurs, le texte permet de transférer aux régions demandeurs la gestion des petites lignes ferroviaires. Il autorise aussi, contre l'avis du Gouvernement, les préfets et les départements à adapter la limitation de vitesse à 80 km/h. En procédure accélérée (une seule lecture dans chaque chambre), le projet de loi est arrivé à l'Assemblée nationale pour un examen en séance prévu en juin. L'objectif reste une adoption définitive avant fin juillet.

Pierre Plessis

# Contrat de transition écologique : nouvel appel à candidatures

Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, a réuni le 2 avril le réseau des 17 territoires engagés dans l'expérimentation d'un contrat de transition écologique (CTE). Lancés en deux vagues (février 2018 et février 2019), ces territoires-pilotes doivent définir les contours du CTE, outil de contractualisation territoriale en matière de développement durable. Le dispositif vise à traduire les engagements

précis et des objectifs de résultats. Ensuite, il est suivi et mis en œuvre par l'intercommunalité avec le soutien de l'État, de la région et du département. Portés par les acteurs locaux, il peut s'enrichir chaque année de nouvelles actions.

## Annnonce des lauréats le 2 juillet

« Les nombreux exemples évoqués par les communes et intercommunalités sont la preuve que les territoires sont un moteur de l'action en faveur d'un développement plus durable et plus vert ! », a estimé Emmanuelle Wargon lors du point d'étape du 2 avril. Pour soutenir le déploiement national du dispositif, son ministère prépare « une boîte à outils collaborative et interactive ». Un appel à candidatures a également été lancé pour que d'autres territoires puissent y participer. Ils ont jusqu'au 27 mai prochain pour candidater et les lauréats seront annoncés le 2 juillet. Ils participeront à la deuxième promotion du réseau des CTE et bénéficieront de l'accompagnement des services de l'État mais aussi de nouvelles solutions numériques pour les aider dans la constitution de leur projet et la consolidation financière de leur contrat.

Pierre Plessis

« Une boîte à outils collaborative et interactive »

environnementaux pris par la France (Plan climat, COP21, etc.) au niveau local. Mis en place par une ou plusieurs intercommunalités, le CTE est coconstruit à partir de projets locaux, entre les collectivités, l'État, les entreprises, les associations... Le territoire concerné bénéficie d'un accompagnement technique, financier et administratif par les services de l'État, les établissements publics et les collectivités. Le CTE fixe un programme d'actions avec des engagements

# Rénovation énergétique des bâtiments : organiser la chaîne d'acteurs

**L'État accumule les objectifs ambitieux, les initiatives territoriales foisonnent. Mais la demande massive reste à créer, en systématisant les solutions déjà sur la table.**

En France, la majeure partie du parc de logements individuels et collectifs date d'avant 1975. Ces logements sont coûteux à chauffer et génèrent des émissions de gaz à effet de serre, tout en étant pour une partie d'entre eux d'un confort limité et d'une qualité sanitaire insuffisante. La rénovation énergétique des bâtiments tertiaires (publics et privés) et résidentiels est à l'agenda du Gouvernement depuis plusieurs années avec la multiplication de plan nationaux : programme d'action pour la Qualité de la construction et la transition énergétique (2015), plan de transition numérique pour le bâtiment (2015), plan Rénovation énergétique des bâtiments (2018), plan Bâtiment durable (2019)... ce dernier a été présenté par Nicolas Hulot, alors ministre d'État en

“ Le bâtiment représente près de 45 % de la consommation d'énergie en France ”

charge de la Transition écologique et solidaire, mi 2018. Les enjeux sont de taille : le secteur du bâtiment (tertiaire et résidentiel) représente 45 % de la consommation finale en énergie, dont environ les deux tiers pour le seul secteur résidentiel (Sdes, 2017). La rénovation thermique des

bâtiments résidentiels constitue donc un levier essentiel de la transition écologique et de la réduction de la facture énergétique. Sur le plan économique, la massification de la rénovation constitue un gisement de création d'emplois locaux conséquent, nécessitant une adaptation de l'offre de services et des formations des professionnels du bâtiment (artisans, architectes...). Sur le plan social, les économies d'énergie réalisées par les ménages se traduisent directement par des gains de pouvoir d'achat, en plus du confort minimal que leur apportent les travaux. Aujourd'hui, sept millions de logements restent mal isolés et 3,8 millions de ménages ont des difficultés à payer leur facture de chauffage ou s'en privent.

Tous ces aspects convergent pour faire de la rénovation thermique une priorité politique. Pourtant, le bâtiment peine à entamer sa mutation : le nombre de chantiers de rénovation est loin de décoller. Les dernières données publiées par l'Ademe (OPEN, 2015) font état de 3,5 millions de rénovations de logements entre 2012 et 2014, dont 288 000 rénovations performantes ou très performantes.

“ 500 000 logements à rénover chaque année à compter de 2017 ”

**Des objectifs législatifs ambitieux**  
La loi transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015 a réaffirmé l'importance de la rénovation énergétique des bâtiments en fixant un objectif de réno-

vation de 500 000 logements chaque année à compter de 2017. Mais du changement d'une chaudière à la rénovation globale d'un logement (isolation du bâti, ventilation, maintenance...), les gains de performances énergétiques des rénovations ne sont pas comparables. De même, pour un ménage, les implications financières (niveau d'investissement, baisse de la facture d'énergie), environnementales (réduction de sa consommation d'énergie, baisse des émissions de CO<sub>2</sub>...), ou en matière de confort sont également très différentes.

**À la recherche d'un modèle économique**

Pour atteindre les objectifs nationaux, le rythme de rénovation doit s'accélérer. Les blocages ne sont pas techniques. Ils proviennent de la difficulté à faire émerger un marché de la rénovation énergétique

associant tous les acteurs de la chaîne : artisans, architectes, notaires, banques, collectivités, propriétaires, bailleurs... Deux freins principaux ralentissent le passage à la massification. Défaut d'information neutre et manque de confiance, d'abord. Les travaux de rénovation à faible performance énergétique sont souvent motivés par la nécessité de remplacer un appareil défaillant, d'améliorer le confort ou de réduire la facture énergétique. Ils sont généralement abordés de manière isolée, faute d'un conseil fiable sur le projet d'ensemble et en raison du coût, prohibitif pour certains, d'une rénovation globale plus coûteuse à court terme. La confiance dans la qualité des travaux à réaliser est également en jeu. Frein financier ensuite. Le reste à charge, après aides publiques, pour une rénovation

“ Les blocages ne sont pas techniques ”

de performance moyenne ou élevée coûte entre 8 500 et 25 000 euros (OPEN, 2015). Incertain, le temps de retour sur investissement dépend de l'évolution du prix de l'énergie... les ménages hésitent. Il reste donc beaucoup à faire pour les convaincre de l'utilité de rénover. Le déploiement par l'État de la marque « Faire » pourrait y contribuer.

**Camille Allé**

# Bâtiment durable : les professionnels du BTP s'engagent

Les politiques publiques mises en place pour massifier la transition énergétique impliquent aujourd'hui la montée en compétence de la filière BTP. Quels sont les obstacles à surmonter et quelles sont les solutions d'accompagnement ?

## Diagnostic : une filière rattrapée par de nouvelles compétences

Le marché de la rénovation énergétique des maisons ne décolle pas assez vite. Selon l'Ademe, 75 % des travaux effectués sur les maisons n'ont pas permis de voir une évolution du diagnostic de performance énergétique (DPE)<sup>1</sup>. Les propriétaires privilégient le confort, soulignent un surcoût important et déplorent le manque d'information. Les artisans pointent quant à eux le choix systématique du client pour le devis le moins cher, mais aussi une inflation normative qui empêche de se mettre à jour.<sup>2</sup>

## L'écoconditionnalité, porte d'accès aux marchés subventionnés

Certains labels, confondus avec d'autres dispositifs, contribuaient à une impression d'inflation normative. Le label RGE, « Reconnu garant de l'environnement » est né en 2011 afin de répondre aux

“ Des formations encore très théoriques ”

enjeux de lisibilité du marché et de cote de confiance des artisans. Pensé comme le « label des labels », la mention RGE est une reconnaissance accordée par les pouvoirs publics et l'Ademe (cf. précédentes occurrences, et pour uniformisation) à des professionnels du secteur du bâtiment et des énergies renouvelables engagés dans une démarche de qualité. Il répond au principe d'écoconditionnalité des aides publiques qui consiste à réserver la réalisation des travaux soutenus financièrement par des aides publiques à des entreprises reconnues compétentes pour réaliser ces travaux. Outre un socle commun de critères qualité, l'obtention de ce label nécessite la preuve d'une formation FEE Bat et un audit de chantier agréé. Fin 2018, on recensait 59 745 entreprises RGE ; l'ensemble du territoire est désormais couvert par une offre suffisante d'artisans agréés et formés.



Chantier intérieur : Pose de pare-vapeur / © Arnaud Bouissou - Terra

## Formations : de la théorie à la pratique

Si les acteurs de la filière témoignaient il y a encore quelques années d'un certain désintérêt pour les formations<sup>2</sup> aux méthodes de rénovation énergétique, l'éco conditionnalité a changé la donne. Le FEE Bat (Formation aux Économies d'Énergie dans le Bâtiment) a permis en onze ans de former plus de 174 000 professionnels. Ces dispositifs de formation sont cependant jugés encore très théoriques : mis à part un diagnostic thermique en *serious game*, le curriculum se déroule souvent hors des réalités concrètes du terrain<sup>2</sup> d'après les professionnels. En revanche, ils permettent de sensibiliser les stagiaires à l'impact de leur activité sur le réchauffement climatique. La formation va également s'ouvrir

aux architectes indépendants et aux professions associées.

Avec le numérique, ces formations sont de plus en plus faciles d'accès et de plus en plus diversifiées, grâce à de nombreux cours en ligne proposés pour répondre à l'évolution rapide des compétences des artisans du

“ Le numérique apporte de nouvelles méthodes de travail ”

secteur. Le premier grand plan d'accompagnement à la massification des pratiques du numérique dans le bâtiment - le Plan de transition numérique du bâtiment - a été

lancé en 2015 pour accompagner l'évolution du secteur en lien avec les nouveaux modes de conception, de construction et de gestion des ouvrages que permettent l'impression 3D, les drones, la robotique, la réalité immersive ou virtuelle, les objets connectés, l'intelligence artificielle... Et au delà des outils, le numérique apporte de nouvelles méthodes de travail, de partage et de collaboration entre acteurs.

Cécile Lacoste

1- Ademe - Enquête sur les travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles - TREMI - octobre 2018

2- Jean Frances et Aurélie Tricoire, Rénover plus vert : les obstacles à la « montée en compétences » des artisans du bâtiment, *Formation emploi*, 135 | 2016, 93-114.

## Zoom

# Le Programme régional d'efficacité énergétique (PREE)

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte confie aux régions l'élaboration et la mise en œuvre d'un Programme régional d'efficacité énergétique (PREE) déclinant les objectifs de rénovation énergétique du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet). Le PREE vise à coconstruire une stratégie opérationnelle avec l'ensemble des acteurs de la rénovation énergétique afin de lever

les freins faisant obstacle à la massification de la rénovation énergétique des logements (seul 1 % du parc de logements est renouvelé chaque année). Il définit les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire. La loi dispose que le PREE s'attache en particulier à définir un plan de

déploiement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique et leur mise en réseau, proposer des actions pour faire converger les initiatives publiques et privées de formation des professionnels du bâtiment, etc. Le PREE prévoit un volet dédié au financement des opérations de rénovation énergétique. Il vise à mieux articuler les aides publiques, encourager le développement d'outils de financement adaptés par les acteurs bancaires du territoire, mettre en

place un réseau d'opérateurs de tiers-financement. Toutes les régions n'ont pas encore délibéré pour lancer l'élaboration de leur PREE, bien que chacune ait déjà engagé une partie des « blocs » d'action qui constituent ce programme. La Nouvelle-Aquitaine, par exemple, a débuté sa concertation en mars. Elle organise des ateliers avec les parties prenantes pour coconstruire ce programme, ainsi qu'une consultation numérique.

Camille Allé



**Michel Piron**

ancien député du Maine-et-Loire et ancien président du Conseil national de l'habitat (CNH)

## « Décentraliser pour plus d'efficacité »

Corédacteur avec Benoît Fauchex d'un rapport sur le service public de l'efficacité énergétique de l'habitat paru fin 2017, Michel Piron donne son point de vue sur l'organisation des politiques publiques de rénovation énergétique de l'habitat.

### Selon vous, où la puissance publique doit-elle porter ses efforts en matière de rénovation énergétique des logements ?

L'habitat est l'un des postes de consommation majeurs, avec un aspect économique et environnemental bien sûr, mais aussi un aspect social. Pour définir une politique de rénovation énergétique de l'habitat digne de ce nom, il faut hiérarchiser nos priorités. La priorité numéro un, c'est l'habi-

« La priorité numéro un, c'est l'habitat ancien »

tat ancien, où se situent les économies d'énergie et les gains de pouvoir d'achat. Mais nous n'arriverons pas à mettre tout le monde au niveau BBC (bâtiment basse consommation) dans des délais très courts. Il faut donc identifier les habitants et les habitats prioritaires pour des opérations de rénovation énergétique et penser l'information en fonction de ces données. Que l'on ait des revenus très faibles, que l'on soit en début de carrière ou retraité, logé en collectif privé ou public, en individuel mal isolé..., tous ces facteurs comptent dans l'accès aux informations, les choix de rénovation et les solutions d'accompagnement à apporter.

### Cela veut-il dire que la priorité doit être mise sur une performance énergétique « moyenne », accessible à davantage de ménages ?

La rénovation avec une performance énergétique très élevée reste bien sûr l'idéal à atteindre et certains ménages peuvent mobiliser leurs fonds propres ou l'emprunt pour y parvenir. Cependant, pour beaucoup d'autres, qui n'auront pas les moyens de financer de tels projets, les conseiller sur les étapes possibles (isolation-ventilation, chaudière...), les informer sur les aides existantes (à redéfinir éventuellement) suppose non seulement un diagnostic préalable mais tout autant, sinon plus, la prise en compte de leur situation concrète. Ainsi, permettre de passer d'une consommation de 200 à 100 kWh/m<sup>2</sup> vaudra toujours mieux que... ne rien faire.

### Comment structurer l'action des différents niveaux de collectivités ?

Les régions doivent élaborer un programme régional pour l'efficacité énergétique, qui décline les objectifs du Sradet. La loi leur donne donc un double rôle d'orientation et de coordination. Les régions devraient pouvoir déterminer des objectifs réalistes, adaptés à leurs situations et des engagements sur les résultats. Se fixer de grands objectifs très ambitieux pour 2050 donne,

certes, une perspective peu susceptible d'être démentie... Mais ensuite ? Une politique de rénovation énergétique plus efficiente ne peut qu'être décentralisée, avec des cibles atteignables. Il en va de la crédibilité de l'action publique. La politique de la région Paca ne sera pas la même que celle du Grand-Est car le climat, les enjeux, les acteurs sont différents. La région doit aussi coordonner l'action des parties prenantes. Ici, les intercommunalités ont une ingénierie sur le sujet et pourront être les interlocuteurs privilégiés ; là, le département sera le partenaire adéquat pour faire le lien avec les intercommunalités et les communes qui manquent de moyens financiers et humains. Laissons les territoires s'organiser et choisir la subsidiarité qu'ils souhaitent mettre en place en lien avec les autres acteurs (Adil, Anah, CAUE, Ademe, chambres de métiers et de l'artisanat...).

### Le financement des travaux reste un frein important.

#### Quelles sont vos propositions ?

Pour les ménages les plus modestes, le reste à charge peut être encore dissuasif, d'où l'intérêt de développer des systèmes de préfinancement. Sur un reste à charge de 3000 euros par exemple, si un ménage ne peut dégager que 500 euros de fonds propres sans pouvoir emprunter, la région

ou un autre organisme pourrait avancer le delta, remboursable sur huit ou dix ans. La Bourgogne-Franche-Comté a conduit un travail avec plusieurs banques en ce sens.

« La loi donne aux régions un double rôle d'orientation et de coordination »

Quant aux ressources nécessaires au financement des actions des collectivités, je plaide, à titre personnel, pour le principe d'une dotation globale attribuée aux régions, libres de choisir leurs priorités, plutôt qu'une ressource fléchée qui, une fois encore, justifierait une recentralisation de l'instruction et du contrôle des aides.

### Quel rôle alors pour l'État ?

S'agissant de l'information, des certifications, des solidarités, de la péréquation territoriale..., il demeure indispensable. Rappelons cependant que la transition énergétique en cours s'inscrit dans un environnement qui n'est pas seulement français (encore moins local), mais européen (sur le plan de l'efficacité économique) et mondial (sur le plan de l'efficacité climatique).

Propos recueillis par Camille Allé



RETOUR D'EXPÉRIENCE : COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS – AGGLOPOLYS (LOIR-ET-CHER)

## Rénov'énergie : les artisans au cœur de la démarche

Active depuis de nombreuses années dans le champ de l'habitat, l'agglomération de Blois a lancé en 2015 une plateforme locale de rénovation énergétique qui s'adresse autant aux habitants qu'aux artisans.

Pour renforcer son action en matière de rénovation énergétique, l'agglomération de Blois a saisi une opportunité : « Nous avons profité de financements proposés par la région Centre-Val de Loire

à titre expérimental », explique Isabelle Gorry, responsable du service Habitat. La plateforme de rénovation énergétique Rénov'nergie a ainsi été créée, avec pour mission d'accompagner les propriétaires

mais également d'encourager la formation autour de ces métiers.

La démarche a permis la constitution de trois groupements d'artisans spécialisés dans la rénovation performante. « Cela permet de coordonner les interventions des professionnels, d'aider les particuliers qui entreprennent plusieurs travaux sur leur logement et de renforcer la confiance entre les propriétaires et les artisans », témoigne Isabelle Gorry. Agglopolys est entourée de nombreux partenaires, dont la Maison de l'emploi, la chambre de métiers et de l'artisanat, la Capeb, la Fédération française du bâtiment, l'Ademe, l'Adil, le CAUE...

### Des plateformes en réseau

Les services de l'agglomération tirent un bilan positif de cette plateforme. Avant sa création par exemple, 24 artisans seulement s'étaient engagés dans la labellisation « Reconnu garant de l'environnement » (RGE). Ils sont 104 aujourd'hui. L'utilité de ce dispositif est également perçue par

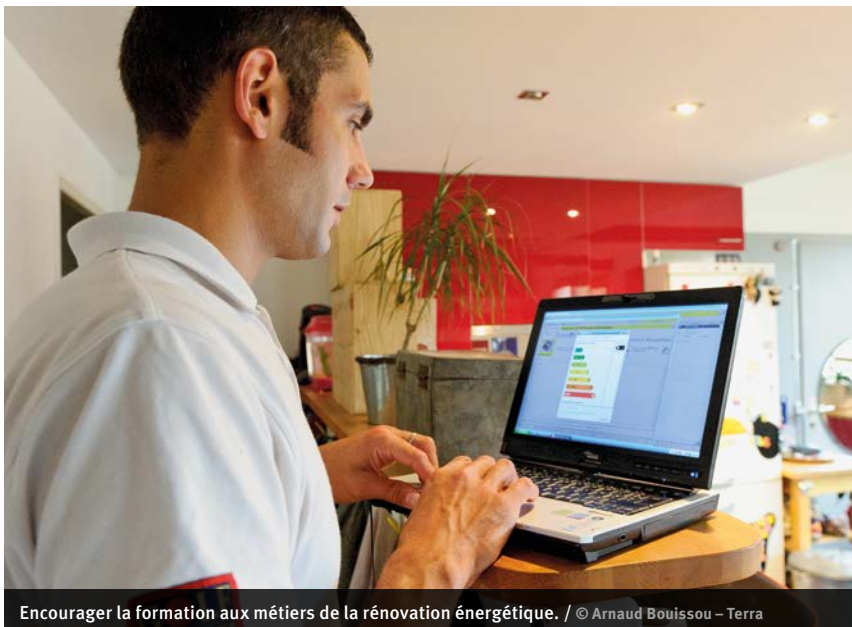
la région Centre-Val de Loire, qui s'apprête à lancer un nouvel appel à projets afin d'encourager les plateformes de rénovation énergétique et de les mettre en réseau. « Les premières comme la nôtre ont un peu payé les pots cassés de l'expérimentation,

« Nous allons concentrer nos efforts sur les aides financières aux particuliers »

remarque Denis Blondel, chargé de mission au service Habitat. Forts de notre expérience, nous avons participé au nouveau cahier des charges. »

Pour l'agglomération de Blois, de nombreux défis restent à relever. « La principale limite réside actuellement dans notre contexte budgétaire contraint, regrette Isabelle Gorry. Les particuliers sont très en attente d'aides financières. C'est là que nous allons concentrer nos efforts. »

Apolline Prêtre



Encourager la formation aux métiers de la rénovation énergétique. / © Arnaud Bouïssou - Terra

# Plateformes territoriales de la rénovation énergétique : un bilan en demi-teinte

Les plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE) sont déployées depuis fin 2014 dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt lancé conjointement par l'Ademe et les régions.

Le dispositif est reconnu par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte, qui en définit les principales missions : accueil, information, conseil auprès des ménages (réalisation d'un premier bilan thermique simplifié, analyse de devis de travaux et aide au plan de financement...). Elles orientent les ménages, en fonction de leurs besoins, vers des entreprises spécialisées tout au long du projet de rénovation, jusqu'à l'analyse des devis et la sélection d'une entreprise. Sur chacun des segments d'intervention des PTRE, une offre privée peut se développer. D'autres dispositifs d'accompagnement des ménages proposent aussi accueil et information (espaces info-Énergie, Agence départementale d'information sur le logement, Maison de l'habitat...). Les régions et communautés ont un rôle à jouer pour

coordonner ces initiatives, compléter l'offre privée quand elle est absente et proposer une information gratuite, neutre et indépendante. Les PTRE peuvent aussi favoriser la mobilisation des professionnels du bâtiment et du secteur bancaire, animer un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et mettre en place des opérations de formation.

## 154 plateformes déployées

L'Ademe a publié une évaluation de la mise en place des plateformes déployées dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt et ayant bénéficié d'un soutien financier sur trois ans (2015-2017), de l'ordre de 7,5 millions d'euros par an pour 154 PTRE. Principalement portées par des intercommunalités, parfois par des pôles d'équilibre et des agences locales de l'énergie et du climat, ces plateformes s'appuient sur 1,5 ou

deux équivalents temps plein en moyenne, avec un budget moyen de fonctionnement de 100 000 à 150 000 euros par an. Des financements des communautés, du département, de l'Union européenne, des certificats d'économies d'énergie viennent compléter l'aide de l'Ademe et de la région. Les plateformes ciblent majoritairement les maisons individuelles, considérées comme des cibles plus simples à traiter que les copropriétés, où la prise de décision collective freine le passage à l'action. Elles ont peu investi l'animation d'un réseau de professionnels, mission jugée trop floue.

## 6 850 rénovations par an

Difficile d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement des PTRE : les méthodes de suivi doivent se développer. Par ailleurs, les plateformes n'ont pas les mêmes profils ni

les mêmes objectifs (accompagnateur pour massifier, exemplaire pour faire émerger quelques projets très qualitatifs, ensemble pour coordonner les compétences locales, etc.). En matière de massification, le dispositif serait responsable de quelque 6 850 rénovations par an. Chiffre assez faible au regard des montants investis. Après seulement trois ans d'existence, il faut certainement donner à ce dispositif encore un peu de temps pour faire ses preuves et s'améliorer. L'évaluation montre que les équipes des plateformes au profil ingénieur ou technicien, très impliquées, gagneraient à bénéficier d'une formation à la prospection et à l'animation territoriale pour susciter davantage la demande des particuliers et mieux mobiliser les professionnels.

Camille Allé

## Les principales aides à la rénovation énergétique des bâtiments

Aide	Pour qui ?	Quel type de logement ?
<b>Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)</b>	<b>Accessible à tous</b> Les propriétaires occupants dont le logement est la résidence principale, les locataires ainsi que les occupants à titre gratuit peuvent bénéficier de cette aide fiscale jusqu'au 31 décembre 2019	Le logement, maison individuelle ou appartement, doit être la résidence principale et être achevé depuis plus de 2 ans à la date de début de réalisation des travaux
<b>L'éco-prêt à taux zéro</b>	<b>Accessible à tous</b> Les personnes physiques (propriétaire occupant ou bailleur), y compris en copropriété; les sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés, dont au moins un des associés est une personne physique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le logement doit avoir été construit avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Pour l'option performance énergétique globale, il doit avoir été construit après le 1<sup>er</sup> janvier 1948</li> <li>Le logement doit être déclaré comme résidence principale</li> </ul>
<b>Le programme « Habiter mieux » de l'Anah</b>	<b>Sous condition de ressources</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les propriétaires occupants dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources</li> <li>Les propriétaires bailleurs</li> <li>Les copropriétaires pour des copropriétés fragiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les logements de plus de 15 ans à la date où le dossier est déposé</li> <li>Les logements n'ayant pas bénéficié d'autres financements de l'État au cours des cinq dernières années</li> </ul>
<b>La TVA réduite à 5,5 %</b>	<b>Accessible à tous</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Propriétaires occupants</li> <li>Propriétaires bailleurs</li> <li>Locataires et occupants à titre gratuit</li> <li>Syndicats de copropriété</li> <li>Sociétés civiles immobilières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le logement doit être achevé depuis plus de deux ans</li> <li>Il peut être occupé à titre de résidence principale ou secondaire</li> </ul>
<b>L'exonération de la taxe foncière</b> Les collectivités locales peuvent proposer une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour certains logements rénovés.		
<b>Les aides des collectivités locales</b> Certaines régions, certains départements, intercommunalités ou communes accordent des aides complémentaires aux aides nationales dans le cadre de la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique.		
<b>Le dispositif Denormandie</b> Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2019, les futurs propriétaires bailleurs peuvent bénéficier d'une défiscalisation lorsqu'ils rénovent un logement dans un quartier ancien dégradé. Peuvent également en bénéficier les propriétaires bailleurs qui achètent un bien à rénover dans un des centres-villes éligibles au dispositif et souhaitent mettre leur logement vide en location longue durée, pendant 6, 9 ou 12 ans.		
<b>Les aides des fournisseurs d'énergie</b> Les aides proposées sont plus importantes pour les ménages en situation de précarité énergétique et de grande précarité énergétique.		
<b>Le Chèque-Énergie (sous condition de ressources)</b> En 2019, le Chèque-Énergie sera augmenté de 50 € et bénéficiera à 2,2 millions de foyers supplémentaires, soit une aide pour près de 5,8 millions de ménages. Les bénéficiaires 2019 recevront leur chèque entre la fin mars et la fin avril 2019, il n'y a aucune démarche à réaliser.		
<b>Des prêts pour améliorer l'habitat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le prêt Action Logement pour les propriétaires occupants, salariés d'une entreprise de 10 salariés et plus, à hauteur de 10 000 € maximum à taux réduit (1 %) : pour réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement.</li> <li>Le prêt sur le livret Développement durable couvre les mêmes travaux que le CITE ainsi que les frais d'installation.</li> <li>Le prêt d'accession sociale : son obtention dépend des ressources et du lieu d'habitation.</li> <li>Les prêts des distributeurs d'énergie.</li> <li>Le prêt à l'amélioration de l'habitat (pour les bénéficiaires d'allocations).</li> </ul>		
<b>La caisse de retraite</b> Pour les retraités du régime général, la caisse de retraite peut accorder une aide pour effectuer des travaux.		





# Participation citoyenne : des paroles aux actes !

Tout en s'étant diffusées et approfondies au cours des dernières années, tant au niveau local que national, les pratiques participatives n'apparaissent pas encore à la hauteur de ce qu'attendent les Français. Au-delà de revendications nombreuses et parfois plurielles, beaucoup ont exprimé ces derniers mois leur volonté d'une meilleure association à la prise de décision politique. L'exercice du Grand Débat a offert une première mise en pratique, en particulier à travers les débats et les conférences citoyennes qui ont fleuri partout sur le territoire. Près de 10 500 réunions locales ont été répertoriées sur la plateforme nationale et 19 conférences régionales se sont tenues. Plus que les cahiers de doléances, registres d'expressions riches mais individuels, ces réunions ont permis à de nombreux Français de dialoguer, mettre en débat des sujets, exprimer des divergences voire des points d'accord, construire certains consensus. Le fait de s'écouter est déjà le moyen de se respecter et de mieux se connaître.

Il reste que la participation citoyenne ne se décrète pas et ne va pas de soi : elle doit résulter d'un travail au long cours et infuser l'ensemble des débats, à tous les niveaux. Les élus municipaux et

communautaires occupent un rôle majeur face à cet enjeu de démocratisation de la vie publique. Pilotes de politiques de proximité, fins connaisseurs de leur territoire et détenteurs d'une mission de représentation, ils sont investis d'une responsabilité particulière. À eux revient la charge de porter leurs projets devant leurs citoyens, d'organiser le travail de concertation, de mobiliser la population et de co-construire leurs politiques et leurs projets. Plus que jamais, l'opposition entre démocratie participative et démocratie représentative doit être dépassée, car la seconde ne saurait rester solide, légitime, constructive sans la première.

Pour autant, la participation est encore loin de constituer un réflexe, notamment à l'échelle intercommunale. En raison d'un déficit de légitimité parfois ressenti pour consulter directement la population, d'un périmètre jugé encore mal reconnu, d'un sentiment de complexité des politiques intercommunales comme de l'exercice participatif, les communautés et métropoles ont été jusqu'ici peu nombreuses à s'aventurer dans de véritables exercices de démocratie participative, au-delà des procédures de concertation plus traditionnelles. Une part du déficit de lisibilité des

intercommunalités tient sans doute à ce défaut d'incarnation et de co-construction avec les citoyens.

## Information et transparence

Les temps changent néanmoins. Et assez vite. Des expériences se diffusent un peu partout et offrent des enseignements précieux. Elles mettent en évidence l'existence d'instruments multiples, adaptables tant au territoire qu'au projet, mais aussi d'une nouvelle ingénierie spécialisée. Elles témoignent surtout des nombreux effets positifs d'une plus large association des citoyens à la construction des politiques publiques. Cette utilité se vérifie aussi bien pour améliorer la conception des projets eux-mêmes et leur mise en œuvre, que pour enrichir les relations que des habitants entretiennent avec « leur » collectivité, que ce soit leur commune de résidence ou l'intercommunalité dans laquelle ils habitent, travaillent, étudient, se divertissent, se font soigner...

Comme le révélait le sondage Ifop-AdCF de septembre 2018, nos concitoyens attendent de l'information et de la transparence. Méconnues il y a encore quelques années, les communautés et métropoles sont aujourd'hui mieux identifiées. Cela progresse aussi en ce qui concerne leurs compétences, leurs choix politiques, l'ampleur de leurs budgets. Devant cette montée en puissance, il sera de plus en plus difficile d'élaborer des projets de territoire construits sans les habitants. Dans le même temps, la volonté de bien faire ne suffira pas toujours à les mobiliser. Il faudra employer de bonnes méthodes. En tout état de cause, accroître la visibilité de l'intercommunalité constituera l'un des enjeux des prochaines élections locales mais aussi de ce qui suivra, dans une logique de démocratie « continue » qui va voir alterner les temps d'élection ou de votes (cf. référendums) avec d'autres temps de co-construction de solutions et de politiques publiques.

**La Rédaction**

Afin d'accompagner les communautés et métropoles, l'AdCF et l'agence Palabreo réalisent actuellement un guide consacré aux spécificités de la concertation à l'échelle intercommunale. Cet ouvrage pratique présentera des éléments de méthode à destination des élus et de leurs équipes. À paraître à l'été 2019.

# Grand Débat : qu'ont dit les participants sur la démocratie ?

Pour l'Observatoire des débats, le grand débat national fait ressortir une attente forte en faveur du développement de la démocratie participative, mais aussi une demande de pédagogie et de lisibilité de l'action publique<sup>1</sup>.

L'Observatoire des débats a publié en mars une première analyse des contributions au Grand Débat qui met en avant les attentes des citoyens en matière de participation. L'observatoire des débats est une initiative de recherche participative neutre et indépendante du dispositif du « Grand Débat national ». Elle est menée par l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC), le GIS Démocratie et Participation et le Cevipof.

## Critique des élus et demande de participation

Deux tendances se dégagent des contributions sur le thème de la démocratie : critique des élus et demande de participation. La violente critique du personnel politique touche davantage les élus nationaux que locaux. Le sociologue Luc Rouban, auteur de cette première synthèse, note que « le rejet du personnel politique en place et de son supposé carriérisme reste toujours un thème fortement développé mais ne conduit pas à bouleverser la démocratie représentative au profit d'une démocratie directe. » Les contributions analysées sont partagées et en retrait sur les demandes du mouvement des « gilets jaunes » telles que le Référendum d'initiative citoyenne (Ric) ou le tirage au sort. La deuxième tendance exprime le souhait de faire évoluer la démocratie représentative vers plus de participation et d'interaction entre élus et citoyens.

Trois thèmes émergent lorsqu'il s'agit de renouer le lien entre élus et citoyens : transparence, écoute et considération. Ils visent l'honnêteté des élus, la capacité à tenir leurs promesses ou la lisibilité de l'action politique. Les contributions plaident pour davantage de décentralisation, d'évaluation des politiques publiques, ainsi que la modification des modes de scrutins, la prise en compte du vote blanc ou le vote obligatoire. Les citoyens attendent une plus grande écoute et surtout la possibilité de rencontrer les élus sur le terrain, afin que ceux-ci prennent en considération ou relaient leurs demandes.

Selon Luc Rouban, « La majorité des enquêtés souhaite moins la disparition de la démocratie représentative que sa modernisation et sa capacité à recueillir

*l'avis ou les idées des citoyens, notamment au niveau local. »*

Pour nombre de contributeurs, le vote n'est « plus qu'un théâtre d'ombres » et les citoyens ne se sentent pas assez informés des décisions prises. Certains soulignent l'intérêt des technologies numériques pour faciliter un contact permanent, mais aussi des moments d'échanges comme ceux vécus pendant le Grand Débat ou lors d'assemblées citoyennes locales, par exemple dans le cadre des budgets participatifs. Souvent cité, le référendum s'envisage pour un emploi ponctuel sur de grandes questions spécifiques ou des sujets locaux.

70 % des contributeurs se prononcent en faveur du non-cumul des mandats, obstacle à la diversification du personnel politique. Il empêcherait également les élus de se consacrer pleinement à un mandat, les conduirait à se disperser et à se couper de leurs racines locales.

La réduction du nombre d'élus est approuvée par 62 % des contributeurs mais 45 % ne répondent pas lorsqu'il s'agit de préciser lesquels. 19 % demandent une réduction des élus nationaux, autant se prononcent pour une réduction du nombre des élus locaux, notamment départementaux et régionaux. Le chercheur en conclut qu'« on est donc pas dans un retour sans condition aux terroirs qui jouerait contre le personnel politique national. »

La demande en faveur d'une démocratie participative ou directe traduit selon la note une attente sous-jacente de pédagogie qui faciliterait une meilleure connaissance du monde politique et de ses décisions. L'information via les sites Internet, les comptes rendus et les réunions publiques locales sont les moyens les plus cités pour satisfaire cette exigence, devant les consultations préalables à la décision ou les référendums sur des questions ciblées.

## Moralisation et contrainte

Seule la moitié des contributeurs de l'échantillon étudié a soumis des propositions pour améliorer l'engagement des citoyens : les moyens proposés articulent moralisation et contrainte. La première

## Les 10 premières mesures envisagées par les enquêtes pour renouer le lien entre les élus et les citoyens (en %).

L'honnêteté, la transparence	15,7
L'écoute des citoyens	11,8
La présence des élus sur le terrain, le fait qu'ils prennent en considération la vie au quotidien de leurs électeurs	10,5
Le référendum, le RIC	9,2
La suppression des avantages et des privilèges des élus	9
L'utilisation de procédures de démocratie participative, l'usage d'Internet pour consulter les citoyens, les budgets participatifs	7,3
Limiter les mandats dans le temps	6,7
Une plus grande diversité des élus, l'accès plus large aux mandats	5
Des élus honnêtes, sans casier judiciaire et réellement sanctionnés en cas de faute	4,5
Des assemblées de citoyens tirées au sort pour débattre ou contrôler	4,2

Source : Enquête Luc Rouban, 2019

vises les élus, la seconde les citoyens (éducation civique, service militaire ou civique). D'autres mettent en avant la nécessité de lieux et de temps d'échanges, notamment dans le cadre de conseils citoyens. L'éducation civique et un accès simplifié aux informations sont les deux leviers les plus souvent évoqués pour faciliter l'engagement et la participation des citoyens.

« La majorité des enquêtés souhaite moins la disparition de la démocratie représentative que sa modernisation »

D'un point de vue général, l'analyse de l'Observatoire souligne que « malgré une forte participation, la proportion des contributeurs qui ne répondent pas aux questions est toujours très élevée surtout lorsqu'il s'agit de préciser les pistes de solutions ». La majorité des réponses reste floue, ce qui rappelle que la démocratie participative est un outil imparfait.

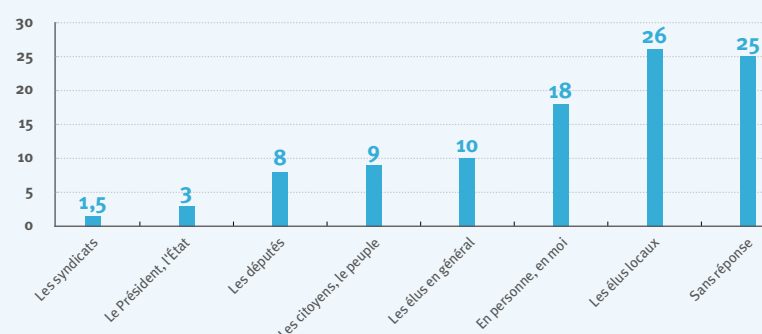
Ce constat rejoint celui des « Décodeurs » du Monde, daté du 9 avril. « Le Gouvernement met en avant le chiffre de 506 000

contributeurs, mais seules 255 003 personnes ont effectivement pris la plume pour répondre à l'une, au moins, des questions ouvertes portant sur l'un des quatre grands thèmes. Parmi elles, 135 684 contributeurs (53 %) n'ont répondu qu'à un seul des grands thèmes ; seulement 39 834 participants (15,6 %) ont répondu à tous les thèmes. » Sur la forme, Luc Rouban relève le ton « autoritaire et parfois coercitif qui se dégage de la plupart des contributions » qui traduit selon lui « la volonté de s'en retourner à un modèle républicain d'autrefois, plus ou moins mythifié, où l'école transmettait effectivement des normes culturelles nationales, où les frontières étaient surveillées, où les incivilités étaient moins nombreuses et moins tolérées. » Au final, Luc Rouban voit une attente forte en faveur d'ajustements techniques et juridiques de la V<sup>e</sup> République ainsi que la nécessité d'un renouveau social et moral du personnel politique.

SB

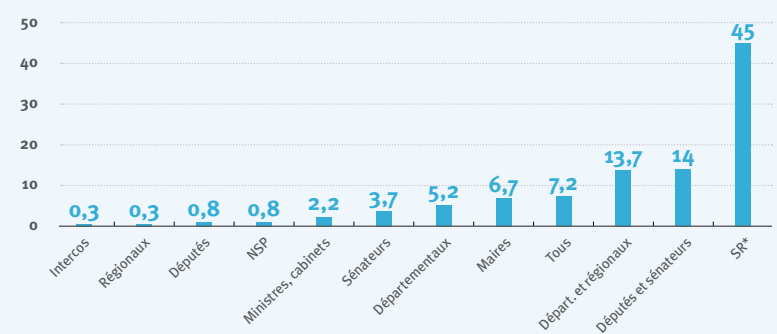
1. Méthodologie : l'enquête a été réalisée sur la base d'un échantillon aléatoire de 600 contributions parmi les 46 340 portant sur la démocratie sur le site du Grand Débat à la date du 21/02/2019. Selon l'Observatoire, cet échantillon garantit un niveau de confiance de 95 %.

## En qui placer sa confiance pour se faire représenter



Source : Enquête Luc Rouban, 2019

## Le personnel politique dont le nombre devrait diminuer



Source : Enquête Luc Rouban, 2019  
NSP : ne sait pas.

# Comment faire dialoguer experts et citoyens ?

Qui faut-il écouter, l'expert ou le citoyen ? France Stratégie invite à dépasser cette opposition binaire : la participation citoyenne n'est pas une alternative à l'expertise ; elles doivent s'articuler. Propositions pour construire du consensus.

France Stratégie a mené pendant un an un séminaire sur la place des experts dans le débat public et la décision publique. L'organisme rattaché au Premier ministre a publié en décembre dernier un rapport issu de ces travaux, « *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance* ». Les auteurs notent qu'une défiance réciproque s'est installée : « *les uns souhaitant qu'on écoute davantage ce que pensent les citoyens*

“ Faire avec la défiance, c'est la prendre sérieux, recueillir cette parole pour rechercher des compromis ”

car ils ne font pas ou plus confiance aux experts pour œuvrer en faveur de l'intérêt général, les autres plaçant leurs espoirs dans les experts car ils doutent de la capacité des citoyens à se forger un avis éclairé sur les affaires publiques. »

## Prendre la défiance au sérieux

D'abord monopolisée par une expertise d'État directement subordonnée au pouvoir exécutif, la production de connaissances pour l'action publique a été partiellement externalisée depuis les années 80 à diverses formes d'expertises privées. Elle s'est aussi territorialisée avec la décentralisation. Malgré ces métamorphoses, les citoyens font de moins en moins confiance aux experts techniques, scientifiques et administratifs, considérant souvent qu'ils font l'objet de pressions exercées par les grandes entreprises et les responsables politiques. C'est particulièrement vrai pour les sujets tels que le réchauffement climatique, le nucléaire et les OGM. Ces questions touchent directement à la santé et la sécurité des individus qui ne maîtrisent pas leur degré d'exposition au risque. Au niveau local, cela concerne l'implantation de sites à risques pour les riverains ou l'environnement. Or, notent les auteurs du rapport, la peur ou la colère peuvent enclencher une volonté de comprendre : des riverains s'organisent alors pour identifier les causes des nuisances qu'ils découvrent, cherchent à mesurer les risques encourus et les décisions qui pourraient les éviter. Il s'agit donc moins de préparer les gens à accepter une décision prise sans eux que de permettre leur participation, conçue comme un enrichissement des travaux d'expertise, par exemple sous la forme de jurys citoyens. Pour *Intercommunalités*, Daniel Agacinski, chef de projet chez France Stratégie et rapporteur de ces travaux, précise que « *faire avec la défiance, c'est prendre au sérieux les citoyens qui l'expriment, recueillir leur parole, dégager des tendances et rechercher des compromis.* » Il en va de la qualité du



Daniel Agacinski, chef de projet à France Stratégie et auteur du rapport « *Expertise et démocratie : faire avec la défiance* ». / © France Stratégie

débat démocratique et de la pertinence des décisions prises par les responsables politiques.

## Répondre aux questions des citoyens

Trop souvent, les citoyens constatent que leurs questionnements ne sont pas sollicités, pas pris en compte ou n'obtiennent pas de réponse. Ils attendent désormais des experts non seulement qu'ils répondent spécifiquement aux questions qu'ils posent, telles qu'ils se les posent, mais aussi, le cas échéant, qu'ils adaptent leurs analyses en intégrant les doutes exprimés. L'évaluation des politiques publiques peut se prêter à cette approche. Selon Daniel Agacinski « *deux rôles peuvent être confiés à des riverains ou des personnes tirées au*

“ Les réponses des experts doivent adresser spécifiquement les questions posées par les citoyens ”

sport : la définition d'une partie des questions évaluatives qui guident les travaux car les experts ne voient pas forcément tous les enjeux depuis leur prisme disciplinaire ; et l'évaluation des résultats de l'action publique car il n'y a aucune raison que les citoyens n'y contribuent pas ». Les travaux animés par France Stratégie ont montré que la participation à des jurys, des commissions, des évaluations permet de redonner du sens à la participation : « *Il est*

possible d'attendre des citoyens impliqués dans des démarches de participation, non seulement qu'ils comprennent l'expertise, mais qu'ils l'enrichissent en apportant ce qu'ils savent, à partir de la situation qui est la leur et des outils dont ils disposent pour mettre en forme ce type de savoir. »

## Clarifier les rôles et responsabilités

France Stratégie explique que rendre l'expertise plus lisible, c'est « *notamment clarifier les rôles entre experts et décideurs, en particulier face aux risques* ». Pour sortir du face-à-face entre experts et citoyens suspicieux, on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les conditions qui président au choix des experts par les décideurs publics. L'expert n'est jamais totalement neutre ni délié de tout lien de dépendance, mais il n'y a d'expertise que si elle est reconnue par l'ensemble des parties prenantes. Pour Daniel Agacinski, « *le meilleur moyen de ne pas se mettre en situation inconfortable est de limiter les expertises "ad hoc", commandées à des personnalités choisies intuitionnellement, de rechercher la pluralité des disciplines, des approches méthodologiques, des organismes et d'être transparent sur les procédures de sélection ainsi que sur les méthodes de travail.* » En dehors des processus délibératifs, la participation fait aussi appel à l'expertise d'usage. Elle est mobilisée afin d'améliorer le fonctionnement des services publics. Dans ce cas, son apport est surtout utile

pour éviter les erreurs de conception des services et leur inadéquation aux besoins. Toutefois, pour Daniel Agacinski, « *ni l'expertise scientifique ou technique, ni l'expertise d'usage ne doivent nous dispenser de faire des choix politiques. L'usage n'est pas la même chose que l'intérêt général, la conception d'un nouveau service ne peut se limiter à cette approche. L'autre écueil, c'est d'inviter les citoyens à un simulacre de participation, ce qui reste assez fréquent et joue un rôle dans la déception que les Français ressentent quant à la participation.* »

## Transformer l'expérience en expertise

Le rapport recommande aussi de favoriser le rapprochement des cultures d'expertises, par exemple à travers le programme national « *France expérimentation agents* », afin de valoriser l'expertise de terrain et les solutions que les agents publics inventent au quotidien. Leur expérience peut éclairer les décisions. Partager les savoirs, intégrer d'autres formes d'expertises venant d'autres disciplines, de l'expérience professionnelle ou du vécu, accepter de répondre à toutes les questions, faire preuve de modestie et de capacité de dialogue... la nouvelle posture de l'expert se dessine, et s'enrichit des apports des autres parties prenantes.

Sébastien Bayette

POUR ALLER PLUS LOIN...

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/expertise-democratie-faire-defiance>

# Les *civic tech*, enjeu de gouvernance politique

Les agoras numériques sont de plus en plus fréquemment utilisées dans des démarches de concertation et de dialogue, tant au niveau national que local. Pour quel impact sur l'engagement citoyen ? État des lieux et perspectives.

Qu'il s'agisse de plateformes de consultation, d'appel à idées, de budgets participatifs, les technologies citoyennes regroupent l'ensemble des outils numériques qui tentent de faire vivre les principes du gouvernement ouvert : transparence, concertation et co-production. À l'occasion de la *Journée de la civic tech & de l'engagement citoyen*, co-organisée par le Conseil économique, social et environnemental (Cese) et le *think tank* « Décider ensemble » le 18 avril dernier, une soixantaine d'acteurs français des technologies au service de l'intérêt général, des chercheurs et des journalistes spécialisés ont dressé l'état des lieux du secteur.

## La France, parmi les pays les plus avancés

Selon le baromètre 2018 de l'observatoire des *civic tech*, les collectivités adoptent ces solutions principalement pour augmenter le nombre de participants aux consultations et recueillir les avis et préférences des citoyens pour améliorer l'action publique. « *Beaucoup d'expérimentations sont menées pour des usages différents, entre le budget participatif, les consultations... Toute une gamme d'outils et de démarches est en train de se sophistiquer. À ce niveau, la France fait partie des pays les plus avancés.* » explique Benoît Thieulin, conseiller du Cese et ancien président du Conseil national du numérique.

Paula Forteza, députée des Français de l'étranger et rapporteur du groupe de travail « Démocratie numérique et Nouvelles Formes de participation » à l'Assemblée nationale, note une évolution récente au sein de cette communauté. « *L'écosystème était trop techno-centré. Il avait laissé de côté le contexte politique et le rapport à la décision politique.* » Elle juge que le dispositif mis en œuvre pour le Grand Débat, qui conjugue plateforme numérique et réunions physiques, « *va dans le bon sens car on trouve le mariage entre les deux et on a une réflexion aboutie pour que les citoyens s'approprient ces outils. À une époque où les échanges politiques sont polarisés, agressifs, le grand débat a rappelé l'importance de se comprendre, de changer d'avis.* »

« L'écosystème était trop techno-centré. Il avait laissé de côté le contexte politique et le rapport à la décision politique »

Pauline Véron, adjointe au maire de Paris en charge de la Démocratie locale et de la Participation citoyenne, estime que « *La civic tech nous a permis de revivifier la démocratie avec plus d'interaction. Les start-up de ce secteur sont devenues des partenaires. Il y a aussi des initiatives et des plateformes en dehors des élus, voire contre les élus, mais qui contribuent à la réflexion sur la participation citoyenne.*



L'incubateur Système D accompagne les projets innovants qui améliorent la démocratie. / © Système D - Démocratie ouverte

Nous nous posons encore beaucoup de questions sur l'éthique et la représentativité de ces démarches. On est encore au début de quelque chose. »

## Donner la parole à tous

Bertrand Pancher, président de « Décider ensemble », se veut confiant. « *Les plateformes citoyennes bien utilisées peuvent contribuer à construire une démocratie plus sereine pour relever les grands défis qui nécessitent une prise de conscience et un engagement de toutes et tous. Il faut saisir tous les outils qui nous permettent de nous mobiliser.* » La condition selon lui ? L'outil n'exonère pas de mettre en œuvre une ingénierie de la participation : « *Plus il semble facile de donner la parole à tous, plus il est nécessaire d'expliquer où l'on veut aller. Il faut expliquer pourquoi on débat, pourquoi on prend des décisions.* »

Donner la parole à tous, un idéal qui se confronte à des obstacles réels, résumés par Benoît Thieulin : « *Au départ, la question cruciale était celle de l'équipement et de l'accès des ménages au numérique. Cette*

*problématique est en passe d'être réglée : ce sont des politiques d'aménagement que les pouvoirs publics savent gérer. En revanche, la question des usages est très complexe car les paramètres qui conditionnent la capacité d'agir des citoyens avec le numérique sont nombreux : outre la maîtrise de l'écrit, la connexion sociale est essentielle pour que l'éducation au numérique par les pairs joue son rôle, en complément de la*

*formation tout au long de la vie. Les acteurs de la médiation numérique n'ont pas de solution clé en main pour prendre en charge cette difficulté.* » Au delà de la maîtrise des outils matériels et logiciels et de leurs usages, il s'agit de développer l'aptitude de chacun à comprendre les enjeux sociaux, culturels, politiques, environnementaux et économiques du numérique.

Au final le développement des plateformes

« Développer l'aptitude de chacun à comprendre les enjeux sociaux, culturels, politiques, environnementaux et économiques du numérique »

d'engagement citoyen apparaît comme un enjeu de gouvernance politique. À Barcelone, une communauté de citoyens développeurs, designers, agents publics, élus et chercheurs gère la gouvernance de la plateforme autour d'un « contrat social » qui garantit les valeurs démocratiques qui ont présidé à sa conception et ses évolutions. Elle est alors envisagée comme un bien commun que chacun s'attache à préserver.

Enfin l'impact des *civic tech* est limité par leur modèle économique. Aurore Bimont, co-fondatrice de l'incubateur d'innovations démocratiques Système D : « *Les plateformes citoyennes sont cruellement en*

## Dates-clés de la *civic tech* en France :

### 2010

Naissance de l'association « Regards citoyens » qui a pour objectif de contribuer à la transparence de l'activité gouvernementale et parlementaire par la libération des données. Elle anime les plateformes [nosdeputes.fr](http://nosdeputes.fr), [nossenateurs.fr](http://nossenateurs.fr) et [lafabriquedelaloi.fr](http://lafabriquedelaloi.fr)

### 2011

Création d'Etalab, mission de l'État chargée de l'ouverture des données publiques, et lancement du portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)

### 2012

[voxe.org](http://voxe.org) lance un comparateur de programmes pour l'élection présidentielle

### 2015

La consultation en ligne sur le projet de loi pour une République numérique mobilise 21 000 contributeurs

### 2016

Sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) à Paris

### 2017

Mise en place du groupe de travail « Démocratie numérique et nouvelles formes de participation » à l'Assemblée nationale

### 2019

Plus de 900 000 contributions sur la plateforme du Grand Débat national. Dans le même temps, d'autres plateformes invitent au débat, animées par des associations, des collectifs et des collectivités locales

*manque de moyens financiers. Un système financé uniquement par le privé n'est pas idéal quand on parle de démocratie. Sur les modèles hybrides, les investisseurs sont frileux. Il manque des financements publics et des éléments de structuration. Pourquoi ne pas créer un fonds public ? » Une bonne piste, selon Benoît Thieulin. « La question du modèle d'affaires est loin d'être résolue : le modèle des civic tech ressemble moins à celui des autres start-up du e-commerce qu'aux enjeux de la défense, de la santé, du nucléaire. S'il n'y a pas une impulsion de l'État, cela ne marche pas. L'idée du fonds public est bonne ».*

Sébastien Bayette



RETOUR D'EXPÉRIENCE : COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SUD-EST TOULOUSAIN - SICOVAL, (HAUTE-GARONNE)

# Comment le Sicoval fait émerger une culture commune de la participation

La Charte de la participation citoyenne adoptée par les élus du Sicoval en octobre 2018 constitue une première étape vers la construction d'une démocratie participative à l'échelle intercommunale.

La communauté d'agglomération du Sicoval (77 700 habitants) qui rassemble 36 communes du sud-est toulousain est partie du principe que la participation ne va pas de soi, mais qu'elle se construit en interrogeant d'abord les ressorts de la mobilisation qui poussent les individus à agir sur leur territoire. Depuis 2015, le Sicoval s'appuie donc sur le Conseil de développement pour analyser les pratiques participatives du territoire et faire part de ses recommandations. La charte de la participation citoyenne en était une. Ce document, évolutif, énonce les engagements de tous les acteurs concernés : élus, agents, citoyens, associations... (voir encadré ci-dessous).

## Apprendre en avançant

Le diagnostic des pratiques participatives du territoire a donné lieu à un rapport présenté en 2017 par la commission Participation du Conseil de développement (Codev) au conseil communautaire. « Les élus municipaux doivent trouver les moyens d'intégrer les citoyens dans leurs processus décisionnels. De même pour les agents intercommunaux, qui devront oser sortir de leurs méthodes pour innover. J'en appelle également aux citoyens, qui se doivent de dépasser leur posture de consommateurs de la politique pour en redevenir des acteurs » a déclaré Cécile Valverde, présidente du Codev.

Les membres volontaires de la commission participation citoyenne du Conseil de développement ont adopté dès le départ une méthode de travail consistant à alterner les séances de réflexion et d'analyse avec les phases actives d'expérimentation. Cette approche leur a permis d'apprendre en avançant et de nourrir leur réflexion d'expériences partagées avec les habitants, les associations, les agents et les élus du territoire.



Signature de la charte de la participation citoyenne par Jacques Oberti, président du Sicoval, et de Cécile Valverde, présidente du Codev. / © Codev-Sicoval

## Diagnostic des pratiques participatives

Fin 2015, un colloque intitulé « Quelle participation citoyenne au niveau local : enjeux, stratégies et méthodes... ? » a été organisé par le Sicoval avec la participation du Codev. À cette occasion, des étudiants de l'Université de Toulouse Jean-Jaurès et de l'École nationale supérieure d'architecture de Toulouse ont présenté un recensement des pratiques participatives du territoire, ainsi que trois expérimentations de nouveaux outils et méthodes de participation citoyenne menées avec des communes volontaires. Si ces expérimentations ont permis de redynamiser les dispositifs de recueil d'expression des habitants, la mobilisation de la population est restée faible, en deçà des attentes. Les questions de fond

restaient donc toujours entières pour les élus des trois communes volontaires (Ayguesvives, Baziège et Fourquevaux) : comment inventer de nouvelles méthodes pour aller vers les habitants ? Comment sortir de l'éternelle réunion publique qui est trop souvent décevante ? Considérant que le développement de la participation citoyenne demande du temps, il est apparu nécessaire de poursuivre les expérimentations pour toucher de nouveaux publics, intéresser les habitants à la chose publique et les rendre acteurs des projets. Au cours de l'année 2016, le conseil de développement a poursuivi ses travaux en analysant les pratiques participatives du Sicoval dans le cadre de son Agenda 21 afin d'établir un diagnostic approfondi de la réalité des démarches, des approches

et des actions engagées par l'intercommunalité. La même année, un recensement des démarches citoyennes a également été réalisé auprès des communes du Sicoval. Des moments d'échanges sous formes de débats et tables rondes citoyennes ont aussi permis d'alimenter les réflexions sur les thèmes de l'implication citoyenne, de la participation à l'heure du numérique, de la participation dans le cadre des projets urbains... La commission participation du Codev a clos ses travaux en avril 2018 avec une conférence de restitution au grand public. À cette occasion, Jo Spiegel, maire de Kingsheim a fait part de son expérience sur la faisabilité et la mise en œuvre de la participation citoyenne (voir la tribune de Jo Spiegel, p. 15). Deux membres de la commission participation citoyenne du Codev ont depuis été intégrés à un comité de pilotage du Sicoval en charge de suivre la mise en œuvre des préconisations de la saisine.

## Une charte, 7 engagements partagés

**1** Tous les projets du Sicoval ayant un impact sur la vie des habitants ou l'avenir du territoire sont concernés par la participation citoyenne.

**2** La forme que prendra la participation citoyenne est définie pour chaque projet dès son lancement (information, consultation, concertation, coconstruction). Quelle que soit la forme de participation citoyenne, l'élu détient la responsabilité juridique de la décision finale.

**3** La charte définit les rôles et responsabilités de chacun. Les élus s'engagent :

- à expliquer aux habitants le contexte et les enjeux d'un projet ainsi que les attendus et les formes que prendra la participation ;
- à recueillir leurs avis, et favoriser leur expression ;
- à prendre en considération leur contribution en acceptant l'adaptation de certains projets ;
- à expliquer les raisons des décisions retenues ;

Pour leur part, les citoyens s'engagent :

- à s'impliquer dans la préparation des projets soumis à leur avis ;
- à faire connaître leurs attentes, leurs témoignages, leurs expériences d'usage et leurs propositions ;
- à œuvrer dans un esprit de recherche d'intérêt commun.

**4** Les acteurs s'engagent à la promotion et à la pratique de la participation.

**5** Il s'agit d'une démarche de transparence (informations utiles et claires, participation de tous les publics, explication des motifs qui président à la décision,...).

**6** L'évaluation des chantiers participatifs sera permanente.

**7** Une cohérence est recherchée avec les démarches participatives des autres collectivités et acteurs publics.

## Ambassadeur de la participation citoyenne

En 2019, l'agglomération continue d'expérimenter de nouveaux outils avec l'aide d'un ambassadeur de la participation citoyenne recruté en service civique, chargé de sensibiliser les acteurs et de renforcer et diffuser les méthodes de participation citoyenne auprès des agents du Sicoval. Un guide des bonnes pratiques est également en projet afin d'illustrer les modalités de mise en œuvre de la Charte de la participation. Ce travail d'acculturation doit permettre, à terme, de renforcer la participation effective des citoyens aux projets menés par l'agglomération dans les domaines de l'aménagement des quartiers d'habitat, de la gestion des déchets, de l'eau...

Sébastien Bayette

# Concertations intercommunales : aller plus loin

Les communautés et métropoles concertent encore peu au vu des compétences et des budgets dont elles sont dotées. D'où vient cette distance au citoyen ? Comment y remédier ?

Les démarches participatives restent timides au regard de l'ampleur des compétences comme des budgets communautaires et métropolitains. Tel est le constat liminaire dressé par les participants au débat organisé par l'AdCF, consacré à la concertation à l'échelle intercommunale dans le cadre des 3<sup>e</sup> Rencontres nationales de la participation. Pour Éric Kerrouche, sénateur des Landes, politologue et ancien président de communauté, « l'absence de démocratie intercommunale est liée au mode de scrutin ». Les élus communautaires, peu mis en visibilité malgré le scrutin fléché instauré en 2014, se sentiraient moins légitimes à solliciter directement les citoyens. Brigitte Desveaux, vice-présidente de

« L'absence de démocratie intercommunale est liée au mode de scrutin »

l'agglomération de La Rochelle, estime également que l'intercommunalité s'est construite « comme une élite, de façon très technicisée ». « Or nous gérons des services de proximité et intervenons dans la vie quotidienne des gens. Cela nous impose de mieux concerter ! ».

## Une méthode adaptée

Dans les faits, concerter à l'échelle intercommunale nécessite une méthode adaptée qui associe toutes les communes membres.

Le défi ? « Impliquer un maximum de publics variés », explique Marie-Catherine Bernard, directrice de l'agence Palabreo. L'agglomération de La Rochelle a par exemple eu recours au tirage au sort sur listes électorales afin de concerter la population sur un projet de pôle d'échange multimodal. La méthode a permis une forte mobilisation de publics divers et réellement investis selon Brigitte Desveaux, vice-présidente. Sur les 5 769 habitants invités à participer, l'agglomération a eu un taux de retour de 5 %, soit deux fois supérieur à la moyenne.

## Imaginer des dispositifs ludiques

Autres facteurs-clés de succès mis en avant : consacrer 30 % du montant du projet à l'animation de la participation et disposer des indispensables ressources d'ingénierie, que ce soit en interne ou en externe, par exemple au sein des associations. La communauté de communes du Pays de Lumbres (Pas-de-Calais) a conduit une démarche de concertation autour de l'élaboration de son PLUi qui a mobilisé 3 000 habitants sur 24 000, dans le cadre de formats innovants et ludiques. L'inventivité des dispositifs est un levier à prendre en compte : « Quand on démontre aux participants que la concertation n'est pas cosmétique, et qu'elle peut être un moment agréable et convivial, ils ont envie de revenir », témoigne Christian Leroy, président de la communauté.

En revanche, le recours systématique à des instances permanentes ne donne pas toujours satisfaction : « En théorie, le modèle des CCSPL<sup>1</sup> est très bien. En pratique, cela ne fonctionne pas », estime ainsi Éric Kerrouche.

## Donner du sens à l'intercommunalité

La concertation à l'échelle intercommunale constitue enfin une très bonne occasion de faire connaître la collectivité et ses compétences. « Notre concertation autour du PLUi a permis de donner du sens à l'intercommunalité, ainsi que de mettre en évidence le rôle et l'utilité des communes », témoigne Christian Leroy. Éric Kerrouche l'affirme : « Il faut aller plus loin. Chaque projet d'envergure

devrait être examiné par des citoyens. Il ne faut pas croire que cela vient concur-

« Chaque projet d'envergure devrait être examiné par des citoyens »

rencher la capacité des élus à représenter les citoyens. C'est complémentaire. » Une démarche dont le territoire sort ainsi gagnant.

Apolline Prêtre

1. Commissions consultatives des services publics locaux

## Comment associer les citoyens à l'évaluation des politiques publiques ?

L'atelier consacré à cette question lors des Rencontres nationales de la participation a permis de faire ressortir des axes de travail pour imaginer des outils pérennes d'évaluation des politiques publiques associant les citoyens :

- la représentativité des participants (par le tirage au sort ou d'autres modalités pratiques...);
- leur implication (lever les freins potentiels par une animation ludique, la démonstration de l'utilité de la participation dans le processus, des défraiements éventuels);
- leur formation sur les politiques publiques à évaluer;
- la capacité à faire évoluer la méthode et les acteurs associés;
- la relation aux élus et autres partenaires;
- la neutralité et la transparence du travail conduit...

L'AdCF, Palabreo et la Société française d'évaluation continueront à approfondir ce sujet au cours de prochains travaux.



tribune

Yves Londechamp et Dominique Valck  
coprésidents de la Coordination nationale des Conseils de développement

## Trois clés pour un Conseil de développement « qui fonctionne »

Les Conseils de développement se vivent comme des lieux de dialogue apaisés, à l'écoute des aspirations de la société et capables de les transformer en propositions. Ils ont d'ailleurs participé activement au Grand Débat national, soit par des contributions, soit par l'animation de Réunions d'initiative locale. Il y a toutefois des bonnes pratiques à respecter pour que ces instances jouent pleinement leur rôle.

Les Conseils de développement ont des fonctionnements variés, qui correspondent à la diversité des territoires, aux objectifs fixés à ces instances par les élus, aux choix effectués par le Conseil de développement lui-même. La diversité de leur fonctionnement est donc naturelle et légitime, mais est-il possible, à la lumière de l'expérience, d'identifier des « bonnes pratiques » adoptées par des Conseils « qui fonctionnent » ? Oui, et elles sont nombreuses. Citons-en trois.

### Ouverture

La première condition est celle de l'ouverture. Pour que le Conseil de développement soit un relais, un lieu où des idées nouvelles et proches des gens puissent émerger, il doit pouvoir aller à la rencontre des citoyens et des acteurs, ouvrir ses groupes de réflexion aux bonnes volontés, tenir des réunions

ouvertes pour lancer des débats. Il convient bien entendu de se prémunir contre les risques d'entrisme de certains groupes, avec des processus d'admission simples mais formalisés, une charte de fonctionnement qui préserve une éthique du débat. Ces quelques règles suffisent à garantir l'indépendance des réflexions du Conseil de développement, ainsi tenues à l'écart des confrontations partisanes ou de la défense d'intérêts individuels ou sectoriels.

### Confiance

La deuxième condition est de construire une relation de confiance entre les élus et les membres du Conseil de développement. Chaque avis ou contribution peut représenter des centaines d'heures de travail bénévole. Cet investissement doit être

considéré à sa juste valeur : les élus doivent prendre le temps d'échanger de manière approfondie sur les propositions qui leur

« Prendre le temps d'échanger de manière approfondie »

sont faites et expliquer leurs décisions. Ceci constitue une source de compréhension et d'enrichissement mutuel. Surtout, c'est une marque de reconnaissance sans laquelle la motivation des membres du Conseil est difficile à maintenir. En retour, l'indépendance du Conseil de développement s'exerce dans le respect de la légitimité et du rôle décisionnel des élus, d'une neutralité partisane, et d'une relation constructive avec les élus au service du territoire.

### Intelligence collective

Le troisième prérequis est la mise en place des conditions de bon fonctionnement du Conseil de développement. Au-delà d'un support logistique et d'un budget de frais courants, les membres ont besoin d'alimenter leurs réflexions auprès des services de la communauté, d'experts et de contacts avec d'autres territoires. Il leur est également nécessaire de bénéficier de formations sur des méthodes de conduite de projets, d'intelligence collective ou d'animation de débats.

D'autres conditions de succès et points de vigilance mériteraient d'être détaillés. La Coordination nationale des Conseils de développement y travaille et publiera prochainement des fiches pratiques, basées sur vingt ans d'expérience.

Yves Londechamp et Dominique Valck



© Ville de Kingersheim

trib  
une**Jo Spiegel,**

Maire de Kingersheim (Haut-Rhin), conseiller communautaire en charge de la transition énergétique pour Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)

## « La démocratie est construction »

Quand la démocratie se résume essentiellement à l'élection, quand elle se cristallise trop souvent sur des enjeux partisans, quand elle est trop peu citoyenne et quand elle est rarement implicative, faut-il s'étonner de la crise qui l'habite et de l'absolue nécessité de la faire (re)naître ?

**N**ous sommes nombreux à penser que c'est au niveau local qu'il nous faut reconstruire les prémices d'un nouvel âge démocratique.

La démocratie-construction doit être lente pour aller au fond des choses, interactive pour relier régulièrement représentants et représentés, édifiante pour solliciter le meilleur de nous-mêmes. C'est dans cette perspective que nous avons lancé en 2004 les États-Généraux permanents de la démocratie, bâti en 2006 la Maison de la citoyenneté et construit depuis une vingtaine d'années des parcours démocratiques exigeants au travers des conseils participatifs.

### États-Généraux permanents de la démocratie

Les États-Généraux permanents de la démocratie constituent un état d'esprit qui revendique scrupuleusement l'élévation du débat public, invite chaque habitant reconnu dans sa singularité à devenir coproducteur et copropriétaire de l'intérêt général, et encourage à la pratique d'une grammaire démocratique articulée autour de 4 niveaux d'exigence : l'information, le

débat, l'élaboration et l'implication. La démocratie n'est pas ; elle naît.

### Maison de la citoyenneté

La Maison de la citoyenneté s'offre comme une fabrique de responsabilité et de solidarité. Elle est à la démocratie ce que la forge est au forgeron. Elle est non seulement un

“ La démocratie n'est pas ; elle naît ”

lieu où se produisent les décisions mûries, mais aussi un lieu de transformation personnelle et collective dans la transitivité du « je » au « nous ». La démocratie a toujours à voir avec la construction de la personne et du bien commun.

### Conseils participatifs

Les conseils participatifs constituent la pierre angulaire de cette démarche. Ils en assument la phase décisive, de réflexion, de débat, de maturation et de coproduction. Ils réunissent dès le commencement du processus de décision, et le temps qu'il

faut, tous les protagonistes qui traditionnellement ont tendance à s'ignorer et donc à s'opposer : collègue des élus et de leurs collaborateurs, habitants volontaires et tirés au sort, experts, partenaires associatifs et socio-économiques. Au nombre de soixante pour satisfaire aux exigences d'une haute qualité démocratique, les conseils participatifs sont créés à chaque fois qu'un projet est mis en agenda par la ville dans le cadre du contrat municipal ou par les habitants. Ils se constituent à l'issue d'une séquence d'information et de débat ouverte à toute la population.

Les conseils participatifs sont animés par des personnes-ressources, indépendantes de la mairie ou formées au sein de la collectivité, considérées comme de véritables ingénieurs des débats publics.

Ils ont pour mission de programmer la formation initiale, de préciser le périmètre démocratique, d'interroger le sens, d'encourager l'émergence de la parole, l'examen de tous les paramètres (juridiques, budgétaires, etc.), de toutes les ressources (celle de l'usager, de l'expert, du gestionnaire), de toutes les cultures (celle de l'indignation, du rêve ou de la régulation...).

Ces dix dernières années, quarante conseils participatifs ont mobilisé 700 habitants différents pour quarante projets nouveaux. Les conseils participatifs sont à la phase décisive de débat et de co-construction ce que les conseils municipaux sont à la phase décisionnaire.

### Dimension universelle

L'idéal démocratique est celui de la « radicalité du possible » et le mobile en est celui de la construction du « compromis dynamique ». Nous nous refusons à considérer que la démocratie puisse se résoudre à l'affrontement stérile, à la confrontation de blocs ou encore à une démarche systématiquement descendante.

C'est un état d'esprit qui anime désormais la gouvernance de M2A avec différentes instances qui éprouvent toute la grammaire démocratique. Ainsi, le Comité d'impulsion donne sens et met en agenda. Le Forum

“ La démocratie a toujours à voir avec la construction de la personne et du bien commun ”

organise le débat pour toutes les ressources de sens du territoire. Les ateliers-projets associent élus communautaires, municipaux et membres du conseil de développement qui co-construisent les propositions. Le Conseil d'agglomération assume les décisions. Et les Assises territoriales permettent annuellement la restitution des décisions en direction des habitants.

La démocratie-construction dépasse donc les limites de la démocratie partisane et, loin de s'opposer à la démocratie de représentation, contribue à lui redonner sens et à la réenchanter. Elle porte en elle l'impensé démocratique : c'est-à-dire la dimension universelle qui nous transcende. Tellement utile pour une conception intercommunale qui se réduirait à l'addition d'envies communales. La démocratie-construction se veut être une démocratie continue, réelle, effective. Pour l'intercommunalité, ce n'est pas une option. C'est une exigence.

### Bibliographie :

*Faire (re)naître la démocratie*, Pierre Olivier Archer, Jean Laversanne, Guillermo Martin, Patrick Plantier, Jo Spiegel, Chronique sociale, 2013.

*Et si on prenait - enfin ! - les électeurs au sérieux*, Jo Spiegel, Temps Présent, janvier 2017



La mairie de Kingersheim utilise une diversité d'outils pour informer, débattre, co-produire et impliquer les citoyens. / © Ville de Kingersheim



RETOUR D'EXPÉRIENCE : MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE (NORD)

## Grand Débat : en métropole aussi !

À l'occasion du Grand débat national, la Métropole européenne de Lille (MEL) a mis à disposition sa plateforme numérique participative. Avec un avantage par rapport à d'autres : la plateforme était déjà rôdée et bien connue des habitants dans la mesure où elle a déjà accueilli depuis 2016 plus d'une vingtaine de consultations sur les thématiques métropolitaines.

« **A**fin de permettre à chacun de s'exprimer, où qu'il soit dans la métropole, j'ai décidé d'ouvrir la plate-forme de participation citoyenne de la MEL pour le Grand Débat National. » Annoncé mi-janvier par Damien Castelain, président de la Métropole européenne de Lille, l'ouverture du dispositif métropolitain de concertation au Grand débat national a joué son rôle : plus de 10 000 visites, près de 700 réponses au questionnaire national et 180 propositions libres ont ainsi été recueillies. La synthèse des contributions sera publiée sur le site et transmise aux organisateurs du Grand Débat national. Les jeux de données sont publiés sur la plate-forme *open data* métropolitaine, ce qui permet à d'autres acteurs d'en tirer des analyses ou des visualisations graphiques. Si la MEL a été l'une des premières métropoles à se mobiliser, c'est qu'elle est habituée à l'exercice. Actuellement, les habitants métropolitains sont invités à contribuer

en ligne pour enrichir le prochain plan Climat-Énergie territorial, donner leur avis sur une nouvelle gestion des déchets dans la métropole ou encore à s'exprimer sur le réseau de transports collectifs... Passées ou en cours, ce sont plus d'une vingtaine de consultations qui se sont tenues sur

“ co-construire les politiques publiques avec les principaux intéressés ”

la plate-forme. Exemple, le bilan de la concertation portant sur l'« aide à l'achat de vélos et actions citoyennes » présente les chiffres-clés de la participation, la synthèse des contributions, mais aussi les engagements pris et les réponses aux cinq propositions les plus soutenues. Ainsi, chacun peut mesurer les résultats de la participation et leur traduction dans le processus de décision.

La plate-forme numérique est un des éléments d'une démarche globale de concertation et de participation citoyenne de la Métropole européenne de Lille. Elle permet, en complément des autres formes de participation, de donner plus largement la parole aux citoyens. La concertation citoyenne locale est l'un des engagements pris par les élus du Conseil métropolitain en décembre 2016 pour élaborer et mettre en œuvre des projets et politiques publiques avec les citoyens du territoire. « *Le niveau intercommunal est souvent mal connu des citoyens pour lesquels, l'échelon communal demeure légitimement le niveau de référence. La MEL est présente auprès d'1,2 million de métropolitains à travers des compétences essentielles pour leur quotidien : économie, transport, logement, accès à l'eau, gestion des déchets, culture... c'est tout naturellement que*

la MEL s'adresse aux citoyens dans un devoir d'information, de transparence, d'accessibilité et d'inclusion afin de co-construire les politiques publiques avec les principaux intéressés » déclarait alors Damien Castelain.

Afin que les principes de participation de la MEL ne restent pas théoriques, ils se déclinent via une charte de la participation, une méthodologie opérationnelle et un plan d'action pour : articuler ses dispositifs avec ceux des communes, renforcer la présence de proximité de la métropole, renouveler les formats de réunions publiques (marches exploratoires, forums, conférences), adapter les outils de communication au regard des publics spécifiques à mobiliser, renforcer la participation numérique,...

Sandrine Guirado

POUR ALLER PLUS LOIN

<https://participation.lillemetropole.fr/>



RETOUR D'EXPÉRIENCE : COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND ALBIGEOIS (TARN)

## La transition énergétique en débat

Le Grand Albigeois a organisé, dans le cadre du Grand Débat, une soirée d'échanges sur la transition écologique. Retour sur une rencontre riche en dialogues et en propositions.

Une soirée de débats sur le thème de la transition écologique : tel est le défi qu'a choisi de relever le Grand Albigeois, à l'invitation du ministère de la Transition écologique et solidaire, de l'Ademe et de l'AdCF. Un défi relevé haut la main, malgré un délai contraint et une cible réputée difficile à atteindre. « *Nous avons ciblé les jeunes, qui avaient été, jusqu'alors, peu entendus sur cette question* », explique en effet Jean-François Rochedreux, vice-président à l'Éclairage public et à la Maîtrise de l'énergie. Pour les interpeller, l'agglomération a opté pour un dispositif de communication décalé : un univers créatif sur le thème des super-héros, ludique et engageant.

“ Le Grand Albigeois a fait le choix d'un dispositif de communication décalé ”

L'événement a été annoncé sur les réseaux sociaux ainsi que par des flyers diffusés dans les campus universitaires, les lycées, la médiathèque...

### Un format convivial

Mi-mars, 65 participants se sont réunis à la médiathèque. Dans le public, des lycéens et étudiants donc, mais aussi des salariés, retraités, chefs d'entreprise, militants associatifs... « *Nous*

*avons souhaité "désinstitutionnaliser" ce moment*, témoigne Corinne Dampierre, DGS du Grand Albigeois. *Le format est resté informel : les gens s'asseyaient où ils le souhaitaient, sur des fauteuils, dans les escaliers... Nous avons également fait appel à un animateur chevronné, ainsi qu'à une dessinatrice.* » Soit un cadre agréable et une ambiance détendue, propice au dialogue entre les participants et avec les élus de l'agglomération. Ces derniers avaient en effet choisi de se placer en retrait afin de laisser pleine place aux prises de parole citoyenne.

Une vidéo de la jeune militante suédoise Greta Thunberg s'exprimant lors de la Cop 24 a permis d'introduire les débats.

Les participants ont ensuite été invités à identifier leurs « 3 défis en matière de transition écologique ». Huit thèmes ont émergé : agriculture, démocratie, transports, énergie, pollution, déchets, biodiversité et modèle économique. Ils ont été discutés en petits groupes dans le but d'esquisser des solutions.

### Des pistes nationales... et locales

« *Les propositions ont été très nombreuses* », se félicite Jean-François Rochedreux. Certaines relèvent davantage de politiques nationales (sortir du nucléaire, augmenter la fiabilité du train, obliger l'affichage de l'empreinte carbone

sur les produits alimentaires, réformer la Politique agricole commune) et d'autres de politiques locales (favoriser les repas végétariens dans les cantines, dévelop-

“ Nous avons proposé aux participants de continuer les échanges dans le cadre de notre plan Climat ”

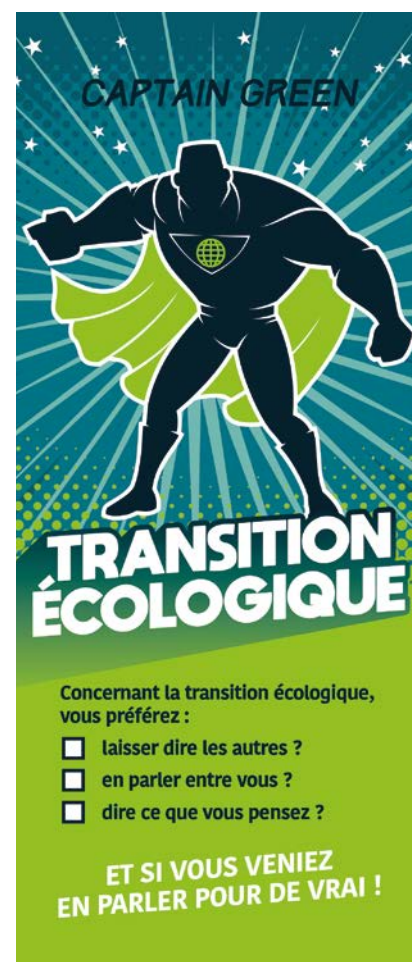
per la biodiversité en ville, développer les réseaux de chaleur bois, interdire la voiture en centre-ville et aux abords des collèges et lycées...).

Pour les élus et les équipes de l'agglomération, le bilan se révèle très positif. « *Nous avons vraiment passé un bon moment*, retient Corinne Dampierre. *Les citoyens ont partagé leurs expériences, un jeune maraîcher a parlé de son métier, une étudiante en aménagement et développement rural est intervenue sur ces sujets... Les échanges étaient riches.* »

Les propositions ont été remontées au niveau national à travers la plateforme du Grand Débat, mais « *nous en tirons également des leçons au plan local* », signale la DGS de la communauté. « *Nous avons d'ailleurs proposé aux participants de continuer les échanges dans le cadre de*

la construction de notre plan Climat », conclut le vice-président.

Apolline Prêtre





# Immeubles menaçant ruine et pouvoirs de police administrative

Lorsque des immeubles menacent de s'effondrer, les autorités administratives compétentes doivent mettre en œuvre leurs pouvoirs de police afin d'assurer la sécurité des habitants. Dans le cadre de l'intercommunalité, il convient d'examiner la ligne de partage entre ce qui relève soit des pouvoirs de police administrative spéciale, donc possiblement des pouvoirs du président de l'intercommunalité, soit des pouvoirs de police administrative générale, qui sont exclusivement des pouvoirs de police du maire.

Si la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative spéciale peut être employée soit par le président d'intercommunalité, soit par le maire, ce dernier peut, sous réserve de remplir certaines conditions, intervenir sur le fondement de ses pouvoirs administratifs généraux.

Préalablement à ce que le président d'intercommunalité édicte un arrêté de péril, il convient de vérifier qu'il exerce effectivement les pouvoirs de police administrative spéciale afférents à la compétence habitat<sup>1</sup>, sous peine d'illégalité de l'acte pour vice d'incompétence de l'autorité l'ayant prescrit.

## Immeubles menaçant ruine et pouvoirs de police administrative spéciale

Les pouvoirs de police administrative spéciale conférés au maire ou au président d'intercommunalité<sup>2</sup> dans le cadre des procédures de péril ordinaire ou de péril imminent<sup>3</sup>, doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres<sup>4</sup>.

Ces deux procédures doivent être distinguées car, même si elles sont mises en œuvre par la même autorité, elles n'impliquent pas le même degré d'urgence.

La procédure de péril ordinaire permet à l'autorité de police administrative spéciale compétente d'édicter un arrêté de péril, pris à l'issue d'une procédure contradictoire ne pouvant être inférieure à un mois pour permettre à l'intéressé de faire valoir ses observations<sup>5</sup>. À la suite de cette procédure contradictoire, et si les désordres persistent, un nouvel arrêté peut mettre le propriétaire en demeure de procéder, dans un délai d'un mois minimum<sup>6</sup>, à des réparations nécessaires pour mettre fin durablement au péril. À défaut d'exécution par le débiteur de l'obligation prescrite par l'arrêté dans les délais fixés, l'autorité de police compétente peut faire procéder d'office aux travaux après une mise en demeure, ne pouvant être inférieure à un mois<sup>7</sup>, restée infructueuse. Dans cette éventualité, l'autorité administrative agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais.

La procédure de péril imminent permet à l'autorité susvisée, après avertissement adressé au propriétaire, de demander au juge des référés du tribunal administratif compétent de procéder à la nomination d'un expert. Celui-ci, dans le délai de 24 heures qui suit sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments contigus et propose des mesures



de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate.

Lorsque le rapport de l'expert conclut à un péril grave et imminent, l'autorité de police compétente prend un arrêté de péril mettant en demeure le propriétaire, dans un délai qu'il fixe, de prendre des mesures pour garantir la sécurité et, notamment, l'évacuation des occupants de l'immeuble<sup>8</sup>. Dans le cas où ces mesures n'auraient pas été exécutées dans le délai imparti, l'autorité de police administrative spéciale compétente les fait exécuter d'office. À cette occasion, l'autorité administrative se substitue aux propriétaires défaillants, pour leur compte et à leurs frais<sup>9</sup>.

Par ces dispositions, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, les travaux ordonnés d'office relèvent du pouvoir de police administrative spéciale et ce, sans préjudice de la compétence habitat pouvant être exercée par une autre collectivité.

En tout état de cause, le maire, lorsqu'il est l'autorité de police spéciale compétente et quel que soit le type d'arrêté édicté dans ce cadre, se doit d'informer le président de l'intercommunalité compétent en matière d'habitat<sup>10</sup>.

Par ailleurs, si par principe la jurisprudence administrative n'autorise pas l'exercice du pouvoir de police administrative générale du maire lorsqu'il existe une police administrative spéciale portant sur le même objet<sup>11</sup>, une exception existe en matière d'immeubles menaçant ruine.

## Immeubles menaçant ruine et pouvoirs de police administrative générale

Classiquement, la jurisprudence permet de considérer que les pouvoirs de police générale reconnus au maire<sup>12</sup> s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure<sup>13</sup>. Toutefois, dans l'hypothèse d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police administrative générale en dépit des pouvoirs de police administrative spéciale qui pouvaient être mobilisés dans ce cadre<sup>14</sup>.

## Relogement des occupants d'immeubles menaçant ruine

L'obligation de relogement doit prioritairement être mise en œuvre par le propriétaire

ou l'exploitant de l'immeuble<sup>15</sup>. Ces derniers sont tenus d'assurer à leurs occupants un hébergement décent lorsque l'immeuble concerné est frappé par un arrêté de péril ordonné sur le fondement des pouvoirs de police administrative spéciale<sup>16</sup>. De manière subsidiaire, l'obligation de relogement pèse sur l'autorité compétente en matière de police administrative spéciale.

En cas de carence des propriétaires ou des exploitants, dans les délais fixés par l'arrêté, ces obligations sont alors automatiquement dévolues au maire ou au président d'intercommunalité, lorsqu'il exerce les pouvoirs de police administrative spéciale en matière d'habitat indigne, conformément à l'article L. 521-3-2 du CCH.

Le coût initialement supporté par la personne publique compétente est mis à la charge du propriétaire ou de l'exploitant<sup>17</sup>. Il en va autrement si l'arrêté de péril a été pris sur le fondement des pouvoirs de police administrative générale du maire : dans ce cas, et à défaut de texte prévoyant que le coût sera, *in fine*, supporté par le propriétaire, il est supporté par la collectivité sur le territoire duquel le maire est compétent.

Raphaël Meyer

1. CGCT (Code général des collectivités territoriales), art. L. 5211-9-2.

2. CGCT, art. L. 5211-9-2 : sous réserve qu'ils aient bien été transférés.

3. Régi par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du CCH (Code de la construction et de l'habitation).

4. CE (Comité d'Entreprise), 27 juin 2005, Ville d'Orléans, n° 262199.

5. CCH, art. R. 511-1.

6. CCH, art. R. 511-3.

7. CCH, art. L. 511-2, V.

8. CCH, art. L. 511-3.

9. Ibid.

10. CCH, art. R. 511-4.

11. CE, 10 avril 2002, n° 238212.

12. CGCT, arts. L. 2212-2 et L. 2212-4.

13. CE, 9 décembre 2004, Commune de Béziers, n° 274852.

14. CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n° 259205; CE, 6 novembre 2013, Goin, n° 349245.

15. CCH, art. L. 521-3-1.

16. CCH, art. L. 511-3 du CCH.

17. CCH, art. L. 521-3-2, VI.

# « Les atouts des campagnes françaises sont meilleurs que jamais »

Élu, militant et technicien du développement rural depuis 40 ans, François Tacquard se dit interpellé par le discours négatif sur les campagnes françaises, lequel lui paraît totalement décalé par rapport à la réalité qu'il observe dans ses fonctions d'élu et d'aménageur.

Depuis 40 ans, j'anime avec les élus et des militants la difficile revitalisation de notre territoire. Grâce à la réhabilitation des friches industrielles et au tourisme, nous créons à nouveau beaucoup d'emplois et nous développons des services à la population modernes, plus riches que par le passé. La vallée retrouve sa vitalité. En tant que responsable d'un bureau d'études, je parcours et j'étudie également un grand nombre d'autres territoires ruraux français. J'y observe beaucoup d'énergie positive, de bonnes stratégies intercommunales avec des projets de développement local.

C'est pourquoi je suis interpellé par le discours négatif sur les campagnes françaises que j'entends en permanence dans les médias nationaux, parfois même tenus par des élus ruraux. Ce dénigrement, amplifié avec la crise des Gilets jaunes, me paraît totalement décalé par rapport à la réalité que j'observe.

Les atouts des campagnes françaises sont meilleurs que jamais. La population y croît presque partout, et la fameuse « diagonale du vide » qui part de la Meuse en direction du Massif central continue de se rétrécir. La France a une très belle vitalité rurale, contrairement à la plupart des pays du nord et de l'est de l'Europe<sup>1</sup>. Nos campagnes créent des emplois<sup>2</sup> liés aux ressources agricoles et touristiques et même des emplois productifs industriels. Le déploiement de l'Internet haut débit permet à beaucoup de PME de s'installer dans le rural tout en étant présentes sur un marché mondial<sup>3</sup>. Il est plus facile aujourd'hui de créer de

l'activité en milieu rural : les coûts de production y sont plus faibles qu'en ville. L'Internet encourage le travail en réseau mondial : à terme, il affaiblira les pôles urbains, pollués et coûteux.

## Services à la population bien développés

Services enfance, médiathèques, écoles de musique, services de culture et de loisirs... Les services à la population sont souvent bien développés dans les campagnes, grâce à l'action des communautés de communes rurales. Elles soutiennent l'artisanat et le commerce local et aménagent l'espace rural pour encourager l'agriculture, tout en préservant des paysages et le cadre de vie des habitants. Des écoles ferment dans certains villages, mais elles sont regroupées dans des pôles ruraux intercommunaux, aux services scolaires de qualité. Le regroupement des services de Poste à une échelle plus large n'est pas gênant : une part majoritaire des habitants a maintenant un courriel et le facteur continue à passer partout. Où que l'on habite en milieu rural, une commande quelconque, faite via Internet, est livrée dans les deux jours : jamais le rural n'a été aussi bien desservi ! Il reste cependant une épine majeure, bien réelle : celle de la désertification médicale.

D'où viennent les discours négatifs sur la ruralité ? Trois causes se cumulent : le bouleversement des sociétés rurales, la perte de l'esprit du développement local, la posture négative des élites par rapport aux campagnes.

## Le bouleversement des sociétés rurales

En moins de 30 ans, les sociétés rurales ont profondément changé, perdant en solidarité et en confiance en elles. Les traditions culturelles et d'entraide villageoises se sont affaïssées. Les églises et syndicats ruraux, ouvriers ou agricoles, ont presque disparu. L'individualisme est devenu la norme. Alors que le revenu par habitant augmente, les moyens financiers d'une partie des ménages baissent : certaines familles s'appauvrissent par les divorces et recompositions. L'allongement de la durée de la vie laisse beaucoup de personnes âgées isolées et le placement en maison de long séjour est coûteux pour les familles. Une partie croissante des ruraux se sent appauvrie, sentiment accru par les réseaux sociaux et la publicité qui font de la possession des biens matériels le critère majeur du bonheur<sup>4</sup>. Et cela, alors même que les aides sociales aux plus démunis ont fortement crû depuis une trentaine d'années.

## La perte de l'esprit du développement local

Dans les années 90, le puissant mouvement du « développement local », du « vivre et travailler au pays » a conduit dans chaque canton rural des centaines d'élus et militants à se réunir, à discuter de l'avenir, à construire les premières structures intercommunales d'aménagement et de développement, devenues communautés de communes. Les lois de décentralisation de

1982 accompagnèrent ce mouvement ainsi que de nouveaux mécanismes financiers encourageant la solidarité locale (la dotation intercommunale de fonctionnement augmentait quand la solidarité intercommunale s'accroissait). Une démocratie horizontale existait dans ces communautés de communes rurales, les villages ayant presque autant de voix que les grosses communes, où les notables étaient plus présents<sup>5</sup>. Ce mouvement s'est progressivement éteint à partir des années 2000, avec la montée en puissance des technocraties non militantes dans toutes les structures publiques concernées par le rural.

Pourtant on observe, ici et là, un renouveau du développement local : vivre et travailler à la campagne redevient un projet de vie, dans un environnement plus proche de la nature, pour fabriquer de bons produits. Ce mouvement pourrait réenchanter nos campagnes. Pour l'heure, il est urgent de redonner un souffle nouveau aux communautés de communes rurales. Cela implique qu'elles retrouvent une taille raisonnable où la proximité avec les habitants est possible. Leur gouvernance doit être la plus horizontale possible.

## La posture négative des élites par rapport aux campagnes.

Je suis étonné par l'évolution des postures de ceux qui accompagnent le territoire rural. Nos élites administratives, techniques, culturelles et médiatiques sont souvent ignorantes des phénomènes qui traversent les campagnes. Leur discours est pauvre, normatif, voire négatif. La méfiance est la règle. Les acteurs ruraux sont infantilisés. La gestion désolante des crédits européens « Leader » par la France témoigne de cette posture. Nombre de jeunes techniciens des structures départementales, régionales ou de l'État analysent un projet local en amplifiant les questions juridiques et financières, avant même de voir l'intérêt du projet. C'est donc aussi cette posture technocratique et négative qu'il faut revoir. La cause en est certainement le manque d'évaluation des politiques publiques et des conséquences des pratiques des administrations. Nous faisons peu de comparaisons avec les pays voisins. La formation des administrations locales au management de projet est quasiment inexistante. Elle devrait être renforcée, dans un souci de développement local.

1. Voir le site [www.chroniques-cartographiques.fr](http://www.chroniques-cartographiques.fr) - Chroniques cartographiques : Carte de l'évolution de la population en France et en Europe

2. 36 000 communes, n° 350, le dossier : « Dynamique démographique le monde rural bouge »

3. Alternatives économiques, Les dossiers n° 16 - 12/2018 : « Les campagnes sont de retour ! »

4. Raphaël Glucksmann : Les enfants du vide, 2018

5. Voir l'essai d'Eric Charmes : La revanche des villages 2019





RETOUR D'EXPÉRIENCE : FLERS ET FLERS AGGLO (ORNE)

## Une démarche de centre-ville intégrée

Entre 2006 et 2013, excepté Rouen, toutes les villes-centres de Normandie ont enregistré une baisse de population, notamment dans les centres-villes, au profit de la périphérie. Face aux constats de nombreux logements inoccupés et de la baisse d'attractivité des commerces en centre-ville, la ville et l'agglomération de Flers ont engagé pas moins de trois programmes de réhabilitation-rénovation du centre-ville depuis septembre 2018.

Marqués par la vacance des logements, le départ des commerces et des services, les centres-villes reconstruits dans les années 50 souffrent d'une désaffection liée à une image vieillissante et à un confort qui ne répond plus aux exigences contemporaines. Également confrontés à la conjoncture économique, la concurrence des grandes surfaces et celle d'Internet, les commerces de centre-ville doivent à la fois renforcer leur attractivité auprès des actifs et anticiper les mutations des comportements d'achat. Cela passe notamment par de bonnes conditions d'accueil, de circulation et de stationnement de la clientèle.

Flers, 16 000 habitants, est au cœur d'une zone de chalandise qui en comprend près de 100 000. Elle s'attache à diversifier l'offre de proximité, offrir de nouvelles enseignes et maintenir les hypermarchés dans le centre-ville.



Les nouveaux aménagements facilitent l'accessibilité et les continuités piétonnes. / © Flersagglo

### Complémentarité des compétences techniques et juridiques

La perte d'attractivité des centres-villes des agglomérations normandes se traduit aussi par l'installation de logements en périphérie, consommatrice d'espace agricole périurbain et génératrice de déplacements. La stratégie commerciale à l'échelle de l'agglomération tient compte

compétences techniques et juridiques. L'Agglo a renforcé son équipe avec le recrutement en direct d'un manager de commerce appuyé par les chargés de développement économique.

La gouvernance des questions commerciales est également renforcée : les élus référents effectuent une revue de projets tous les semestres ainsi qu'une revue de projets bimestrielle avec les partenaires (PETR, chambres consulaires, Initiative Orne...).

Des actions sont aussi menées pour conforter le tissu économique local (communication,

mise à disposition de formations pour les commerçants, accompagnement des dossiers et initiatives...), fédérer les commerçants et mieux connaître le territoire grâce à un observatoire. Avec le programme « Cœur de Ville », cette stratégie commerciale s'articule désormais avec les programmes de réaménagement et de mise en valeur du patrimoine.

### Réhabiliter 190 logements sur 5 ans

Après la convention « Action Cœur de ville » en septembre 2018, Flers Agglo a paraphé la convention « OPAH RU » (Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain), volet habitat du programme « Action Cœur de ville », pour une durée de 5 ans.

Cette opération vise à fixer sur Flers et l'agglomération une partie des 2 000 à 3 000 salariés qui viennent chaque jour travailler sur le territoire sans y habiter. Elle permet de traiter en complémentarité l'espace public et la rénovation de l'habitat. La ville et l'agglomération veulent inciter le maximum de propriétaires à améliorer les logements qu'ils habitent ou qu'ils proposent à la location afin d'offrir toutes les conditions de confort, de sécurité, d'économies d'énergie et d'accessibilité. Le programme table sur la réhabilitation de 190 logements sur cinq ans, situés dans le centre de ville de Flers et le quartier de la gare : 110 occupés par des propriétaires et 80 occupés par des locataires. Dans le même temps, Ville et Agglo vont investir

sur les espaces et équipements publics, les transports, tout en accompagnant la modernisation des commerces et des services. Ces investissements contribueront à l'amélioration du cadre de vie et encourageront l'investissement privé.

Afin de permettre la réalisation de ces travaux de rénovation des logements et des espaces communs (intérieurs et extérieurs), de nouvelles aides sont accessibles aux propriétaires et syndicats de copropriétés dont les projets sont situés dans le périmètre défini. Avec la convention OPAH-RU, 3,5 M € sont fléchés sur les aides aux travaux par l'ANAH et les collectivités, dont 1,3 M € de Flers Agglo et de la ville de Flers. Cet effet de levier devrait générer 7 M € de travaux.

Enfin, le projet « Ville de la reconstruction » avec la Région (1,942 M € d'aides) devrait être signé courant 2019 : les travaux concerneront dix copropriétés privées, des aménagements publics urbains, la rénovation du bâtiment municipal de l'ancienne salle des fêtes et la Maison des aidants.

Cécile Lacoste

“ La stratégie commerciale s'articule désormais avec les programmes de réaménagement ”

des pôles urbains, des pôles d'équilibre et des zones rurales. Le besoin de coordination à l'échelle intercommunale s'est fait sentir pour articuler la dynamisation du centre-ville et le maintien des commerces de proximité en milieu rural.

La collaboration étroite entre la ville et l'intercommunalité a permis d'optimiser le partage et la complémentarité des

interco mmunalités

à découper et à retourner à ABO **Intercommunalités**  
19, rue de l'Industrie - BP 90053 - 67402 Illkirch Cedex  
Tél. : 03 88 66 26 19 - E-mail : intercommunalites@abopress.fr



Abonnement

- Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = ..... €
- Abonnement supplémentaire ..... x 25 € = ..... €
- Abonnement étudiant ..... x 25 € = ..... €  
*(Joindre la copie de la carte d'étudiant)*
- Total = ..... €**

Nom, prénom : .....

Qualité : .....

Collectivité : .....

Code postal : ..... Ville : .....

- Paiement par :**
- Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de l'AdCF
- Mandat administratif
- Je désire recevoir une facture administrative

Date : ..... / ..... / .....

Cachet et signature

interco mmunalités

Édité par l'AdCF - 22, rue Joubert - 75009 Paris - Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
Directeur de la publication : Jean-Luc Rigaut  
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09 - Rédacteur en chef : Sébastien Bayette - s.bayette@adcf.asso.fr  
Secrétariat de rédaction : Marilyn Deret  
Réalisation : Luciole - Correctrice : ABC Rédaction  
Ont participé à ce numéro : Camille Allé, Sébastien Bayette, Sandrine Guirado, Cécile Lacoste, Raphaël Meyer, Nicolas Portier, Apolline Prêtre.  
Abonnements : Intercommunalités Service abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie - 67400 Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19 E-mail : intercommunalites@abopress.fr  
Régie publicitaire : FA Communication - Franck Abitbol - franck.abitbol@yahoo.fr - 06 15 18 76 51  
Délégué général : Nicolas Portier  
Secrétaire général : Philippe Schmit  
Dépôt légal : Été 2017 - Impression : FREPPEL-EDAC, 68920 Wintzenheim - ISSN 1253-5230

# RETROUVEZ LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'AdCF



Le cadre légal de  
l'urbanisme commercial  
(avril 2019)



Les Notes de l'AdCF N°2  
Concentration de l'emploi  
(avril 2019)



Planification territoriale  
Les grandes orientations régionales  
(mars 2019)



Les Notes de l'AdCF n°1  
Dynamiques des  
tissus d'entreprises  
(février 2019)



Sites d'activité économique  
et immobilier d'entreprise  
(octobre 2018)



Les environnements territoriaux  
des métropoles : quelles stratégies  
de coopération au service du  
développement local ? (juillet 2018)



Fusions 2017 : Bilan des SDCI  
et nouvelle typologie des  
communautés (mai 2018)



La compétence voirie,  
un profil juridique en  
40 questions-réponses  
(avril 2018)

Retrouvez ces publications en ligne sur [www.adcf.org/etudes](http://www.adcf.org/etudes)  
ou commandez-les ([adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr) / 01 55 04 89 00)