

La gouvernance

Les collectivités s'engagent progressivement dans des démarches de développement durable, de même que les entreprises, qui appellent une nouvelle manière de décider et d'agir. À ce titre, la participation de la population et des acteurs dans leur diversité est fondamentale. Elle permet une meilleure adéquation entre les projets et les besoins et une meilleure appropriation. Au-delà, l'organisation des acteurs, les partenariats, permettent d'avoir une vision plus globale des dynamiques à l'œuvre sur les territoires, et favorisent la mise en place des leviers les plus adéquats, dans une logique d'efficacité et de cohérence entre les politiques publiques.

Sommaire

Les indicateurs actualisés dans l'édition 2014 portent la mention "mise à jour 2014" ; les indicateurs reconduits à l'identique de l'édition précédente celle de « édition 2013 ».

- 6-1 - Les Agendas 21 locaux, projets territoriaux de développement durable (édition 2013) p. 2
- 6-2 - L'endettement des collectivités locales (mise à jour 2014) p. 5
- 6-3 - L'abstention aux élections (édition 2013) p. 7

6-1 Les Agendas 21 locaux, projets territoriaux de développement durable (édition 2013)

Pertinence

L'Agenda 21 adopté par la Conférence de Rio en 1992 invite les collectivités locales et leurs groupements à réaliser à leur niveau un « Agenda 21 local », projet de territoire qui les engage au cours du XXI^e siècle à orienter leurs politiques en intégrant le concept de développement durable. Les collectivités locales sont en effet identifiées dans l'Agenda 21 de Rio comme des acteurs clés dans la mise en œuvre du développement durable : « c'est parce qu'un grand nombre de problèmes et de solutions abordées par l'Agenda 21 trouvent leur origine dans les activités locales que la participation et la coopération des autorités locales s'avèrera un facteur déterminant dans la réalisation des objectifs de développement durable... ». De par leurs compétences et leur capacité, elles ont à jouer « au niveau administratif le plus proche de la population un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable ».

Démarche politique, à la fois stratégique et opérationnelle, les Agendas 21 locaux sont reconnus comme les projets de développement durable « par excellence ». Mis en place de manière volontaire, ils s'appuient sur une démarche participative impliquant l'ensemble des acteurs du territoire (acteurs publics, entreprises privées, associations et habitants) ; ils favorisent la mise en cohérence des politiques sectorielles et s'inscrivent dans une dynamique d'amélioration continue au travers notamment de la réalisation d'évaluations périodiques.

Par ailleurs, d'autres démarches ont vu le jour récemment, lesquelles concourent également à la mise en œuvre d'un autre modèle de développement, par exemple : les rapports développement durable ou les Plans Climat énergie Territoriaux (PCeT) rendus obligatoires, par les lois Grenelle de l'Environnement, pour certaines collectivités territoriales et groupement intercommunaux, ou encore les démarches ISO 26 000, lignes directrices pour la responsabilité sociétale des organisations (RSO) mises en place par les acteurs publics comme privés.

Face à la multiplication des initiatives, et pour favoriser l'émergence, la capitalisation et la valorisation des bonnes pratiques, un cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 ainsi qu'un dispositif de reconnaissance ont été initiés depuis 2006 par le Ministère en charge du développement durable, avec l'aide d'un ensemble d'acteurs qualifiés (comité national Agenda 21 France notamment). Ce cadre met en exergue les cinq finalités du développement durable, facilitant la définition des enjeux du territoire, et cinq éléments déterminants concernant la démarche à suivre : organisation du pilotage, participation des acteurs et citoyens, transversalité des approches, suivi et évaluation partagée des projets et stratégie d'amélioration continue.

Les projets qui répondent de manière satisfaisante à ces finalités, tout en prenant en considération ces éléments de démarche, obtiennent la reconnaissance « Agenda 21 France ». L'obtention de cette reconnaissance permet de valoriser les démarches de qualité et d'encourager les territoires à s'inscrire réellement dans une dynamique d'amélioration continue et dans la durée. À cette fin, la Stratégie nationale du développement durable 2010-2013 s'est fixée comme objectif d'atteindre la barre des 1 000 Agendas 21 locaux engagés d'ici 2013, objectif en bonne voie d'être atteint au niveau national. Par ailleurs, les lois Grenelle 1 et 2 rappellent le soutien de l'État aux Agendas 21 locaux et inscrivent les finalités du développement durable de leur cadre de référence dans le code de l'environnement. Il s'agit d'un outil phare pour la transition écologique et énergétique des territoires.

Les démarches Agendas 21 peuvent être portées par des acteurs de différentes échelles : commune, groupement de communes, Pays, Parc naturel régional (PNR), Département ou Région. L'approche retenue ici se restreint aux démarches Agendas 21 « de proximité », c'est-à-dire ne relevant pas d'une Région ou d'un Département, afin de pouvoir situer la dynamique régionale par rapport aux autres régions françaises. En effet, les Agendas 21 régionaux et départementaux couvrent, à eux seuls, une large part du territoire national, soit environ 90 % de la population.

Les deux indicateurs sont :

- le nombre d'Agendas 21 de proximité déclarés par département, reconnus et non reconnus, au titre du dispositif national « Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux », et ceci quels que soient leurs niveaux d'avancement (cadrage, diagnostic, plan d'action, évaluation...);

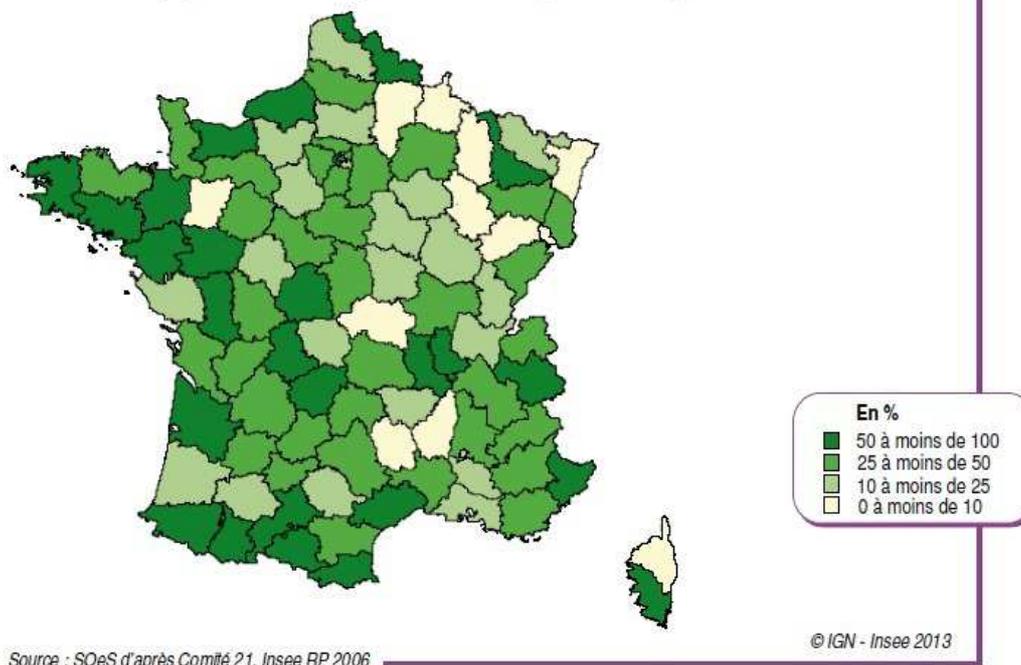
- la part de la population par département concernée par une démarche Agenda 21 de proximité : certaines communes pouvant être couvertes par plusieurs Agendas 21, le choix a été de conserver la démarche la plus ancienne pour calculer la population concernée par au moins un agenda de proximité, sans doubles comptes. En Midi-Pyrénées, 5 départements (Ariège, Aveyron, Gers, Tarn, Hautes-Pyrénées) et la Région sont en outre engagés dans des démarches Agendas 21 : la Région a été la première de France à concrétiser une telle démarche en adoptant son Agenda 21 en 2007.

Analyse

Les communes de Midi-Pyrénées sont très engagées dans la démarche Agenda 21. Fin 2011, la part de la population régionale concernée par une démarche Agenda 21 « de proximité » est de 52 % en Midi-Pyrénées (43 % en France). Ce dynamisme s'est encore accentué ces dernières années et en mai 2013 c'est 77 collectivités de la région qui sont impliquées et près de 62 % de la population qui est couverte par un Agenda 21 de proximité. Si quelques démarches ont été abandonnées, certaines ont été transférées de l'échelle communale vers l'échelle intercommunale et d'autres apparaissent. Au bout de quelques années de mise en œuvre, ces Agendas 21 se concentrent dorénavant sur le volet social.

Un niveau d'engagement dans la démarche Agenda 21 variable selon les départements

Part de la population concernée par une démarche Agenda 21 « de proximité » fin 2011



Fin 2011, la part de la population concernée par une démarche Agenda 21 « de proximité », c'est-à-dire des Agendas 21 portés par des communes, groupements de communes, syndicats intercommunaux, pays ou parcs naturels régionaux, est d'environ 43 % en France et de 52 % en Midi-Pyrénées. Ces résultats témoignent de la dynamique régionale en cours en Midi-Pyrénées, comparativement à d'autres régions. Celle-ci s'est de plus accentuée ces dernières années : en mai 2013, c'est près de 62 % de la population régionale qui est couverte par un Agenda 21 de proximité, selon l'inventaire des démarches réalisé par l'Arpe Midi-Pyrénées en 2012 et actualisé mi 2013.

Les habitants du département de l'Aveyron et de la Haute-Garonne sont les mieux couverts mi 2013, suivis par les habitants des Hautes-Pyrénées. L'engagement de certains territoires tels que la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez et le Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional des Grands Causses en Aveyron, de Toulouse Métropole, de la Communauté d'Agglomération du Muretain ou du SICOVAL en Haute-Garonne se révèle déterminant, compte tenu de la répartition géographique de la population. Il en est de même de la Communauté d'Agglomération du Grand Tarbes ou de la Communauté de Communes des Baronnies pour les Hautes-Pyrénées.

En mai 2013, ce sont au total 77 collectivités midi-pyrénéennes qui sont engagées dans un agenda 21 local. Parmi eux, 47 % bénéficient de la reconnaissance « Agenda 21 France ». La moitié des démarches qui n'en bénéficient pas ne peuvent y prétendre compte tenu de leur niveau d'avancement, l'adoption du programme d'action étant une condition sine qua none pour prétendre obtenir la reconnaissance. L'autre moitié n'a pas souhaité souscrire à ce dispositif de reconnaissance mis en place par l'État.

Au-delà des aspects quantitatifs, l'état des lieux réalisé par l'Arpe en 2012 en Midi-Pyrénées et mis à jour en continu permet de mieux cerner et qualifier l'évolution des projets Agendas 21. S'agissant de démarches volontaires et exigeantes en termes de gouvernance et de réponse aux enjeux du développement durable, elles nécessitent en effet une mobilisation continue des acteurs et certaines dynamiques peuvent s'essouffler avec le temps.

Ainsi, quelques démarches ont été abandonnées, certaines ont été transférées de l'échelle communale vers l'échelle intercommunale, permettant de fait de travailler sur un véritable « projet de territoire », certaines ont été mises en attente, notamment eu égard aux changements de périmètres intercommunaux... D'autres encore, la grande majorité, continuent petit à petit à insuffler de nouvelles manières de voir, de travailler, de considérer la richesse d'un territoire. Ces Agendas 21, au bout de quelques années de mise en œuvre, travaillent en particulier aujourd'hui sur le volet social, au regard du contexte de crise actuel. Des jardins partagés, familiaux ou jardins d'insertion voient ainsi le jour dans de nombreuses communes : ils visent à favoriser les échanges entre adeptes du jardinage, l'auto-alimentation, l'insertion, le transfert de savoir-faire, ou encore la mise en place de pratiques responsables. Des actions répondant à un public varié sont aussi mises en place : installation de restaurant social, déploiement de lieux pour l'hébergement de personnes âgées, développement de structures d'accueil pour la petite enfance... Des équipements publics sont encore créés avec de fortes vocations sociales : par exemple, des maisons citoyennes (centres sociaux) pour répondre au besoin de proximité des habitants ou encore des centres de ressources destinés à asseoir la cohésion par le regroupement autour d'un projet commun de services publics économique, social et culturel. Sur d'autres territoires, selon les compétences des collectivités, ce sont des outils/démarches d'animation qui sont mis en place tels que des assises des associations ou des chartes du bien vivre ensemble qui visent à développer des espaces de démocratie participative sur le territoire en lien avec l'habitat.

De nombreuses collectivités engagées dans la démarche Agenda 21 en Haute-Garonne Nombre d'Agendas 21, par département, reconnus et non reconnus

Département	Nombre d'Agendas 21	dont « reconnus »
Ariège	4	2
Aveyron	6	2
Haute - Garonne	30	14
Gers	5	2
Lot	7	4
Hautes - Pyrénées	7	3
Tarn	15	7
Tarn et Garonne	3	1
Total	77	35

Source : Arpe Midi-Pyrénées, inventaire 2012 actualisé en mai 2013

En parallèle, malgré la diminution des aides financières et l'incertitude existante sur les dispositifs à venir, de nouvelles collectivités s'engagent, constituant de fait un nouvel enjeu : il s'agit alors de définir et de mettre en œuvre de nouvelles modalités d'échange, de coopération et de gouvernance entre ces collectivités engagées dans des démarches de développement durable. De janvier à mai 2013, ce sont ainsi 4 collectivités qui se sont engagées dans un Agenda 21 local en Midi-Pyrénées.

Il est probable qu'une fois les nouvelles lois de décentralisation arrêtées, de nouveaux territoires s'engagent : car bien plus qu'un projet « supplémentaire », l'Agenda 21 et le développement durable constituent également un levier pour affronter la crise, en posant les bases d'un nouveau modèle de développement, plus respectueux des citoyens et de leur environnement.

Pour en savoir plus :

[« Indicateurs de développement durable pour les territoires »](#), CGDD, Études & documents n° 57 - novembre 2011.

[« Les indicateurs de développement durable »](#), CGDD, janvier 2010.

[- Les Agendas 21 locaux : le dispositif de reconnaissance](#), MEDDE, janvier 2013.

6-2 L'endettement des collectivités locales (mise à jour 2014)

Pertinence

La réduction de la dette publique figure parmi les objectifs de la Stratégie européenne de Lisbonne définie en 2000. Cet objectif a été reconduit en 2010 par la Commission européenne dans sa nouvelle stratégie sur dix ans pour relancer l'économie européenne, intitulée « Europe 2020 ». En effet, si l'endettement aide à soutenir l'activité dans des phases de creux conjoncturels ou à financer une politique volontariste d'investissement, il peut aussi devenir un frein à la croissance si le montant des remboursements est trop lourd par rapport aux recettes. La maîtrise de l'endettement public est également un enjeu de développement durable, dans la mesure où celui-ci est susceptible de peser sur les générations futures et sur leurs capacités à répondre à leurs besoins.

À l'échelle régionale, la dette publique relevant de décisions locales est le fait des collectivités locales, qu'elles soient régionales, départementales, communales ou intercommunales. L'encours total de la dette par habitant provenant de ces différentes collectivités est ici comparé à l'encours par habitant des collectivités locales au niveau France entière pour juger de son niveau et de sa soutenabilité.

Tendance

Avec un encours total de la dette de 1 731 euros par habitant fin 2012, les collectivités locales de Midi-Pyrénées sont globalement moins endettées qu'en moyenne nationale. Cependant, leur niveau d'endettement progresse plus fortement : de 9,0 % entre 2009 et 2012 (+ 8,4 % au niveau national). Un tiers de l'endettement est à la charge des huit départements midi-pyrénéens, contre un quart au niveau France entière.

Avec les différentes étapes de la décentralisation territoriale intervenues au cours des dix dernières années, et en particulier l'acte 2 de la décentralisation, les collectivités locales ont désormais en charge une grande part des politiques publiques : en matière sociale, d'éducation et de formation, d'équipement, d'environnement et de transports. Leurs finances ont été fortement impactées par la crise en 2008 et 2009, en particulier dans le domaine social et pour les départements qui gèrent les aides de ce secteur. Entre 2009 et 2012, l'augmentation des dépenses sociales liées à la détérioration du marché du travail affecte particulièrement les budgets des départements.

Les différences entre Midi-Pyrénées et l'ensemble de la France dans la répartition de l'endettement par habitant des différents types de collectivités locales persistent en 2012. Ainsi, la part de l'endettement de la Région est 2,5 fois moindre qu'en moyenne nationale tandis que celle des Départements est 1,4 fois plus élevée. Celle des groupements de communes à fiscalités propres progresse plus fortement en Midi-Pyrénées (+ 2 points) qu'au niveau national (+ 1 point).

Un endettement qui progresse

Encours de la dette au 31/12 par habitant

en euros

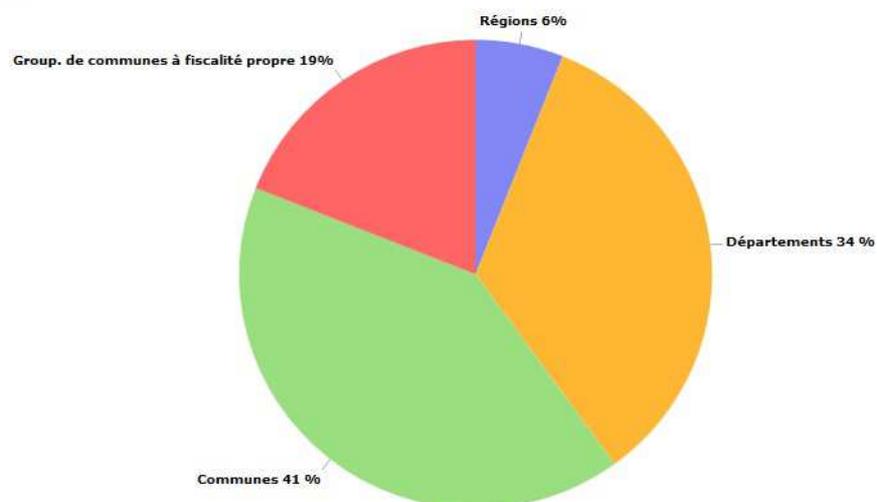
	2009	2010	2011	2012
Midi-Pyrénées	1 589	1 681	1 699	1 731
France	1 857	1 912	1 951	2 013

Sources : DGCL - DESL - DRFIP, Insee - Populations légales

Une part de l'endettement des départements plus importante en Midi-Pyrénées

Répartition de l'encours de la dette entre les collectivités locales et les groupements de communes à fiscalité propre en Midi-Pyrénées

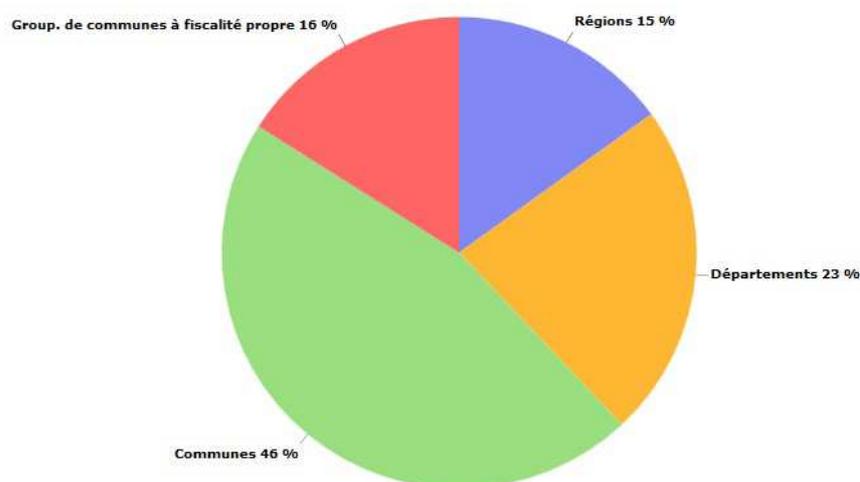
en %



Sources : DGCL - DESL - DRFIP, Insee - Populations légales

Répartition de l'encours de la dette entre les collectivités locales et les groupements de communes à fiscalité propre en France entière

en %



Sources : DGCL - DESL - DRFIP, Insee - Populations légales

Pour en savoir plus :

- « [Les collectivités locales en chiffres 2014](#) » et « [Rapports de l'Observatoire des finances locales](#) »

- Direction générale des collectivités locales, ouvrages consultables sur le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

6-3 L'abstention aux élections (édition 2013)

Pertinence

Selon la Stratégie nationale du développement durable (SNDD) 2010-2013, une bonne gouvernance doit faciliter l'adaptation au changement et aider la société à progresser en associant toutes les parties prenantes. La concertation qui associe tous les acteurs en constitue un élément clé. La participation aux élections permet d'approcher l'implication des citoyens dans les institutions et les grands débats collectifs et, plus généralement, dans l'exercice de la démocratie. Elle est aussi un reflet de la bonne santé du système politique et de la confiance que les citoyens lui accordent. À l'inverse l'abstention, si elle ne peut être systématiquement considérée comme une forme de non-citoyenneté ou d'insatisfaction, illustre une forme, sinon de désintérêt, du moins de désaffection d'une partie de la société vis-à-vis des grands enjeux de la vie publique.

Les élections présidentielles et législatives sont parmi les plus mobilisatrices. Mais chaque scrutin incarne des enjeux différents, ce qui peut expliquer de fortes différences d'une élection à l'autre. Ainsi, le report depuis 2002 des législatives après les présidentielles dans le calendrier électoral a déplacé une partie de la participation à ces élections vers les présidentielles.

L'indicateur retenu ici est l'évolution de l'abstention à toutes les élections non locales (hors municipales et cantonales). Il est complété par le taux de non-inscription sur les listes électorales, qui est aussi une forme de non-implication.

Analyse

Les élections présidentielles et législatives de 2012 confirment un taux d'abstention plus faible en Midi-Pyrénées qu'en France métropolitaine. La région figure parmi celles où les électeurs inscrits se sont les moins abstenus, avec ses voisines de la façade atlantique notamment. Le taux d'abstention aux élections présidentielles et législatives oscille autour de 10 % dans la région depuis près d'une quinzaine d'années. Les élections régionales mobilisent quant à elles de moins en moins d'électeurs en Midi-Pyrénées comme ailleurs en France : en 2010, le taux d'abstention y atteint 46 % en 2010 alors qu'il a franchi la barre des 50 % pour la première fois au niveau national.

À l'occasion des quatre consultations électorales de 2012 (deux tours des élections législatives et présidentielles), 10,4 % des électeurs ne se sont pas présentés aux urnes dans la région, contre 11,8 % en moyenne sur le territoire métropolitain. Midi-Pyrénées est ainsi, aux côtés des autres régions du sud-ouest et de la façade atlantique, une de celles où l'on vote le plus, lorsqu'on est inscrit sur les listes électorales. À l'opposé, dans les régions du nord et de l'est, les taux d'abstention sont les plus élevés depuis une quinzaine d'années.

La non mobilisation électorale des Midi-Pyrénéens oscille autour des 10 % depuis le milieu des années 90 pour ces deux types de scrutin réunis et reste toujours en deçà de la moyenne métropolitaine.

Alors qu'elle était relativement stable aux élections législatives et présidentielles de 2002 et 2007, la part d'électeurs assidus à tous les scrutins progresse fortement en 2012 en Midi-Pyrénées (69,6 % en 2012 soit + 17,6 points par rapport à 2007), de manière un peu plus marquée qu'en métropole (66,4 % soit plus 16,4 points). Cette forte hausse s'explique dans les deux cas par une baisse du nombre de « votes intermittents », part d'électeurs qui ne participent pas à chacun des quatre scrutins.

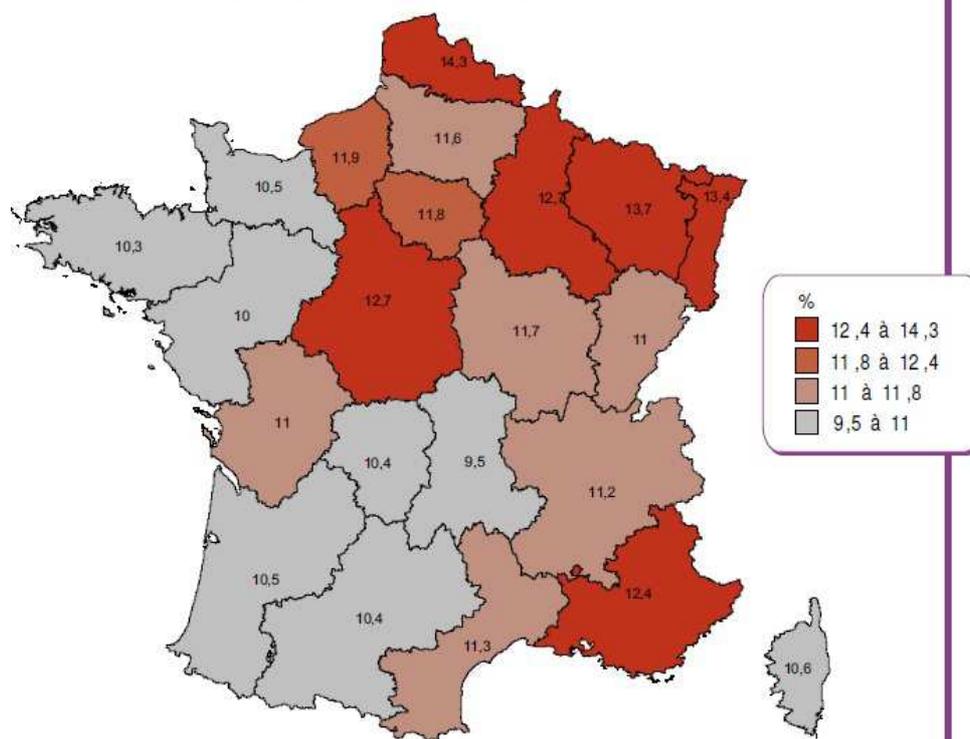
Si les électeurs inscrits de Midi-Pyrénées sont plus assidus que dans l'ensemble de la métropole, cela est dû aux inscrits des pôles urbains. Ceux-ci ne sont que 11 % à s'être systématiquement abstenus lors des deux tours de chaque élection, alors qu'ils sont prêts de 14 % à être dans ce cas en France métropolitaine. À l'inverse dans les communes isolées situées hors de l'influence des pôles urbains, 16 % des inscrits midi-pyrénéens ne se sont jamais déplacés pour les scrutins de 2012, contre seulement 10 % en France métropolitaine.

Les scrutins de portée régionale sont généralement moins mobilisateurs que ceux de portée nationale, même s'ils attirent néanmoins plus d'électeurs que les scrutins européens. L'abstention a battu son record aux élections régionales de 2010 : 46 % des inscrits ne se sont pas rendus aux urnes en Midi-Pyrénées, contre 31 % en 2004. Sur l'ensemble du territoire métropolitain, ce taux a atteint 49 %. Depuis plus de 30 ans et à l'exception de 2004, ces taux ne cessent d'augmenter en Midi-Pyrénées comme ailleurs, mais ils restent dans la région en deçà de ceux de la métropole. Le vote blanc ou nul peut être un autre signe de retrait ou d'insatisfaction par rapport à la vie politique. Bien que ce phénomène soit très réduit, il est un peu plus développé en Midi-Pyrénées qu'en moyenne en métropole.

Les taux de votants ou d'abstentionnistes sont calculés en référence aux électeurs inscrits sur les listes électorales. Or une partie du corps électoral potentiel n'est pas inscrit, et donc ne peut voter. En Midi-Pyrénées, les électeurs potentiels sont moins souvent inscrits sur les listes électorales que la moyenne des métropolitains. En 2012, la part des résidents en âge de voter non inscrits sur les listes est de 8 %, soit une des plus élevées des régions françaises (5^e rang). Cette différence provient du comportement des générations d'avant 1960. En effet, les plus de 50 ans s'inscrivent moins dans la région que sur le reste du territoire métropolitain. On constate le comportement inverse chez leurs cadets.

Niveau de diplôme et catégorie sociale interviennent fortement dans la participation à la vie électorale. En Midi-Pyrénées, en 2012, un tiers des électeurs potentiels non-diplômés ne se sont pas inscrits ou se sont abstenus. À l'opposé, les diplômés de l'enseignement supérieur se sont fortement mobilisés (7 % de non participants). De même les ouvriers et les employés ont moins participé aux scrutins (20 à 25 % de non-participation électorale) que les cadres (5 %), les professions intermédiaires (8 %) ou encore les agriculteurs (9 %).

En Midi-Pyrénées, le taux d'abstention est relativement faible
Taux d'abstention aux élections législatives et présidentielles de 2012



Source : Insee, enquête sur la participation électorale 2012

Une abstention stable aux élections présidentielles et législatives
Part des électeurs assidus, intermittents, abstentionnistes parmi les inscrits (en %)

Type d'élections	Année(s)	Midi-Pyrénées			France métropolitaine		
		Assidus	Intermittents	Abstentionnistes	Assidus	Intermittents	Abstentionnistes
Régionales et européennes	2004	40,9	36,8	22,3	35,9	38,2	25,9
Présidentielles (1995) et législatives (1997)	1995/1997	61,1	28,7	10,2	55,2	34,0	10,8
Présidentielles et législatives	2002	51,3	37,2	11,5	47,1	39,8	13,1
Présidentielles et législatives	2007	52,0	38,5	9,5	50,4	40,1	9,5
Présidentielles et législatives	2012	69,6	20,0	10,4	66,4	21,8	11,8

Note : l'Insee n'a pas fait d'enquête sur la participation électorale lors des élections européennes de 2009 et régionales de 2010

Sources : Insee, enquêtes sur la participation électorale de 1995-1997, 2002-2004, 2007-2008, 2009-2010

Pour en savoir plus :

« Participation aux élections de 2012 en Midi-Pyrénées : moins d'inscrits mais des électeurs plus assidus », Insee, Dossiers Etudes Midi-Pyrénées, novembre 2012.

« L'inscription et la participation électorale en 2012 : Qui est inscrit et qui vote », Insee Première n° 1411, septembre 2012.