



Les études de

La Fabrique Ecologique

FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

ÉTUDE

JUIN 2023

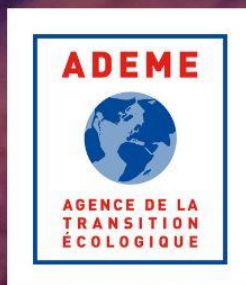
**PUBLICITÉ, COMMUNICATION ET
TRANSITION ÉCOLOGIQUE : COMMENT
AGIR SUR LE PLAN TERRITORIAL ?**

La Fabrique Ecologique

Réalisée par :

Raphaël QUINTEAU

Chargé d'études



SYNTHESE

Réguler la publicité et mettre la communication au service des enjeux environnementaux sont deux leviers régulièrement cités pour accélérer la transition écologique. Si les acteurs privés et les pouvoirs publics nationaux sont souvent interpellés pour faire évoluer les pratiques de publicité et de communication, l'action des communes et des intercommunalités est souvent absente des débats sur la régulation de ces deux activités. Pourtant, **les collectivités territoriales disposent d'une part des compétences pour réguler la publicité dans l'espace public, et d'autre part pratiquent la communication publique**. Elles bénéficient donc de **nombreuses opportunités** pour faire évoluer les pratiques de communication publique et commerciale dans le sens de la transition écologique. Cette étude fait donc un état des lieux des leviers dont disposent les communes et intercommunalités pour mettre pleinement la communication, qu'elle soit publique ou commerciale, au service de la transition de leur territoire.

En matière de publicité : des leviers règlementaires trop peu mobilisés par les collectivités...

L'un des premiers leviers dont disposent les collectivités touche aux boîtes aux lettres. En effet, elles peuvent mener des campagnes de promotion du dispositif « Stop Pub » qui permet à chaque habitant de signaler son refus de recevoir des imprimés publicitaires non adressés (IPSA). La marge de progression des collectivités est encore grande dans la mesure où en 2020, le taux d'apposition était de 17% alors que son potentiel est estimé à 30% environ¹.

Afin de réduire davantage le gaspillage causé par les IPSA et d'inverser le paradigme du *opt-out* publicitaire, une expérimentation « Oui Pub » est à l'œuvre dans certains territoires pilotes. Contrairement au « Stop Pub », si la personne n'a pas expressément exprimé son consentement en apposant un autocollant « Oui Pub » sur sa boîte aux lettres, alors cela signifie qu'elle refuse les IPSA. Après un an de mise en œuvre, les premiers résultats tendent à montrer que la majorité des ménages choisit de ne pas recevoir d'imprimés publicitaires. L'ADEME relève donc « *une baisse significative des imprimés publicitaires reçus et jetés, en particulier via la poubelle de tri sélectif*² ».

Les Règlements Locaux de Publicité communaux (RLP) ou intercommunaux (RLPi) permettent de définir des règles plus restrictives en matière de publicité, enseignes et préenseignes que celles énoncées par le Règlement National de Publicité, mais aussi d'assouplir certaines interdictions. Ainsi, suivant un zonage spécifique défini lors de son élaboration, un RLP(i) peut :

- Interdire les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol, trop prégnantes dans le paysage ;
- Limiter le nombre et le format des dispositifs publicitaires muraux ;
- Reconquérir les entrées de ville afin de donner une impression positive et une image dynamique de la commune ;
- Maîtriser et harmoniser les enseignes pour une meilleure lisibilité et une mise en valeur des sites.

Il ne s'agit là que d'un aperçu des possibilités offertes aux collectivités qui choisissent dans élaborer un. Pourtant, en 2021, le ministère de la Transition écologique dénombrait seulement 1 281 RLP et 176 RLPi en vigueur ou en cours d'élaboration.

En revanche, lorsque les collectivités territoriales se saisissent de leurs compétences, elles font face à plusieurs obstacles dont la nature varie. Pour élaborer un RLP(i), elles sollicitent généralement leur service urbanisme et des bureaux d'études spécialisés. Cette démarche comporte des failles, car elle pousse les collectivités à appréhender l'enjeu de la publicité sur leur territoire par le biais d'une approche technicienne, ce qui tend à occulter le caractère fondamentalement politique de la question. Les différents rapports ou propositions

¹ ADEME. 2021. *Accélération de la mise en œuvre de la loi AGEC concernant les imprimés publicitaires sans adresse non lus. Plan d'actions volontaires multipartites*, p.2. https://bibliothèque.ademe.fr/cadic/5195/plan_actions_imprimés_publicitaires_sans_adresse_14022021.pdf

² ADEME. 2023. « Expérimentation « Oui pub » : des premiers résultats tangibles. » <https://presse.ademe.fr/2023/06/experimentation-oui-pub-des-premiers-resultats-tangibles.html>

législatives ayant pour objectif de réguler et transformer l'activité publicitaire, à l'instar de celles formulées par la Convention Citoyenne pour le Climat, témoignent du caractère politique de la publicité. Il faut également rappeler qu'en 2022, 83 % des Français considéraient très ou assez souhaitable l'adoption d'une mesure d'interdiction « *la publicité pour les produits ayant un fort impact sur l'environnement* » afin de lutter contre les gaz à effet de serre³. Il est donc problématique que dans le processus d'élaboration d'un RLP(i), les habitants ne participent que très rarement à la définition de la place à accorder à la publicité dans l'espace public.

... et une réglementation comportant de nombreuses défaillances

Les collectivités font également face à des textes législatifs et réglementaires manquant de clarté et propices à des interprétations divergentes. Il peut s'agir d'une erreur rédactionnelle introduisant un contresens dans la réglementation ou d'un flou juridique quant aux possibilités offertes par la loi en matière de réglementation. Par exemple, les règles d'un RLP(i) ne doivent pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et de l'industrie et à la liberté de la publicité et de l'affichage au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, l'interdiction générale et absolue d'un type de dispositif sur l'ensemble du territoire d'une collectivité est considérée par certains comme illégale eu égard à ces libertés. Pour d'autres, l'interdiction des dispositifs numériques dans le règlement de Paris, qui date de 2012, démontre le caractère légal d'une telle mesure.

Les évolutions législatives ont permis des avancées en interdisant certaines pratiques (dépôt d'imprimés publicitaires sur les parebrises, banderoles publicitaires tractées par aéronefs) et en offrant aux collectivités de nouvelles possibilités d'encadrement pour les dispositifs situés derrière les vitrines. Ces leviers restent néanmoins insuffisants, et dans le cas précis des écrans situés derrière les vitrines, la loi Climat et résilience a introduit une nouvelle ambiguïté juridique. Enfin, il faut souligner que des évolutions réglementaires ont pu, à l'inverse, assouplir certaines restrictions. Les dispositifs publicitaires ont ainsi été autorisés dans l'emprise des aéroports et des gares ferroviaires, puis de certains équipements sportifs, puis des gares routières.

Une communication publique qui doit faire sa mue en s'engageant dans une démarche de communication responsable

Les communicants publics, en raison des nombreux rôles qu'ils sont amenés à endosser (informer de l'action publique, sensibiliser les citoyens, animer le territoire, etc.) bénéficient de nombreux atouts pour véhiculer de nouvelles normes sociales en faveur de la transition écologique de leur territoire. Mais pour que les communicants soient pleinement audibles et crédibles, ils doivent s'inscrire dans une démarche de communication responsable. Diffuser des messages responsables, favoriser le dialogue et la co-construction avec l'ensemble des acteurs du territoire, faire de l'éco-socio-conception des supports de communication, le tout dans une recherche d'efficacité maximale, de cohérence et d'éthique : il s'agit là de la colonne vertébrale d'une communication territoriale responsable.

Or, une démarche globale et articulée autour de l'ensemble de ces quatre paramètres fait souvent défaut au sein des services communication. Parmi les principales faiblesses identifiées, il y a l'absence d'un fil conducteur entre les différentes actions de communication sur la transition écologique, rendant les messages peu lisibles et cohérents ; une construction de ces messages qui suit un schéma trop vertical, notamment au sein même des services ; une démultiplication des canaux de diffusion sans toujours prendre en considération les impacts écologiques des supports de communication et leur pertinence au regard de l'objectif visé. Néanmoins, ces pratiques ne sont pas immuables et comme l'illustrent certaines collectivités rencontrées dans le cadre de cette étude, les services de communication ont de nombreux leviers pour agir et réorienter leur stratégie.

Une transition écologique plus cohérente et mobilisatrice grâce à la mise en récits

En ce qui concerne la transition écologique, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés à donner une cohérence d'ensemble à l'action publique. Elles peuvent sembler mettre en œuvre une succession de

³ ADEME, Daniel Boy RCB Conseil. 2022. *Les représentations sociales du changement climatique*. Rapport, p.18.

plans et documents techniques sans qu'une réelle trajectoire se dégage ou apparaisse. Or, une telle situation n'est pas propice à une mise en mouvement de l'ensemble de ces acteurs du territoire autour d'un projet de transitions qui fédère. Ce constat général s'applique également à la communication : les actions des collectivités en matière de publicité et de communication publique sont majoritairement dissociées, alors que leur mise en cohérence renforcerait la crédibilité et l'impact de l'action publique territoriale.

Pour parer ce déficit, une démarche de mise en récits du territoire en transition s'avère indispensable. Cette démarche diffère d'un simple travail de *storytelling* autour de l'action publique ou de la mise en œuvre d'un projet territorial déjà cadré. En effet, la mise en récits est un processus continu et au long court qui doit permettre aux habitants, associations et entreprises de devenir pleinement acteurs des différentes formes de transitions qui prennent pied sur leur territoire.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| PARTIE 1 : LA MISE EN RÉCIT(S) D'UN TERRITOIRE EN TRANSITION | 12 |
| I. L'émergence de nouveaux récits indispensables à la transition écologique et sociale | 12 |
| II. Les leviers pour parvenir à la mise en récits d'un territoire en transition | 14 |
| 1. Les clés méthodologiques pour une démarche viable et pérenne..... | 14 |
| 2. S'inspirer de collectivités territoriales engagées dans cette démarche..... | 15 |
| a. « Malaunay en transition(s) »..... | 15 |
| b. « Demain n'attend pas : Nantes se transforme... »..... | 17 |
| PARTIE 2 : LES LEVIERS D'UNE COMMUNICATION TERRITORIALE RESPONSABLE | 19 |
| I. Les fondements et les évolutions de la communication publique et territoriale | 19 |
| 1. Informer sur l'action publique et donner corps au territoire..... | 19 |
| a. <i>Entre politisation et dépolitisation : une certaine ambivalence</i> | 19 |
| b. <i>Assoir l'identité du territoire</i> | 21 |
| 2. Faire rayonner le territoire au-delà du périmètre local..... | 21 |
| a. <i>La mise en compétition des territoires</i> | 21 |
| b. <i>La construction stéréotypée des territoires</i> | 22 |
| 3. Parvenir à atteindre les habitants..... | 23 |
| a. <i>Le tournant participatif</i> | 23 |
| b. <i>La multiplication des supports</i> | 24 |
| II. Les piliers d'une communication territoriale responsable | 27 |
| 1. La mise en avant de messages responsables..... | 27 |
| a. <i>L'acculturation des agents : une première étape</i> | 27 |
| b. <i>Une nécessaire réflexion sur la manière de construire les messages</i> | 28 |
| c. <i>Reparamétrer les stratégies de marketing territorial</i> | 31 |
| 2. Favoriser le dialogue et la co-construction avec les acteurs du territoire..... | 32 |
| 3. Mettre en place une éco-socio-conception des outils de communication..... | 35 |
| a. <i>Écoconcevoir les projets éditoriaux</i> | 38 |
| b. <i>Écoconcevoir les événements</i> | 38 |
| c. <i>Écoconcevoir les projets digitaux</i> | 39 |
| d. <i>Une démarche plus globale de numérique responsable</i> | 40 |
| 4. Chercher l'efficacité des stratégies de communication en veillant à l'éthique..... | 43 |
| PARTIE 3 : LES LEVIERS TERRITORIAUX D'UNE REGULATION DE LA PUBLICITE | 46 |
| I. L'origine et l'évolution de la publicité extérieure | 46 |
| 1. De la réclame au panneau publicitaire..... | 46 |
| 2. L'impératif de la participation pour créer l'engagement..... | 47 |
| 3. La guérilla marketing : se démarquer, peu importe la légalité..... | 48 |
| 4. Des publicités toujours mieux ciblées..... | 49 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 5. | L'essor de pratiques publicitaires moins ostentatoires | 50 |
| 6. | État actuel du marché de la publicité extérieure..... | 51 |
| II. | Les nombreux impacts de la publicité : quelques éléments non exhaustifs..... | 53 |
| 1. | Une pollution lumineuse source de déséquilibres écosystémiques..... | 53 |
| 2. | Une consommation de ressources et d'énergie | 54 |
| 3. | Un imaginaire de la consommation heureuse, loin des impératifs de sobriété..... | 55 |
| 4. | Des impacts socio-économiques et des freins à la consommation responsable | 56 |
| 5. | Une privatisation des trottoirs | 56 |
| 6. | Des enjeux de santé publique | 58 |
| 7. | Des pratiques qui soulèvent des questions éthiques | 59 |
| III. | État des lieux de la réglementation de la publicité, des enseignes et préenseignes..... | 60 |
| 1. | Les grands principes constitutionnels et généraux qui encadrent la réglementation de la publicité extérieure | 60 |
| a. | <i>Le principe de la liberté d'expression et d'opinion.....</i> | 60 |
| b. | <i>Le principe du droit de propriété.....</i> | 60 |
| c. | <i>Le principe de prévention des atteintes à l'environnement.....</i> | 60 |
| 2. | Les compétences actuelles des collectivités en matière de publicité, enseignes et préenseignes..... | 60 |
| a. | <i>Compétences des communes et des intercommunalités en matière de publicité</i> | 60 |
| b. | <i>Les RLP(i) : principaux outils réglementaires à disposition des collectivités territoriales.....</i> | 61 |
| c. | <i>L'autorité compétente en matière de RLP(i)</i> | 63 |
| d. | <i>Les possibilités offertes par les RLP(i)</i> | 64 |
| e. | <i>La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) comme source de recettes</i> | 65 |
| 3. | Les dernières modifications apportées par la loi Climat et résilience et le Plan de sobriété énergétique | 65 |
| a. | <i>Une décentralisation complète de la compétence de police de la publicité.....</i> | 65 |
| b. | <i>Des possibilités d'encadrement de la publicité derrière les vitrines via un RLP(i)</i> | 67 |
| c. | <i>L'harmonisation des règles d'extinction pour l'ensemble des dispositifs</i> | 69 |
| 4. | Etat des lieux des procédures de sanctions | 70 |
| a. | <i>Les mesures de police.....</i> | 70 |
| b. | <i>Les sanctions administratives</i> | 70 |
| c. | <i>Les sanctions pénales.....</i> | 71 |
| 5. | Evolutions réglementaires en matière d'imprimés publicitaires sans adresse | 72 |
| a. | <i>Le « Stop Pub » : un dispositif efficace, mais stagnant.....</i> | 72 |
| b. | <i>Vers un dispositif opt-in : l'expérimentation « Oui Pub »</i> | 74 |
| IV. | Défaillances et critiques de la réglementation actuelle | 78 |
| 1. | Un processus d'élaboration des RLP(i) qui comporte des failles | 78 |
| a. | <i>La mobilisation de services « urbanisme » sans connaissance sur le droit de la publicité</i> | 78 |
| b. | <i>Une participation citoyenne faible, malgré le rôle essentiel des associations</i> | 78 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 2. | Une réglementation qui est sujette à interprétations et controverses..... | 80 |
| a. | <i>Des manquements dans les textes législatifs et réglementaires</i> | 80 |
| b. | <i>L'interdiction générale et absolue d'un dispositif : une source de tensions entre les acteurs</i> | 82 |
| 3. | Un passe-droit pour le mobilier urbain supportant de la publicité | 84 |
| a. | <i>Une organisation économique et politique qui favorise ces supports</i> | 85 |
| b. | <i>Un principe d'égalité remis en cause par le Conseil d'État</i> | 86 |
| c. | <i>Des collectivités qui sont tentées de ne pas respecter leur propre réglementation</i> | 87 |
| 4. | Des réglementations complexes à faire respecter | 89 |
| a. | <i>La décentralisation de la compétence de police, une porte ouverte au clientélisme</i> | 89 |
| b. | <i>Face au fléau de l'affichage sauvage, des outils juridiques inadaptés</i> | 90 |
| V. | Une publicité extérieure au service de la transition écologique : un long chemin à parcourir ⁹³ | |
| 1. | Quelques avancées en matière de supports publicitaires plus écoresponsables | 93 |
| 2. | Une indispensable évolution des messages publicitaires | 95 |
| a. | <i>Des efforts timides de la part du secteur</i> | 95 |
| b. | <i>Pour les collectivités : quels leviers pour encadrer le contenu des publicités ?</i> | 96 |
| | CONCLUSION | 99 |
| | MONOGRAPHIES | 103 |
| | La ville de Paris face à l'affichage sauvage : un combat à armes inégales | 104 |
| | La commune de Mordelles met un terme au financement du mobilier urbain d'information par la publicité 108 | |
| | À Lyon, élaborer un RLPi avec des parties prenantes aux interprétations divergentes du Code de l'environnement..... | 111 |
| | Sur le territoire métropolitain grenoblois : illustration d'un territoire en transition à travers la publicité | 121 |
| | Un processus de transition transversal au sein de la ville et de la métropole de Rennes | 129 |
| | La ville de La Rochelle, pionnière en matière d'écoconception de ses outils de communication | 140 |
| | Houdan, un service communication engagé malgré un manque de moyens | 149 |
| | À Angers Loire Métropole, une recherche constante de sobriété | 151 |
| | ANNEXES | 160 |
| | Annexe 1 : Liste des personnes interviewées | 160 |
| | Annexe 2 : Portrait des collectivités territoriales ayant répondu aux questionnaires | 162 |
| | Annexe 3 : Cadre réglementaire des technologies de ciblage publicitaire dans les dispositifs d'affichage | 164 |
| | Annexe 4 : Les différents types d'écrans numériques utilisés pour la publicité extérieure | 165 |
| | Annexe 5 : Propositions concrètes développées par diverses organisations associatives et militantes en matière de publicité extérieure | 166 |
| | GLOSSAIRE | 168 |

INTRODUCTION

Changement climatique, effondrement de la biodiversité, pollution de l'air, etc. Ces crises systémiques sont largement documentées par la communauté scientifique, et ce depuis de nombreuses années. Pour y faire face, une transition écologique et solidaire vers un nouveau modèle de société sobre et résiliente est indispensable. Pour y parvenir, les réponses doivent être individuelles et collectives, locales et globales. Pourtant, le passage à l'action semble toujours se faire attendre. Il y a bien des individus qui ont fait évoluer leur mode de vie, des entreprises qui ont modifié leur modèle économique, des politiques qui ont changé leur façon de gouverner, mais il s'agit d'une minorité agissante, encore trop peu visible et qui peine à essaimer. Ce constat est d'autant plus déroutant lorsqu'un nombre croissant de Français estime qu'il faudrait modifier de façon importante nos modes de vie pour limiter le changement climatique⁴. Les résultats d'une autre enquête récente sur la préférence des Français entre trois futurs modèles de sociétés (des « systèmes utopiques ») viennent appuyer ce constat. Réalisée auprès d'un échantillon représentatif, elle a révélé que 51 % d'entre eux préféreraient une société sobre et écologique.



Figure 1 : Répartition des répondants entre trois modèles de société

Source : L'ObSoCO / ADEME / BPI France Le Lab. 2022. Observatoire des perspectives utopiques. <https://lobsoco.com/perspectives-utopiques-vague-3/>

Il semble donc y avoir un décalage notable entre les aspirations et les actions d'une part importante de la population. Les communicants, à travers leurs diverses activités de communication, ont un impact conséquent sur le degré de cette dissonance cognitive :

- Ils peuvent contribuer à l'accentuer, notamment en véhiculant des normes et des représentations sociales stéréotypées qui ancrent les individus dans un modèle de surconsommation associé au bonheur et toujours plus éloigné de l'impératif de transition écologique ;
- Ils peuvent contribuer à la réduire en valorisant d'autres normes, en donnant à voir ce que pourrait être une société sobre et résiliente, en la rendant désirable et en favorisant le passage à l'action. Plus largement, les communicants peuvent et doivent promouvoir de nouveaux imaginaires et poser les bases nécessaires à la construction de nouveaux récits.

S'il est évident que l'ensemble des communicants devraient emprunter ce second chemin, cela est encore loin d'être le cas. En témoigne le nombre croissant de rapports et de propositions législatives ayant pour objectif de réguler et transformer l'activité publicitaire qui entre dans le champ de la communication commerciale. En effet, au cours de ces dernières années, la publicité a de plus en plus fait l'objet de débats dans l'espace public.

⁴ Dans la 23^e vague du baromètre de l'ADEME sur les représentations sociales du changement climatique, il s'agissait de 62% des personnes interrogées, soit le niveau le plus élevé depuis 2006. L'hypothèse « le progrès technique permettra de trouver des solutions », quant à elle, n'a recueilli que 11% des choix. Source : ADEME, Daniel Boy RCB Conseil. 2021. *Les représentations sociales du changement climatique*. Rapport, p.16.

Les critiques qui lui sont faites ne portent plus uniquement sur des problématiques sociales (vision stéréotypée, sexisme, etc.), mais également environnementales. La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) souhaitait ainsi « *interdire de manière efficace et opérante la publicité des produits les plus émetteurs de GES [gaz à effet de serre], sur tous les supports publicitaires* »⁵. Sa position rejoignait celle de Greenpeace France, du Réseau action climat et de Résistance à l'Aggression Publicitaire (RAP), qui militent pour une loi Evin Climat⁶. Par ailleurs, dans la 23^e vague du baromètre des représentations sociales du changement climatique de l'ADEME, 83 % des répondants considèrent très ou assez souhaitable l'adoption d'une mesure d'interdiction de « *la publicité pour les produits ayant un fort impact sur l'environnement* » afin de lutter contre les GES⁷. Dans leur rapport commandé par le ministère de la Transition écologique, Géraud Guibert et Thierry Libaert nuancent la viabilité de ces mesures d'interdiction⁸. Pour autant, le secteur de la publicité doit, selon eux, s'inscrire dans une stratégie cohérente de neutralité carbone à l'horizon 2050. Une évolution des instances d'autorégulation, des obligations d'information ou encore des incitations économiques sont d'autres exemples de propositions avancées par divers acteurs.

Les pouvoirs publics ont donc pris conscience de la nécessité de se saisir de cet enjeu. La loi Climat et résilience a apporté des modifications dans la réglementation de la publicité. Elle doit notamment interdire les publicités relatives à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles. Néanmoins, cette interdiction qui devait entrer en vigueur un an après la promulgation de la loi (le 22 août 2022) n'est toujours pas effective, car seul un projet de décret d'application a été publié à ce jour. En l'état, il est censé interdire la plupart des publicités pour les énergies fossiles (produits pétroliers, énergies issues du charbon minier ou de l'hydrogène carboné)⁹. Ce projet de décret, jugé trop peu ambitieux par beaucoup d'experts, comme par les militants, n'en est pas moins le reflet d'un processus de transformation - encore imparfait et source de dissensus - du secteur de la publicité.

La régulation du secteur soulève d'épineuses questions de principes et libertés - liberté d'expression, de commerce, de réception, principe de préventions des atteintes à l'environnement, etc. - ce qui peut avoir tendance à polariser le débat entre les personnes « pour une interdiction totale », ou du moins un strict encadrement et les professionnels pour qui « la publicité nous sauvera du désastre écologique ». Si ces deux pôles sont caricaturaux, ils permettent tout de même de soulever des questions intéressantes. Du fait de sa très forte capacité normative, la publicité participera-t-elle à l'avènement d'une société sobre et résiliente, en favorisant les changements de comportements individuels, ou bien continuera-t-elle à être un frein ? Pour l'heure, le secteur semble bien plus engagé dans une rhétorique écologique que dans des actions structurelles. Mais utiliser des termes ou des arguments écologiques ne rend pas pour autant une publicité responsable : nous parlons ici d'écoblanchiment. En s'engageant sur cette voie, les marques font preuve d'une vision de court terme et commencent déjà à en subir les conséquences. Le *greenwashing*, entré dans le langage courant, connaît une utilisation croissante, bien souvent à juste titre. À l'inverse, si n'importe quelle publicité, qu'elle soit réellement « verte » ou non, pouvait être taxée de *greenwashing*, ce concept serait rapidement vidé de son sens et transformé en « mot fourre-tout ».

Le domaine de la communication ne saurait se résumer à la sphère commerciale. La communication publique joue également un rôle dans la société et l'influence. « *La responsabilité du communicant public n'est pas une question de technique, c'est une question politique, philosophique, existentielle. Elle interpelle notre fonction à tous les niveaux, notre rôle d'influenceurs auprès de nos élus, de sensibilisation, de mise en place de démarches participatives, de concertation, et bien d'autres*¹⁰ ». Dans cette perspective, la communication

⁵ Convention Citoyenne pour le Climat. 2020. « Réguler la publicité pour réduire les incitations à la surconsommation ».

⁶ Greenpeace France, Réseau action climat et Résistance à l'agression publicitaire. 2020. *Publicité : pour une loi Evin climat*.

⁷ ADEME, Daniel Boy RCB Conseil. 2022. p.18.

⁸ Guibert, Géraud et Thierry Libaert. 2020. *Publicité et transition écologique*. La Fabrique Ecologique.

⁹ Les publicités pour le gaz devaient être autorisées jusqu'au 30 juin 2023 pour que la date d'interdiction coïncide avec la date à laquelle les tarifs réglementés de ventes s'arrêteront. De plus, cette interdiction ne devait pas s'appliquer à la publicité financière, aux actions de communications effectuées dans le cadre d'opérations de parrainage ou de mécénat et à la communication institutionnelle.

¹⁰ Bernard Deljarrie est président du Conseil coopératif du réseau des communicants publics Cap'Com. Source : Deljarrie, Bernard. 2020. « Adapter la fonction communication aux nouveaux impératifs de la transition environnementale. » *Cap'Com*, le 4 février 2020. <https://www.cap-com.org/actualite/C3%A9s/adapter-la-fonction-communication-aux-nouveaux-imperatifs-de-la-transition>

publique territoriale est particulièrement intéressante : d'une part elle s'attache à expliquer l'action publique menée dans des collectivités territoriales qui ont de nombreuses compétences en matière de transition écologique, et d'autre part elle jouit d'une proximité avec les acteurs du territoire.

Trouvant son origine à la fin des années 1970, puis connaissant un important essor au début des années 1980 dans un contexte de décentralisation, la communication territoriale a permis de donner une identité et un sens à des structures administratives en quête de légitimité. Elle a dû répondre, en premier lieu, à une mission d'intérêt général consistant à rendre compte aux citoyens des politiques publiques menées par les élus dans le cadre d'un contrat électoral tacite. Cela a pris la forme d'une communication institutionnelle et pédagogique, avec une certaine dimension électoraliste dans les débuts, avant de tendre vers une dépolitisation, concomitante à la professionnalisation de l'activité. En parallèle, elle a eu pour fonction d'animer le territoire, lui donner corps au moyen d'une communication plus identitaire. Naviguant entre approche journalistique et approche marketing, la communication territoriale a indéniablement un caractère hybride. Mais il semblerait que les services de communication territoriale aient réussi à trouver un certain équilibre dans ce mélange des genres, car contrairement à la communication commerciale ou politique, elle n'est pas appréhendée comme une pratique déconsidérée. Cela peut également s'expliquer par son ancrage territorial et sa proximité avec les habitants, les associations, les entreprises, etc.

Réduire la communication publique à un simple reflet de l'intérêt général, c'est lui ôter sa capacité normative et son influence sur les représentations sociales. Or, ces caractéristiques qui lui sont propres s'avèrent être de véritables atouts à mobiliser pour parvenir à relever les nombreux défis posés par la crise écologique. Maniée avec précaution, elle revêt une importance stratégique pour accompagner les changements de comportements, sensibiliser aux impacts du changement climatique et enfin donner à voir ce que pourrait être un territoire sobre et écologique. Le local et la proximité sont deux paramètres essentiels pour parvenir à une prise de conscience qui se mue en actions concrètes. Les discours sur le dérèglement climatique ont tendance à être abstraits (les nombreux indicateurs ou encore le calcul du bilan carbone sont techniques et relativement indigestes) et lointains (la recherche d'images symboliques conduit souvent à montrer les conséquences du changement climatique sur d'autres continents). Il en résulte un phénomène (le changement climatique) aux impacts difficilement figurables dans la vie quotidienne et dans l'espace vécu. Pourtant, le changement climatique a une forte dimension territoriale qu'il s'agit de considérer. « *Il faut prendre acte de ces interdépendances, de la complexité du monde, ne pas vouloir trop le réduire, accepter l'émergence inévitable de conflits d'objectifs et de tension et même les donner à voir pour travailler à la définition de compromis socialement acceptables, en associant habitants, usagers et citoyens, de différentes façons¹¹* ».

La tâche qui incombe aux services de communication ne se résume pas à la teneur des messages. L'avènement des technologies de l'information et la communication (TIC) a conduit à une multiplication des supports : affiches, magazines, sites Internet, applications mobiles, réseaux sociaux... Or, tous ces médias ont un impact environnemental, et aussi nécessaire que soit la communication territoriale, elle ne peut pas faire l'économie d'une analyse critique de chacun de ces supports. Les services disposent de ressources pour les aider dans leur démarche (guides pratiques, labellisations, référentiels, formations, etc.) Repenser les supports au regard de leur empreinte environnementale n'est pas forcément un retour à des pratiques « archaïques », mais permet au contraire de renouer avec la dimension stratégique de la communication en insérant de nouveaux paramètres. Comme ont pu l'affirmer tous les agents des services de communication interviewés dans le cadre de cette étude, pour s'engager dans une démarche de communication responsable, il faut faire preuve d'une certaine humilité. *In fine*, c'est une communication plus efficace qui doit émerger : efficace, avec un moindre effort (sur le plan énergétique par exemple).

Diffuser des messages responsables, favoriser le dialogue et la co-construction avec l'ensemble des acteurs du territoire, faire de l'éco-socio-conception des supports de communication, le tout dans une recherche

¹¹ Bouba-Olga, Olivier. 2022. « Chômage, démographie, services publics... : 'Les territoires sont une échelle essentielle d'analyse et d'action'. » *Le Monde*, le 11 novembre 2022. https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/11/chomage-demographie-services-publics-les-territoires-sont-une-echelle-essentielle-d-analyse-et-d-action_6149461_3232.html

d'efficacité maximale, de cohérence et d'éthique : il s'agit là de la colonne vertébrale d'une communication territoriale responsable¹². Mais aussi vertueuse et indispensable est-elle, son impact peut s'avérer moindre lorsque le territoire sur lequel elle prend place est jonché de dispositifs publicitaires. Dans l'espace public, les habitants font souvent face à des injonctions contradictoires : une communication municipale les sensibilise à des écogestes, puis quelques mètres plus loin, une publicité les pousse à acheter un SUV. Pour endiguer ce phénomène, les collectivités territoriales disposent de leviers. Elles peuvent notamment élaborer des règlements locaux de publicité à l'échelle communale (RLP) ou intercommunale (RLPi) afin d'encadrer la publicité, les enseignes et préenseignes sur leur territoire. Toutefois, un nombre restreint de collectivités territoriales s'est saisi de ses compétences en la matière. Seuls 176 RLPi et 1 282 RLP étaient en vigueur ou en cours d'élaboration en 2021¹³. Cela signifie qu'environ 14 % des intercommunalités françaises étaient couvertes par un RLPi et moins de 4 % des communes d'un RLP (le pourcentage des communes couvertes augmente lorsqu'on y ajoute celles qui appartiennent aux intercommunalités ayant un RLPi). Une proportion importante de Français vit tout de même dans un territoire couvert par un RLP(i), car les métropoles et communautés urbaines en ont pour la plupart élaboré un. À ce jour, les politiques et initiatives prises par les collectivités territoriales dans le domaine de la publicité n'ont fait l'objet d'aucun examen précis.

Par le prisme de la communication, cette étude a donc pour ambition d'établir un diagnostic minutieux des actions menées et de la prise en compte de la transition écologique par les communes et intercommunalités, pour aboutir à la co-construction d'un projet de territoire sobre, désirable et résilient.

Pour rendre un territoire sobre et résilient, une mise en récits territoriale est nécessaire, en expliquant sa pertinence et son processus d'élaboration. Elle ne pourra se mettre en œuvre sans la prise en compte des interdépendances et les oppositions entre la publicité extérieure et la communication publique territoriale (partie I).

Après avoir analysé les fondements et les évolutions de la communication publique territoriale, quatre domaines d'actions sont proposés pour tendre vers une communication responsable dans les communes et les intercommunalités (partie II).

S'agissant de la publicité, un état des lieux de la réglementation en vigueur est dressé, avant de discuter des avancées potentielles ou effectives de la publicité extérieure en matière de transition écologique sur les territoires (partie III).

Pour chacune de ces trois parties, il s'agit de répertorier de bonnes pratiques pour que les collectivités disposent d'un référentiel et puissent mutuellement s'inspirer.

¹² Jahnich, Mathieu, Valérie Martin et Thierry Libaert. 2022. « Définition de la communication responsable. » dans *Le Guide de la Communication Responsable*. ADEME, p.182.

¹³ Ministère de la Transition écologique. 2022. *Le Règlement Local de Publicité communal ou intercommunal. Un outil pour adapter la publicité aux spécificités locales de votre territoire*.

Méthodologie de l'étude

Ce rapport repose sur une combinaison de trois approches. Il a débuté par une revue de la littérature pluridisciplinaire et du cadre juridique et réglementaire de la publicité extérieure. Il s'appuie également sur de multiples visites de terrain et entretiens semi-directifs avec une pluralité d'acteurs : des universitaires, avocats, agents des services de l'État, élus locaux, techniciens au sein de collectivités territoriales et associations militantes. Ces échanges ont donné lieu à la réalisation de sept monographies qui s'attachent à décrire de manière approfondie les actions mises en œuvre en matière de publicité extérieure et/ou de communication responsable sur le territoire communal ou intercommunal. Les collectivités territoriales concernées sont :

- La commune de Mordelles, la ville de Paris et la Métropole de Lyon sur les enjeux de publicité ;
- La ville de La Rochelle, la ville de Rennes et Rennes Métropole sur les enjeux de communication responsable ;
- La ville de Grenoble et Grenoble-Alpes-Métropole, la ville d'Angers et Angers Loire Métropole sur les enjeux de publicité et de communication responsable.

L'annexe 1 récapitule les différentes personnes auditionnées.

Afin de dresser un bilan de la prise en compte des enjeux de publicité et de communication responsable dans les communes et intercommunalités, quatre questionnaires ont été créés et diffusés auprès des collectivités territoriales (deux questionnaires sur la publicité à destination soit des communes, soit des intercommunalités et deux questionnaires sur la communication responsable suivant le même schéma). Composés de plusieurs sections thématiques, ces questionnaires comprenaient essentiellement des questions fermées à choix unique ou multiple. Les réponses collectées ont eu vocation à illustrer la diversité des situations entre les collectivités territoriales concernant les enjeux de publicité locale et de communication territoriale.

Plusieurs graphiques jalonnant l'étude sont issus des résultats de ces questionnaires. Ceux-ci doivent néanmoins être interprétés avec précaution pour leur représentativité à l'échelle nationale, le nombre de répondants étant faible (*cf.* annexe 2). Le faible taux de réponses a en lui-même valeur d'analyse. Il peut illustrer l'intérêt encore modeste des collectivités territoriales pour ces sujets.

PARTIE 1 : LA MISE EN RÉCIT(S) D'UN TERRITOIRE EN TRANSITION

Si la notion de récit peut être définie de différentes manières, il existe tout de même des critères qui permettent d'en dessiner les contours. Un récit déploie une succession temporelle d'actions ; il s'organise par une mise en intrigue qui donne sens à cette succession d'actions ; il met en avant l'engagement d'acteurs qui contribuent à la dynamique narrative¹⁴.

I. L'émergence de nouveaux récits indispensables à la transition écologique et sociale

Dans le concept de transition écologique, le terme « transition » induit une phase transitoire et évolutive vers une société sobre, écologique et résiliente. L'enjeu porte donc sur la mise en mouvement de tous les acteurs en direction de ce modèle de société renouvelé. Or, ce passage à l'action reste encore marginal et bon nombre d'acteurs adoptent « *une attitude de passagers clandestins consistant à rester passif, en attendant que d'autres agissent*¹⁵ ». L'un des principaux facteurs explicatifs réside dans le récit dominant, celui d'un développement économique infini qui se structure autour d'un modèle linéaire et dont l'objectif est une consommation exponentielle. À de nombreux égards, la publicité est le bras armé de ces récits parce que son caractère normatif permet de nourrir l'imaginaire du consumérisme comme source d'accomplissement et d'atteinte du bonheur. Dans ce contexte, l'enjeu est donc de rompre avec ce schéma et de faire advenir des récits alternatifs porteurs de normes et valeurs renouvelées et compatibles avec les défis actuels. Et les projets ou initiatives œuvrant en ce sens sont de plus en plus nombreux, ce qui témoigne d'un intérêt croissant. Mais la tâche n'est pas aisée dans la mesure où « *le plus souvent, les imaginaires (individuels et collectifs) restent dans les limites de ce qui nous est familier : nos systèmes économiques, sociaux et politiques, l'état des connaissances scientifiques, l'état de la nature et de l'environnement tel que nous le connaissons et dont nous savons cerner la continuité historique. En effet, notamment parce que nous recherchons en permanence (et sans le vouloir) à mettre toutes nos connaissances, croyances et émotions en cohérence, nous avons bien du mal à sortir de nos cadres cognitifs pour imaginer des disruptions ; nous avons aussi beaucoup de mal à partager nos croyances et nos imaginaires avec des personnes qui ne nous ressemblent pas, à sortir de nos communautés de pensée*¹⁶ ». Alors, pour parvenir à extirper les récits d'un cadre préétabli, y incorporer une part d'utopie pourrait s'avérer utile à partir du moment où ces récits prennent appui sur des réalités concrètes. L'enjeu est donc de partir du réel pour le transformer, en utilisant la fiction¹⁷.

Dans leur grande majorité, les spécialistes prônent un récit positif qui réenchante le monde vécu et rend désirable la transition écologique afin de mobiliser les citoyens. D'autres en revanche émettent un certain nombre de réserves sur cette logique. Parmi les craintes soulevées, il y a le risque que cette forme d'injonction au désirable conduise à une perte de créativité et d'imagination avec des représentations figées de la transition écologique¹⁸. À l'inverse, certains auteurs défendent une théorie du catastrophisme éclairé qui place la projection de la menace comme préalable à la mise en place d'actions qui la contre. D'autres défendent l'idée que des émotions négatives, telles qu'un sentiment de colère, auraient un pouvoir tout aussi mobilisateur que les émotions positives¹⁹. L'enjeu porterait davantage sur la dimension inspirante des récits. Pour Cynthia Fleury, philosophe et psychanalyste, un autre paramètre est à prendre en considération : il s'agit

¹⁴ Lévy, Jacques et Michel Lussault (dir.). 2013. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Berlin.

¹⁵ Propos tenus par Cynthia Fleury, philosophe et psychanalyste, lors du 34^e Forum de la communication publique. Source : Deljarrie, Bernard. 2023. « La communication territoriale au défi de l'information environnementale. » *Cap'Com*, le 16 mars 2023. <https://www.cap-com.org/actualite/C3%A9s/la-communication-territoriale-au-defi-de-linformation-environnementale>

¹⁶ Prévot, Anne-Caroline. 2020. « Préface. » Dans *Arborescences Futures*, les Cahiers du CSF 001, sous la direction de Bérénice Béguerie et Fabien Goutelle. Phenicusa Press, p.10-1. https://files.cargocollective.com/c436085/Cahiers_du_CSF_001.pdf

¹⁷ ADEME. 2022. « Les nouveaux récits par Valérie Zoydo. » ADEME. <https://communication-responsable.ademe.fr/nouveaux-recits/la-puissance-des-recits/les-nouveaux-recits-par-valerie-zoydo>

¹⁸ Lavigne parle ainsi des jardins partagés ou encore des repair cafés qui sont omniprésents lorsqu'il s'agit d'imaginer la ville de demain. Bien que positif sur le plan environnemental, l'auteur regrette le fait que ces récits satureront la capacité des individus à imaginer. Source : Lavigne, Joffrey. 2022. « Nous pouvons fissurer les imaginaires dominants. » *spin/off*, le 25 janvier 2022. <https://spinoff.spintank.fr/articles/joffrey-lavigne-nous-pouvons-fissurer-les-imaginaires-dominants/> ; Lavigne, Joffrey. 2020. « Désirs de fictions désirables. » *La Tribune*, le 16 juillet 2020. <https://www.leblogdelatourne.org/post/d%C3%A9sirs-de-fictions-d%C3%A9sirables>

¹⁹ Lucchese, Vincent. 2019. « Avec l'effondrement, une guerre des récits a commencé. » *Usbek&Rica*, le 10 septembre 2019. <https://usbeketrica.com/fr/article/effondrement-guerre-recits-arthur-keller>

du mécanisme par lequel les êtres humains produisent des stratégies de défense contre le changement. Par conséquent, si la transition écologique est uniquement perçue comme une forme de contrainte impliquant de nombreux renoncements, elle ne serait pas capacitaire et aurait peu de chance de créer une dynamique d'engagement. Parmi les écueils à éviter, la philosophe identifie notamment le manque de clarté et les vérités définitives qui auraient pour conséquences d'entraver la capacité des individus à se projeter et qui renforceraient une forme de déni²⁰.

Il y a en revanche un quasi-consensus autour de l'importance des initiatives locales qui sont portées par des collectifs d'individus qui expérimentent des transitions et créent des alternatives, en participant ainsi au renouvellement des récits et donnant à voir des modes d'organisation écologiques. Ces démarches, qui varient par leur échelle, peuvent se structurer à travers des réseaux, ce qui favorise le partage d'expériences et pourrait inspirer d'autres territoires.

²⁰ Intervention de Cynthia Fleury lors d'une conférence avec Dominique Bourg et Arthur Keller sur le thème « Les effondrements » dans le cadre du cycle *Imaginaires des futurs possibles*, le 2 décembre 2019 <https://wp.unil.ch/futurspossibles/2019/12/dominique-bourg-cynthia-fleury-et-arthur-keller-sur-les-effondrements/> ; Legros, Claire. 2020. « Cynthia Fleury : 'L'un des enjeux de l'épidémie est de construire un comportement collectif respectueux de l'Etat de droit'. » *Le Monde*, le 27 mars 2020. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/27/cynthia-fleury-l-un-des-enjeux-de-l-epidemie-est-de-construire-un-comportement-collectif-respectueux-de-l-etat-de-droit_6034577_3232.html

II. Les leviers pour parvenir à la mise en récits d'un territoire en transition

1. Les clés méthodologiques pour une démarche viable et pérenne

Plusieurs outils peuvent aider les collectivités à mettre en œuvre cette démarche en évitant certains écueils. En effet, le Centre ressource du développement durable (Cerdd), accompagné de La Fabrique des Transitions, a dressé les contours d'une mise en récits des projets de transition et identifié des clés méthodologiques.

Tout d'abord, les collectivités territoriales doivent avoir conscience qu'il s'agit d'une démarche sur le long court qui consiste à faire émerger une dynamique de dialogue à animer dans la durée. Lorsqu'elles s'engagent dans une démarche de mise en récits, elles doivent veiller à construire collégialement la trame narrative en misant sur l'intelligence collective. Il s'agit d'impliquer toutes les parties prenantes qui au quotidien donnent corps au territoire et le font évoluer. C'est un travail d'écriture à plusieurs plumes avec une approche multi-échelle et multi-acteurs, et qui remet en perspective des points de vue différents. Cela nécessite la mise en place d'un cadre innovant et agile pour s'adapter au contexte local. Pour favoriser et pérenniser la participation citoyenne en permettant à chacun de prendre part à la démarche, il est utile de créer de nombreux espaces dédiés à l'implication des habitants dans le projet de territoire.

La méthode d'action mise au point par le Cerdd se structure autour de grands axes :

- La mise en trajectoire du projet. Il s'agit d'effectuer un travail de prospective afin de tracer l'horizon du projet et les étapes pour l'atteindre en les situant sur le plan temporel. Ce travail doit permettre de rendre le projet désirable et de donner envie aux acteurs du territoire de s'engager individuellement et collectivement.
- La mise en mouvement des parties prenantes et plus largement des différents acteurs du territoire. Il s'agit de créer et de pérenniser des espaces leur permettant de s'impliquer, de collaborer. Toute personne qui le souhaite doit pouvoir être incluse à la démarche. Il faut favoriser la prise d'initiatives et inviter tout un chacun à être force de propositions.
- L'élaboration d'une communication sincère sur la démarche.
- L'évaluation de la démarche. Il s'agit d'évaluer les valeurs immatérielles du projet, d'apporter des ajustements à la démarche en fonction des évolutions du territoire et des retours des parties prenantes afin de maintenir sa pertinence, mais aussi de célébrer les réussites.
- L'établissement d'un management coopératif avec les parties prenantes. Il s'agit de revenir sur les processus de travail, de créer les conditions de dialogues, de ne pas passer sous silence les conflits, de montrer le chemin parcouru et de reconnaître et avoir de la considération pour l'engagement de toutes les personnes.

Les récits peuvent se matérialiser de différentes manières. Ils peuvent imprégner les événements organisés par la collectivité, ils peuvent donner lieu à des expositions ou à des créations iconographiques (photos, illustrations, vidéos), ils peuvent transparaître dans des textes (articles de presse, site web, etc.). L'organisation de réunions, d'ateliers ou encore de visites de terrains est indispensable pour les nourrir et les faire évoluer.

En revanche, si la démarche est descendante et unidirectionnelle en omettant la dimension relationnelle des récits, alors elle s'apparentera à du *storytelling* dans sa dimension marketing. Dépendamment de la nature de l'histoire racontée, cette démarche pourra potentiellement participer à renouveler les imaginaires, mais de manière marginale. Surtout, elle ne sera pas un véritable levier pour un passage à l'action. Sans co-construction, rien ne garantit que les acteurs du territoire se sentent impliqués et parties prenantes de cette transition.

| Mise en mouvement | | | |
|--|--|---|--|
| Se mettre en trajectoire | Soutenir la (dé)construction de l'identité narrative | Savoir communiquer utilement et sincèrement | Impliquer |
| <ul style="list-style-type: none"> - Avoir une compréhension rétrospective de l'histoire du territoire, y puiser des ressources - Se situer dans le temps - S'exercer à la prospective - Clarifier l'horizon et donner envie de s'engager - Se déplacer individuellement et collectivement (conduite du changement) | <ul style="list-style-type: none"> - L'identité est le fruit d'une narration - Faciliter les histoires alternatives par rapport à celles qui dominent - Démultiplier les formats de mise en récits et de construction du « nous » | <ul style="list-style-type: none"> - Étudier les techniques narratives - Faire du buzz - Valoriser les personnages, les héros de vos projets et créer une ambiance | <ul style="list-style-type: none"> - Créer et pérenniser les espaces d'implication - Susciter la prise d'initiatives - Donner à voir ce qu'est la démocratie narrative - Permettre l'inclusion de nouveaux.elles venu.es - Ancrer une démarche collective d'apprentissage |
| Pilotage | | | |
| Évaluer le changement | | Manager en coopération | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Vérifier les faits - Évaluer les valeurs immatérielles du projet (confiance, connaissance, etc.) - Célébrer les réussites par les récits | | <ul style="list-style-type: none"> - Revenir sur les processus de travail, y compris sur les conflits - Créer les conditions de dialogue et y accorder de l'importance - Révéler les valeurs et montrer le chemin parcouru notamment entre pairs - Reconnaître l'engagement de chacun.e | |

Figure 2 : Reproduction de la synthèse des objectifs de la mise en récits du Cerdd

Source : Cerdd. 2021. *Repères sur la mise en récit(s) de vos projets de transitions*, p.16.

2. S'inspirer de collectivités territoriales engagées dans cette démarche

Plusieurs collectivités ont engagé un travail intéressant de mise en récits de leur transition. Deux d'entre elles, Nantes Métropole et Malaunay, sont indiquées dans cette étude à titre d'illustration.

a. « Malaunay en transition(s) »

La commune de Malaunay est engagée dans une démarche de mise en récits depuis 2016. L'émergence du projet territorial de transitions est en revanche bien antérieure à cette date. Ce projet a démarré au milieu des années 2000 sous l'angle de la transition énergétique. À cette fin, l'exécutif a mis en place 50 actions issues notamment des propositions du comité éco-citoyen interne aux services qui a été créé en 2006 et qui devait travailler sur les leviers pour réduire les consommations énergétiques. Par la suite, des ateliers de la transition

se sont organisés avec les élus, les services et des acteurs de la société civile. Il en a résulté une nouvelle feuille de route. Malaunay s'est également lancé dans la démarche Cit'ergie²¹ (elle a obtenu le label en 2015), puis a mis en place toute une série d'actions (rénovation du patrimoine public²², installation d'une centrale photovoltaïque en autoconsommation collective, etc.) dans le cadre de l'appel à initiatives Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV)²³ dont la commune de Malaunay a été lauréate.

Face à cette prolifération d'actions concrètes, la commune a pensé nécessaire de donner une cohérence à son projet plus global de transition. Il s'agissait aussi de travailler sur le volet social du projet afin de mobiliser une plus large part des habitants. Ces réflexions ont conduit à la création d'un service de communication qui a dû faire un diagnostic, puis élaborer une nouvelle stratégie s'inscrivant dans une logique de mise en récits. Cette stratégie s'est structurée autour de trois principaux enjeux : rendre lisible l'action publique, reconnaître le projet global de la collectivité, convaincre les citoyens de la pertinence du projet pour favoriser leur passage à l'action et par ricochet, accroître la puissance d'agir de Malaunay. Le service a donc créé la marque territoriale « Malaunay en transition(s) » qui est à présent visible sur l'ensemble des supports de communication, mais également sur les bâtiments municipaux, le matériel de tri, etc. Partant du constat que la participation citoyenne favorise les changements de comportement, la commune a lancé en 2018 le défi « La transition prend ses quartiers ». 110 habitants réunis en plusieurs équipes ont été accompagnés et formés durant trois mois pour réaliser des défis autour de sept thématiques : énergies, déchets, mobilité, alimentation, consommation responsable, biodiversité, bien-être. Par la suite, ils ont été invités à proposer des projets allant dans le sens de la transition écologique. Malaunay a fait appel à une bédéiste pour mettre en dessin et en récit cette aventure dans une bande dessinée envoyée à l'ensemble des habitants. L'exécutif a mis au point de nombreux leviers pour favoriser l'implication des citoyens et en faire de véritables acteurs du territoire. Un service municipal d'accompagnement des initiatives citoyennes a vu le jour pour accompagner, soutenir (y compris financièrement) et mettre en relation les citoyens et d'autres acteurs (publics et privés)²⁴. Dans le cadre du renouvellement de l'un des labels du programme Territoire engagé transition énergétique (ex-Cit'ergie), la commune a lancé un forum citoyen de consultation. Pour ce faire, elle a créé un arbre à vœux lors de la fête du village. La stratégie était d'inciter une diversité de publics à participer en allant dans les lieux qu'ils fréquentent, plutôt que de chercher à les faire venir à des réunions de concertation qui, selon l'agent chargé de la participation citoyenne, attirent peu de monde²⁵. Ce constat fait écho aux résultats du 7^e baromètre Epiceum & Harris Interactive de la communication locale, où 64 % des Français ont indiqué ne jamais utiliser les réunions publiques pour s'informer, et pour 27%, ne l'est utiliser que de temps en temps²⁶. Les habitants, porteurs de ces multiples initiatives, sont mis en valeur dans le journal municipal à travers des témoignages et en étant placés en une. Ils incarnent le récit territorial qui se structure autour d'eux. En parallèle, cette logique de mise en récit a fait évoluer les services dans leur manière de fonctionner en poussant à davantage de transversalité ou de cohésion. L'enjeu est à présent de pérenniser la dynamique et de communiquer honnêtement sur la trajectoire et le projet, même lorsque les faits sont décevants (par exemple, une action publique n'a pas toujours les effets escomptés), sans démobiliser²⁷.

²¹ Il s'agit d'une démarche portée par l'ADEME visant à inciter les collectivités territoriales à améliorer de manière continue les actions menées en matière de climat, d'air et d'énergie grâce à un référentiel et un processus de labellisation. À présent, le label Cit'ergie a été remplacé par le label Climat-Aire-Energie et correspond à l'un des deux volets du programme Territoire Engagé Transition Écologique.

²² Cette action a permis à la collectivité d'économiser annuellement plus de 70 000 euros entre 2006 et 2018. Source : CLER. 2021. *Porter un projet de territoire en transition. Articuler les démarches méthodologiques*. CLER, p.55. <https://cler.org/wp-content/uploads/2021/05/Porter-un-projet-de-territoire-en-transition-2021.pdf>

²³ Les territoires lauréats sont considérés comme territoires d'excellence de la transition énergétique et écologique.

²⁴ Par exemple, pour un projet de jardin partagé porté par deux habitantes (le Jardin du Coton), la commune a pris une posture de facilitateur en aidant d'une part à convaincre le bailleur qui était propriétaire du terrain et d'autre part, en trouvant des financements notamment auprès de l'État.

²⁵ Verdin, Maxime. 2022. « Malaunay. Deuxième volet : l'implication citoyenne, un levier pour amplifier la puissance d'agir ! » *DARD/DARD*, n° 1 : 74-85. DOI 10.3917/dard.007.0074

²⁶ Epiceum & Harris Interactive. 2022. *Résultats du baromètre Epiceum & Harris Interactive de la communication locale*, p.10.

<https://barometrecomlocale.fr/wp-content/uploads/2022/11/Rapport-Harris-Barome%CC%80tre-de-la-communication-locale-2022.pdf>

²⁷ Cerdd. 2023. « Concilier communication et mise en récit : pari réussi à Malaunay. » Cerdd, le 7 mars 2023.

<https://www.cerdd.org/Actualites/Territoires-durables/Concilier-communication-et-mise-en-recit-pari-reussi-a-Malaunay>

b. « *Demain n'attend pas : Nantes se transforme...* »

Nantes Métropole a pris elle aussi le chemin d'une mise en récits. Cette orientation a été formalisée avec la création d'une « Cellule Récit » composée de deux chargés de mission récit territorial qui s'emploie depuis l'été 2022 à élaborer une stratégie dans le but de donner de la cohérence et de la visibilité aux actions menées par la métropole. « *L'idée sera de mettre en perspective l'essentiel de ce que nous faisons déjà et d'en montrer tous les co-bénéfices*, explique l'une des nouvelles chargées de mission. *Par ailleurs, nous accompagnerons le changement des comportements en proposant de nouveaux défis plus ambitieux sur les transitions*²⁸ ». À cette fin, la cellule va finir une trajectoire autour de grands messages fédérateurs et transversaux qui permettent l'engagement de tout un chacun tout en veillant à garder une harmonie d'ensemble. Pour autant, ces messages qui ont vocation à être déclinés en plusieurs chapitres structurants au fil des ans ne sont pas artificiels. Ils se basent sur des éléments tangibles propres au territoire et à ses spécificités. Ils permettent d'ancrer ce récit dans le réel et de donner une perspective globale réaliste (sans omettre sa part d'utopie engageante). Par ailleurs, ce récit devra être transmis au moyen d'outils écologiquement et socialement construits, pour une cohérence renforcée.

Dans le cadre de sa démarche « *Demain n'attend pas : Nantes se transforme...* », la métropole a engagé plusieurs grands projets devant lui permettre de s'adapter aux enjeux actuels et futurs. Les citoyens sont ici aussi invités à devenir acteurs des transformations de leur territoire par différents biais : enquête usagers, marche exploratoire, immersion sur site, atelier citoyen. Pour le projet Doulon-Gohards, projet d'aménagement urbain et agricole, l'exécutif a créé un atelier citoyen qui a participé à la définition d'un cahier des charges et aux choix d'une équipe de concepteurs. Les membres ont ensuite travaillé avec les lauréats et rendu un avis sur la démarche. Les enfants sont également partie prenante dans la mesure où la définition d'aires de jeux s'est faite en concertation avec eux. Pour accompagner le projet, des identités sonores mêlant souvenirs, réflexions et projections ont été créées. Ces balados ont pris appui sur le travail réalisé par une agence qui a mené pendant plusieurs mois un inventaire autour du patrimoine matériel (bâtiments, rues, paysages, etc.) et immatériel (histoires, souvenirs, etc.) du quartier²⁹.

Plus récemment, la collectivité a lancé son quatrième grand débat métropolitain « *Fabrique de nos villes, ensemble, inventons la vie de demain* ». Il réunit les habitants et les professionnels de l'urbanisme afin de répondre aux questions :

- Comment habiter et vivre la métropole autrement ?
- Comment fabriquer la métropole autrement ?
- Comment parvenir à une métropole des transitions, résiliente et du mieux-être ?
- Comment faire société en tant que métropole ?

Les quatre mois durant lesquels se déroulera ce débat (de mars à juillet 2023) s'inscriront dans une démarche narrative avec entre autres des ateliers d'écriture et de mises en situation. À son terme, les citoyens produiront un rapport indépendant³⁰.

Si ces deux collectivités sont différentes en de nombreux points (du fait de la géographie et de l'histoire de leur territoire ou encore de leur densité de population et de leurs compétences en matière d'actions publiques), elles semblent pourtant emprunter des chemins comparables. Tout d'abord, il ressort de leurs deux processus de transition un travail conséquent pour cultiver la participation citoyenne et co-construire l'action publique. Ce paramètre n'est pas propre à ces deux collectivités : Rennes, Mordelle ou encore Grenoble innovent également en la matière, comme en témoignent les monographies dédiées à chacun de

²⁸ ADEME. 2022. « Récit territorial à la métropole de Nantes. Trois questions à Élise Ménager. » ADEME. <https://communication-responsable.ademe.fr/nouveaux-recits/lemergence-de-nouveaux-recits/des-projets-qui-incarnent-deja-de-nouveaux-imaginaires>

²⁹ Nantes Métropole. 2022. *Journal de projet Doulon-Gohards n°7*. <https://www.calameo.com/read/005444786bb0d5e1cbbde>

³⁰ Nantes Métropole. s.d. « grand débat – Fabrique de nos villes. » <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/grand-debat-fabrique-de-nos-villes/presentation/presentation>

ces territoires à la fin du présent rapport. Ensuite, elles ont fait le choix de donner une structure et une cohérence à leur projet global de transition grâce à une approche narrative. Ainsi, la démarche de mise en récits entreprise par Malaunay et Nantes Métropole, permet aux deux collectivités de rendre lisible leur projet, de donner à voir le travail engagé et de favoriser la mise en mouvement de tous les acteurs du territoire. Ces deux exemples démontrent également le rôle pivot joué par les communicants publics dans la mesure où ils coordonnent cette mise en récits. Par leur travail, ils contribuent à tisser de nouveaux liens entre les différents services de la collectivité et les différents acteurs du territoire. En résultent davantage de transversalité et de coopération, ainsi que de nouvelles voies de dialogues.

PARTIE 2 : LES LEVIERS D'UNE COMMUNICATION TERRITORIALE RESPONSABLE

Depuis l'essor des services dédiés à l'information et à la communication au sein des collectivités territoriales, les pratiques se sont largement professionnalisées. Les missions dévolues à la communication territoriale se sont élargies, de même que les supports employés. Informer, sensibiliser, animer ou encore promouvoir, les services n'ont eu d'autres choix que de développer leur capacité à manier différents registres et à multiplier les stratégies pour aller chercher tous les publics. Au regard des crises écologiques et environnementales en cours et des nombreux défis qui leurs sont associés, ces compétences acquises s'avèrent d'une grande utilité. La transition écologique d'un territoire suppose une démarche de communication responsable, à savoir « *une communication plus sensible aux enjeux écologiques, davantage à l'écoute des habitants de [la] planète, une communication qui s'interroge autant sur les contenus que sur la manière de les délivrer, une communication qui intègre également la notion d'urgence*³¹ ».

I. Les fondements et les évolutions de la communication publique et territoriale

L'essor de la communication publique et territoriale n'est pas sans rapport avec les évolutions législatives et les réformes institutionnelles qui s'inscrivent dans une forme de renouveau démocratique où le rôle du citoyen ne se limite plus à élire des représentants à échéance régulière³². En ce sens, l'année 1978 marque un premier tournant avec la loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public³³, qui garantit aux citoyens le droit d'accès aux documents administratifs et tend vers une plus grande transparence de l'action publique. Il s'agit d'informer les citoyens et leur expliquer les décisions dans un contexte de crise économique où les élus doivent rendre compte de leurs actions et de leur utilisation de l'argent public. La loi de 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a par la suite joué un rôle clé en donnant une plus grande autonomie dans l'action publique locale.

1. Informers sur l'action publique et donner corps au territoire

a. *Entre politisation et dépolitisation : une certaine ambivalence*

Dans ce contexte de réorganisation territoriale (au début des années 80), la diffusion d'information doit permettre une meilleure lisibilité des actions conduites par les collectivités territoriales et ainsi leur conférer une certaine visibilité³⁴. Il s'agit donc de véhiculer des informations qualitatives d'intérêt public. Au-delà de la mise à disposition des données publiques, elle doit faire vivre et mettre en mouvement le territoire, éclairer sur les enjeux locaux et légitimer l'action publique. À travers elle, un rapprochement, voire une réconciliation, doit advenir entre le politique et les habitants du territoire³⁵. Elle joue alors un rôle de médiation autour d'un territoire commun et partagé, que les communicants s'emploient à réactiver³⁶. Il s'agit d'une communication identitaire qui doit donner une réalité sociale au territoire.

Leurs missions se diversifient ensuite, avec une communication portant moins sur l'action locale que sur divers sujets valorisant le territoire : patrimoine culturel, architectural ou industriel, manifestations culturelles ou sportives, vie associative, etc. Les sujets traités sont fédérateurs, consensuels, ils effacent les antagonismes et s'ouvrent à d'autres acteurs du territoire. Cette stratégie de totémisation (mécanisme par lequel un objet est transformé en symbole identifié et partagé par les habitants) donne l'image d'une collectivité locale unie et

³¹ Jahnich, Martin, Libaert. 2022. « Définition de la communication responsable », p. 182.

³² Pour aller plus loin concernant l'histoire de la communication publique territoriale : Deljarrie, Bernard. 2014. *Histoire de la communication publique locale. Evolutions et enjeux sur un demi-siècle*. Cap'Com. https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/DocsElus%20%20histoire_0.pdf

³³ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

³⁴ Fourdin, Monique et Jean-Baptiste Poinclou. 2000. « Le local au miroir de la communication intercommunale. » *Hermès, La Revue* 26-27 (1) : 283-94. DOI 10.4267/2042/14783

³⁵ Bessières, Dominique. 2000. « Un retour du local instrumentalisé. » *Quaderni* 42 : 5-16.

³⁶ Ollivier-Yaniv, Caroline. 2014. « La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir. » *Science de l'information et de la communication*, Presses universitaires de Grenoble : 103-18. DOI : 10.3917/pug.olive.2014.01.0103 ; Bonnafous, Simone. 1994. « Isabelle Pailliar, Les territoires de la communication. » *Mots. Les langages du politique* 40 : 131-6.

dynamique, et d'un exécutif proactif sans qu'il soit forcément l'instigateur de ces événements. En résulte un effacement des frontières entre l'action locale et la vie locale³⁷. Les communicants territoriaux organisent et rationalisent la diffusion d'informations sur l'ensemble des activités des collectivités, qu'elles soient le fruit de l'action publique ou non.

La communication territoriale a très rapidement cherché à mettre à distance la communication politique et à paraître plus neutre. À partir des années 1990, les références partisans vont progressivement disparaître dans les supports de communication. « *[L]’orientation éditoriale met l’accent sur le territoire de l’action politique plus que sur l’orientation et la couleur politique de l’équipe élue*³⁸ ». Le caractère dépolitisé de la communication territoriale est bien sûr à nuancer. Si d'apparence elle semble se dissocier des enjeux plus politiques des élus, elle n'en reste pas moins liée et dépendante de la temporalité politique : durant les périodes électorales, la communication territoriale est contrainte de se mettre en retrait au risque d'être associée à celle de son représentant politique. Malgré une certaine autonomie acquise grâce à sa professionnalisation, elle est encadrée par le cabinet de l' élu. La communication publique est aussi une composante de la communication politique.

Ce caractère politique est l'objet de critiques. Les bulletins municipaux, outils de communication par excellence malgré l'essor du numérique, n'ont pas rompu avec le traditionnel éditorial de l' élu placé dans les premières pages du magazine. De plus, la structure des magazines peut s'apparenter à une « *célébration du politique comme instance de production du social sur le territoire*³⁹ ». Le ton, de plus en plus journalistique, et les sujets traités, très divers et mettant en lumière les acteurs de la vie locale, ont transformé ces bulletins en newsmagazine local⁴⁰. Les voix de l'opposition sont souvent reléguées aux dernières pages, après la présentation de toutes les avancées et les faits d'armes du territoire, les plaçant ainsi dans une posture négative et dévalorisante⁴¹.

Mais la critique vient moins des opposants politiques que de la presse locale et des journalistes qui remettent en question la ligne éditoriale de certaines collectivités. Ils reprochent notamment le non-respect de la règle de contradictoire qui est fondamentale dans le journalisme. Alors que l'information territoriale devait redonner vie à la démocratie locale et mettre l'action publique en débat, elle tendrait finalement à l'appauvrir. Il y a également un enjeu de concurrence entre les sources d'information : alors que l'information publique territoriale est d'apparence gratuite (elle est en partie financée par les impôts et parfois par les acteurs locaux via la publicité), la presse quotidienne locale et régionale est quant à elle payante. Face à ce financement par la publicité, le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) met en garde contre le risque de conflits d'intérêts et de clientélisme dans l'action publique. Le SPIIL rappelle à juste titre la nécessité de préserver une diversité de sources d'information et un regard extérieur critique qui interroge les politiques mises en place⁴². La crise sanitaire liée au COVID-19 a démontré l'importance du triumvirat que forment les élus, les services de communication territoriale et les journalistes locaux pour faire circuler efficacement les informations et en l'occurrence, les consignes sanitaires. L'ambivalence entre politisation et dépolitisation de la communication territoriale illustre le caractère dynamique et évolutif de cette pratique communicationnelle⁴³.

³⁷ Le Brat, Christian. 2000. « Les bulletins municipaux une contribution ambiguë à la démocratie locale. » *Hermès, La Revue* 26-27 (1) : 175-84 (p.178-9). DOI 10.4267/2042/14773

³⁸ Pailliar, Isabelle. 2020. « Communication. » *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po (p.94).

³⁹ Le Brat, 2000 (p.175).

⁴⁰ Il s'agit de magazines créés par les collectivités à plusieurs reprises au cours d'une année et distribués aux habitants. Ces magazines sont consacrés à l'actualité municipale ou intercommunale.

⁴¹ Selon Le Bras, « les opposants donnent toujours l'impression de jouer contre leur camp », d'être des prescripteurs de malheur (p.181).

⁴² Soutra, Hugo. 2021. « Les bulletins municipaux, journaux à part entière ou outils de propagande ? » *Le courrier des Maires*, le 26 novembre 2021. <https://www.courrierdesmaires.fr/article/les-bulletins-municipaux-journaux-a-part-entiere-ou-outils-de-propagande.27677>

⁴³ Dauvin, Pascal. 2015. *La Communication des collectivités locales. L'ambivalence politique*. Paris : L'Harmattan.

b. Assoir l'identité du territoire

Les différentes réformes territoriales ont également apporté des modifications dans le cadre organisationnel et communicationnel entre les collectivités territoriales. La loi Chevènement de 1992 qui acte la création des communautés de communes en est un exemple. Ces nouvelles structures répondent à des logiques administratives, elles n'ont pas d'identité territoriale et sont méconnues des différents acteurs (citoyens, entreprises, touristes). Elles doivent donc se donner une consistance, informer de leurs compétences, se créer une identité. Pourtant, les intercommunalités se sont souvent contentées, au moins dans un premier temps, d'une communication minimale, informative, éloignée d'une dimension identitaire et suivant une forme descendante. Mettant en avant le caractère dépolitisé et neutre des messages, le mode de gouvernance intercommunal se veut rationnel et technique. Cette médiatisation désincarnée où le politique s'efface interroge, selon certains, la dimension représentative de la démocratie locale⁴⁴.

En 2010, la création de l'échelon métropolitain⁴⁵ conduit à des dynamiques similaires en matière de communication publique. Ces réformes bousculent de nouveau les pratiques et les équilibres locaux dans la mesure où les communes perdent un certain nombre de compétences au profit de ces métropoles qui deviennent les principaux piliers du développement territorial. Les communes cherchent donc à « *légitimer le maintien de leur capacité d'agir politique*⁴⁶ » auprès de leurs administrés. La communication publique est mise au service de cette quête d'affirmation et d'autonomie du maire. En résulte une perception altérée de l'organisation territoriale locale où les habitants associent certaines compétences à la commune alors qu'il s'agit de prérogatives intercommunales. Les métropoles sont dépeintes comme opaques et technocratiques les rendant, de fait, plus difficiles à appréhender pour les habitants.

2. Faire rayonner le territoire au-delà du périmètre local

a. La mise en compétition des territoires

Afin de valoriser le territoire, les collectivités ont de plus en plus recours aux labels et aux palmarès qui sont devenus pour l'État de véritables outils de politiques publiques et instruments de gouvernance à distance⁴⁷. Par leur biais, il guide et incite les collectivités vers ce qu'il définit comme étant des « bonnes » pratiques. Du point de vue des collectivités, la reconnaissance par la distinction d'une certaine spécificité ou qualité locale (patrimoine naturel, matériel, immatériel, etc.) va devenir un outil de communication. Ces distinctions renforcent la fierté des habitants pour leur territoire, elles sont un signe identitaire qui renforce l'image de ce territoire. En parallèle, elles deviennent un argument de promotion en direction de l'extérieur et s'insèrent dans un *storytelling*. Elles traduisent également une quête d'authenticité à travers la valorisation du patrimoine⁴⁸. Par le biais de ces procédés, les collectivités cherchent à remporter l'adhésion des habitants.

Leurs stratégies de communication ne se limitent pas cependant à un périmètre local, car la concurrence entre les territoires s'inscrit dans un environnement plus global (à l'échelle nationale, mais également internationale). Dans cette perspective, la communication externe est davantage liée à des enjeux économiques où toutes sortes d'acteurs (citoyens, entreprises, etc.) sont considérées comme des marchés à conquérir⁴⁹. Il est dès lors question de marketing territorial.

⁴⁴ Fourdin et Poinclou, 2000 ; Huron, David et Grégory Spieth. 2009. « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers. » *Communication & Organisation* 35 (1) : 112-22. DOI : 10.4000/communicationorganisation.764

⁴⁵ Créées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, ces métropoles vont être renforcées par les lois Maptam (27 janvier 2014) et NOTRe (7 août 2015).

⁴⁶ Mangilli Doucé, Marie Lyne. 2021. « Le repositionnement des éditoriaux des journaux municipaux face à la métropolisation. » *Communiquer* 3 : 44-64. DOI : <https://doi.org/10.4000/communiquer.8884>

⁴⁷ Il est à noter que la création de palmarès est davantage le fait d'associations que de l'État.

⁴⁸ Ait Heda, Abdellatif et Vincent Meyer. 2016. « Valorisation, stratégies et communication des territoires à l'épreuve de l'authenticité. » *Communiquer* 16 : 1-8. <https://doi.org/10.4000/communiquer.1848>

⁴⁹ Cardy, Hélène. 2011. « Le discours identitaires dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation. » *Mots. Les langages du politique* 97 : 59-74 (p.63). <https://doi.org/10.4000/mots.20504>

Le marketing territorial n'est pas une pratique récente⁵⁰, mais il faut attendre les années 1990 pour voir apparaître cette notion dans la littérature anglophone. Il correspond aux actions mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de promouvoir un territoire par le biais des techniques issues du monde de la publicité, de la communication et de l'entreprise. À l'instar de la publicité où le but est de vendre un produit dans un monde concurrentiel, le marketing territorial correspond à une mise en compétition des territoires dans leur quête d'attractivité. Parmi les différents outils utilisés par les collectivités, on trouve le développement de marques territoriales (*branding territorial*). Pour se faire, elles créent des logos et des slogans : « Only Lyon », « Strasbourg Eurooptimist », « Nice & Smart », etc. Là encore, le but est de créer des associations émotionnelles dans l'esprit des individus afin que l'image perçue du territoire soit positive et évolue vers le positionnement souhaité du territoire. Outre les logos, les collectivités usent abondamment des images à travers des campagnes promotionnelles très ciblées. *In fine*, le territoire vécu et réel s'efface derrière le territoire perçu et représenté par l'intermédiaire de toutes ces images médiatiques⁵¹.

Selon Beuze Edragas et Bourbon, « [d]ès son origine, le marketing territorial est donc indissociable du paradigme néo-libéral d'une mise en concurrence mondiale des territoires⁵² ». Cette compétition est intrinsèquement liée à l'urbanisation croissante et au processus de métropolisation. Dans le cas français, elle découle également de l'armature urbaine du territoire : alors que le pays était hyper centralisé, un long processus de décentralisation est mis en œuvre par les pouvoirs publics, initié par la création de huit métropoles d'équilibre⁵³ puis de différentes étapes. Ces structures territoriales ont cherché à suffisamment rayonner pour pouvoir attirer les divers « acteurs sociaux détenteurs de richesses : investisseurs, entrepreneurs, habitants aisés, touristes, étudiants, etc.⁵⁴ » L'utilisation prépondérante de slogans anglais n'est pas anodine et témoigne de la dimension internationale de cette compétition entre les territoires urbains. Mais la force d'attraction de ces territoires, bien que très relative à de nombreux égards, a eu pour effet de renforcer la compétition entre les collectivités⁵⁵ avec une diffusion de marques territoriales et donc leur banalisation. Toujours empreint d'une forte dimension de développement économique, le marketing territorial est, selon Grossetti, utilisé afin de capter des ressources rapides et à moindre coût, au détriment d'investissements conséquents, mais nécessaires dans les services publics et les infrastructures⁵⁶.

Parfois, le marketing territorial peut revêtir une dimension plus politique qu'économique et être utilisé pour défendre un bilan politique dans une période préélectorale ou résulter des extravagances de certains élus. Dès lors, il ne s'agit plus d'une stratégie économique (aussi imparfaite soit-elle) devant répondre à une logique d'usage et d'offre, mais d'un enjeu d'« égo-territorialité »⁵⁷.

b. La construction stéréotypée des territoires

Usant des mêmes ressorts que la publicité, le marketing territorial pâtit des mêmes travers : il produit des images et des représentations stéréotypées du territoire. Il prend généralement appui sur un diagnostic du territoire pour déterminer et mettre en valeur un nombre restreint d'atouts ayant une forte valeur économique. L'objectif n'est pas de dépeindre une collectivité au travers de ses multiples caractéristiques réelles, mais bien de vendre ces principaux atouts à un public cible. Le marketing territorial peut donc s'avérer

⁵⁰ La première campagne « I love NY » date de 1977.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Beuze Edragas, Florence et Jean-Benoît Bouron. 2019. « Notion en débat : marketing territorial ». *Géococonfluences*, le 18 décembre 2019. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/marketing-territorial/>

⁵³ Terme issu du rapport Hautreux-Rochefort de 1963 qui désigne huit villes parfois en réseau : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire. Quatre autres villes seront ultérieurement associées : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice.

⁵⁴ Le Brat, Christian. 2020. « Marketing territorial. » *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po (p.344).

⁵⁵ Le Brat, 2000 (p.175).

⁵⁶ Guillemain d'Echon, Emmanuel. 2016. « En crise d'identité ; les collectivités locales misent sur le marketing territorial. » *La Gazette des communes*, 28 juin 2016. <https://www.lagazettedescommunes.com/450524/en-crise-didentite-les-collectivites-locales-misent-sur-le-marketing-territorial/>

⁵⁷ Grossetti, Michel. 2022. « L'attractivité territoriale : un mythe à déconstruire. » *Parole publique*, octobre 2022, n°29.

⁵⁸ De Fouchécour, Xavier. 2017. « Vivez-vous à Nombriland ? » *Brief Magazine*, avril 2017. <https://www.agencebastille.com/actualite/vivez-vous-a-nombriland/>

excluant dans la mesure où il institue une division entre les populations souhaitables et celles qui sont indésirables ou du moins, qui ne semblent pas attrayantes⁵⁸.

Cette frontière est également perceptible dans les choix de mise en scène qui sont faits pour les campagnes de communication. Lorsque les images s'attachent à montrer le territoire, il s'agit d'une infime partie de ce dernier : généralement des quartiers du centre-ville historique rénovés et gentrifiés. Par leur pouvoir attractif, ces quartiers peuvent concentrer les attentions au détriment des quartiers populaires. De nouveau, ce processus fait peser le risque d'un accroissement de la « *différenciation sociale des quartiers*⁵⁹ ». De plus, l'arrivée des populations ciblées dans certains quartiers pourrait aboutir à l'éviction des habitants actuels. Les paysages ne sont pas toujours urbains, ils peuvent évoquer des environnements plus naturels préservés, gage d'une vie saine et paisible. Pourtant, l'attractivité d'un territoire peut générer d'importantes externalités négatives : la sur-fréquentation d'un lieu naturel est source de nuisances et entraîne des conséquences sur les écosystèmes locaux.

Fait paradoxal, alors que le marketing territorial a pour objectif de vendre un territoire en le rendant désirable, attractif et unique, les outils et méthodes utilisés tendent à uniformiser et standardiser les stratégies. Les croyances se diffusent et se généralisent par effet de mimétisme, et les collectivités finissent toutes par user des mêmes dispositifs⁶⁰. Ce mécanisme de standardisation peut être d'une plus grande ampleur qu'il n'y paraît, « *car ce n'est pas seulement le discours sur le produit, mais finalement, le produit lui-même qui est standardisé. Pour améliorer leur image, les territoires tendent à appliquer des recettes éprouvées ailleurs : projets de rénovation urbaine, organisation d'événements, et patrimonialisation des paysages qui répondent tous aux mêmes impératifs de compétition mondiale pour l'attractivité, sans que les besoins réels des habitants soient toujours pris en compte. En ce sens, alors que les discours du marketing territorial mobilisent les spécificités de chaque territoire, ils véhiculent en réalité une vision normative du monde, révélatrice d'une forme simplifiée de la mondialisation culturelle*⁶¹ ». In fine, de nombreux stéréotypes spatiaux et sociaux résultent de ces stratégies de marketing territorial.

3. Parvenir à atteindre les habitants

a. *Le tournant participatif*

La communication territoriale ne se résume pas à une simple mise en forme de messages et à leur diffusion par le biais d'une variété de supports dans l'espoir qu'ils soient vus, lus ou entendus par le plus grand nombre. Il y a également un enjeu relationnel avec les publics et une évaluation de l'efficacité des stratégies mises en œuvre. Si la communication était initialement descendante, l'émergence d'une démocratie qui se veut plus participative avec une co-construction des décisions conduit la communication territoriale à s'ancrer dans une nouvelle idéologie de la proximité et du dialogue où le citoyen est vu comme « partenaire » des communicants⁶². Les évolutions législatives ont entériné ce nouveau paradigme :

- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui conduit les communes de plus de 10 000 habitants et les intercommunalités de plus de 50 000 habitants à créer des commissions consultatives des services publics locaux et de fait, à introduire la procédure du débat public⁶³ ;

⁵⁸ Houiller-Guibert, Charles-Edouard. 2021. « L'attractivité du territoire en tant que stratégie. » *La Découverte* 28 (1) : 78-86. DOI 10.3917/rce.028.0078

⁵⁹ Grossetti, 2022. (p.49)

⁶⁰ Houiller-Guibert, 2021.

⁶¹ Beuze Edragas et Bouron, 2019.

⁶² Cardy, 2011 (p.63).

⁶³ Les conseils de quartier sont également créés dans les communes de 80 000 habitants et plus. Source : Article 1 et 5 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- La Charte de l'environnement de 2004 qui est une traduction de la Convention d'Aarhus (1998) et qui impose entre autres la participation du public dans le processus décisionnel en matière de projet ayant une incidence sur l'environnement.

L'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC) est vu par les collectivités comme autant de nouveaux outils pour mettre en place cette concertation et sonder l'opinion publique afin d'orienter les stratégies de communication à destination du public. L'usage croissant du numérique (tel que l'open data) dans l'action publique territoriale témoigne plus largement d'une nouvelle doxa où la technique serait à présent indispensable pour revitaliser la démocratie locale. Les TIC permettent également d'évaluer a posteriori l'efficacité de ces stratégies et de procéder à des ajustements pour améliorer le rapport au public. Ce processus est toutefois à relativiser en ce qui a trait aux intercommunalités avant 2014, avec des conseillers communautaires qui ne sont pas élus au suffrage universel direct⁶⁴. Par conséquent, l'opinion publique n'était pas la première variable prise en compte pour l'élaboration des campagnes de communication⁶⁵.

Les collectivités territoriales peuvent aussi choisir de faire participer les habitants sans que cela leur soit imposé. C'est notamment le cas des budgets participatifs où les habitants sont invités à devenir acteurs de l'aménagement du territoire en déposant des projets dont certains verront le jour en fonction des résultats d'un vote citoyen. Selon Pailliant, cette démultiplication des expériences participatives transforme, à certains égards, l'action publique en « démocratie événementielle » où les habitants sont enjoins à participer⁶⁶. De plus, « [l]a frontière entre communication, délibération et participation n'est pas toujours aisée à établir, d'un point de vue théorique et analytique [...] comme du côté des pratiques des acteurs⁶⁷ ».

b. La multiplication des supports

Avant que la communication territoriale ne commence à se généraliser, les supports dont dispose les collectivités sont restreints : il s'agit essentiellement de bulletins municipaux et de l'affichage extérieur. Puis, la télématique permet l'arrivée de nouveaux outils contribuant par la même à une démocratisation de cette pratique. Depuis une quarantaine d'années, les supports n'ont donc cessé de se diversifier et se multiplier : campagnes de communication, radio, vidéos, web-séries, site Internet, application mobile, réseaux sociaux. Tous les médias de masse sont exploités. Néanmoins, cette diversification n'est pas le fait de toutes les collectivités, car bon nombre de petites communes (près de 30 000 communes françaises ont moins de 2 000 habitants) ne disposent pas d'un site Internet et n'ont pas de chargé de communication au sein de leur équipe. De plus, lorsqu'elles communiquent par le biais d'un support, il s'agit essentiellement d'un bulletin rudimentaire distribué à intervalle très espacé.

Pour les plus grosses collectivités, le développement des outils numériques a transformé leur manière de communiquer. Les services de communication y ont vu un moyen de tendre vers une plus grande transparence, une plus grande proximité avec les habitants, tout en diffusant plus largement les activités de la collectivité. En matière d'information servicielle, les habitants accèdent plus aisément aux données (e-administration et politique de l'open data à un stade encore préliminaire au début des années 2000) grâce aux sites web et voient progresser l'offre de services qui leur est proposée. En investissant les TIC, les collectivités modernisent aussi leur image, peuvent davantage se mettre en scène et parfaire leur *storytelling* tout en espérant rajeunir leur audience. Internet conduit à une communication vers des publics davantage

⁶⁴ Avant la loi du 17 mars 2013, les conseillers communautaires étaient désignés par les conseils municipaux. Depuis cette loi, il s'agit d'un suffrage universel direct par système de fléchage où les conseillers sont à la fois élus pour un mandat municipal et un mandat communal dépendamment de leur ordre sur les deux listes du bulletin.

⁶⁵ Huron, David et Grégory Speith. 2009. « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers. » *Communication & Organisation* 35 (1) : 112-22. DOI : 10.4000/communicationorganisation.764

⁶⁶ Pailliant, 2020 (p.95).

⁶⁷ Monnoyer-Smith, Laurence. 2010. *Communication et délibération : enjeux technologiques et mutations citoyennes*. Paris : Hermès-Lavoisier, cité dans Ollivier-Yaniv, 2014 (p.115).

ciblés par le biais de productions (magazines numériques, sites) thématiques (culture, environnement, etc.) ou de choix dans les médias utilisés.

La communication territoriale entre dans une logique de captation de l'attention et va avoir tendance à traiter toutes les petites actualités du territoire qui sont susceptibles d'attirer les habitants. Grâce aux multimédias, les services de communication cherchent à rendre les contenus plus attrayants. Si le ton employé reste institutionnel et proche du journalisme sur les sites Internet, il a tendance à s'assouplir et à essayer de se conformer aux nouveaux modes d'expression sur les réseaux sociaux. Très utilisés par les jeunes publics, ces réseaux sociaux sont vus par les collectivités comme un moyen d'inviter les jeunes à s'exprimer, dialoguer et participer à la vie locale. Or, si les « réseaux sociaux permettent de donner une matérialité aux discours sur la proximité [ils] n'assurent pas à eux seuls une place nouvelle aux citoyens dans le fonctionnement de la démocratie locale⁶⁸ ».

Une récente étude révèle que 91,6 % des communes peuplées de 20 000 à 100 000 habitants sont présentes sur au moins un réseau social (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, LinkedIn, Snapchat et TikTok). Si certains réseaux sont en perte de vitesse (Snapchat et dans une moindre mesure Twitter), les autres affichent une bonne progression, ce qui témoigne d'un certain attrait des collectivités pour ces outils⁶⁹.

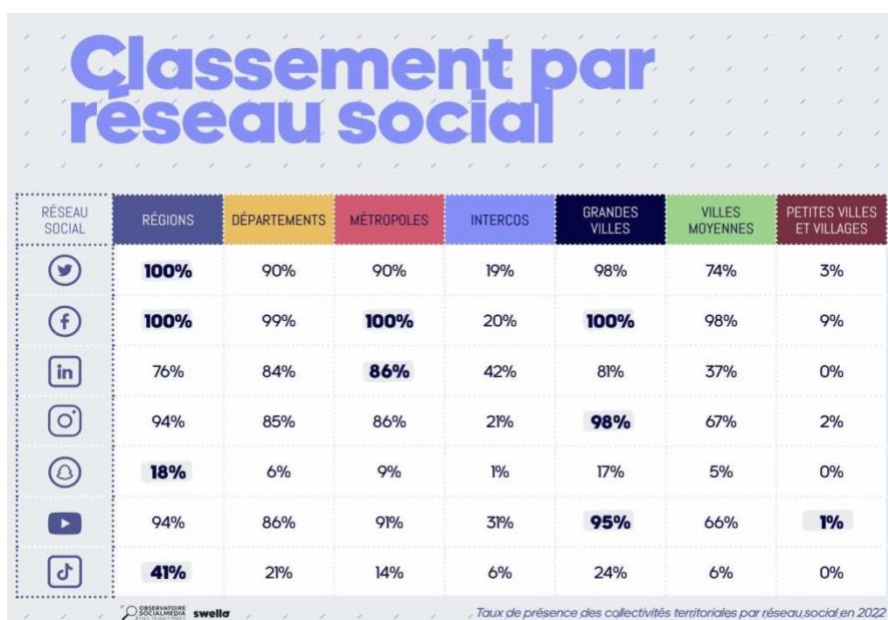


Figure 3 : Taux de présence des collectivités territoriales par réseau social en 2022

Source : Observatoire socialmedia des territoires et Swello. 2023. Réseaux sociaux et collectivités locales françaises. Étude 2023, p. 32.

La communication sur ces médias n'est pas sans risque dans la mesure où il est nécessaire de respecter les codes et tendances pour parvenir à être visible. Cela oblige à résumer et simplifier des sujets souvent complexes et qui requièrent de la nuance, et peut exposer les collectivités à des phénomènes de « trollage⁷⁰ ». Néanmoins, dans un contexte où les fausses informations se propagent extrêmement vite sur ces médias (six fois plus rapidement que les informations éditées et reposant sur des faits réels)⁷¹, la présence des collectivités peut s'avérer utile pour maintenir un lien de confiance entre habitant et information locale.

⁶⁸ Doutrelot, Olivier, Clément Mabi et Raphaël Moreau. 2012. « La communication des collectivités à l'épreuve du numérique. » *Pyramides* 24 : 93-111 (p.108). <http://journals.openedition.org/pyramides/931>

⁶⁹ Observatoire socialmedia des territoires et Swello. 2023. « Étude 2023 : quelle présence des collectivités sur les réseaux sociaux en France ? » <https://myobservatoire.com/blog/2023/01/etude-swello-observatoire-compublique/>

⁷⁰ « Pourrissage de forums ou de topics, art d'irriter et de provoquer les participants des espaces de discussion sur internet, de façon délibérée, dans le but d'alimenter la polémique et de générer des conflits. » Source : Dictionnaire La Langue française.

⁷¹ Selon une étude du MIT citée dans Harry, Yves et Florent Souillot. 2022. *La guerre de l'attention. Comment ne pas la perdre*. Paris : L'échappée. (p.70).

In fine, cette communication tous azimuts sur de multiples supports et pas toujours maîtrisée peut poser des problèmes de cohérence dans la ligne éditoriale. Et malgré cette forte croissance de la communication digitale, le magazine a su évoluer, se réinventer et ainsi garder une place particulière dans les stratégies des services de communication⁷².

⁷² Paillart, 2020 ; Ollivier-Yaniv, 2014.

II. Les piliers d'une communication territoriale responsable

Une communication territoriale responsable est indispensable pour accélérer la transition écologique à l'échelle locale.

1. La mise en avant de messages responsables

a. *L'acculturation des agents : une première étape*

Les services de communication ont de nombreux moyens d'action pour mettre en œuvre une communication responsable, porteuse de nouvelles représentations sociales en phase avec les impératifs de transition écologique. Néanmoins, ils ne peuvent porter seuls cette transition. Pour que celle-ci soit viable, cohérente, structurée et pérenne, il doit s'agir d'un véritable mouvement de fond qui émane de tous les services de la collectivité.

L'une des premières étapes est la formation des agents et des élus aux enjeux écologiques. Sans une compréhension des phénomènes complexes de la crise écologique (changement climatique, extinction de la biodiversité, pollution, etc.), de leurs conséquences et des solutions possibles, la mise en œuvre d'une communication adéquate est peu probable. Les connaissances des agents concernant les implications de la transition écologique ont tendance à se limiter aux thématiques qu'ils traitent. Certaines collectivités ont fait le choix de sensibiliser l'ensemble de leurs agents et élus à la « Fresque du climat » et à l'atelier « 2 tonnes » afin de remettre tout le monde à niveau. Néanmoins, ces deux formations ne sauraient constituer un aboutissement. Elles ne concernent en outre que la question climatique et non les questions de biodiversité et de pollutions.

En matière de sensibilisation, la ville et la métropole de Rennes ont par exemple mis en place en 2020 le « Défi écologie ». Il s'agit d'une démarche interne qui vise à faire progresser les agents et l'administration sur le thème de la transition écologique, par le biais de quatre axes :

- Faciliter l'émergence et la mise en œuvre de nouvelles propositions dans le cadre des différentes politiques publiques portées par la ville et la métropole ;
- Impulser l'acculturation et la montée en compétence à l'échelle de la collectivité ;
- Expérimenter et renforcer la transversalité pour les projets de mandat en faveur des transitions ;
- Assurer la cohérence de l'action et aider à la priorisation⁷³.

Les services de certaines directions, peu habitués à traiter des questions de transition écologique dans leur quotidien professionnel, ont rencontré davantage de difficultés que ceux, par exemple, du pôle Ingénierie et services urbains, spécialisés sur les enjeux d'aménagement et d'ingénierie territoriale. Pour parvenir à créer un élan interne, une approche *bottom-up* a été mise en place, condition indispensable pour que les agents se sentent impliqués. Un appel à projets a été créé en 2021 en direction des services. Dix projets ont été retenus et sont en cours de réalisation : des essuie-mains en tissu, des savons sans emballage plastique, un potager partagé, etc. En complément, des *happy hours* thématiques sont organisés pour mettre en valeur les actions d'agents, de même que des conférences ouvertes à tous.

Autre exemple, la communauté d'agglomération du Pays de Dreux a mis en place au sein des services trois groupes de travail thématiques : écogestes, déchets, déplacements écoresponsables. Leurs échanges et idées ont conduit à la rédaction d'un Guide de l'Eco-Agent Responsable pour accompagner les agents du territoire.

⁷³ Rennes Métropole et Ville. 2022. *Le plan d'actions. Plan Climat-Air-Energie Territorial 2019-2024*. Service Transition Énergétique et Ecologique, p.13. https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/file-PolPub/PCAET_Plan-actions2022.pdf

Ces démarches qui s'apparentent à de la communication interne sont très intéressantes dans la mesure où elles créent une émulation, elles nourrissent des réflexions et amènent les agents à interroger leur manière de faire. Elle permet de faire émerger une « minorité agissante » qui montre l'exemple et qui peut par ricochet influencer le comportement d'autres agents. Rendre visible cette minorité est une condition pour que la majorité soit capable d'accepter ce changement de norme.

Pour élaborer ce type de démarche, les collectivités peuvent s'appuyer sur différents outils. En 2020, l'État a lancé le plan Services publics écoresponsables qui se structure autour de 20 mesures : mobilité durable des agents ; suppression du plastique à usage unique, politique d'achat zéro-déforestation ; alimentation plus respectueuse de l'environnement ; sobriété énergétique dans les bâtiments ; suppression des produits phytopharmaceutiques ; économie circulaire et maîtrise de l'empreinte carbone du numérique. Si ces mesures s'adressent en premier lieu aux services de l'État (elles sont obligatoires), le dispositif est également proposé aux collectivités territoriales volontaires⁷⁴. De nombreuses intercommunalités⁷⁵ ont en outre des obligations de communication attachées à leur PCAET. Les autres collectivités peuvent utiliser le référentiel national de l'ADEME dans le cadre du programme Territoire Engagé Transition Écologique (ex-Cit'ergie). Parmi les 60 fiches « actions » qui composent ce référentiel, l'une d'elles porte sur la formation et la mobilisation des élus et des services sur les thématiques « climat air énergie »⁷⁶.

b. Une nécessaire réflexion sur la manière de construire les messages

Les collectivités territoriales étant les interlocutrices privilégiées des citoyens, elles sont les moteurs de choix des actions de sensibilisation et de mobilisation pour la transition écologique. La communication est un des maillons essentiels, car elle peut viser à changer les comportements, à véhiculer de nouvelles valeurs grâce au caractère normatif de la communication. En la matière, la marge de progression est encore forte dans la mesure où, en 2022, 51 % des Français indiquent se sentir mal informés par leur collectivité territoriale (commune, intercommunalité, département et région) sur les conséquences à terme pour eux du dérèglement climatique. Il faut toutefois souligner que cette part diminue (ils étaient 65 % à le penser en 2018)⁷⁷.

Selon M. Lecœur, pour parvenir à faire évoluer les comportements, la sociologie et les sciences sociales en général sont indispensables. « *Il ne suffit pas de présenter un problème pour que les individus agissent pour le régler. Une opinion favorable à l'environnement n'engage pas le changement de comportement, elle ne suffit pas pour engendrer un changement d'attitude. Il y a un problème de dissonance cognitive majeur devant lequel la rationalité scientifique est impuissante* », explique-t-il. Mais il faut veiller à éviter certains écueils. S'il est indispensable de mobiliser les savoirs de différentes disciplines pour mettre en place des stratégies de communication et de sensibilisation adaptées, il ne faut pas pour autant tomber dans du solutionnisme comportementaliste qui « *tend à se concentrer sur le changement des mentalités et à faire reposer sur l'individu seul le poids de ce changement.* »⁷⁸ Lorsque le discours tend à « surresponsabiliser » l'individu, l'effet peut être contreproductif et conduire à l'indifférence, le repli, voire l'hostilité systématique. Les injonctions ne constituent pas un impératif. Comme le montre le 15^e baromètre de la Consommation Responsable, 61 % des Français indiquent que voir d'autres personnes s'engager dans une consommation responsable les motive à en faire autant⁷⁹. La communication peut donc mettre en lumière ces habitants engagés et faire de la pédagogie par l'exemple.

⁷⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/services-publics-ecoresponsables>

⁷⁵ Toutes les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

⁷⁶ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/ressource/526-168>

⁷⁷ Epiceum & Harris Interactive. 2022, p.48.

⁷⁸ Thiriou, Sarah. 2022. « La sobriété, au-delà du progrès technique et des changements de comportement individuels. » *The Conversation*, le 10 octobre 2022. <https://theconversation.com/la-sobriete-au-dela-du-progres-technique-et-des-changements-de-comportement-individuels-185019>

⁷⁹ ADEME, GreenFlex. 2022. « 15^{ème} baromètre GreenFlex-ADEME de la Consommation Responsable 2022 : s'engager sans renoncer ? » ADEME presse, le 6 octobre 2022. https://presse.ademe.fr/2022/10/15eme-barometre-greenflex-ademe-de-la-consommation-responsable-2022-sengager-sans-renoncer.html?utm_campaign=Newsletter_ADEME_ACTUS_344&utm_source=Connect&utm_medium=email

Pour les sujets d'écogestes et de changement de pratiques, plusieurs collectivités ont choisi une approche horizontale avec un cadrage interpersonnel où des habitants sont invités à parler de leur démarche et de leurs ressentis. Pour le directeur de la communication d'Angers Loire Métropole, il ne s'agit pas de monter à tout prix l'exemplarité, mais de montrer le quotidien de ces personnes « *sans enjoliver les choses* ». La cheffe du service Infocom de la ville et la métropole de Rennes abonde en ce sens : pour que cela fonctionne, elle considère qu'il est important de montrer des « gens normaux » et non des personnes très avancées dans leur changement de mode de vie afin que tout un chacun puisse s'identifier. Cette idée fait écho à la théorie du conflit sociocognitif développé dans les sciences de l'éducation : pour convaincre une personne de changer de comportement, il est nécessaire de partir de ce qu'elle vit et ressent sans jamais la mépriser pour tisser un discours. Pour que cette démarche soit efficace, il faut que la personne devant être convaincue se pense proche de la personne cherchant à la convaincre⁸⁰. Les résultats d'une récente étude réalisée auprès d'un panel d'individus tendent à confirmer cette thèse. Ils montrent que l'impact d'un message promouvant un comportement responsable était notamment lié à l'attitude et à la proximité perçue avec l'émetteur de ce message⁸¹.

D'autres collectivités peuvent faire appel à des personnalités publiques ou à des influenceurs pour transmettre ces bonnes pratiques. La ville de Laval dans la province canadienne du Québec, a par exemple réalisé un clip vidéo où des artistes de grande notoriété, notamment chez les adolescents et jeunes adultes, expliquent en rapportant les règles en matière de tri sélectif, le tout dans un décor d'usine de tri⁸². Autre cas de figure, la Métropole de Lyon a cherché à faire connaître son revenu solidarité jeunes dans le *live* d'un youtubeur lyonnais sur la plateforme Twitch. Ces nouvelles stratégies ont vocation à toucher un public jeune et souvent éloigné de l'action publique territoriale et des réseaux sociaux de la collectivité. Les influenceurs locaux sont généralement préférés aux influenceurs d'envergure nationale afin de préserver une forme d'authenticité. Les communicants publics font tout de même preuve d'une certaine prudence, car, comme l'explique le service communication de Grenoble, il faut veiller à ce que les valeurs portées par ces influenceurs soient alignées avec celles de la ville. Ensuite, il y a la question du message diffusé en tant que tel et de sa clarté. Pour s'en assurer, des collectivités peuvent être amenées à passer des contrats, avec un droit de regard avant diffusion⁸³. Mais dans l'ensemble, ces sollicitations semblent rester marginales par rapport aux canaux plus traditionnels.

Toutefois, ces types de procédés ne peuvent suffire à eux seuls pour mobiliser et mettre en mouvement les citoyens. « *Il faut assumer le changement de société dans les politiques publiques, cette transition écologique ne peut pas seulement reposer sur les comportements individuels* », rappelle la DGS de la ville et la métropole de Rennes. La communication territoriale doit créer du sens autour d'actions locales plus structurelles, sinon les citoyens auront la sensation d'une politique des petits gestes. Sur cet aspect, la tâche de la communication n'est pas simple et demande un certain équilibre. Elle doit donner à voir les projets du territoire ou expliquer certaines mesures qui sont de plus en plus liées à des enjeux environnementaux et qui peuvent être clivants (le Zéro Artificialisation Nette, les Zones à faibles émissions, le PCAET, etc.).

Pour que ces politiques aient un sens aux yeux des habitants, il est indispensable que la communication territoriale crée des liens entre les décisions prises, les raisons conduisant à ces choix et leurs conséquences écologiques. Les émissions de GES, l'élévation des températures, la multiplication d'événements climatiques extrêmes (incendies, sécheresses, inondations, etc.), la disparition d'espèces sont des sujets importants, mais il peut s'agir pour certaines personnes de thématiques lointaines et abstraites car relevant de problématiques mondiales. Il est donc nécessaire de changer d'échelle et de trouver des exemples concrets du changement

⁸⁰ Interview de Philippe Meirieu, professeur émérite en sciences de l'éducation : https://www.youtube.com/watch?v=nV_RWXQQW0E

⁸¹ Lallement, Jeanne et Gilles Séré de Lanauze. 2022. « Le consommateur responsable souffre encore d'une image trop négative. » *The Conversation*, le 29 septembre 2022. <https://theconversation.com/le-consommateur-responsable-souffre-encore-dune-image-trop-negative-191474>

⁸² <https://www.youtube.com/watch?v=X9zxM1MeAcs>

⁸³ Sigot, Françoise. 2022. « Les influenceurs, nouveaux chouchous des collectivités. » *La Gazette des communes*, le 25 avril 2022. <https://www.lagazettedescommunes.com/802122/les-influenceurs-nouveaux-chouchous-des-collectivites/>

climatique dans le périmètre du territoire vécu afin de le rendre plus palpable et de potentiellement susciter des émotions (les liens affectifs avec les espaces vécus peuvent s'avérer plus forts qu'ils n'y paraissent).

Si les exemples viennent à manquer, la communication peut s'appuyer sur les groupes régionaux d'experts sur le climat (GREC) qui existent dans la grande majorité des régions françaises (hormis Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes). Il s'agit d'apporter des informations sur les enjeux climatiques en veillant à ne pas adopter un discours trop technique au risque d'être exclu. Il est également indispensable d'éviter les faux-semblants sur la situation tout en exposant des solutions ou des outils disponibles⁸⁴. À Rennes, ces nouveaux impératifs ont poussé la direction de la communication à adopter une nouvelle ligne éditoriale structurée autour « des transitions et du journalisme de solutions ». Pour être opérationnels, certains agents du service ont suivi une formation du prestataire Ouest Médialab (un centre de ressources et un réseau professionnel qui organise des rencontres et ateliers, des formations professionnelles ou encore qui fournit un accompagnement de projet).

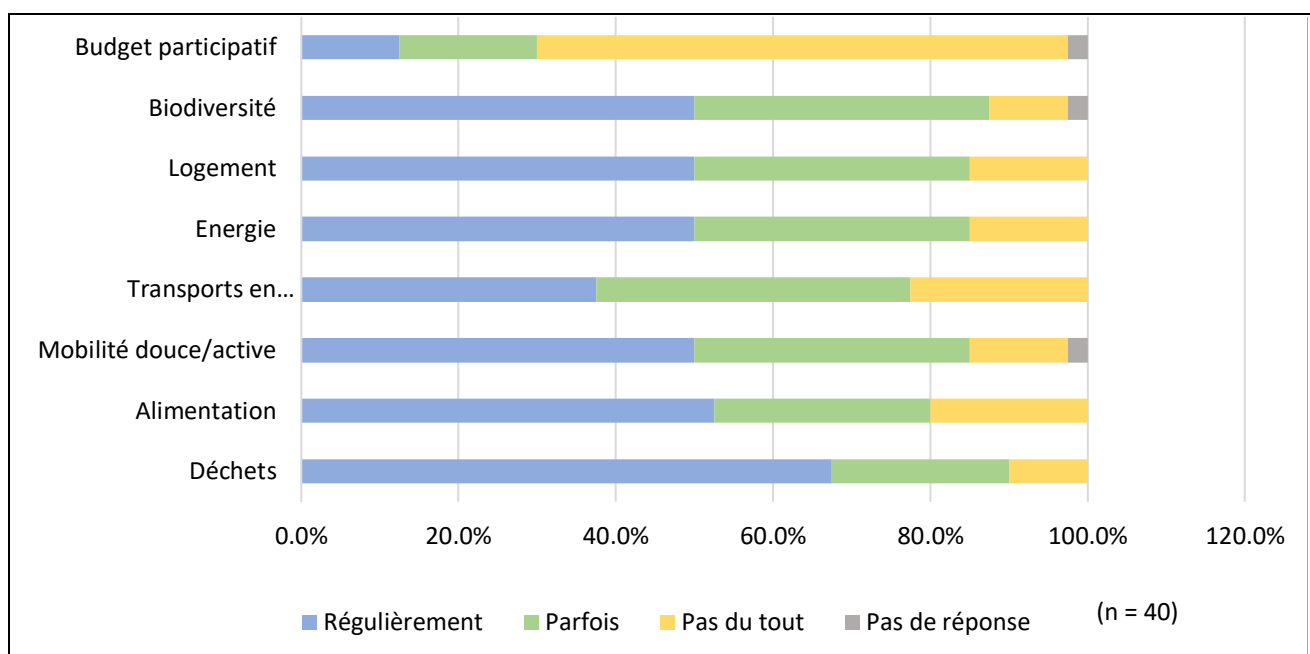


Figure 4 : Fréquence des actions de communication engagées par les collectivités territoriales sur des thèmes liés à la transition écologique

Source : Données issues de l'enquête

La majorité de ces thèmes liés à la transition écologique font régulièrement l'objet d'actions de communication dans près de 50 % des territoires, ce qui est somme toute assez faible étant donné le large panel de thèmes proposés. Il est intéressant de comparer ces résultats à ceux du 7^e baromètre Epiceum & Harris Interactive de la communication locale. Par exemple, environ 70 % des collectivités répondantes communiquent régulièrement sur les déchets et les consignes de tri. Les résultats du baromètre indiquent que 70 % des Français se sentent bien informés par leur collectivité territoriale (les quatre échelons sont pris en compte) sur la réduction des déchets. En matière d'énergie, les propositions sont également similaires⁸⁵.

De plus, la part très importante de collectivités ne communiquant pas du tout sur les budgets participatifs peut s'expliquer par le profil des collectivités répondantes qui sont majoritairement des territoires ruraux et faiblement peuplés. Dans un contexte de dotations limitées, il ne s'agit pas d'une priorité pour les territoires. Ils sont généralement mis en œuvre dans des territoires urbains. Concernant les transports en commun, dont la promotion faite par les collectivités est un peu plus faible que pour les autres sujets, l'explication peut également se trouver dans la typologie des territoires répondants. Les communes n'ont pas la compétence

⁸⁴ Communication publique. 2022. « Transition écologique : reprendre la communication » *Parole publique* n°29, octobre 2022.

⁸⁵ Epiceum & Harris Interactive. 2022, p.48.

mobilité (les autorités organisatrices des mobilités sont les intercommunalités ou la région) et les territoires ruraux ne sont généralement pas dotés d'un important réseau de transports en commun.

c. *Reparamétrer les stratégies de marketing territorial*

Concernant le marketing territorial, il devient impératif que les collectivités mènent une véritable réflexion sur les spécificités socio-économiques de leur territoire, sur leur devenir et sur les projets de développement afin que leur stratégie en la matière permette de répondre réellement à leurs besoins. Selon M. Lecœur, un marketing alternatif est à inventer. Les citoyens, dans toute leur diversité, doivent être replacés au centre de la démarche. Le marketing territorial doit être un maillon de l'action publique dont l'objectif final est « le bien-être et le bien-vivre ».

La distinction entre le souhaitable et l'indésirable ne doit plus être en direction des habitants, mais être reconfigurée selon des critères socio-environnementaux vis-à-vis des acteurs économiques, par exemple pour signifier ne pas vouloir accueillir d'autres entreprises polluantes. Il serait ainsi nécessaire de décloisonner le marketing territorial et de le sortir du seul giron des indicateurs de performance économique. La stratégie devrait être construite de manière transversale à partir d'un diagnostic multi-indicateur, mais également en adéquation avec le projet de territoire sur le long terme, en contribuant à sa mise en œuvre.

Une remise en question des procédés traditionnels du marketing territorial semble en cours. Certains territoires innovent et choisissent d'adopter un discours plus réaliste où le perçu et le vécu s'accordent. Il ne s'agit plus de sur vendre, mais de présenter les choses telles qu'elles sont⁸⁶. Parfois, des stratégies de « démarketing territorial » sont mises en œuvre pour limiter l'augmentation de la demande et ainsi endiguer des problèmes de surfréquentation et préserver les ressources. Ces nouvelles stratégies se matérialisent par des campagnes de communication moins nombreuses et moins stéréotypées, ouvrant la voie à une coopération croissante entre les territoires.

En 2021, le Parc national des Calanques à Marseille a choisi, ou s'est vu contraint eu égard à la dégradation du milieu naturel, de s'engager dans une démarche de démarketing territorial. Sur le site Internet du parc national, il est ainsi indiqué : « *Massif montagneux en bord de mer, les Calanques offrent peu de plages. Situées au creux des criques, dénuées d'équipements, elles sont souvent difficiles d'accès, exigües et prises d'assaut pendant la période estivale*⁸⁷ ». Il s'agit de ne plus promouvoir le site et d'adopter une communication honnête et basée sur le réel. En complément, les routes d'accès à plusieurs calanques sont fermées aux véhicules entre le printemps et l'automne (par arrêté municipal), et des quotas ont été instaurés pour deux sites (les calanques de Sugiton et d'En-Vau) avec un contingentement de 400 visiteurs maximum par jour. Pour se rendre sur ces sites, il faut à présent réserver gratuitement sa place. Outre la protection de l'espace naturel, ces quotas facilitent la gestion des déchets et la prévention des incendies. Afin que cette mesure soit acceptée, un important travail de concertation a dû être réalisé en amont. À ce jour, la principale difficulté réside dans l'information à destination des touristes étrangers⁸⁸.

D'autres territoires, notamment à l'étranger, usent d'autres leviers, comme Venise qui a multiplié les mesures : mise en place d'une taxe de 3 à 10 euros par jour pour les touristes ne dormant pas un moins une nuit sur place, amende à l'encontre de certains comportements, interdiction de construction pour de nouveaux hôtels ou *fast food*, ou encore interdiction de certains navires de croisière. Mais ces stratégies ne sont pas exemptes de toutes critiques : elles peuvent entraîner une forme de concurrence entre les habitants et les touristes, une exclusion de certaines personnes (lorsque l'accès au site devient payant), un effet de report des conséquences environnementales sur les lieux voisins, etc. Toutefois, si ce report s'inscrit dans une

⁸⁶ Revol, Anne. 2022. « Le marketing territorial à la recherche de l'équilibre. » *Cap Com*, le 17 mars 2022. <https://www.cap-com.org/actualite/C3%A9s/le-marketing-territorial-la-recherche-de-leguilibre>

⁸⁷ <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/plages-et-baignade-se-baigner-dans-les-calanques-de-marseille-cassis-la-ciotat>

⁸⁸ Guillou, Clément. 2022. « Sites naturels sur réservation : face au surtourisme, la France entre dans l'ère des quotas. » *Le Monde*, le 11 août 2022. https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/08/11/sites-naturels-sur-reservation-face-au-surtourisme-la-france-entre-dans-l-ere-des-quotas_6137732_3234.html

véritable stratégie de déconcentration, il peut au contraire s'avérer bénéfique. Par exemple, dans le Cantal, le syndicat mixte du Puy Mary a notamment développé un service de navettes⁸⁹ qui relie les différentes maisons de site et met en avant des circuits alternatifs dans les vallées afin de mieux répartir les touristes et désengorger le Pas de Peyrol, site le plus populaire du Puy Mary - Volcan du Cantal.

Confrontées à des problématiques similaires à celles des Calanques de Marseille, d'autres collectivités restent réticentes, voire opposées au concept de démarketing territorial. Ainsi, le directeur de l'office de tourisme de la communauté urbaine du Havre ne souhaite pas mettre un terme aux campagnes promotionnelles autour des sites touristiques de la collectivité tels que les falaises d'Étretat. Les causes identifiées de cette surfréquentation⁹⁰ sont diverses (le tourisme local après le COVID-19, la série télévisuelle *Lupin* ou encore Instagram et le système de géolocalisation) et les conséquences multiples (problèmes de stationnement, augmentation de l'érosion des côtes due à la disparition des galets sur la plage, prolifération de déchets, irritation des habitants, etc.). Fait marquant, le village vient d'intégrer la Fodor's No List qui répertorie les lieux menacés et donc où les touristes ne devraient pas se rendre. Si les élus semblent dépassés, plusieurs réaménagements sont tout de même en cours avec un projet de renaturation d'une falaise. Le parking situé en haut de la falaise a été transféré et désartificialisée, des clôtures ont été installées, le site a candidaté au label Grands Sites de France pour qu'il soit davantage protégé et le Conservatoire du littoral a lancé un schéma d'intentions paysagères⁹¹ afin de réduire les impacts sur les milieux⁹².

2. Favoriser le dialogue et la co-construction avec les acteurs du territoire

La communication publique territoriale est sortie depuis quelques années d'un modèle descendant pour tendre vers un modèle plus participatif. Celui-ci peut s'incarner de différentes manières : les outils de communication peuvent être construits avec les habitants et les messages avec la société civile. À une échelle plus globale, les récits autour du projet territorial doivent se construire avec l'ensemble des acteurs de la collectivité. Et les méthodes employées sont variées : *focus groups*, atelier de co-construction, consultations en ligne, comités de pilotage participatifs ou encore médiation.

Lorsque des collectivités ont choisi de renouveler certains de leurs outils de communication, elles ont pu faire appel aux habitants pour déterminer quelles étaient leurs attentes. Dans la commune de Mordelles, l'exécutif a mis en place des comités thématiques au sein desquels les habitants peuvent s'engager pour participer aux débats. L'un d'entre eux est dédié à la communication. Récemment, ce comité s'est intéressé à la publicité extérieure présente dans la commune. Il en est ressorti une volonté de la voir disparaître sur l'ensemble du territoire, tout en maintenant des espaces d'information municipale et associative. En effet, cette publicité a pour principal support le mobilier urbain d'information (MUPI), qui a la particularité d'être financé par l'affichage publicitaire : l'une des faces de ce dispositif est donc généralement dédiée à de l'affichage publicitaire, tandis que l'autre face doit contenir de l'information non publicitaire, à savoir de l'information locale ou institutionnelle (cf. présentation détaillée du mobilier urbain financé par la publicité page 84). Par conséquent, si la commune retire ce mobilier urbain du territoire, elle ne dispose plus de dispositifs d'affichage extérieur. Le comité a donc demandé aux élus d'investir dans de nouveaux dispositifs non financés par de la publicité (cf. présentation détaillée de la démarche de Mordelles page 108).

Rennes s'est également engagée dans une démarche de co-construction de ces outils lorsqu'entre 2018 et 2019, la collectivité a refondu son système numérique en suivant une approche UX⁹³. Pour ce faire, la direction

⁸⁹ Ces navettes ont été mises en place avec le département et la région. Par ailleurs, le Puy Mary Volcan du Cantal est labellisé Grand Site de France. Source : Lazarova, Rouja. 2020. « Comment réguler l'hyper-fréquentation touristique. » *La Gazette des communes*, le 24 février 2020.

<https://www.lagazettedescommunes.com/663628/comment-reguler-lhyper-frequentation-touristique/>

⁹⁰ Certains jours, il peut y avoir jusqu'à 10 000 touristes alors que la commune compte 1 200 habitants.

⁹¹ Il s'agit d'un document permettant de synthétiser les grandes orientations d'un projet de préservation des patrimoines d'un site.

⁹² Gourdon, Jessica. 2023. « Le village d'Étretat, rongé par le surtourisme, suffoque : "Il y a tellement de monde que les gens font n'importe quoi". » *Le Monde*, 11 avril 2023. https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/04/10/le-village-d-etretat-ronge-par-le-surtourisme-suffoque-il-y-a-tellement-de-monde-que-les-gens-font-n-importe-quoi_6168900_3234.html

⁹³ Un démarche UX consiste principalement à adapter un produit aux attentes de de l'utilisateur final.

de la communication a organisé une grande consultation citoyenne et des ateliers de travail. Cela a abouti à la création d'un site 100 % serviciel avec un report de l'actualité municipale et intercommunale sur une nouvelle application pour téléphone. Fort de cette expérience, la direction a choisi de poursuivre la démarche pour faire évoluer ses deux magazines en faisant appel à un médiateur.

Extrait de monographie

Un processus de transition transversal au sein de la ville et de la métropole de Rennes

Aujourd'hui, la direction de la Communication cherche à développer des liens différents avec la population. Elle vient donc de créer un poste de médiateur au sein de la direction. Il devra mettre en œuvre sur le terrain un certain nombre de dispositifs de dialogue (dans les maisons de quartier, dans les communes, etc.). Le but est de renouveler les formes de communication de terrain, d'expérimenter, de faire parler les habitants pour qu'ils expliquent la manière dont ils vivent leur environnement (espace vécu) et pour mobiliser leur expertise.

Cette nouvelle stratégie va prochainement être essayée dans le cadre de la refonte des magazines de la ville et de la métropole. Des groupes de travail, des consultations et des études vont être réalisés afin de déterminer les attentes des habitants qui ne sont pas encore des lecteurs habituels. Le directeur de la communication reste tout de même prudent quant aux premiers résultats de cette nouvelle démarche. Il se pourrait dans certains quartiers qu'aucun habitant ne se déplace aux premières réunions de co-construction du sommaire des magazines. « *Si ce cas de figure advient, il faudra être agile et trouver d'autres moyens pour mobiliser les habitants* », explique le directeur de la communication.

À retrouver en détail page 129

Faire parler les habitants et donner à voir les initiatives qu'ils portent sur le territoire est l'un des piliers de la ligne éditoriale de Gre.mag, le magazine municipal de la ville de Grenoble. Le magazine des collectivités est l'un des outils privilégiés pour donner la parole aux habitants. Celui de Grenoble contient ainsi plusieurs pages mêlant portraits et interviews d'habitants au parcours intéressant et atypique. Il s'agit de personnes travaillant sur des initiatives porteuses de sens et innovantes.



Figure 5 : Portrait d'habitants grenoblois dans le magazine municipal
 Source : Grenoble. 2023. Gre.mag n° 43, p.4-5.

Des territoires ont organisé des assises ou des conventions citoyennes ayant souvent pour fil conducteur la transition écologique. De manière générale, ces dispositifs contribuent au renouvellement des formes de démocratie locale et des modalités de participation. De plus, ils créent des voies de dialogues entre divers acteurs (habitants, élus, scientifiques, techniciens, etc.) pouvant avoir différents points de vue et concourent à l'émergence d'actions concrètes et d'une trajectoire davantage consensuelle. Néanmoins, s'il n'y a pas une réelle prise en compte du travail et des propositions élaborées par les citoyens, ces conventions ou assises s'apparenteront à de simples cautions démocratiques et auront pour conséquence de démobiler les citoyens et de l'éloigner de l'action publique locale.

Cas illustratif

Grenoble Alpes Métropole met en place un cycle de « débats citoyens pour le climat »

La métropole s'est prononcée le 28 avril 2023 sur les propositions issues de sa convention citoyenne pour le climat. Sur un total de 246 propositions (219 propositions jugées prioritaires, 20 propositions jugées non prioritaires, 7 leviers d'action sans être assortis de propositions), 5 ont été rejetées et 56 n'étaient pas de la compétence de la métropole. Initiée en 2022, la convention a réuni 100 citoyens tirés au sort qui ont travaillé durant huit mois. Parmi les propositions faites, 76 % étaient déjà mises en œuvre ou programmées. Un comité de suivi composé entre autres de citoyens issus de la convention sera prochainement créé et fonctionnera tel un observatoire des engagements de la métropole. Il aura trois missions principales, à savoir : veiller à la mise en œuvre des propositions, diffuser et valoriser le travail réalisé par la convention, contribuer à la poursuite du dialogue citoyen sur les divers sujets issus des travaux. En parallèle, la métropole va mettre en place un cycle de « débats citoyens pour le climat » afin de « multiplier les espaces de discussion

permettant l'apport de connaissances, la controverse, la construction d'avis éclairés et le partage de solutions pratiques⁹⁴ ».

Pour donner la parole aux jeunes, Rennes Métropole devrait prochainement mettre en place de nouveaux outils imaginés lors de sa Convention métropolitaine de la citoyenneté. Constituée en 2022, cette convention a permis à 86 habitants tirés au sort de travailler durant deux mois sur l'élaboration d'une « Charte métropolitaine de la participation citoyenne ». Parmi ces outils et dispositifs, il y aura prochainement la création d'une Fabrique Citoyenne sur le climat.

Les voies de dialogue ne doivent pas être qu'avec les habitants, mais avec l'ensemble des parties prenantes comme les associations ou les entreprises. Pour ce faire, différents leviers peuvent être utilisés. Par exemple, le service évènementiel de la ville de La Rochelle collabore souvent avec des acteurs locaux lorsqu'il organise des événements. Grâce à cela, la ville peut les sensibiliser aux enjeux de transition écologique et faire connaître sa propre démarche écoresponsable afin qu'ils puissent l'adopter. Ainsi, pour l'édition 2023 du carnaval de la ville, les centres de loisirs ont indiqué vouloir créer une commission spécifique pour réfléchir à tout ce qui peut être mis en œuvre pour être plus vertueux sur l'organisation de la manifestation.

Enfin, pour réaliser leurs missions, les responsables de la communication interagissent et collaborent avec les différents services de la collectivité. Mais encore trop souvent, le fonctionnement se fait en silo : un service leur passe commande pour une campagne et les communicants déterminent la stratégie adéquate (un plan de communication). Un tel fonctionnement ne contribue pas à donner une cohérence d'ensemble à l'action publique. C'est d'autant plus vrai que cette dernière touche toujours, de près ou de loin, à différentes problématiques environnementales qui s'entremêlent et qui imposent de penser de façon « systémique ». Pour que la communication publique territoriale soit lisible, percutante et favorise le passage à l'action, la mise en place d'un fonctionnement transversal n'est plus optionnelle.

3. Mettre en place une éco-socio-conception des outils de communication

Qu'il s'agisse des outils ou des actions de communication, les moyens employés par les collectivités pour communiquer ont de multiples impacts environnementaux de degré variable dépendamment des stratégies mises en place. Les services de communication disposent de leviers pour adapter leurs pratiques et concevoir des outils écologiquement et socialement plus responsables que ce soit en matière de projet éditorial, d'évènement, de communication digitale, de service numérique et de production audiovisuelle.

Dans ce domaine, le Guide de la communication responsable de l'ADEME est très utile car il détaille l'ensemble des actions d'éco-socio-conception pouvant être mises en œuvre, les synthétise et explicite les différentes ressources pouvant être mobilisées. Il s'agit donc plutôt ici de répertorier les points d'attention.

La problématique des moyens est essentielle pour les petites collectivités. La responsable de la communication de la commune d'Houdan estime par exemple ne pas avoir les moyens d'entreprendre une démarche d'écoconception par manque de temps pour trouver l'information sur les actions à mettre en œuvre.

⁹⁴ Grenoble Alpes Métropole. 2023. *Lutte contre le dérèglement climatique : déjà fortement engagée selon les citoyens de la convention, la métropole suit leurs propositions et renforce son action*. Dossier de presse, le 28 avril 2023, p.14. <file:///C:/Users/Elise/Downloads/DOSSIER-DE-PRESSE-CONSEIL-METROPOLITAIN-28-AVRIL.pdf>

Houdan, un service communication engagé malgré un manque de moyens

Selon la responsable du service communication, il serait utile de bien former les services de communication des collectivités, ou un membre de la mairie lorsque la commune n'a pas de service dédié, sur tous les aspects de la communication responsable. Malgré le fait que l'ensemble des propositions et des bonnes pratiques ne pourront être mises en place sur l'ensemble des territoires, la formation permettra tout de même de sensibiliser les personnes et de donner des voies d'actions concrètes. « Ces formations doivent également être adaptées à de petites collectivités ne pouvant remanier de fond en comble les procédés, explique-t-elle. Et si ces formations devaient se tenir sur une ou deux journées, il serait préférable de les donner par visioconférence pour permettre à un maximum de personnes de les suivre. » La communicante identifie un autre frein à la diffusion des pratiques de communication responsable : il s'agit du manque de circulation de l'information entre les différents échelons territoriaux, ce qui pénaliserait davantage les petites collectivités. Celles-ci sont trop dépendantes des démarches personnelles de certains agents.

À retrouver en détail page 149

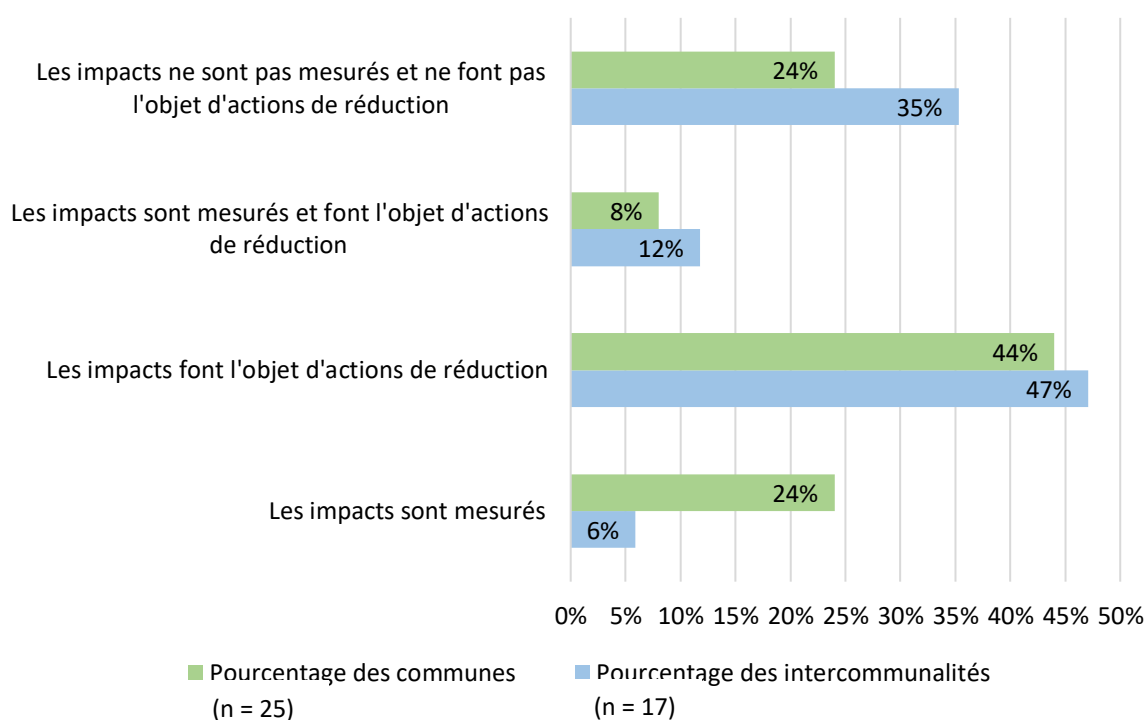


Figure 6 : Rapport des collectivités aux impacts écologiques de la communication territoriale

Source : Données issues de l'enquête

Les résultats de l'enquête laissent à penser que la marge de progression en matière de réduction des impacts écologiques de la communication est grande. En effet, une part majoritaire des collectivités répondantes indique mettre en œuvre des actions de réduction (52 % des communes et 59 % des intercommunalités), plus du quart des collectivités indiquent n'avoir aucune stratégie, que ce soit en mesure d'impacts comme en actions de réduction. Plusieurs facteurs auraient pu expliquer ces résultats : l'absence d'un service de communication au sein des collectivités rurales qui sont majoritaires dans le panel des répondants (47 % pour les intercommunalités et 48 % pour les communes) et donc un manque de personnel pour s'attacher à ces enjeux. Mais les résultats montrent que dans leur grande majorité, les collectivités répondantes ont un service

communication. De plus, le profil des intercommunalités qui ont répondu ne rien mettre en œuvre sont uniquement des territoires urbains ou péri-urbains.

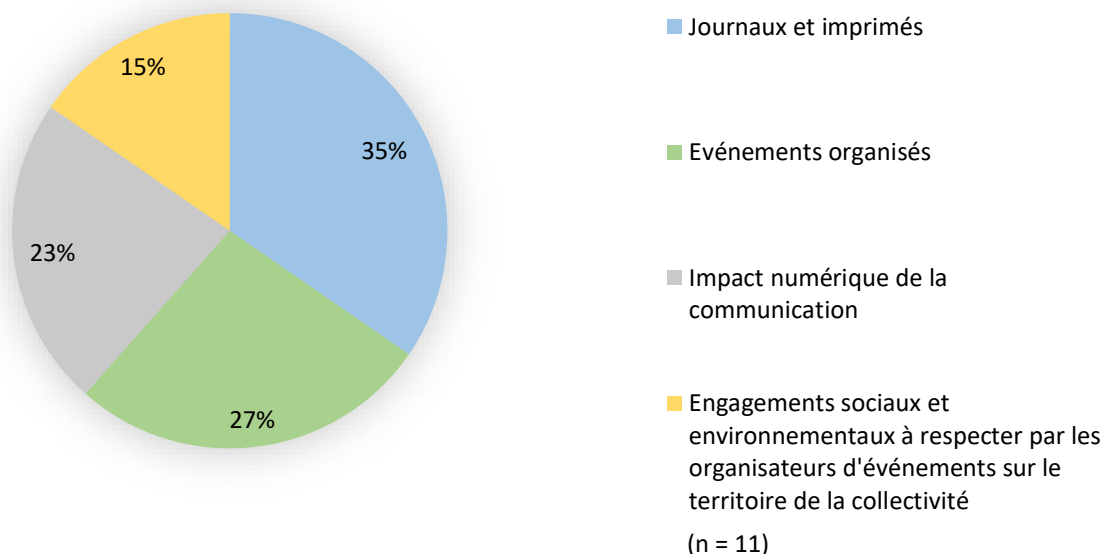


Figure 7 : Champs concernés par ces actions de réduction des impacts dans les intercommunalités

Source : Données issues de l'enquête

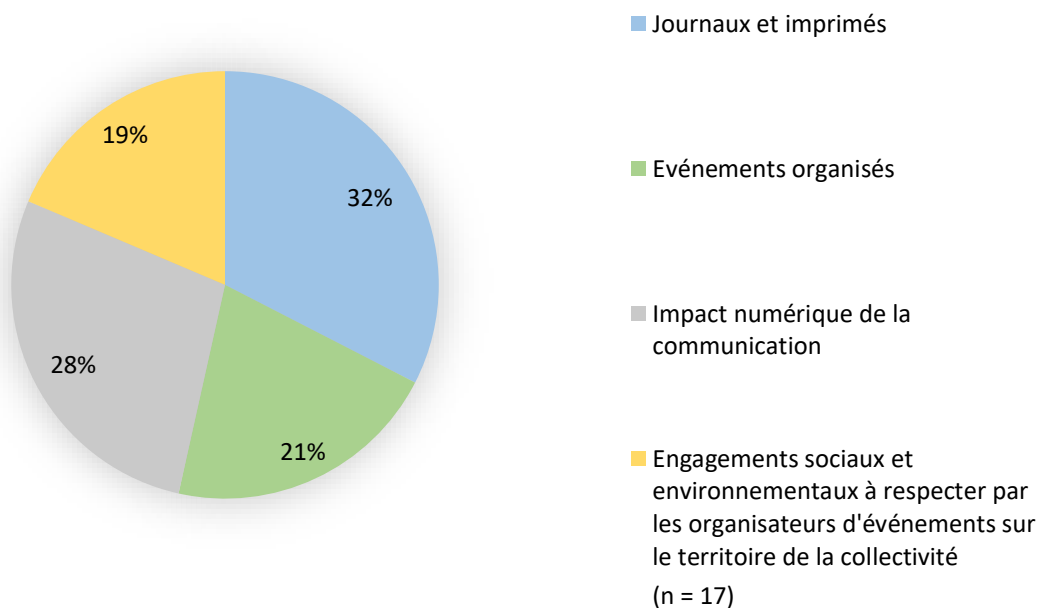


Figure 8 : Champs concernés par ces actions de réduction des impacts dans les communes

Source : Données issues de l'enquête

Pour les deux échelons territoriaux, les actions de réduction d'impacts vont majoritairement en direction des magazines. La majorité de ces collectivités a indiqué mener simultanément des actions sur deux des champs proposés (29 %). Un quart d'entre elles indiquent combiner les actions sur ces quatre champs, tandis que 21% se concentrent sur un seul d'entre eux.

a. Écoconcevoir les projets éditoriaux

Afin d'écoconcevoir un projet éditorial, il faut en premier lieu évaluer les besoins. Cela permet notamment de déterminer si le projet est davantage pertinent sous une version papier ou numérique, ou encore en couplant les deux. À partir de là, il est possible d'agir sur la conception du projet, sa fabrication et sa diffusion.

- Durant la phase de conception, il est question de limiter la consommation de papier et de choisir un grammage adapté au type de projet. En matière de format, si celui-ci est standard, alors la diffusion sera facilitée, car les enveloppes ou cartons normalisés conviendront. Pour la version digitale du projet, il doit s'agir d'un format impression. Concernant le graphisme, il faut éviter les aplats de couleur, limiter le nombre de couleurs, ne pas mettre de vernis, dorures et pelliculage pour faciliter le recyclage, adapter la mise en page pour la version numérique, etc.
- Pour la phase de fabrication, l'attention doit porter sur le choix de l'imprimeur et son caractère écoresponsable. Il faut regarder le papier qu'il utilise (papier labellisé et/ou recyclé) ainsi que les encres (celles dites végétales). Lorsque l'impression se fait en interne (service dédié comme à La Rochelle), les mêmes préconisations s'appliquent.
- En matière de diffusion, il s'agit d'améliorer le ciblage (actualiser le fichier d'adresses, etc.), d'ajuster le tirage grâce à une bonne évaluation des besoins, d'optimiser les emballages (limiter leur quantité, leur poids et leur volume, choisir des matières recyclables, etc.) et enfin, d'optimiser les transports (regrouper les envois, accorder des délais de livraison raisonnables, etc.).

Extrait de monographie

La ville de La Rochelle, pionnière en matière d'écoconception de ses outils de communication

En collaboration avec l'agent chargé de projet Zéro Déchet Zéro Gaspillage de la ville, la direction de la communication a mis en place un circuit court de récupération des chutes de papier. Lorsque les papiers sont assez grands, de petits carnets (format A5 ou A6) sont créés pour les agents qui n'ont plus besoin d'acheter des notebooks. Les impressions ont été revues pour qu'il n'y ait quasiment plus de chutes de papier. Le papier qui ne peut pas être recyclé, parce que non réutilisable est placé en circuit court afin de le revendre. Une partie de ce papier est également distribué comme papier de brouillon aux écoles. Dans la mesure où les déchets de l'imprimerie sont utilisés pour les transformer, le service projette aussi de faire fondre les déchets plastiques pour créer par exemple des goodies pour le service office et réception.

À retrouver en détail page 140

Par ailleurs, la direction de la communication de la ville de La Rochelle a élaboré une Charte de la communication écoresponsable structurée autour de quatre axes : la création graphique, le web et l'audiovisuel ; les événements et manifestations sportives, culturelles et populaires ; les réceptions et cérémonies protocolaires ; l'imprimerie municipale. Pour chacun de ces axes, les actions menées et les choix qui ont été faits par le service sont expliqués au regard de leur moindre impact environnemental⁹⁵.

b. Écoconcevoir les événements

Pour l'écoconception d'un événement, les actions doivent porter sur cinq champs : le lieu, les équipements, la communication, la restauration, puis le bilan.

⁹⁵ Ville de La Rochelle. 2022. *Charte de la communication éco-responsable*. Direction communication, relations publiques - événementiel, imprimerie. https://www.larochelle.fr/fileadmin/mediatheque/2_Action_municipale/Ville_durable/Charte_com_eco-responsable_2022.pdf

- Pour le lieu, il est important de le choisir en fonction du type d'évènement organisé, en veillant à son accessibilité aussi bien pour les participants que pour la logistique et en réfléchissant aux modes de déplacements qui pourraient être utilisés et promus pour s'y rendre. Le regard doit aussi porter sur l'image et la manière dont ce lieu est géré (sur le plan de l'énergie, d'eau ou encore de déchets).
- En matière d'équipements déployés par la collectivité, tels que des stands, il s'agit de privilégier ceux qui sont modulables, réutilisables et écoconçus. De plus, les services doivent évaluer s'il est préférable d'acheter les équipements ou bien de les louer. Il est également important d'anticiper la fin de l'évènement pour que les déchets générés soient correctement triés et que le matériel qui ne pourra pas être réutilisé soit autant que possible recyclé ou valorisé.
- La promotion en amont et pendant l'évènement doit être adaptée aux besoins. L'écoconception des supports de communication est ici aussi un enjeu. L'écoconception concerne aussi les outils de signalétiques, les badges et les objets promotionnels (goodies) pour qu'ils puissent être correctement recyclés. Concernant les goodies, il est important de réfléchir à leur utilité réelle et à leur type afin qu'ils soient porteurs de sens. Enfin, la réflexion doit aussi porter sur la nature des messages véhiculés : mettre en avant le fait qu'il s'agit d'un évènement écoresponsable permet de sensibiliser les publics.
- Concernant la restauration, tout commence dans la rédaction d'un cahier des charges précis. Lorsque cela est possible, il est important de privilégier un établissement d'aide par le travail (ESAT). En matière de nourriture, il s'agit de porter une attention à leur provenance (produits locaux), à leur saisonnalité et leur mode de production (agriculture biologique), puis d'offrir un choix végétarien. Anticiper un système de don permettra d'éviter le gaspillage en cas de surplus. Enfin, il s'agit de s'intéresser au conditionnement et aux ustensiles utilisés : sont-ils réutilisables ou recyclables ?
- Lors du bilan, il s'agit de dessiner des voies d'amélioration, mais également de valoriser l'évènement en mettant de nouveau en avant la démarche écoresponsable suivie par la collectivité.

c. *Écoconcevoir les projets digitaux*

Avant de concevoir un projet digital, il faut déterminer les besoins réels et essentiels des futurs utilisateurs (dans une démarche UX) afin de choisir une architecture adaptée. Pour limiter le poids du site, il est recommandé de retirer les fonctionnalités inutiles, d'optimiser la taille des fichiers et des images, de retirer le préchargement et le déclenchement automatique des vidéos. Dans la mesure où un grand nombre de personnes vont sur Internet depuis leur téléphone, il est nécessaire de concevoir en premier lieu le projet pour un téléphone portable. En matière de contenu, il s'agit de faire preuve de sobriété et de diffuser des informations de qualité, fiables, responsables et utiles. De plus, le contenu doit être accessible (décrire les images, structurer le texte avec des titres et sous-titres pour le rendre davantage lisible, etc.), et inclusif. Pour une campagne de courriels, les actions portent sur le poids des courriels afin de le limiter (éviter les pièces-jointes), sur le fichier d'adresses (le mettre régulièrement à jour, éviter les doublons), et sur le nombre d'envois (mutualiser les newsletters par exemple). Il est également important d'indiquer le lien de désinscription pour les personnes qui ne souhaiteraient plus être sollicitées. Enfin, lorsque le projet a abouti, une communication autour de la démarche peut s'avérer utile pour la valoriser et pour sensibiliser aussi bien en interne qu'en externe.

Pour tendre vers un numérique responsable, il est important d'utiliser les leviers offerts par la commande publique et les critères d'attribution des marchés (*cf.* présentation détaillée du Schéma des achats publics socialement et écologiquement responsables page 93).

À Angers Loire Métropole, une recherche constante de sobriété

Pour tendre vers un numérique responsable, un travail de fond est réalisé sur les appels d'offres dans les marchés publics. Il s'agit à travers leur rédaction d'encourager et contraindre les partenaires à adopter une démarche vertueuse. Cela implique donc d'avoir déterminé des pénalités proportionnées dans le cas de figure où le prestataire ne respecterait pas ses engagements environnementaux. Or, pour être en mesure d'appliquer une pénalité sans que celle-ci soit contestable, il est important d'avoir bien spécifié les attentes dès le départ. Ce travail peut être complexe, car tous les engagements ne sont pas toujours quantifiables. De plus, la sélection d'un prestataire implique d'avoir au préalable défini une grille de notation prenant appui sur un bilan carbone prévisionnel de la prestation demandée. De nouveau, ce travail est complexe.

Dans les marchés publics, les collectivités territoriales peuvent être dans l'impasse. Par exemple, lorsqu'elles souhaitent qu'un prestataire soit exemplaire en matière de sécurité numérique, d'accessibilité, de RGPD (Règlement général sur la protection des données) et de démarche environnementale, elles sont bien souvent confrontées à une absence de réponse de prestataires. Pour autant, les directions ont un besoin réel et il est donc indispensable qu'un prestataire réponde à leur appel d'offres. Cela peut donc contraindre les collectivités à rédiger les offres avec des critères laissant une certaine souplesse.

À retrouver en détail page 151

d. Une démarche plus globale de numérique responsable

L'essor du numérique dans le fonctionnement des collectivités territoriales n'est pas sans conséquence sur le plan environnemental. Si son utilisation a permis des avancées notables, elle a aussi conduit au développement exponentiel de nouveaux services dont l'utilité réelle n'est pas toujours avérée. De plus, les terminaux (ordinateurs, smartphones, objets connectés) ont une durée de vie qui n'a cessé de s'amoinrir, provoquant une extraction toujours plus massive de matériaux pour les renouveler. Afin de bien cerner les contours de l'empreinte environnementale du numérique, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a constitué une mission d'information. En 2020, elle a publié un rapport faisant 25 propositions, dont certaines concernaient directement les collectivités territoriales :

- « Mettre à disposition des collectivités territoriales un cadre méthodologique d'évaluation environnementale des projets smart et le mettre à disposition des collectivités territoriales, avec un soutien financier de l'Agence nationale de la cohésion des territoires » (7^e proposition) ;
- « Activer le levier de la commande publique pour contribuer à renforcer les marchés de réemploi et de réparation » (12^e proposition) ;
- « Accompagner, à court terme, les administrations dans l'écoconception des sites et services numériques » afin de faire diminuer la consommation de données (17^e proposition) ;
- « Rendre obligatoire, à moyen terme, l'écoconception des sites publics [...] avec un pouvoir de sanction de l'ARCEP [Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse] » (18^e proposition)⁹⁶.

S'en est suivie une loi promulguée le 15 novembre 2021.

⁹⁶ Chevrollier, Guillaume et Jean-Michel Houllégate. 2020. Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. Sénat n°555. <http://www.senat.fr/rap/r19-555/r19-5551.pdf>

La loi n°2021-1485 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique (REEN) en France

Cette loi se structure autour de cinq grands enjeux :

- 1) Sensibiliser et faire prendre conscience de l’impact environnemental du numérique ;
- 2) Limiter le renouvellement des appareils numériques ;
- 3) Favoriser des usages numériques écologiquement vertueux ;
- 4) Promouvoir des *datacenters* et des réseaux moins énergivores ;
- 5) Promouvoir une stratégie numérique responsable dans les territoires.

Ce dernier enjeu concerne directement les collectivités territoriales, car d’ici le 1er janvier 2025, les communes et intercommunalités⁹⁷ de plus de 50 000 habitants devront avoir élaboré une stratégie numérique responsable. Celle-ci devra indiquer les objectifs de réduction de l’empreinte environnementale du numérique, les indicateurs de suivi associés à ces objectifs et les mesures mises en place pour les atteindre. En amont, elles ont dû concevoir un programme de travail préalable (au plus tard le 1er janvier 2023) qui doit comprendre un bilan de la situation sur le territoire concerné. Par la suite, les collectivités devront faire un bilan annuel de leur stratégie⁹⁸.

Les objectifs de la stratégie peuvent porter sur :

- « *La commande publique locale et durable, dans une démarche de réemploi, de réparation et de lutte contre l’obsolescence ;*
- *La gestion durable et de proximité du cycle de vie du matériel informatique ;*
- *L’écoconception des sites et des services numériques ;*
- *La mise en place d’une politique de sensibilisation au numérique responsable et à la sécurité informatique à destination des élus et agents publics ;*
- *La mise en place d’une démarche numérique responsable auprès de tous afin de sensibiliser les citoyens aux enjeux environnementaux du numérique et de l’inclusion numérique ;*
- *La mise en place d’une démarche de territoire connecté et durable en lien avec une démarche d’ouverture et de valorisation des données⁹⁹ ».*

En outre, les collectivités peuvent désormais s’appuyer sur le référentiel général de l’écoconception des services numériques (RGESN) réalisé par l’ADEME et l’ARCEP¹⁰⁰.

⁹⁷ Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalités propres.

⁹⁸ Article 35 de la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France.

⁹⁹ Article 1 du Décret n° 2022-1084 du 29 juillet 2022 relatif à l’élaboration d’une stratégie numérique responsable par les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

¹⁰⁰ <https://ecoresponsable.numerique.gouv.fr/publications/referentiel-general-ecoconception/>

Afin de s'engager dans cette démarche de sobriété numérique, certaines collectivités ont sollicité des acteurs spécialisés sur ces enjeux et qui sont en mesure de les aider dans l'élaboration de leur stratégie. C'est notamment le cas de l'Institut du Numérique Responsable¹⁰¹ qui œuvre à modifier les démarches aussi bien dans le secteur privé que dans les collectivités territoriales. Cet institut a créé un label Numérique Responsable à deux niveaux et coconstruit un référentiel¹⁰² spécialement dédié aux collectivités.




| | Niveau 1 | Niveau 2 |
|---------------------------|--|---|
| |  |  |
| Durée de la labellisation | 2 ans | 3 ans |
| Attribution du label | En fonction du score | Par le comité de labellisation |
| Score minimum | 300/1000 | 500/1000 |
| Niveau de contrôle | Modéré <ul style="list-style-type: none"> Audit documentaire (enquête salariés - client - fournisseurs) 1/2 Journée d'évaluation à distance Plan de progrès sur 2 ans | Fort <ul style="list-style-type: none"> Auto-évaluation Evaluation externe sur site par un expert Plan de progrès sur 3 ans Passage devant le comité de labellisation |
| Formation obligatoire |  MOOC validé par une certification de connaissance attribuée INR |  Formation de 3 jours au Numérique Responsable avec le Centre de Formation LUCIE |
| Plan de progrès NR |  |  |

Figure 9 : Structure du label Numérique Responsable à deux niveaux

Source : Le label NR.

Il existe également une Charte Numérique Responsable qui doit permettre aux collectivités de s'engager, mais également d'avoir accès à diverses ressources utiles (leviers d'actions juridiques, méthodologie de diagnostic, etc.). Cette charte se structure autour de cinq engagements majeurs :

- Optimiser les outils numériques pour limiter leurs impacts et consommations sur le plan environnemental ;
- Développer des offres de services accessibles pour tous, inclusives et durables ;
- Avoir des pratiques numériques éthiques et responsables ;
- Œuvrer pour un numérique responsable qui est indispensable pour assurer la résilience des organisations ;
- Favoriser l'émergence de nouveaux comportements et valeurs¹⁰³.

Les collectivités peuvent également s'appuyer sur des ressources mises à disposition en open source :

- MOOC Sensibilisation numérique responsable¹⁰⁴ ;
- MOOC Numérique responsable¹⁰⁵ ;

¹⁰¹ Think tank créé en 2018, anciennement le Club Green IT.

¹⁰² Pour construire ce label, l'institut a travaillé avec le ministère de la Transition écologique, l'ADEME et le WWF.

¹⁰³ https://charter.isit-europe.org/charte-numerique-responsable/?lang=fr_FR

¹⁰⁴ <https://institutnr.org/mooc-sensibilisation-numerique-responsable>

¹⁰⁵ <https://institutnr.org/mooc-numerique-responsable-complet>

- La boîte à outils du numérique responsable (281 outils référencés)¹⁰⁶.

Néanmoins, il est nécessaire de rester vigilant quant à la dialectique d'un numérique comme outil de la transition écologique. Un nombre grandissant de collectivités s'engagent dans une démarche de « territoire intelligent » ou *smart city* afin d'optimiser le fonctionnement du territoire grâce aux données, dans une forme de gouvernance algorithmique. Cette démarche peut aussi s'inscrire dans le *storytelling* des villes qui seraient gérées objectivement à partir de l'exploitation de données interconnectées pour atteindre le bien commun¹⁰⁷. Il est vrai que ces données peuvent être un atout sur plan environnemental en permettant à un territoire de gagner en agilité et de faire des économies d'énergie (avec une meilleure gestion de l'éclairage public par exemple). Néanmoins, ce concept de territoire intelligent tend à enfermer l'action publique et les imaginaires dans une forme de « techno-solutionnisme »¹⁰⁸ faisant l'économie d'une analyse critique des technologies numériques et de leur potentiel effet rebond¹⁰⁹. De plus, l'utilisation de ces données soulève des enjeux d'acceptabilité sociale, de libertés publiques et de souveraineté. Les collectivités qui prennent cette voie doivent impérativement faire preuve de transparence, de pédagogie et mettre en place des comités de contrôle au sein desquels les citoyens ont un droit de regard¹¹⁰.

4. Chercher l'efficacité des stratégies de communication en veillant à l'éthique

Une communication responsable ne peut faire l'économie d'une analyse des moyens déployés et des résultats obtenus dans le cadre des actions de communication. Il s'agit de mesurer leur efficacité par le biais de critères de natures différentes et complémentaires, ce qui n'est pas chose aisée. L'ensemble des outils employés pour diffuser l'information ont des impacts environnementaux. Et même si une démarche ambitieuse d'écoconception permet de les réduire, elle ne peut totalement les faire disparaître. Inversement, cette démarche écoresponsable (en termes de messages et de supports) ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité de la communication. La communication publique territoriale doit donc s'inscrire dans une logique de sobriété, en communiquant moins et mieux, et de manière la plus efficace possible.

Dans l'ère actuelle de l'immédiateté, moins communiquer ne coule pas source et peut être synonyme pour certains de perte de visibilité. Sur les réseaux sociaux, cette thèse se confirme en raison des algorithmes. Pourtant, multiplier les messages conduit bien souvent à les noyer dans la masse et nourrir le phénomène « d'infobésité ». Lorsque M. Lecœur était directeur de la communication de la ville de Grenoble, il a mis en place une enquête d'ordre sociologique afin de reconfigurer le magazine municipal. Il en est ressorti que les habitants ne souhaitaient pas une publication trop régulière. Une démarche de communication fondée sur l'écoute conduit à des actions de communication efficace. Elle permet de déterminer le registre le plus adapté selon le sujet traité, ainsi que le choix des supports véhiculant l'information. Le but est de rompre avec une communication publique tous azimuts¹¹¹. En ce sens, les enquêtes de lectorat peuvent permettre de réajuster les stratégies. Lorsque ces enquêtes font apparaître de faibles taux de pénétration de certaines tranches de la population, il peut être utile de réinterroger la pertinence d'une distribution dans toutes les boîtes aux lettres. D'autres outils de communication en phase avec les pratiques de ces tranches seront manifestement plus adéquats pour les atteindre. Néanmoins, réaliser ce type d'enquête a un coût financier qui peut s'avérer rédhibitoire. Des collectivités utilisent donc des méthodes alternatives. Lors des événements organisés par la ville de La Rochelle, des questionnaires sont distribués aux personnes présentes et permettent de les sonder sur leurs principales sources d'information municipale. Les stratégies de communication sont quelquefois réajustées par suite de données récoltées de manière impromptue. Ainsi, dans le cadre des Assises de la

¹⁰⁶ <https://sustainableit-tools.isit-europe.org/>

¹⁰⁷ Ho-Pun-Cheung, Elise. 2020. « Gestion urbaine, vie privée : des visions en tension pour les villes de demain. » *The Conversation*, le 25 mai 2020. <https://theconversation.com/gestion-urbaine-vie-privée-des-visions-en-tension-pour-les-villes-de-demain-135894>

¹⁰⁸ Minvielle, Nicolas et Olivier Wathelet. 2020. « 'Smart city' : d'autres imaginaires existent pour une ville intelligente. » *The Conversation*, le 23 avril 2020. <https://theconversation.com/smart-city-dautres-imaginaires-existent-pour-une-ville-intelligente-133264>

¹⁰⁹ L'effet rebond ou *Jevons Paradox* correspond à une croissance dans la consommation de ressources qui découle d'une politique d'optimisation de ces ressources (ou systèmes) alors qu'elle devait initialement avoir l'effet inverse, c'est-à-dire conduire à une diminution de la consommation.

¹¹⁰ Priol, Jacques. 2020. « Smart city et données personnelles : quel modèle pour une future « confiance by design » ? » *Smart City mag*.

<http://www.smartcitymag.fr/article/466/smart-city-et-donnees-personnelles-quel-modele-pour-une-future-confiance-by-design>

¹¹¹ Boret, Charles-Marie. 2020. « La fermer ou la ramener ? » *cmb ; mutations & stratégies*, le 24 avril 2020. <http://www.cmbms.com/?p=62>

transition écologique d'Angers Loire Métropole, le groupe de suivi et d'évaluation des actions de la collectivité qui est composé de citoyens, a indiqué que la communication publique faisait partie des points à améliorer. Selon eux, il y a un manque de communication grand public ou d'informations simples sur les différents projets et leurs réussites. Ce constat pourrait donner lieu à des évolutions dans la stratégie de communication du service.

Lorsqu'ils cherchent à réduire leurs actions de communication, les services font parfois face à des demandes opposées de la part d'élus qui souhaitent avoir leur site Internet, leur page Facebook, etc. En effet, la notion d'efficacité n'est pas toujours appréhendée sous l'angle de l'écoresponsabilité et peut s'inscrire dans une logique de productivité, mais à moindre coût sur le plan économique. Selon cette logique, les responsables de la communication sont invités à maintenir le rythme des actions, conserver leur qualité tout en réduisant les dépenses.

Pour les supports numériques, les indicateurs de performance issus du monde du marketing n'ont pas toujours les effets escomptés. S'ils permettent de déterminer, par exemple, les types de contenu qui ont su capter l'attention des habitants, ils peuvent aussi avoir pour effet de limiter la créativité des services dans leurs recherches de solutions alternatives et plus sobres. Cela peut s'expliquer par une forme d'« injonction » à performer en tout temps, ce qui ne va pas toujours de pair avec une démarche d'expérimentation. Toutefois, des collectivités parviennent à gagner en efficacité grâce à un travail d'optimisation dans la réalisation des outils numériques. Des collectivités parviennent à davantage d'efficacité en rationalisant les étapes de conception d'outils. Par exemple, le département de Loire-Atlantique a créé un « design system » qui « rassemble les documents et références utiles aux designers comme aux développeurs¹¹² » des sites Internet institutionnels. Cela a permis entre autres d'accroître la qualité des sites et de faire gagner du temps aux équipes.

Pour l'évaluation des campagnes de communication, les indicateurs manquent. Comme a pu le faire remarquer la responsable du service communication de La Rochelle, dans le cas d'un aménagement urbain dédié aux mobilités douces, il est impossible de déterminer quelle est la part des habitants qui utilisent cet aménagement en raison de la campagne de communication, et quelle est la part de ceux qui l'utilisent en raison de l'aménagement en lui-même (une adhésion de l'habitant indépendamment de la stratégie de communication).

Plusieurs des agents des services de communication interviewés dans le cadre de cette étude ont indiqué que leur recherche de nouvelles méthodes peut créer des effets d'« emballement » où il peut être complexe de prendre du recul pour analyser et réajuster la stratégie suivie. À Rennes, ce réajustement a finalement lieu tous les trois ou quatre ans. Dans le service, les choix stratégiques dépendent de l'espérance de gains : il s'agit de déterminer s'il est possible d'atteindre de manière quasi certaine un objectif tout en baissant le niveau d'exigence (enjeu de rentabilité). Selon le directeur de la communication, dans ce calcul, il y a une part de mesures et une part d'intuition.

Enfin, dans leur quête d'efficacité, les services doivent veiller à l'éthique de leur démarche, et donc au respect de l'ensemble des personnes. Dans la commande publique, cela peut se traduire par l'indemnisation des candidats non retenus lors d'un appel d'offres, mais qui ont tout de même fourni un livrable. En interne, cela passe par des politiques d'inclusion et d'égalité femmes-hommes. De plus, un regard doit être porté sur la question de la pression et de la surcharge de travail. Ainsi, pour le directeur de la communication de Rennes et Rennes Métropole, parmi les principaux objectifs actuels du service figure la diminution de la charge mentale des équipes due au nombre très important d'outils éditoriaux, au marketing éditorial et aux calendriers.

¹¹² Robin, Dominique. 2022. Un 'design system' pour les sites web du Département de Loire-Atlantique. » Dans, Jahnich, Martin et Libaert, *Le guide de la communication responsable*, p.328.

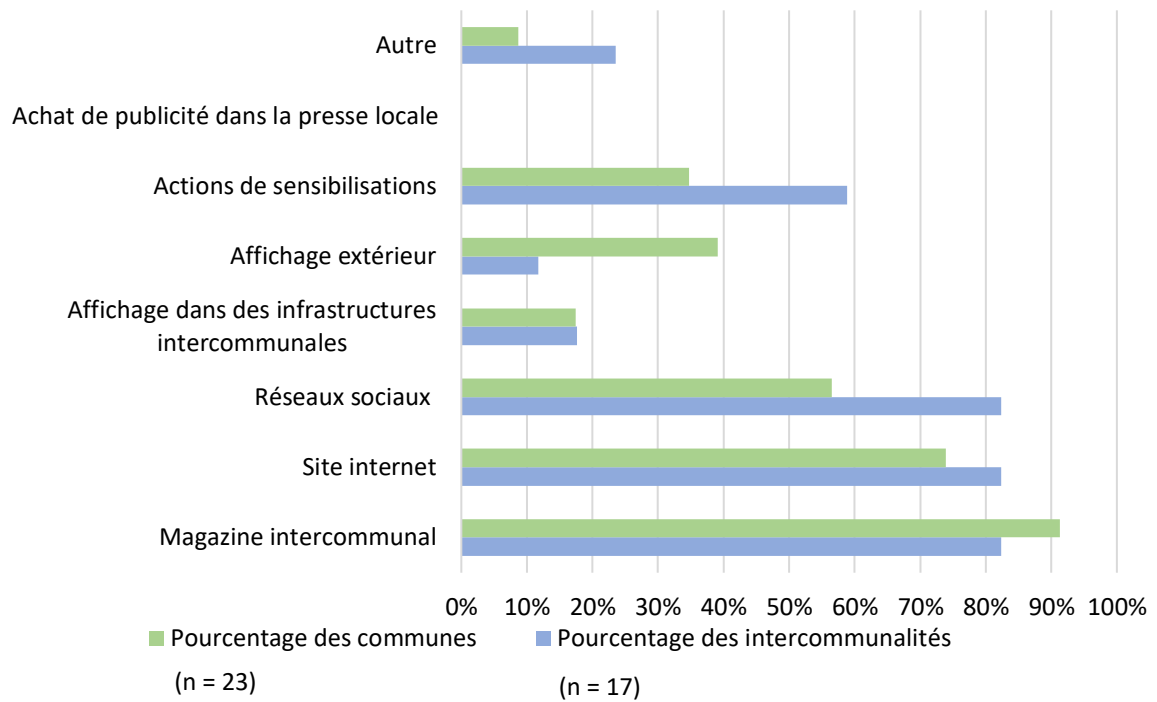


Figure 10 : Moyens de communication privilégiés pour les enjeux de transition écologique - Comparatif intercommunalités/communes

Source : Données issues de l'enquête

Pour les communes, comme pour les intercommunalités, le magazine et le site Internet de la collectivité sont les outils de communication les plus utilisés et dans des proportions similaires.

PARTIE 3 : LES LEVIERS TERRITORIAUX D'UNE REGULATION DE LA PUBLICITE

Depuis quelques années, le thème de la publicité fleurit dans la presse locale ou régionale. « ... panneaux vont disparaître », « La commune de... part en guerre contre les 4x3 » ou encore « Les panneaux numériques font leur entrée dans les rues de... » sont des titres d'article devenus communs. La publicité extérieure est le fruit d'une longue histoire durant laquelle elle a évolué au gré des nouvelles techniques et des nouveaux modes de vie. Prenant place sur divers supports, elle est présente dans les agglomérations rurales, mais surtout urbaines. La ville est un lieu convoité par les marques. Très fréquentée, elle leur offre la possibilité de s'exprimer et d'être visible.

L'espace public sur lequel ces publicités prennent place est objet de convoitises, de concurrences et de contestations. Il est donc devenu courant de voir dans la rue des dispositifs publicitaires... sans publicité, et où les affiches ont été remplacées par des messages pour le moins explicites : « Pub = pensée unique » ; « Publicité partout, beauté nulle part » ; et crise énergétique oblige, « Laisser ce panneau allumé [...] c'est absurde ». Certains dispositifs, en particulier le mobilier urbain comportant de l'affichage publicitaire, sont également les cibles privilégiées de dégradations lors de manifestations. En témoigne la récente décision de Clear Channel, opérateur de mobilier urbain financé par la publicité : jusqu'à nouvel ordre, la firme suspend le remplacement de ses dispositifs sur le territoire rennais en raison des dégradations répétées depuis l'émergence du mouvement social opposé à la réforme des retraites¹¹³. La publicité extérieure est donc source de tensions et d'actions. Sa présence n'en reste pas moins encadrée, avec des règles pouvant être variables d'une collectivité à l'autre en raison de typologies territoriales (nombre d'habitants dans l'agglomération, appartenance à une unité urbaine, etc.) et de choix politiques.

I. L'origine et l'évolution de la publicité extérieure

La mobilité est consubstantielle des modes de vie contemporains. Les personnes se déplacent grâce à différents modes de transport pour subvenir à leurs besoins, pour aller travailler, pour leurs loisirs, etc. Ces déplacements sont vus par les marques comme de multiples occasions d'atteindre ces personnes, d'attirer leur attention. Comme le rappelle Huré, « *[I]es recettes liées à l'affichage publicitaire sont uniquement possibles dans une société mobile, dans laquelle le calcul des recettes se réalise sur le nombre de passages d'individus devant une publicité*¹¹⁴ ». Les moyens utilisés sont variables, évolutifs et dépendent des lieux visés. Si la publicité extérieure a connu une croissance exponentielle à partir du 19^e siècle avec l'avènement de la société de consommation, les premières traces de cette pratique remontent au Moyen-Âge avec les enseignes des commerces. Durant ces siècles d'histoire, elle a su faire preuve d'inventivité pour se renouveler, s'adapter aux modes de vie changeants et se sophistiquer pour toujours mieux coloniser les imaginaires et exploiter les biais cognitifs. Pour les marques, la ville est un terrain de jeu aux multiples facettes.

1. De la réclame au panneau publicitaire

A l'origine, les réclames faisaient surtout la promotion des pièces de théâtre. Mais la naissance de la consommation va leur donner de nouvelles finalités. Le premier grand magasin est créé en 1869 par Aristide Boucicaut. Ce temple de la consommation a un impératif : vendre ses produits. A cette époque, la consommation n'est pas encore établie et doit donc être créée et mise en scène. Très tôt, les affichistes comprennent les opportunités offertes par l'émergence de cette consommation. Tout le monde se met à faire de la publicité pour toutes les sortes de produits manufacturés. Il faut donc vendre du rêve pour parvenir à faire acheter ces produits, leur trouver une valeur ajoutée pour les rendre attractifs. Il faut également trouver des supports pour incarner cette consommation dans l'espace public et en faire une forme d'évidence. Les

¹¹³ Bouvet, Éric. 2023. « Retraites : pas un seul mobilier urbain n'a échappé à la violence des casseurs à Rennes. » *France Bleu Armorique*, le 6 avril 2023. <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/pas-un-seul-mobilier-urbain-n-a-echappe-a-la-violence-des-casseurs-a-rennes-2223536>

¹¹⁴ Huré, Maxime. 2017. « Portrait d'entreprise. Le mobilier urbain et la publicité : JCDecaux et Clear Channel Outdoor. » *Flux* 108 (4) : 88-104 (p.97). DOI 10.3917/flux1.108.0088

affiches sont collées sur les arbres, les bancs publics, les murs, les trottoirs, etc., dans les moindres espaces fréquentés et visibles. Il s'agit de profiter de la matérialité ordinaire de l'espace urbain.

Mais la publicité de l'époque ne se résume pas à l'affiche, elle se décline sous divers supports imprimés comme les prospectus qui sont distribués. Cet embryon d'écosystème publicitaire a une valeur socio-économique, car il permet en partie à des personnes pauvres de survivre grâce à la distribution de ces prospectus. C'est également la naissance des hommes-sandwichs où les individus eux-mêmes se transforment en support publicitaire. Il s'agit de personnes qui circulent dans les rues, équipées d'une structure portative avec une planche publicitaire située sur leur torse, et une autre sur leur dos. Ayant parfois les mains libres, ces personnes distribuent également des prospectus. La fin du 19^e siècle se caractérise donc par la naissance de l'affiche moderne et de la publicité qui se professionnalise et s'institutionnalise.

Le début du 20^e siècle marque un tournant dans l'univers publicitaire. Annonceurs, imprimeurs, inventeurs, tous sont à la conquête de nouveaux territoires. La publicité s'installe dans de nouvelles écologies matérielles. Il y a une prolifération des inventions et des brevets. Les affiches ne se résument plus à de simples textes assortis d'une illustration. Les messages sont mis en mouvement et mis en lumière afin d'augmenter leur saillance. Le son est parfois utilisé même s'il reste secondaire. Ce siècle est également celui d'une réglementation croissante de la publicité extérieure afin de la rendre moins anarchique et limiter son implantation à des espaces dédiés. Les innovations techniques contribuent à cette standardisation des supports et des formats et à leur incrustation pérenne dans l'espace urbain (panneaux fixés sur les murs, scellés au sol, etc.). Peu à peu la publicité extérieure prend les formes que nous lui connaissons actuellement. Mais ces temps passés de l'affiche illustrée réapparaissent régulièrement dans les publicités actuelles. Les illustrations sont reproduites pour donner une certaine profondeur historique et artistique à des produits toujours plus modernes¹¹⁵.

2. L'impératif de la participation pour créer l'engagement

Dans un monde concurrentiel où toutes les marques ont recours à la publicité pour accroître leur part de marché, il est indispensable de connaître les leviers de l'acte d'achat. En ce qui a trait à la publicité extérieure, les marques doivent se renouveler pour éviter un effet d'accoutumance ou d'indifférence chez le consommateur. Elles doivent créer l'engagement. Pour y parvenir, les publicitaires ont misé sur des campagnes où le public est invité à participer et à interagir avec la marque. Bahuaud et Pecolo parlent d'une nouvelle « normativité participative » chez les professionnels de la publicité¹¹⁶.

Les TIC et autres objets connectés facilitent indéniablement les interactions entre les marques et le consommateur. Les publicités s'en servent donc abondamment. Qu'elles soient numériques ou imprimées, les publicités peuvent comporter des étiquettes électroniques NFC (Near Field Communication) ou des codes QR. La grande majorité des smartphones sont équipés de ce type de technologies (il s'agit de la puce qui permet par exemple de payer sans contact). Ainsi, lorsque les personnes placent leur téléphone devant ces étiquettes ou scannent les codes QR, des informations s'affichent automatiquement sur leur écran. Par ce biais, les marques allient dans leurs publicités l'espace virtuel au mode participatif. Ce marketing expérientiel produit une nouvelle figure de « consom'acteur »¹¹⁷. L'utilisation de jeu-concours n'est par ailleurs pas anodine. La dimension ludique de la société actuelle fait du jeu un important levier de fidélisation¹¹⁸.

¹¹⁵ Canu, Roland, Xavier Mauduit et Nicholas-Henri Zmelty. 2022. « De l'affiche à l'homme-sandwich, une histoire de la réclame. » Emission *Le cours de l'histoire*, série « Une histoire de la consommation », le 25 octobre 2022. <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-cours-de-l-histoire/de-l-affiche-a-l-homme-sandwich-une-histoire-de-la-reclame-4107090>

¹¹⁶ Bahuaud, Myriam et Agnès Pecolo. 2016. « Ludiques expériences urbaines : quand les marques font de la ville leur territoire d'expression. » *Communication et Organisation* 50 (2) : 101-10. DOI : 10.4000/communicationorganisation.5375.

¹¹⁷ Cova, Bernard, Marie Louyot-Gallicher et Audrey Bonnemaizon. 2010. *Marketing critique : le consommateur collaborateur en question*. Paris : Lavoisier.

¹¹⁸ Bahuaud et Pecol, 2016.

L'afficheur Insert (qui appartient à Phenix Group) a déployé à plusieurs reprises ce type de campagne sur son réseau de tables publicitaires. Le message publicitaire incite le client à scanner l'étiquette pour pouvoir participer à un jeu-concours. Une fois scanné, le client arrive sur une application développée par l'afficheur lui permettant de visionner la bande-annonce du film dont les places de cinéma étaient en jeu¹¹⁹ ou de répondre à un quizz lui permettant après tirage au sort d'éventuellement gagner un produit de l'annonceur¹²⁰. Ces technologies renvoient parfois aux réseaux sociaux des annonceurs ou directement vers des codes promotionnels. Lorsque les écrans publicitaires sont tactiles, les annonceurs peuvent se passer de ces étiquettes pour mettre directement en scène sur ces écrans des votes, quizz ou encore des concours. Les collectivités territoriales peuvent également faire appel à ce type de technologie sur les MUPI pour renvoyer habitants et touristes sur leur site¹²¹. Le but recherché étant toujours l'interaction et l'engagement.

Les innovations peuvent aussi être des trompe-l'œil au sein des dispositifs. Pour la campagne promotionnelle d'une chaussure, des affiches publicitaires d'apparence relativement classique ont été disposées sur des sucettes (panneaux d'affichage scellés au sol) JCDecaux. Une boîte transparente était située à l'intérieur du panneau avec un projecteur vidéo et un miroir. Le dispositif donnait aux passants l'impression de voir la chaussure en hologramme bouger dans tous les sens. Autre exemple : une personne apparaissant de manière virtuelle sur un écran numérique et en capacité de dessiner et d'interagir avec les passants par l'intermédiaire d'une caméra et d'une liaison en temps réel pour promouvoir un nouveau téléphone¹²². Il y a donc une bascule qui s'opère depuis quelque temps vers des écrans communicants, intelligents et holographiques. Les campagnes de publicité comme celles-ci ont pour les marques l'avantage d'être filmées et diffusées par les passants sur les réseaux sociaux. Sans qu'elles aient besoin d'intervenir, leur campagne devient virale et leur produit est vu par des millions de personnes.

Le marketing expérientiel produit un décloisonnement de la publicité. Les marques ne se contentent plus de communiquer sur les supports d'affichage traditionnels, elles investissent plus largement l'espace urbain pour se mettre en scène, créer un récit autour d'un lieu qui s'apparente à un décor¹²³. Les opérations de communication deviennent des spectacles. En 2013, une marque de vêtements avait organisé un défilé statique dans les rues de Toulouse avec des mannequins placés sur de petits podiums et tenant des panneaux qui indiquaient la direction de la boutique. Finalement, l'espace urbain est utilisé comme un support permanent ou éphémère pour les campagnes publicitaires qui peuvent parfois s'avérer illégales : le marketing expérientiel se transforme alors en guérilla marketing.

3. La guérilla marketing : se démarquer, peu importe la légalité

Un petit nombre de collectivités (essentiellement Paris) doit faire face à un fléau complexe à endiguer : les pratiques dites de guérilla marketing de rue. Tout d'abord, le marketing de guérilla peut être défini comme une approche de communication marketing fondée sur la surprise et l'originalité qui se matérialise dans l'espace par le biais de dispositifs non conventionnels. Il s'agit de pratiques publicitaires agressives dont le but est de s'approprier des éléments de l'espace public à des fins publicitaires et événementielles, souvent au détriment de la législation et la réglementation régissant la publicité extérieure. Elles sont particulièrement utilisées dans les centres urbains dans la mesure où l'objectif final reste d'être visible par le plus grand nombre de personnes, dans un lieu précis et dans un minimum de temps, en raison de leur caractère souvent illégal.

¹¹⁹ 100% Media. 2013. « Insert applique la technologie NFC/QR sur son réseau de tables publicitaires. » *100% Media*, le 7 novembre 2013. <https://100media.themedialeader.fr/insert-applique-la-technologie-nfcqr-sur-son-reseau-de-tables-publicitaires->

¹²⁰ 100% Media. 2015. « Des tables interactives dans Bordeaux aux couleurs d'Éric Bompard Cachemire à l'occasion de La Solitaire du Figaro, avec Mediatables. » *100% Media*, le 1 juin 2015. <https://100media.themedialeader.fr/des-tables-interactives-dans-bordeaux-aux-couleurs-deric-bompard-cachemire-a-loccasion-de-la-solitaire-du-figaro-avec-mediatables>

¹²¹ Ouest France. 2016. « les panneaux publicitaires s'animent ! » *Ouest France*, le 30 août 2016. <https://www.ouest-france.fr/bretagne/brest-29200/les-panneaux-publicitaires-saniment-4444251>

¹²² Ploye, François. 2013. « Affichage urbain : un nouveau média au cœur de la ville. » *Le Moniteur*, le 23 juillet 2013. <https://www.lemoniteur.fr/article/affichage-urbain-un-nouveau-media-au-coeur-de-la-ville.876764>

¹²³ Bahuaud et Pecolo parlent d'une mise en forme du territoire pour une mise en sens commerciale (2016).

Initialement, ces stratégies étaient utilisées par de petits annonceurs dépourvus de moyens financiers suffisants pour mettre en place une campagne marketing « traditionnelle ». Cependant, ces pratiques sont à ce jour majoritairement utilisées par de grandes entreprises d'envergure internationale qui cumulent diverses stratégies marketing. Pour compléter leurs campagnes traditionnelles visant une audience de masse, elles cherchent grâce à ces pratiques à se différencier en créant un contact direct avec les personnes ciblées¹²⁴.

Il existe différents types de guérilla marketing parmi lesquels figure l'affichage sauvage. Lui-même est de forme variée : affichage palissade, affichage escalier, graffitis publicitaires, affichage *board*, marquage au sol. Le point commun entre ces différents dispositifs est qu'ils sont placés dans l'espace public en dehors des supports et espaces réglementés prévus à cet effet.

4. Des publicités toujours mieux ciblées

Les écrans numériques attirent le regard notamment lorsque ce qui s'affiche est dynamique. Par réflexe et instinct, le mouvement stimule l'attention des personnes. La publicité est donc de plus en plus numérique. Mais le mouvement n'est pas le seul levier pour accroître l'efficacité des campagnes. Actuellement, les principales innovations techniques concernent les systèmes de capteurs et de caméras implantés dans les panneaux d'affichage. Grâce à des dispositifs d'oculométrie (technique d'enregistrement des mouvements des yeux), il est possible de déterminer de nombre d'occasions de voir (ODV). L'ODV correspond au nombre réel de personnes touchées, leur temps de présence et d'attention, et leur répartition démographique (sexe, âge, etc.).

Il existe également des dispositifs de fréquentation qui, par le biais des terminaux mobiles, collectent des données personnelles pour analyser les comportements à partir de statistiques agrégées (cf. annexe 3 pour un état des lieux juridique encadrant ces technologies). Les dispositifs les plus récents de caméras augmentées peuvent permettre à un panneau publicitaire d'afficher en temps réel de la publicité sur la base de l'âge ou du genre, mais également sur la base de l'analyse du visage et des émotions¹²⁵. *In fine*, ces technologies aident à qualifier l'audience, c'est-à-dire de définir précisément le profil démographique de chaque dispositif d'affichage selon des périodes horaires. Grâce à ces données, les annonceurs peuvent mettre en œuvre des campagnes ciblées et mesurer leur efficacité. Ces technologies permettent aussi aux régies d'augmenter considérablement la valeur de leurs espaces publicitaires par rapport à de l'affichage traditionnel. Tous les opérateurs développent leurs propres solutions :

- ExterionMedia a lancé en 2019 sa solution « Catch » pour les vitrines digitales. En partenariat avec Datakalab, elle a développé la technologie « Emolive » qui permet de mesurer les émotions à partir des neurosciences et du codage facial.
- Clear Channel a créé sa méthode « CAST » afin notamment de créer des parcours usagers sur son réseau d'affichage.
- JCDecaux a créé « SmartContent CMS » pour que les annonceurs intègrent des données leur permettant de gérer et d'optimiser leur contenu selon leurs achats d'espaces.

JCDecaux, dès 2012, a lancé un programme d'études et de données dénommé « SMARTER ». En s'alliant avec d'autres entreprises spécialisées (Experian, Parabellum et Kantar World Panel), il développe sa capacité de ciblage ad hoc à partir de l'analyse de données géo-comportementales¹²⁶. Plus récemment, la firme a noué des partenariats avec des enseignes de la grande distribution (Monoprix et Carrefour Proximité) pour installer un réseau des écrans dans leurs vitrines et depuis 2021, offre une solution de *data-planning* à partir des données transactionnelles anonymisées des tickets de caisses des deux enseignes¹²⁷. Ces partenariats

¹²⁴ Lehu, Jean-Marc. 2012. « Marketing e guérilla ». Dans *L'encyclopédie du marketing commenté et illustré*. Paris : Eyrolles, p.460.

¹²⁵ CNIL. 2022. *Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics. Position sur les conditions de déploiement*, p.9.

¹²⁶ JCDecaux. 2015. « JCDecaux donne toujours plus de pouvoir aux marques avec SMARTER, son nouveau programme Etudes & Data. » Communiqué de presse, le 12 octobre 2015. <file:///C:/Users/Elise/Downloads/cpicdecauxsmarter.pdf>

¹²⁷ 100% Media. 2020. « Les écrans DOOH de JCDecaux s'étendent dans les enseignes de proximité de Carrefour. » *100% Media*, le 23 juin 2020. <https://100media.themedialeader.fr/les-ecrans-doooh-de-jcdecaux-setendent-dans-les-enseignes-de-proximite-de-carrefour>

démontrent l'intérêt grandissant de la firme pour les data afin d'aider les annonceurs à construire des plans média efficaces.

De manière générale, le DOOH (pour *Digital Out-Of-Home*) permet une programmation agile des campagnes publicitaires avec davantage d'annonceurs sur un même panneau qui se partagent des tranches horaires. Mais avec ces dispositifs technologiques, les annonceurs savent précisément à quel moment leur campagne aura le plus d'impact. Ils ne se contentent plus d'acheter les meilleurs espaces publicitaires auprès des régies, ils achètent des audiences cibles.

5. L'essor de pratiques publicitaires moins ostentatoires

L'omniprésence des marques dans l'espace public soulève des critiques qui ne sont pas récentes. Au moyen de la désobéissance civile, plusieurs collectifs militants luttent contre cette pression publicitaire. Les actions consistent à recouvrir les dispositifs pour cacher la publicité, à les barbouiller de peinture, à retirer les affiches publicitaires pour la remplacer par un tract militant, à débrancher les écrans numériques, à éteindre les vitrines des commerçants, etc. Les conséquences juridiques de ces actions sont généralement assez faibles et se terminent par une relaxe. Certains collectifs comme les Déboulonneurs ont souhaité avoir des poursuites juridiques dans le but d'utiliser les procès comme tribune pour leurs revendications antipubs et pour obtenir l'« état de nécessité »¹²⁸. Fréquemment, l'art urbain et le militantisme se rencontrent et donnent lieu à des formes renouvelées grâce à une démarche artistique à visée militante. L'« artivisme » passe par un détournement visuel d'une publicité ou un recouvrement par une œuvre pour dénoncer consumérisme et marchandisation de l'espace public¹²⁹.

Bien conscientes de cette saturation de la publicité dans l'espace public, certaines marques cherchent de nouvelles formes de communication publicitaire moins ostentatoires pour se distinguer. Il s'agit d'un mouvement de « dépublicitarisation » où la marque essaie de réorienter ses activités marketing vers des formes socialement plus valorisées¹³⁰. Ces firmes vont par exemple financer de gros projets d'art urbain qui concourent à les médiatiser et modifier les perceptions des habitants : alors qu'elles contribuaient à nuire au cadre de vie, elles deviennent actrices de l'embellissement des espaces urbains¹³¹. Ces projets s'apparentent à du *brand urbanism*.

Encore peut courant en France, le *brand urbanism* est une pratique très tendance chez les grosses firmes multinationales. Le concept repose sur un partenariat public-privé dans des projets d'aménagement de l'espace public. Le financement de ces projets est pris en charge par l'acteur privé, mais en contrepartie, l'entité administrative autorise la marque à apparaître visuellement (le plus souvent par le biais de logos) sur cet aménagement public. Le *brand urbanism* apparaît donc comme une réponse à des problèmes rencontrés par les deux acteurs. D'un côté, les villes doivent améliorer la qualité de vie de leurs habitants tout en ayant des budgets restreints ; de l'autre, les marques cherchent à se distinguer et à trouver de nouvelles manières de séduire leurs publics en créant du lien. De plus, elles disposent de très gros budgets marketing qui sont parfois supérieurs aux budgets d'autorités locales¹³². Par ce biais, les marques renvoient une image positive, car elles se placent en acteur local qui contribue au bien commun.

Les aménagements publics ayant eu recours au *brand urbanism* sont variés. Sans exhaustivité, on peut citer :

¹²⁸ Notion juridique qui consiste à autoriser une action illégale pour empêcher la réalisation d'un dommage plus grave.

¹²⁹ Nédélec, Pascale. 2017. « De nouveaux mots pour de nouvelles modalités de fabrique de la ville ? Initiatives citoyennes d'aménagement des espaces publics. » *L'Information géographique* 81 (3) : 94-107. DOI : 10.3917/lig.813.0094.

¹³⁰ Berthelot-Guiet, Karine, Caroline Marti de Montety et Valérie Patrin-Leclère. 2014. *La fin de la publicité ? : Tours et contours de la dépublicitarisation*. Latresne : Editions Le Bord de l'eau.

¹³¹ Une banque et une marque de bières se sont associées pour financer en grande partie une fresque urbaine de 3 000 m² dans la ville de Santiago au Chili pour un coût total de 550 000 dollars US. Source : Bezut, Tiphaine et al. 2019. *Brand Urbanisme. Quel nouveau rôle pour les marques dans l'espace public urbain ?* Utopies, JCDecaux, p.28.

¹³² « Aux Pays-Bas, les investissements publicitaires privés sur une année (6,3 milliards €) pèsent autant que le budget total des autorités locales d'une ville comme Amsterdam. » Source : *ibid.*, p.13.

- Une chaîne de restauration rapide qui finance la remise en état des routes aux Etats-Unis et qui peint sur le sol le slogan « Paving for pizza » accompagné de son logo grâce à un pochoir ;
- Une compagnie aérienne qui finance un téléphérique de transport public à Londres et qui lui donne son nom ;
- Une marque de sport qui finance la rénovation d'un terrain de basket à Paris et qui le design selon sa charte graphique.

Originellement, les marques se servaient de la ville comme d'un moyen d'expression. Aujourd'hui, cette forme de « mécénat » (dans le cas du *brand urbanism*, les firmes utilisent plutôt leur budget marketing) permet aux firmes de devenir des acteurs de l'urbanisme et de l'organisation des villes.

6. État actuel du marché de la publicité extérieure

La crise du COVID-19 a entraîné des répercussions négatives sur le secteur de la publicité extérieure. Néanmoins le marché est de nouveau en pleine croissance avec 1 221 millions d'euros de recettes publicitaires pour l'année 2022. Cela représente une hausse de 14,8 % par rapport à 2021, mais toujours 6,8 % en dessous par rapport à 2019. L'ensemble des segments de la publicité extérieure sont en progression et notamment le transport avec une hausse de 37,9 % du montant des recettes par rapport à 2020. Toutefois, seul le mobilier urbain affiche une progression de ses recettes publicitaires par rapport à son niveau avant COVID-19 avec une hausse de 10,8 % entre 2019 et 2022. Le DOOH poursuit sa forte dynamique : entre 2017 et 2020, il était le deuxième média ayant la croissance la plus rapide. Il affiche une évolution de 44,1 % entre 2020 et 2021 (175 millions d'euros de recettes)¹³³, puis de 24,4 % entre 2021 et 2022 avec des recettes publicitaires atteignant 228 millions d'euros.

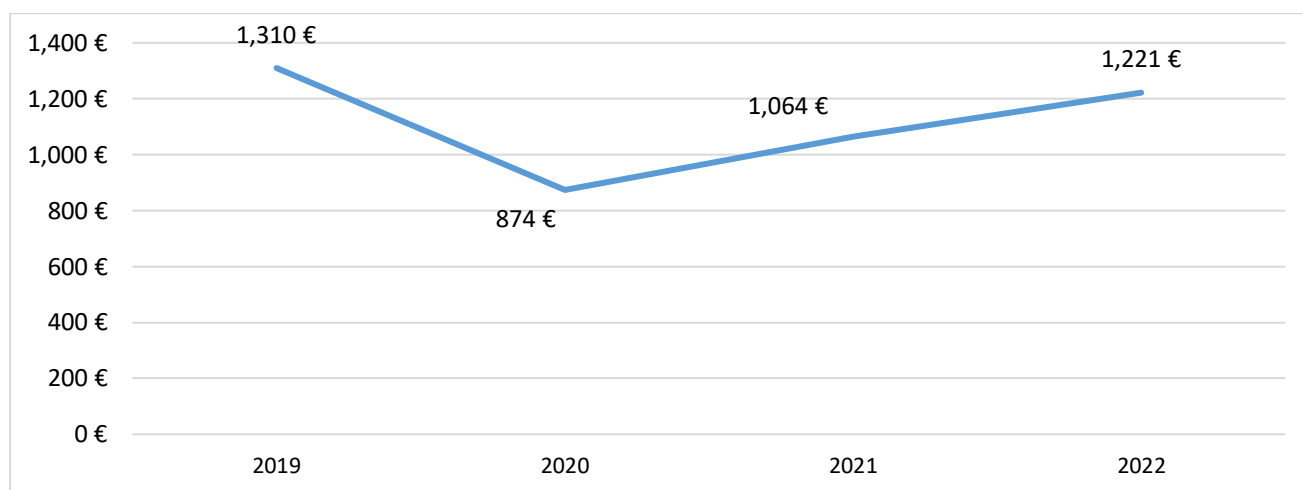


Figure 11 : Évolution des recettes annuelles du secteur publicitaire en millions d'euros

Source : France Pub, IREP, Kantar. 2022. *Le marché de la publicité, des médias et de la communication. Bilan annuel 2022 et prévisions pour l'année 2023*. Baromètre unifié du marché publicitaire.

https://storage.pardot.com/961002/1678786149FO8q9H3f/BUMP_Annuel2022_Version_PUBLIQUE.pdf

¹³³ France Pub, IREP, Kantar. 2022. *Le marché de la publicité, des médias et de la communication. Bilan annuel 2021 et prévisions pour l'année 2022*. Baromètre unifié du marché publicitaire. file:///C:/Users/Elise/Downloads/BUMP_2022_PDF_public_pour_nos_sites_blogs.pdf ; France Pub, IREP, Kantar. 2022. *Le marché de la publicité, des médias et de la communication. Bilan annuel 2022 et prévisions pour l'année 2023*. Baromètre unifié du marché publicitaire, p.42-4. https://storage.pardot.com/961002/1678786149FO8q9H3f/BUMP_Annuel2022_Version_PUBLIQUE.pdf

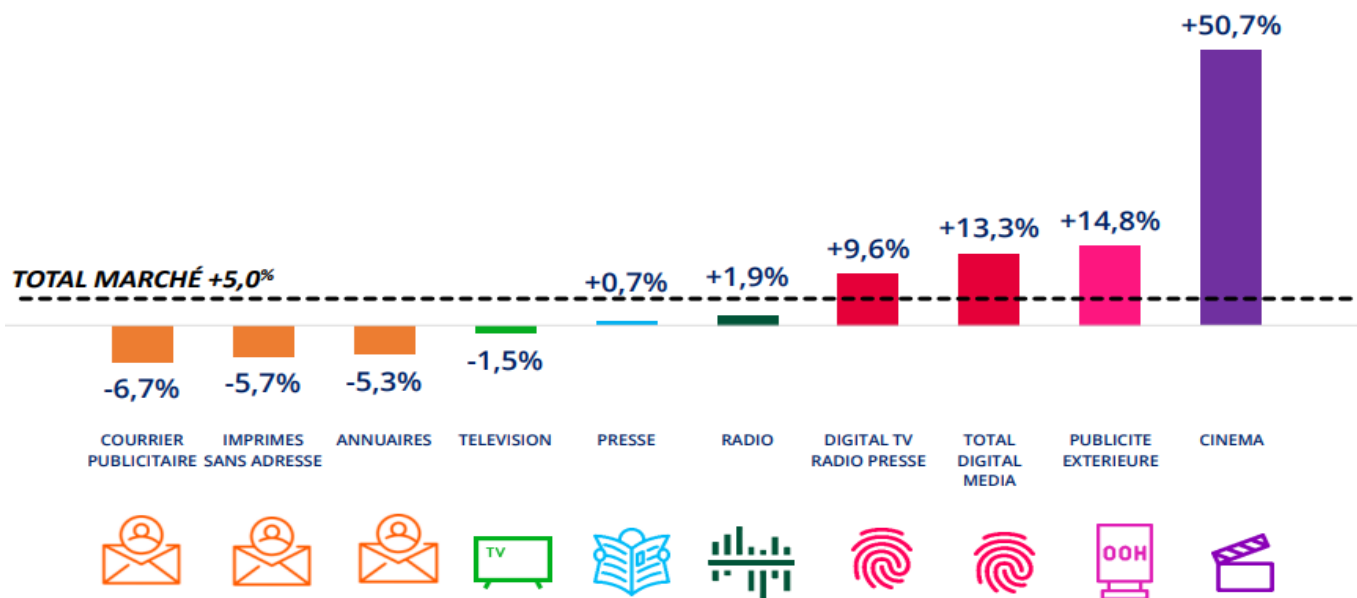


Figure12 : Évolutions des recettes publicitaires par média entre 2021 et 2022
 Source : Ibid., p.50.

II. Les nombreux impacts de la publicité : quelques éléments non exhaustifs

1. Une pollution lumineuse source de déséquilibres écosystémiques

La lumière artificielle perturbe l'alternance entre la lumière naturelle et l'obscurité, qui est l'un des plus puissants synchronisateurs exogènes des organismes vivants¹³⁴. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) relève que sur le long terme, la pollution lumineuse découlant de la lumière artificielle provoque « *une augmentation de la mortalité et un appauvrissement de la diversité des espèces animales et végétales* » quel que soit l'écosystème étudié¹³⁵. Plusieurs phénomènes illustrent les déséquilibres écosystémiques engendrés par la pollution lumineuse : le rétrécissement des périodes et des zones de chasse des chauves-souris qui contribue au déclin de l'espèce¹³⁶ ; la diminution de la pollinisation nocturne en raison d'insectes attirés par la lumière artificielle ; le débourrement précoce des arbres les rendant plus fragiles à cas de forte variation climatique¹³⁷ ; la fragmentation des habitats naturels ; la limitation de sécrétion de mélatonine (hormone du sommeil) pourtant essentielle contre le stress et les cancers. Si ces différents exemples sont édifiants, il faut toutefois rappeler que les impacts de la pollution lumineuse sur la biodiversité sont complexes à mesurer. Selon l'Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes (ANPCEN), cette situation favorise une certaine inertie de la part de l'État sur ce sujet.

Point juridique

L'État sommé d'agir contre la pollution lumineuse

En 2018, le Conseil d'État a jugé insuffisantes les actions du gouvernement pour lutter contre la pollution lumineuse. Alors que la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 contenait des dispositions concernant la prévention de la pollution lumineuse, le gouvernement n'avait pris aucun arrêté pour les traduire en réglementation. Ce dernier s'est donc vu contraint de prendre ces arrêtés d'application dans un délai de neuf mois¹³⁸. Des prescriptions techniques peuvent ainsi être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses. « *Ces prescriptions peuvent porter sur les conditions d'implantation et de fonctionnement des points lumineux, la puissance lumineuse moyenne, les flux de lumière émis et leur répartition dans l'espace et dans le temps, ainsi que l'efficacité lumineuse des sources utilisées*¹³⁹ ».

Les actions mises en œuvre pour réduire certains impacts environnementaux de la publicité peuvent avoir des effets pervers en aggravant d'autres problèmes. Ainsi, la transition vers des systèmes d'éclairage à diodes électroluminescentes (LED) pour les supports de publicité peut être vue de prime abord comme une avancée sur le plan énergétique, car ces systèmes ont un très bon rendement lumineux et sont donc moins énergivores. En revanche, ils sont puissants, se diffusent largement dans l'atmosphère et émettent davantage de lumière bleue qui est plus nocive pour la biodiversité en raison de ses effets phototoxiques. L'ANSES considère par

¹³⁴ Cette alternance synchronise les horloges biologiques. Pour aller plus loin : Jacquemet, Annick. 2023. « La pollution lumineuse. » *Les notes scientifiques de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technique*, n°37. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/delegations-comites-offices/opepst/publications/notes_scientifiques_opepst/la-pollution-lumineuse-note-scientifique-n-37-janvier-2023

¹³⁵ ANSES. 2019. *Effets sur la santé humaine et sur l'environnement (faune et flore) des diodes électroluminescentes (LED)*. Avis de l'Anses - Rapports d'expertise collective, p.18.

¹³⁶ Mariton, L., Kerbiriou, C., Bas, Y., Zanda, B. & Le Viol, I. (2022). "Even low light pollution levels affect the spatial distribution and timing of activity of a "light tolerant" bat species." *Environmental Pollution*. <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2022.119267>

¹³⁷ French-Constant Richard H., Somers-Yeates Robin, Bennie Jonathan, Economou Theodoros, Hodgson David, Spalding Adrian and McGregor Peter K. 2016. "Light pollution is associated with earlier tree budburst across the United Kingdom. *Proc. R. Soc. B.* 283 (1833) : 1-9. <http://doi.org/10.1098/rspb.2016.0813>

¹³⁸ Article L. 583-2 et R. 583-4 du Code de l'environnement.

¹³⁹ Article L. 583-2 du Code de l'environnement.

ailleurs que les enseignes, les affiches et publicités lumineuses pourraient être, parmi les systèmes d'éclairage à LED, responsables des plus grandes augmentations de pollution lumineuse¹⁴⁰.

2. Une consommation de ressources et d'énergie

Qu'il s'agisse de publicité imprimée ou de publicité numérique, les deux sont consommatrices de ressources. L'avantage de l'imprimé tient au fait que les matières premières sont moins nombreuses et qu'il est plus aisé d'en contrôler l'origine et le mode de gestion (durable ou non). En revanche, pour les imprimés publicitaires distribués dans les boîtes aux lettres, le bât blesse lorsqu'il est question de leur utilisation. En 2021, 766 700 tonnes d'imprimés publicitaires ont été produites. La même année, 44 % des Français interrogés dans une enquête de l'ADEME ont déclaré jeter chaque semaine les publicités sans les avoir regardées¹⁴¹. En se basant sur ces chiffres, c'est plus de 300 000 tonnes de produits qui, dans leur cycle de vie, ne passent pas par l'étape « utilisation ». Ils sont fabriqués pour finalement partir directement à la poubelle.

La publicité lumineuse (panneaux lumineux et numériques) n'est pas en reste. La France comptait sur son territoire plus de 55 000 panneaux publicitaires numériques en 2019¹⁴², avec une progression annuelle de l'ordre de 20 %. D'ici 2050, le Réseau de transport d'électricité (RTE) estime que la moitié des panneaux publicitaires traditionnels (affichage papier) pourraient être remplacés par des panneaux numériques¹⁴³ (cf. annexe 4 pour les différents types d'écrans utilisés). Par conséquent, la consommation énergétique de la publicité extérieure est en forte croissance.

Cas illustratif

Empreinte environnementale des panneaux publicitaires de 2m² à cristaux liquides (LCD)

L'hypothèse de calcul privilégiée par l'ADEME est un affichage de 18 heures par jour, 365 jours par an, sur 10 ans.

Sur la base de ces calculs, un panneau LCD :

- A un impact total de 245 kg d'équivalent CO₂ par année d'utilisation (en prenant en compte le coût de production et la phase d'utilisation) ;
- Consomme 2 049 kWh/an (équivalent quasiment à la consommation moyenne d'un ménage français pour l'éclairage et l'électroménager sans le chauffage) ;
- Consomme 0,311 kWh en phase active ;
- Consomme 2 Wh en phase de veille ;
- Nécessite 8 000 kg de matériaux pour sa production et un poids final de 200 kg.

Durant leur cycle de vie, la phase d'utilisation est celle qui a le plus gros impact environnemental (60 %). Vient ensuite la phase de production des matières premières (aluminium, cartes électroniques, acier, verre)¹⁴⁴.

Depuis 2019, des citoyens ont commencé à mener des actions illégales pour lutter contre cette pollution lumineuse. Alliant parkour (une discipline de franchissement d'obstacles) et militantisme, différents collectifs

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ OPTIGEDE. 2022. « STOP PUB. Chiffres clés et évolution du STOP PUB. » ADEME. <https://www.optigede.ademe.fr/outils-pour-les-collectivites/reduire-la-production-de-dechets/stop-pub/chiffres-cles-et-evolution>

¹⁴² Ces panneaux sont encore très largement situés à l'intérieur des gares, des stations de métro, des aéroports et des centres commerciaux même s'ils sont de plus en plus présents dans la rue.

¹⁴³ RTE. 2022. « Chapitre 13 : L'analyse sociétale ». Dans *Futurs énergétiques 2050*, p.811.

¹⁴⁴ ADEME. 2020. *Modélisation et évaluation environnementale de panneaux publicitaires numériques. Fiche de synthèse sur les résultats Ecran publicitaire (mobilier urbain extérieur).*

agissant dans toute la France escaladent les façades des magasins pour éteindre leurs enseignes et leurs vitrines. Ces opérations « Lights Off » sont très relayées sur les réseaux sociaux et dans les médias. Malgré leur illégalité, elles sensibilisent les riverains et peuvent pousser les commerçants à installer des minuteurs pour, à minima, respecter la réglementation¹⁴⁵. Néanmoins, ces actions militantes ne doivent pas occulter la réticence de certains citoyens et élus envers l'extinction des vitrines pour des raisons sécuritaires. Certaines communes ont un éclairage public défaillant et s'appuient sur l'éclairage des vitrines pour éviter que leurs rues ne tombent dans l'obscurité¹⁴⁶. Les mesures d'extinction peuvent donc conduire à une hausse du sentiment d'insécurité, notamment chez les femmes et entraver leur liberté de mouvement. Toutefois, cette corrélation entre nuit et hausse de l'insécurité pour les femmes est une idée reçue qui découle de représentations sociales. Comme ont pu l'illustrer certains travaux menés sur ce sujet, les femmes qui étaient confrontées à des agressions en public l'étaient majoritairement en journée¹⁴⁷.

3. Un imaginaire de la consommation heureuse, loin des impératifs de sobriété

La publicité cherche à créer des attachements à des marques chez les consommateurs. Pour y parvenir, elle met en scène le produit afin qu'il évoque des émotions positives. Pour les ressentir, le consommateur doit acheter ces produits. Puis s'installe inévitablement un sentiment de frustration dès lors qu'un nouveau produit de la marque est commercialisé. L'individu désire le posséder, peu importe s'il en a réellement besoin. L'acte d'achat permet donc de dissiper ce sentiment négatif au profit d'un bref sentiment de bonheur. Ce cercle vicieux pousse les personnes à consommer toujours plus. Puis la consommation entre dans leurs habitudes, elle leur est familière, elle fait partie de leur quotidien. Pour éviter une éventuelle remise en question de ce système de récompense par la consommation, les slogans publicitaires viennent les rassurer et activer leur égocentrisme¹⁴⁸ : « Parce que je le vaud bien¹⁴⁹ ». Grâce à la publicité, les marques créent les besoins des consommateurs, orientent leurs envies. Chiffre révélateur de cet imaginaire de la consommation associée au plaisir : selon le baromètre Culture Papier, en 2017, 63 % des Français considéraient la lecture d'un prospectus publicitaire comme un moment de détente¹⁵⁰. En parallèle, les dernières études de l'ADEME révèlent que :

- 90 % des Français estiment que la société les pousse à acheter sans cesse ;
- 89 % des Français pensent que les publicités utilisent des techniques pour inciter à consommer toujours plus ;
- 85 % des Français considèrent que les entreprises et les marques incitent à la surconsommation¹⁵¹.

Lorsqu'une personne ne prête pas attention à une publicité, cette dernière n'en a pas moins des effets sur la personne. Par le biais de mécanismes non conscients, la publicité contribue tout de même à former une attitude favorable à l'égard de la marque. Il s'agit de l'« effet de simple exposition », un biais cognitif qui correspond à une augmentation de la probabilité d'éprouver un sentiment positif envers une personne ou un objet par la simple exposition répétée à cette personne ou cet objet qui s'apparentent à des stimuli. Ainsi, la publicité, par la répétition d'un même message ou la vision d'une même marque, use de cet effet cognitif.

En usant de slogans et de symboles, la publicité crée des représentations qui vont bien au-delà de la simple promotion de biens et de services. Elle colonise nos imaginaires et façonne nos identités. Ainsi, il ne s'agit plus de vivre pour consommer, mais de consommer pour vivre¹⁵². Selon Naomi Klein, dans la mesure où les

¹⁴⁵ Canard, Ludivine. 2022. « "On veut juste rappeler qu'on n'a qu'une planète" : ils sautent pour éteindre les enseignes ». *Ouest France*, le 20 juillet 2022.

¹⁴⁶ Question n°35215 de M. Frédéric Lefebvre au Ministère en date du 30 juillet 2013. Assemblée nationale. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-35215QE.htm>

¹⁴⁷ Lieber, Marylène. 2008. *Genre, violences et espaces publics. La vulnérabilité des femmes en question*. Les Presses de Sciences Po.

¹⁴⁸ Jahnich, Mathieu, Valérie Martin et Thierry Libaert. 2022. « Trois questions à Sophie Dubuisson-Quellier. » dans *Le Guide de la Communication Responsable*. ADEME, p.45.

¹⁴⁹ Slogan de L'Oréal.

¹⁵⁰ Mediapost. s.d. « Les chiffres clés du prospectus en France. » La revue du prospectus. <https://www.larevueduprospectus.fr/les-chiffres-cles-du-prospectus-en-france/>

¹⁵¹ ADEME Stratégie. 2023. « Les Français aspirent à changer de modèle de société mais sont pris dans des injonctions contradictoires. » Dossier. <https://infos.ademe.fr/lettre-strategie/les-francais-aspirent-a-changer-de-modele-de-societe-mais-sont-pris-dans-des-injonctions-contradictaires/>

¹⁵² Heilbrunn, Benoît et Quentin Vijouix. 2013. *Je consomme donc je suis*. Paris : Nathan.

entreprises se sont considérées comme des *meaning brokers* et non plus comme des producteurs de produits, elles ont imposé leur propre système de valeurs éthiques à la société¹⁵³.

4. Des impacts socio-économiques et des freins à la consommation responsable

La publicité dépeint un idéal et des normes de consommation que bien des personnes ne peuvent atteindre en raison de capacités financières modestes. Dans l'impossibilité de se conformer à ces représentations que la publicité véhicule, elles vont alors se tourner vers des dispositifs qui doivent les aider à acheter ces produits tant désirés¹⁵⁴. Les crédits à la consommation représentent pourtant un danger dans la mesure où ils peuvent conduire à une spirale de surendettement. Ce mécanisme illustre le poids de la norme sociale où posséder certains biens devient indispensable pour se sentir appartenir au groupe et pour y être accepté. En choisissant de consommer de manière responsable et d'agir à rebours de l'imaginaire forgé par la publicité, une personne peut s'exposer à des jugements. Une étude¹⁵⁵ a identifié quatre images latentes associées au consommateur responsable :

- L'« intégriste » qui serait en conflit permanent avec le reste de la société et qui se caractériserait par son excès et son intransigeance ;
- L'« ermite » qui serait en rupture avec la société, isolé, marginal et dans une démarche de privation ;
- Le « rabat-joie » qui serait triste, trop sérieux ou encore moralisateur ;
- Le « snob » qui serait hautain et finalement soumis aux effets de mode.

Afin de préserver son modèle, la publicité a longtemps relayé ces archétypes en dénigrant indirectement le développement durable (principes, objectifs, conseils, etc.). Le secteur s'est engagé à proscrire cette pratique en 2008¹⁵⁶. Il n'en reste pas moins que si une marque fait rêver une personne, cette dernière sera davantage disposée à payer les produits de cette marque beaucoup plus chers que leur valeur réelle. La publicité stigmatise moins la consommation responsable, mais en l'état, elle reste toujours un frein à la prise de conscience et aux changements de comportements.

Si les résultats du dernier baromètre de la Consommation Responsable permettent de nuancer l'impact de tels archétypes, ils mettent tout de même en évidence des situations variables. Alors que « 71 % des répondant.es ne craignent pas d'être exclu.es d'un groupe (amis, famille) en changeant leur façon de consommer », ce pourcentage descend à 57 % pour la tranche spécifique des 18-34 ans. La norme sociale se fait donc toujours ressentir¹⁵⁷.

Les publicités pour les jeux d'argent entraînent aussi des conséquences très négatives, car elles favorisent l'addiction et le surendettement. Elles peuvent être encore plus pernicieuses lorsqu'elles sont spécifiquement en direction d'un public jeune issu de milieux défavorisés¹⁵⁸.

5. Une privatisation des trottoirs

Au sein des agglomérations, les dispositifs scellés au sol ou posés sur le sol se situent pour leur grande majorité sur les trottoirs qui appartiennent au domaine public. C'est la raison pour laquelle ils portent aussi le nom de « stop-trottoirs ». La notion de trottoir apparaît à plusieurs reprises dans le Code de la route et peut être

¹⁵³ Théorie développée dans : Klein, Naomi. 2001. *No logo. La tyrannie des marques*. Arles : Actes Sud.

¹⁵⁴ Saujot, Mathieu et Sarah Thiriou. 2022. « 10 idées reçues sur la sobriété des modes de vie. » *Bon Pote*, le 16 juin 2022. <https://bonpote.com/10-idees-recues-sur-la-sobriete-des-modes-de-vie/>

¹⁵⁵ Lallement, Jeanne et Gilles Séré de Lanauze. 2022. « Le consommateur responsable souffre encore d'une image trop négative. » *The Conversation*, le 29 septembre 2022. <https://theconversation.com/le-consommateur-responsable-souffre-encore-dune-image-trop-negative-191474>

¹⁵⁶ Inscrit dans la Charte d'engagement et d'objectifs pour une publicité éco-responsable signée en 2008. Source : Breduilleard, Pauline et Benoit Cordelier. 2013. « Publicité verte et *greenwashing*. » *Gestion 2000* 30 (6) : 115-31. DOI : 10.3917/g2000.306.0115.

¹⁵⁷ ADEME, GreenFlex. 2022. « 15^{ème} baromètre GreenFlex-ADEME de la Consommation Responsable 2022 : s'engager sans renoncer ? » *ADEME presse*, le 6 octobre 2022. https://presse.ademe.fr/2022/10/15eme-barometre-greenflex-ademe-de-la-consommation-responsable-2022-sengager-sans-renoncer.html?utm_campaign=Newsletter_ADEME_ACTUS_344&utm_source=Connect&utm_medium=email

¹⁵⁸ Mathilde Dupré, Renaud Fossard. 2022. *La communication commerciale à l'ère de la sobriété. Taxer la publicité pour consommer autrement*. Communication & Démocratie, Institut Veblen, p.28.

comprise comme « la partie d'une voie urbaine qui longe la chaussée et qui, surélevée ou non, mais distinguée de celle-ci par une bordure ou tout autre marquage ou dispositif, est réservée à la circulation des piétons¹⁵⁹ ». Pour autant, il n'existe pas de définition juridique précise. La présence de publicités sur le trottoir amène à s'interroger sur ses usages et sur sa marchandisation progressive.

Les fonctions et les usages du trottoir ont subi de nombreuses évolutions. Ils ont toujours été une source de conflits. Souvent considéré comme non marchand, libre et gratuit, il s'avère être en réalité plus hybride qu'il n'y paraît. Instauré en 1845, le trottoir doit répondre à deux objectifs : protéger les piétons et permettre davantage de fluidité et de vitesse dans les déplacements. Les mobiliers urbains y ont pris place avec l'avènement des grands trottoirs haussmanniens. Puis les commerces l'ont investi en y installant leurs étals ou encore leurs terrasses de cafés. Aujourd'hui, son utilisation à des fins économiques s'est accentuée : terrasses, sucettes publicitaires, livreurs, etc. Ce sont également des rythmes et des temps sociaux différents qui coexistent ou entre en concurrence sur cet espace¹⁶⁰.

Les opérateurs économiques ne peuvent s'approprier gratuitement le trottoir, ils ont l'obligation de payer un droit d'occupation du domaine public aux collectivités territoriales. Le trottoir est donc tarifié, ce qui fait de lui l'un « des principaux gisements de valeur dans la ville¹⁶¹ ».

Point juridique

Les autorisations de voirie pour une implantation de dispositif publicitaire sur le domaine public

Pour implanter un dispositif qui n'entraîne pas une modification de l'assiette du domaine public ou qui est en surplomb, il est nécessaire d'obtenir une permission de stationnement auprès de l'autorité de police. L'occupant doit payer une redevance. Il peut s'agir par exemple de chevalets.

Pour implanter un dispositif qui entraîne une modification de l'assiette du domaine public par pénétration dans le domaine public, il existe deux procédures distinctes :

- L'obtention d'une permission de voirie délivrée unilatéralement par le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public. Ce permis fait l'objet d'une redevance et est d'une durée limitée. Les dispositifs scellés au sol entrent dans ce champ.
- L'obtention d'une concession de voirie auprès du propriétaire ou du gestionnaire du domaine public. Il s'agit d'un contrat d'occupation entre l'administration et l'occupant. Il fait également l'objet d'une redevance dont le montant peut être négocié et est d'une durée limitée. Si l'administration révoque la concession avant son terme, elle doit indemniser le concessionnaire. Le mobilier urbain peut donner lieu à ce type de contrat.

Mais face au changement climatique, une remise en question profonde de cette marchandisation et privatisation croissante du trottoir s'impose. Les villes doivent s'adapter et apporter des changements dans l'aménagement de leur territoire, notamment pour lutter contre les îlots de chaleur et la perte de biodiversité. Dans cette perspective, les trottoirs deviennent des espaces privilégiés pour l'action publique : ils peuvent être désimperméabilisés et végétalisés¹⁶². Si les dispositifs scellés au sol ou posés sur le sol n'occupent pas une superficie démesurée des trottoirs, ils constituent néanmoins un frein aux mesures d'adaptation. A titre

¹⁵⁹ Cour de cassation. Pourvoi n° 21-84.723 du 8 mars 2022. Chambre criminelle - Formation restreinte hors RNSM/NA. <https://www.courdecassation.fr/decision/6226ff81e8219679000cba4a>

¹⁶⁰ Larmagnac-Matheron, Octave. 2023. « De l'importance des trottoirs. » *Philosophie magazine*, le 14 janvier 2023. <https://www.philomag.com/articles/de-limportance-des-trottoirs> ; Durin, Léo. 2022. « Espace public : à qui appartient vraiment le trottoir ? » *La Croix*, le 21 novembre 2022.

¹⁶¹ Baraud-Serfaty, Isabelle. 2022. « Le trottoir, entre-deux de l'urbanité ? » *Constructif* 63 (3) : 80-6, p.84. <https://www.cairn.info/revue-constructif-2022-3-page-80.htm>

¹⁶² *Ibid.*, p.86.

d'exemple, les conséquences des LED sur la biodiversité feront en sorte que la végétalisation des trottoirs ne sera pas optimale.

6. Des enjeux de santé publique

Sur le plan de la santé, la publicité peut agir négativement de différentes manières. Tout d'abord, il y a les produits qu'elle incite à consommer. En matière d'alimentation, les publicités pour la restauration rapide sont extrêmement prolifiques. En 2018, McDonald's, Burger King et KFC ont dépensé 365 millions d'euros en communication commerciale, soit 21 % des dépenses publicitaires du secteur « voyage-tourisme » auquel appartient la restauration rapide¹⁶³. En 2022, McDonald's était le 8^e plus gros annonceur publicitaire français¹⁶⁴. Or, la France est actuellement confrontée à une épidémie d'obésité infantile. Dans un rapport, des sénatrices soulignent que la malbouffe vendue dans ces fast-foods est en partie responsable de ce problème de santé publique¹⁶⁵. Les publicités pour ces types de produits doivent comporter des messages sanitaires préventifs tels que « pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière ». En ce qui a trait à la publicité extérieure, ces slogans sont généralement placés en bas de l'affiche et ont une dimension qui ne permet pas de lire à moins de se rapprocher réellement du dispositif. Dès lors, leur efficacité peut être questionnée.

En matière d'alcool, beaucoup de supports sont interdits ou contraints, mais ce n'est pas le cas de l'affichage extérieur. Le message publicitaire est encadré et doit s'en tenir à des éléments d'informations dits « objectifs » (origine, description, etc.). Le dispositif doit comporter la phrase « L'abus d'alcool est dangereux pour la santé ». La loi Evin avait entre autres pour objectif de préserver les jeunes publics (d'où l'interdiction de spots publicitaires à la radio aux heures où des enfants peuvent être à l'écoute). Malgré cela, les marques de boissons alcoolisées parviennent parfaitement à être visibles de tous les publics. Lors de l'Euro 2016 (compétition européenne de football), un quai de la station de métro Châtelet avait entièrement été recouvert d'une publicité pour la firme Heineken. Vivement critiquée, la régie autonome des transports parisiens (RATP) avait refusé de retirer la publicité, car celle-ci était conforme à la loi Evin.

Extrait de monographie

La commune de Mordelles met un terme au financement du mobilier urbain d'information par la publicité

Lorsque la commune de Mordelles a décidé de ne pas renouveler son contrat de mobilier urbain, le conseil municipal a pris contact avec des organismes publics de santé qui traitent des addictions auprès des jeunes pour s'informer sur le sujet. « *Les proportions d'adolescents dépendants à l'alcool, à la malbouffe ou encore aux jeux m'ont fait tomber de haut*, explique Thierry Le Bihan, le maire de la commune. *J'ai alors pris en photo les publicités présentes sur des abris-voyageurs dans les 43 communes de la métropole. Le constat était alarmant : d'une part, il y avait énormément de publicités pour de l'alcool et d'autre part, ces publicités étaient bien souvent localisées à la sortie des établissements d'enseignement [collèges, lycées, universités] durant les périodes précédant les vacances scolaires. Au-delà de la surconsommation, il s'agit d'un problème de santé publique.* »

À retrouver en détail page 108

¹⁶³ Kantar, France Pub et l'IREP. 2019. *BUMP : Baromètre Unifié du Marché Publicitaire et de la communication en 2018*.

¹⁶⁴ Ce classement se fait sur la base de la pression publicitaire brute. Entre 2019 et 2022, celle-ci a augmenté de 37 % pour McDonald's. France Pub, IREP, Kantar. 2022, p.54.

¹⁶⁵ Deseyne, Chantal, Brigitte Devésa et Michelle Meunier. 2022. *Surpoids et obésité, l'autre pandémie*. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 744 (2021-2022), 29 juin 2022. <http://www.senat.fr/rap/r21-744/r21-74411.html>

7. Des pratiques qui soulèvent des questions éthiques

In fine, les techniques utilisées par la publicité, en alliant études sociologiques et sciences cognitives, peuvent soulever des enjeux d'ordre éthique.

A travers les différents supports utilisés, la publicité cible particulièrement les jeunes publics afin de pérenniser l'imaginaire de la consommation heureuse. L'enfance et l'adolescence sont des périodes de construction de l'identité durant lesquels les individus ont davantage de difficultés à prendre de la distance par rapport aux messages publicitaires et à dissocier réalité et imaginaire. Les marques y voient donc une opportunité pour mettre plus facilement ces jeunes individus en conformité sociale¹⁶⁶. Les nouvelles formes de publicité, comme les publiereportages, rendent le travail de mise à distance et de déconstruction des messages encore plus complexe. Et par le biais de leur pouvoir injonctif, les enfants influencent les choix de consommation de leurs parents¹⁶⁷.

Pour autant, les adultes rencontrent encore et toujours de nombreuses difficultés pour déconstruire les discours publicitaires. Le phénomène cognitif de simple exposition susmentionné influence les individus et entrave leur libre arbitre et leur liberté de penser.

¹⁶⁶ André-Lamat, Véronique, Laurent Couderchet et André-Frédéric Hoyaux. 2010. « Critique de la banalisation scientifique des magazines éducatifs à travers les publicités à caractère écologique. » *Ecologie et Politique* 39 (1) : 73-85, p.73-4. DOI : 10.3917/ecopo.039.0073.

¹⁶⁷ Selon Michel Desmurget, cité dans : Marry, Yves et Florent Souillot. 2022. *La guerre de l'attention. Comment ne pas la perdre*. Paris : L'échappée, p.30.

III. État des lieux de la réglementation de la publicité, des enseignes et préenseignes

1. Les grands principes constitutionnels et généraux qui encadrent la réglementation de la publicité extérieure

L'histoire du cadre réglementaire est complexe. La publicité extérieure renvoie à des principes constitutionnels et généraux du droit qui ont justifié l'idée que les pouvoirs publics puissent réglementer la publicité et la soumettre à une police administrative spéciale, c'est-à-dire distincte du pouvoir de police administrative du maire ou de son pouvoir de police spécial au titre de l'urbanisme.

a. Le principe de la liberté d'expression et d'opinion

Le premier principe constitutionnel est celui de la liberté d'expression et d'opinion. La réglementation de la publicité exprime ce principe de liberté d'expression et ce principe en définit le cadre. C'est un article général (article L.581-1 du Code de l'environnement qui est issu de la loi de 1979¹⁶⁸) qui pose l'idée que la publicité est bien un moyen d'exprimer et de diffuser des informations et des idées. Ça n'est donc que par exception qu'il est possible d'en réglementer les supports et non pas le contenu. Les dispositions du Code de l'environnement issues de la loi de 2010 ne constituent pas une atteinte à la liberté d'expression en instituant un régime d'autorisation préalable, mais n'autorisent pas l'administration à exercer un contrôle sur le contenu de la publicité. Ce principe général est rappelé par le Conseil constitutionnel : il n'y a pas d'atteinte à la liberté d'expression lorsque l'on réglemente la publicité puisqu'il s'agit de viser l'outil de diffusion et non le contenu du message publicitaire.

b. Le principe du droit de propriété

Le deuxième principe constitutionnel est le droit de propriété. Parmi les tout premiers articles du dispositif législatif qui encadre la publicité extérieure, il y a l'idée forte (article L.581-2 avant la loi Climat et résilience) que cette réglementation porte sur tout ce qui est visible depuis la voie publique. Cela signifie que chacun est libre d'utiliser sa propriété comme support de publicité si ce n'est pas visible, si c'est intérieur. Il n'y a pas de contrôle administratif pour de la publicité située à l'intérieur d'un local. Elle n'est pas réglementée par ce régime. Le législateur est attentif à l'intérêt des propriétaires qui valoriseraient leurs immeubles à cette fin. Le législateur est protecteur parce qu'il réaffirme qu'il n'y a pas de possibilité d'apposer de la publicité chez quiconque sans l'accord du propriétaire et qu'il n'est pas possible de le lier trop longtemps (les contrats de location d'emplacement sont limités dans le temps à six ans). Il s'agit de moyens de préserver les propriétaires contre l'appétit des annonceurs.

c. Le principe de prévention des atteintes à l'environnement

Le troisième principe, général et non constitutionnel, est le principe de préservation des atteintes à l'environnement, ce qui rattache le sujet au droit de l'environnement. Ce régime législatif s'insère dans le Code de l'environnement et plus précisément dans un livre dédié à la protection du cadre de vie qui est essentiellement consacré à la publicité extérieure. Ce livre est également consacré à la prévention des nuisances visuelles ou lumineuses.

2. Les compétences actuelles des collectivités en matière de publicité, enseignes et préenseignes

a. Compétences des communes et des intercommunalités en matière de publicité

Les compétences des communes et intercommunalités en matière de publicité concernent principalement la réglementation des trois grandes catégories d'objets publicitaires :

¹⁶⁸ Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

- La publicité qui correspond à toute inscription, forme ou image (en dehors des enseignes et préenseignes) destinée à informer le public ou à attirer son attention. Les dispositifs qui ont pour principal objet de les recevoir sont également assimilés à des publicités ;
- L'enseigne qui correspond à toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;
- La préenseigne qui correspond à toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée¹⁶⁹.

Ces règles sont codifiées dans les articles L.581-1 et suivants du Code de l'environnement, et sont communément appelées Règlement National de la Publicité (RNP). C'est majoritairement sur les règles d'implantation de ces supports que les autorités locales disposent de compétences, différentes selon qu'il existe ou non un Règlement Local de Publicité (RLP) communal ou intercommunal.

Le RNP définit les conditions de taille et de densité pour les supports publicitaires, enseignes et préenseignes en fonction de la taille des communes ou unités urbaines et du type de support. Ainsi, la publicité n'est autorisée que dans les agglomérations urbaines et rurales, à l'exception des gares, aéroports ou équipements sportifs accueillant plus de 1 500 personnes. Toutefois, elle peut ponctuellement être autorisée par un RLP(i) à proximité des centres commerciaux situés hors agglomération sous certaines conditions. Le RNP interdit de manière générale la publicité sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, sur les monuments naturels, dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux, dans les réserves naturelles ainsi que sur les arbres. Dans les agglomérations la réglementation interdit la publicité aux abords de certains monuments historiques, dans le périmètre de certains sites patrimoniaux remarquables, dans les parcs naturels régionaux, dans les sites inscrits, à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité de certains immeubles, dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux et dans certaines zones spéciales de conservation.

Le RNP fixe également les procédures pour l'installation et la modification des dispositifs, qui sont soumis, selon leur nature, à une déclaration préalable ou à une demande d'autorisation, dont l'instruction et le pouvoir de police en cas d'infraction peut relever des autorités locales, selon qu'il existe ou pas un RLP¹⁷⁰.

b. Les RLP(i) : principaux outils réglementaires à disposition des collectivités territoriales

Certaines dispositions du RNP peuvent toutefois être adaptées aux spécificités d'un territoire, au niveau communal ou intercommunal, grâce à l'établissement d'un RLP(i).

Les RLP(i) permettent de définir des règles plus restrictives que celles énoncées par le RNP, mais aussi d'assouplir certaines interdictions. Ainsi, suivant un zonage spécifique défini lors de son élaboration, un RLP peut limiter la publicité numérique, encadrer les horaires d'extinction des publicités lumineuses ou au contraire autoriser la publicité dans des zones interdites par le RNP, par exemple à proximité des centres commerciaux hors agglomération.

Point juridique

Agglomération et hors agglomération : définition et règles en vigueur

En ce qui a trait à la publicité extérieure, l'agglomération est définie par l'article R110-2 du Code de la route. Il s'agit d'un « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ».

¹⁶⁹ Article L. 581-3 du Code de l'environnement.

¹⁷⁰ Articles L.581-6 et L.581-14-2 du Code de l'environnement : l'instruction et le pouvoir de police relèvent de l'État lorsqu'il n'existe pas de RLP(i), et de la commune lorsqu'elle est couverte par un RLP(i), qu'il soit communal ou intercommunal. À noter qu'à la suite des modifications introduites par la loi Climat résilience de nouvelles règles entreront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2024 (cf. page 65).

L'article L581-7 du Code de l'environnement précise que toute publicité est interdite en dehors des lieux qualifiés d'agglomérations hormis à l'intérieur de l'emprise des aéroports, des gares ferroviaires et routières des équipements sportifs pouvant au moins accueillir 15 000 personnes. De plus, un RLP(i) peut permettre la réintroduction de la publicité à proximité immédiate de centres commerciaux hors agglomération et exclusifs de toute habitation, dans le respect de certains critères tels que la densité.

Si les RLP(i) ne sont pas obligatoires, ils sont encouragés par le Ministère de la transition écologique qui met en avant leurs avantages en termes d'attractivité du territoire, en ce que les RLP(i) permettent de « *trouver un équilibre entre des objectifs de préservation des paysages et du cadre de vie et des objectifs de développement économique des territoires* ». Leur élaboration peut faire l'objet d'aides de l'État sous forme de subventions aux projets lauréats des appels à projets RLP(i) financés par le ministère de la transition écologique, ou via la Dotation Générale de Décentralisation (DGD).

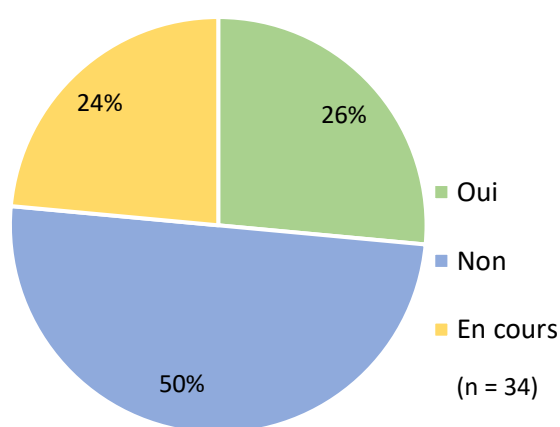


Figure 13 : Élaboration de RLP(i) au sein des collectivités territoriales : état d'avancement

Source : Données issues de l'enquête

Les résultats issus du questionnaire montrent que malgré cette incitation du Ministère, 50 % des collectivités territoriales ne se sont pas saisies de leurs compétences pour élaborer un RLP(i). 75 % des communes ayant répondu « oui » sont couvertes par un règlement communal et parmi elles, 25 % ont moins de 10 000 habitants et sont donc déjà soumises à une réglementation forte de la publicité au regard de RNP. Du côté des intercommunalités (n = 11), les trois seules à être couvertes par un RLPi sont des intercommunalités urbaines.

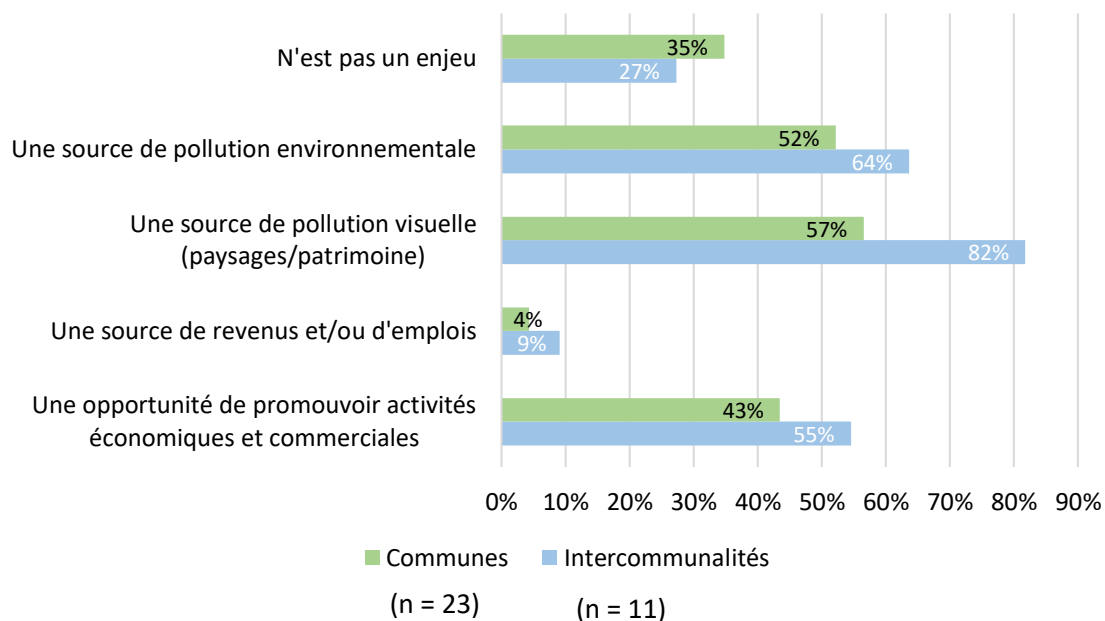


Figure 14 : Ce que la publicité représente pour les collectivités territoriales

Source : Données issues de l'enquête

Pour les communes, comme pour les intercommunalités, les résultats issus de l'enquête montrent que la publicité est principalement considérée comme une source de pollution, qu'elle soit visuelle ou environnementale. Toutefois, plus du quart des répondants estime que la publicité n'est pas un enjeu.

La procédure d'élaboration doit suivre celle définie par le Code de l'urbanisme pour l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Elle comporte la prescription de l'élaboration par l'autorité compétente qui précise les objectifs et les modalités de la concertation, un diagnostic pour identifier les principaux enjeux locaux et une délibération permettant de définir les principales orientations¹⁷¹. « Lors de cette étape, l'avis de toute personne, de tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris, le cas échéant, des collectivités territoriales des États limitrophes¹⁷² » peut être sollicité.

Une fois arrêté, le RLP(i) est soumis pour avis à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, puis approuvé par l'organe délibérant au sein de l'intercommunalité ou par le conseil municipal, après bilan des concertations et avis du commissaire enquêteur, suivant les procédures qui régissent la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement¹⁷³.

c. L'autorité compétente en matière de RLP(i)

L'autorité compétente en matière de RLP(i) est celle qui détient la compétence en matière de PLU. Les communautés de communes¹⁷⁴, les communautés d'agglomération¹⁷⁵, les communautés urbaines¹⁷⁶, les métropoles¹⁷⁷, et les établissements publics territoriaux (EPT)¹⁷⁸ détiennent ces compétences.

¹⁷¹ Ministère de la Transition écologique. 2021. *Le Règlement Local de Publicité communal ou intercommunal*.

¹⁷² Article L.581-14-1 du Code de l'environnement.

¹⁷³ Articles L.123-1-A à L.123-19-8 du Code de l'environnement.

¹⁷⁴ Article L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁷⁵ Article L.5216-5 du CGCT.

¹⁷⁶ Article L.5215-20 du CGCT.

¹⁷⁷ Article L.5217-2 du CGCT.

¹⁷⁸ Article L.5219-5 du CGCT.

La loi ALUR du 24 mars 2014, lorsqu'elle a rendu obligatoire le transfert de la compétence PLU aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, a précisé une possibilité d'opposition à ce transfert si au moins 25 % des conseils municipaux, représentant au moins 20 % de la population, se prononcent en ce sens. Elle a également spécifié les périodes durant lesquelles ces oppositions devaient s'exprimer, et avec un fonctionnement cyclique¹⁷⁹.

Néanmoins, certaines communes ont fait fi de ce que prévoit la loi en élaborant un RLP alors qu'elles n'en avaient pas ou plus la compétence. C'est notamment le cas des communes qui sont couvertes par un RLP alors qu'elles appartiennent à une communauté urbaine, échelon qui détient obligatoirement la compétence PLU et donc RLPi.

d. Les possibilités offertes par les RLP(i)

Comme exposé antérieurement, une possibilité importante offerte par les RLP(i) aux collectivités territoriales est la compétence de police en matière de publicité. Aujourd'hui, la loi stipule que cette compétence revient au préfet, sauf si la commune ou l'intercommunalité est couverte par un RLP(i)¹⁸⁰. Dans ce cas, cette compétence revient au maire, même si le RLP ne couvre pas la totalité de la commune ou si la commune est couverte par un RLPi. Il est à noter que la loi Climat et résilience prévoit le transfert de cette compétence aux présidents des intercommunalités compétentes en matière de PLU à partir de 2024¹⁸¹. Les maires des communes qui avaient élaboré un RLP avant cette date et qui souhaiteront conserver la compétence de police de la publicité auront cette possibilité sous certaines conditions.

Mais les RLP(i) offrent davantage de possibilités en permettant d'adapter la législation nationale aux spécificités du territoire et aux orientations souhaitées par les collectivités :

- Reconquérir les entrées de ville afin de donner une impression positive et une image dynamique de la commune ;
- Instaurer des prescriptions applicables aux enseignes situées hors agglomération ;
- Interdire les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol¹⁸², trop prégnantes dans le paysage et limiter les dispositifs numériques (dispositifs publicitaires scellés au sol par opposition à ceux fixés sur un mur) ;
- Limiter le nombre et le format des dispositifs publicitaires muraux ;
- Interdire les publicités murales dans les espaces boisés classés et les zones naturelles à protéger figurant dans le PLU (seuls les scellés au sol sont interdits dans ces espaces par la réglementation nationale) ;
- Fixer des prescriptions en matière d'horaires d'extinction, de surface, de consommation énergétique et de prévention des nuisances lumineuses devant être respectées par les publicités lumineuses et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines des commerces ;
- Maîtriser et harmoniser les enseignes pour une mise en valeur des sites ;
- Déroger à l'interdiction des publicités aux abords des monuments historiques et plus généralement dans les lieux cités à l'article L.581-8 du Code de l'environnement.
- Privilégier la lisibilité des enseignes ;
- Déroger à l'interdiction des publicités hors agglomération en les autorisant à proximité immédiate des centres commerciaux exclusifs de toute habitation.

Les maires sont également compétents en matière d'autorisation pour les bâches et les dispositifs de dimensions exceptionnelles (après avis de la commission départementale compétente en matière de nature,

¹⁷⁹ <https://www.village-justice.com/articles/opposition-transfert-competence-plu-nouveautes,38246.html>

¹⁸⁰ Article L.581-14-2 du Code de l'environnement.

¹⁸¹ Article 17 de la loi Climat et résilience qui modifie le L.581-14-2 du Code de l'environnement en l'abrogeant et en ajoutant une section 581-3-1.

¹⁸² Elles sont généralement fixées sur un ou plusieurs pieds spécialement conçus et plantés dans le sol à cet effet (pas d'existence préalable du support), plus rarement posée directement sur le sol (les chevalets). Source : Ministère de la Transition Ecologique. 2014. *Guide pratique. La réglementation de la publicité extérieure*, p.35.

de paysages et de sites). Par ailleurs, les maires peuvent également interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites¹⁸³.

Indépendamment de la présence ou non d'un RLP(i), les communes ont également la charge de déterminer, par arrêté municipal, les emplacements destinés à l'affichage libre, c'est-à-dire l'affichage d'opinion et la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif¹⁸⁴. Ces supports d'affichage doivent respecter une surface totale minimum suivant la taille de la commune.

| Moins de 2 000 habitants | Entre 2 000 et 10 000 habitants | Plus de 10 000 habitants |
|----------------------------|--|---|
| Surface de 4m ² | Surface de 4m ² , plus 2m ² par tranche de 2 000 habitants au-delà des 2 000 habitants | 12m ² , plus 5m ² par tranche de 10 000 habitants au-delà de 10 000 habitants |

Figure 15 : Surface minimum obligatoire d'affichage libre par nombre d'habitants d'une commune

Source : Article R.581-2 du Code de l'environnement

Les municipalités peuvent toutefois déterminer des dimensions supérieures¹⁸⁵. Certaines municipalités comme celle de Grenoble ont pu ainsi faire le choix de réduire les supports destinés à recevoir de la publicité et de créer à la place des espaces réservés à l'affichage libre, à l'usage des associations, de la communication culturelle locale et des initiatives citoyennes¹⁸⁶.

Les communes peuvent aussi décider d'utiliser les palissades de chantier comme support pour la publicité commerciale et pour l'affichage d'opinion, lorsque leur installation a donné lieu à une autorisation de voirie¹⁸⁷.

e. La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) comme source de recettes

Les communes et certaines intercommunalités¹⁸⁸ peuvent instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les supports publicitaires dans les limites de leur territoire¹⁸⁹, qui ne peut toutefois pas se cumuler avec les droits de voirie ou redevance d'occupation du domaine public pour un même support. Une TLPE peut être instaurée même en l'absence d'une RLP(i). Les supports d'affichage non commercial, les affiches de film et de théâtre, et les enseignes obligatoires comme les pharmacies ne sont pas soumis à cette taxe. Les collectivités peuvent également décider d'accorder une réfaction totale ou de 50 % sur cette taxe pour certains supports.

3. Les dernières modifications apportées par la loi Climat et résilience et le Plan de sobriété énergétique

a. Une décentralisation complète de la compétence de police de la publicité

A compter du 1^{er} janvier 2024, le préfet de département n'aura plus de compétences en matière de police de la publicité, des enseignes et des préenseignes sur son territoire. Les maires ou les présidents d'intercommunalités récupéreront d'office cette compétence, que leur territoire soit couvert ou non par un RLP(i). Le ministère de la Transition écologique a précisé que « le pouvoir de substitution du préfet en cas de

¹⁸³ Article L.581-4 du Code de l'environnement.

¹⁸⁴ Article L.581-13 du Code de l'environnement : « Le maire détermine par arrêté et fait aménager sur le domaine public ou en surplomb de celui-ci ou sur le domaine privé communal, un ou plusieurs emplacements destinés à l'affichage d'opinion ainsi qu'à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif. Aucune redevance ou taxe n'est perçue à l'occasion de cet affichage ou de cette publicité. »

¹⁸⁵ Ministère de la Transition écologique. 2014. *Guide pratique. La réglementation de la publicité extérieure.*

¹⁸⁶ Magnin, Véronique. 2014. « Affichage publicitaire : grand nettoyage à Grenoble. » *Place Gre'net*, le 23 novembre 2014.

<https://www.placegrenet.fr/2014/11/23/affichage-publicitaire-grand-nettoyage-a-grenoble/525113>

¹⁸⁷ Article L.581-16 du Code de l'environnement.

¹⁸⁸ Si elles sont compétentes en matière de voirie, de zone d'aménagement concerté ou de zone d'activités économiques d'intérêt communautaire.

¹⁸⁹ Article L.2333-6 du CGCT. Source : Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre). 2022. « Taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) ». Entreprendre.Service-Public.fr.

carence du maire [était] supprimé¹⁹⁰ ». Ils devront instruire les demandes d'autorisations préalables et réceptionner les déclarations préalables à l'installation, la modification et au remplacement des publicités, enseignes et préenseignes. Ils auront pour mission de contrôler le respect de la réglementation nationale ou locale sur la commune ou l'intercommunalité. Lorsque la réglementation qui s'applique ne sera pas respectée, ils devront mettre en demeure les contrevenants, prononcer des sanctions administratives ou encore porter l'infraction à la connaissance de la justice pénale.

Point juridique

Cas où les pouvoirs de police sont transférés au président de l'intercommunalité¹⁹¹

Le transfert est automatique pour les communes de moins de 3 500 habitants appartenant à une intercommunalité ou lorsqu'une intercommunalité est compétente en matière de PLU(i) ou de RLP(i). Toutefois, dans un délai maximum de six mois, un maire peut s'opposer au transfert et conserver cette compétence. Dans ce cas de figure, le président de l'intercommunalité a un délai d'un mois (à partir de la fin de ces six mois) pour décider du maintien de ce transfert pour les communes ne s'y étant pas opposées, ou au contraire d'y renoncer¹⁹².

Durant ce laps de temps transitoire d'une durée initiale de six mois (1^{er} janvier au 30 juin 2024), la compétence de police est exercée uniquement par les maires sur l'ensemble du territoire. Entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} août, la compétence revient au président si aucun maire de l'intercommunalité ne s'est opposé au transfert. Dans le cas contraire, les maires de l'intercommunalité conservent la compétence jusqu'à ce que le président ait décidé de conserver ou renoncer au transfert. Si ce dernier y renonce, les maires de l'intercommunalité ne s'étant pas opposés au transfert gardent malgré tout la compétence.

Il est à noter que dans le cas particulier de la Métropole de Lyon, seul le président du conseil de métropolitain exercera les attributions en matière de police de la publicité, sans possibilité d'opposition à ce transfert pour les communes membres de la métropole¹⁹³.

Il est à noter que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) propose une nouvelle formation sur le thème de la police de la publicité à destination des agents qui seront affectés à ces missions : « La police de l'affichage : exercice et mise en œuvre » (stage 256039).

Il existe deux autres formations du CNFPT sur la publicité extérieure, les enseignes et préenseignes :

- « Les contentieux des enseignes » (stage 214798) ;
- « La réglementation nationale de l'affichage publicitaire et des enseignes » (stage 214807).

Un nouveau guide sur cette réglementation sera publié par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires au cours de l'année 2023.

¹⁹⁰ Si le maire ne prenait pas les mesures prévues aux articles L.581-27, L.581-28, L.581-31, le préfet pouvait le mettre en demeure. En l'absence d'une réponse du maire dans un délai d'un mois suivant la demande, le préfet y pourvoyait en lieu et place du maire (article L.581-14-2 du Code de l'environnement abrogé par l'article 17 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021). Source : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. s.d. *La police de la publicité une compétence décentralisée à compter du 1^{er} janvier 2024*, p.3. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Fiche-decentralisation-de-la-police-de-la-publicite.pdf>

¹⁹¹ EPCI à fiscalité propre.

¹⁹² Article L.5211-9-2 du CGCT.

¹⁹³ Cela est dû à une dérogation au premier alinéa de l'article L.581-3-1 du Code de l'environnement qui indique que « les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par les maires au nom des communes. » Source : Article L.3642-2 du CGCT.

b. Des possibilités d'encadrement de la publicité derrière les vitrines via un RLP(i)

Les dispositifs publicitaires ou les enseignes lumineuses placés à l'intérieur des vitrines de locaux privés ne sont pas soumis au RNP, même lorsqu'ils sont uniquement visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique¹⁹⁴. Pour soumettre ces dispositifs à la réglementation nationale, il faut que ces locaux soient principalement utilisés comme supports de publicités¹⁹⁵.

Cas illustratif

Contentieux entre la Société Zara France et la mairie de Paris

Le 21 septembre 2004, le maire de Paris prend un arrêt de mise en demeure contre trois dispositifs publicitaires (des photographies) de 2m² par 2m² placés derrière les baies vitrées d'une boutique Zara et uniquement visibles depuis la voie publique. La société Zara France conteste cet arrêté.

Le 26 avril 2007, le tribunal administratif de Paris donne raison à la mairie et rejette la requête de la société. Celle-ci fait appel.

Le 1^{er} octobre 2008, la Cour administrative d'appel de Paris annule le jugement du 26 avril 2007 et par conséquent l'arrêté de 2004 pris par la mairie. La Cour considère qu'au regard de l'article L.581-2, ces dispositifs ne sont pas soumis au Code de l'environnement.

Le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire fait un pourvoi devant le Conseil d'État pour contester la décision de la cour administrative d'appel.

Le 28 octobre 2009, le Conseil d'État rejette le pourvoi du ministre et entérine la décision de la Cour administrative d'appel. Zara est dans son bon droit, les dispositifs derrière les baies ne sont pas soumis au RNP¹⁹⁶.

Cette jurisprudence a permis aux régies publicitaires de contourner le Code de l'environnement et d'installer un très grand nombre de dispositifs publicitaires dans les vitrines, et notamment des écrans numériques. En application du droit de propriété, les commerçants sont libres de placer ce type de dispositifs dans leur local. L'implantation d'écrans publicitaires derrière les vitrines peut suivre différents schémas. Des enseignes peuvent développer leur propre réseau d'écrans situés dans leurs différents points de vente et s'associer à des régies pour gérer et vendre leurs espaces. Elles peuvent également devenir bailleuses en louant leur espace à une régie qui installe son écran et verse chaque mois une redevance. Dans ces deux cas de figure, la répartition du contenu diffusé permet aux enseignes de bénéficier gratuitement des spots publicitaires qui leur sont réservés. Ce type de gestion peut conduire à un mélange des genres : ExterionMedia s'était par exemple associé au média Vice pour alimenter ses écrans en contenus « *de manière à imprimer une ligne éditoriale qualitative et audacieuse*¹⁹⁷ ». Des enseignes peuvent faire le choix d'acheter leurs propres écrans et de gérer elles-mêmes le contenu diffusé sans l'intermédiaire d'une régie. Dans ces cas de figure, la publicité diffusée est uniquement liée aux articles à vendre dans la boutique. Certaines sociétés spécialisées dans la vente d'écrans numériques pour vitrine ont développé des logiciels programmatiques qui aident les enseignes dans la gestion de leur contenu publicitaire. La rhétorique marketing est semblable d'une société à l'autre : ces écrans numériques permettraient de gagner la guerre de l'attention en happant les passants, de se

¹⁹⁴ Il s'agit de toutes les voies publiques ou privées que n'importe quel individu peut librement emprunter à titre gratuit ou non. Source : Article R.581-1 du Code de l'environnement.

¹⁹⁵ Article L.581-2 du Code de l'environnement.

¹⁹⁶ Conseil d'Etat, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 28/10/2009, 322758. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000021219415>

¹⁹⁷ Giraudy. 2019. « CATCH, le nouveau réseau digital parisien conçu par ExterionMedia », le 25 septembre 2019. <https://www.giraudy.fr/catch-le-nouveau-reseau-digital-parisien-concu-par-exterionmedia>

distinguer des concurrents et de redynamiser les centres-villes face, probablement, aux zones commerciales périurbaines. Autre avantage pour ses acteurs : les dispositifs ne sont pas soumis à la TLPE qui est censée compenser l'occupation de l'espace public.

Face à cette croissance exponentielle des écrans numériques derrière les vitrines (en 2021, la mairie de Paris en dénombrait au moins 3 000 dans la capitale¹⁹⁸), des élus ont appelé à de nouvelles dispositions législatives. En octobre 2020, la mairie de Paris a essayé, en vain, de faire jurisprudence en verbalisant des régies publicitaires. L'année suivante, 13 élus de neuf collectivités territoriales ont enjoint au gouvernement et au Parlement d'intégrer « *les panneaux numériques des annonceurs qui prolifèrent actuellement dans les vitrines des magasins à la législation concernant l'espace public et en permettant leur interdiction par les élus locaux*¹⁹⁹ ». Dans le premier projet de loi, avant les débats parlementaires, l'article devait permettre aux maires de déroger au L.581-2 par le biais d'un RLP (i) pour soumettre l'installation de ces dispositifs à autorisation lorsqu'il s'agirait de publicité numérique ou d'enseignes lumineuses²⁰⁰. Or, dans la loi promulguée en août 2021, cette compétence a été retirée, de même que la possibilité pour les maires d'encadrer l'emplacement. Si le lien de causalité ne peut être affirmé avec certitude, il est tout de même à noter qu'un important travail de lobbying de la part des entreprises d'affichage extérieur a eu lieu durant les débats du projet de loi. Après quelques recherches, RAP a découvert que le site de « Touche pas à ma vitrine », collectif qui se présentait aux médias comme étant un rassemblement de petits commerçants, avait été enregistré par la société Phenix Groupe. Cette société est notamment spécialisée dans l'affichage extérieur traditionnel et digital²⁰¹ (les commerçants qui ont recours à des écrans numériques pour diffuser de la publicité n'ayant pas de rapport avec leur activité font généralement appel à Phenix Group). Sa branche *print* s'appelle Insert, nom qui apparaît dans la liste des membres de l'Union de la publicité extérieure (UPE). Dans son discours, le collectif arguait que la loi allait contrairement les commerçants à demander l'autorisation auprès de la mairie pour pouvoir changer leurs vitrines²⁰², ce qui au regard de l'article 7 du projet de loi était faux.

Point juridique

Modifications apportées par l'article 18 de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Un RLP(i) peut prévoir des mesures pour les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou baies d'un local à usage commercial et destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. Ces prescriptions limitatives peuvent concerner les horaires d'extinction, la surface, la consommation énergétique et la prévention des nuisances lumineuses²⁰³.

Lorsqu'un RLP(i) prend des prescriptions en ce sens, le délai de mise en conformité des publicités et enseignes lumineuses installées avant l'entrée en vigueur du dit RLP(i) est de deux ans²⁰⁴.

Si l'établissement d'un RLP(i) est l'unique moyen de déroger à l'article L.581-2, il ne peut interdire ce type de dispositif, y compris dans les zones où aucune publicité extérieure n'est autorisée.

¹⁹⁸ Lescurieux, Romain. 2021. « Paris : Vers la fin de la publicité numérique dans les rues et vitrines de la capitale ? » *20 minutes*, le 19 mars 2021. <https://www.20minutes.fr/paris/3009559-20210329-paris-vers-fin-publicite-numerique-rues-vitrines-capitale>

¹⁹⁹ Rédaction JDD. 2021. « TRUBUNE. Piolle, Bernard, Doucet, Hurmic... 13 écologistes appellent à « mieux réguler » la publicité urbaine. » *Le Journal du Dimanche*, le 20 mars 2021. <https://www.lejdd.fr/Societe/tribune-piolle-doucet-hurmic-des-elus-ecologistes-appellent-a-mieux-reguler-la-urbaine-4032804>

²⁰⁰ Castex, Jean et Barbara Pompili. 2021. *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*. Assemblée nationale n°3875 rectifié.

²⁰¹ Sur son site internet, Phenix Groupe fait ainsi la promotion d'un nouveau concept qu'elle aurait créé : « la vitrine digitale, nouveaux « mobiliers urbains » digitaux, implantés dans la rue sur des emplacements stratégiques à fort trafic piéton. » <https://www.phenixgroupe.com/dooh>

²⁰² Résistance à l'Agression Publicitaire. 2021. « 'Touche pas à ma vitrine' : l'association de commerçants qui n'en était pas une. » RAP, le 1 avril 2021. <https://antipub.org/touche-pas-a-ma-vitrine-lassociation-de-commerçants-qui-nen-était-pas-une/#sdfnote4anc>

²⁰³ Article L.581-14-4 du Code de l'environnement.

²⁰⁴ Article L.581-43 du Code de l'environnement.

En cas de non-respect des mesures prises par le RLP(i), il est indiqué que les dispositions en matière de sanctions administratives et pénales peuvent être applicables. L'infraction doit être constatée par l'établissement d'un procès-verbal avant que l'autorité compétente en matière de police de la publicité puisse prendre un arrêté de mise en demeure. Si dans un délai de cinq jours le contrevenant n'a pas retiré ou mis en conformité le dispositif en infraction, l'astreinte journalière s'applique. Il est important de préciser que l'amende administrative de 1 500 euros ne peut être prononcée pour ce type d'infraction. En revanche, une sanction pénale est possible, car le fait de ne pas observer les dispositions particulières prévues par le RLP(i) est puni d'une amende de 7 500 euros²⁰⁵.

Il est important de souligner que l'article L.518-14-4 nouvellement créé par l'article 18 de la loi Climat et résilience fait entrer dans le champ de la réglementation, par le biais d'un RLP(i), ces dispositifs qui auparavant y échappaient. Par conséquent, ces dispositifs sont soumis aux procédures de droit commun, ce qui signifie que les publicités numériques et les enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou baies sont soumises à autorisation préalable de l'autorité compétente²⁰⁶.

c. L'harmonisation des règles d'extinction pour l'ensemble des dispositifs

Dans le contexte actuel de crise énergétique, le gouvernement a pris différentes dispositions afin de réduire la consommation énergétique des publicités. Ces mesures ont l'avantage d'harmoniser un peu plus les règles d'extinction. Ainsi, l'ensemble des publicités et préenseignes lumineuses (numériques et éclairées par projection ou par transparence) règlementées par le Code de l'environnement doivent être éteintes entre 1 heure et 6 heures du matin dans toutes les collectivités, qu'elles soient couvertes ou non d'un RLP(i)²⁰⁷. Il y a tout de même des exceptions qui concernent les dispositifs situés derrière les vitrines des commerçants, ceux situés sur l'emprise des aéroports, des gares (ferroviaires et routières), des stations de métro ainsi que les publicités sur du mobilier urbain affecté aux services au transport (abris-voyageurs) durant les heures de fonctionnement desdits services. Les dispositifs numériques qui sont concernés par ces deux exceptions doivent obligatoirement être à images fixes²⁰⁸. Ces nouvelles règles sont entrées en vigueur le 7 octobre 2022, hormis pour les publicités supportées par le mobilier urbain où l'obligation d'extinction commencera le 1^{er} juin 2023. Le non-respect de ces règles sera puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe (plafond à 1 500 euros). Rien ne change pour les enseignes lumineuses : elles doivent être éteintes entre 1 heure et 6 heures du matin lorsque l'activité signalée a cessé. En revanche, si l'activité cesse ou commence entre minuit et 7 heures du matin, l'enseigne peut être éteinte 1 heure après la fin de l'activité et être allumée 1 heure avant le début de l'activité. Un RLP(i) permet toujours d'édicter des règles d'extinction plus restrictives, et le préfet est habilité à rendre ces règles plus restrictives dans le but de protéger la faune et la flore sensibles.

Il est à noter que la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat pourrait apporter des changements dans les règles d'extinction. Toutes les publicités lumineuses peuvent être interdites par le ministre chargé de l'énergie en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en électricité²⁰⁹ (une alerte Ecowatt rouge de RTE). Le mobilier urbain et l'emprise des aéroports sont également soumis à cette interdiction. Elle est entrée en vigueur le 20 octobre 2022 pour les publicités numériques et les publicités dont

²⁰⁵ Article L.581-34 du Code de l'environnement.

²⁰⁶ Articles L.581-9 et L.581-18 du Code de l'environnement.

²⁰⁷ L'élaboration d'un RLP(i) ne permet plus de réduire cette période d'extinction pour les publicités et préenseignes dans les agglomérations de plus de 800 000 habitants.

²⁰⁸ Article 1 du Décret n° 2022-1294 du 5 octobre 2022 portant modification de certaines dispositions du Code de l'environnement relatives aux règles d'extinction des publicités lumineuses et aux enseignes lumineuses.

²⁰⁹ Article 31 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

le fonctionnement ou l'éclairage est pilotable à distance. Pour les autres, l'interdiction s'appliquera à compter du 1^{er} juin 2023²¹⁰.

4. Etat des lieux des procédures de sanctions

a. *Les mesures de police*

Lorsque l'irrégularité d'un dispositif²¹¹ (publicité, enseigne, préenseigne) est constatée, un procès-verbal doit être rédigé un agent public habilité. L'autorité compétente en matière de police peut choisir un avertissement amiable avant mise en demeure. Dans ce cas, l'autorité notifie au contrevenant que son dispositif est illégal et lui accorde un délai pour la mise en conformité²¹². Si au terme de ce délai, le dispositif est toujours en infraction, l'autorité prend un arrêté de mise en demeure et le notifie à la personne qui a apposé ou fait apposer ce dispositif. Une copie de cet arrêté doit être envoyée au procureur de la République. A partir du jour où cette personne a reçu l'arrêté, un délai de cinq jours lui est accordé pour retirer ou mettre en conformité son dispositif. Il peut également lui être demandé de remettre les lieux en état²¹³. Au-delà de ces cinq jours, le contrevenant se voit redevable d'une astreinte de 200 euros (montant variable) par jour et par dispositif irrégulier maintenu, sauf s'il s'agit d'affichage d'opinion ou associatif²¹⁴. En parallèle, l'autorité compétente en matière de police notifie aux personnes propriétaires ou occupantes du lieu où se trouve le dispositif irrégulier, que des travaux commenceront au plus tôt dans huit jours afin de le retirer ou de le mettre en conformité. Les frais de ces travaux seront supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté²¹⁵. Le procureur de la République doit être tenu informé des résultats de la mise en demeure²¹⁶.

Dans les cas où l'autorité compétente en matière de police n'a pas amorcé cette procédure à l'encontre de publicités ou préenseignes irrégulières, elle peut être tenue de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés si des associations agréées de protection de l'environnement en font la demande. Il en va de même lorsque cette demande est formulée par le propriétaire de l'immeuble sur lequel a été apposé l'un de ces dispositifs sans son accord préalable²¹⁷.

Lorsque le dispositif irrégulier est une publicité, l'autorité compétente en matière de police peut procéder d'office à sa suppression immédiate si elle a préalablement rédigé un procès-verbal puis :

- Demandé ou informé (via l'autorité administrative) le propriétaire de l'espace privé au sein duquel la publicité est implantée ;
- Informé (via l'autorité administrative) le gestionnaire du domaine public au sein duquel la publicité est implantée.

Dans ces cas de figure, les frais de cette suppression sont facturés à la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité²¹⁸. Il s'agit de la procédure devant être suivie pour l'affichage sauvage illégal.

b. *Les sanctions administratives*

Si une personne se retrouve en infraction aux dispositions de certains articles, elle s'expose également à une amende de 1 500 euros par infraction constatée. Cette amende ne peut être prononcée pour une enseigne en

²¹⁰ Article 2 du Décret n° 2022-1331 du 17 octobre 2022 portant obligation d'extinction des publicités lumineuses en cas de situation de forte tension du système électrique.

²¹¹ Il peut s'agir des dispositifs totalement illégaux ou bien de dispositifs qui ont été déclaré, mais qui malgré tout ne sont pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires (article L.581-28 du Code de l'environnement).

²¹² L'avertissement amiable n'est pas obligatoire, mais elle est restée tout de même recommandée selon M. Zavoli, maître de conférence en droit public.

²¹³ Article L.581-27 du Code de l'environnement.

²¹⁴ Article L.581-30 du Code de l'environnement.

²¹⁵ Article L.581-31 du Code de l'environnement.

²¹⁶ Article L.581-33 du Code de l'environnement.

²¹⁷ Article L.581-32 du Code de l'environnement.

²¹⁸ Article L.581-29 du Code de l'environnement.

infraction. C'est au préfet que revient le droit de prononcer l'amende qui sera en revanche recouvrée au bénéfice de la commune²¹⁹. Néanmoins, la loi Climat et résilience acte la décentralisation totale de cette compétence à partir de 2024 en permettant aux maires d'infliger ces sanctions. La personne visée doit au préalable avoir reçu le procès-verbal et a un délai d'un mois pour accéder au dossier et formuler des observations écrites. Une fois ce délai écoulé, le préfet peut décider de prononcer l'amende.

Les infractions pouvant être punies par cette amende sont :

- L'absence d'une déclaration préalable à l'installation, le remplacement ou la modification d'un dispositif publicitaire, qui doit se faire auprès du maire et du préfet²²⁰ ;
- Le non-respect des termes de la déclaration préalable ;
- L'apposition d'une publicité sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, sur un monument naturel, dans un site classé, dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un arbre ou enfin, sur un immeuble présentant, selon avis du conseil municipal et de la commission départementale compétente en matière de sites, un caractère esthétique, historique ou pittoresque²²¹ ;
- L'apposition d'une publicité qui ne mentionne pas le nom et l'adresse, ou bien la dénomination ou la raison sociale de la personne physique ou morale qui l'a apposée ou fait apposer²²² ;
- L'apposition d'une publicité ou préenseigne sur un immeuble sans avoir l'autorisation écrite du propriétaire²²³ ;
- La diffusion d'une publicité au moyen d'une banderole tractée par un aéronef²²⁴ ;
- Le non-respect des conditions fixées par décret en Conseil d'État relatives à la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs²²⁵.

c. Les sanctions pénales

La mise en œuvre des sanctions pénales est laissée à l'appréciation du procureur de la République. Il peut donc décider de poursuivre ou bien classer l'affaire sans suite. Afin d'aider à la prise de décision du procureur, les procès-verbaux revêtent ici une importance particulière²²⁶.

Une amende délictuelle de 7 500 euros peut être prononcée autant de fois qu'il y a de dispositifs en infraction. Après mise en demeure, elle peut s'appliquer lorsqu'une publicité, préenseigne ou enseigne est apposée ou maintenue :

- Dans un lieu interdit ;
- Sans avoir obtenu les autorisations préalables ou si les conditions de ses autorisations n'ont pas été respectées ;
- Sans avoir fait les déclarations préalables ou si de fausses déclarations ont été produites ;
- Sans avoir observé les dispositions du RLP(i).

Il en va de même si le contrevenant :

- Maintien les dispositifs en infraction après mise en demeure ;
- Ne respecte pas la mise en conformité demandée à la suite d'une infraction relevée ;
- Entrave l'exécution des travaux d'office ;

²¹⁹ Pour ce faire, le maire doit liquider le produit de l'amende et dresser l'état nécessaire de son recouvrement, puis le faire parvenir au préfet.

²²⁰ Article L.581-6 du Code de l'environnement.

²²¹ Article L.581-4 du Code de l'environnement.

²²² Article L.581-5 du Code de l'environnement.

²²³ Article L.581-24 du Code de l'environnement.

²²⁴ Article L.581-15 du Code de l'environnement.

²²⁵ *Ibid.* Ces conditions sont exposées dans la sous-section 4 de la partie réglementaire du Code de l'environnement (articles R.581-48 à R.581-52).

²²⁶ Senat. 2004. Renforcement des sanctions contre l'affichage sauvage. 12e législature.

<https://www.senat.fr/questions/base/2003/qSEQ030507578.html>

- Entrave le travail des agents chargés de dresser les procès-verbaux.

Lorsque le tribunal correctionnel ordonne la suppression ou la mise en conformité d'un dispositif, il peut assortir l'amende d'une astreinte pénale qui oscille entre 15 à 150 euros par jour de retard.

Il existe également d'autres formes d'amendes pénales. Il s'agit d'amendes contraventionnelles qui peuvent s'appliquer si :

- Une enseigne ou une publicité n'est pas tenue en bon état ;
- Une publicité a été apposée sans l'accord du propriétaire de l'immeuble ;
- Une publicité a été apposée sur un mur où d'anciennes publicités sont encore présentes et n'ont pas été préalablement supprimées ;
- Une publicité est apposée ou maintenue après mise en demeure selon certains paramètres (lieu, support, emplacement, procédé utilisé, horaire, dimension) qui l'interdisent ou si l'autorisation exigée n'a pas été préalablement obtenue ou respectée.

Le montant de l'amende est variable et dépend de la classe de la contravention²²⁷. En l'occurrence, elles peuvent atteindre 150 euros (2^e classe), 450 euros (3^e classe) ou 750 euros (4^e classe).

Il est possible d'infliger à une personne en infraction une astreinte, une amende administrative et une sanction pénale car ce n'est pas alternatif. Dans les textes, le pénal n'intervient pas uniquement lorsque l'administratif est défaillant.

5. Evolutions réglementaires en matière d'imprimés publicitaires sans adresse

a. *Le « Stop Pub » : un dispositif efficace, mais stagnant*

Prospectus, publicités et journaux gratuits non sollicités ont longtemps rempli de nombreuses boîtes aux lettres. Dès 1999, certains élus et associations alertent sur les quantités de déchets produites par ces pratiques. La même année, les premiers chiffres sont publiés par l'ADEME : les Français reçoivent chaque année 992 000 tonnes de prospectus publicitaires²²⁸. Face à ce constat, l'association France Nature Environnement expérimente dans des territoires des opérations « Stop Pub » en s'appuyant sur les politiques mises en œuvre dans d'autres pays européens tel que la Belgique. Il faut attendre 2004 pour que le gouvernement se saisisse de la question et crée à l'échelle nationale le dispositif « Stop Pub » de prévention relatif à la distribution de ces imprimés publicitaires sans adresse (IPSA)²²⁹. Par le biais de cet autocollant apposé sur la boîte aux lettres, la personne signale son refus de recevoir des publicités non adressées (prospectus, tracts, flyers, dépliants, catalogues et brochures publicitaires sans nom ni adresse). Les publications des collectivités territoriales ne sont pas incluses dans cette liste.

Les sanctions relatives au non-respect d'un autocollant « Stop Pub » prennent une nouvelle dimension avec la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire dite AGEC (2020), qui crée un cadre légal spécifique. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le contrevenant est passible d'une amende de 1 500 euros (5^e classe) s'il s'agit d'une personne physique et de 7 500 euros si c'est une personne morale²³⁰. Avant cela, le non-respect du dispositif entrait dans le champ de l'article R.633-6 du Code pénal et était passible d'une amende prévue pour les contraventions de la 3^e classe d'un montant de 450 euros²³¹.

²²⁷ Article 131-13 du code pénal.

²²⁸ Stop pub. 2022. « Histoire du stop pub en France ». <https://www.stoppub.fr/histoire-du-stop-pub-en-france/>

²²⁹ Premier Plan national de prévention de la production de déchets.

²³⁰ Article 46 de la LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1).

²³¹ L'article a présent abrogé stipulait que « le fait de déposer [...] en lieu public ou privé [...] tout autre objet de quelque nature qu'il soit » était puni d'une amende si entre-autres la personne ayant la jouissance du lieu n'avait pas donné son autorisation.

Les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur une boîte à outils mis à leur disposition par l'ADEME pour mener une opération « Stop Pub » efficace auprès des habitants. En 2020, le taux d'apposition était de 17% alors que son potentiel est estimé à 30% environ²³². Différents modes de mise à disposition des autocollants peuvent être privilégiés : en libre-service, sur demande, via internet, en porte à porte, etc. L'ADEME met en garde contre une distribution systématique des autocollants dans toutes les boîtes aux lettres, car cette stratégie engendre de nouveau du gaspillage²³³.

Aujourd'hui les habitants ont plusieurs options pour se les procurer :

- Le télécharger depuis le site du ministère, puis l'imprimer ;
- Aller le récupérer dans un point de distribution ;
- Le commander sur le site stoppub.fr.

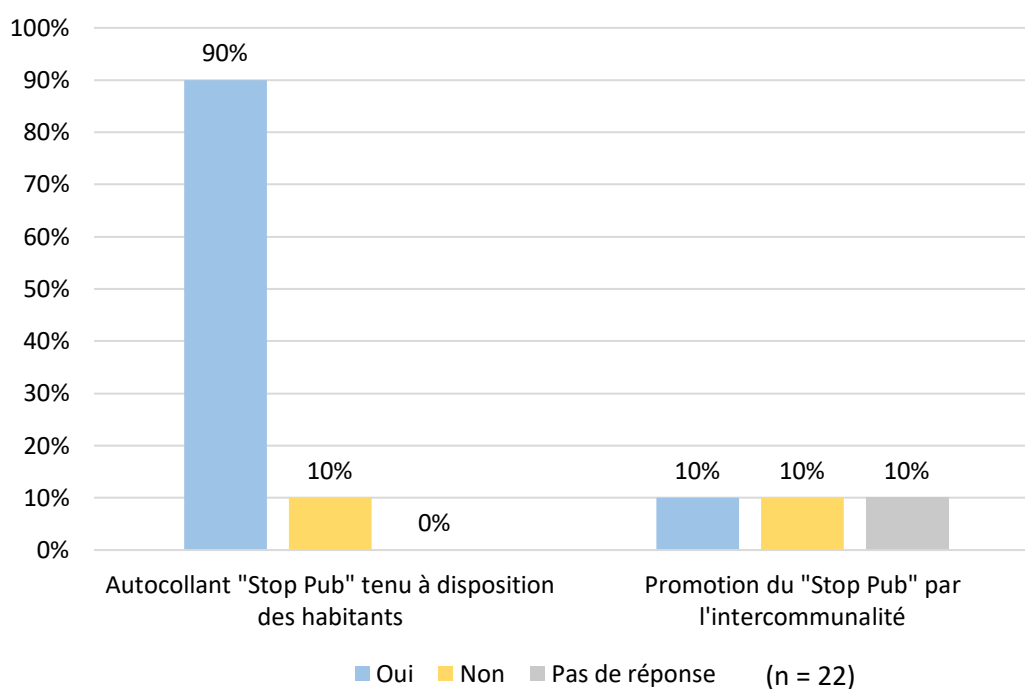


Figure 16 : Politique suivie en matière de « Stop Pub » dans les intercommunalités

Source : Données issues de l'enquête

²³² ADEME. 2021. Accélération de la mise en œuvre de la loi AGEC concernant les imprimés publicitaires sans adresse non lus. Plan d'actions volontaires multipartites. (p.2) https://bibliothèque.ademe.fr/cadic/5195/plan_actions_imprimés_publicitaires_sans_adresse_14022021.pdf

²³³ OPTIGEDE. 2022. « STOP PUB. Boîte à outils STOP PUB. » ADEME. <https://www.optigede.ademe.fr/outils-pour-les-collectivites/reduire-la-production-de-dechets/stop-pub/boite-outils-stop-pub>

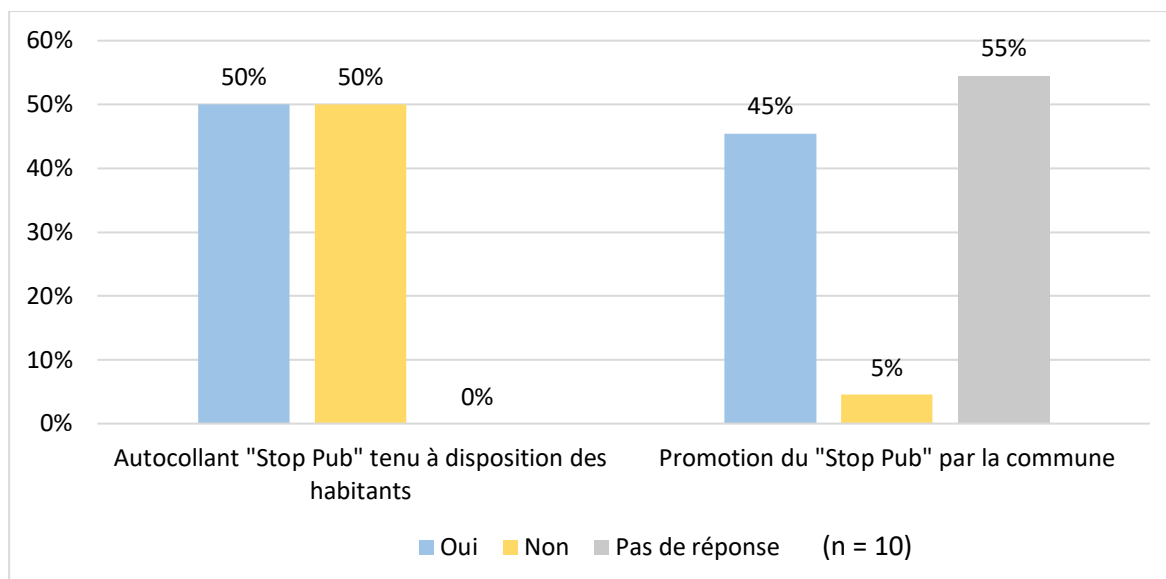


Figure 17 : Politique suivie en matière de « Stop Pub » dans les communes

Source : Données issues de l'enquête

Ces résultats issus de l'enquête montrent une différence significative entre l'échelon communal et intercommunal en matière de politique du « Stop Pub ». Très largement mis en avant au sein des intercommunalités, le dispositif semble en revanche délaissé par la moitié des communes répondantes qui ne mettent pas d'autocollant à disposition des habitants. De plus, pour ce qui a trait à la promotion du « Stop Pub », la part très importante des communes n'ayant pas donné de réponse peut signifier de manière plausible qu'elles n'ont pas mené d'actions en ce sens.

La loi AGEC a permis d'autres avancées sur le plan de la publicité. Elle interdit le dépôt d'imprimés publicitaires à visée commerciale sur les véhicules et la distribution dans les boîtes aux lettres des cadeaux non sollicités visant à faire de la promotion commerciale²³⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les prospectus publicitaires et catalogues promotionnels doivent être imprimés sur du papier recyclé ou issu de forêts gérées durablement. De plus, en dehors de ceux bénéficiant d'une disposition communautaire, les prospectus et catalogues ne peuvent plus être imprimés avec des huiles²³⁵.

b. Vers un dispositif opt-in : l'expérimentation « Oui Pub »

Afin de réduire davantage le gaspillage causé par les IPSA et d'inverser le paradigme du *opt-out* publicitaire, une expérimentation « Oui Pub » est à l'œuvre dans certains territoires. Contrairement au « Stop Pub » où l'absence d'autocollant est synonyme de consentement, ce nouveau dispositif en modifie la définition : si la personne n'a pas expressément exprimé son consentement en apposant un autocollant « Oui Pub » sur sa boîte aux lettres, alors cela signifie qu'elle refuse les IPSA.

L'idée d'une mesure plus contraignante que le « Stop Pub » est née avec la Convention Citoyenne pour le Climat qui souhaitait interdire le dépôt de toute publicité dans les boîtes aux lettres à partir de janvier 2021. La mesure a finalement été écartée, car jugée non nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi²³⁶. Dans leur rapport sur la publicité et la transition écologique, Géraud Guibert et Thierry Libaert ont proposé une

²³⁴ Article 47 de la LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1).

²³⁵ Article 4 de l'Arrêté du 13 avril 2022 précisant les substances contenues dans les huiles minérales dont l'utilisation est interdite sur les emballages et pour les impressions à destination du public en rapport à l'article 112 de la loi AGEC.

²³⁶ Convention citoyenne pour le Climat. 2019. *Transcription législative de l'objectif 2 : Réguler la publicité pour réduire les incitations à la surconsommation*. (p.4) <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/tl/ccc-consommer-reguler-la-publicite-pour-reeduire-les-incitations-a-la-surconsommation-tl.pdf>

alternative : ils préconisaient la mise en œuvre d'une expérimentation autour du « Oui Pub »²³⁷. La loi Climat et résilience en a dessiné les contours via son article 21.

Point juridique

Déroulé de l'expérimentation « Oui Pub »

Pour y participer, les collectivités territoriales ou groupements de collectivités ont dû déposer une candidature²³⁸. La sélection des 14 collectivités s'est faite selon des critères permettant de représenter la diversité du territoire. La population totale des collectivités choisies ne devait pas excéder 10 % de la population française. Après sélection, ce sont finalement 2,6 millions d'habitants qui sont concernés par l'expérimentation.

Les collectivités sont séparées en deux groupes avec des calendriers différents pour les deux phases prévues dans l'expérimentation :

- La première vise à informer les différentes parties prenantes (habitants, annonceurs et distributeurs) et à mettre à la disposition des habitants des autocollants permettant de signifier leur volonté de recevoir des IPSA. Le dispositif de marquage peut être produit et diffusé par les annonceurs et les distributeurs. Elle s'est tenue du 1^{er} mai au 1^{er} septembre 2022 pour le premier groupe, et du 1^{er} décembre 2022 au 2 février 2023 pour le second²³⁹.
- La deuxième correspond à l'entrée en vigueur de l'interdiction de la distribution des IPSA pour les personnes n'ayant pas apposé un « Oui Pub » sur leur boîte aux lettres jusqu'au 30 avril 2025, date à laquelle l'expérimentation se termine. En cas de non-respect de ce dispositif, aucune sanction n'est prévue par les textes.

L'ensemble des collectivités sont accompagnées par un comité de pilotage présidé par l'ADEME. Ce comité a notamment élaboré un protocole national qui définit les modalités d'expérimentation.

L'expérimentation est d'une durée de trois ans et a doit permettre, à terme, d'évaluer :

- Son impact environnemental en matière de production et de traitement des déchets de papier ;
- Ses conséquences sur l'emploi et les secteurs d'activité concernés ;
- Ses conséquences sur les comportements des consommateurs ;
- Les difficultés de mise en œuvre.

Six mois avant la fin de l'expérimentation, un rapport d'évaluation sera remis par le gouvernement au Parlement. Il sera réalisé par un comité d'évaluation dont la composition différera de celle du comité de pilotage en y incluant des personnes spécialisées sur les thèmes de l'environnement, de l'emploi, de l'économie et de la consommation. Ce rapport comprendra « une étude comparée de l'impact environnemental des campagnes publicitaires par voie de distribution d'imprimés et de celles effectuées par voie numérique » pour rendre compte du report des annonceurs vers des stratégies numériques²⁴⁰.

²³⁷ Guibert, Géraud et Thierry Libaert. 2020. *Publicité et transition écologique*. La Fabrique Ecologique (p.63).

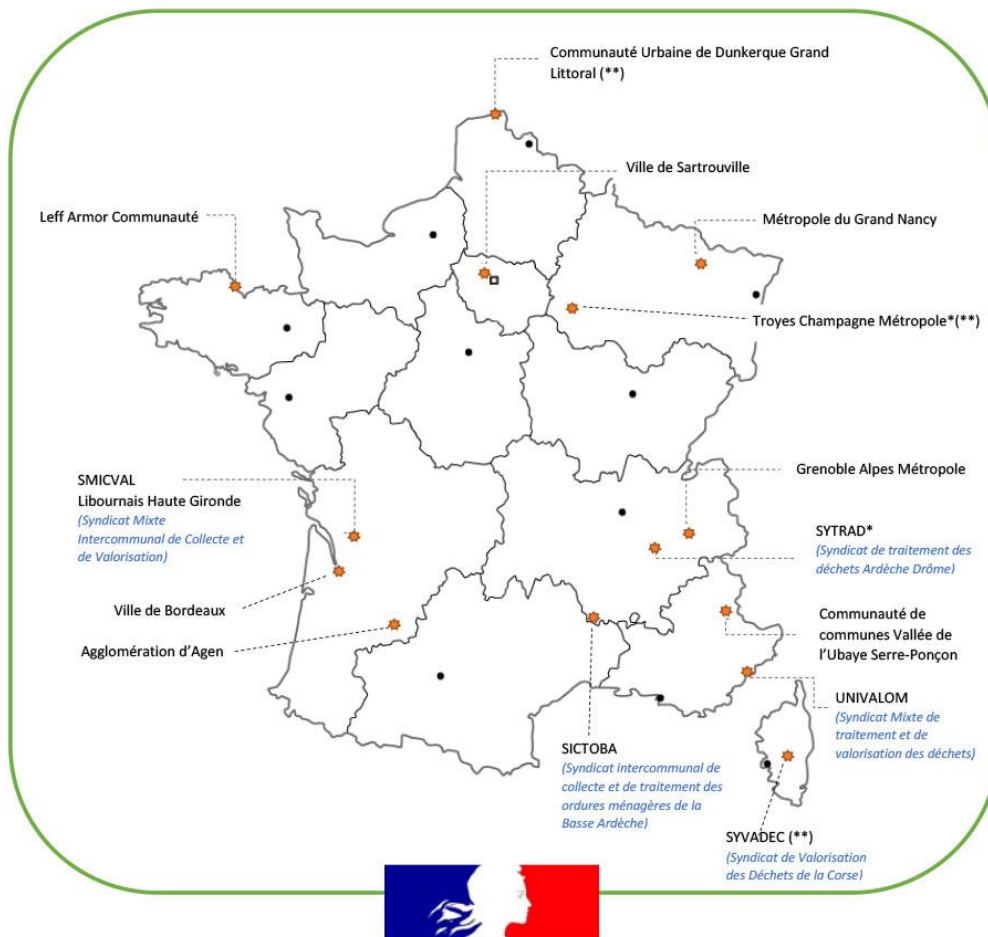
<https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2020/06/Rapport-Publicit%C3%A9-et-Transition-Ecologique.pdf>

²³⁸ Pour pouvoir candidater les collectivités devait préalablement avoir défini un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés en application de l'article L. 541-15-1 du Code de l'environnement.

²³⁹ Décret n° 2022-1478 du 28 novembre 2022 modifiant le décret n° 2022-764 du 2 mai 2022 relatif à l'expérimentation d'un dispositif interdisant la distribution d'imprimés publicitaires non adressés en l'absence d'une mention expresse et visible sur la boîte aux lettres ou le réceptacle du courrier (« Oui Pub »).

²⁴⁰ Décret n° 2022-764 du 2 mai 2022 relatif à l'expérimentation d'un dispositif interdisant la distribution d'imprimés publicitaires non adressés en l'absence d'une mention expresse et visible sur la boîte aux lettres ou le réceptacle du courrier (« Oui Pub »).

Du 1^{er} mai 2022 au 1^{er} mai 2025



* territoires partiellement couverts par l'expérimentation
 SYTRAD : concerne les Communautés de Communes Crestois et du Pays de Saillans ; Communauté de communes Royans-Vercors ; Valence Romans Agglo, le SICTOMSED
 Troyes Champagne Métropole : concerne tout le territoire à l'exclusion des communes couvertes par le SIEDMTO

Au total sur les 14 territoires : 2 623 449 habitants concernés

(**) territoires rejoignant l'expérimentation au 1^{er} décembre 2022

Figure 18 : Cartographie des territoires pilotes dans le cadre de l'expérimentation « Oui Pub »

Source : ADEME. 2020. Expérimentation Oui Pub

La conjoncture actuelle pourrait apporter quelques changements notables dans la stratégie suivie par les différentes parties prenantes. Face à un contexte inflationniste, les consommateurs pourraient reconsidérer leur choix et décider d'apposer le dispositif de marquage pour accéder aux offres promotionnelles des IPSA²⁴¹. Dans une enquête récente de l'ADEME, 63% des répondants estimaient que les IPSA contribuaient à mieux

²⁴¹ Entretien avec Henri Rivollier (expert en droit de la communication) dans « Expérimentation du Oui-Pub : la publicité peut accompagner une consommation plus responsable ! » *La revue du prospectus*, le 28 juin 2022. <https://www.larevueduprospectus.fr/experimentation-du-oui-pub-la-publicite-peut-accompagner-une-consommation-plus-responsable/>

maîtriser leur budget. Néanmoins, un répondant sur deux considérait aussi que les IPSA contribuaient à susciter des envies d'achat irréalisables au regard de son pouvoir d'achat²⁴².

A contrario, l'explosion du coût du papier pourrait pousser les annonceurs à basculer leurs catalogues en format numérique. Une enseigne de grande distribution a par exemple annoncé l'arrêt de la distribution de ses prospectus et catalogues sur papier à partir du mois de septembre 2023. Une autre avait déjà pris la décision d'envoyer les catalogues papier uniquement aux personnes qui en faisaient la demande²⁴³. Cette dernière stratégie peut s'avérer intéressante pour éviter les effets de la fracture numérique.

²⁴² ²⁴² ADEME. 2021. *Accélération de la mise en œuvre de la loi AGEC concernant les imprimés publicitaires sans adresse non lus. Plan d'actions volontaires multipartites.* (p.2) https://librairie.ademe.fr/cadic/5195/plan_actions_imprimés_publicitaires_sans_adresse_14022021.pdf

²⁴³ De la Brosse, Julie et Pierre-Loeiz Thomas. 2022. « La fin des prospectus publicitaires est-elle une bonne nouvelle ? » *La Croix*, le 13 décembre 2022. <https://www.la-croix.com/Economie/fin-prospectus-publicitaires-est-elle-bonne-nouvelle-2022-12-12-1201246199>

IV. Défaillances et critiques de la réglementation actuelle

Il est important de souligner que parmi les collectivités qui se sont saisies de leurs compétences, certaines ont élaboré des RLP(i) ambitieux qui ont ou qui conduiront à une réduction importante en nombre et en surface des dispositifs publicitaires. Néanmoins, la réglementation de la publicité comporte au certain nombre des défaillances dommageables qu'il s'agit d'identifier et d'expliciter.

1. Un processus d'élaboration des RLP(i) qui comporte des failles

a. *La mobilisation de services « urbanisme » sans connaissance sur le droit de la publicité*

La procédure d'élaboration d'un RLP(i) est la même que celle d'un PLU(i), par conséquent les collectivités territoriales missionnent les agents de leur service urbanisme pour piloter le projet. Néanmoins, ces deux documents techniques ne se rapportent pas au même code juridique et les agents n'ont souvent aucune connaissance du droit de la publicité extérieure. « *La métropole a eu besoin d'un conseil technique autour de la question, car de prime abord, la réglementation n'est pas simple à appréhender. Mais lorsque vous l'avez parcourue plus en détail, elle n'est finalement pas si complexe. Néanmoins, il serait possible de clarifier davantage cette réglementation, notamment par le biais de documents qui présentent les choses de façon simple, pédagogique* », constate le directeur de l'urbanisme et de l'aménagement à Grenoble-Alpes-Métropole. Dans leur grande majorité, les collectivités font donc appel à des bureaux d'études spécialisés pour les aider. Les élus indiquent les principales mesures qu'ils souhaiteraient mettre en œuvre et les bureaux d'études se chargent de rédiger le document et de les réorienter si certaines de leurs demandes sont jugées illégales. Selon les associations Paysages de France et RAP, ces bureaux d'études, tel que Go Pub Conseil, sont souvent dirigés par d'anciens professionnels de l'affichage. Ils auraient donc une inclination en faveur de la publicité, ce qui les amènerait parfois à affirmer que l'interdiction de certains dispositifs sur le territoire est illégale. Dans la mesure où les élus et les services maîtrisent rarement cette partie du Code de l'environnement, ces bureaux d'études exercent une forte influence sur le RLP(i).

À l'inverse, lorsque des collectivités telles que la métropole de Lyon font le choix (plus ou moins volontaire dans ce cas précis) d'élaborer leur RLP(i) sans bureau d'études, mais en organisant une montée en compétence des services, d'autres controverses émergent. Pour le consultant juridique « publicités, enseignes, préenseignes » au sein de la Direction départementale des territoires (DDT), le projet de RLPi de la métropole est « *truffé d'erreurs de droit avec des formulations inadaptées et trop complexes. Lorsque l'on fait un RLP(i), on est quasiment le législateur dans la mesure où l'on rédige le règlement. Ainsi, chaque mot pèse, car il s'agit de droit.* »

b. *Une participation citoyenne faible, malgré le rôle essentiel des associations*

La complexité et la technicité de la réglementation n'entravent pas uniquement les services des collectivités et les élus, ce sont également les habitants qui en pâtissent. Dans la mesure où la procédure d'élaboration comporte une phase de concertation et une enquête publique, cela implique une participation citoyenne. Parmi les personnes interviewées dans le cadre de cette étude (cf. annexe 1), quatre d'entre elles (issues des associations militantes) considèrent que les collectivités territoriales communiquent peu sur la tenue des réunions publiques, ce qui peut expliquer la présence très faible de citoyens. Pourtant le mobilier urbain pourrait servir à médiatiser ces réunions, d'autant plus que la publicité sur mobilier urbain est à titre accessoire, ce qui signifie que les faces avec la plus forte audience sont normalement dédiées à de l'information publique et territoriale, et non à de la publicité.

À Lyon, élaborer un RLPi avec des parties prenantes aux interprétations divergentes du Code de l'environnement

L'un des enjeux dans la phase d'élaboration est de savoir à quel point les citoyens sont outillés pour participer et pouvoir donner un avis éclairé et détaillé sur un document assez technique et précis. Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où certains collectifs militants doivent faire appel à des urbanistes et des juristes afin de les aider à examiner les projets de RLP(i). À Lyon, la phase de concertation a été la plus efficace pour pallier cette difficulté. C'est au cours de cette phase que le projet a le plus évolué. Pourtant, moins de 1% des habitants de la métropole ont participé à cette étape. Selon la métropole, le nombre d'avis reçus reste tout de même énorme au regard des autres concertations. « *Lorsqu'il s'agit d'un PLU, les habitants vont venir voir quel est le droit à construire sur leur terrain. Ils se sentent directement concernés parce qu'il s'agit de leur propriété [hormis lorsqu'ils sont locataires] ou bien parce que les décisions de leurs voisins peuvent indirectement les impacter* », explique-t-elle. Dans le domaine de l'urbanisme, il est effectivement possible d'interroger les habitants en amont afin de connaître ce qu'ils souhaiteraient obtenir dans leur quartier (bar, commerce, etc.), ce qui est en revanche beaucoup plus complexe pour la publicité. En résulte une conception technique de la question de la publicité extérieure où la co-construction est défailante. « *Partant de là, nous nous sommes demandé comment aborder le sujet avec les citoyens qui ne se sentent pas forcément concernés dans leur quotidien. L'avantage des collectifs tels que Plein La Vue, c'est qu'ils jouent un rôle de relai. Au départ, ils sont arrivés vers nous avec des positions très générales, puis au fil de nos échanges, ils ont élaboré des propositions de plus en plus précises* », analyse la métropole.

À retrouver en détail page 111

Bien souvent, les habitants n'ont aucune connaissance préalable sur le sujet et les réunions publiques s'apparentent davantage à un exposé rapide de la future réglementation et non à un temps pédagogique où les choix de la collectivité sont présentés, expliqués et argumentés. C'est donc par le biais des associations et des collectifs militants que la voix de certains citoyens se fait entendre. En parallèle de leurs actions sur le terrain, ces associations font un important travail de sensibilisation et de pédagogie auprès d'une variété de public. Si elles exposent aux habitants leur volonté d'une très forte diminution de la publicité et des préenseignes dans l'espace public, elles leur expliquent également toute la latitude offerte par le Code de l'environnement. Cela leur donne les clés pour qu'ils puissent choisir ce qui leur convient le mieux. En l'absence de collectifs locaux capables de mobiliser les habitants sur ce type d'enjeux, la question est de savoir si la collectivité sera à même d'encourager cette participation citoyenne.

Selon la responsable de l'unité Règlement Local de Publicité à la métropole de Lyon, les associations et les services publics effectuent un travail complémentaire en la matière. « *Quel que soit le sujet, c'est le système associatif qui permet de fédérer des habitants, d'organiser leur montée en compétences et de créer un espace où les avis individuels se confrontent et évoluent en avis collectif. Ce sont les individus rassemblés dans ce type de collectifs ou associations qui ont le plus de poids, parce qu'ils représentent une force collective. Ils représentent un contre-pouvoir. Il n'y a pas que des lobbys professionnels, il peut y avoir des lobbys citoyens : c'est l'intérêt* », explique-t-elle.

D'après le co-président du Collectif Plein La Vue à Lyon, les afficheurs sont pourtant surreprésentés lors de ces réunions publiques. « *C'est impossible de discuter d'intérêt général et de s'intéresser aux nuisances si finalement 70 % des personnes qui prennent la parole ont des intérêts privés sur le sujet. Il y a un énorme déséquilibre dans les phases de discussion et de concertation* », regrette-t-il. Afin de remédier à cette surreprésentation, le co-président préconise l'usage des conseils de quartiers qui, selon lui, peuvent être une occasion de parler de publicité avec les habitants qui sont intéressés par le fonctionnement de la collectivité.

« Les collectivités ont la responsabilité de pondérer la place des afficheurs dans la discussion et de mettre en place des garde-fous via de la technique de concertation pour qu'il y ait une pluralité d'avis. Il faut rééquilibrer ce système-là », conclut-il.

Outre cette surreprésentation, Paysages de France s'étonne du format de ces réunions peu propices au dialogue, mais qui rassemblent simultanément les associations, les citoyens, les commerçants et les afficheurs. L'agent de la DDT qualifie même ces réunions de « foire d'empoigne ».

Cette dynamique est également visible lors des enquêtes publiques où la participation du public est généralement extrêmement faible au regard du périmètre géographique et du nombre d'habitants concernés par ces enquêtes. Par exemple, lors de l'enquête publique pour le RLPi de la métropole de Grenoble, il n'y a eu de la part des citoyens que 16 courriels envoyés, 11 observations inscrites sur les registres papier et une personne s'étant exprimée lors d'une des permanences. De plus, la commission d'enquête a constaté que l'ensemble de ces avis exprimés étaient défavorables, mais qu'il s'agissait davantage d'un rejet de la publicité en général et non du rejet spécifique de ce règlement : « *les particuliers ne semblent pas avoir fait la comparaison entre la situation existante et ce qui est proposé, qui est très largement plus restrictif*²⁴⁴ ».

Pour autant, des mécanismes complémentaires peuvent être mis en œuvre pour favoriser la participation citoyenne au projet d'élaboration, comme cela a pu être fait à Nantes Métropole.

Cas illustratif

À Nantes Métropole, un atelier citoyen pour définir la « juste place » de la publicité en ville

Afin d'approfondir la réflexion autour de la publicité extérieure, et de ne pas se limiter aux méthodes traditionnelles de concertation pour l'élaboration des documents d'urbanisme, l'exécutif a choisi de mettre en place un atelier citoyen. Il était constitué de 28 habitants tirés au sort à l'échelle de toutes les communes de la métropole, puis sélectionnés selon leurs profils pour garantir une diversité. Ces habitants avaient pour mission de formuler un avis et faire des préconisations en matière de réglementation de la publicité sur le territoire. La démarche s'est étalée sur cinq mois avec quatre ateliers de travail, puis un atelier de restitution. Durant ces séances, les principaux enjeux sociétaux liés à la publicité ont été analysés : paysage et cadre de vie, transition écologique et énergétique, éthique, économie. Des experts et acteurs du domaine ont également été auditionnés. Ce travail a permis d'alimenter la réflexion des élus et de les aider à définir les règles du RLPi²⁴⁵.

2. Une réglementation qui est sujette à interprétations et controverses

a. *Des manquements dans les textes législatifs et réglementaires*

Tout d'abord, les évolutions législatives et réglementaires n'ont pas toujours permis un encadrement plus important et ont pu à certains égards être davantage permissives en matière de publicité notamment. Comme il a pu être indiqué ci-dessus, l'élaboration d'un RLP(i) permet de déroger à l'interdiction de toute publicité dans de nombreux lieux²⁴⁶. De plus, avant l'acte 2 du Grenelle de l'environnement, toutes les publicités étaient interdites en dehors des agglomérations sauf dans les « zones de publicité autorisée » pouvant être instituées « à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, ou des centres artisanaux, ou dans

²⁴⁴ Grenoble Alpes Métropole. 2019. « Conclusions et avis de la commission d'enquête. », p.7.

²⁴⁵ Nantes Métropole. s.d. « Quelle place pour la publicité dans la ville ? »

<https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/projet/publicite/presentation/pres-publicite>

²⁴⁶ Article L.581-8 du Code de l'environnement.

*des groupements d'habitations*²⁴⁷ ». Puis, des lois successives ont élargi dans le RNP le périmètre des zones situées hors agglomération pouvant tout de même abriter des dispositifs publicitaires :

- La loi portant engagement national pour l'environnement (n° 2010-788) a autorisé la publicité à l'intérieur de l'emprise des aéroports et des gares ferroviaires ;
- La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (n° 2015-990) a autorisé la publicité à l'intérieur de l'emprise des équipements sportifs ayant une capacité d'accueil supérieure ou égale à 15 000 places ;
- L'ordonnance relative entre autres aux gares routières (n° 2016-79) a autorisé la publicité à l'intérieur de l'emprise des gares routières.

Dans l'emprise des équipements sportifs susmentionnés et des aéroports ayant un flux annuel de passagers supérieur à 3 millions de personnes, les dispositifs publicitaires non lumineux, lumineux et numériques peuvent avoir une surface maximale de 50 m².

Des dispositifs publicitaires peuvent également profiter de vides juridiques pour se développer avant d'être réglementés. C'est notamment le cas des écrans publicitaires disposés sur des bateaux qui sillonnent depuis peu le littoral méditerranéen. Le 14 avril 2023, le ministère de la Transition écologique a publié un projet de décret « *portant interdiction de la publicité en mer* », c'est-à-dire en mer territoriale et sur les eaux intérieures maritimes françaises. Le nom est trompeur, car en l'état, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue, mais d'un encadrement qui autorise ces types de dispositifs lorsqu'ils sont placés sur un bateau, un navire ou une construction, lorsqu'ils sont non-lumineux et lorsqu'il n'excède pas 8 m² en surface cumulée²⁴⁸. Ce projet de décret soulève plusieurs interrogations : pourquoi ne pas interdire ces dispositifs (tout en spécifiant que cette interdiction ne s'applique pas au 3§ du projet d'article R.581-52-1), d'autant plus qu'un grand nombre d'élus du littoral a manifesté leur opposition à ces dispositifs ? En outre, dans la mesure où la préfecture maritime avait sollicité le ministère de la Transition écologique en amont de la loi Climat et résilience afin que ces dispositifs soient réglementés dans le cadre de cette loi²⁴⁹, pourquoi un délai de deux ans s'est-il écoulé avant qu'un projet de décret ne voie le jour ?

Les textes législatifs et réglementaires encadrant la publicité, les enseignes et les préenseignes ne sont pas exempts d'erreurs. Par exemple, l'article R.581-42 portant sur la réglementation du mobilier urbain interdit dans sa rédaction actuelle la publicité sur mobilier urbain dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. Cette interdiction tient au fait qu'en l'état, l'article indique que le mobilier urbain doit respecter les conditions applicables aux dispositifs publicitaires prévues par plusieurs articles, dont le R.581-31. Ce dernier article interdit la publicité scellée au sol dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. Cependant, dans le guide pratique de *La réglementation de la publicité extérieure* publiée par le gouvernement en 2014, il est stipulé que cette interdiction « *relève d'une erreur rédactionnelle à l'article R.581-42* » et qu'elle « *doit s'appliquer qu'au mobilier urbain supportant de la publicité numérique*²⁵⁰ ». Cette erreur tient au fait que l'article R.581-42 s'oppose à l'article R.581-47. En effet, ce dernier indique que l'interdiction des publicités scellées au sol (R.581-31) s'applique aux MUPI uniquement lorsque l'affichage publicitaire a une surface supérieure à 2m² et s'élève à plus de 3m du sol. Introduite il y a 11 ans, cette erreur n'a toujours pas été corrigée. Selon M. Zavoli, maître de conférence en droit public, l'État devrait être amené à la corriger cette année lorsqu'il adoptera le décret pour mettre en application les

²⁴⁷ Article L.581-7 du Code de l'environnement dans sa version en vigueur du 14 novembre 2004 au 14 juillet 2010. Ces zones de publicité autorisée étaient établies dans le cadre d'une réglementation spéciale, ancêtre des RLP(i).

²⁴⁸ Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. 2023. « *Projet de décret portant interdiction de la publicité en mer*. » Consultations publiques. https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-portant-interdiction-de-la-a2835.html?debut_forums=160#pagination_forums

²⁴⁹ Binacchi, Fabien. 2021. « Côte d'Azur : Un bateau publicitaire sillonne le littoral et ça ne plaît pas à tout le monde. » *20 minutes*, le 1^{er} juin 2021. <https://www.20minutes.fr/nice/3051999-20210601-cote-azur-bateau-publicitaire-sillonne-littoral-ca-plaint-tout-monde>

²⁵⁰ Vlimant, Thierry et Philippe Zavoli. 2014. *Guide pratique. La réglementation de la publicité extérieure*. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (p.114).

transferts de compétences initiés par la loi Climat et résilience et qui nécessitent une réécriture d'un grand nombre d'articles.

La luminance des dispositifs est le second manquement du Code de l'environnement. Il ne provient pas d'une erreur rédactionnelle, mais de l'absence d'un décret d'application. Ce décret se fait toujours attendre, car la luminance est un sujet très complexe. Pour pouvoir la contrôler, les services doivent être équipés d'un appareil spécifique qui mesure les candelas par m² des dispositifs en fonction des zonages, ce qui n'est pas le cas. De plus, la luminance fluctue selon la luminosité extérieure : le numérique n'a pas le même impact lorsqu'il fonctionne en plein jour avec le soleil qui se reflète sur l'écran ou en pleine nuit. Quasiment aucun service de l'État ne contrôle donc la luminance des dispositifs. Selon M. Zavoli et l'agent de la DDT, elle pourrait potentiellement être contrôlée par le biais des documents constructeurs du dispositif. Néanmoins, pour que l'autorité compétente en matière de police puisse y accéder, il faudrait que ce document fasse partie des pièces exigibles pour l'instruction des autorisations préalables, ce qui n'est pas le cas.

La nécessité d'un nouveau décret d'application n'est pas partagée par l'agent de la DDT. Il existe dans le Code de la route un arrêté de 1977 fixant les conditions et normes applicables aux dispositifs lumineux ou rétro-réfléchissant visibles des voies ouvertes à la circulation publique. Il s'agit de normes constructrices, c'est-à-dire pour la fabrication en usine, qui sont toujours en vigueur. Selon l'agent de la DDT, ce document est tout à fait valable. À l'inverse, M. Zavoli considère ce décret insuffisant parce que le texte de 1977 n'est pas en mesure d'appréhender la situation actuelle. De plus, dans les dispositions post-Grenelle, il est indiqué qu'un arrêté « précisera », ce qui sous-entend qu'un arrêté doit être pris. Par conséquent, l'arrêté du Code de la route en question ne peut s'appliquer aux dispositifs publicitaires. Le ministère serait en train de travailler sur la rédaction de ce décret qui devrait être publié d'ici la fin de l'année 2023.

Pour lutter efficacement contre la pollution lumineuse, l'agent de la DDT estime que la loi devrait imposer à toutes les enseignes lumineuses d'être soumises à autorisation préalable (uniquement le cas lorsqu'il y a un RLP pour le moment) et de comporter obligatoirement un dispositif d'extinction automatique à la source.

b. L'interdiction générale et absolue d'un dispositif : une source de tensions entre les acteurs

Les règles mises en place dans le cadre d'un RLP(i) ne doivent pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et de l'industrie et à la liberté de la publicité et de l'affichage au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, l'interdiction totale et absolue d'un type de dispositif sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal est source de vives controverses. Le RLPi de la métropole de Lyon semble devenir un cas d'école en la matière. Dans le projet arrêté, les dispositifs d'affichage publicitaire numériques et les dispositifs d'affichage lumineux en toiture ou terrasse en tenant lieu seront interdits sur l'ensemble du territoire. L'agent de la DDT soutient qu'un RLP(i) ne peut interdire sur l'ensemble du territoire une catégorie de dispositif publicitaire. Il existe des jurisprudences où les juges administratifs se sont opposés à une interdiction générale et absolue considérant qu'il s'agissait d'une atteinte excessive à la liberté de commerce et d'industrie. L'agent avait conseillé à la métropole d'autoriser les dispositifs numériques sous des conditions précises dans certaines communes traversées par de grands axes avec un fort trafic routier. Comme conditions, il préconisait d'autoriser uniquement du 2m² sur support aveugle afin de réduire fortement le nombre d'emplacements viables²⁵¹. « *L'art du métier quand vous faites des réglementations, c'est de descendre suffisamment bas pour ne pas être annulé au tribunal administratif* », affirme-t-il.

²⁵¹ Il y a ici un contresens dans les propos de l'agent de la DDT, car selon lui, lorsque les dispositifs d'affichage sont situés sur des espaces privés et ne sont pas en proximité immédiate avec l'axe de circulation, ils ne peuvent être d'une dimension trop réduite, car cela les rendrait inexploitable. Il prend notamment l'exemple du format 2m². « Il y a une notion dans l'affichage publicitaire de taille par rapport à la distance de visibilité et de lisibilité », développe-t-il. Pourtant, sa préconisation concernant les dispositifs numériques semble suivre cette logique qu'il critique : des dispositifs de 2m² sur support aveugle, c'est-à-dire sur un mur qui de fait sera éloigné de la route.

Le Collectif Plein La Vue a quant à lui consulté un cabinet d'avocats qui a affirmé par le biais d'une note d'analyse juridique²⁵² qu'il était possible d'interdire les dispositifs publicitaires numériques. Pour appuyer son argumentaire, le cabinet évoque notamment une jurisprudence concernant le règlement local de la ville de Paris qui interdit sur l'ensemble du territoire les dispositifs publicitaires numériques²⁵³. Selon le collectif il est donc tout à fait possible d'interdire un type de dispositif. Le collectif considère que la liberté de commerce n'est pas au-dessus du Code de l'environnement et un texte du Conseil Constitutionnel rappelle qu'il est possible de contrevenir à la liberté de commerce pour des motifs environnementaux. « *C'est compliqué d'avoir des services techniques de l'État [la DDT] qui mettent une pression aussi forte pour une mesure où il n'y a pas de certitude totale étant donné qu'elle a été autorisée sur d'autres territoires. Ce n'est pas clair sur le point juridique et cela relève donc d'une décision très politique* », affirme le co-président du collectif. Malgré tout, M. Zavoli ne pense pas qu'il soit légal de les interdire sur l'ensemble du territoire, il suspecte donc qu'une telle mesure soit annulée par le juge. Selon lui, le règlement de publicité parisien est un cas particulier.

Cas illustratif

À Paris, un règlement spécial de première génération

Le règlement de Paris a une particularité parce qu'il a été adopté pendant une période transitoire entre 2010 et 2011, ce qui fait qu'il n'est pas frappé de caducité. Dans la loi, la combinaison de deux articles a créé une faille qui concerne tous les règlements spéciaux²⁵⁴ qui ont été approuvés avant le 13 juillet 2011. La loi dit que tous les règlements entrés en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II ont 10 ans pour se mettre en conformité. Or, la loi Grenelle II a prévu une autre disposition : si une collectivité est en train de créer une réglementation spéciale au moment où la loi entre en vigueur, la collectivité est habilitée à achever son règlement sans qu'il soit soumis au délai de caducité à condition que ce règlement soit achevé dans un délai d'un an. Si ce délai d'un an est dépassé, la collectivité doit adopter un RLP(i) de deuxième génération. En combinant ces deux articles, il y a des règlements de première génération qui se sont terminés dans l'année sans être frappés de caducité, ce qui est le cas du règlement de Paris. Cela signifie que ces règlements spéciaux peuvent être moins restrictifs que la réglementation nationale datant du Grenelle. Selon M. Zavoli, il est très étonnant qu'une association n'ait pas demandé à la maire de Paris d'abroger le règlement spécial en raison d'un changement des circonstances de droits (une obligation d'abrogation). Il serait parfaitement imaginable qu'une association souhaite l'abrogation en raison de ce changement d'environnement juridique. La fédération des copropriétaires a souhaité un nouveau règlement à Paris afin de pouvoir installer des bâches publicitaires d'un format beaucoup plus grand que ce qui est actuellement autorisé dans le règlement (comme sur les monuments historiques) afin de pouvoir financer les travaux de rénovation des façades. Donc la réouverture de la réglementation à Paris pourrait conduire à deux brèches : l'avènement des dispositifs numériques et des bâches de grands formats.

En ce qui concerne les enseignes en toiture, le juriste est moins catégorique, car une telle mesure n'interdit pas aux commerçants de se signaler par des enseignes scellées au sol ou murales. Ils ont donc toujours la possibilité de se signaler par un autre procédé. « *On ne va pas se placer du point de vue de celui qui fabrique l'enseigne, mais du point de vue du commerçant qui signale son activité, et ce dernier va continuer à signaler son activité* », explique le juriste.

²⁵² Gelot, Elisabeth. 2019. *Note d'analyse juridique sur la légalité de l'interdiction de la publicité numérique dans le RLPi*. Gelot Avocat. <https://pleinlavue.org/wp-content/uploads/2019/04/Note-Juridique-RLPi-PLV-avril-2019.pdf>

²⁵³ CAA de PARIS, 19 janvier 2016, 13PA03128. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031936520/>

²⁵⁴ Avant 2012 et la loi Grenelle II, l'expression règlement local de publicité n'existait pas juridiquement. Les communes pouvaient instituer ce qu'on appelait à l'époque des zones de publicité restreinte (régime de la publicité plus sévère), des zones de publicité élargies (règles moins sévères que la réglementation nationale), et des zones de publicité autorisées (publicité introduite dans des lieux où en principe elle est interdite). Il s'agit donc de ZPR, ZPE et ZPA. C'est à partir de 2012 (année des décrets d'application) que ces zones ont disparu et étaient remplacées par un document général appelé règlement local de publicité.

Parfois, des collectivités choisissent d'outrepasser les compétences qui leur sont offertes. Par exemple, la communauté urbaine du Grand Poitiers a choisi d'interdire les dispositifs publicitaires numériques situés à l'intérieur des vitrines et en diffusant vers l'extérieur sur l'ensemble du territoire intercommunal (p. numérique dans les vitrines des commerces²⁵⁵. Lorsqu'il s'agit d'enseignes numériques, ces dispositifs sont uniquement autorisés dans l'une des quatre zones règlementant les enseignes et sont limités à un dispositif par établissement avec une surface inférieure ou égale à 1,5m²²⁵⁶. Or, comme expliqué ultérieurement, l'article 18 de la loi Climat et résilience ne permet aux collectivités d'instaurer une mesure d'interdiction sur ce type de dispositif.

En cas de contentieux, le risque est une annulation en dentelle de certaines dispositions du RLPi. La collectivité risque donc d'être contrainte de réviser son RLPi avec toute la procédure que cela implique. D'après l'agent de la DDT, il y a au moins 51% de chances que des dispositions soient annulées par le tribunal administratif. Au regard du pourcentage qu'il annonce, cela démontre bien qu'il n'y a aucune certitude quant à la décision que prendrait un tribunal administratif. Il y a bel et bien un flou juridique concernant la légalité de ces mesures d'interdiction au regard de l'objectif final, à savoir, la protection du cadre de vie contre les nuisances.

3. Un passe-droit pour le mobilier urbain supportant de la publicité

Dans ce modèle général d'occupation du domaine public, les opérateurs de mobiliers urbains financés par la publicité bénéficient d'avantages conséquents. Contrairement à de simples dispositifs publicitaires, les mobiliers urbains sont avant toute chose des offres de service public urbain. Depuis de nombreuses années, la majeure partie des collectivités territoriales a fait le choix de déléguer ces services à certaines entreprises privées. Il s'agit d'entreprises spécialisées dans l'affichage publicitaire extérieur qui financent le mobilier urbain et qui dégagent leurs bénéfices grâce à la vente de ces espaces à des annonceurs. Dans un contexte de réduction constante de leurs dotations, les collectivités territoriales peuvent par le biais de ces opérateurs bénéficier « gratuitement » de mobiliers et en prime, toucher des redevances. Ce modèle d'action publique « public-privé » est insidieux : il conduit à une forme de dépendance financière des collectivités à la vente des espaces publicitaires²⁵⁷.



Figure 19 : Illustration des catégories de mobilier urbain

Source : Ministère de la Transition Ecologique. 2014. *Guide pratique. La réglementation de la publicité extérieure*, p.45.

Abri destiné au public (1) ; kiosques (2) ; colonne porte-affiche (3) ; mât porte-affiche (4) ; mobilier destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local ou mobilier urbain support publicitaire tel que le scellé au sol (5 et 6).

²⁵⁵ Grand Poitiers Communauté urbaine. 2022. « 3 – Règlement et Glossaire. » *Règlement Local de Publicité intercommunale*, p.10. https://www.grandpoitiers.fr/fileadmin/M%C3%A9dias_par_groupes_de_contributeurs/Habitat_et_urbanisme/RLPi/RLPi_approuv%C3%A9/3_GPCu-RLPi_Reglement_glossaire.pdf

²⁵⁶ *Ibid.*, 25.

²⁵⁷ Lempereur, Pierre. 2019. « A quel prix une ville sans pub est-elle possible ? » *Agir par la culture*, le 23 octobre 2019. <https://www.agirparlaculture.be/a-quel-prix-une-ville-sans-pub-est-elle-possible%E2%80%89/>

Le modèle JCDecaux

Au milieu des années 60, JCDecaux crée un nouveau concept qui bouleverse le secteur traditionnel de l'affichage publicitaire : l'entreprise propose des abribus entièrement financés par des annonceurs. Par la suite, l'entreprise opère une diversification de son offre de services urbains en fonction des besoins émergents des collectivités : MUPI, bancs publics, sanitaires, kiosques à journaux, etc. Son expansion dans l'espace public de nombreux territoires conduit à une harmonisation puis une standardisation des formats d'affichage publicitaire.

Les réformes territoriales sont bénéfiques pour l'entreprise, car elles lui permettent d'unir les contrats qu'elle a avec différentes villes appartenant à une même intercommunalité. Néanmoins, la concurrence croissante et le décret de 1998 modifiant les règles de mise en concurrence rendant obligatoires les appels d'offre pour les marchés publics²⁵⁸ poussent JCDecaux à s'internationaliser. La même année, Clear Channel rachète plusieurs sociétés européennes et fait son entrée sur le territoire français en décrochant un contrat de vélos en libre-service (VLS) pour la ville de Rennes.

Aujourd'hui, l'activité de JCDecaux se structure autour de trois pôles : l'affichage extérieur sur les espaces publics et privés avec petit et grand format, l'affichage dans les différents réseaux de transports (gares, métros aéroports) et le mobilier urbain. Dans la mesure du possible - la répartition des compétences ne le permettant pas toujours - la firme essaie de lier ses différents services urbains dans un seul et même contrat avec chaque collectivité. L'objectif est de créer des monopoles locaux et d'une certaine manière, d'accroître la dépendance des collectivités. Le regroupement des contrats a pour autre effet d'exclure les plus petites entreprises qui n'ont pas toujours la capacité opérationnelle pour mettre en œuvre de gros marchés publics. JCDecaux « participe du jeu institutionnel entre les communes et la Communauté urbaine, en profitant de certaines concurrences politiques²⁵⁹ » qui découlent de la métropolisation des territoires. La firme s'adapte, gagne en agilité.

Le renouvellement régulier des mobiliers urbains de l'entreprise n'est pas réellement dû à leur usure ou à la durée limitée des contrats avec les collectivités. Il s'agit plutôt d'un enjeu d'image : le but est de suivre les tendances et d'innover pour rester attractif auprès des villes et des annonceurs, ce qui mène à l'obsolescence rapide du mobilier. Les villes sont elles aussi en quête d'attractivité et de différenciation. En abritant sur leur territoire des dispositifs toujours plus innovants et médiatisés par la firme, elles font indirectement la promotion de leur politique²⁶⁰. La firme multiplie donc les partenariats avec les entreprises du numérique et investit dans les TIC. Ses abribus sont équipés de bornes wifi, de port USB, ou encore d'écrans interactifs. Elle a aussi développé son offre de VLS Cyclocity.

a. Une organisation économique et politique qui favorise ces supports

Lorsque ces services publics sont délégués à des entreprises privées, les collectivités territoriales perdent leur pouvoir d'action sur les externalités négatives, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales. Dans le cas du mobilier d'information financé par la publicité, la question est de savoir si le service mis en place par l'opérateur répond correctement à la mission d'intérêt général d'informer le citoyen ou si les

²⁵⁸ Décret no 98-111 du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000203634>

²⁵⁹ Huré, Maxime. 2017. « Portrait d'entreprise. Le mobilier urbain et la publicité : JCDecaux et Clear Channel Outdoor. » *Flux* 108 (4) : 88-104 (p.97). DOI 10.3917/flux1.108.0088

²⁶⁰ Huré, Maxime. 2014. « La différenciation des modèles standards urbains. Le cas de la réception d'un système de vélos en libre-service à Barcelone. » *Gouvernement et action publique* 4 (3) : 115-43. DOI : 10.3917/gap.144.0115.

externalités négatives liées aux messages publicitaires sont telles que la mission n'est pas remplie²⁶¹. Or, dans nombre de collectivités, l'information institutionnelle est souvent reléguée au second plan, car la publicité est placée sur les faces les plus visibles du mobilier urbain. La réglementation stipule pourtant que le mobilier urbain peut supporter de la publicité « à titre accessoire²⁶² ». Selon la cheffe du service Communication de Grenoble, les faces dont disposait la collectivité n'étaient pas les plus optimales : « *Ils nous donnaient ce qu'ils n'arrivaient pas à vendre* », explique-t-elle.

De plus, la temporalité politique favorise ce système étant donné que les élus souhaitent aller vite et s'orientent donc vers des solutions de services urbains « clés en main ». Ces solutions étant proposées par un nombre restreint de firmes, les collectivités ne sont pas en mesure de jouir pleinement de la mise en concurrence.

Le modèle économique de mobilier urbain financé par de la publicité semblait pourtant s'inscrire dans une logique servicielle²⁶³. L'opérateur fournit à la collectivité territoriale des services urbains dont les citoyens pourront bénéficier. De plus, il apporte une solution aux baisses de dotations de la collectivité en lui évitant de financer ce mobilier et dans certains cas, en lui versant une redevance. Mais cette logique est viable uniquement du point de vue de la collectivité et non de celui du citoyen, car ce modèle lui impose d'être confronté à des messages publicitaires l'incitant à consommer. De facto, le service rendu par l'opérateur est largement discutable, notamment lorsque les externalités sociales et environnementales de la publicité sont prises en compte.

b. Un principe d'égalité remis en cause par le Conseil d'État

Le mobilier urbain supportant de la publicité dispose aussi d'un autre avantage de traitement par rapport aux afficheurs traditionnels. Cet avantage est d'ordre légal et découle de la jurisprudence. Selon M. Zavoli, la discrimination en faveur du mobilier urbain dans les RLP(i) a été instituée par une décision du Conseil d'État en date du 10 novembre 1997.

Point juridique

Une décision du Conseil d'Etat ouvrant la voie à une discrimination en faveur du mobilier urbain

Dans cette affaire, l'Union des chambres syndicales de la publicité extérieure a attaqué le RLP de la commune du Grand-Quevilly, notamment sur la mesure d'interdiction totale de l'affichage publicitaire dans une « zone de protection absolue », hormis sur le mobilier urbain mis en place par la commune. Jugeant que cette mesure était une erreur manifeste d'application et constituait une discrimination illégale en faveur du mobilier urbain, le tribunal administratif de Rouen a annulé l'arrêté du maire réglementant l'affichage publicitaire. La commune a alors porté le contentieux devant le Conseil d'Etat pour faire annuler le jugement du tribunal administratif. Cette dernière instance lui a finalement donné raison en estimant que la mesure n'instituait pas une discrimination illégale.

- Régime en vigueur durant l'affaire

Dès 1979, avec l'article 10 de la loi du 29 décembre relative à la publicité, aux enseignes et aux présenseignes, les autorités locales compétentes étaient habilitées à déterminer les conditions et les emplacements sur lesquels la publicité était admise. Elles pouvaient également interdire des « catégories

²⁶¹ Baraud-Serfaty, Isabelle, Clément Fourchy, Hélène Delhay et Nicolas Rio. 2020. *Les métropoles au défi des nouveaux modèles économiques urbains*. Rapport d'Ibicity, Partie Prenante et Espelia.

²⁶² Article R.581-42 du Code de l'environnement.

²⁶³ Une logique servicielle s'oppose à une économie centrée sur le produit qui préexiste à l'échange entre un offreur (le vendeur) et un demandeur (l'acheteur) et qui par conséquent ne répond pas toujours aux besoins réels.

de publicité définies en fonction des procédés et des dispositifs utilisés²⁶⁴ ». Les mesures prises par les autorités locales étaient censurées par le juge uniquement si celles-ci étaient entachées d'une erreur manifeste.

Les dispositions différentes à des personnes en matière d'égalité devant la loi sont uniquement autorisées si ces personnes se trouvent dans des situations différentes. Pour déterminer si c'est bel et bien le cas, il faut apprécier ces situations au vu de l'objectif poursuivi par la loi en question, en l'occurrence celle de 1979 qui vise à protéger le cadre de vie. Dans l'affaire susmentionnée, M. Zavoli considère que le mobilier urbain et les autres dispositifs publicitaires tels que ceux scellés au sol ne sont pas dans des situations différentes au regard de l'objectif de ladite loi. La décision du Conseil d'État est de fait largement contestable et porte atteinte au principe d'égalité. Elle l'est d'autant plus que sous la loi du 12 avril 1943 qui règlementait la publicité extérieure, le Conseil d'État estimait que les dérogations au seul profit du mobilier urbain constituaient une discrimination illégale²⁶⁵.

c. Des collectivités qui sont tentées de ne pas respecter leur propre réglementation

Les dispositions d'un RLP(i) doivent en tout temps être respectées. Cette obligation s'adresse aussi bien aux régies publicitaires et annonceurs qu'aux collectivités territoriales. Dans le cas contraire, les conséquences pour la collectivité peuvent être importantes.

Cas illustratif

Contrat de MUPI : quand Paris insère un critère qui contrevient à son propre RLP

En septembre 2017, le Conseil d'État a annulé la réattribution à JCDecaux de la concession de services pour l'affichage publicitaire sur le mobilier urbain de Paris. L'appel d'offres élaboré par la ville autorisait 15 % de mobiliers urbains dédiés à l'affichage publicitaire numérique alors que le RLP en vigueur depuis 2011 interdisait toute publicité lumineuse autre que de la publicité éclairée par projection ou transparence²⁶⁶. Dans la mesure où le contrat arrivait à échéance le 31 décembre 2017, la ville a conclu avec JCDecaux un contrat de concession provisoire sans publicité ni mise en concurrence. Selon la ville, ce type de contrat était justifié afin d'assurer la continuité du service public d'information municipal. Or, en février 2018, le Conseil d'État a de nouveau annulé ce contrat. Selon l'institution publique, « *la grande diversité des moyens de communication, par voie électronique ou sous forme d'affichage ou de magazines* » étaient suffisants « *pour assurer la continuité du service public de l'information municipale en cas d'interruption du service d'exploitation du mobilier urbain d'information*²⁶⁷ ». À la suite de cette décision, JCDecaux a dû démonter 1 630 panneaux publicitaires dans les 15 jours suivant le jugement. La ville de Paris a quant à elle perdu 40 millions de redevance fixe et 8,3 millions de part variable (selon des estimations). Les panneaux publicitaires ont été réinstallés en juin 2019, date à laquelle la nouvelle concession de services remportée par Clear Channel est entrée en vigueur²⁶⁸.

²⁶⁴ Article 10 de la Loi n° 79-1150.

²⁶⁵ Zavoli, Philippe. 1997. « Réglementation de l'affichage en agglomération. Qualité de la commune pour contester l'annulation par le TA de l'arrêté du maire pris au nom de l'Etat (oui). Contenu du règlement. Discrimination en faveur du mobilier urbain installé par la commune. Légalité (oui). Réglementation édictée pour la protection du cadre de vie mais ayant pour effet d'améliorer également la sécurité de la circulation. Détournement de pouvoir (non). Conseil d'Etat, 10 novembre 1997 Commune du Grand-Quevilly (req. n° 161658). Avec note. » *Revue Juridique de l'Environnement* 4 : 517-24 (p.221-2). <https://doi.org/10.3406/rienv.1998.3570>

²⁶⁶ Articles P3 et P4 du RLP.

²⁶⁷ APASP. 2018. « Concession de service provisoire : mauvaise publicité pour la ville de Paris... » *Localtis*, média de la Banque des Territoires, le 6 février 2018.

²⁶⁸ Henry, Christine. 2019. « Les panneaux publicitaires bientôt de retour à Paris. » *Le Parisien*, le 3 avril 2019.

Pour M. Zavoli, il serait naïf de penser que la pression publicitaire a véritablement diminué grâce aux RLP(i), car « *en réalité il y a de la publicité partout. Ce qu'il n'y a plus chez les particuliers, on le retrouve sur le domaine public avec la publicité sur le mobilier urbain. Du point de vue de la protection du cadre de vie, zéro bénéfice.* »

La ville de Grenoble, puis plus récemment celle de Mordelles ont fait le choix de sortir de ce modèle inventé par JCDecaux en ne renouvelant pas leur contrat avec l'annonceur. Cette décision les a conduites à repenser leur système de diffusion de l'information municipale. La ville de Barcelone, quant à elle, a contractualisé avec Clear Channel pour des VLS, mais sans contrepartie publicitaire. Ces collectivités ont rappelé à travers leurs actions que les orientations budgétaires (provenance des recettes et usage des dépenses) découlaient bien de choix politiques et que la présence de la publicité pour l'action publique n'était pas inéluctable.

Pour autant, la répartition des compétences entre échelons territoriaux peut complexifier la lecture de l'action publique en matière de publicité extérieure. À Grenoble comme à Mordelles, les deux municipalités ont retiré tous les dispositifs publicitaires présents sur le domaine public et relevant de leurs compétences : il s'agissait du mobilier urbain qui avait été déployé dans le cadre d'un contrat que ces collectivités avaient passé avec un opérateur. En revanche, pour les dispositifs implantés sur le domaine privé et le mobilier urbain des services de transport (abri-voyageurs), la décision revient à l'échelon intercommunal. Les deux intercommunalités se sont saisies de leur compétence et ont élaboré un RLPi qui définit différentes règles applicables à l'ensemble des dispositifs présents sur le territoire. Concernant les abris-voyageurs, elles disposent d'un second levier décisionnaire dans la mesure où elles ont la compétence voirie et où elles sont autorité organisatrice des transports (AOM)²⁶⁹, à savoir Rennes Métropole et le Syndicat mixte des transports de l'aire grenobloise (SMMAG) à la suite d'un transfert de compétence de la part de Grenoble Alpes Métropole. Par conséquent, les abris-voyageurs situés sur le domaine public de ces deux communes supportent toujours de la publicité. La situation peut encore se complexifier dans la mesure l'échelon départemental, en tant que gestionnaire des routes départementales, peut choisir d'installer du mobilier urbain contenant de la publicité le long des parcelles de routes qui se situent en agglomération. Ainsi, en 2019, le département des Hauts-de-Seine a passé un contrat d'une durée de 15 ans avec JCDecaux pour la pose de 108 dispositifs numériques parmi lesquels 72 diffusent de la publicité en complément de l'information locale²⁷⁰.

²⁶⁹ La compétence d'AOM peut également être détenue par l'échelon régional.

²⁷⁰ JCDecaux. 2019. « JCDecaux déploie son nouveau mobilier urbain intelligent et digital dans le département des Hauts-de-Seine. » Communiqué de presse, le 19 mars 2019. <https://www.jcdecaux.fr/communiqués-de-presse/jcdecaux-deploie-son-nouveau-mobilier-urbain-intelligent-et-digital-dans-le>

Sur le territoire métropolitain grenoblois : illustration d'un territoire en transition à travers l'angle de la publicité

Lors de la campagne électorale pour les élections municipales de 2014, Éric Piolle avait annoncé vouloir retirer un maximum de publicités présentes dans l'espace public. Le contrat de mobilier urbain entre la ville de Grenoble et JCDecaux arrivant à échéance le 31 décembre 2014, la nouvelle majorité a donc fait le choix de ne pas le renouveler. Cette décision a conduit au retrait de 326 dispositifs d'affichage²⁷¹ et à une perte pour la ville des recettes liées aux redevances. Selon les calculs du nouvel exécutif, si JCDecaux versait 600 000 euros par an à Grenoble dans le cadre du précédent contrat (2004-2014), le montant de ces recettes serait redescendu à 150 000 euros avec un nouveau contrat²⁷². Afin de compenser cette perte, l'exécutif a diminué les frais de bouche et les indemnités des élus, et a supprimé les voitures de fonction. À la suite de cette décision, les seuls dispositifs publicitaires présents sur la commune étaient des panneaux installés sur le domaine privé et les abris-voyageurs gérés par JCDecaux au profit du Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG).

Afin de trouver un nouveau concept de mobilier urbain d'information, la ville a lancé la démarche « Design la ville ». Trois candidats ont été sélectionnés avec l'appui de la Cité du Design de Saint-Étienne sur la base de leur projet et en 2017, une journée d'exposition des trois prototypes a été organisée à l'Hôtel de Ville pour recueillir l'avis des habitants. Le concept « VOX » (voix du porte-voix) du designer Alexandre Moronnoz a été sélectionné. Ces nouveaux dispositifs ne comportent pas de publicité et sont de trois dimensions.



Figure 20 : Une des formes du dispositif VOX

À retrouver en détail page 121

4. Des réglementations complexes à faire respecter

a. *La décentralisation de la compétence de police, une porte ouverte au clientélisme*

Lorsque le maire ne fait rien alors qu'il aurait dû agir, c'est illégal, c'est-à-dire qu'il n'a pas mis en œuvre son pouvoir de police. Encourir quelque chose renvoie à une question de responsabilité qui doit être démontrée (prouver le préjudice au cadre de vie). Il s'agit d'une situation dans laquelle sa responsabilité est engagée pour carence dans l'exercice du pouvoir de police. Or, avec le pouvoir de substitution, ce sont en dernier recourt les services de l'État qui sont engagés. Avec l'article 17 de la loi Climat et résilience, ce pouvoir de substitution disparaît, car il y a une décentralisation complète de la compétence de police de la publicité.

²⁷¹ 15 panneaux de 2m² situés sur les kiosques, 18 panneaux publicitaires de 8m², 227 MUPI de 2m² et 32 MUPI de 8m², 14 dispositifs de 8m² sur les abribus (une face de publicité, une face d'information municipale, une face avec un plan de la ville, une horloge). Source : Grenoble. s.d. « Grenoble libère l'espace public et développe les expressions citoyennes au bénéfice de tous. », *Dossier de presse*. https://www.grenoble.fr/uploads/Externe/41/6_746_DP_pub.pdf

²⁷² Il est à noter que cette estimation n'a pas été validée par JCDecaux.

Selon RAP, cet article n'était initialement pas prévu. Il a été ajouté à la loi sans concertation avec les parties prenantes. Il pourrait conduire à un important recul, car dans les petites collectivités territoriales qui n'ont pas de RLP(i), les maires pourraient être davantage permissifs face aux pressions politiques locales, quitte à faire des entorses au RNP. Il y a effectivement un grand nombre d'incertitudes quant aux potentiels effets de bord de cette décentralisation. Pour l'agent de la DDT, les conséquences potentielles de cet article ne sont pas tant une forme de clientélisme qu'une méconnaissance structurelle de la réglementation. « *L'affichage publicitaire est une matière très complexe et il y a un seuil critique. Pour savoir faire un PV [procès-verbal], un arrêté, il faut pouvoir le faire suffisamment régulièrement* », explique-t-il. En règle générale, ce sont plutôt les particuliers qui méconnaissent la loi. Mais dans les petites communes, ils n'auront pas le seuil de travail qui leur permettra d'acquérir les compétences et pour pouvoir mettre un agent dédié à cette problématique. Lorsque le procès-verbal n'est pas rempli convenablement et que l'affaire est amenée aux contentieux, la procédure est souvent annulée. Or, lorsque plusieurs procédures sont annulées au tribunal, la collectivité devra payer les frais de justice et éventuellement des dommages et intérêts. Cela a pour conséquence de dissuader les collectivités à engager de telles procédures. Selon lui, les petites collectivités devront probablement faire appel à des cabinets d'avocats ou à des bureaux d'études qui s'occuperont de relever tous les dispositifs en infraction.

Les associations agréées comme Paysages de France seront également impactées avec une capacité de recours amoindrie. Actuellement, si l'association relève différents dispositifs illégaux sur un territoire, elle interpelle le préfet de département et l'élu, lorsqu'il y a un RLP(i), qui ont cette compétence de police en leur transmettant des fiches d'infraction. Si aucune action de mise en conformité ou de retrait des dispositifs d'affichages n'est mise en œuvre, alors l'association peut déposer une requête au tribunal administratif (son agrément d'association de protection de l'environnement lui donne un « intérêt à agir ») contre le préfet (donc l'État) et obtenir l'application de la loi pour l'ensemble des dispositifs présents sur le département. De manière assez paradoxale, différents ministres de la Transition écologique ont à plusieurs reprises fait appel des décisions de tribunaux administratifs qui condamnaient l'État face à Paysages de France. « *Cela signifie que le ministre de l'Environnement fait appel afin que le Code de l'environnement ne soit pas appliqué* », explique le chargé de plaidoyer de RAP. À ce jour, l'association a remporté la quasi-totalité de ses procès, même si les dispositifs illégaux n'ont pas toujours été retirés. En revanche, avec le transfert obligatoire de cette compétence aux maires ou présidents d'intercommunalités, elle ne pourra tenter des procès qu'à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité. Or, l'association n'aura pas les moyens humains et financiers suffisants pour répéter ce type d'action. Les communes pourraient être également soumises aux mêmes problématiques dans la mesure où elles n'ont pas de personnel pour remplir ce devoir de police de l'affichage. Aujourd'hui, seul Paysages de France joue ce rôle de police.

D'après M. Zavoli, cette décentralisation complète est la conséquence d'une politique de réduction croissante du nombre d'agents de l'État et donc de ses charges sur le plan économique. Toutefois, il n'est pas certain que les préfets perdent pour autant le pouvoir de substitution prévu par le Code de l'environnement. À son sens, au titre de son pouvoir général tel qu'il est organisé par le code général des collectivités territoriales, le préfet devrait pouvoir continuer à se substituer à un maire défaillant.

b. Face au fléau de l'affichage sauvage, des outils juridiques inadaptés

Depuis une dizaine d'années, des agences marketing se sont spécialisées dans la guérilla marketing et proposent aux annonceurs ces dispositifs illégaux. Ils ne sont pourtant pas présentés comme tels sur les sites de ces agences qui en font allègrement la promotion. Afin de déguiser le caractère illégal de leurs offres, certaines d'entre elles requalifient ces dispositifs en « affichage alternatif » ou encore en « affichage libre ». Cette dernière dénomination est pourtant réglementée et concerne uniquement l'affichage d'opinion et des associations sans but lucratif.

Les pratiques peuvent être plus pernicieuses : certaines publicités prennent la forme de fresques murales réalisées par des artistes dans des espaces réservés à la libre expression artistique²⁷³. Le muralisme publicitaire n'est pas nouveau et était utilisé dès le XIX^e siècle. Mais dans la mesure où l'artiste est rémunéré pour répondre à une commande formulée par une marque, la notion de « libre expression » conditionnelle à l'utilisation de ces espaces est caduque.

De plus, ces campagnes illégales sont bon marché et certaines agences proposent des contrats avec assurance de remboursement de l'amende au cas où les annonceurs en recevraient une, ce qui est de nouveau totalement illégal. Une autre pratique a pu être constatée en 2021, lorsqu'un groupe de luxe français a fait appel à une société de gardiennage pour surveiller une murale publicitaire à l'effigie d'une marque.

Extrait de monographie

La ville de Paris face à l'affichage sauvage : un combat à armes illégales

Depuis 2013, la mairie a constaté une croissance exponentielle de la publicité illégale. Or, ces pratiques ont un coût financier très important pour la collectivité. En 2022, la mairie a estimé que l'affichage sauvage lui coûtait 1 million d'euros de nettoyage chaque année. Ce ne sont pas moins de 30 à 40 employés des services propreté qui travaillent à temps plein pour enlever ces dispositifs principalement répartis sur 500 spots et qui représentent chaque semaine 1600m² en termes de superficie cumulée.

« Alors que ces pratiques sont illégales et que nul n'est censé ignorer la loi, bon nombre des marques qui y recourent sont cotées CAC 40 et n'hésitent pas par ailleurs à communiquer abondamment sur leur politique RSE », s'agace Colombe Brossel, Adjointe en charge de la propreté de l'espace public, du tri et de la réduction des déchets, du recyclage et du réemploi à la mairie de Paris.



Figure 21 : Exemple d'affichage sauvage dans les rues de Paris

À retrouver en détail page 104

Les moyens d'action des villes sont assez limités, ce qui peut expliquer la prolifération de ces pratiques. Elles n'ont d'autres choix que de suivre la procédure édictée à l'article L.581-29 du Code de l'environnement concernant la suppression d'office : rédiger un procès-verbal ; demander ou informer le propriétaire ou gestionnaire du lieu ; retirer les dispositifs ; prendre en photo le lieu nettoyé ; envoyer le procès-verbal au préfet et au procureur ; facturer les frais de l'exécution à la personne qui a apposé ou fait apposer ce dispositif. De l'avis de toutes les personnes interviewées, cette procédure est inadaptée pour lutter contre cette pratique pour plusieurs raisons. Premièrement, il y a un impératif d'agir vite pour que ces affiches soient le moins longtemps visibles, qu'elles aient le moins d'impact et surtout pour pouvoir les verbaliser avant qu'elles ne soient recouvertes par les affiches d'une autre agence spécialisée. Or le fait de devoir demander ou informer les propriétaires des lieux sur lesquelles les affiches sont collées oblige la collectivité à rechercher sur le registre national des copropriétés les coordonnées des personnes concernées. Cette étape ralentit et alourdit considérablement la procédure administrative.

Dans tous les cas, le montant de ces constats de recouvrement n'est absolument pas dissuasif. Une amende délictuelle de 7 500 euros qui est applicable autant de fois qu'il y a de publicités en infraction²⁷⁴ le serait

²⁷³ Hasse, Benoit. 2018. « Paris : la publicité sauvage retirée du mur de street art ». *Le Parisien*, le 3 avril 2018.

²⁷⁴ Article L.581-34 du Code de l'environnement.

davantage. Selon le président de l'association des Usagers de DansMaRue²⁷⁵, « *cette disposition pénale comporte des lacunes en raison du manque de recours et de l'encombrement des tribunaux. Le classement sans suite des procès-verbaux peut également s'expliquer par une politique pénale teintée et politiquement orientée.* » Avec le futur transfert complet de la compétence de police (loi Climat et résilience), la ville sera habilitée à instruire et émettre des amendes administratives. Ces dernières ne visent pas à punir un comportement fautif, mais à prévenir des troubles à l'ordre public. Jusqu'à présent, le préfet de Paris n'a que très rarement prononcé ce type d'amende envers les agences de *street marketing* (à trois reprises). Ce transfert de compétence est donc vu comme une première avancée. Néanmoins, le montant de ces amendes est dérisoire par rapport aux ressources financières des annonceurs qui ont recouru à ces pratiques. L'Adjointe à la mairie de Paris craint une réorganisation du modèle économique de ces firmes pour s'adapter à la nouvelle donne. L'élue se satisfait donc à minima de ce transfert de compétence.

Cette pratique de l'affichage sauvage fait également écho à l'article 322-1 du Code pénal, dans la mesure où « *[l]a destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger* ». Un procureur pourrait donc, lorsqu'il en a connaissance, se saisir du problème et invoquer cette disposition pénale. Pour ce faire, le procès-verbal doit comporter un code NATINF (nomenclature des natures d'infraction) qui permet au procureur de relier une infraction au texte qui la sanctionne.

²⁷⁵ Il s'agit d'une association parisienne qui accompagne la mairie dans le développement et le perfectionnement de l'application mobile « Dans ma rue » (sur le modèle de *crowdsourcing*) qui permet aux citoyens de signaler les anomalies constatées sur l'espace public ou dans un équipement municipal parisien.

V. Une publicité extérieure au service de la transition écologique : un long chemin à parcourir

1. Quelques avancées en matière de supports publicitaires plus écoresponsables

Depuis 2006, les acheteurs publics, dont les collectivités territoriales, doivent prendre en compte les Objectifs de Développement Durable (ODD) dans leurs besoins pour tous les contrats et peu importe le seuil. De plus, les considérations sociales et environnementales dans les procédures de passation de marché ont été introduites en 2014²⁷⁶. C'est également à cette date que la rédaction et la publication d'un Schéma des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) sont rendus obligatoires pour les collectivités disposant de plus de 100 millions d'euros de budget annuel pour leurs achats. La loi Climat et résilience a abaissé ce seuil : depuis le 1^{er} janvier 2023, le SPASER devient obligatoire pour toutes les collectivités dont le budget achat est supérieur à 50 millions d'euros.

Plus concrètement, les contrats de marché public et de concession doivent en principe suivre une procédure de publicité préalable afin que plusieurs opérateurs économiques puissent faire une offre. Lorsque le contrat dépasse un certain montant, les critères choisis en amont pour attribuer le contrat doivent être indiqués et hiérarchisés. Ces critères doivent être objectifs, précis et en rapport avec l'objet du contrat. Sur le plan environnemental, les ODD doivent être pris en compte par les collectivités acheteuses concédantes dès la phase de détermination des besoins à satisfaire²⁷⁷. Avec la loi Climat et résilience, cette prise en compte des ODD s'étend à la phase de formalisation des besoins par des spécifications techniques²⁷⁸, et se prolonger à travers au moins un critère d'attribution environnemental²⁷⁹, tant qu'il est lié à l'objet du contrat. Les conditions d'exécution fixées dans les contrats doivent prendre en compte ces considérations environnementales. Enfin, les collectivités ont également la possibilité de faciliter l'accès de certaines entreprises, parmi lesquelles les entreprises issues de l'économie sociale et solidaire, au contrat de concession²⁸⁰. De plus, les objectifs stratégiques et opérationnels, et le programme d'actions définis par une collectivité dans son PCAET peuvent faire apparaître en bonne place des critères énergétiques pour l'attribution d'un contrat²⁸¹. Si la mise en place d'un critère de proximité géographique dans l'attribution des marchés pourrait avoir un impact positif d'un point de vue environnemental (réduction des émissions de GES), il est toutefois important de rappeler qu'un tel critère est interdit en raison, entre autres, des principes de non-discrimination et de liberté de circulation des traités de l'Union européenne. De plus, si la loi Climat et résilience acte des avancées sur le plan social et environnemental en matière de commande publique, il subsiste un certain nombre d'interrogations quant à la portée effective des nouvelles mesures²⁸².

Cas illustratif

Critères environnementaux pour le renouvellement des colonnes Morris et des mâts porte-affiches à Paris

En 2019, JCDecaux a remporté un appel d'offres de la ville de Paris qui portait sur un nouveau contrat de mobilier urbain et qui a conduit au remplacement de tous les mâts porte-affiche et colonnes de la ville :

- 305 colonnes lumineuses fixes ;

²⁷⁶ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

²⁷⁷ Articles L.3111-1 et suivants du Code de la commande publique.

²⁷⁸ Articles L.2111-2 et L.3111-2 du Code de la commande publique modifiés par l'article 35 de la loi Climat et résilience.

²⁷⁹ La loi n'a pas énuméré les caractéristiques environnementales qui doivent être spécifiquement prises en compte en tant que critère, ce qui laisse davantage de latitudes aux collectivités. Il est donc important de s'assurer que les critères choisis ont véritablement un impact écologique positif. Articles L.2152-7 et L.3124-5 du Code de la commande publique modifiés par l'article 35 de la loi Climat et résilience.

²⁸⁰ L'autorité concédante doit toutefois veiller à ne pas violer les principes d'égalité d'accès et de traitement équitable.

²⁸¹ Le PCAET est obligatoire pour les métropoles et intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis le 1er janvier 2019.

²⁸² Pour aller plus loin : Gayot, Olivier. 2021. « Pourquoi la loi climat ne rendra pas la commande publique forcément 'plus verte'. » *The conversation*, le 14 septembre 2021. <https://theconversation.com/pourquoi-la-loi-climat-ne-rendra-pas-la-commande-publique-forcement-plus-verte-167549>

- 100 colonnes lumineuses rotatives ;
- 45 colonnes lumineuses fixes avec face déroulante ;
- 100 colonnes-colle ;
- 700 mâts porte-affiches.

Dans la mesure où l'entreprise était déjà titulaire du précédent contrat, une question se pose quant à la nécessité de démonter et changer tout le mobilier urbain. Plusieurs arguments à caractère environnemental ont été avancés :

- Alors que le précédent contrat était une convention d'occupation du domaine public, le nouveau est une concession de huit ans qui permettra à la ville de devenir propriétaire du mobilier aux termes de ce contrat. Par conséquent, même si le futur appel d'offres n'est pas remporté par JCDecaux, le mobilier urbain ne devrait pas pour autant être renouvelé.
- Les matériaux sont « 100 % recyclables ou valorisables » avec un dôme « fait en composite de fibre de lin, un matériau biosourcé, cultivé et produit en France » afin de répondre aux nouveaux critères de qualité technique et environnementale du contrat²⁸³.
- Les colonnes consommeront 25 % d'électricité en moins par rapport aux précédentes grâce à l'utilisation de tubes LED et cette électricité sera à 100 % issue des énergies renouvelables afin de respecter le PCAET de la ville.

La nature écologique de ces arguments est à nuancer. Premièrement, le remplacement de l'ensemble de ces mobiliers est consommateur de nombreuses ressources. De plus, même si la ville deviendra propriétaire, rien ne l'empêchera de renouveler ces mobiliers urbains. Deuxièmement, et comme vue antérieurement, l'utilisation de tubes LED n'est pas sans impacts sur la biodiversité. 450 des 550 colonnes seront sources de pollution lumineuse et consommatrices d'énergie. Troisièmement, plusieurs élus ont fait remarquer qu'il était très complexe de vérifier l'empreinte environnementale de ces dispositifs et la valeur écologique de leurs matériaux. Enfin, l'appel d'offres imposait aux opérateurs économiques qui candidataient de prévoir une réserve technique à l'intérieur des colonnes afin de pouvoir y placer des capteurs et nouvelles technologies d'information et communication. Ces dispositifs font écho aux capteurs d'audience et aux caméras augmentées susmentionnés. Si ces capteurs sont mis en œuvre, il s'agira de déterminer la finalité des données récoltées : seront-elles utilisées à des fins d'efficacité commerciale (en l'occurrence, pour l'offre culturelle) ou pour améliorer les services de la ville dans une démarche de « ville intelligente » ?

Cas illustratif

Des dispositifs autonomes en énergie et alimentés par des énergies renouvelables (EnR)

Outre les dispositifs raccordés au réseau d'électricité et alimentés en EnR, des opérateurs ont développé des dispositifs d'affichage autonomes en énergie. Ils sont équipés de cellules photovoltaïques placées sur le haut des panneaux et d'un système qui permet de contrôler les temps d'éclairage²⁸⁴.

²⁸³ Chaudieu, Emmanuelle. 2020. « A Paris, les mythiques colonnes Morris sacrifiées au nom du business ». *Télérama*, le 7 décembre 2020. <https://www.telerama.fr/sortir/a-paris,-les-mythiques-colonnes-morris-sacrifiées-au-nom-du-business,n6407890.php>

²⁸⁴ Prismaflex International. s.d. « Planimètre autonome Blue Tech. » <https://www.prismaflex.com/mobilier-urbain-et-affichage/blue-tech/>

Cas illustratif

Un air dépollué via une technique de végétalisation des abris voyageurs

Des innovations ont aussi lieu du côté des abris voyageurs avec par exemple des toits « végétalisés » (de la mousse chargée électriquement), dont l'objectif est d'absorber les particules fines et autres polluants. Les toits comportent aussi des ventilateurs intégrés pour aspirer les particules vers la mousse végétale, puis diffuser l'air censé être moins pollué vers les usagers situés en dessous. Si ces ventilateurs ne fonctionnent pas en continu grâce à des radars qui détectent si des personnes se trouvent en dessous, il n'en reste pas moins qu'ils nécessitent une alimentation énergétique. L'opérateur indique qu'une alimentation par énergie solaire pourrait être possible, mais les quelques abris voyageurs « test » qui ont été implantés n'en disposent pas. De plus, il faut s'interroger sur les bénéfices réels de tels dispositifs, car ils nécessitent un renouvellement de mobiliers en très bon état²⁸⁵.

2. Une indispensable évolution des messages publicitaires

Le contenu des messages publicitaires est régi par d'autres textes, comme le code de la santé publique pour l'alcool et le tabac, ou celui de la consommation en ce qui concerne les publicités trompeuses ou mensongères, mais ces textes s'appliquent à l'échelle nationale et non locale. Par ailleurs, les règles déontologiques concernant les contenus publicitaires s'appuient sur les recommandations émises par l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP)²⁸⁶.

a. *Des efforts timides de la part du secteur*

Le secteur de la publicité est souvent accusé de *greenwashing* ou de *RSEwhasing*. Le premier terme se rapporte aux entreprises qui communiquent de manière trompeuse sur leurs produits pour leur donner une dimension éthique et environnementale. Le second concerne celles qui instrumentalisent le concept de responsabilité sociétale des entreprises en faisant de lui un outil promotionnel pour améliorer leur image alors que ces entreprises n'ont pas de stratégies qui leur permettent d'avoir un véritable impact sociétal. En proposant l'interdiction de la publicité pour les produits néfastes pour l'environnement, la CCC a donné une dimension nationale au débat sur la régulation du secteur.

Pourtant, les tentatives de régulation du secteur pour le rendre plus respectueux de l'environnement ne sont pas récentes. Elles remontent à 1992 avec le décret d'application de certains articles de la loi fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat²⁸⁷. L'article 4 stipule entre autres que la publicité doit être exempte de toute incitation à des comportements préjudiciables à la protection de l'environnement. Par la suite, des chartes et des codes de bonne conduite²⁸⁸ ont été élaborés et dont le nombre témoigne à demi-mot de leur inefficacité. Néanmoins, 2008 marque un tournant vers une démarche de co-régulation de la publicité par rapport aux enjeux environnementaux avec la Charte d'engagements et d'objectifs pour une publicité écoresponsable qui réunit trois acteurs : le ministère de l'Ecologie ; le Secrétariat d'Etat à l'Industrie et à la Consommation ; le Bureau de Vérification de la Publicité (ancêtre de l'ARPP) et les représentants de l'interprofession publicitaire. Le premier bilan annuel « Publicité et environnement » associant le BVP et l'ADEME avait amorcé ce changement.

²⁸⁵ Il s'agit des nouveaux abribus Filtréo de JCDecaux qui sont en phase expérimentale dans la métropole lilloise et strasbourgeoise. Source : JCDecaux. 2020. « Filtréo : un abribus pour contribuer à la dépollution urbaine. » New Technologies. <https://www.jcdecaux.com/fr/blog/filtréo-un-abribus-pour-contribuer-la-depollution-urbaine>

²⁸⁶ La Fabrique Ecologique. 2020. *Rapport publicité et transition écologique*.

²⁸⁷ Décret n°92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

²⁸⁸ Charte d'engagements pour une communication responsable de l'Union des Annonceurs en 2007 (devenu Union des marques) ; Recommandation sur le développement durable de l'ARPP en 2009.

La loi Climat et résilience devait donc marquer un nouveau tournant en parant aux défaillances de l'autorégulation. En amont de celle-ci, le monde de la publicité a milité contre l'interdiction proposée par la CCC. Ils expliquaient qu'interdire les publicités sur certains produits s'apparentait à de l'écologie punitive et de sanction, et qu'une telle décision conduirait à des tensions sociales alors que la publicité était un « instrument extraordinaire de la transition écologique²⁸⁹ ». Le Gouvernement leur a en partie donné gain de cause en interdisant uniquement la publicité pour les énergies fossiles. Or, les publicités sur ces types de produits étaient déjà très rares, ce qui affaiblit significativement l'impact de cette loi²⁹⁰. Pour les avocats Meryem Deffairi et Arnaud Gossement, cette nouvelle régulation n'aurait pas dû être un enjeu d'interdiction. Elle se devait plutôt d'apporter un « *cadre contraignant et des modalités de contrôle adéquates*²⁹¹ ». Cette critique fait aussi référence aux contrats climat, un nouvel outil d'engagement volontaire. Certains acteurs de l'écosystème publicitaire sont invités à notifier sur ce document les objectifs qu'ils se fixent pour rendre leurs activités plus durables sur une échelle-temps. Mais en l'absence d'un cadre juridique contraignant avec un contrôle d'exécution, les deux avocats avertissent contre le caractère inefficace et peu crédible de ces contrats. S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur la pertinence de cet outil, le premier état des lieux réalisé par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) donne un aperçu de la dynamique :

- Sur l'ensemble des entreprises assujetties, seulement 18% ont souscrit à un contrat.
- L'autorité juge que la prévention du *greenwashing* n'est pas assez prise en compte par les acteurs ;
- Beaucoup d'engagements ne sont pas associés à des indicateurs de suivi pertinents ;
- Dans l'ensemble, la plupart des engagements sont jugés « trop peu ambitieux face à l'impératif de prise en compte des enjeux environnementaux dans les produits et services promus dans les communications commerciales²⁹² ».

Des acteurs de la publicité extérieure tels que JCDecaux ou OXIALIVE ont souscrit à un contrat. Le premier fait état de nombreux engagements qui s'étalent sur un calendrier. En revanche, le second est très succinct et déconcertant. Sur les six engagements pris par l'entreprise (à titre indicatif, le document comporte cinq axes), quatre s'avèrent être des actions déjà mises en œuvre et ne comportant aucun objectif supplémentaire. Par exemple, l'axe 2 du contrat concerne les engagements pris par l'entreprise pour promouvoir les modes de vie et comportements écoresponsables. OXIALIVE explique diffuser quotidiennement sur son réseau la qualité de l'air d'ATMO pour sensibiliser les usagers à cette question. Dans la partie « indicateurs », elle signale que son partenariat avec ATMO date de 2008²⁹³. A la lecture d'un tel contrat, il est en effet possible de mettre en doute la viabilité de l'outil « contrat climat ».

Un contrat climat a également été souscrit par l'Union de la Publicité Extérieure (UPE) et depuis mars 2022, l'organisme a mis en ligne un outil pour mesurer les émissions des campagnes de publicité sur l'ensemble du cycle de vie des supports.

b. Pour les collectivités : quels leviers pour encadrer le contenu des publicités ?

À ce jour, l'autorité compétente en matière de police de la publicité veille à ce que les dispositifs d'affichage soient conformes à la réglementation en vigueur sur son territoire. Aucun pouvoir juridique ne lui est conféré en ce qui a trait au contenu des publicités. Toutefois, il n'est pas impossible d'agir sur ce contenu

²⁸⁹ Propos tenus par Pierre Calmard, président de Dentsu Aegis Network France. Source : Bénilde, Marie. 2021. « Lobbys publicitaires contre la loi climat. » *Le Monde diplomatique*, août 2021. <https://www.monde-diplomatique.fr/2021/08/BENILDE/63388>

²⁹⁰ Libaert, Thierry. 2022. « Publicité et incitation à consommer. » *Le Vif-Express*, le 11 octobre 2022. <https://www.levif.be/societe/environnement/interdire-la-pub-pour-les-energies-fossiles-la-pub-doit-sinterroger-sur-son-incitation-permanente-a-consommer/>

²⁹¹ Deffairi, Meryem et Arnaud Gossement. 2021. « Publicité et changement climatique : vrai contrat pour le climat ou chèque en blanc pour le greenwashing ? *Actu.Environnement*, le 17 mars 2021. <https://www.actu-environnement.com/blogs/meryem-deffairi-arnaud-gossement/388/projet-loi-climat-publicite-chronique-meryem-deffairi-arnaud-gossement-600.html>

²⁹² ARCOM. 2023. *Contrats climat : premiers constats et perspectives d'amélioration*, p.5. <https://www.arcom.fr/sites/default/files/2023-01/Contrats-climat%20-%20Premiers%20constats%20et%20perspectives%20d%27am%C3%A9lioration%20-%20Janvier%202023.pdf>

²⁹³ https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/oxialive_cle5d1119.pdf

dépendamment d'un certain nombre de paramètres. En dehors des aspects réglementaires, les communes et intercommunalités interagissent avec différents acteurs de la publicité tels les annonceurs ou les régies publicitaires, notamment lorsque la vente d'espaces publicitaires finance tout ou partie de la communication municipale (site internet, magazine), le mobilier urbain (abri-voyageurs), le transport (bus local) ou encore une partie de l'activité culturelle à travers le mécénat²⁹⁴.

Cas illustratif

Quelle place donner à la publicité dans les magazines municipaux ?

Le magazine municipal et le magazine métropolitain de Rennes contiennent de la publicité. Si les recettes tirées de cette publicité ne sont pas particulièrement élevées, elles n'en sont pas pour autant négligeables. D'après le directeur de la communication, il y a une différence entre les campagnes publicitaires nationales et les publicités d'annonceurs locaux. Les premières ne sont pas présentes dans les magazines de Rennes et Rennes Métropole. « *Incontestablement, avoir de la publicité dans le magazine maintient un lien ontologique entre le monde économique local et le magazine de la collectivité, explique-t-il. Cela fait exister la collectivité dans le microcosme économique local. Et ce lien-là est pour moi important, car c'est aussi un moyen de se sentir collectivement embarqué dans les mêmes dynamiques* », conclut le communicant. En d'autres termes, l'absence de publicité dans le magazine municipal couperait ce dernier de certaines réalités du territoire. Le fait que des annonceurs locaux payent pour être présents dans le magazine témoignerait selon le directeur de la communication d'une forme de respect mutuel entre les annonceurs et la collectivité.

Mais ce point de vue n'est pas partagé par toutes les collectivités. À Grenoble, s'il y a 30 ans de cela, le journal municipal mensuel était vendu en kiosque et comprenait des espaces publicitaires gérés en régie, la publicité a depuis totalement été retirée du journal. Selon la directrice de la communication, ouvrir le magazine à la publicité soulève des enjeux d'ordre éthique et impose l'existence d'une charte précise qui permette de déterminer et justifier les choix des annonceurs pouvant avoir accès à ces espaces publicitaires. Néanmoins, « *le magazine municipal est un outil d'information et à partir du moment où des encarts de publicité sont glissés dedans, cela biaise en partie le contenu* », explique-t-elle.

Elles peuvent dès lors utiliser des leviers pour privilégier certains types de contenus à travers notamment des chartes. « *Une charte n'est pas une règle de droit, mais davantage un code de bonne conduite dans la mesure où ce n'est pas juridiquement contraignant* », explique M. Zavoli. Par exemple, la ville de Lyon a voté une charte du mécénat « *définissant des valeurs écologiques et sociales* » pour les mécènes et parrains de projets de la commune. Elle a ainsi mis fin au mécénat provenant des entreprises du secteur des énergies fossiles et revu notamment le partenariat qui liait le Musée des Beaux-Arts avec l'entreprise TotalEnergies²⁹⁵. Mais d'autres pistes sont à explorer.

Lorsque les dispositifs d'affichage publicitaire se situent sur le domaine privé, la collectivité n'a aucun droit de regard sur le contenu dans la mesure où elle n'est pas contractuellement liée à l'afficheur. Dans ce cas, elle veille simplement à la conformité des dispositifs et peut, dans certains cas, délivrer des autorisations d'installation²⁹⁶ (lorsqu'elle est l'autorité compétente).

Lorsque ces dispositifs se situent sur le domaine public municipal, la collectivité dispose d'une certaine liberté de choix. Grâce à la commande publique, elle pourrait définir des critères que le contractant serait tenu de respecter. « *Si dans la théorie un tel encadrement est possible, dans la pratique, sa mise en œuvre s'avère*

²⁹⁴ Les recettes générées par la publicité ne sont pas toujours fléchées par les collectivités et peuvent donc financer une grande variété de services.

²⁹⁵ <https://www.lyoncapitale.fr/actualite/lyon-opera-beaux-arts-ces-institutions-culturelles-qui-tournent-le-dos-a-l-entreprise-total>

²⁹⁶ 3° de l'article L.581-9, article L.581-10, article L.581-44 du Code de l'environnement.

complexe », explique Yves Goutal, avocat spécialisé en droit public, qui a accompagné des collectivités dans des tentatives d'encadrement des contenus publicitaires. En premier lieu, les collectivités devraient objectiver des limites assez claires entre les contenus publicitaires qu'elles souhaitent autoriser et ceux qu'elles souhaitent refuser. Établir de tels critères soulève des enjeux de valeurs et de bonnes mœurs. Si elles y parviennent, elles devront alors déterminer un mécanisme de contrôle : les régies publicitaires doivent-elles faire valider tous les contenus en amont des campagnes d'affichage ? Sous quel délai la collectivité s'engage-t-elle à répondre pour que la régie puisse garder une certaine agilité ? Dans le cas où la collectivité refuse un contenu et que la régie publicitaire ne parvient pas à trouver un nouvel acheteur pour les espaces initialement prévus, est-ce à la collectivité de dédommager l'afficheur pour la perte financière ? Dans le cas d'une prise en charge par l'afficheur, le risque financier qui pèserait sur lui pour s'avérer rédhibitoire. Selon l'avocat, « *pour que l'afficheur ait un intérêt à répondre à un appel d'offres public contenant ce type de critère, il devra avoir la garantie que la collectivité ne prendra pas de décisions de manière arbitraire.* »

L'avocat expose une autre option qui consisterait à contrôler le contenu à postériori, c'est-à-dire une fois la campagne installée sur l'espace public. La collectivité se garderait le droit de faire retirer la publicité qui ne lui convient pas en indemnisant l'afficheur pour le retrait. Afin de ne pas dévaluer l'ensemble des supports détenus par l'afficheur et de limiter le risque financier pour les deux parties, les règles d'indemnisation devraient être clairement définies dans le contrat. Elles devraient être calculées sur la base du nombre de supports concernés et de la durée de la campagne retirée (un montant fixé par panneau et par semaine). Selon l'avocat, la stratégie est également délicate pour la collectivité et soulève entre autres des enjeux d'échelles. D'une part, elle nécessite une importante ingénierie juridique dans la rédaction de l'appel d'offres. D'autre part, elle implique que des agents soient régulièrement mobilisés sur le terrain pour effectuer les contrôles. Enfin, la collectivité doit être en mesure d'amortir le coût financier des éventuels retraits. « *Si les collectivités veulent leur liberté, elles doivent payer* », conclut l'avocat.

D'un point de vue juridique, M. Zavoli réfute la logique selon laquelle la collectivité indemniserait l'opérateur en cas d'opposition ou de retrait des publicités dont le contenu entrerait dans le champ de ceux interdits selon les critères définis dans le contrat. Selon le juriste, si la collectivité impose une « charte » qui détaille ces critères dans les clauses ou le cahier des charges du contrat (quelle que soit la nature de ce contrat), il y a une obligation contractuelle (clauses du contrat) que l'opérateur est contraint de respecter. Si l'opérateur ne respecte pas les clauses du contrat qui interdit certains types de publicités, il commet une faute et doit donc s'acquitter de pénalités.

Cas illustratif

Paris insère dans un contrat une clause contre les publicités sexistes et discriminatoires

Dans son nouveau contrat de mobilier urbain d'information (initialement remporté par JCDecaux, puis finalement par Clear Channel) Paris a inséré une clause qui « *impose au concessionnaire de veiller à ce qu'aucune publicité à caractère sexiste ou discriminatoire ne soit diffusée sur le réseau municipal d'affichage*²⁹⁷ ». La portée de cette clause est néanmoins limitée, car c'est à l'opérateur de veiller à la respecter et qu'en cas de manquement, aucune sanction n'est prévue. De plus, cela interroge la notion de sexisme et la définition que nous lui donnons. La mairie a justifié cette mesure par un argument de trouble à l'ordre public, mais il y a peut-être ici un risque de censure. « *Si la volonté politique était réelle, le résultat s'apparente davantage à un coup de communication* », analyse le chargé de plaidoyer au sein de RAP.

²⁹⁷ Mairie de Paris. 2017. « Paris renforce la lutte contre les publicités sexistes et discriminatoires. » Communiqué de presse, le 28 mars 2017. <https://cdn.paris.fr/presse/2020/03/23/3991cbcd066b0b7fce5ef2d2afafa473.pdf>

CONCLUSION

L'un des freins majeurs aux changements de comportements est le poids du récit dominant qui promeut un modèle économique linéaire et une consommation non raisonnée. Dans la diffusion de ce récit, la communication commerciale joue un rôle prépondérant. Que ce soit dans la presse, à la télévision, sur internet, les réseaux sociaux, dans les boîtes aux lettres ou encore dans l'espace public, la publicité est omniprésente. Les messages, encore loin d'avoir fait leur mue écologique, continuent d'instiller les normes et représentations sociales et d'avoir de nombreux impacts négatifs. Cela donne lieu à une situation extrêmement paradoxale et dommageable : une majorité écrasante de Français qui estiment que la société et la publicité les incitent à consommer sans cesse, et 62 % considèrent qu'il faudrait modifier significativement nos modes de vie pour limiter le changement climatique²⁹⁸. Pourtant, un nombre significatif de Français continue de consommer massivement et ne semble pas modifier ses comportements. En d'autres termes, l'inaction est majoritaire malgré la multiplication des crises (climatique, environnementale, etc.) et les alertes des scientifiques. Il est ici question de dissonance cognitive. Il est néanmoins important de souligner que la transition écologique ne peut en aucun cas reposer uniquement sur des actions individuelles qui, selon une étude de carbone 4, permettraient de réduire de 20 % l'empreinte carbone moyenne d'un Français. 60 % des baisses nécessaires pour respecter l'Accord de Paris nécessiteront des actions politiques et collectives de l'ensemble des acteurs, dont l'État et les entreprises²⁹⁹.

Alors, dans ce contexte, un nouveau champ de bataille s'est ouvert : rendre les transitions désirables pour rompre avec ce récit dominant. Un nombre grandissant d'initiatives de différentes natures vont en ce sens, cherchant à renouveler les imaginaires, à créer de nouveaux récits collectifs, à sortir des sentiers battus. Parmi ces initiatives, certaines se démarquent par leur ancrage territorial, ouvrant des nouvelles voies et perspectives pour les collectivités territoriales.

En effet, dans un contexte de crises multiformes et systémiques, les collectivités territoriales n'ont d'autre choix que d'opérer des changements drastiques pour réduire les multiples pressions (changement climatique, artificialisation des sols, pollutions, etc.), s'adapter au changement climatique et gagner en résilience. Pour ce faire, elles disposent de nombreux leviers techniques, notamment du fait de leurs compétences (mobilité, urbanisme, déchets, etc.) et de leur proximité avec l'ensemble des acteurs du territoire qu'il s'agisse des citoyens, des associations ou encore des entreprises. Néanmoins, l'action publique territoriale ne pourra à elle seule relever les défis qui se posent. L'enjeu est de parvenir à un passage à l'échelle, et donc de faire en sorte que l'ensemble de ces acteurs locaux se mettent en mouvement et contribuent activement à cette transition. Mais force est de constater que ces collectivités peinent à mobiliser. L'un des facteurs explicatifs est un manque de lisibilité dans les projets territoriaux. Les mesures et les politiques publiques se succèdent, mais sans toujours être mises en cohérence, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une trajectoire qui s'avère pourtant essentielle pour mobiliser.

Pour parer ce déficit de lisibilité, certaines collectivités se sont engagées dans un processus narratif de mise en récits de leur projet de transition. Leur objectif est de faire des habitants et de l'ensemble des parties prenantes de véritables acteurs et non de simples spectateurs. Il s'agit de dessiner à plusieurs mains les contours d'une trajectoire territoriale de transition. C'est ici que réside la différence majeure entre la mise en récits et le *storytelling* dont les publicitaires usent abondamment : le récit n'est pas préétabli et décidé de manière unilatérale. Un processus de mise en récits ne fait pas abstraction de la diversité des points de vue, mais permet au contraire de les laisser s'exprimer à travers un cadre propice au dialogue afin de faire émerger une forme de consensus. Malaunay, Nantes Métropole ou encore Loos-en-Gohelle sont des figures de proue en la matière et démontrent qu'une telle démarche peut être entreprise dans toute collectivité territoriale, qu'elle soit rurale, préurbain ou urbaine. Si ce travail au long court est propre à chaque territoire et ne peut

²⁹⁸ ADEME, Daniel Boy RCB Conseil. 2021. *Les représentations sociales du changement climatique*. Rapport, p.16.

²⁹⁹ Dugast, César et Alexia Soyeux. 2019. *Faire sa part ? Pouvoir et responsabilité des individus, des entreprises et de l'Etat face à l'urgence climatique*. Carbone4. <https://www.carbone4.com/publication-faire-sa-part>

être répliqué à l'identique d'une collectivité à l'autre, il nécessite tout de même une méthode. À cette fin le Centre ressource du développement durable (Cerdd) et La Fabrique des Transitions ont identifié des clés méthodologiques qui se structurent autour de cinq axes : la mise en trajectoire du projet ; la mise en mouvement des parties prenantes ; l'élaboration d'une communication sincère sur la démarche ; son évaluation ; l'établissement d'un management coopératif.

Pour favoriser la mise en œuvre de cette démarche, les communicants publics semblent tout désignés. En effet, la communication publique territoriale accompagne l'action publique pour informer et expliquer de manière pédagogique les politiques menées sur le territoire. En parallèle, elle anime et valorise le territoire et ses multiples acteurs. Elle bénéficie donc d'un double avantage : une certaine proximité avec les différents acteurs locaux qui sont autant de parties prenantes à intégrer dans un travail de mise en récit ; une capacité à manier les outils pour les mettre au service d'une stratégie de communication visant à donner à voir un projet territorial.

Néanmoins, un tel travail ne peut se faire sans réinterroger en profondeur les pratiques actuelles et prendre le chemin d'une communication responsable qui concerne aussi bien le contenu des messages, la manière de les construire, les supports employés pour les diffuser, le tout dans une recherche d'efficacité.

- En matière de contenu, le premier levier est indéniablement la formation des agents territoriaux aux enjeux écologiques. Sans une montée en compétence de l'ensemble des services, il est peu probable que les informations communiquées rendent compte du caractère systémique des défis à relever. Des collectivités ont donc choisi de former leurs agents à la « Fresque du climat » ou de mettre en place des cycles de conférences invitant différents experts à présenter leurs travaux et broser un portrait plus approfondi des phénomènes en présence. À Rennes, c'est notamment à travers la création du « Défi écologie » que ce travail au long court s'est structuré. L'enjeu n'est pas seulement d'acculturer les agents, mais de les aider à être porteurs de propositions, à tendre vers un fonctionnement plus transversal entre les services et à renforcer la cohérence l'action publique. Ensuite, il est question de la nature des messages et de leur capacité à informer, sensibiliser et à faire évoluer les pratiques. À cette fin, bon nombre de collectivités semblent adopter une stratégie consistant à mettre en avant des acteurs du territoire porteurs d'initiatives ou cherchant à modifier leurs comportements (en matière d'énergie, de déchets, de consommation d'eau, etc.). Néanmoins, la transition écologique ne pouvant reposer uniquement sur des changements de comportement individuels, les communicants ont pour mission de donner du sens à l'ensemble des politiques publiques en les rendant accessibles et en les inscrivant dans un projet de territoire plus global.
- En matière de construction des messages et de dialogue avec les parties prenantes, il s'agit d'adopter une posture de co-construction et d'user de différents leviers tels que les *focus groups*, la médiation, etc. Ce travail de terrain s'inscrit pleinement dans la démarche de mise en récits et permet notamment de rapprocher les citoyens de l'action publique.
- Dans la mesure où tout support de communication a des conséquences sur le plan environnemental et social, les collectivités territoriales se doivent de les évaluer et de tout mettre en œuvre pour les réduire : il est ici question d'éco-socio-conception. Cela concerne les projets éditoriaux (choix de format, de graphisme, de papier, d'encre, etc.), digitaux (choix de l'architecture des sites et des applications, de la taille des fichiers et des images, de l'accessibilité des contenus, de leur diffusion, etc.) ou encore les événements organisés (choix du lieu, des équipements déployés, de la restauration, de la promotion de l'évènement, etc.). À La Rochelle, cette démarche globale a donné lieu à la création d'une charte de la communication écoresponsable répertoriant l'ensemble des actions mises en œuvre par les différents services composant la direction de la communication.
- Enfin, dans leurs différentes actions de communication, les communicants doivent chercher une certaine efficacité. Ce paramètre est certainement le plus complexe à mettre en œuvre, car les

indicateurs permettant de calculer l'efficacité réelle des campagnes viennent à manquer. Toutefois, une bonne connaissance des pratiques des habitants peut permettre d'une certaine manière de gagner en efficacité grâce à l'adoption de stratégies de communication ciblée.

Adopter une démarche de communication responsable permet à la collectivité territoriale de montrer l'exemple, de sensibiliser et de favoriser les changements de comportement. C'est également un enjeu de crédibilité par rapport au projet de transition.

Or en matière de communication, la crédibilité d'une collectivité territoriale se joue également sur sa politique en matière de publicité. En effet, elles disposent de deux leviers d'actions. Le premier consiste à promouvoir les autocollants « Stop Pub » qui permettent à chaque habitant de signaler son désir ou son refus de recevoir des publicités non adressées. Le deuxième consiste à élaborer un règlement local de publicité à l'échelle communale ou intercommunale. Il s'agit d'établir des règles spécifiques au territoire qui encadrent les publicités, enseignes et préenseignes présentés dans l'espace public. Énumérées dans le Code de l'environnement, les compétences offertes portent uniquement sur les outils de diffusion et non sur le contenu du message publicitaire. Ainsi, ces règles permettent entre autres de limiter ou d'interdire sur certaines zones du territoire des types de dispositifs (scellés au sol, chevalets, bâches, dispositifs muraux, sur toiture, lumineux ou encore numériques), leur surface, leur densité, etc.

Il est intéressant de regarder de plus près la manière dont les collectivités territoriales se sont saisies de leurs compétences et du type de mesure qu'elles ont mis en place. Il ressort de cette analyse des situations assez disparates, mais également un certain nombre de points communs. De manière générale, les collectivités territoriales élaborent ces règlements avec une approche technique qui est largement encouragée par le cadre réglementaire qui impose de suivre les mêmes étapes que lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. Or, la publicité est un enjeu éminemment politique, comme en témoigne l'une des propositions de la CCC consistant à l'interdire pour les produits les plus émetteurs de GES. Il paraît donc indispensable de mettre en place les conditions favorables à un réel débat avec l'ensemble des acteurs du territoire pour définir sa juste place dans l'espace public. Certaines collectivités comme Nantes Métropole ou Mordelles se sont engagées dans une telle démarche. Pour la première, cela a consisté en la création d'un atelier citoyen qui a travaillé sur le sujet, en amont de réunions de concertation publiques et de l'enquête publique qui sont souvent délaissées par les habitants. Pour la seconde, le débat a pris place dans un comité dédié à la communication.

Mais en dehors du processus d'élaboration, la réglementation de la publicité extérieure comporte des faiblesses dont la nature varie. Il existe dans la loi un flou quant à la légalité de certaines mesures pouvant être mises en place dans le cadre d'un RLP(i). Le principal point de discorde porte sur la légalité d'une interdiction générale et absolue d'un type de dispositif sur l'ensemble du territoire. À titre d'exemple, le règlement de publicité de la ville de Paris qui est entré en vigueur en 2011 interdit l'ensemble des dispositifs publicitaires numériques. Cette mesure n'a pas été jugée illégale par les tribunaux administratifs. Néanmoins, dans son projet de RLPi, la Métropole de Lyon est critiquée pour avoir pris une mesure analogue. Parmi les personnes interviewées dans le cadre de cette étude, force est de constater que les avis divergent, ce qui provoque une certaine confusion et accentue les clivages entre les associations militantes, les collectivités et les professionnels de l'affichage.

Face à un secteur qui innove et qui a une forte capacité à exploiter les vides juridiques, le législateur s'avère souvent trop lent pour encadrer ou interdire les nouveaux types de dispositifs. Cela a notamment été visible avec le déploiement massif des écrans numériques derrière les vitrines ou encore, plus récemment, l'apparition de bateaux équipés d'écrans numériques publicitaires et sillonnant les côtes méditerranéennes. Dans le premier cas de figure, la loi a permis de légaliser une nouvelle pratique publicitaire en offrant aux collectivités territoriales de faibles leviers d'encadrements dont certains sont impossibles à contrôler. Par exemple, si une collectivité peut imposer une règle de luminance, elle n'est pas en mesure de vérifier son respect sur le terrain. Dans le second cas de figure, un projet de décret vient récemment d'être publié et devrait de nouveau légaliser ces dispositifs sous certaines conditions.

Dans leur grande majorité, les RLP(i) sont très peu restrictifs en matière de mobilier urbain supportant de la publicité. L'un des principaux facteurs explicatifs réside dans le modèle économique des opérateurs. Par le biais de la publicité, ces derniers offrent aux collectivités territoriales divers services (abri-voyageurs, MUPI, kiosques à journaux ou encore vélos en libre-service) sans que ces dernières aient à financer leur coût réel. Mais si ce modèle permet aux collectivités d'éviter des dépenses, il a pour conséquence de maintenir ou d'augmenter le nombre de messages publicitaires présents dans l'espace public. Néanmoins, ce modèle n'est pas figé comme ont pu le démontrer les villes de Grenoble et de Mordelles. Toutes deux ont fait le choix de ne pas renouveler leur contrat avec l'opérateur sans pour autant renoncer à du mobilier urbain d'information municipale, mais entièrement financé par la collectivité.

Pour des raisons de cohérence de leur démarche de transition et d'optimisation des leviers pour susciter les changements de comportements et le passage à l'action, les collectivités territoriales ne peuvent faire l'impasse d'une véritable remise en question de la place de la publicité dans l'espace public. Car les communicants publics auront beau être extrêmement ambitieux dans leur démarche de communication responsable et mettre en récits le projet de transition, l'omniprésence de messages publicitaires dans l'espace public aura trois effets contreproductifs : elle desservira le pouvoir normatif de la communication publique ; elle diminuera leur capacité à rendre ce projet territorial désirable ; elle entretiendra la dissonance cognitive dont souffrent les citoyens.

MONOGRAPHIES

Nous tenons à remercier l'ensemble des agents, élus et associations qui ont accepté de nous recevoir et d'échanger sur les enjeux de la publicité, de la communication et de la transition écologique à l'échelle de leur collectivité territoriale.

Ces collectivités ont été sélectionnées en raison de leur diversité en matière de nombre d'habitants et de sensibilité politique. Par le biais du questionnaire, ces dernières ont également pu faire part de leur intérêt pour l'étude.

L’affichage commercial illégal est très spécifique à Paris. Colombe Brossel, Adjointe en charge de la propreté de l’espace public, du tri et de la réduction des déchets, du recyclage et du réemploi à la mairie de Paris, l’a découvert avec surprise au début de son mandat. La ville a beau interpeller les parlementaires pour demander de nouveaux outils réglementaires et législatifs afin de lutter contre ces pratiques, cette problématique particulièrement parisienne ne parvient pas à les mobiliser. En revanche, au sein des élus parisiens, il existe une forme de consensus contre cet affichage sauvage.

Les contours de l’affichage sauvage et donc illégal à Paris

L’affichage sauvage est une pratique illégale réalisée dans des conditions sociales et environnementales déplorable. « *Les personnes qui collent ces affiches sont mal rémunérées, peuvent être sans papier et font une activité illégale, ce qui les place dans une position extrêmement vulnérable* », regrette le président de l’association des Usagers de DansMaRue. De plus, elles sillonnent la ville dans des véhicules motorisés polluants et peu sûrs. Ces pratiques s’avèrent conjoncturelles avec des affiches illégales placardées à un rythme effréné lors des *Fashion Weeks* pour transformer la ville en média. Mais un autre objectif est également poursuivi, forger une certaine image subversive de la marque grâce à des photos relayées sur les médias sociaux. Pour à cela, elles se mettent en scène dans la ville qui symboliquement est considérée comme capitale de la mode

Le retrait de ces affiches a un coût financier significatif pour la collectivité dans la mesure où il mobilise chaque jour entre 30 et 40 agents de la ville pour retirer environ 1 600 m² d’affiches réparties sur 500 spots (centre de Paris et les 8^e, 9^e, 10^e et 11^e arrondissements). Ces agents doivent agir vite afin que la visibilité des annonceurs sur l’espace public soit la plus éphémère possible. « *Il ne faut pas oublier que ce coût est supporté par les impôts des Parisiens* », précise l’Adjointe à la mairie. Ce retrait nécessite l’utilisation d’importantes quantités d’eau. Les collages et nettoyages successifs sur les mêmes espaces sont facteurs de délitement de murs privés. « *Dans certains endroits du quartier du marais, tout cela risque fort de mal se terminer étant donné l’état des murs, s’inquiète Colombe Brossel. Et alors que ces pratiques sont illégales et que nul n’est censé ignorer la loi, bon nombre des marques qui y recourent sont cotées CAC 40 et n’hésitent par ailleurs à communiquer abondamment sur leur politique RSE.* »

La procédure suivie par la ville de Paris

Les moyens juridiques dont dispose Paris sont extrêmement faibles. Elle émet systématiquement des constats de recouvrement aux annonceurs ou aux afficheurs lorsque la marque n’est pas identifiée. Le montant de ces constats est fixé en fonction du coût du nettoyage et ne peut l’excéder (autour de 550 euros le mètre carré). Les sommes récoltées entre les années 2019 et 2021 ont connu une forte croissance passant de 250 000 euros à 900 000 euros³⁰⁰. Le problème avec ce procédé est qu’il n’est absolument pas dissuasif, car le coût financier pour les multinationales est dérisoire. Il s’agit davantage d’une « arme symbolique » utilisée au maximum par les services pour signifier qu’il n’y a aucune tolérance envers cette appropriation et dégradation de biens communs. En parallèle, les services sollicitent des amendes administratives auprès de la préfecture de région sur la base de constats faits par les agents assermentés. Un accord, dont la ville tente de se satisfaire, a été passé avec la préfecture pour qu’un seul dossier ne lui soit transmis chaque mois. Pour la première fois en 2019, une amende de 15 000 euros a été prononcée contre une entreprise spécialisée dans l’affichage illégal. De par leur montant plus élevé, ces amendes peuvent s’avérer davantage dissuasives si tant est qu’elles soient prononcées de façon beaucoup moins épisodique.

³⁰⁰ Cadoret, NnoMan et Alexandre-Reza Kokabi. 2022. « ‘On décolle, ils recollent’ : le coûteux business de l’affichage illégal ». *Reporterre*, le 15 janvier 2022. <https://reporterre.net/On-decolle-ils-recollent-le-couteux-business-de-l-affichage-illegal>

La ville avait demandé aux associations d'élus et au Parlement de pouvoir fixer le montant des amendes et les moduler, mais cela n'a pas eu lieu. En revanche, à compter du 1^{er} janvier 2024, elle devrait se voir transférer la compétence des amendes administratives (les décrets d'application n'ont pas encore été publiés). Elle pourra décider du rythme, de la base et de la manière dont elle instruira et émettra ces amendes. Ces dernières ne visent pas à punir un comportement fautif, mais à prévenir des troubles à l'ordre public. En octobre 2022, le service Finance de la Direction de la propreté et de l'eau a assermenté deux agents pour qu'ils puissent instruire les constats de recouvrement et les demandes d'amendes administratives une fois l'infraction constatée sur le terrain. Une montée en compétence s'organise au sein de la direction entre les services Finance et Fonctionnel. L'Adjointe à la mairie souhaite un déploiement massif de ce dispositif pour limiter ces pratiques. Du fait de leur montant, ces amendes peuvent être plus efficaces que des constats de recouvrement. Toutefois, elle craint une réorganisation du modèle économique de ces entreprises et se satisfait donc à minima de ce transfert de compétence.

Enfin, l'élue use de son poids politique et publie régulièrement sous forme de *name and shame* le nom des principales marques ayant recours à ces pratiques, mais l'efficacité est selon elle relative.

Les firmes ne sont pas les seules à recourir à ces pratiques

L'Adjointe est parfois amenée à contacter certaines ONG qui à l'occasion de campagnes de plaidoyer ou d'appel aux dons peuvent solliciter ces entreprises de *street marketing* illégales. Afin de les dissuader, elle rappelle le caractère peu écologique de ces pratiques, le modèle social discutable des entreprises vendant ces prestations (plusieurs articles de presse ont traité de la question), et surtout l'illégalité de ces dispositifs qui conduira la ville à leur facturer le coût de recouvrement. Dans ces cas de figure, le dialogue peut s'avérer utile.

Certaines organisations culturelles peuvent aussi avoir recours à ces pratiques alors même qu'elles sont soutenues financièrement par la mairie. Un conditionnement des financements pourrait éventuellement être mis en place pour les en dissuader.

La ville, aidée par les citoyens et associations parisiennes

Des collectifs d'habitants se mobilisent également contre ces pratiques de privatisation de l'espace public. L'association des usagers de DansMaRue et le compte twitter @FabienTipon aident ainsi les services de propreté de la ville en signalant l'emplacement des publicités illégales qu'ils ont pu constater. Selon la mairie, ce ne sont pas moins de 500 signalements qui apparaissent chaque semaine sur l'application DansMaRue³⁰¹. Les moyens d'action peuvent également être plus directs. Par exemple, en novembre 2021, des membres de RAP ont mené une action consistant à décoller des affichages publicitaires illégaux pour les recoller sur la devanture d'une agence proposant ces dispositifs. De plus, l'association a lancé une pétition pour faire fermer ces agences.

Des entreprises qui vendent sans entrave des activités illégales

Les services de la ville ont approché le Parquet (ministère public) pour savoir si un recours était possible contre ces entreprises qui vendent ouvertement sur leur site internet des prestations illégales. Selon le Parquet, le fait que cela soit écrit sur leur site internet ne permet pas de caractériser l'infraction. Pour pouvoir les attaquer, il faut donc les prendre sur le fait, rédiger un procès-verbal et l'envoi au procureur. Selon Colombe Brossel, « cela est déroutant lorsque l'on croit à l'état de droit et à l'intérêt collectif à respecter la loi ». De plus, la ville n'a pas d'intérêt à agir³⁰², car dans la grande majorité des cas, elle n'est pas propriétaire des murs sur lesquelles les affiches sont collées. Elle porte plainte uniquement lorsque cet affichage illégal dégrade un bâtiment municipal. Ce cas de figure est très rare. La stratégie la plus efficace serait que les propriétaires des

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Pour pouvoir introduire une action en justice, il faut que la personne démontre son intérêt direct et personnel à agir. De cette preuve de l'intérêt à agir dépend la recevabilité de l'action en justice. Il n'est pas possible de plaider au nom de l'intérêt général.

murs portent plainte pour dégradation de leurs biens³⁰³. La ville essaye donc d'informer les copropriétés de leur droit à porte plainte pour la dégradation de leurs biens, mais ils ne s'en saisissent que très rarement et ne semblent pas vouloir être volontariste sur cet enjeu. D'autres acteurs peuvent avoir un intérêt à agir³⁰⁴ : il s'agit des associations environnementales ou patrimoniales agréées par l'État. Mais l'hyper concentration de cette problématique ne les a pas encore poussées à s'en emparer, cela n'est pas une priorité pour ces structures.

Le président de l'association des usagers DansMaRue pense qu'il existe un autre moyen pour parvenir à entraver l'action de ces entreprises. Selon lui, dans la mesure où ces entreprises violeraient la législation sociale et fiscale, l'État devrait les attaquer par le biais de l'URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales), de l'inspection du travail et de l'administration fiscale. Lorsque l'objet statutaire d'une société (objet que la société se propose de poursuivre) est illégal, la société encourt la nullité. Dans le passé, cette nullité s'appliquait également lorsque l'objet réel d'une société (activité réellement exercée par la société) était illégal. Toutefois, en raison de l'exigence de sécurité juridique posée par le droit communautaire, l'objet réel d'une société, même lorsqu'il est illégal, n'est plus susceptible de justifier à lui seul la nullité de la société. Les options sont donc réduites.

En fin de compte, « *il y a un énorme décalage entre les personnes pour qui cet enjeu est une priorité, et celles qui ont une véritable capacité à agir en portant plainte* », conclut l'Adjointe à la mairie.

Les étapes suivies pour le retrait des affiches illégales

Le service fonctionnel de la Direction est en charge des actions de nettoyage. L'intervention des agents découle des signalements réalisés par les Parisiens via une photo sur l'application DansMaRue qui s'est transformée en application métier. Une fois sur les lieux, les agents utilisent des nettoyeurs haute pression. « *Parfois, nous sommes dans l'impossibilité technique de procéder au nettoyage en raison d'un principe de précaution lorsque le mur est trop dégradé ou lorsqu'il y a un risque d'inonder l'intérieur du bâtiment* », explique un ingénieur à la Direction de la Propreté de la ville de Paris. Une fois le mur nettoyé, les agents prennent une photo pour attester du service rendu et pouvoir le facturer.

Des procédures similaires contre les autres formes de *street marketing*

L'agent indique que pour les autres formes de *street marketing*, les outils juridiques sont les mêmes. Les constats de recouvrement peuvent s'avérer plus complexes à émettre lorsqu'il s'agit de petites affiches où l'identité du contrevenant n'est pas clairement identifiable. La mairie ne peut instruire toutes les infractions et faire donc des choix entre les dossiers.

Selon l'association des Usagers de DansMaRue, la ville n'utilise pas toujours les mêmes outils juridiques. Lorsqu'elle est confrontée à de l'affichage très provisoire scotché sur les poteaux et potelets et complexe à enlever étant donné leur éparpillement géographique, elle verbalise le contrevenant pour abandon de déchets dans la rue (135 euros d'amende). « *Il s'agit là de sa propre interprétation du droit* », explique le président de l'association.

L'association alerte aussi contre de nouvelles pratiques telles que les projections lumineuses sur façades, très difficile à endiguer, car encore plus temporaire.

Les perspectives d'évolutions

³⁰³ Article 322-1 du Code pénal : « La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger. »

³⁰⁴ Une association ou un syndicat professionnel a le droit à agir en vertu de l'arrêt du 28 décembre 1906 du Conseil d'Etat. Pour se faire, l'association doit démontrer que l'infraction ou la mesure contestée a des conséquences sur les intérêts collectifs des membres de l'association selon son objet social.

De manière générale, l'association des Usagers de DansMaRue souhaiterait que l'accès aux emplacements légaux soit subordonné au non-recours à l'affichage illégal. En effet, les grandes marques ont tendance à user des deux stratégies sur un même territoire. Cette conditionnalité pourrait être mise en place dans le futur contrat de mobilier urbain. « *Néanmoins, la ville pourrait être accusée de se substituer à la justice* », souligne le président de l'association. Selon lui, l'arrêt de ces pratiques ne pourra se faire sans une réprobation politique et civile forte. « *Il est indispensable que les annonceurs éprouvent un sentiment de perte s'ils y recourent. Les désavantages doivent être réels* », affirme-t-il.

La commune de Mordelles met un terme au financement du mobilier urbain d'information par la publicité

Mordelles est une ville située dans la métropole de Rennes. Elle est peuplée de 7 500 habitants et ne fait pas partie de l'unité urbaine de plus de 100 000 habitants de la métropole. Thierry Le Bihan a été élu maire en 2014 et est affilié à la majorité présidentielle. La commune est couverte par le RLPi de Rennes Métropole depuis juillet 2022. En novembre 2022, le maire a décidé de ne pas renouveler le contrat de mobilier urbain d'information que la commune avait avec JCDecaux. Le conseil municipal a pris cette décision, car il considère que ce n'est pas à la collectivité territoriale d'imposer de la publicité extérieure sur le domaine public.

Une commune engagée dans une logique de transition sous toutes ses formes

La commune de Mordelles est engagée depuis 2014 dans la transition écologique sous toutes ses formes. Il s'agit de réinterroger tout ce qui a pu être fait durant la décennie précédente. La collectivité s'est donc dotée d'un chargé de projet « transition » qui travaille sur le volet opérationnel des politiques. Dès 2020, le conseil municipal a mis en place une expérimentation : éteindre l'éclairage public sur l'ensemble de la commune de 22h30 à 6h du matin avec une extinction totale de mai à septembre. Depuis 2015, l'éclairage public est une compétence métropolitaine, il a donc fallu obtenir l'accord préalable de Rennes Métropole. Cette décision était liée à des enjeux de préservation de la biodiversité et de lutte contre la pollution lumineuse. Les effets de cette extinction ont été très rapidement visibles via des observations satellitaires. Mesurer les actions conduites est un objectif de la municipalité. Récemment, Rennes Métropole a demandé à toutes les communes (hormis la ville centre) de mettre en place ces horaires d'extinction pour des raisons d'économie d'énergie. Le maire de Mordelles s'interroge sur la pérennité de cette mesure métropolitaine étant donné son caractère purement conjoncturel et non structurel. Un retour en arrière n'est pas impossible selon lui.

Le RLPi de Rennes Métropole : efficace, mais encore imparfait sur le mobilier urbain

L'exécutif est globalement satisfait du RLPi de Rennes Métropole, car il a énormément réduit la publicité présente sur les espaces privés et permis une uniformisation sur le territoire. « *Mais nous n'avons pas agi sur la publicité dont nous, en tant que collectivités, sommes responsables. Cela revient à n'avoir traité qu'une moitié du problème* », regrette le maire.

La commune s'est aussi engagée dans un travail de pédagogie auprès des acteurs économiques pour que les panneaux, enseignes et préenseignes soient mis en conformité dans le laps de temps qui leur est accordé. L'enjeu porte surtout sur les enseignes et préenseignes et Mordelles travaille donc sur ces deux dispositifs avec les associations de commerçants et les acteurs de la grande distribution.

La nécessité d'interroger la place de la publicité sur l'ensemble de l'espace public

Lorsqu'il y a eu les premières discussions sur le RLPi de Rennes Métropole, une réflexion s'est amorcée dans la commune. Elle a été nourrie par le travail du comité consultatif « communication », dont la mission est d'aider à élaborer une stratégie de communication qui réponde aux attentes des citoyens et des associations. Cela a donné lieu à un débat sur la place de la publicité dans l'espace public. La question qui s'est posée était de savoir s'il revenait aux collectivités locales d'autoriser la présence de messages publicitaires, qui la plupart du temps sont des messages de surconsommation, sur un espace public appartenant à tous les citoyens. Très clairement, la réponse fut non. Partant de là, l'exécutif a jugé judicieux de ne pas limiter cette réflexion à un simple enjeu d'encadrement de la publicité. Il était nécessaire de faire la lumière sur leur propre responsabilité dans l'omniprésence de la publicité et d'identifier l'ensemble de leurs moyens d'action. Le contrat de mobilier urbain d'information entre la commune et JCDecaux arrivait à son terme en novembre 2022. La municipalité a donc décidé, à la suite d'une concertation avec les habitants, de ne pas renouveler ce contrat. En parallèle, les élus ont pris contact avec des organismes publics de santé qui traitent des addictions auprès des jeunes

pour s'informer sur le sujet. « *Les proportions d'adolescents dépendants à l'alcool, à la malbouffe ou encore aux jeux m'ont fait tomber de haut*, explique le maire. *J'ai alors pris en photo les publicités présentes sur des abris-voyageurs dans les 43 communes de la métropole. Le constat était alarmant : d'une part, il y avait énormément de publicités pour de l'alcool et d'autre part, ces publicités étaient bien souvent localisées à la sortie des établissements d'enseignement [collèges, lycées, universités] durant les périodes précédant les vacances scolaires. Au-delà de la surconsommation, il s'agit d'un problème de santé publique.* » Aujourd'hui, il reste sur la commune de Mordelles une cinquantaine de panneaux d'affichage liés au contrat entre JCDecaux et Rennes Métropole.

Le maire a donc demandé à Rennes Métropole de renégocier son contrat de mobilier urbain afin d'interdire toute publicité sur ces abris-voyageurs. La métropole a déjà fait des choix allant en ce sens lorsqu'elle a décidé de ne pas autoriser la publicité dans la nouvelle ligne de métro B et annoncé sa volonté de ne pas renouveler le contrat sur la ligne A. Le maire de Mordelles a reçu une réponse négative de la métropole qui avance des raisons financières pour expliquer le maintien de la publicité. « *Pour que cet argument soit recevable, il faut regarder le coût financier d'une telle mesure par rapport au budget transport de la métropole [380 millions d'euros par an]. Or, la métropole ne nous a pas communiqué ces chiffres* », indique l' élu. Cette dernière a précisé qu'il existait une charte déontologique dans le contrat qui la liait à JCDecaux. M. Le Bihan leur a donc envoyé les photos qu'il a prises et attend leur réponse. Son prochain combat sera de convaincre les élus métropolitains.

Mordelles espère qu'à l'instar de l'éclairage public, la métropole finira par emprunter le même chemin. Le maire motive d'autres élus locaux à en faire autant, mais il s'agit du début du combat. Si le choix de la commune interpelle, les retours sont souvent identiques : « *les élus ont toujours suivi ce modèle de contrat de mobilier urbain et ont donc du mal à le remettre en question et à s'engager sur un chemin global de transition qui revient à réinterroger avec les habitants chaque politique publique* », analyse-t-il.

Concernant un éventuel contrôle sur le contenu des publicités, le maire estime que ce n'est pas vraiment crédible, car JCDecaux doit préserver son modèle économique. Entre une petite entreprise locale ayant des moyens financiers très restreints et une multinationale des boissons alcoolisées, l'afficheur aura financièrement intérêt à vendre ses espaces à la multinationale. Et puis ces afficheurs cherchent logiquement à croître et donc à augmenter leurs offres de services financés par la publicité aux collectivités qui voient leurs dotations diminuer. Pour lui, la seule solution viable est de s'extraire de cette dépendance aux afficheurs pour redonner aux citoyens leur liberté de choisir, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'espaces publics.

Une concertation citoyenne en amont de la décision

Les citoyens de la commune peuvent s'engager dans des comités pour participer aux débats. Par exemple, la municipalité a mis en œuvre un Conseil Local de la Transition composé de citoyens tirés au sort et volontaires. Par le biais de ce conseil, ils sont sollicités lors de concertations sur certains projets et amenés à faire des propositions. En ce qui concerne le comité « communication », ses membres souhaitaient que la publicité disparaisse totalement du territoire. En revanche, ils soulignaient la nécessité de maintenir des espaces d'informations de la collectivité et des associations. Il y avait sur le territoire 22 espaces d'affichage publicitaire et huit espaces réservés à la communication communale. Le comité a donc demandé à investir afin de conserver ces huit espaces. Dans le budget 2023, le conseil municipal va prévoir l'achat de mobiliers écoconçus pour préserver la qualité paysagère du territoire et qui seront localisés aux endroits où la population a l'habitude de s'informer. Le coût financier sera entièrement pris en charge par la commune, « *il s'agit du prix de notre indépendance et de notre liberté sur l'espace public* », affirme M. Le Bihan. Mordelles n'a pas été en contact avec la ville de Grenoble qui avait pris une décision similaire concernant son contrat avec JCDecaux pour les MUPI.

Le coût du futur dispositif d'affichage de Mordelles est de 60 000 euros. Parmi les futurs panneaux d'information communale, l'un d'eux sera à LED et interactif avec des messages défilants. Il s'agit d'une

demande du comité « communication » pour que les associations puissent annoncer leurs événements. Les élus cherchent actuellement un modèle simple dans la mesure où ne servira qu'à afficher du texte (donc pixélisé), et qui consomme très peu. Ils savent qu'il existe maintenant des panneaux énergétiquement autonomes, car associés à du photovoltaïque.

Les contraintes identifiées dans la réglementation de la commande publique

Il n'est pas possible de limiter un marché public à un périmètre local. Cependant, la commune travaille avec des experts et des entreprises locales pour essayer de rédiger son offre de telle sorte que les critères exigés favorisent des matériaux locaux. Lors d'un marché public pour une aire de jeux en bois, la commune a stipulé le type de bois qu'elle souhaitait : le robinier qui est une essence locale. Les grands acteurs allemands du marché des aires de jeux n'ont pas pu répondre. La démarche a été similaire pour la restauration scolaire où Mordelles est parvenue à ce que 80 % des produits alimentaires de ses cantines proviennent de fermes à un rayon de 120 km. Tout se joue donc durant l'étude de marché, en amont de la rédaction du cahier des charges.

Une période transitoire sans information municipale ou associative : effet négatif d'une décision non anticipée

À partir de novembre et durant quelques mois, l'espace public sera libre de toute information, y compris municipale et associative. La décision n'a pas été anticipée, mais cette coupure de tout affichage n'est pas forcément une mauvaise chose selon le maire. « *Et puis l'écho médiatique a été bon, nous avons reçu beaucoup de messages de soutien de citoyens qui souhaitaient que leur collectivité en fasse autant* », se réjouit-il.

À Lyon, élaborer un RLPi avec des parties prenantes aux interprétations divergentes du Code de l'environnement

Depuis plus de cinq ans, la Métropole de Lyon est engagée dans une démarche d'élaboration de son RLPi. Si un certain nombre de règlements locaux ont été source d'âpres débats et controverses entre les parties prenantes, celui de la métropole lyonnaise l'est tout particulièrement. Il existe plusieurs facteurs explicatifs à cette situation : un exécutif particulièrement opposé à la publicité, un écosystème militant proactif et des professionnels de l'affichage publicitaire structurés. Le projet arrêté de RLPi est d'autant plus intéressant qu'il devrait instituer une interdiction générale et absolue de certains dispositifs publicitaires, parmi lesquels les écrans numériques présents sur l'espace public (les écrans derrière les vitrines n'entrent donc pas dans ce champ), sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Un très long processus d'élaboration du RLPi

La volonté d'élaborer un RLPi a débuté en 2015, mais le travail sur le contenu du règlement a réellement commencé à partir de la fin de l'année 2017. Afin de se faire accompagner dans l'élaboration de son RLPi, la métropole a souhaité solliciter l'aide d'un bureau d'études spécialisé. Elle a donc lancé un appel d'offres en 2016-2017, mais celui-ci s'est révélé infructueux. L'unique offre que la métropole a reçue ne répondait pas à ses attentes. La décision a donc été de retarder le début des études et d'attendre que l'agence d'urbanisme de la métropole qui s'occupait du PLU-H soit disponible (fin 2017). Finalement, une équipe projet a été constituée avec un cabinet d'avocats de conseil en environnement, l'agence d'urbanisme et les services juridiques de la métropole. Au départ, aucun des membres de l'équipe projet constituée par la métropole n'avait une connaissance précise de la partie du Code de l'environnement qui portait sur la réglementation de la publicité. Cette équipe est montée en compétences par le biais d'un formateur. Selon la métropole, cela a été une force, car l'équipe a pu innover en matière de choix réglementaires sans modèle préétabli. Pour chaque article juridique, la question a été de savoir comment l'appliquer. *« Nous avons tout de même une bonne connaissance des acteurs du territoire et du fonctionnement des communes. De plus, nous étions riches de notre longue expérience dans l'élaboration des PLU-H »,* précise la responsable de l'unité Règlement Local de Publicité au sein de la métropole. Un agent de la Direction départementale des Territoires (DDT) spécialisé sur les RLP(i) a un tout autre avis sur la question. Selon lui, le fait que la métropole ait sollicité un cabinet d'avocats qui n'était pas réellement spécialisé sur le sujet a fait en sorte que *« le projet était truffé d'erreurs de droit avec des formulations inadaptées³⁰⁵ et trop complexes, explique-t-il. Lorsque l'on fait un RLP(i), on est quasiment le législateur dans la mesure où l'on rédige le règlement. Ainsi, chaque mot pèse, car il s'agit de droit ».*

Des concertations préalables ont été organisées avec les communes, les professionnels et les associations avant que le RLPi soit quasiment prêt au troisième trimestre 2019. D'après l'agent de la DDT, la phase de concertation a été anormalement longue en raison d'une erreur stratégique. L'équipe chargée de l'élaboration du RLPi aurait appliqué la même méthode que celle pour le Plan local d'urbanisme alors qu'il aurait fallu suivre la procédure d'un PLU(i) uniquement sur le plan juridique (les étapes, mais pas la méthode). *« Ils ont fait un plan d'occupation des sols de l'affichage publicitaire, c'est-à-dire qu'ils ont écumé pendant deux ans avec l'agence d'urbanisme toute la métropole pour voir ce qui était faisable dans chaque quartier »,* regrette-t-il. L'agent de la DDT reproche également à la métropole d'avoir arrêté le projet de RLPi sans avoir présenté en amont un projet semi-fini afin que les parties prenantes puissent faire des retours concrets qui auraient pu mener à des modifications.

³⁰⁵ L'agent de l'État parle notamment de la publicité lumineuse. Dans le projet de RLPi arrêté, la métropole a indiqué interdire la publicité lumineuse sans spécifier les catégories de dispositifs concernées (publicité lumineuse en toiture-terrasse, publicité numérique, publicité éclairée par projection ou par transparence). Or, si l'ensemble de ces catégories est interdit sur tout le territoire de la métropole, cela revient selon lui à interdire l'ensemble des dispositifs d'affichage publicitaires puisqu'ils seraient tous éclairés. D'après lui, il s'agit d'une erreur de formulation dans la mesure où cette règle ne s'applique pas aux dispositifs éclairés par projection ou transparence, ce qui ne serait pas perceptible en lisant le document.

L'étape suivante a également été retardée en raison des élections municipales et métropolitaines³⁰⁶ qui ont conduit à sa mise en suspens. Ces élections ont été source de changements avec l'arrivée de nouvelles majorités, dont les écologistes. Certains membres du Collectif Plein La Vue, créé en 2017 avec pour volonté de réduire la pression publicitaire, ont été élus³⁰⁷. Dans leur programme électoral, les enjeux de publicité sur l'espace public étaient en bonne place. La nouvelle majorité a donc fait le choix de charger le 21^e vice-président des sujets « climat, énergie et réduction de la publicité ». Le but est de rattacher davantage le RLPi à une politique publique « environnement », alors qu'il est traditionnellement rattaché à l'urbanisme réglementaire. Le projet a donc repris au cours de l'année 2020 avec une ligne conductrice renforcée, même si 80% du projet initial a été maintenu. Les règles ont été renforcées sur les dispositifs d'affichage publicitaire numériques et sur les grands formats, et le nombre de zonages a drastiquement diminué, passant de 16 à 9 zones. La concertation publique n'a pas été réouverte par le nouvel exécutif.

Un fort dynamisme militant qui compense la faible mobilisation citoyenne

Les mouvements militants écologistes lyonnais mènent depuis plusieurs années de grandes campagnes anti-publicité sur le territoire. En 2017, le Collectif Plein La Vue a spécifiquement été créé en raison du RLPi qui était en cours d'élaboration. Benjamin Badouard, fondateur du collectif, avait des relations médias et des contacts au sein des associations. Il a donc pu lancer et animer le collectif avec une très forte dynamique de départ dans la mesure où des rencontres étaient organisées toutes les semaines. Il y a eu une réflexion sur les modes d'action à conduire et les compétences des différents membres ont été mobilisées : vision médiatique, mobilisation politique, connaissances techniques (deux membres du collectif sont urbanistes) et administratives. Le collectif est rapidement parvenu à se faire connaître dans la presse (une vidéo du youtubeur Partager C'est Sympa sur le sujet des panneaux publicitaires y a largement contribué) et à créer une forme de pression citoyenne sur les élus. Dès sa création en 2017, le collectif a lancé la pétition « Des arbres, pas des pubs » qui a obtenu environ 10 000 signatures en quelques semaines, ce qui lui a permis de demander à la métropole d'être intégré au processus de concertation.

L'année 2018 a été marquée par l'essor des actions anti-publicités. Le mouvement pour la justice sociale et climatique, Alternatiba ANV Rhône, très mobilisé sur le sujet, a constaté que le public mobilisé était trop restreint. Il a donc choisi avec d'autres collectifs de mettre en avant le lien entre climat et publicité pour convaincre le public des marches climat, et ainsi faire du RLP(i) pour un sujet politique avant d'être un sujet technique. Une forte dynamique a émergé et s'est structurée autour de trois organisations aux rôles assez définis et complémentaires :

- Le Collectif Plein La Vue et RAP ont fait du plaidoyer et noué le dialogue avec les différentes parties prenantes, tout en participant à des actions de recouvrement publicitaire ou d'extinction d'enseignes pour appuyer leur plaidoyer ;
- Alternatiba Rhône a coordonné et organisé des actions de désobéissance civile et des mobilisations citoyennes pour mettre en valeur le travail des deux autres organisations et ainsi augmenter le rapport de force.

En parallèle, des alliances sont également créées avec les mouvements féministes autour des publicités sexistes, et avec un mouvement chrétien contre la publicité.

Les membres d'Alternatiba Rhône, du Collectif Plein La Vue et de RAP ont ainsi fait du tractage sur de petites communes plutôt ancrées à droite sur l'échiquier politique. Ces communes étaient stratégiques dans la mesure où les habitants sont généralement attachés à leur cadre de vie et donc alliés de circonstance contre la publicité. L'objectif était de faire pression sur les élus de droite pour qu'ils soient contre un RLPi trop

³⁰⁶ La métropole de Lyon a un statut particulier, il s'agit de la seule métropole où les 150 membres du conseil métropolitain sont élus au suffrage universel direct.

³⁰⁷ Benjamin Badouard, fondateur du collectif qui travaillait à l'époque pour Europe Ecologie Les Verts est à présent élu de la circonscription Lyon-Est et 1^{er} Conseiller membre de la Commission Permanente.

permissif. Cette stratégie a permis de retarder le premier projet de la précédente mandature qui, selon Alternatiba Rhône, ne réduisait pas assez la pression publicitaire. Il devait notamment autoriser les écrans numériques, ou encore les bâches publicitaires géantes pour la rénovation des façades des bâtiments résidentiels.

Le Collectif Plein La Vue a quant à lui activement pris part aux réunions de concertation pour exposer les demandes citoyennes avec, selon le collectif, une forte légitimité populaire, face à des syndicats d'afficheurs qui défendaient des intérêts particuliers. Il a pu en parallèle rencontrer ponctuellement un membre du cabinet de l'ancien président de la métropole et Patrick Veron, qui était conseiller en charge du dossier. En raison de son écho médiatique qui pouvait s'avérer dérangeant pour les élus, le collectif est parvenu à être relativement entendu. Il a usé à plusieurs reprises de la stratégie du *name and shame* à l'encontre de maires de la métropole. Les afficheurs, à l'exception de JCDecaux, ont rapidement souhaité rencontrer le collectif. Contrairement aux collectifs militants, ces professionnels étaient bien entendus par les collectivités territoriales, car ils travaillaient bien souvent depuis plusieurs années avec elles. Ces collaborations faisaient en sorte que la réglementation de la publicité se cantonne à une approche technique et non politique. Par conséquent, le collectif a cherché à faire de la polémique dans les médias pour exposer les élus et les mettre face à leurs responsabilités. Cette stratégie a conduit les afficheurs à intervenir sur le même registre. *In fine*, il s'agissait de donner à cet engouement militant une traduction politique en expliquant le RLPi n'était pas qu'un objet technique, mais une question politique.

Le 24 mars 2019, la veille de la Journée mondiale contre la publicité, Alex Montvernay, porte-parole d'Alternatiba Rhône a été interpellé à Lyon lors d'une action de désobéissance civile qui a consisté à coller 200m² d'affiches publicitaires sur le conseil métropolitain pour dénoncer un RLPi jugé permissif. Sa comparution devant le tribunal correctionnel était initialement prévue le 7 octobre 2019, mais elle a finalement été reportée et renvoyée devant une juridiction collégiale. Le procès s'est finalement tenu le 2 juin 2020 durant la campagne du 2^e tour des élections municipales ou métropolitaines. Durant cette période, les différents collectifs militants ont essentiellement mené des actions politiques et de plaidoyer en raison du COVID-19. Ils sont parvenus à obtenir le soutien de Delphine Batho, ancienne ministre de la Transition écologique, et de Mehdi Khamassi, chercheur en neurosciences au CNRS, qui sont tous deux venus témoigner au procès. De plus, l'actuel maire de Lyon Grégory Doucet et l'actuel président de la métropole Bruno Bernard avaient donné leur soutien à Alex Montvernay et annonçaient leur opposition aux écrans publicitaires numériques. Ce procès et ces prises de position ont obligé plusieurs élus et politiques à réagir et se positionner sur la question de la publicité.

Une co-construction délicate en raison du cadre juridique de la concertation

L'un des enjeux dans la phase d'élaboration est de savoir à quel point les citoyens sont outillés pour participer et pouvoir donner un avis éclairé et détaillé sur un document assez technique et précis. Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où certains collectifs militants doivent faire appel à des urbanistes et des juristes afin de les aider à examiner les projets de RLP(i). À Lyon, la phase de concertation a été la plus efficace pour pallier cette difficulté. C'est au cours de cette phase que le projet a le plus évolué. Pourtant, moins de 1% des habitants de la métropole ont participé à cette étape. Selon la métropole, le nombre d'avis reçus reste tout de même énorme au regard des autres concertations. « *Lorsque nous sommes avec un PLU, les habitants vont venir voir quel est le droit à construire sur leur terrain. Ils se sentent directement concernés parce qu'il s'agit de leur propriété [hormis lorsqu'ils sont locataires] ou bien parce que les décisions de leurs voisins peuvent indirectement les impacter* », explique-t-elle. Dans le domaine de l'urbanisme, il est effectivement possible d'interroger les habitants en amont afin de connaître ce qu'ils souhaiteraient obtenir dans leur quartier (bar, commerce, etc.), ce qui est en revanche beaucoup plus complexe pour la publicité. En résulte une conception technique de la question de la publicité extérieure où la co-construction est défailante. « *Partant de là, nous nous sommes demandé comment aborder le sujet avec les citoyens qui ne se sentiront pas forcément concernés dans leur quotidien. L'avantage des collectifs tels que Plein La Vue, c'est qu'ils jouent un rôle de relai. Au départ,*

ils sont arrivés vers nous avec des positions très générales, puis au fil de nos échanges, ils ont élaboré des propositions de plus en plus précises », analyse la métropole.

Des contrats de mobilier urbain à prendre en compte pour éviter le versement d'indemnités

La volonté métropolitaine de réduire fortement la place de la publicité a suscité des tensions avec certaines communes. Elles ne portaient pas sur un type spécifique de support, mais plutôt sur la stratégie globale. Le clivage entre les collectivités favorables ou opposées au projet semblait fortement lié à la couleur politique des élus, hormis pour le mobilier urbain. Le fait de vouloir réduire les dimensions de l'affichage sur ce type de support a suscité la réticence d'une grande majorité des collectivités, car ces dernières y ont fortement recours pour communiquer. Néanmoins, la métropole a veillé à ne pas exposer la dizaine de communes ayant des contrats de mobilier urbain à des contentieux qui auraient pu leur imposer le versement d'indemnités au contractant. Ces contrats se termineront au plus tard en 2027 et un certain nombre de dispositifs fait actuellement 8m² alors que le nouveau RLPi limitera la dimension à 2m² ou 4m² selon les zones. Par conséquent, une règle stipule que dans certaines zones, la dimension maximale de 2m² ou 4m² pour le MUPI ne s'applique qu'au 1er janvier 2026 avec un délai de mise en conformité de deux ans.

Il existe certaines particularités lyonnaises dans la répartition des compétences : si les abris-voyageurs pour les bus sont gérés par la métropole, ceux pour les tramways sont gérés par SYTRAL Mobilités³⁰⁸, le syndicat mixte des transports. Le tramway constitue un domaine public particulier dans la mesure où les lignes sont pratiquement en dehors de la voirie et que les stations sont rarement situées sur le trottoir même. Cela peut expliquer cette gestion particulière des stations de tramway. Pour l'heure, il existe deux contrats : l'un avec JCDecaux pour le marché de la métropole (l'exploitation publicitaire des abris-voyageurs des bus et taxis), l'autre avec Clear Channel pour le marché SYTRAL Mobilités (l'exploitation publicitaire du tramway et de ses abris-voyageurs, du métro, des espaces d'affichage sur les bus et des Parcs Relais du réseau). Du fait de cette répartition des contrats, l'équipe projet a mis en place des séances de travail régulières avec le SYTRAL. Il s'agissait de connaître leurs besoins pour mieux ajuster le zonage du RLPi et de la même manière que pour les communes, de ne pas les contraindre à verser des indemnités à Clear Channel. L'interdiction de la publicité dans les zones 1 et 2 ne devrait impacter qu'une seule station de tramway. Actuellement, le SYTRAL a pour projet la mise en œuvre de nouvelles lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) et travaille donc avec la métropole sur la localisation des stations à partir du zonage pour déterminer ce qui sera compatible en matière d'affichage publicitaire.

En ce qui concerne son propre contrat avec JCDecaux, la métropole n'a pas pris les mêmes précautions. Lorsque la règle des 2m² ou 4m² entrera en vigueur en 2028, son contrat ne sera pas terminé (il prendra fin en 2032) et 150 MUPI de 8m² devront être retirés. La collectivité est donc en renégociation avec l'entreprise, ce qui pourrait se traduire éventuellement par le versement de compensations financières. D'après l'agent de la DDT, la métropole aurait initialement proposé à JCDecaux de remplacer les dispositifs de 8m² par quatre panneaux de 2m². JCDecaux aurait refusé cette proposition de compromis, par conséquent le financement des VLS Vélo'v de l'opérateur est remis en question.

Des RLP frappés de caducité

Le 14 juillet 2022, un certain nombre de RLP communaux sont devenus caducs et le RNP est entré en vigueur (cf. encadré ci-dessous) avec des délais de mise en conformité variables entre les publicités, préenseignes et enseignes. Officiellement, cette problématique concernait les communes, la DDT et non la métropole. Cependant, cette dernière a joué un rôle d'intermédiaire en contribuant à la mise en place d'un processus de travail entre les communes et la DDT. Selon le Code de l'environnement, seuls les dossiers portant sur les enseignes situées dans les périmètres patrimoniaux sont instruits, car ces enseignes sont soumises à autorisation préalable. Toutefois, les grosses communes telles que Villeurbanne ont fait le choix d'agir de la

³⁰⁸ SYTRAL Mobilités est l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) de la métropole de Lyon et l'autorité organisatrice de transports non urbains (AOT) sur le département du Rhône.

même manière que lorsque leur RLP était encore en vigueur. En accord avec la DDT, ces communes continuent donc à recevoir les dossiers (les déclarations préalables ou les dossiers soumis à autorisation). Il s'agit également de vérifier que les propriétés des dispositifs respectent les règles du futur RLPi et donc de faire de la pédagogie auprès des commerçants. Pour les différents dispositifs publicitaires, cela ne pose pas de problème immédiat, car le délai de mise en conformité est de deux, et le nouveau RLPi devrait être entré en vigueur d'ici cette date. Néanmoins, tant que le RNP sera en vigueur, toute implantation de nouveaux dispositifs ou de réinstallation d'anciens dispositifs qui avaient été retirés en raison de travaux est interdite dans les périmètres patrimoniaux.

Point juridique

Passage d'un RLP(i) de première à deuxième génération

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE) a réformé le RNP et la procédure d'élaboration des RLP(i). Cette loi comporte des mesures transitoires pour les RLP(i) de première génération, c'est-à-dire en vigueur antérieurement au 12 juillet 2010. Ces mesures correspondent au délai accordé aux collectivités pour modifier ou réviser leur RLP(i) et ainsi les transformer en règlement de deuxième génération. Au-delà de cette phase transitoire, le RLP(i) devenait caduc et le territoire était de nouveau couvert par le RNP avec un nouveau délai de mise en conformité de deux ans pour les publicités et préenseignes, et de six ans pour les enseignes. De plus, le maire perdait sa compétence de pouvoir de police qui était transférée au préfet. Initialement, toutes les collectivités se sont vues accorder un délai de 10 ans, soit jusqu'au 14 juillet 2020³⁰⁹.

Cependant, le délai a été plusieurs fois rallongé :

- Depuis le 29 décembre 2019, les intercommunalités compétentes en matière de PLU, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon se sont vus accorder 12 ans. Les RLP(i) ont été frappés de caducité le 14 juillet 2022.
- Depuis le 19 juin 2020, les réglementations spéciales ont obtenu six mois supplémentaires pour devenir des RLP(i) de deuxième génération. Ils ont été frappés de caducité le 14 janvier 2021.

Méthode employée pour définir le zonage

Pour construire le zonage, la métropole est partie du PLU-H et des fonctions des espaces : zones économiques, zones résidentielles, quartiers de centre-ville, de centre-bourg, territoires de nature en ville (des grands parcs urbains ou encore des quartiers résidentiels très peu denses où la nature est prédominante). Ensuite, de grands axes de communication ont été identifiés à l'intérieur des zones résidentielles et des quartiers centraux.

Entre 2019 et 2020, le nombre de zones a fortement évolué en passant de seize à neuf. Cette réduction s'explique par un changement d'approche vis-à-vis des dispositifs numériques. Initialement, ils devaient être autorisés de façon parcimonieuse. Une certaine marge de manœuvre était donnée aux communes sur leur territoire. Cela a en quelque sorte donné lieu à un zonage « à la carte » composé de nombreux sous-zonages dépendamment du choix de chacune : numérique autorisé ou interdit. Finalement, lorsqu'il a été décidé d'interdire sur l'ensemble du territoire le numérique et les bâches publicitaires, les choses se sont simplifiées, harmonisées et les sous-zonages ont été enlevés.

Alternatiba Rhône considère que la publicité est quasiment inexistante dans les quartiers favorisés de Lyon tandis que les périphéries de Lyon sont confrontées à beaucoup de publicités, car la préservation du cadre de

³⁰⁹ Article L.581-14-3 du Code de l'environnement, en vigueur entre le 14 juillet 2010 et le 29 décembre 2019.

vie n'est pas un objectif très prégnant dans ces quartiers. Néanmoins, la métropole réfute l'idée d'une superposition entre les quartiers de la politique de la ville et les zones les moins restrictives en matière de publicité. « *En fait, nous n'avons pas regardé où étaient les territoires « politique de la ville ». Nous avons regardé la typologie d'habitat, mais pas celle de classe sociale. Les quartiers résidentiels, pavillonnaires, collectifs publics ou privés sont tous dans la zone quatre où la publicité sur mobilier urbain de 2m² sera la seule autorisée* », explique-t-elle. Certaines parties de quartiers pourront se situer en zones 6 ou 7 avec moins de restrictions, mais ce sera également le cas pour des quartiers gentrifiés en raison des grands axes de communication qui les traversent. Il s'agit d'une logique à laquelle le Collectif Plein La Vue s'oppose. S'il se dit assez satisfait du zonage établi par le RLPi, il reproche tout de même la logique des axes routiers qui ne sont pas correctement préservés. Même si les dimensions des affichages ont été réduites, elles restent encore plus importantes que dans les autres zones et les dispositifs pourront toujours être éclairés.

Méthode employée pour élaborer les règles de densité

Pour déterminer les critères de densité, l'équipe projet a créé des simulations de densités différentes appliquées à cinq axes variés (commerciaux, industriels, centraux). Ensuite, il s'est agi d'un choix politique. Ces règles de densité s'appliqueront à tous les supports publicitaires en dehors du mobilier urbain qui n'y est pas soumis. Les élus avaient initialement demandé l'élaboration d'une règle similaire pour le mobilier urbain, mais l'équipe projet n'a pas su l'écrire. « *Par exemple, au carrefour de la place Gabriel-Péri où il y a six voies de circulation, une station de tramway au sud et une station de métro avec plusieurs sorties le long des axes, si nous mettons une règle de densité, nous imposerons à une personne qui ne connaît pas le quartier de traverser le carrefour pour aller voir le plan du quartier, explique la métropole. Par conséquent, une règle de densité nous contraindrait à ne laisser qu'un seul MUPI à de nombreux carrefours : ce ne serait pas viable. Et puis nous avons la maîtrise du contrat, il s'agit de notre gouvernance, donc nous veillerons à ce qu'il n'y ait pas sur les trottoirs des MUPI tous les 20 mètres* ». Comme elle le rappelle, sortir du modèle de mobilier urbain financé par la publicité pour basculer sur un modèle de gestion en régie des dispositifs d'affichage relève d'un choix politique.

Point juridique

Règle de densité et règle d'interdistance

Dans l'article R581-25, il n'y a pas de règle de densité pour les dispositifs qui sont installés sur le domaine public. La règle de densité concerne uniquement les dispositifs qui sont installés chez les particuliers sur les unités foncières. Le texte est assez alambiqué à comprendre, mais la règle de densité est un linéaire de façade. Il s'agit de calculer le nombre de dispositifs maximum que peut accueillir une parcelle en fonction du linéaire de façade de l'unité foncière sur la voie publique. Donc, cela revient à compter les mètres de la façade de l'unité foncière. Si le résultat est en dessous de 40 mètres linéaires ou de 80 mètres linéaires alors la publicité est autorisée. En revanche, sur le domaine public, la méthode de calcul ne peut fonctionner, car le trottoir ou la route sont continus. Cela fait en sorte qu'il n'y a pas de règle nationale, mais un règlement local peut instituer une règle. Par exemple, une règle d'interdistance pourrait être imaginée. Cela consisterait à dire que pour une catégorie de mobilier urbain, chaque dispositif doit être espacé d'un certain nombre de mètres. Néanmoins, cette règle d'interdistance ne peut pas concerner tous les types de mobilier urbain : un abri voyageur répond à une problématique liée aux transports en commun et non à la publicité. Donc cette règle pourrait essentiellement s'appliquer aux MUPI en veillant à ce qu'ils ne soient pas trop proches des abris voyageurs qui contiennent également de la publicité.

La réintroduction de la publicité dans les espaces patrimoniaux

Le projet de RLPi autorise la publicité dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables (SPR). La métropole précise qu'il ne s'agit pas d'une réintroduction via le RLPi, mais d'un maintien des dispositifs

publicitaires dans la mesure où les RLP communaux (entre autres celui de Lyon et de Villeurbanne) les avaient déjà autorisés³¹⁰. Pourtant, l'agent de la DDT affirme que tous les RLP de première génération élaborés avec les architectes des Bâtiments de France (ABF) ont maintenu la règle du RNP en interdisant les publicités dans tous les périmètres de monuments classés ou inscrits. La publicité ne sera pas autorisée sur l'ensemble des SPR, certains seront classés en zone 2. « *La quasi-totalité du centre de la ville de Lyon est touchée par des périmètres SPR. Ne pas interdire la publicité sur l'ensemble de ces périmètres est un choix politique et financier* », justifie la métropole. D'après l'agent de la DDT, la métropole a fait ce choix en raison d'une autre mesure susmentionnée : la réduction du format des dispositifs d'affichage sur mobilier urbain à 2m². Dans la mesure où la métropole souhaitait que JCDecaux remplace les dispositifs de 8m² par quatre dispositifs de 2m², elle pronostiquait un nombre très important de panneaux de 2m² à installer sur le territoire. La solution était donc de réintroduire ces dispositifs dans le périmètre des monuments classés ou inscrits. Cette mesure a conduit l'ensemble des membres de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)³¹¹ à voter contre le projet de RLPi. Il s'agit d'un avis simple et non d'un avis conforme, la métropole peut donc passer outre.

Paysages de France est fortement opposé à la mesure tandis que le Collectif Plein La Vue n'y voit pas un enjeu prioritaire dans l'ordre de ses préoccupations. Selon lui, il est davantage problématique que les personnes qui habitent le long d'axes routiers très passants et qui subissent déjà de nombreuses nuisances soient en plus de cela contraintes de subir des dispositifs publicitaires de grandes dimensions. Il s'agit d'une question de cohérence. « *Tout le monde comprend qu'il ne faut pas de publicité dans les secteurs monuments historiques, le collectif voulait donc repolitiser des problématiques non traitées telles que les axes routiers. La bataille s'est centrée sur les endroits qui n'étaient pas du tout protégés* », explique le collectif. Pour Paysages de France, les dispositifs publicitaires doivent être interdits d'un maximum d'endroits et maintenir la publicité dans les zones patrimoniales au motif d'un rééquilibrage entre les quartiers confrontés à de la publicité s'apparente à un nivellement par le bas.

L'absence d'étude d'impact du RLPi en matière de retombées économiques

Il n'y a pas eu d'étude d'impact des mesures du RLPi en matière de retombées économiques, notamment pour les opérateurs. Il a été considéré que le coût et le temps nécessaires pour une telle étude d'impacts étaient disproportionnés par rapport à la fiabilité du résultat. Plusieurs milliers de dispositifs sont présents sur le territoire métropolitain. Afin de pouvoir réaliser les simulations de densité (évoqué ci-dessus), le groupe projet a répertorié l'ensemble des dispositifs présents sur les cinq axes étudiés. Il a ensuite déterminé tous les espaces pouvant supporter de la publicité et des préenseignes au regard des RLP en vigueur. Sur l'ensemble des emplacements potentiels, seuls 30% étaient utilisés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la non-exploitation des 70% restants : des propriétaires refusant que leur mur supporte de la publicité, des localisations moins attractives, moins visibles, trop exploitées, etc. Selon la métropole, la raréfaction des possibilités d'affichage pour rendre ces emplacements non exploités davantage attrayants. « *Au mieux, nous pouvions dire combien de panneaux disparaîtraient, mais il n'y a que les professionnels qui pouvaient nous dire combien ils en réinstalleraient. L'étude d'impact ne serait donc pas fiable parce que nous n'avons pas tous les éléments de l'équation. Ensuite, au sein des grands groupes, quelle est la part de l'emploi local strictement liée à la publicité privée [publicité extérieure dont le dispositif se situe ou prend appui sur une propriété privée] ? Nous ne le savons pas. La question de l'impact sur l'emploi pour les petites entreprises locales ou régionales est plus facile à calculer...quoique, déterminer la part de leurs activités directement impactées par la métropole dans leur chiffre d'affaires global ne serait pas simple* », argumente-t-elle. Ces petites entreprises locales ont l'habitude de travailler dans des communes rurales et donc sur du petit format, car le RNP ne permet pas des

³¹⁰ Si l'article L.581-8 du Code de l'environnement interdit dans les agglomérations la publicité aux abords des monuments historiques et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, il permet également de déroger à cette interdiction via un RLP(i).

³¹¹ La CDNPS comprend une formation spécialisée dite « de la publicité ». Cette commission est chargée d'étudier et de donnant un avis sur les RLP(i). Le 3^{ème} collège de cette formation spécialisée est composé de personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement, de représentants d'organisations agricoles ou sylvicoles. Les membres de chaque formation spécialisée sont par ailleurs désignés par arrêté préfectoral pour une durée de trois ans.

formats supérieurs à du 4m². Théoriquement, elles peuvent donc être outillées pour réagir et aller chercher de nouveaux contrats que nous pourrions qualifier de « niches ».

En ce qui concerne les annonceurs éventuels, le Collectif Plein La Vue a interrogé 200 petits commerçants de proximité pour connaître leur rapport à la publicité extérieure. Il en est ressorti que la très grande majorité d'entre eux n'avaient pas recours à la publicité et éteignaient leurs enseignes notamment pour des raisons économiques (cf. annexe 5 pour une présentation des propositions d'encadrement de la publicité émanant des organisations militantes). Ce constat contraste avec l'argumentaire des afficheurs qui mettent en avant des données qui démontrent que la publicité extérieure est très utilisée par les commerces locaux. Or, comme le souligne le collectif, il y a une différence entre de petits commerçants et des commerces locaux franchisés avec une force de frappe économique conséquente.

Vers une mutualisation des enseignes scellées au sol

Sur une route en périphérie qui pourrait s'apparenter à une entrée de ville commerciale, il y a parfois quatre activités commerciales différentes dans un même local. Si chacune des entreprises installe une enseigne scellée au sol, elle sera nécessairement petite. En revanche, si ces quatre enseignes sont mutualisées sur un seul scellé au sol, dans ce cas il pourra être d'une dimension supérieure. Pour élaborer cette mesure, la métropole s'est servie du retour d'expérience des communes qui appliquaient déjà ce principe et de la DDT du Rhône. Il est fortement reproché à la collectivité d'avoir de toutes petites enseignes scellées au sol dans différentes zones. Les très gros totems des stations-service devront disparaître pour laisser place à de plus petits dispositifs : ce rétrécissement n'est pas impossible étant donné qu'une station-service située sur les quais du Rhône (Lyon 4) a d'ores et déjà une enseigne d'environ un mètre de haut sur laquelle tous les prix sont affichés. Pour l'agent de la DDT, le problème porte davantage sur la complexité des règles établies, avec énormément de cas de figure, ce qui rendra leur application périlleuse.

Mettre en œuvre la formation des communes au RLPi

Faire en sorte que le RLPi soit respecté sur l'ensemble des territoires communaux est un sujet complexe. L'une des solutions sera finalement imposée à la métropole dès le 1er janvier 2024 avec le transfert de la compétence du pouvoir de police. Initialement, elle ne le souhaitait pas.

Dans tous les cas, dès que le RLPi sera approuvé, les communes reprendront l'instruction durant une période transitoire. Il est nécessaire qu'elles soient outillées et formées comme cela avait été fait pour le PLU-H. Depuis janvier 2023, la métropole travaille à l'élaboration d'un guide pratique et de fiches techniques en direction des communes, mais également des professionnels. Il s'agit d'une demande de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), de métiers et de l'artisanat (CMA) et des professionnels de l'enseigne.

L'échelon territorial (commune ou métropole) qui instruira les dossiers pour les demandes d'enseignes n'a pas encore été décidé. En urbanisme, la métropole conseille les communes dans l'application du PLU-H. Elle fait appel à des architectes-conseils qui sur certains permis de construire apportent un regard extérieur. La métropole se demande si elle suivra la même méthode avec des conseillers pour l'insertion urbaine et paysagère des enseignes.

Phénomène pétitionnaire rencontré lors de l'enquête publique

Il n'y a pas eu de problèmes particuliers durant cette phase. Aujourd'hui, les collectivités fonctionnent avec des systèmes numériques pour les enquêtes publiques. Les adresses IP sont contrôlées pour s'assurer de la fiabilité de la procédure. En revanche, il y a eu trois phénomènes pétitionnaires de différentes natures :

- Une pétition de professionnels situés à différents endroits du territoire national ;
- Une pétition d'habitants-citoyens davantage lyonnais, car liés aux associations militantes comme RAP, Alternatiba Rhône ou le Collectif Plein La Vue ;

- Une pétition de l'association Cyberacteurs avec des répondants de toute la France.

Les professionnels ont critiqué le fait que des citoyens n'habitant pas dans la métropole puissent tout de même donner leur avis. Ce à quoi la métropole répond : « *ce n'est pas un système de vote, tout le monde a le droit de donner son avis. Et ce n'est pas parce que nous recevons davantage d'avis favorables que nous maintiendrons le RLPi en l'état, et inversement.* » La métropole se garde le droit de le modifier en fonction de ce qu'elle juge pertinent de prendre en compte dans les avis qui ont été formulés, puis étudiés.

Point juridique

Évolutions possibles du RLP(i) entre l'arrêt et l'approbation

Le président de l'intercommunalité ou le maire peut faire évoluer le RLP(i) uniquement pour tenir compte :

- Des avis joints au dossier ;
- Des observations du public ;
- Des avis des personnes publiques associées (PPA) ;
- Des avis des personnes publiques consultées (PPC) ;
- Des conclusions du commissaire enquêteur.

Toutefois, ces évolutions ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du projet de règlement. Dans le cas contraire, une seconde délibération doit avoir lieu pour arrêter le nouveau projet et une nouvelle enquête publique doit être organisée.

Si ces étapes ne sont pas respectées, une juridiction administrative pourrait prononcer une annulation ou une suspension du RLP(i). En effet, dans un délai maximum de six mois après l'entrée en vigueur du RLP(i), une personne peut l'attaquer en invoquant son illégalité pour vice de forme ou de procédure. Ce délai ne s'applique pas lorsque le vice de procédure concerne une méconnaissance ou une violation manifeste des règles de l'enquête publique³¹².

Cependant, une part importante de ces avis n'est pas assez étayée pour permettre à la métropole d'ouvrir le dialogue pouvant conduire à d'éventuelles modifications. Pour illustrer ce constat, la métropole prend l'exemple d'un publicitaire qui s'oppose au RLPi parce que ce règlement va l'empêcher de travailler, mais qui n'indique aucun changement à apporter afin de remédier à sa problématique. A contrario, des demandes beaucoup plus précises ont pu mettre en lumière les effets pervers de certaines mesures et ont conduit à un réajustement du projet règlementaire. « *Mais finalement il s'agit souvent d'avis binaires (pour ou contre) sans véritables propositions d'amendement au projet* », conclut la métropole.

Les avis des personnes publiques associées et des associations sur le projet de RLPi

De manière générale, la grande majorité des personnes publiques associées ont émis un avis défavorable de même que les membres de la commission d'enquête. En revanche, les associations ont pour la plupart souligné les avancées. Le projet actuel de RLPi a, selon le Collectif Plein La Vue, le mérite de mettre un énorme coup de frein aux abus publicitaires. Par conséquent le collectif soutient et félicite les élus pour avoir pris cette décision malgré les pressions auxquels ils doivent faire face et aux contraintes économiques que ce RLPi engendrera (par rapport à la TLPE). Néanmoins, « *ce règlement ne répond pas à l'objectif de réduction drastique de la publicité dans la métropole, notamment en raison du mobilier urbain de JCDecaux supportant de la publicité* », regrette le collectif.

³¹² Article L.581-14-1 du Code de l'environnement.

À l'issue de l'enquête publique, l'ensemble des membres de la commission d'enquête ont émis un avis défavorable. Selon eux, la métropole n'a pas su démontrer l'impact positif du projet de RLPi sur l'activité économique alors que l'une des principales orientations (pouvant être compris comme l'un des objectifs) du projet était de développer l'attractivité économique de la métropole et de ses territoires³¹³. En ce qui a trait aux dispositifs d'affichage publicitaire, la commission relève une incohérence en matière de numérique « *dans la mesure où la publicité numérique doit être complètement interdite sur l'ensemble du territoire tandis que l'affichage municipal numérique sera autorisé*³¹⁴ ». La réglementation du mobilier urbain est également critiquée, car jugée trop permissive par comparaison aux règles s'appliquant pour les autres dispositifs, ce qui remet selon eux en cause la cohérence globale du projet³¹⁵. Enfin, les membres de la commission émettent une certaine réserve concernant les règles en matière d'enseignes parce que leur remplacement pourrait générer d'« *inutiles gaspillages*³¹⁶ ».

³¹³ Bernet, Philippe, Karine Buffat-Piquet et Roland Dassin. 2022. *Conclusions. Enquête publique. Règlement local de publicité (RLP) de la Métropole de Lyon*. Tribunal administratif de Lyon. Dossier n° E21000153/69, 18. https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/grands-projets/concertation-reglementaire/rlp/rapport-commission-ep/02_rlp-ep_conclusions-lyon.pdf

³¹⁴ *Ibid.*, 15.

³¹⁵ *Ibid.*, 16.

³¹⁶ *Ibid.*, 17.

Sur le territoire métropolitain grenoblois : illustration d'un territoire en transition à travers la publicité

En 2015, le contrat de mobilier urbain d'information qui lie l'opérateur JCDecaux et la ville de Grenoble arrivait à son terme. L'exécutif a alors choisi de ne pas renouveler son contrat afin de lutter contre la publicité extérieure sur le territoire. Quatre ans plus tard, de nouveaux dispositifs d'affichage d'information culturelle et institutionnelle sont déployés sur le territoire : il s'agit des dispositifs VOX. En parallèle, la métropole a élaboré un RLPi qui a finalement été adopté en 2020. Cette lutte contre la pression publicitaire, non sans impacts sur la direction de la communication, s'inscrit dans une démarche plus globale de transition de la ville de Grenoble.

Le retrait du mobilier urbain financé par la publicité : Grenoble rompt avec le modèle prédominant

- Cheminement de cette décision

Lors de la campagne électorale pour les élections municipales de 2014, Éric Piolle avait annoncé vouloir retirer un maximum de publicités présentes dans l'espace public. Les motivations étaient multiples : préserver les paysages, désencombrer l'espace public à des fins de végétalisation et de développement des infrastructures pour les mobilités douces, lutter contre les injonctions à la consommation, tendre vers une liberté de réception des messages publicitaires ou encore protéger les enfants de messages pouvant être nocifs. Le contrat de mobilier urbain entre la ville de Grenoble et JCDecaux arrivant à échéance le 31 décembre 2014, la nouvelle majorité a donc fait le choix de ne pas le renouveler. Cette décision a conduit au retrait de 326 dispositifs d'affichage³¹⁷ et à une perte pour la ville des recettes liées aux redevances. Selon les calculs du nouvel exécutif, si JCDecaux versait 600 000 euros par an à Grenoble dans le cadre du précédent contrat (2004-2014), le montant de ces recettes serait redescendu à 150 000 euros avec un nouveau contrat³¹⁸. Afin de compenser cette perte, l'exécutif a diminué les frais de bouche et les indemnités des élus, et a supprimé les voitures de fonction. À la suite de cette décision, les seuls dispositifs publicitaires présents sur la commune étaient des panneaux installés sur le domaine privé et les abris-voyageurs gérés par JCDecaux au profit du Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG)³¹⁹. En 2019, le contrat de mobilier urbain financé par la publicité entre JCDecaux et de la SMMAG a été renouvelé jusqu'en 2031 avec quelques modifications et l'introduction de certaines clauses environnementales³²⁰. Le SMMAG avait annoncé ne pas être financièrement en mesure de reprendre le marché des abris voyageurs en gestion directe.

- Les impacts sur la communication municipale

Cette décision a eu un impact sur la direction de la Communication dans la mesure où le service a perdu environ 200 faces d'affichage. Toutefois, Mme Touchard, cheffe du service Communication, nuance, car selon elle, les faces dont disposait la collectivité n'étaient pas les plus optimales. « *Ils nous donnaient ce qu'ils n'arrivaient pas à vendre*, explique-t-elle. *Il y a beaucoup de fantasmes autour de l'affichage municipal et de la prétendue visibilité énorme que cela avait.* » Mais dans l'esprit de certains agents, il peut être rassurant d'avoir une visibilité sur l'espace public à travers le réseau d'affichage municipal. Juste après le retrait des dispositifs JCDecaux, la ville a mis en place des dispositifs provisoires qui sont toujours présents dans la ville. Il s'agit de 15 totems dédiés à l'affichage culturel et institutionnel dont l'esthétisme n'a pas fait l'unanimité, mais qui tenaient correctement au sol. En complément, 166 panneaux d'affichage libre ont été ajoutés aux 135 déjà existants. Les habitants n'ont pas été très satisfaits de ces dispositifs, mais il s'agissait pour la ville

³¹⁷ 15 panneaux de 2m² situés sur les kiosques, 18 panneaux publicitaires de 8m², 227 MUPI de 2m² et 32 MUPI de 8m², 14 dispositifs de 8m² sur les abribus (une face de publicité, une face d'information municipale, une face avec un plan de la ville, une horloge). Source : Grenoble. s.d. « Grenoble libère l'espace public et développe les expressions citoyennes au bénéfice de tous. », *Dossier de presse*. https://www.grenoble.fr/uploads/Externe/41/6_746_DP_pub.pdf

³¹⁸ Il est à noter que cette estimation n'a pas été validée par JCDecaux.

³¹⁹ Il y a également les chevalets situés sur l'espace public et faisant généralement office de préenseignes.

³²⁰ Utilisation du bois local, utilisation de l'eau de pluie pour l'entretien, diminution graduelle de l'éclairage à partir de 18h et jusqu'à 22h, démontage de 280 faces publicitaires, etc.

d'assurer un service minimum d'affichage. Le monde culturel grenoblois a également montré une certaine réticence quant à ces changements. Il s'agit notamment des grandes salles telles que le Palais des Sports, alors même que cet établissement est directement géré par la ville.

En parallèle, Lucille Lheureux, élue chargée à l'époque des espaces publics, a commandé un travail sur les outils de communication afin de répondre à une volonté politique forte : la ville au service des habitants. Afin de trouver un nouveau concept de mobilier urbain d'information, la ville a lancé la démarche « Design la ville ». Trois candidats ont été sélectionnés avec l'appui de la Cité du Design de Saint-Étienne sur la base de leur projet et en 2017, une journée d'exposition des trois prototypes a été organisée à l'Hôtel de Ville pour recueillir l'avis des habitants. Le concept « VOX » (voix du porte-voix) du designer Alexandre Moronnoz a été sélectionné. Ces nouveaux dispositifs ne comportent pas de publicité et sont de trois dimensions. Alors qu'ils ont été déployés petit à petit à partir de 2019 pour atteindre un nombre de 16 dispositifs, la collectivité se dit satisfaite de ces structures d'affichage qui, selon elle, sont modernes et bien identifiées. La direction de la Communication rencontre néanmoins quelques difficultés quant au support employé pour poser les affiches. Il ne s'agit pas d'affiches papier, mais d'une impression sur akilux, car il n'y a pas de vitre de protection. Si ce support est très léger et très résistant à toutes les intempéries, le service ne sait pas le recycler. Lors de la création de ces nouveaux dispositifs, l'ensemble des services concernés n'ont pas tous été impliqués dès le départ, ce qui a pu conduire à un choix de support d'affichage qui, avec du recul, n'est pas le plus optimal. La question est donc de déterminer les matériaux suffisamment résistants et recyclables qui peuvent être utilisés à la place de l'akilux.

Sur ces dispositifs, quelques espaces d'affichage sont octroyés au « coup par coup » aux acteurs culturels de la ville. Chaque année, il y a environ une dizaine de campagnes d'affichage réservées aux acteurs culturels. Mais pour répondre aux critiques du secteur, la ville a choisi de réintroduire cinq colonnes Morris avec 50 % des espaces réservés à de l'affichage institutionnel et 50 % à de la communication culturelle. Des critères environnementaux ont aussi été imposés tels que la végétalisation. Aujourd'hui, la ville essaie d'ouvrir son réseau d'affichage aux associations tout en donnant la priorité aux campagnes publiques. Dans tous les cas, le service communication ne dispose pas d'un grand nombre d'espaces et est lui-même en flux tendu dans la gestion du calendrier. « *Les difficultés de visibilité que rencontrent les associations ou les acteurs culturels de la ville de Grenoble, nous les rencontrons sur nos propres campagnes* », explique la cheffe du service Communication.

Un choix politique qui s'inscrit dans une démarche de transition plus globale

Le retrait des MUPI, associé à une division par deux de l'ensemble des coûts de la direction de la Communication à la suite des élections de 2014, a réduit les marges de manœuvre des communicants. Néanmoins, ce choix avait du sens par rapport au projet politique qui était porté. Il y avait une volonté d'aller vers une communication sobre, sans perdre de vue les enjeux d'information sur les services publics. De plus, la stratégie de communication publique en matière de contenus était de dire « *parce que les personnes qui vivent à Grenoble sont et font (...), l'exécutif va pouvoir faire et les accompagner (...)* », explique M. Lecœur, sociologue et ancien directeur de la communication de la ville. Le récit territorial s'appuyait sur le fait que Grenoble était déjà une ville « écolo-compatible » d'où la victoire des écologistes, puis des actions que l'exécutif a pu mettre en place.

Néanmoins, le projet de la ville de Grenoble ne porte pas uniquement sur l'écologie. Il existe trois blocs : une ville résiliente qui joue sur les leviers dont elle dispose pour freiner le changement climatique et s'y adapter ; une ville émancipatrice qui met en partage la culture, le sport, tous deux vecteurs de citoyenneté, etc. ; une ville solidaire avec des actions sociales qui sont du registre de la mairie et de son centre communal d'action sociale. Il n'y a donc pas de prisme exclusivement écologique et les questions liées à l'écologie sont toujours croisées avec les thématiques sociales. Par exemple, lorsque la ville a travaillé sur les questions de sobriété énergétique, elle a pris des mesures fortes tout en veillant à accompagner socialement les ménages les plus précaires par le biais de leviers de soutien et d'actions.

Cette démarche n'est pas nouvelle, car en 2015, la ville a initié le mouvement « Réseau des Villes en Transition » qui s'inscrit dans la continuité d'un autre mouvement né au Royaume-Uni en 2006 et créé par Rob Hopkins : le « Mouvement des Villes en transition »³²¹. À travers ce réseau, les collectivités locales sont invitées à coopérer et échanger sur leurs expérimentations et leurs bonnes pratiques en matière de transitions.

La ville de Grenoble a également remporté en 2020 le prix « Capitale verte européenne » qui récompense les villes menant des actions concrètes et structurantes en matière d'environnement³²². Pour ce projet prenant place en 2022, la ville a choisi d'associer la métropole et le département de l'Isère dans la coordination³²³. Elles ont défini 12 thèmes (climat, air, énergie, nature et biodiversité, produire et consommer autrement, inégalités, eau, santé, mobilité, alimentation et agriculture, déchets, habiter la ville de demain), chacun mis à l'honneur durant un mois. L'ensemble des acteurs du territoire ont été invités à s'engager dans des actions concrètes en relevant des défis autour de ces thèmes. Trois mots clés ont été choisis pour structurer les événements de cette année 2022 : je rêve, je pense, j'agis. Il pouvait s'agir de partage de connaissances, de sensibilisation ou d'actions collectives. Par exemple, sur la question des déchets, il y a eu un grand témoin, une soirée dédiée aux échanges d'expériences et une activité de *clean walk* dans la rue. Ce grand projet a été l'occasion de tisser des fils entre les politiques publiques, les questions sociales, les questions associatives en passant par tous les enjeux liés à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, etc. Il s'agissait aussi de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire³²⁴. Par exemple, un travail a été conduit en direction des écoles afin que le maximum d'entre elles soit impliqué tout au long de l'année scolaire. Selon Mme Chambon, directrice de la communication, créer une cohérence d'ensemble n'était pas aisé dans la mesure où le programme était constitué de très nombreux événements (plus de 700 événements avaient déjà eu lieu en septembre 2022), ce qui pouvait noyer le grand public. De plus, le pilotage commun entre les trois échelons territoriaux a pu déboucher sur une communication consensuelle pour ménager des points de vue parfois différents. Néanmoins, Grenoble a toujours cherché à être davantage audacieuse dans les messages défendus ou dans la conception de certains grands événements.

Cette année 2022 était une base pour la ville, car elle souhaite maintenir la dynamique et continuer à déployer de multiples projets permettant de faire avancer de manière transversale les enjeux de transition écologique. Le fait d'être devenue la capitale verte européenne a été un élément déclencheur. C'est par ailleurs au cours de cette année que la ville a lancé un nouveau projet : « Grenoble 2040 ». Il s'agit de proposer un cadre commun pour imaginer les futurs possibles et élaborer des trajectoires de transition afin de relever les défis environnementaux. « *Grenoble 2040, c'est aussi l'opportunité de questionner et évaluer les politiques publiques existantes, intégrer et développer les actions menées sur le territoire, et fédérer l'ensemble des parties prenantes locales pour renforcer et sécuriser [la] trajectoire de transition*³²⁵ », explique la municipalité. La démarche est jalonnée de plusieurs étapes : la réalisation d'un diagnostic de territoire (selon la théorie de Donut³²⁶), un atelier de design fiction, la Biennale des Villes en Transition, la co-construction d'un nouveau portrait de territoire.

³²¹ L'objectif de ce mouvement est d'impliquer concrètement les citoyens dans la mise en œuvre de solutions pour réduire la consommation d'énergies fossiles et d'émissions de CO₂, relocaliser l'économie et tendre vers davantage d'autonomie et enfin, renforcer les liens et les solidarités.

³²² « 'Green cities – fit for life' est un programme de la Commission européenne qui vise à favoriser la durabilité au sein des villes européennes de plus de 100 000 habitants. C'est dans ce cadre que, chaque année depuis 2006, le prix Capitale verte européenne récompense et encourage une ville qui se distingue par son volontarisme et ses actions concrètes en faveur de l'environnement et de la qualité de vie de ses habitants. » Source : GreenGrenoble2022. s.d. « Capitale verte de l'Europe : qu'est-ce que c'est ? » <https://greengrenoble2022.eu/14-capitale-verte-europeenne-qu-est-ce-c-est.htm>

³²³ Les trois échelons territoriaux ont formalisé un groupement d'intérêt public (GIP) qui gère la partie opérationnelle et fait vivre le projet tout au long de l'année.

³²⁴ De nombreux partenaires publics et privés ont également été mobilisés et les associations ont reçu des subventions pour leur offrir la possibilité de mettre en place de nouvelles choses en matière de transitions ou d'être davantage ambitieuses.

³²⁵ Grenoble. s.d. « Grenoble 2040. » <https://www.grenoble.fr/2852-grenoble-2040.htm>

³²⁶ Développée par l'économiste Kate Raworth, cette théorie suit un modèle qui allie les enjeux de justice sociale (limites intérieures du donut) aux enjeux environnementaux (limites extérieures) et définit donc entre ces deux limites un espace sûr et juste pour l'humanité.

4^e édition de la Biennale des Villes en Transition³²⁷

Dans le cadre de la Biennale 2023, la ville a élaboré une programmation jalonnée d'événements invitant les citoyens à venir co-construire le projet de territoire. Parmi les activités qui auront lieu :

- Une balade contée « Raconte-moi ton arbre » qui mêlera des témoignages d'habitants et d'agents municipaux sur les arbres de Grenoble, une histoire futuriste inventée par des personnes de différentes générations et l'épopée du roi Gilgamesh qui coupait les arbres sacrés du Mont Liban. Ce travail d'écriture est réalisé par une conteuse membre d'un collectif d'artistes.
- Une exploration en 2040 à travers un Bazar des Futurs qui consistera à créer collectivement des objets pour nourrir les imaginaires et donner matériellement forme aux futurs possibles.
- Un atelier interactif autour de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat qui rassemblera des participants et organisateurs de cette convention pour un retour d'expérience sur la démarche et les effets³²⁸. Ce sera l'occasion de discuter des suites à donner en matière de suivi des engagements de la métropole, de débats citoyens, de moyens de communiquer avec les personnes qui ne sont pas convaincues, etc.

Si un grand nombre de mesures mises en œuvre par l'exécutif écologiste ont pu contribuer à nouer un dialogue entre les services pilotes et d'autres collectivités pour un partage d'expérience, la mairie se sait tout de même scrutée pour le meilleur comme pour le pire. « *Les villes écologistes sont particulièrement scrutées en France et les services savent que la polémique naîtra quoi qu'il arrive* », explique la directrice de la communication. Par exemple, la mise en place du menu standard végétarien, qui est une option parmi trois autres, a eu un fort retentissement au niveau national. Cela avait été également le cas lors de la mise en place de vignette Crit'Air ou du passage généralisé au 30 km/h en 2016. Mais dans le cas du retrait des dispositifs publicitaires JCDecaux en 2014, il y a eu imbroglio : alors qu'Éric Piolle avait annoncé retirer toute la publicité présente sur le domaine public de la ville de Grenoble et relevant de la compétence communale, nombre de médias ont annoncé de manière préjudiciable le retrait de toute la publicité extérieure dans la ville de Grenoble. Cela a pu créer une certaine incompréhension chez les citoyens qui constataient que la publicité n'avait pas totalement disparu. Cette situation a également mis en lumière l'enjeu de la répartition des compétences et de son potentiel impact sur la cohérence des choix faits à l'échelle du territoire.

Une démarche de transition qui porte également sur les outils de communication

- Travailler sur l'éco-conception : l'exemple du Gre.mag

En septembre 2022, le marché public pour l'impression du magazine municipal Gre.mag était en renouvellement. Par conséquent, le service a amorcé une réflexion sur le tirage, la diffusion et plus largement sur la démarche d'écoresponsabilité. S'il était déjà imprimé sur papier recyclé avec des encres végétales avec des imprimeurs labellisés « Imprim'vert³²⁹ », le service a décidé d'introduire dans les clauses d'impression la possibilité d'une variante. Cela signifie qu'un imprimeur a la possibilité de faire l'offre la plus écoresponsable possible. Le service est prêt à changer les dimensions du magazine de façon qu'il n'y ait aucune perte du

³²⁷ Grenoble. 2023. « La Biennale des Villes en Transition et Fête des Tuiles : Révolutionnons Demain. » <https://www.grenoble.fr/2911-biennale-des-villes-en-transition.htm>

³²⁸ Initiée en 2022, la convention a réuni 100 citoyens tirés au sort qui ont travaillé durant huit mois. La métropole s'est prononcée le 28 avril 2023 sur les propositions formulées. Sur un total de 246 propositions cinq ont été rejetées et 56 n'étaient pas de la compétence de la métropole. Un comité de suivi composé entre autres de citoyens issus de la convention sera prochainement créé et fonctionnera tel un observatoire des engagements de la métropole. Il aura trois missions principales, à savoir : veiller à la mise en œuvre des propositions, diffuser et valoriser le travail réalisé par la convention, contribuer à la poursuite du dialogue citoyen sur les divers sujets issus des travaux. Source : Grenoble Alpes Métropole. 2023. *Lutte contre le dérèglement climatique : déjà fortement engagée selon les citoyens de la convention, la métropole suit leurs propositions et renforce son action*. Dossier de presse, le 28 avril 2023, p.14. <file:///C:/Users/Elise/Downloads/DOSSIER-DE-PRESSE-CONSEIL-METROPOLITAIN-28-AVRIL.pdf>

³²⁹ Il s'agit d'une marque qui garantit "la gestion des déchets dangereux et le stockage sécurisé des produits dangereux, la conformité de leur élimination et la non-utilisation de produits toxiques". Source : Jahnich, Martin et Libaert. 2022. p.298.

papier, à réduire l'épaisseur du papier en passant de 70 g à 52 g. Le service va très certainement passer sur un procédé d'impression sans eau et sans séchage. Cela permettrait, selon la cheffe du service Communication, d'économiser énormément d'eau chaque année, ainsi qu'une grande quantité d'énergie dans la mesure où il n'y est plus nécessaire de chauffer pour le séchage. L'encre risque également d'évoluer : elle sera toujours végétale, mais sera davantage recyclable. Ces changements amélioreront la qualité d'impression, car l'encre ne bavera plus. Le service a donc essayé de passer sur l'impression la plus écoresponsable possible. Dans la mise en page, une attention particulière est portée aux aplats de couleurs afin de les réduire autant que possible, mais le magazine reste très coloré avec un côté excentrique, aspects distinctifs que le service souhaite conserver. Il essaie donc de trouver la ligne d'équilibre entre esthétique donnant envie de lire un article et sobriété éditoriale. La typographie en *open source* ne sera pas modifiée.

- Un certain nombre de difficultés à appréhender

Le service rencontre plusieurs difficultés, notamment pour mesurer le coût carbone de la livraison entre l'imprimeur et la collectivité. Cela est dû à un manque de données et d'outillage pour être en mesure de chiffrer. Les transporteurs sollicités par les différents imprimeurs ne sont pas les mêmes, ce qui complique d'autant plus les calculs. La réduction des volumes permettra tout de même de réduire l'impact.

L'autre point délicat concerne la distribution du magazine qui est impactée par l'expérimentation « Oui Pub » dont fait partie Grenoble Alpes Métropole. Pour rappel, le « Oui Pub » ne concerne pas les publications des collectivités territoriales puisque ce n'est pas considéré comme de la publicité. Le service faisait en sorte que le magazine soit diffusé sur des jours et des horaires bien précis, de façon à avoir une diffusion couplée avec de la publicité d'enseignes. Cela conduisait à une baisse du coût, car le diffuseur avait trois ou quatre objets publicitaires en plus du journal à distribuer. Depuis le 1^{er} septembre 2022, le magazine municipal est distribué seul. Les diffuseurs n'arrivent pas à trier les boîtes aux lettres qui disposent d'un autocollant « Oui Pub ». Le modèle économique ne marche pas, du moins pour le moment, car il s'agit encore du début de l'expérimentation. Le coût de la distribution a donc été multiplié par trois. En revanche, la directrice de la communication souligne le fait que l'expérimentation « Oui Pub » permet de tendre vers un territoire sans publicité subie pour les habitants. Finalement, il a été décidé d'abandonner la diffusion du magazine en toutes boîtes aux lettres (environ 90 000). La nouvelle stratégie sera de renforcer les points de dépôt et d'expérimenter la diffusion « main à la main ». Par conséquent, le nombre de tirages va drastiquement diminuer pour passer de 105 000 exemplaires, à une fourchette comprise entre 25 000 et 30 000 exemplaires.

Genèse du projet d'élaboration du RLPi

M. Namur, 2^e adjoint de Grenoble³³⁰, estime que le retentissement important du non-renouvellement du contrat avec JCDecaux a permis à la ville d'encourager fortement la métropole à se saisir de ses compétences en matière de publicité et d'amorcer une procédure d'élaboration d'un RLPi. Du point de vue de M. Magnier, directeur de l'Urbanisme et de l'Aménagement au sein de la métropole, l'intercommunalité a choisi d'élaborer un RLPi avec deux objectifs. Le premier était de prévenir la caducité des règlements locaux communaux de première génération de la métropole qui, de plus, étaient juridiquement fragiles. Le second était de protéger les paysages et de réduire l'impact de la publicité dans l'espace public. Étant donné que la métropole venait de réaliser son PLUi, il était également logique d'élaborer un RLPi qui d'une part suit des procédures similaires et d'autre part doit être annexé au PLUi. La réalisation de ce RLPi s'est étalée sur trois ans et est le fruit d'une dynamique collective et de la mise en place d'un dialogue inter-maires indispensable pour convaincre les plus réticents. Lors de la phase de diagnostic, la métropole a relevé de nombreux dispositifs non conformes au RNP ou aux RLP communaux, prouvant ainsi l'intérêt de saisir de la question.

Pour élaborer sa réglementation, la métropole a fait appel à un cabinet de conseil, car il n'y avait pas les compétences techniques suffisantes au sein des services et qu'il fallait agir vite. A posteriori, l'agent de la

³³⁰ Il est chargé de la nature en ville, des espaces publics, de la biodiversité, de la fraîcheur, des mobilités, de la circulation, du stationnement et de la réglementation de la publicité.

métropole ne trouve pas que la réglementation de la publicité soit particulièrement complexe, mais il souligne le manque de documents pédagogiques pour les collectivités. Ce cabinet était donc le maître d'œuvre sur le plan technique et juridique, tandis que la métropole avait le rôle de maître d'ouvrage et pilotait politiquement le projet. Un tel cabinet ne devrait pas être sollicité pour apporter des modifications au RLPi, la métropole le fera certainement en régie.

Les principaux changements apportés par le RLPi sont : la suppression des 4x3 avec surface maximale de 4m², l'instauration de zones protégées, des tailles d'enseignes réduites, l'extension des horaires d'extinction des dispositifs lumineux (entre 23h et 7h), l'interdiction des dispositifs numériques en dehors de ceux sur mobilier urbain avec une surface maximale de 2m², l'interdiction de la publicité sur toitures ou terrasses en tenant lieu et sur clôtures, qu'elles soient aveugles ou non.

Des points de tensions avec les élus et les afficheurs

Lors de l'élaboration du RLPi les discussions entre communes de la métropole ont porté sur la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) et sur l'impact de la réglementation pour les commerçants. Les élus craignaient de voir leurs recettes dues à la TLPE fortement diminuer, mais selon l'agent de la métropole, ces recettes proviennent moins des dispositifs 4x3 que des enseignes. Deux agents de la ville travaillant sur le RLPi³³¹ relèvent tout de même que certains élus peuvent s'avérer critiques en ce qui a trait à la question du numérique dans la mesure où ils ont l'impression que ces dispositifs sont soumis à une interdiction généralisée. Dans les faits, ils sont autorisés dans le périmètre de trois zones (ZP2, ZP6, ZP7.2 et ZP7.3) lorsqu'elles appartiennent à une agglomération de plus de 10 000 habitants et uniquement sur mobilier urbain avec une surface maximale de 2 m². Pour le 2^e adjoint de la ville, les dispositifs publicitaires numériques sur le mobilier urbain sont la principale source de débat entre la ville et la métropole. Ils seront au nombre de 25 dans la ville et de 50 à l'échelle de la métropole. Après négociations, ces écrans ne peuvent diffuser de vidéos. Ils ont été plus ou moins imposés par le SMMAG pour des raisons financières.

Concernant les réactions des afficheurs, l'agent de la métropole pense qu'ils avaient anticipé certaines mesures. *« Ils avaient bien compris que les dispositifs 4x3 suivaient un modèle d'affaires en fin de cycle, explique-t-il. Aujourd'hui, ils sont davantage axés sur le numérique. Malgré tout, ils ont usé de la rhétorique habituelle en expliquant à la collectivité que le RLPi allait mettre en difficulté leurs entreprises ou créer des difficultés financières chez les particuliers qui louaient un emplacement. »* Il y a en effet un afficheur local sur le territoire grenoblois, mais la porte n'était pas ouverte à la discussion sur les dispositifs 4x3. *In fine*, l'Union de la publicité extérieure a contesté une seule des mesures du RLPi qui portaient sur les surfaces maximales autorisées.

Un zonage qui protège le périmètre des écoles et équipements publics

L'un des fondements du PLUi est le caractère polycentrique de la métropole qui est forte de la diversité des territoires qui la constituent : très urbains et très montagnards. Le zonage du RLPi devait donc tenir compte de ces réalités territoriales grâce à une typologie claire. L'un des autres objectifs était de définir des zones sans publicité autour des établissements sensibles dont les écoles et les équipements publics. La métropole les a donc placés dans une zone spécifique considérée comme « secteurs sensibles » où les règles sont très strictes (publicité uniquement autorisée sur du mobilier urbain). En concertation avec la métropole, la ville a fait le choix politique de placer son territoire en zone de publicités (ZP) 8 (« reste du territoire ») où la publicité est uniquement autorisée sur du mobilier urbain avec surface maximale de 2 m². À l'échelle de la commune, le passage du règlement grenoblois de première génération, au nouveau RLPi n'a donc pas apporté des changements majeurs dans la réglementation. Il en est de même pour les enseignes. Grenoble disposait d'un RLP exigeant en matière d'enseignes et avec des règles restrictives pour les dispositifs situés dans le cœur

³³¹ M. Caraz est chef du service Occupations commerciales et Mme Brunerie est cheffe du service conseil et urbanisme réglementaire.

historique de la ville et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables (SPR). Par conséquent, le nouveau RLPi n'apporte pas d'importants changements.

Ce zonage a permis une harmonisation des règles et une équité entre les territoires, car à caractéristiques équivalentes, qu'elles soient physiques ou humaines, les règles sont identiques et ne dépendent pas de la volonté de tel ou tel maire. Pour éviter un morcellement trop important du territoire, de grands marqueurs généraux ont été appliqués sur l'ensemble de la métropole.

Selon l'un des agents de la ville, les tracés du zonage ont été faits en bonne partie en fonction des lignes de tramway afin que la publicité, y compris numérique, soit autorisée sur les abris voyageurs. L'agent de la métropole nuance en expliquant qu'il existe des zones zéro publicité qui ont conduit au retrait des dispositifs publicitaires sur certains mobiliers urbains. En revanche, lors de l'élaboration du RLPi, la métropole a pris en considération le contrat de mobilier urbain du SMMAG, afin que le syndicat mixte n'ait pas à payer des indemnités à l'opérateur.

Une instruction jugée complexe par les agents de la ville contrairement à ceux de la métropole

Dans la répartition des compétences, la métropole est l'échelon territorial qui détermine les règles et la commune est l'échelon qui les instruit. L'instruction des autorisations préalables pour les enseignes est donc du ressort de la commune. Au sein de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement, un service s'occupe néanmoins de l'instruction du RLPi pour environ 50 % des communes de la métropole. Il travaille avec les services responsables de l'espace public et de l'économie et du commerce. Il s'agit d'une collaboration afin que l'ensemble des dispositifs soient mis en conformité. De plus, la métropole a transmis à chaque maire un kit comportant une note juridique sur le fonctionnement, un inventaire des dispositifs illégaux présents sur la commune, un modèle d'arrêté pour la mise en demeure, etc. Il y a un agent référent au sein de la métropole que les communes peuvent contacter en cas de questions. En parallèle, la métropole collabore avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) pour que les commerçants soient informés des nouvelles règles et adaptent en conséquence leurs enseignes.

Le service occupation commerciale de la ville de Grenoble a récupéré le pouvoir de police sur la partie publicité et préenseigne du règlement à l'échelle de la commune au 1^{er} janvier 2021. Pour l'heure, le service manque de recul pour déterminer si les règles sont correctement respectées en raison du délai de deux ans accordé pour la mise en conformité des dispositifs. L' élu de Grenoble relève tout de même que depuis l'entrée en vigueur du RLPi pour les dispositifs publicitaires, 17 panneaux sont en infraction. Il s'agit généralement de dispositifs abandonnés ou tenus par de petits opérateurs. En septembre, la collectivité n'avait pas encore agi en matière de sanctions.

Le service occupations commerciales de Grenoble estime avoir les moyens suffisants pour faire respecter les règles en matière de publicité et préenseignes, mais selon le chef du service le défi sera de taille en ce qui concerne les enseignes. Les difficultés proviennent de la répartition des compétences pour l'administration des voies ouvertes à la circulation publique. Si la métropole, en tant que gestionnaire de la voirie, détient le pouvoir de conservation (elle délivre les permis de voirie), la ville quant à elle détient le pouvoir de la circulation et du stationnement, car elle s'est opposée au transfert de compétence (elle délivre les permis de stationnement). Dans la mesure où la ville doit mettre en œuvre un important travail de pédagogie, de sensibilisation et d'incitation en direction des commerçants, cela va nécessiter des moyens humains importants pour aller les rencontrer et leur expliquer les enjeux, les formalités administratives et les aides auxquelles ils peuvent recourir. L'agent métropolitain concède que la réglementation pour les enseignes sera plus complexe à faire respecter, mais il n'est pas particulièrement inquiet. *« Il va y avoir un travail social et de proximité à mettre en place avec chaque commerçant. La différence entre les fabricants de panneaux publicitaires et d'enseignes tient au fait que les premiers risquent une amende s'ils ne respectent pas le RLPi, tandis que pour les seconds, ce sont les commerçants eux-mêmes qui risquent des sanctions »*, tient-il tout de même à souligner.

Le service rencontre également des difficultés pour faire appliquer les règles d'extinction des dispositifs lumineux, car les horaires durant lesquels ils doivent être éteints (entre 23 heures et 7 heures du matin, hormis pour les commerces ouverts et les abris voyageurs lorsque le service de transport fonctionne) sont en dehors des heures de travail ordinaires des agents. Le service agit donc essentiellement sur signalement des citoyens. Néanmoins, en janvier 2023, une campagne de contrôle nocturne a été menée par le service occupations commerciales. Selon le chef du service, « *le résultat a été très satisfaisant, car 1 021 commerces ont été contrôlés et 45 infractions ont été constatées. Un courrier d'avertissement leur a été adressé et lors d'un deuxième contrôle sur ces 45 établissements, seulement 7 infractions perduraient* », explique-t-il.

En outre, les deux échelons territoriaux n'ont pas le même avis concernant les moyens d'action dont disposent les collectivités pour faire respecter le RLPi. Selon l'agent de la métropole, le montant des sanctions est assez important pour dissuader les afficheurs de contrevenir à la réglementation. « *Le dispositif législatif est quand même assez redoutable. On a montré aux maires qu'ils avaient les moyens de faire respecter le règlement, que c'était simple et efficace, et que ça allait rapporter de l'argent s'ils le mettaient en œuvre* », explique-t-il. En revanche, le 2^e adjoint de la ville trouve ces moyens insuffisants, car les amendes sont trop faibles. Il regrette également le fait que les recettes de ces amendes ne soient pas recouvrées au bénéfice de la ville.

Un RLPi qui a posteriori comporte quelques faiblesses

Pour certains dispositifs, la métropole a choisi de reporter leur réglementation et instaurera des règles lorsqu'elle modifiera son RLPi. Parmi les dispositifs concernés, il y a les MUPI. À l'époque, l'agent de la métropole ne connaissait pas en détail l'ensemble des contrats de MUPI souscrits par les communes. Or, l'enjeu est d'avoir une bonne connaissance des contrats en cours pour éviter de créer une règle contraignant les communes à verser des indemnités à l'opérateur. Parmi les autres modifications à apporter au RLPi, la métropole envisage d'interdire les enseignes sur toitures qui ont été maintenues dans les zones d'activité commerciale.

Les élus auraient souhaité pouvoir réglementer les dispositifs dans les vitrines, car « *ils sont de plus en plus nombreux et assez agressifs* », explique l'agent de la métropole. Cette absence de mesure est due à l'adoption du RLPi à une date antérieure (2020) à la loi Climat et résilience (2021). La ville est en discussion avec la métropole pour déterminer la meilleure façon de réglementer les écrans dans les vitrines des magasins. Elle travaille également avec l'association des commerçants du centre-ville LabelVille pour que les mesures de sobriété soient mises en œuvre et pour qu'il y ait un dialogue sur les vitrines. Afin de modifier le RLPi, la métropole doit créer un groupe de travail, trouver une majorité au sein du conseil métropolitain, puis ouvrir une enquête publique.

Les deux échelons territoriaux réticents à un transfert de la compétence de police à la métropole

Concernant le transfert de pouvoir de police, les communes semblent vouloir garder leur compétence. L'agent de la métropole indique par ailleurs que la métropole ne dispose pas d'un service de police métropolitain. Il y a seulement deux à trois agents ayant une assermentation relative aux sujets environnementaux. L' élu grenoblois est du même avis et craint un effet délétère sur le RLPi en cas de transfert vers la métropole. La ville serait en effet est l'acteur identifié et le mieux placé pour dialoguer avec les commerçants et ce transfert pourrait donc affaiblir ce dialogue.

La ville et la métropole rennaises se sont engagées depuis plusieurs années dans une démarche profonde de transition. L'action publique cherche à mettre en œuvre structurellement la sociale-écologie. Pour y parvenir, diverses stratégies se conjuguent : une montée en compétence des agents et des élus sur les enjeux de transition écologique, une approche transversale entre les services, un travail de mise en récit, une remise en question de la manière de communiquer et des outils utilisés pour tendre vers davantage de sobriété et d'écoresponsabilité, etc.

Émergence et structuration du processus de transition au sein de la collectivité

Au démarrage du mandat politique en 2020, Nathalie Appéré, maire de Rennes et présidente de Rennes Métropole, a donné une impulsion forte en faveur de la transition écologique, cette dynamique étant déjà lancée dans le mandat 2014-2020. En 2019, dans le cadre de l'établissement du PCAET de Rennes Métropole Jean Jouzel³³² a été invité pour une allocution devant le Conseil métropolitain. Progressivement, la maire-présidente et les élus se sont appropriés ces questions de transition écologique. Pour que cette démarche de transition écologique infuse également dans les services, la direction générale a élaboré le « Défi écologie ». Il s'agit d'une démarche interne initiée en 2020 et qui vise à faire progresser les agents et l'administration sur le thème de la transition écologique, via quatre axes :

- Faciliter l'émergence et la mise en œuvre de nouvelles propositions dans le cadre des différentes politiques publiques portées par la Ville et la Métropole ;
 - Impulser l'acculturation et la montée en compétence à l'échelle de la collectivité ;
 - Expérimenter et renforcer la transversalité pour les projets de mandat en faveur des transitions ;
 - Assurer la cohérence de l'action et aider à la priorisation³³³.
- Mise en place du Défi écologie

Ce sujet est porté par la direction générale (la directrice générale des services et les quatre directeurs généraux adjoints en charge des différentes politiques publiques de la ville et de la métropole). La directrice générale adjointe (DGA) en charge de l'Ingénierie et des services urbains est devenue référente de ce projet. Pour piloter ce projet, la direction a souhaité mettre en place une approche *bottom-up*, qui selon la DGA est indispensable pour que les agents se sentent impliqués et pour créer une forme d'élan interne. La direction a donc créé une équipe de co-pilotage composée d'un agent de la Direction Projets Com' interne et Doc (pour le côté transitions managériales, audit et agilité) et d'un agent du service en charge du PCAET. Ensuite, les experts thématiques ont été désignés et regroupés dans une équipe « ressources ». Les cadres des quatre pôles de fonctionnement de la métropole sont impliqués, car l'objectif est de dessiner les contours d'une exemplarité écologique dans tous les champs d'action. La direction de la Communication compte également parmi les parties prenantes.

Au départ, l'ensemble des agents de la métropole n'ont pas eu le même degré d'implication : les services qui travaillaient quotidiennement sur les enjeux environnementaux étaient très actifs, tandis que le reste des agents pouvait être un peu en retrait. Par exemple, les services de la direction Solidarité Santé, moins habitués à traiter des questions de transition écologique dans leur quotidien professionnel, ont rencontré davantage de difficultés que les services du pôle Ingénierie et services urbains ou de la Direction de l'Aménagement urbain. L'élaboration de grands projets de territoire à caractère écologique qui ont précédé cette période n'a pas toujours conduit à une montée en compétence généralisée et à une diffusion à toutes les échelles de ces

³³² Paléoclimatologue français qui a été membre du GIEC.

³³³ Rennes Métropole et Ville. 2022. *Le plan d'actions. Plan Climat-Air-Energie Territorial 2019-2024*. Service Transition Energétique et Ecologique, p.13. https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/file-PolPub/PCAET_Plan-actions2022.pdf

sujets. Par exemple, le PCAET a été construit avec quelques directions³³⁴ dans des délais courts. Le sujet du plan de charge³³⁵ est souvent un facteur limitant exprimé par les services pour bien traiter de ces sujets.

- Mobilisation des élus

Pour que cette démarche soit viable et pérenne, les élus devaient également être mobilisés. La maire-présidente a donc organisé un premier temps d'échanges avec des élus référents sur ces enjeux de transition écologique : le 6^e vice-président Climat et énergie à la métropole (Olivier Dehaese) et le conseiller municipal à la Prospective et à la transition écologique au niveau de la ville (Philippe Boudes). S'en sont suivi des temps collectifs au sein des deux collectivités territoriales. L'objectif de la maire-présidente est que dans toute politique publique, la transition écologique soit l'un des piliers et que celle-ci soit socialement soutenue. Pour ce faire, tous les élus doivent en devenir les acteurs.

En 2021, un diagnostic de mi-parcours a été réalisé sur certaines actions territoriales d'envergure telles que le Plan de déplacements urbains (PDU) et le PCAET. Il y a eu une prise de conscience que les trajectoires étaient en deçà des objectifs fixés à 2030. Ce constat a confirmé la pertinence de cette démarche en interne. Après avoir exposé les éléments du diagnostic aux élus et aux cadres, la maire-présidente a donc réaffirmé la nécessité d'accélérer les actions de transition écologique.

- La formation des élus et des services

À partir de là, le comité de direction a été formé à la « Fresque du climat », ce qui a mis en lumière d'importantes inégalités entre agents dans la connaissance du changement climatique. Le comité a également assisté à deux présentations : l'une portait sur les quatre scénarios pour atteindre la neutralité carbone en 2050 élaborés par l'ADEME³³⁶, et l'autre sur les mesures phares du Shift Project avec un bilan personnalisé sur les actions déjà réalisées ou initiées.

L'un des constats était que les agents avaient besoin d'être acteur de cette transition dans leur quotidien, et ceux au sein même des bureaux de la métropole. À cette fin, ils ont pu répondre à un appel à projets créé pour eux en 2021 et mettre en œuvre certaines de leurs idées grâce à un accompagnement via des crédits et ressources allouées : des essuie-mains en tissu, des savons sans emballage plastique, un potager partagé, etc. Depuis, des *happy hour* thématiques sont organisés pour mettre en valeur les actions d'agents et de la collectivité. Une page dédiée à la transition écologique a également été créée sur l'intranet.

Pour réduire les décalages et mettre à niveau tous les agents, la collectivité a formé certains d'entre eux à l'atelier « 2 tonnes » et a rendu obligatoire la formation à la « Fresque du climat ». Elle a donc procédé à un recrutement pour animer en interne cette formation et a formé des agents volontaires pour la démultiplier. D'ici l'été 2023, 2200 agents auront été touchés, et d'ici l'été 2024, 5700 agents. En parallèle, les cadres de chaque pôle ont commencé par un état des lieux des actions qui étaient déjà faites. Ensuite, ils ont identifié les lacunes qui, en règle générale, n'étaient pas dues à un manque de volonté. Il s'agissait davantage d'une absence de requête en ce sens de la part des directions de service ou encore d'un manque de ressources dédiées. À présent, l'équipe ressource au sein des services travaille sur des boîtes à outils et parfois, des assistances à maîtrise d'ouvrage afin de donner les moyens aux services d'intégrer concrètement la transition dans leurs pratiques professionnelles. L'ensemble des élus municipaux de Rennes vont aussi être formés à la « Fresque du climat ». En ce qui concerne les élus métropolitains, cette formation sera également proposée en 2023. *In fine*, cela doit conduire à leur montée de compétences.

³³⁴ Peut être compris comme un projet dont les orientations ont été prises entre les élus et les services concernés sans un véritable temps de concertation avec les autres services de la métropole.

³³⁵ Méthode de planification et de gestion des différentes ressources dans la réalisation d'un projet.

³³⁶ ADEME. 2023. « Les scénarios. » ADEME. <https://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/les-scenarios/>

Enfin, la collectivité souhaite former les services à la méthode « éviter, réduire, compenser », car cette méthodologie est aussi bien adaptée aux projets techniques qu'à ceux avec une dimension sociale. Le problème est qu'il n'existe pas encore de formation en la matière. Elle a donc demandé à deux prestataires (le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et l'association France Villes Durables) de faire une proposition d'offre. Le but est d'inciter les agents à prendre du recul envers les différentes directives des élus. Ils doivent pouvoir interroger l'ensemble des impacts potentiels de ces directives pour, *in fine*, proposer la meilleure décision au regard des différents enjeux, dont la transition écologique. Finalement, cette formation a été construite en interne avec l'appui de plusieurs services. Cette formation permet également de reposer les bases de la gestion de projet à travers une approche systémique.

Un certain nombre de freins à ce processus de transition

- **Un manque d'outils méthodologiques**

La compréhension des enjeux de transition écologique par les élus comme par les agents n'est pas due uniquement au renforcement de leurs connaissances scientifiques. Elle tient aussi à la mise en œuvre des évolutions législatives. Le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) a par exemple eu l'effet d'un « électrochoc » sur les élus en raison des contraintes qui en découlaient en matière d'aménagement du territoire. Les autres documents de planification de l'action publique (Plan de Déplacements Urbains, Plan Local d'Urbanisme intercommunal, Plan Climat-Air-Energie Territorial, etc.) ont renforcé cette prise de conscience : si les trajectoires annoncées dans ces documents sont vertueuses, le bilan sur l'état d'avancement réalisé en 2021 a révélé que le rythme était insuffisant pour atteindre les objectifs fixés. Ce décalage est d'abord lié à des questions méthodologiques. La collectivité ne dispose pas des outils suffisants pour mesurer régulièrement sa trajectoire. Si plusieurs structures offrent un soutien et des analyses utiles pour les collectivités territoriales (en l'occurrence l'ADEME, le Cerema ou encore l'Institut Agro Rennes-Angers), il n'en reste pas moins que l'expertise est de manière générale lacunaire sur certains points scientifiques dans les pistes possibles de transition. Les collectivités territoriales n'auraient d'autres choix que de fonctionner par paliers. Ensuite, certaines hypothèses dans les trajectoires initiales dépendent du comportement des habitants qui sont aléatoires (sur le covoiturage, le compostage, etc.). Il y a donc une part non maîtrisée.

- **Des comportements individuels complexes à faire évoluer**

Les comportements individuels sont un enjeu, notamment pour certains services techniques comme la direction des déchets et des réseaux d'énergie. Une comptabilité est possible sur certains points, mais la démarche s'inscrit dans un cadre rétrospectif. La dimension prospective, inhérente à la définition de ces trajectoires, n'est pas évidente lorsqu'il s'agit de comportements individuels. Afin de parer ce décalage et de définir des actions globales d'accompagnement des usagers, la collectivité a lancé une étude alliant sociologie et science cognitive sur les changements de comportement. Elle a également fait appel à un cabinet extérieur pour une étude spécifique sur la mobilité avec un suivi individualisé de foyers. De manière générale, la collectivité allie compétences internes et externes.

Lorsque les habitants sont interrogés sur les raisons du décalage qu'il peut y avoir entre leur volonté d'agir et leurs actions réelles, la principale réponse qui remonte est que l'offre d'alternatives n'est pas adaptée. Mais les comportements individuels varient selon les sujets et selon certains paramètres socio-économiques. Ainsi, les services constatent que les points d'apport volontaire des déchets sont moins efficaces dans les quartiers populaires. Sur les questions de mobilité, les classes favorisées souhaitent garder leur mobilité individuelle (la voiture) et sont donc moins demandeuses d'offres de transports.

- **Des mécanismes pour favoriser l'acceptabilité citoyenne**

Pour les gros projets urbains et leur acceptabilité par les habitants, il y a un équilibre à trouver entre agents et élus. Les services sont dans un état d'esprit technique où ils œuvrent à remplir des objectifs. La DGS veille

donc à ce qu'il n'y ait pas de dérapage technocratique. Étant responsables devant le public, les élus travaillent davantage sur les conditions d'acceptabilité des projets. À l'instar du ZAN, la coercition à travers l'obligation du cadre légal s'avère utile pour motiver l'action. « *Il faut assumer le changement de société dans les politiques publiques, cette transition écologique ne peut pas seulement reposer sur les comportements individuels* », affirme la DGS. Sur le territoire rennais, il y a une forte demande de changement et donc les habitants sont généralement favorables aux projets de transition, ce qui facilite le processus. Toutefois, depuis le COVID-19, les services observent une instrumentalisation d'arguments écologiques autour de la préservation de la qualité de vie pour justifier le modèle de l'habitat pavillonnaire. La collectivité a mis en œuvre différentes initiatives pour co-construire l'action publique avec les habitants. L'objectif derrière ces initiatives est de donner les moyens aux habitants de se projeter dans le futur avec des projets clairs. Ainsi, un jury citoyen est par exemple sollicité pour proposer et décider d'alternatives à un espace de parking.

En mars 2022, la métropole a aussi constitué une « Convention métropolitaine de la citoyenneté » composée de 86 habitants tirés au sort. Entre mai et juin, ils ont travaillé à l'élaboration d'une « Charte métropolitaine de la participation citoyenne » qui a été soumise à la délibération du Conseil métropolitain en décembre. L'un des outils de cette charte sera la Fabrique Citoyenne sur climat. Dans l'ensemble, ces nouveaux outils doivent être mieux adaptés aux citoyens et permettre de donner davantage la parole aux jeunes.

La mise en récit du territoire comme levier

De façon plus globale, le passage à l'action ne pourra se faire si les citoyens ne parviennent pas à identifier ce qu'ils ont à gagner en modifiant leurs comportements. Pour la DGS, il faut donner envie de prendre part à cette transition en proposant un meilleur modèle de société que le précédent. Il s'agit là d'une carence du débat public qui ne parvient pas à énoncer clairement les aspects positifs de la transition écologique pour tout un chacun. Un autre frein à la construction d'un nouveau récit, de nouveaux imaginaires, est la difficulté à transmettre et vulgariser les pensées en sciences sociales et sciences humaines qui s'avèrent pourtant essentielles. « *Et ce récit doit se construire à toutes les échelles, car s'il n'émerge qu'à une échelle locale, sans s'appuyer sur un discours plus global au niveau national, il pourra difficilement s'imposer dans le débat public* », analyse la DGS.

En raison de leur proximité avec les habitants, les collectivités peuvent donner à voir les changements possibles. Le projet participatif « Rennes 2030 » s'inscrit dans cette perspective. Initiée en 2016, cette grande concertation préalable à la révision du PLU et la constitution du premier PLUi (adopté en 2019) a pu prendre des formes originales (cafés citoyens, ateliers, débats thématiques, balades urbaines guidées, etc.³³⁷) devant permettre aux habitants de répondre à la question « Vous la voulez comment, votre Rennes en 2030 ? »³³⁸ En 2018, puis 2019, l'opération « Cœur de ville en mode zen » a permis aux habitants d'expérimenter des lieux ayant changé d'usages durant un weekend et ainsi de se projeter. Un centre-ville fermé à la circulation des voitures, un parking transformé en espace de yoga et en cinéma plein air, etc. Les agents de la direction de la Communication cherchent à donner une matérialité à ce récit en accompagnant ces divers projets et actions et en travaillant avec divers artistes pour varier les supports permettant aux habitants de se projeter. Pour y parvenir, une organisation transversale avec les autres services était nécessaire. Les chargés de communication thématiques (santé, culture, etc.) sont très tôt impliqués dans l'élaboration des projets de territoire. De plus, ils rencontrent une fois par trimestre ou semestre les services dédiés afin qu'ils leur expliquent les enjeux ou plans actuels. Depuis 2022, tous les services sont invités dans un comité de pilotage

³³⁷ Un site internet et une application mobile ont spécifiquement été créés pour le projet ainsi que plusieurs espaces d'échanges. Dans l'un des ateliers, les habitants ont pu utiliser le jeu vidéo en ligne « Rennescraft » développé par la ville afin de penser, transformer et inventer à plusieurs un espace de Rennes en cours d'aménagement et qui avait été visité en amont par les participants. À cela s'ajoute la création de quatre dessins animés ayant chacun pour thématique : l'eau, le patrimoine, la nature, les transports en commun. Deux artistes ont également créé une cartographie sonore de la ville à partir de son architecture et de sa temporalité. L'ensemble de ce travail de concertation a fait l'objet d'une restitution à travers l'exposition des grands axes du projet.

³³⁸ Rennes Métropole. s.d. « Rennes 2030, une concertation XXL ». <https://metropole.rennes.fr/rennes-2030-une-concertation-xxl>

de la communication pour qu'ils puissent expliquer plus en détail leurs enjeux spécifiques. Durant deux heures, ils détaillent les moments clés de la période à venir pour leur service, les idées reçues à déconstruire, etc.

Ce récit doit également être présenté par l'ensemble des élus de manière cohérente. Leurs discours s'inscrivent donc dans un cadre pouvant être qualifié de « transition écologique juste socialement ». Cette cohérence est également de mise au sein de tous les services. Mais si ce récit positif de « sobriété heureuse » est indispensable, il ne peut faire l'économie de réflexions philosophiques sur les valeurs qui le sous-tendent. « *Dans ce récit, quelle place accordons-nous dans notre économie à la consommation ?* », s'interroge la DGS. Pour M. Riéra, directeur de la communication, le risque est de transformer ce concept en « mot valise » dans la mesure où tout le monde se prévaut de la nécessité d'avoir un nouveau récit.

Une communication qui se veut de plus en plus co-construite

Initialement, la théorie du ruissellement était censée s'appliquer à la communication territoriale. Cette communication s'adressait à des *insiders* (têtes de réseaux), puis était censée se diffuser au reste de la population. Or, la crise du COVID-19 a contraint ces professionnels à faire leur autocritique : lorsqu'il a fallu s'adresser en moins d'une semaine à l'ensemble des habitants pour des raisons vitales, le modèle du ruissellement s'est avéré très insatisfaisant. « *Nous avons dû nous appuyer très fortement sur la presse locale qui a joué le jeu. Une fois la crise passée, il était devenu inéluctable de faire évoluer nos pratiques, de reconstruire quelque chose de l'ordre de la proximité pour retrouver l'essence de notre métier, tout en consommant moins* », explique le directeur de la communication. Il s'agissait également de réinstitutionnaliser les contenus dans un contexte général de crise de confiance dans la parole publique.

Ce rapport direct à la population, la direction de la Communication de Rennes avait déjà pris le parti de l'avoir lorsqu'entre 2018 et 2019 la collectivité a refondu son système numérique. Au dire du directeur de la communication, Rennes Métropole était la seule collectivité de France à faire un site Internet 100 % serviciel et sans actualité. Pour ce faire, l'équipe qui a travaillé sur le projet s'est placée d'un point de vue « utilisateur centrique » conduisant à des actions radicales. Pour ce faire, elle a organisé une grande consultation citoyenne avec des ateliers rassemblant les agents des services concernés et des habitants volontaires et recrutés avec l'aide de la Fabrique Citoyenne³³⁹. Si cette nouvelle orientation stratégique était atypique, elle a très bien fonctionné. Il s'agissait d'une première étape. Aujourd'hui, la direction de la Communication poursuit la démarche et cherche à développer des liens différents avec la population. Elle vient donc de créer un poste de médiateur au sein de la direction. Il devra mettre en œuvre sur le terrain un certain nombre de dispositifs de dialogue (dans les maisons de quartier, dans les communes, etc.). Le but est de renouveler les formes de communication de terrain, d'expérimenter, de faire parler les habitants pour qu'ils expliquent la manière dont ils vivent leur environnement (espace vécu) et pour mobiliser leur expertise.

Cette nouvelle stratégie va prochainement être essayée dans le cadre de la refonte des magazines de la ville et de la métropole. Des groupes de travail, des consultations et des études vont être réalisés afin de déterminer les attentes des habitants qui ne sont pas encore des lecteurs habituels. Le directeur de la communication reste tout de même prudent quant aux premiers résultats de cette nouvelle démarche. Il se pourrait dans certains quartiers qu'aucun habitant ne se déplace aux premières réunions de co-construction du sommaire des magazines. « *Si ce cas de figure advient, il faudra être agile et trouver d'autres moyens pour mobiliser les habitants* », explique le directeur de la communication.

Cette co-construction se fait également avec les agents des différents services de la métropole. Tout d'abord, il y a un fonctionnement en trinôme à l'intérieur de la direction de la Communication : les producteurs de contenu, les chargés de communication (qui établissent les plans de communication) et le service de presse (qui travaille dans le cadre des plans de communication et en lien avec la rédaction). Au sein de ces services, les communicants sont associés à des secteurs spécifiques (santé, culture, etc.). En fonction de leur secteur,

³³⁹ Service qui pilote la participation citoyenne à l'échelle du territoire. Il est notamment en chargé du budget participatif et anime le site Internet participatif devant recueillir l'avis des habitants de la ville et de la métropole lors des concertations.

ces trinômes rencontrent une fois par trimestre ou semestre les services dédiés afin qu'ils se fassent expliquer les enjeux ou plans actuels. En parallèle, depuis 2022, tous les services sont invités à un comité de pilotage organisé par la direction de la Communication pour qu'ils puissent expliquer plus en détail leurs enjeux spécifiques. Durant deux heures, ils détaillent les enjeux et moments clés pour leur service à l'échelle du mandat, les idées reçues à déconstruire, etc. Un cadre est ainsi dressé avec une prise en compte des enjeux environnementaux, de durabilité et de réduction des impacts. Ces comités de pilotage aident à construire les plans de communication.

La transition écologique de plus en plus au centre des communications

Historiquement, Rennes est une ville inclusive avec un prisme social puissant qui transparaît dans le magazine de la ville Les Rennais. Lorsque la métropole a vu le jour, la stratégie de communication métropolitaine a suivi l'approche classique : technocratique, basée sur la subsidiarité, sans référent identitaire, qui se contente de rendre compte des politiques publiques. Il y avait donc une forte distinction avec de l'autre côté une communication municipale inclusive. L'élection de Nathalie Appéré à la présidence de Rennes Métropole (2020) a été l'occasion de renouveler le projet de territoire et sortir de cette logique communicationnelle. Dans un premier temps, ce projet ne s'est pas matérialisé sur des documents spécifiques. Néanmoins, la restructuration en cours de la nomenclature du rapport d'activité de la métropole permettra de raconter le territoire et les actions qui y sont menées de manière différente. Les trois nouvelles parties de ce rapport seront : la « préservation des ressources » (explication du PLUi, du PCAET et d'autres plans territoriaux sous ce prisme) ; les « solidarités métropolitaines » ; les « transitions en action ». Il s'agira de mettre en lumière certaines priorités. Puis les magazines de la ville et de la métropole ont fusionné avec pour nouvelle ligne éditoriale « les transitions et le journalisme de solutions ». Le journalisme de solutions consiste à développer les enjeux en montrant les divers points autour desquels des interventions sont possibles. Cela s'apparente à une arborescence³⁴⁰. Le but est de rompre avec les articles ayant pour titre ou pour structure « la ville de Rennes va mener telle action » pour prendre le prisme de l'exemplarité afin d'expliquer ces actions. Le service doit être formé à ce type d'approche pour pouvoir l'appliquer au territoire rennais³⁴¹. La place grandissante prise par les enjeux de transition écologique dans la communication territoriale est aussi due au fait que la quasi-totalité des politiques publiques est teintée de ces problématiques de transition. De plus, les services responsables du PCAET et des déchets ont historiquement été positionnés sur ce sujet, ce qui a aidé à l'acculturation du service Infocom. Les initiatives de collectifs et d'associations porteurs de projets sont également mises en avant afin de leur donner une certaine visibilité. Depuis un certain temps, les magazines contiennent chaque mois au minimum cinq articles sur la transition écologique.

Lorsqu'il s'agit davantage de communiquer sur la vie de certains rennais, le service suit un cadre *peer-to-peer*, c'est-à-dire horizontal et interpersonnel pour illustrer les politiques publiques par les faits, par du concret. Le service cherche à mettre en avant le ressenti des personnes « ordinaires », plutôt que des personnes à un stade très avancé dans leur démarche de transition écologique. Le but est de créer de l'émotion chez le lecteur. Cette méthode permet aussi d'illustrer concrètement l'impact et les ressorts d'une politique publique.

La nouvelle charte éditoriale des magazines va donner lieu à des innovations : une carte blanche de trois à quatre pages va être proposée aux associations et aux étudiants. Il s'agira également de montrer les actions et l'accompagnement des entreprises du territoire en matière de transition écologique en veillant à ne pas tomber dans de l'écoblanchiment. Enfin, le service Infocom souhaite développer des liens avec le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur.

³⁴⁰ Concernant par exemple une action publique en direction des cours d'école, l'article fera un focus sur une cour d'école particulière en expliquant les diverses actions concrètes qui sont menées (leur déroulé) dans le cadre d'un projet plus global. Il pourra s'agir de désartificialisation, de végétalisation, de création d'îlots de fraîcheurs, de la participation des enfants au projet, etc. En complément de cet article, un encadré expliquera que dorénavant, toutes les écoles bénéficieront du même programme d'actions dans le cadre de ce projet qui s'inscrit dans telle politique ou tel plan. Enfin, une cartographie permettra d'identifier les écoles ayant déjà bénéficié de ces actions, et celles qui seront prochainement concernées. Une donnée quantitative mettra en avant le budget global de ce projet.

³⁴¹ Certains agents ont déjà suivi une formation du prestataire Ouest Médialab.

Vers des outils plus sobres et efficaces

Tout d'abord, la direction de la Communication a lancé une série de conférences devant traiter des divers enjeux de la communication responsable. Les chargés de communication des 43 communes de la métropole, des communicants des universités, des départements et des structures culturelles sont tous conviés à ces conférences. Outre la formation, il s'agit de créer un espace de dialogue et de faire système.

Les outils de communication utilisés par la direction de la Communication

Il y a tout d'abord le site Internet dédié aux informations pratiques et aux démarches administratives. Puis, les magazines de la ville et de la métropole qui sont distribués et publiés en ligne via Calaméo. La direction a créé il y a cinq ans l'application mobile Ici Rennes, un média dédié à l'actualité qui est composé d'articles, de vidéos, de podcasts, de documentaires, etc. Une newsletter reprenant six actualités d'IciRennes est envoyée tous les samedis. Le service utilise Instagram, Facebook et Twitter selon les types d'actualités. Elle bénéficie également des dispositifs d'affichage numérique extérieurs.

- Les magazines et imprimés

Le nouveau cahier des chargés des magazines impose entre autres du papier 100 % recyclé avec un moindre grammage et l'utilisation d'encre biologiques. Initialement, le service souhaitait laisser la liberté aux éditeurs de déterminer le format des magazines afin de réduire le gaspillage de papier, mais les règles de la commande publique imposent aux collectivités un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles donner des indications précises de formats (une fourchette). Malgré tout, les éditeurs de la presse quotidienne régionale telle que Ouest France ont indiqué leur intérêt. Ensuite, le service s'intéressera aux typographies les plus adaptées au papier qui aura été choisi. De plus, il a été choisi de repartir sur une distribution mensuelle pour les deux magazines avec une réduction de la pagination (le magazine de la ville est passé de 48 à 32 pages et celui de la métropole de 52 à 48 pages par mois).

En parallèle, le service réinterroge en profondeur son système de distribution d'affiches, de flyers, etc. Il a donc créé un poste de responsable de la distribution pour être beaucoup plus précis, opérant, efficace. Cette démarche s'inscrit dans un souci d'économie et de stratégie. Aujourd'hui, le service est plutôt efficace dans le processus de production d'un document de communication. Il y a 300 projets de communication par an faisant chacun l'objet d'un plan de communication : nommage du projet, analyse du contexte, émergence d'enjeux, définition d'objectifs. Ensuite, des propositions sont faites, puis évaluées, pour finalement déboucher sur un choix. Les critères environnementaux sont pris en compte dès le départ et tout au long du processus. En revanche, une fois le projet édité, la distribution suit des canaux traditionnels sans pour autant être optimisée. La direction a donc choisi de créer un poste de chargé de distribution.

- Les dispositifs d'affichage numériques extérieurs

Il existe 28 dispositifs d'affichage extérieur numérique à l'échelle de la métropole pour un total de 56 écrans. Le déploiement de ces dispositifs est assez récent (2018) et ne faisait pas partie des termes du contrat initial entre la métropole et Clear Channel. Néanmoins, en raison de problématiques financières, l'opérateur avait demandé expressément à la métropole de renégocier les conditions contractuelles pour permettre l'installation de ces dispositifs numériques, sans quoi Clear Channel menaçait de résilier le contrat.

Dans la mesure où 50 % du temps d'affichage sur ces supports est dédié à la communication publique, les communicants ont dû produire du contenu adapté. La direction de la Communication a donc signé un contrat d'exclusivité pour une année avec le média Brut, ce qui a eu un certain retentissement médiatique. Cette idée de partenariat est venue de l'opérateur Clear Channel qui travaillait déjà avec le média. Dans les faits, la

métropole pouvait proposer des sujets à Brut qui choisissait de les traiter ou non à travers des spots vidéo et selon sa propre ligne éditoriale. Par la suite, la direction de la Communication a choisi d’appréhender et de travailler ce support tel un média à part entière. Les communicants se sont donc rapprochés de l’entreprise PlayPlay qui développe des outils de montage vidéo et des templates. Le but était de permettre aux services de monter très rapidement de courtes vidéos thématiques avec un format similaire à celui de Brut. Ce nouveau média venait compléter le dispositif IciRennes et avait, d’après le directeur de la communication, le double avantage d’être très souple et de pouvoir être mutualisé sur d’autres supports (les réseaux sociaux notamment).

L’entrée en vigueur du RLPi mettra prochainement fin à ce média dans la mesure où les dispositifs numériques ne seront autorisés que dans une seule zone qui exclut la majeure partie du centre-ville de Rennes³⁴². Le directeur de la communication estime que sa direction va devoir renoncer à un outil de communication efficace.

- Le site Internet

Un travail s’amorcera ultérieurement sur le web afin de déterminer les pages Internet et les actualités qui ne sont plus à l’ordre du jour et qui peuvent être supprimées. En septembre 2023, à la suite de la réalisation d’une analyse du cycle de vie (ACV), le service aura en sa possession des données chiffrées sur le site web et pourra ainsi travailler en collaboration avec la cellule Digicom sur les questions de taille, de poids, d’affichage ou encore de stockage. Rattaché à la direction de la Communication, la cellule Digicom apporte son expertise aux services afin de les aider à mieux qualifier leurs besoins, et évaluer la pertinence des projets au regard de leur faisabilité technique ou budgétaire, en incluant dorénavant des enjeux de rationalisation et d’optimisation.

La direction de la Communication continuera à produire des outils numériques, car l’objectif est tout de même de ne pas tout supprimer. En revanche, elle cherche continuellement à réduire l’impact de tous ses outils et si elle y parvient dans des proportions conséquentes, « *le résultat sera déjà énorme, bien qu’insuffisant* », explique le directeur de la communication. Il s’agit d’un travail évolutif et qui nécessite le maintien d’un certain équilibre entre différents paramètres : dans le cas où la vidéo serait le support ayant le plus d’impact en matière d’audience, mais également sur le plan environnemental, la direction ferait le choix de dégrader au maximum la définition de la vidéo plutôt que de se séparer de ce média efficace. Face aux mesures de sobriété, les freins ne viennent pas toujours des services. Par exemple, le milieu culturel est globalement rétif à l’idée de devoir dégrader la qualité des images. Cela serait en partie dû à l’ubris artistique. Le directeur de la communication a donc demandé à ses équipes de ne pas s’engager dans des débats sur la question avec le milieu culturel, mais de simplement spécifier que le poids maximal d’une image fixée par la métropole est une norme non négociable.

Une démarche de numérique responsable transversale

- Origine de la démarche

Dès 2015, la ville et métropole signe la Charte verte numérique (Green Digital Charter), une initiative EUROCIITIES soutenue par la Commission européenne³⁴³. Elles adhèrent par la suite à l’Institut du numérique responsable (INR). Un Conseil citoyen du Numérique Responsable est créé en 2021 avec 20 citoyens tirés au sort devant donner des avis sur les évolutions technologiques et sujets en lien avec le numérique. En mars 2022, le conseil municipal adopte le texte « Pour un numérique responsable » en tant que charte, puis le conseil métropolitain adopte à son tour le texte en tant que plan stratégique. Norbert Friant, responsable du Service Numérique de la ville et de la métropole, est à l’initiative de cette charte qui a ensuite été portée par

³⁴² Il s’agit de la zone Z2a qui correspond aux zones d’activités appartenant à l’unité urbaine de plus de 100 000 habitants.

³⁴³ Elle vise à faire des technologies de l’information et de la communication (TIC) des outils pour trouver des solutions innovantes pour faire face au changement climatique. Pour en savoir plus : https://metropole.rennes.fr/sites/default/files/inline-files/GreenDigitalCharter_FR.pdf

les élus. Elle se structure autour de six principaux enjeux : la responsabilité environnementale ; la responsabilité sociétale ; la démocratie et la confiance numérique ; l'aménagement du territoire et le développement économique ; la transition numérique et l'efficacité des services publics. Le processus s'inscrit dans la lignée de la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique (REEN)³⁴⁴. La direction du Service Numérique (DSN) a également conduit le processus de labellisation Numérique Responsable de niveau 2 de l'INR, label que Rennes et Rennes Métropole ont obtenu en avril 2023. Certains services (DSN, Digicom, etc.) ont reçu une formation par l'INR dans le cadre de cette démarche de labellisation. Cette formation portait sur les chiffres et les applications des exigences du label à l'échelle d'une collectivité territoriale. La collectivité sera suivie tous les trois ans par l'institut, notamment par le biais d'audits pour analyser les trajectoires et les avancées de la collectivité concernant les principes d'action du label³⁴⁵.

- Vers une communication numérique responsable

La cellule Digicom pilote depuis 2022 un groupe de travail sur la communication numérique responsable dont l'objectif est de mettre en place une méthodologie afin de réduire l'impact environnemental des outils de communication numérique de la direction de la Communication. Elle puise son origine dans une phase expérimentale débutée il y a plus d'un an et qui a contribué à poser les bases de cette réflexion (notamment lors de la refonte du site web « Dimanche à Rennes »). Pour ce faire, une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) portant sur la méthodologie et l'acculturation à la méthode ACV a été commandée à l'entreprise Hubblo³⁴⁶. Ce groupe de travail s'attache également à établir une feuille de route³⁴⁷ qui présente cette méthodologie et met à disposition des services un ensemble d'outils tels qu'une matrice de risque, un tableau d'indicateurs, etc. Hubblo a accompagné la collectivité jusqu'au printemps 2023. Pour permettre une implication de tous les services dans la démarche, des réunions plénières et des ateliers sont organisés. Les Champs Libres, établissement culturel public, font aussi partie de ce groupe de travail. Pour ce qui a trait au numérique, la démarche d'écoresponsabilité est assez particulière en raison de la multiplicité des couches (celles qui composent les services numériques tels que le navigateur web, la page écrite en HTML, les scripts, les systèmes d'exploitation, etc.) qui complexifie grandement la question. « *Si on rajoute le cloud, l'hébergement, les logiciels, les services, les usages, cela devient hyper dense à mesurer. Il y a une spécificité au numérique, d'où l'intérêt d'une documentation ouverte et constituée en coopération avec les personnes expertes sur chacun des aspects* », explique M. Rouan, responsable Médias numériques, innovation et nouveaux usages aux Champs Libres. *In fine*, cette méthodologie doit permettre une mesure de l'impact environnemental de l'ensemble de l'écosystème numérique de la communication et des différentes campagnes. Il y aura trois grandes catégories d'indicateurs qui permettront de faire des choix : marketing (mesure d'audience et ciblage), coûts environnementaux et coûts financiers. Il y a un véritable besoin de mesurer avant de prendre une décision et de penser à la fin de vie de toute production. En matière d'évaluation de projet, il faut trouver un équilibre entre le qualitatif et le quantitatif. De plus, la démarche doit être simple et reproductible. Les indicateurs permettront également d'évaluer et mesurer la progression de manière annuelle.

Présentation des nombreuses initiatives des Champs Libres en matière de numérique responsable

En 2018, l'établissement a engagé un processus de création d'une charte éthique de valeurs du numérique. Des ressources extérieures ont été analysées pour venir nourrir la démarche :

³⁴⁴ Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 avec son décret d'application du 29 juillet 2022.

³⁴⁵ Le label se structure autour de quatre axes et de 14 principes d'action : « Intégrer la stratégie numérique responsable (NR) dans la stratégie de l'organisation », « Formaliser sa politique numérique responsable », etc.

³⁴⁶ Hubblo accompagne des acteurs dans l'évaluation et la réduction des impacts du numérique dans une démarche d'analyse de cycle de vie.

³⁴⁷ Cette feuille de route, dans sa version initiale, est à présent accessible : <https://transferts.si.rennes.fr/s/QykMCbXtP5LTZd6>

- Le programme #Reset du think et do tank la Fing³⁴⁸ qui vise à définir un numérique souhaitable et soutenable autour de sept points précis : inclusif, frugal, démocratique, protecteur, innovant, capacitant, soutenable) ;
- Le Manifeste de la FabCity³⁴⁹ qui se structure autour de 10 principes pour transformer les espaces urbains et les placer dans des gestions plus modulaires permettant de répondre au changement climatique et aux inégalités sociales. Ces principes du manifeste sont : environnement durable, inclusif, glocalisme (partage des savoirs pour des solutions adaptées aux besoins et cultures locales), participatif, croissance économique et emploi durable, circulaire, centré sur l'humain, holistique, philosophie open source, expérimental.

Initialement, cette première charte éthique devait être assortie d'une condition générale d'utilisation pour la mettre en pratique, mais l'établissement culturel n'a pas trouvé la méthode adéquate.

Peu de temps après la finalisation de la charte des Champs Libres, la ville et métropole de Rennes ont adopté la feuille de route « Pour un numérique responsable ». Depuis, l'établissement culturel a élaboré une nouvelle « Stratégie pour un numérique responsable à +2 °C »³⁵⁰ qui se veut davantage complète et qui s'appuie sur différents socles de référence (l'Accord de Paris, les rapports du GIEC, les 17 objectifs de développement durable, la stratégie nationale des soutenabilités, le Plan de transformation de l'économie française, les sept qualités du programme #Reset, les 10 axes du Manifeste FabCity).

Cette stratégie soulève des questions et des réflexions sur 12 grandes thématiques liées au numérique et développe des pistes de plans d'actions concrètes à mettre en place d'ici 2025 :

- Cultiver l'inclusion numérique comme fondement universel ;
- Développer un numérique soutenable et écoresponsable ;
- Soutenir l'usage comme préalable essentiel ;
- Constituer et partager les communs ;
- Renforcer l'innovation vertueuse ;
- Prendre soin des données personnelles ;
- Mettre le numérique au service de l'accueil et de la relation ;
- Renforcer la diffusion et la valorisation des ressources ;
- Développer l'éducation aux médias et à l'information ;
- Appréhender mes données comme facteur de résilience ;
- Transformer l'offre éditoriale grâce au numérique ;
- Structurer et dynamiser les projets numériques.

Le but de cette nouvelle stratégie est d'essayer d'embarquer tout un chacun sur les questions fondamentales et globales que Les Champs Libres se posent en les appliquant aux strates numériques. Il s'agit de s'inscrire dans la société.

En parallèle, l'établissement culturel a lancé en 2020 un important projet de mutation de l'écosystème web devant comprendre une transformation médiatique et technologique avec des critères d'ouverture, d'écoconception et d'accessibilité. L'objectif est d'écoconcevoir un espace éditorial le plus sobre possible avec une approche d'ouverture en proposant entre autres de nouveaux formats numériques et une valorisation de la richesse des contenus et ressources de l'établissement. Il s'agit également de mettre sous licence libre (Creative Commons BY-SA³⁵¹ et European Union Public Licence³⁵²) l'ensemble des créations et

³⁴⁸ Fing. 2019. *Reset. Quel numérique voulons-nous pour demain ?* Fing. <https://fing.org/wp-content/uploads/2020/02/cahier-d-enjeux-fing-questions-numeriques-reset.pdf>

³⁴⁹ Makery. 2018. « Le Manifeste de la Fab City. » *Makery*, le 11 juillet 2018. <https://www.makery.info/2018/07/11/le-manifeste-de-la-fab-city/>

³⁵⁰ Les Champs Libres. 2022. *Stratégie pour un numérique soutenable à +2°C*. <https://leschampslibres.fr/nr>

³⁵¹ <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

³⁵² Ces deux licences disposent d'un *copyleft*, un verrou juridique qui oblige à réutiliser la même licence que l'original. Source : Union européenne. 2016. « Licence publique de l'union européenne v.1.2 ». <https://eu-pl.eu/1.2/fr/>

productions dans le cadre de ce projet (articles, algorithmes, codes sources, documentation, etc.)³⁵³. Les Champs Libres souhaitent ainsi que leur nouveau site web incarne les conditions d'un service public en biens communs.

- Des freins au développement du numérique responsable

Pour l'heure, Mme Soleillant, cheffe de projet numérique à la direction de la Communication de la ville et de la métropole de Rennes identifie quatre principaux freins au développement de projets numériques responsables :

- La sobriété numérique est coûteuse ;
- Il y a un manque de retour d'expérience même si les collectivités territoriales peuvent interagir et partager sur leurs problématiques rencontrées (Rennes Métropole a échangé avec la région Bretagne et la ville de La Rochelle) ;
- Il est difficile de traduire les enjeux de soutenabilité numérique dans les marchés publics en raison de l'absence d'un cadre normatif pour les questions spécifiques d'éco-conception des outils de communication numérique et des usages. À ce jour, il existe seulement des recommandations à l'instar du Référentiel général d'écoconception de services numériques (RGESN) ;
- Les prestataires rencontrent souvent des difficultés pour appréhender le niveau des exigences, car ces dernières ne sont pas toujours en phase avec leur méthodologie de travail habituelle. Certains critères non chiffrés (source d'énergie, hébergement des serveurs, etc.) sont particulièrement complexes à atteindre. Néanmoins, ils s'avèrent tous réceptifs à ce nouvel enjeu et les prestations se transforment souvent par le biais d'une co-construction.

L'agent des Champs Libres identifie comme autre frein la logique de productivité dans les métiers de la communication qui est entretenue par les indicateurs marketing. Au sein des collectivités territoriales comme ailleurs, la mesure de l'efficacité des services numériques est complexe et d'après lui, le sujet est un enjeu éminemment stratégique, souvent orienté vers les résultats. « *L'approche critique n'est pas la norme, il y a absolument un besoin de mettre en place des solutions ce qui n'est pas toujours propice à l'amélioration continue des services numériques, précise-t-il. De plus, le service public a du mal à évaluer et engager le renoncement, on est plutôt dans l'amoncellement, l'amas successif, la conservation. Cette dynamique de production est aussi liée aux modalités des marchés publics et des subventions, car dans l'esprit, le livrable ne doit surtout pas être supprimé puisque résultant de financements publics* ». Le risque derrière cette logique est de réduire l'écoresponsabilité numérique en matière de communication à un simple travail sur les outils, alors qu'il est indispensable de prendre également en compte la façon de créer du contenu. La cheffe de projet numérique, quant à elle, préconise une réflexion sur la nature de la communication publique. Il doit s'agir d'un travail de remise en question et de co-construction sans pour autant être dans une démarche « punitive ». C'est une vraie démarche de conduite du changement où les données chiffrées et la feuille de route sont utiles pour convaincre des nécessaires évolutions.

« *À un moment, il y aura peut-être un choix à faire entre être présent tout le temps et efficacement avec une mécanique implacable ou bien suivre l'impératif de sobriété* », s'interroge le directeur de la communication. Or, il finit par conclure qu'à présent, l'enjeu consiste à produire moins de contenu et de le faire de manière différente, tout en veillant à ne pas démultiplier les supports. Il y a donc une réinterrogation continue du système en place.

³⁵³ <https://gitlab.com/leschampslibres/mutation-ecosysteme-web>

La direction de la communication de la ville de La Rochelle est engagée dans une démarche de communication écoresponsable depuis 2018. Deux chartes ont été créées et sont régulièrement mises à jour, ce qui témoigne d'une certaine proactivité et d'une recherche constante d'amélioration. La réussite de cette démarche tient aussi aux passerelles qui ont été mises en place avec d'autres services ou structure afin que des synergies émergent.

Émergence de la démarche d'écoresponsabilité

La direction de la communication comprend trois services :

- Un service communication avec du web, de la création, de la scénographie (plusieurs pôles) ;
- Un service avec des relations publiques et de l'événementiel ;
- Un service avec une imprimerie.

La particularité de ces trois services est d'avoir internalisé la plupart des métiers. Ils font donc peu appel à des agences extérieures, contrairement à d'autres collectivités, comme l'agglomération par exemple. Dans la mesure où ces trois services travaillent avec l'ensemble des 50 services de la ville, la direction de la communication a pu avoir un impact important sur cette question de communication écoresponsable. Cette démarche concerne aussi bien le contenu, que les supports.

Un travail a été amorcé avec des personnes-ressources :

- Une personne-ressource de l'université de La Rochelle sur le numérique responsable (le poids du numérique sur l'environnement) ;
- Une personne spécialisée sur les enjeux de développement durable et donc en lien avec le label Territoire Engagé Transition Écologique (ex-Cit'ergie) ;
- Une personne travaillant au sein du projet émergent La Rochelle Territoire Zéro Carbone afin d'obtenir des éléments très concrets sur l'empreinte carbone des actions menées.

L'idée est de co-construire en s'appuyant sur l'intelligence collective et les dynamiques internes entre agents. Mme Provencher, directrice de la communication, l'événementiel, les relations publiques et l'imprimerie, a choisi de guider ses équipes dans l'accompagnement au changement étant donné l'impact que cette démarche allait avoir sur leur métier et sur leurs pratiques. L'autre postulat de départ était de considérer que les meilleures prises d'initiative et les meilleures réflexions viendraient des agents eux-mêmes. La structuration et l'organisation de cette démarche se sont faites collégialement. *« Toute seule, j'ai nettement moins d'idées que lorsque les synergies se créent, que les personnes interagissent, se questionnent ensemble. Finalement, il y a une forme de dynamique qui émerge et qui est passionnante »*, se réjouit la directrice.

Dans un premier temps, les services ont découvert les notions de numérique responsable, d'action publique responsable, la manière dont ces notions s'inscrivaient dans le territoire rochelais, etc. Ensuite, les actions émettrices de CO₂ ont été déterminées pour chacun des métiers de la communication. L'organisation de tables rondes a permis aux équipes de définir les actions qui pourraient être mises en place pour réduire l'empreinte carbone de leur activité. Une fois que la liste a été élaborée, il y a eu un premier frein important autour de l'impact réel de ces actions et des ordres de grandeur. Les agents avaient besoin de se projeter. Une personne travaillant au sein du projet La Rochelle Territoires Zéro Carbone a donc construit des équivalences. *« En effet, il y a des personnes qui fonctionnent de telle manière depuis 30 ans, qui sont à cinq ans de la retraite et qui ne voient pas pourquoi elles changeraient. Ça les bouscule. D'un autre côté, il y a des jeunes qui ont besoin que ça fasse du sens, et ce n'est pas parce que nous leur demandons qu'ils vont le faire »*, analyse la directrice. Par conséquent, lorsque cela était possible, chaque action préconisée a été accompagnée de son impact carbone. Il y a eu également un travail de priorisation entre les actions les plus simples et rapides à mettre en œuvre,

celles avec le plus d'impact en matière de carbone, mais aussi de communication. L'utilisation des encres végétales a été généralisée dans le service imprimerie, ce qui a un très fort impact communicationnel sur le plan de la sensibilisation.

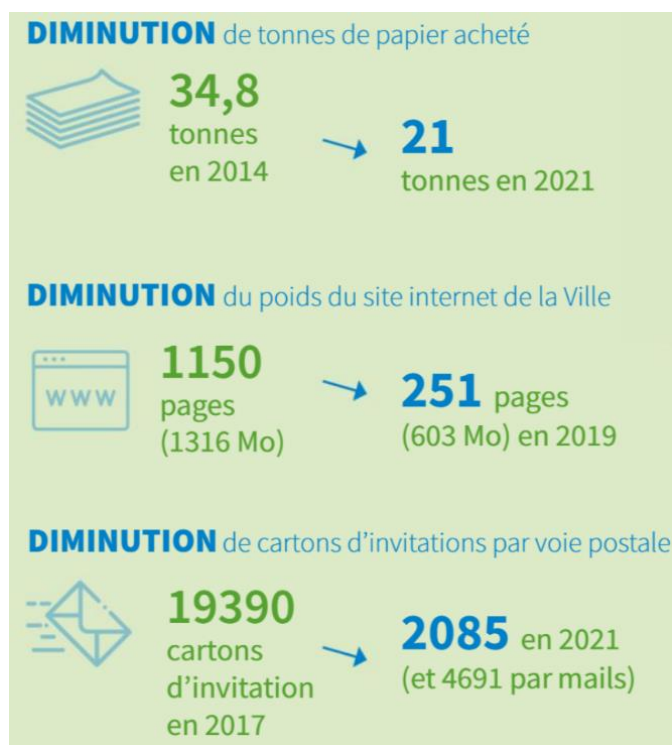


Figure 22 : Exemples d'actions significatives de réduction d'impact

Source : La Rochelle. 2022. *Rapport Développement Durable 2022*, p.23. <https://www.calameo.com/read/00032207967653b304fbe?page=28>

Brève présentation de La Rochelle Territoire Zéro Carbone

En 2017, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle répond à l'appel à projets TIGA (Territoire d'Innovation de Grande Ambition) et l'emporte en proposant le projet LRTZC « La Rochelle Territoire Zéro Carbone à l'horizon 2040 ». LRTZC, qui a été lancé en mars 2020, prévoit 10 axes :

- Favoriser l'engagement citoyen pour accélérer les transitions ;
- Développer la séquestration carbone ;
- Développer et systématiser un urbanisme durable et résilient, économe en ressources ;
- Favoriser la mise en place d'un nouveau mix énergétique ;
- Développer des mobilités propres pour tous ;
- Promouvoir l'accélération des transitions des entreprises ;
- Promouvoir une gestion territoriale partagée des données pour un numérique responsable ;
- Accélérer les projets du territoire ;
- Accélérer et accompagner la transition agroécologique et alimentaire ;
- Encourager le développement d'un tourisme durable.

Il réunit des acteurs publics, privés et associatifs. De plus, il est constitué d'un comité citoyen Zéro Carbone qui doit apporter une expertise citoyenne en donnant des avis sur sollicitation ou en se saisissant de

problématiques pour faire des propositions. Ce comité d'une trentaine de citoyens volontaires est autonome et est animé par l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement³⁵⁴.

Parmi les actions et initiatives menées dans le cadre de LRTZC, il y a :

- La création de l'exposition « Climat-Océan » par la ville de La Rochelle et ses partenaires (présente durant deux années au Musée Maritime de La Rochelle) avec la participation de scientifiques pour créer le contenu ;
- La création d'une chaire « Participations Médiation Transition Citoyenne » à La Rochelle Université ;
- Le Festival du film éco-citoyen créé par l'association Écran Vert qui sélectionne chaque année des longs-métrages pour adultes et enfants sur des thèmes liés aux questions citoyennes et écologiques, complété par des échanges avec des personnalités reconnues ;
- L'alliance entre ville de La Rochelle et l'ONG Bleu Versant dans le cadre d'un chantier avec les enfants d'une école pour enlever le bitume sur une portion de leur cour de récréation afin de créer un « jardin des pluies » ;
- L'association « Remplir les ventres, pas les poubelles ! » qui organise des événements anti gaspillage, des fêtes solidaires, des apéros-popotes dans les résidences étudiantes avec des produits récupérés ;
- Le défi « Familles à énergie positive » organisé durant plusieurs années par l'agglomération de La Rochelle.

État des lieux des stratégies de communication et de leur efficacité

Les stratégies de communication et plans d'action sont davantage développés au niveau des projets. Le service communication vient en support pour accompagner la conduite de ces projets ou de ces thématiques. Il y a des passerelles à faire d'un projet à l'autre, notamment en fonction des thématiques, mais il n'y a pas de stratégie commune pour l'ensemble des projets. Par exemple, s'il y a un projet de piste cyclable, le service communication va en être informé en amont pour pouvoir réfléchir à la meilleure stratégie et adapter la temporalité. Lorsqu'il s'agit de changements de pratiques, la stratégie sera plus longue et étalée dans le temps que lorsqu'il est question d'une simple information factuelle. La stratégie va donc s'adapter au périmètre, à la typologie du projet et aux objectifs de communications préalablement définis.

- **Adapter la stratégie de communication selon les publics visés**

Les cibles sont différentes en fonction des supports utilisés. C'est également le cas sur les réseaux sociaux : par exemple, entre Facebook et Instagram, le public n'est pas le même. De la même manière, lorsque la collectivité s'adresse aux habitants du centre-ville ou aux habitants des quartiers, elle ne va pas développer la même communication. Dans les quartiers, le service s'appuie sur les mairies de proximité qui elles-mêmes vont faire le relai auprès des comités de quartier ou des associations locales. Le but étant d'avoir une communication plus proche des usagers.

Pour le journal municipal, le service dispose de quelques éléments concernant les tranches d'âges ou les catégories socioprofessionnelles du lectorat, mais qui ont été produits il y a de cela trois ans. La communauté d'agglomération avait fait une enquête de lectorat parce que les élus s'interrogeaient sur un éventuel rassemblement des magazines de la communauté d'agglomération et de la ville (une seule publication). Mais ce genre de démarches coûte cher.

³⁵⁴ Pour en savoir davantage : LRTZC. s.d. « Le comité citoyen. » La Rochelle Territoire Zéro Carbone. <https://www.larochelle-zero carbone.fr/s-engager/le-comite-citoyen>

Pour le projet de renaturation du marais de Tasdon, dans le cadre de La Rochelle Territoire Zéro Carbone³⁵⁵, des jeux à destination des enfants ont été fabriqués afin qu'ils puissent s'approprier le marais et pour qu'eux-mêmes soient porteurs auprès de leurs parents. Par le biais d'animations, de jeux de mémoire et de supports imprimés, il a été expliqué aux enfants ce qu'était l'absorption du carbone et les espèces qui étaient revenues et présentes dans le marais. Par conséquent, des objets ont été créés afin que les personnes puissent s'approprier ces questions qui ne sont pas toujours simples à se figurer.

- Une anticipation des sujets sensibles liés à la transition écologique

Certaines actions publiques en matière de transition écologique peuvent s'avérer délicates d'un point de vue communicationnel. Il s'agit d'une problématique à laquelle le service communication est confronté. Lorsqu'un pôle d'échanges multimodal a été créé au niveau de la gare, la ville a été fortement critiquée en raison de l'artificialisation de l'espace. Si des arbres ont tout de même été plantés, la ville doit souvent faire face à des critiques concernant l'absence d'arbres. Selon Mme Maloingne, responsable biodiversité, développement durable et éducation à l'environnement de la ville, il y a tout de même beaucoup de contraintes pour en planter à cause notamment des réseaux souterrains. La ville fait régulièrement part de ces contraintes aux habitants dans les comités de quartier et dans les réunions publiques. « *La ville est hyper exposée sur ces sujets, notamment sur les réseaux sociaux. Cela étant, les gens de manière générale ont des idées bien arrêtées là-dessus et, quelles que soient les explications qu'on peut donner ou la sensibilisation qu'on peut faire, c'est difficile de faire changer leur état d'esprit. Même s'il y a des plantations qui se font, même s'il y a des efforts de faits, il y a aussi des contraintes. Et ces contraintes sont difficiles à entendre pour les usagers et les habitants* », explique Mme Belavoir, cheffe du service communication. Parfois, le service communication s'interroge donc sur l'utilité de communiquer autour de certains sujets en raison des fortes critiques que la ville pourrait essuyer notamment sur les réseaux sociaux. Dépendamment des sujets, le service évalue les coûts/bénéfices d'une action de communication, de valorisation et le degré d'exposition. Malgré cette réticence, les différents services de la direction de la communication n'abandonnent pas pour autant ce sujet. La végétalisation est par exemple le thème qui a été donné au carnaval 2023. Les 18 centres de loisirs, qui participent à cette manifestation, ont donc développé ce thème de différentes manières. Par ce biais, la collectivité met la végétalisation en avant et amène divers acteurs à participer à cette réflexion.

- Une évaluation complexe de l'efficacité des campagnes de communication

Il est complexe d'évaluer l'efficacité d'une campagne. Par exemple, pour une nouvelle piste cyclable, il n'y a pas d'indicateurs qui permettraient de déterminer le nombre de personnes qui utilise cette piste cyclable en raison de la stratégie de communication déployée. D'une part, il faudrait savoir si le projet en lui-même suscite l'adhésion et séduit les usagers. D'autre part, il y a la campagne de communication qui va accompagner ce projet. Pour la cheffe du service communication, le service n'a pas les moyens d'évaluer chacune des campagnes de communication et de mettre en place des indicateurs pour tous les projets. Cette évaluation est donc faite en fonction des projets. Il peut s'agir d'aller directement à la rencontre des usagers, via notamment des questionnaires pour savoir s'ils ont bien reçu l'information et par le biais de quel support. D'une année sur l'autre, cela permet de pouvoir ajuster la communication lorsqu'il s'agit d'événements ou de projets récurrents. En revanche, pour les campagnes déployées sur du mobilier urbain, il n'y a pas vraiment d'indicateurs qui permettent de savoir si, via ces campagnes, les informations ont été vues, lues, comprises et ont accompagné un changement de comportement. Dans les questionnaires d'évaluation qui sont distribués lors de manifestations, le journal municipal fait régulièrement partie des supports de communication sur lesquels peuvent porter les questions. Il s'agit d'un des supports les plus lus et attendus. Lorsqu'il est demandé aux usagers rochelais par quel biais ils ont eu connaissance d'un projet municipal particulier, ces derniers

³⁵⁵ Ce projet de renaturation doit permettre au marais de retrouver trois fonctions majeures : protéger des inondations, protéger la biodiversité, réguler le climat car les zones humides sont des puits de carbone où le CO₂ est capté et stocké. Des visites grand public sont entre autres organisées par la ville et la Ligue de protection des oiseaux (LPO).

indiquent toujours en premier lieu le journal municipal. Il est distribué dans toutes les boîtes aux lettres à une fréquence de cinq numéros par an. À partir de 2024, il n'y aura plus que quatre numéros en raison de la stratégie de communication responsable et donc de réduction de l'impact carbone. Ce choix s'explique également par le contexte économique actuel et la nécessaire réduction des coûts de production.

Des actions de formation et sensibilisation menées au sein des services et en direction d'une diversité de publics

- Montée en compétences des services

Afin de favoriser la montée en compétences des services et de les sensibiliser, la ville organisait jusqu'à présent des ateliers intraservices à l'heure de la pause déjeuner. La « Fresque du climat » a été faite en version quizz par l'association Les Petits débrouillards. Il y a aussi des points de sensibilisation aux zones humides, à la mobilité douce, etc. Dans le cadre du label Climat Air Energie du programme Territoire Engagé, il a été réalisé un état des lieux des actions menées qui a conduit à un réajustement de la stratégie. Au lieu d'une sensibilisation basée sur le volontariat durant les heures de pause, il a été conseillé à la ville d'organiser ces ateliers sur le temps de travail. Le service formation et la direction Nature et Paysage sont en train d'établir une politique pour déployer la « Fresque du climat ». Des agents ont déjà été formés en tant que « fresqueur », ainsi que sur les objectifs de développement durable. La ville souhaite en effet analyser tous les projets à travers les 17 ODD. L'ampleur de la formation des agents est donc croissante. Durant les formations sur la pause déjeuner, la fréquentation était assez variable et dépendait du caractère pratique de la thématique de l'atelier. Au sein de chaque service de la ville, il y a des référents « développement durable » qui ont un rôle de relai. Ces référents ont été sensibilisés aux différents enjeux du numérique responsable. En raison des différentes actions d'ores et déjà mises en œuvre au sein de la direction de la communication, les différents services qui la composent servent d'exemple.

- Diffuser plus largement les actions responsables

Il existe des plans d'action afin de sensibiliser plus largement les citoyens. Lors des réceptions et autres événements, les citoyens sont ainsi sensibilisés et informés sur les pratiques du service, sur les circuits d'approvisionnement, sur les circuits de recyclage. De manière plus large, le service événementiel est en train de créer des pratiques « écomanifestants ». Jusqu'à présent, il travaillait beaucoup sur l'éco-manifestation en collaboration avec les organisateurs (en 2022, 35 structures avaient signé la charte des éco-manifestations créée par la ville³⁵⁶), mais à présent il souhaite élaborer une stratégie d'accompagnement pour les personnes qui se rendent aux manifestations. Il s'agit d'expliquer ce que la ville met en place et ce que ces personnes pourraient elles aussi faire.

Le service imprimerie souhaite également renforcer son volet pédagogie en organisant des visites de sensibilisation des enfants des écoles élémentaires de La Rochelle, ou en conviant les chargés de communication des autres collectivités de l'agglomération. « *Nous avons mis en place des visios, des réunions, rencontres avec d'autres administrations, d'autres mairies. Par conséquent, nous échangeons sur nos matériels, sur nos pratiques et nous nous nourrissons les uns des autres* », explique Mme Lambert, cheffe du service imprimerie. Par exemple, le service a fait don à la ville de Nantes d'un matériel qui allait aller au rebut. Ce travail de sensibilisation et communication doit également être à destination des services internes à la collectivité, car lorsque l'imprimerie a changé le papier qu'elle utilisait au bénéfice d'un papier ayant un moindre niveau de blancheur, certaines personnes au sein des services étaient mécontentes. Par conséquent, le service imprimerie a travaillé avec la communication afin de mettre en œuvre une campagne de sensibilisation sur le papier recyclé.

³⁵⁶ La ville offre également une formation sur les enjeux et solutions relatives aux éco-manifestations pour les structures signataires de la charte. Pour voir la charte : https://www.larochelle.fr/fileadmin/mediatheque/3_Vie_quotidienne/Associations/CHARTE_ECOMANIF_VLR_Vdef.pdf

À ce jour, le service communication travaille avec un réseau de contributeurs qui vient alimenter le site Internet. Ces derniers ne sont pas forcément formés à la communication numérique responsable. Il va donc y avoir des actions de sensibilisation, voire de formation des contributeurs de ce réseau à la communication responsable. De manière plus générale, lorsque la ville met en œuvre des projets, il y a toute une campagne de communication pour embarquer les habitants. Il y a par exemple des opérations de Klaxit qui ont pour but d'inciter les habitants à faire du covoiturage. Tout ce qui est fait par les services est adossé à une communication pour expliquer aux habitants qu'ils doivent eux-mêmes changer de comportement.

Un travail conjoint avec les associations et acteurs locaux

En matière d'éducation à l'environnement, la ville fait partie du Réseau des Acteurs du Développement Durable de l'Agglomération Rochelaise, le RADDAR, car il y a au sein de la direction nature et paysage un centre d'éducation à l'environnement, le Relais Nature de la Moulinette, qui est une structure municipale. Ce centre travaille sur différentes thématiques et sur des projets clés. Il peut faire à certains moments de la co-formation. Les associations et la collectivité ont déjà monté conjointement des animations. La ville fait aussi partie du réseau Escal'Océan, un Centre de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI), avec lequel elle travaille en partenariat. En fonction des projets, la ville peut aussi faire appel à des associations sur des contrats. Par exemple, la ville a labellisé 24 sites en refuge LPO³⁵⁷, ce qui l'amène à travailler avec la LPO pour faire des actions de sensibilisation du grand public. Quinze sorties nature sont proposées dans ce cadre-là. La ville travaille avec les centres sociaux pour parler de la nature au sein des quartiers en organisant chaque année des événements.

Les associations sont également impliquées dans les événements organisés par la ville par le biais de collaborations avec différents acteurs du territoire. Il peut s'agir de comités de quartier pour la fête du Port de Pêche ou pour la journée d'accueil des nouveaux résidents, les centres de loisirs pour le carnaval. Lors de ces collaborations, la ville sensibilise ces associations ou acteurs extérieurs à sa propre démarche écoresponsable pour qu'ils puissent à leur tour l'adopter. Un certain nombre de ces acteurs sont à présent force de proposition. Pour le carnaval de cette année, les centres de loisirs ont indiqué vouloir mettre en place une commission spécifique pour réfléchir à tout ce qui peut être mis en œuvre pour être plus vertueux sur l'organisation de la manifestation.

Stratégie en matière de numérique responsable

Après la mise en place de cette démarche de communication écoresponsable, la personne-ressource au sein de l'université de La Rochelle a invité la direction de la communication à concourir pour le label Numérique responsable, ce qu'elle choisit de faire en 2019³⁵⁸. Seule cette direction a été labellisée, car les actions à mettre en place pour labelliser l'ensemble de la collectivité étaient d'une trop grande ampleur. À présent, la direction est engagée dans un nouveau processus de labellisation plus exigeant avec l'agence Lucie, notamment en ce qui concerne la partie web. Après l'audit réalisée par l'agence Lucie, cette dernière fournira des pistes de réflexion à la ville. La directrice de la communication émet de manière générale quelques réserves quant aux labels, car elle ne pense pas très adéquat de devoir payer pour la mise en place d'actions qui devraient être partagées et gratuites étant donné leurs impacts positifs sur le plan environnemental. Néanmoins, elle souligne que ces labels ont l'avantage de faire interagir de nombreuses personnes, de créer des ponts.

Idéalement, l'écoresponsabilité des outils numériques devrait être pensée en amont de leur création, mais dans les faits, les collectivités doivent travailler avec des outils déjà existants, car elles n'ont pas toujours le budget nécessaire pour créer de nouveaux supports. La direction cherche donc à déterminer les actions pouvant être mises en place sur le site Internet, sur l'utilisation des réseaux sociaux, sur le poids des images, etc., pour limiter l'empreinte carbone et sensibiliser. Il est aussi prévu de calculer le poids carbone de la direction de la communication. En ce qui concerne les actions concrètes, les lignes éditoriales ont été revues

³⁵⁷ Un Refuge LPO est un terrain où la biodiversité (faune et flore) est protégée selon les principes et les gestes identifiés dans la Charte des Refuges.

³⁵⁸ Cette même année, la ville et l'agglomération ont signé la « Charte Numérique responsable de l'INR ».

pour les trois réseaux sociaux. Cela a consisté à les transformer en support de sensibilisation sur les actions menées. Des contenus ont été retirés du site Internet, ainsi que la ligne de flottaison sur le texte qui a une empreinte carbone plus fort. Concernant la chaîne vidéo de la ville sur YouTube, la direction explore ce qu'elle peut mettre en œuvre afin que le téléchargement des vidéos se fasse directement sur le site de la ville et non sur YouTube pour pouvoir en maîtriser l'empreinte carbone. Pour répondre à un enjeu d'accessibilité, la direction a muni le site Internet d'un outil ReadSpeaker, mais elle s'est rendue compte que les personnes ayant besoin de cet outil l'avaient d'ores et déjà sur leurs propres appareils numériques. Par conséquent, elle envisage de retirer cet outil qui a le défaut d'alourdir l'empreinte carbone du site. Néanmoins, une loi pourrait contraindre la collectivité à garder cet outil.

En outre, la collectivité a mis en place les prescriptions de la loi REEN. Au 1^{er} janvier 2023, il fallait avoir élaboré le diagnostic. Pour le 1^{er} janvier 2025, il s'agit d'élaborer la stratégie numérique responsable avec une feuille de route de sobriété numérique. Différents ateliers vont être organisés sur ce sujet et les agents de la direction de la communication sont invités à y participer et à co-construire avec les autres agents. Il y aura dans cette stratégie un axe de sensibilisation. Toutes les actions d'ores et déjà mises en œuvre par la direction de la communication seront valorisées en tant que retour d'expérience et seront vectrices de communication en interne et en externe. Parmi les projets potentiels, la ville et l'agglomération pourraient s'engager dans une démarche de labellisation « numérique responsable » pour l'ensemble des services. Il s'agirait d'actions lourdes à mettre en place, d'où les interrogations à ce stade.

Un travail de mise en récit qui s'inscrit notamment dans le projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone

Un travail de mise en récits a été réalisé dans le cadre de LRTZC. Plusieurs récits ont été constitués par rapport aux ambitions du projet. Un groupe de travail composé de chercheurs a rencontré des professionnels pour réaliser des interviews afin de connaître leur perception des évolutions futures de leur métier. Ce travail a débouché sur la création de six personnages qui ont différents métiers et qui vivent en 2040. Aujourd'hui, ces personnages ont un visage, car ils ont été illustrés par l'illustratrice. Le but est d'avoir des récits vraiment crédibles et réalistes qui répondent aux enjeux du territoire sans prendre la voie d'une forme d'anticipation. Tous les textes de la mise en récits ont été validés par l' élu en charge de La Rochelle Territoire Zéro Carbone. Il a fallu que les récits s'appuient sur le plan climat de la communauté d'agglomération. Il s'agit d'un travail sur le long cours.

Toujours dans le cadre de LRTZC, la ville a piloté entre 2020 et 2021 un travail de mise en récits « Ma vie en 2040 ». Des élèves d'une classe de 5^e et des habitants fréquentant un centre socioculturel partenaire du projet ont imaginé des scénarios pour leur ville à horizon 2040 par le biais de la bande dessinée grâce à deux artistes bédéistes en résidence. En parallèle, la communauté d'agglomération encourage la mise en récits grâce à son appel à projets « Imagine ta vie en 2040 – Dans une Agglomération Rochelaise sobre en carbone » à destination des écoles, collèges et lycées. Ces différentes démarches permettent de sensibiliser les élèves aux différents sujets de la transition écologique.

Les grandes lignes de la Charte de la communication écoresponsable

La Charte de la communication écoresponsable³⁵⁹ se structure autour de quatre domaines d'actions :

| | |
|--|---|
| <p>La création graphique, le web et l'audiovisuel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privilégier des contenus pérennes ; - Intégrer des préconisations écoresponsables en amont des projets (choix de typographie moins | <p>Les événements et manifestations sportives, culturelles, populaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appliquer la Charte des éco-manifestations aux principaux événements de la Ville (sensibilisation |
|--|---|

³⁵⁹ Ville de La Rochelle. 2022. *Charte de la communication éco-responsable*. Direction communication, relations publiques - événementiel, imprimerie. https://www.larochelle.fr/fileadmin/mediatheque/2_Action_municipale/Ville_durable/Charte_com_eco-responsable_2022.pdf

| | |
|---|---|
| <p>consommatrice d'encre, réduction des aplats de couleurs, favoriser les supports de communication réutilisables, déplacement à vélo pour les reportages photos, etc.) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopter une démarche numérique responsable : nettoyage des données, partage des fichiers, etc. | <p>au tri, économie circulaire, mobilités, accessibilités des sites, etc.) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adapter une information événementielle sur les gestes écoresponsables à tenir en tant qu'usagers ; - Sensibiliser sur les divers aspects des éco-manifestations (accessibilité, mobilité, santé, tri et déchet, etc.). |
| <p>Les réceptions et cérémonies protocolaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adapter l'ensemble des réceptions en privilégiant par exemple l'utilisation de produits de saison, des circuits courts, de la vaisselle réutilisable, etc. ; - Réduire et dématérialiser les cartons d'invitations en tenant compte de l'impact carbone du numérique ; - Repenser l'objet promotionnel, de la création aux matériaux utilisés. | <p>L'imprimerie municipale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réduire les consommations d'encre (utilisation de gris à 85% pour réduire les toners, encres végétales, typo, etc.) ; - Réduire la consommation de papier (formats et impositions, grammage, recyclage des chutes, etc.) ; - Appliquer des critères spécifiques dans les marchés de l'impression en matière de développement durable. |

Des exemples précis d'actions s'inscrivant dans une démarche d'économie circulaire

En collaboration avec l'agent chargé de projet Zéro Déchet Zéro Gaspillage de la ville, la direction de la communication a mis en place un circuit court de récupération des chutes de papier. Lorsque les papiers sont assez grands, de petits carnets (format A5 ou A6) sont créés pour les agents qui n'ont plus besoin d'acheter des notebooks. Les impressions ont été revues pour qu'il n'y ait quasiment plus de chutes de papier. Le papier qui ne peut pas être recyclé, parce que non réutilisable est placé en circuit court afin de le revendre. Une partie de ce papier est également distribué comme papier de brouillon aux écoles. Dans la mesure où les déchets de l'imprimerie sont utilisés pour les transformer, le service projette aussi de faire fondre les déchets plastiques pour créer par exemple des goodies pour le service office et réceptions.

Pour l'événementiel, les services s'interrogent sur la meilleure manière de recycler les bâches. Sur cet aspect, il y a encore des freins, car un travail est nécessaire avec le service qui imprime et qui achète un support ne permettant pas d'imprimer des deux côtés de la bâche. Il y a eu des travaux de réflexion à La Matière, un tiers-lieu qui accompagne le service pour déterminer comment transformer en circuit court les déchets de la direction de la communication.

Une certaine autocritique sur la démarche poursuivie

La directrice des trois services qui est à l'initiative de cette démarche constate qu'il peut s'avérer complexe de prendre du recul pour avoir une vision globale. « *Je crois qu'on manque de recul et de vision de l'endroit où l'on se situe et de l'endroit où l'on va parce qu'on a tellement la tête dans le guidon en termes opérationnels, toujours en mode solutions et mode opératoire* », explique la directrice. À la fin de la charte de communication écoresponsable, la direction a indiqué les critères qui entravent la démarche de l'imprimerie. Aujourd'hui, les principaux freins à l'action sont plus d'ordre financier. Le prix de l'ensemble des matières premières a augmenté (+60 % pour le papier écoresponsable du journal municipal). Il y a aussi un questionnaire sur le maintien ou non des goodies qui ne fait pas l'unanimité au sein des équipes. Il y a eu un important travail de

réalisé sur la provenance de ces goodies, sur leur type selon le public visé. Il y a un enjeu de priorisation et *in fine*, ce sont les élus qui tranchent.

Les agents sont également confrontés à une autre problématique : le mot d'ordre donné par les élus semble être davantage « communiquer toujours autant, mais avec moins de moyens financiers », que « communiquer moins, mais mieux ». Pourtant, en raison de la sobriété financière, les services considèrent que beaucoup d'actions devraient être réduites et notamment celles avec un fort impact carbone. Par exemple, Mme Larmoyer, cheffe du service relations publiques et évènementiel, n'a pas toujours l'impression que le service qu'elle dirige a un impact sur les émissions produites par les événements qui sont organisés, parce que les actions à mettre en œuvre pour y parvenir ont un coût financier. Aujourd'hui, son service n'a pas les moyens d'imposer une telle démarche et elle a donc à certains moments l'impression d'être obligée de rogner sur ces actions. « *Malgré tout on essaye de s'inscrire dans cette démarche et c'est une énergie de tous les instants, mais on n'est pas encore à l'étape qui consisterait à faire moins à moyen égal* », explique-t-elle. La direction de la communication milite notamment pour que le poids carbone des événements soit évalué pour que des pistes d'amélioration émergent à partir de ces données concrètes. Pour la fête du port de pêche, le service a une proposition chiffrée pour pouvoir mesurer le poids carbone de l'événement avec des indicateurs clairs : le coût de cette mesure est de 4 000 €. En parallèle, le service a décidé d'arrêter d'utiliser certains produits alimentaires, dans la mesure où il n'était plus en mesure de se fournir à l'échelle locale. Pour le feu d'artifice du 14 juillet, le prestataire est interrogé sur ses actions en matière de sobriété avec les canons utilisés, les résidus produits, etc. La mobilité est un autre enjeu de taille pour l'évènementiel et le service cherche à adopter la stratégie la plus adéquate pour accompagner les individus à se déplacer différemment (eg. : mise en place de bus gratuits). « *Mais est-ce que sur un budget où on est déjà ric-rac, on prend 4 000 € pour insuffler ?* », s'interroge la directrice.

« Faire moins, mais mieux » entrerait lentement dans les mœurs des élus. Néanmoins, la notion de sobriété est portée jusqu'au plus haut niveau du territoire. Mais selon le périmètre, cela ne se traduit pas de la même manière. Par exemple, le service évènementiel souhaite repenser en profondeur les manifestations en déterminant, avant que des milliers de personnes ne se déplacent, quels sont le(s) message(s) concret(s) à transmettre et l'expérience à faire vivre, et ainsi juger de leur pertinence. La direction de la communication va ouvrir la discussion avec les élus, mais jusqu'à présent ils n'ont pas semblé vouloir emprunter cette voie. « *Je trouve que la question de l'accompagnement au changement est un élément qui est toujours présent avec des hauts et des bas, dépendant des personnes, de la temporalité, du contexte. Il y a différents éléments qui font que tout d'un coup, il y a plus de mobilisation, parfois moins. Donc c'est vraiment aléatoire. Une chose est sûre, c'est que ceux qui étaient acteurs hier le sont encore aujourd'hui* », conclut la directrice de la communication.

Les freins ne proviennent pas uniquement d'orientations et choix politiques à l'échelle locale. Les collectivités territoriales sont en effet confrontées à une réalité de l'administration française des marchés publics des accords-cadres européens. Et à certains égards, les règles peuvent sembler absurdes d'un point de vue environnemental. Par exemple, le service relations publiques et évènementiel a pris des précautions dans la rédaction d'un marché sur trois pour le feu d'artifice du 14 juillet. Il devait impérativement être inférieur à 215 000 euros afin de ne pas basculer sur un marché européen et rester sur un marché national. Si le marché est européen, les fournisseurs peuvent se situer en France, mais également à l'autre bout de l'Europe en raison du critère géographique qui est interdit, ce qui conduit à une très forte augmentation de l'impact carbone. À la fin de la charte de communication écoresponsable, la direction a indiqué les critères qui entravent la démarche de l'imprimerie.

Houdan est une commune rurale du département des Yvelines. Aidée par un tissu d'associations environnementales bien développé sur son territoire, la commune s'efforce de mettre en avant la transition écologique. Néanmoins, elle rencontre plusieurs difficultés dans sa démarche : des ressources financières et humaines limitées, un faible accès aux formations, un équilibre complexe entre attractivité économique et régulation de la publicité.

État des dispositifs d'affichage dans la commune

La commune dispose de trois dispositifs d'affichage légaux. Ce nombre restreint s'explique par une problématique de dégradation des dispositifs qui contraint la commune à renoncer à certains emplacements. Un réseau de vidéosurveillance permet néanmoins de lutter contre l'affichage sauvage et la dégradation des équipements.

Pour les petites communes, les dispositifs d'affichage numériques sont difficilement accessibles en raison de leur prix prohibitif dans un contexte de faibles dotations. De plus, le numérique en lui-même pose certains problèmes, car il ne permet pas d'atteindre toutes les franges de la population (les personnes âgées en particulier) ce qui rend indispensable le maintien de certains panneaux traditionnels d'affichage extérieur. Houdan dispose tout de même de panneaux d'informations numériques destinés à informer les habitants, comme les automobilistes. Ils peuvent également être utilisés pour de la communication événementielle des associations locales. En revanche, ils ne sont pas accessibles à la publicité. Outre ces panneaux, la commune utilise régulièrement les vitrines des commerçants pour communiquer et mettre en avant les activités municipales.

En 2021, le Maire-Président de la Communauté de communes du Pays Houdanais a initié l'élaboration d'un RLPi. Le but est de structurer l'expansion de la commune et l'intercommunalité tout en veillant à préserver les paysages et l'architecture du territoire, notamment au niveau des entrées d'agglomérations. La commune est confrontée à des dispositifs d'affichage publicitaire illégaux.

Trajectoire de la communication communale

Le service communication de la commune a été créé en 2015. En raison de ressources financières et humaines limitées, le service doit choisir les canaux de communication prioritaires. Le bulletin municipal, qui ne contient pas de publicité, relaye l'action publique et les événements du territoire. Ce dernier est distribué par du porte-à-porte, il n'y a pas de publipostage. La commune est très présente sur Facebook. Selon la responsable du service communication, ce manque de moyens conduit à une forme de « débrouillardise ». Par exemple, les conseils municipaux sont filmés par les membres de l'équipe, car faire appel à un prestataire extérieur est hors de portée. Le site Internet est pour sa part en cours de finalisation. Il permettra aux habitants d'accéder directement aux actes administratifs.

Plusieurs actions ont été mises en place par l'exécutif pour réduire l'empreinte environnementale liée à son fonctionnement. La mairie a ainsi réduit le nombre d'imprimantes à deux afin de mutualiser les impressions. La moyenne d'âge des agents de la commune peut, d'après Mme Siméon, être un frein aux changements de pratiques, notamment sur le numérique. La commune ne dispose pas d'une stratégie globale d'étude et de réduction d'impact, de nouveau par manque de temps et de moyens. Les agents peuvent être à l'initiative d'éco-gestes simples : tri sélectif, entretien du matériel pour allonger sa durée de vie, etc.

L'écologie fait partie des sujets souvent mis en avant dans la communication municipale. C'est d'autant plus le cas lorsque les associations environnementales locales, nombreuses sur le territoire, mènent des initiatives sur le territoire. La commune s'attache à souligner les actions et pratiques vertueuses mises en place à l'échelle du territoire. Pour certains enjeux de transition écologique tels que la gestion des déchets, la commune peut

choisir de recueillir l'avis des habitants. En complément, un important travail pédagogique est réalisé sur d'autres projets écologiques qui peuvent de prime abord être perçus comme contraignants. Il s'agit par exemple de la réduction de l'utilisation du plastique au profit des contenants en verre lors d'événements. Le but est donc de favoriser l'acceptabilité de ces actions auprès de la population.

La commune ne met pas à disposition des habitants des autocollants « Stop Pub », car d'après elle, il s'agirait d'un choix personnel. Cette absence de communication autour du dispositif s'explique aussi par un souci des élus de préserver de bonnes relations avec les commerçants locaux du territoire. Pourtant, les commerçants ont tendance à délaissé les imprimés publicitaires au profit du numérique. Ils ont créé un site « vitrine » qui réunit tous les commerçants à l'échelle de l'intercommunalité. La vitalité économique de la commune est l'une de ses forces attractives, elle souhaite donc la mettre en avant. Houdan est lauréate du programme d'action « petite ville de demain » qui vise à améliorer la qualité de vie des habitants de petites collectivités engagées dans la transition écologique en les aidant à redynamiser ou maintenir l'attractivité de leur territoire³⁶⁰.

Un besoin de formation sur la communication responsable

Selon la responsable du service communication, il serait utile de bien former les services de communication des collectivités, ou un membre de la mairie lorsque la commune n'a pas de service dédié, sur tous les aspects de la communication responsable. Malgré le fait que l'ensemble des propositions et des bonnes pratiques ne pourront être mises en place sur l'ensemble des territoires, la formation permettra tout de même de sensibiliser les personnes et de donner des voies d'actions concrètes. « *Ces formations doivent également être adaptées à de petites collectivités ne pouvant remanier de fond en comble les procédés*, explique-t-elle. *Et si ces formations devaient se tenir sur une ou deux journées, il serait préférable de les donner par visioconférence pour permettre à un maximum de personnes de les suivre.* » La communicante identifie un autre frein à la diffusion des pratiques de communication responsable : il s'agit du manque de circulation de l'information entre les différents échelons territoriaux, ce qui pénaliserait davantage les petites collectivités. Ces dernières dépendent trop des démarches personnelles de certains agents.

³⁶⁰ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45>

La ville d'Angers et la communauté urbaine Angers Loire Métropole sont depuis longtemps sensibles aux sujets environnementaux. Les deux échelons territoriaux ont néanmoins adopté une démarche plus globale et systémique depuis 2019 avec, notamment, l'adoption de la stratégie de transition écologique, puis de nombreux plans, programmes et feuilles de route sur diverses thématiques, dont la publicité extérieure. La direction de la Communication accompagne ces politiques publiques. Cela se traduit, sur le fond, par la multiplication des campagnes de communication dédiées à ces sujets et, sur la forme, par le souhait de s'engager dans une communication plus responsable et des pratiques plus vertueuses.

Vers une plus grande transversalité et une montée en compétences des services

En 2018, un pôle transition écologique a été créé au sein des services de la communauté urbaine d'Angers Loire Métropole. À travers cette création, l'objectif est notamment de coordonner les actions de transition écologique de manière transversale avec l'ensemble des services. Il s'agit également d'accélérer la transition aussi bien en interne, qu'en externe. Ce pôle est constitué de quatre chargés de mission :

- Une chargée de mission portée sur l'environnement ;
- Une chargée de mission portée sur l'énergie ;
- Une chargée de mission portée sur l'économie circulaire ;
- Une chargée de mission portée sur la transition écologique.

La création de ce pôle a été symbolique puisqu'avant cela, chaque service travaillait avec moins de transversalité sur les enjeux de transition écologique et il n'y avait pas forcément de lien entre ces projets.

L'ensemble des élus a été formé à la « Fresque du climat » en 2021 et à la « Fresque de la biodiversité » en 2023. En ce qui concerne les services, cette décision relève du directeur du service. S'il n'y a pas encore eu de mouvement global, plusieurs changements auront néanmoins lieu au cours de l'année 2023. L'ensemble des services vont en effet travailler sur un projet managérial autour des transitions. Cela signifie que des travaux vont être menés au sein de chaque service autour de la transition écologique, de la transition numérique et enfin, de la transition citoyenne et républicaine. Chaque service devra s'approprier ces trois transitions et engager une montée en compétences de tous les agents.

Les Assises de la transition écologique : levier pour accélérer l'action publique

Les Assises de la transition écologique sont nées en 2020 en réponse à une proposition citoyenne dans le cadre du budget participatif de la ville d'Angers. Un vote des élus a permis de conduire ces assises à l'échelle intercommunale. L'objectif était de définir une feuille de route d'actions proposées par les citoyens, mais aussi par les associations, les entreprises et les élus. À présent, il s'agit de mettre en œuvre ces actions. Sept fonctions vitales ont été définies en amont : se nourrir, se déplacer, se loger, consommer, vivre en bonne santé, s'épanouir, produire et travailler. L'ensemble des actions sont réparties dans chacune de ces sept fonctions vitales. Tout d'abord, tous les habitants, ainsi que les élus, associations et entreprises de la communauté urbaine ont fait des propositions en remplissant des cahiers de contributions (d'octobre 2020 à mars 2021). De très nombreuses propositions ont été faites. Puis il y a eu un vote citoyen sur ces propositions d'actions, afin d'identifier celles qui devaient être traitées de manière prioritaire par la collectivité. Les premiers engagements politiques ont été pris en octobre 2021. Les élus se sont ainsi engagés à mettre en place une feuille de route. En février 2022, la feuille de route de 63 actions a été adoptée en conseil communautaire.

- Création d'un groupe citoyen de suivi et d'évaluation

L'objectif est à présent d'évaluer ces actions jusqu'en 2026. Dans ce but, l'intercommunalité a mis en place un groupe d'évaluation et de suivi citoyen. Ce dernier doit évaluer l'état d'avancement des différentes actions en se réunissant tous les 18 mois. Pour l'heure, la collectivité n'a pas tranché si ces mêmes citoyens allaient être remobilisés durant chaque cycle ou si un nouvel échantillon allait prendre place. En ce qui a trait au premier groupe qui s'est réuni durant l'automne 2022, sa composition a été déterminée par tirage au sort avec un critère de parité. Dans un premier temps, un courriel a été envoyé à l'ensemble des personnes ayant fait des contributions lors des assises pour les avertir de ce processus et les inviter à candidater. Environ 350 citoyens se sont alors inscrits pour y prendre part, puis 16 d'entre eux ont été tirés au sort. Ils se sont réunis en trois sessions, étalées entre octobre et décembre 2022. Afin d'animer les trois séances d'évaluation et permettre aux services de rester en retrait pour ne pas orienter l'analyse des citoyens, l'intercommunalité a fait appel à une AMO. La première séance a permis de leur expliquer en détail la démarche. La deuxième séance a porté sur la découverte des fiches et sur l'élaboration de questions de compréhension ou de clarification. Enfin, lors de la troisième séance, les citoyens ont pu échanger durant la matinée avec les membres des services sur les aspects techniques des actions, puis rencontrer les élus pour leur faire une restitution de l'état d'avancement sans que les services soient présents. L'objectif était que l'évaluation soit totalement impartiale. Cela a permis de créer un dialogue entre les citoyens et les élus. À présent, le pôle transition écologique qui coordonne cette démarche va mettre régulièrement à jour chaque fiche action selon l'état d'avancement des mesures prises par chaque service.

Pour chaque fiche action, une colonne présentait ce que la communauté urbaine avait déjà accompli et l'autre, ce qu'elle mettrait prochainement en œuvre. La deuxième page de chaque fiche était dédiée à l'évaluation et au suivi, où chaque citoyen était invité à poser deux questions aux services pour les aider à mieux comprendre la nature de l'action. Lors de la phase d'évaluation, les citoyens devaient donner une note comprise entre un et quatre : un pour signifier que peu ou pas d'initiatives étaient engagées ; deux pour signifier que des décisions formelles étaient prises ; trois pour signifier que des actions concrètes étaient engagées ; quatre pour signifier que des résultats étaient visibles. *In fine*, les citoyens devaient faire un commentaire qualitatif pour expliquer, selon eux, ce qui allait dans le bon sens et les aspects qui étaient à travailler plus amplement. La moyenne générale donnée par ce groupe d'évaluation a été de 2,5 sur 4. « *Dans le groupe de suivi, nous avons été assez époustoufflés du niveau initial de connaissance des citoyens, mais également de la rapidité avec laquelle ils sont parvenus à monter en compétences entre la première et dernière séance* », explique l'agent.

Un service communication qui évolue dans son approche des enjeux de transition écologique

La direction de la Communication est dans la recherche constante de pratiques plus vertueuses tout en sachant que la marge de progression est encore grande. Quelques « bonnes pratiques » ont été testées et adoptées, souvent de manière empirique et isolée. L'objectif est désormais de systématiser la démarche et de les inscrire dans la durée, notamment grâce à la formation des agents et aux outils de la commande publique.

- **Former les agents à la démarche de communication responsable**

L'ensemble des agents du service ont suivi la « Fresque du climat ». Il y a également eu une conférence organisée par le CNFPT-INET (Institut National des Études Territoriales) sur la fresque de la Renaissance écologique ou encore, une soirée de présentation aux élus et aux agents du rapport du GIEC des Pays de la Loire avec l'intervention de spécialistes du climat. Pour le directeur de la communication, la formation des agents du service est un levier indispensable pour améliorer les pratiques de communication. « *Nous pouvons avoir des intuitions qui peuvent se révéler de fausses « bonnes idées ».* La formation permet d'identifier les pratiques qui ont un fort impact environnemental et méritent d'être modifiées ou abandonnées. À l'inverse, il n'est peut-être pas utile de dépenser une trop grande énergie sur une pratique à faible impact », explique-t-il. Ainsi, l'ensemble des agents du service se forme actuellement à la communication responsable grâce à un nouveau programme dispensé par une agence spécialisée. Celui-ci se structure autour de huit ateliers avec différents modules. Le premier permettra de sensibiliser l'ensemble des agents aux enjeux, impacts et

solutions. Les autres modules seront spécifiques aux différents métiers afin d'approfondir les connaissances sur le *print*, le web, la vidéo et l'argumentation.

- Trouver la meilleure manière d'en parler

La thématique de la transition écologique étant transversale et multisectorielle, elle est abordée dans la plupart des sujets traités par la communauté urbaine ou les communes. Cette transversalité permet au service de toucher facilement tous les publics via des supports variés et réguliers : ateliers de sensibilisation, expositions, conférences, lectures, campagnes d'affichage, actualités web, journaux municipaux, publications sur les réseaux sociaux, vidéos de tutoriels, etc. À titre d'exemple, sur les trois dernières années, 30 % des numéros du magazine municipal et 40 % du magazine communautaire ont consacré un dossier significatif et leur Une à des sujets liés à l'écologie : déchets et biodéchets, eau, alimentation, vélo, tramway, etc. Pour le service communication, cela implique une certaine vigilance dans la mesure où la transition écologique est « *une matière qui peut vite être technique* », explique le directeur de la communication. *Par exemple, lorsqu'il s'agit de présenter un schéma directeur, il est nécessaire de rendre l'information accessible et attrayante. Nous cherchons donc à aborder ce sujet de manière beaucoup plus didactique avec un important travail de vulgarisation* ».

Si les chargés de communication n'ont pas la charge d'un seul secteur, ils sont néanmoins spécialisés sur des sujets et travaillent donc régulièrement avec le service dédié afin de suivre les affaires courantes. En revanche, lorsqu'il y a un gros dossier, la direction de la Communication est impliquée dès le départ, comme cela a pu être le cas lors des Assises de la transition écologique où elle a été mobilisée aux côtés des directions thématiques et des élus. Dans le cadre de ces assises, ses missions ont été variées : définition de la stratégie et conception des messages, création de l'environnement graphique, vulgarisation du propos et aide rédactionnelle, accompagnement de la concertation des habitants, participation à l'organisation des soirées de lancement et clôture. Enfin, il s'agit pour le service de préparer la stratégie de communication longterm en amont. Selon le directeur de la communication, il y avait ici un véritable enjeu d'embarquer toutes les communes, tous les habitants du territoire.

Des évolutions sont en cours. Le pôle transition écologique et le service communication copilotent la formalisation d'un plan de communication spécifique à la transition écologique. L'objectif est de gagner en transversalité entre les deux services pour que la communication soit plus adaptée et efficace. Jusqu'à présent le service communication était amené à communiquer au sujet de la transition écologique dès lors qu'une action allait être mise en œuvre, mais sans pour autant interagir avec le pôle. À l'inverse, le pôle transition écologique travaillait de son côté, sans intégrer systématiquement le pôle communication dès le début des projets. Dans le futur, ce plan de communication permettra une meilleure anticipation grâce à un dialogue constant. Il répondra également à l'une des remarques faites par le groupe d'évaluation des assises. En effet, lors de la séance de restitution, les citoyens avaient indiqué que la communication publique faisait partie des points à améliorer. Selon eux, il y avait un manque de communication grand public ou d'informations simples sur les différents projets et leurs réussites.

- Sensibiliser en variant les méthodes

En vulgarisant l'information, en donnant la parole aux habitants ou encore en illustrant certains comportements par des exemples concrets, le service cherche à sensibiliser de manière variée les habitants. En 2022, un défi zéro déchet a été lancé. 100 familles y ont participé. Récemment, le service est allé rencontrer l'un des couples qui y avaient pris part afin que ce dernier explique la démarche. Dans leur témoignage, le couple a indiqué ne pas chercher à être exemplaire, mais à faire du mieux qu'il pouvait. Le but est de donner la parole aux habitants pour qu'eux-mêmes s'approprient les politiques publiques. C'est aussi un bon moyen de sensibiliser et mobiliser de futurs candidats, en montrant que certaines actions sont simples à adopter et non une contrainte insurmontable.

Le service cherche à éviter un mode d'expression qui pourrait paraître moralisateur. En 2022, pour une campagne sur le vélo, il a ainsi pris le contre-pied de certaines phrases qu'il est commun d'entendre lorsqu'il y a des incitations aux vélos : « le vélo d'accord, mais comment tu fais quand tu as trois enfants ? Ou quand il pleut ? Ou quand tu habites à la campagne ? » Le service y a répondu par le biais de trois affiches en usant d'un ton humoristique. Pour la première, il s'est agi de montrer une personne faisant du vélo sous une pluie battante, accompagnée de la phrase « Virginie fait du vélo, même par beau temps ». Pour la deuxième, la photo montrait une personne au milieu des vaches avec son vélo électrique. Enfin, pour la dernière, une photo montrait une personne sur un vélo cargo avec de nombreux enfants à l'intérieur. Le directeur de la communication constate néanmoins que sans indicateurs précis, il est difficile de mesurer l'impact d'une telle démarche.



Figure 23 : Affiches d'une campagne de communication pour promouvoir le vélo
 Source : Direction de la communication d'Angers et d'Angers Loire Métropole

Des pratiques de communication qui s'ajustent et qui prennent le chemin de l'éco-conception en matière de print et d'événementiel

En matière de pratiques de communication, il y a de plus en plus un enjeu d'acceptabilité des citoyens. Les volumes de documents imprimés ont été considérablement revus à la baisse et la structure des documents est systématiquement interrogée. Par exemple, il y a 10 ans, le service imprimait et diffusait assez largement un programme de 96 pages pour le festival des arts de la rue des Accroche-cœurs. Aujourd'hui, le service a totalement changé sa stratégie. La programmation a été basculée sur Internet et est présentée sur bâches sur les sites du festival. Seul un document A3 est désormais imprimé et diffusé de manière ciblée. Il présente les temps forts, la cartographie des lieux, les informations pratiques, renvoie vers le site web, les kiosques d'information, et incite à se rendre au festival par le biais de la marche, du vélo ou des transports en commun. Cette pratique s'est étendue à d'autres événements qui, par ailleurs, s'inscrivent pour la plupart dans la démarche de l'écolabel régional REEVE (association Réseau Eco Événement).

Pour parvenir à une meilleure écoconception, le service a élaboré des critères exigeants dans l'étude des dossiers et l'attribution des marchés publics : normes ISO, labels, recyclage des matériaux, politique RSE, clauses d'insertion, etc. De plus, il demande à ses prestataires de faire de la veille sur les innovations. Ainsi, le magazine utilise un papier recyclé FFC et le format a été travaillé avec l'imprimeur pour limiter les coupes. Il y a par exemple un imprimeur qui travaille sur des matériaux biosourcés à base d'algues et un autre à partir de bois pour éviter l'utilisation d'akilux traditionnel. Certains supports sont de moins en moins utilisés, à l'instar du dibon qui contient une couche de polymère imprimé sur l'aluminium, ce qui entrave son recyclage.

En ce qui a trait aux bâches, celles-ci étaient auparavant plus ou moins recyclées, sans aucune traçabilité pour la collectivité faute d'informations fournies par les prestataires. Une tentative est engagée pour les confier à des entreprises locales travaillant elles-mêmes avec des ESAT à la confection d'objets de communication ou de petits mobiliers.

La traçabilité est un enjeu plus complexe en raison du manque d'informations sur le suivi. La collectivité cherche à renforcer le suivi notamment par le biais du SPASER en cours d'élaboration et la mise en place de procédures normalisées et composées d'indicateurs. In fine, l'objectif est de pouvoir véritablement évaluer l'impact environnemental des actions de communication.

En matière de photos, le service utilise un logiciel de photothèque qui permet de donner automatiquement la bonne résolution à l'ensemble des photos chargées pour le web, et ainsi éviter que les documents soient inutilement trop lourds.

Pour les goodies, le service essaie de trouver des objets qui ont du sens et qui sont locaux : il peut s'agir par exemple d'offrir un plan végétal d'une pépinière angolaise.

- Focus sur l'affichage

Les affiches y restent si possible au moins 15 jours et le planning est construit pour limiter le nombre des impressions. S'y ajoute le réseau d'affichage format 40x60 dans les équipements publics de la ville et de la communauté urbaine, parfois complété par des achats d'espaces en commerces. Les campagnes d'affichage concernent à parts égales les sujets purement municipaux et les sujets d'intérêt communautaire (liés aux politiques publiques, à l'événementiel sportif ou culturel, etc.).

Il y a un travail pédagogique réalisé auprès des différents services pour expliquer que l'affichage extérieur n'est pas impérativement la panacée en matière de communication et qu'il est souvent plus stratégique et efficace de viser d'autres supports selon les publics visés.

- Focus sur les magazines

Les magazines sont des mensuels (10 numéros par an). Leur fabrication a été rationalisée par le biais d'une élaboration complexe, mais très efficace. Celle-ci consiste à mutualiser certaines pages du magazine communal avec celui du magazine intercommunal pour qu'il n'y qu'un seul travail de rédaction et de maquette sur une moitié des magazines. Il s'agit également d'éviter que les habitants reçoivent deux supports aux informations redondantes. Le but est que chaque magazine ait une véritable valeur ajoutée.

Le magazine métropolitain est tiré et distribué à 68 500 exemplaires dans toutes les boîtes aux lettres. Pour le magazine municipal, le tirage est de 95 000 exemplaires avec une diffusion dans toutes les boîtes aux lettres, mais également dans les foyers, les entreprises et les mairies de quartier. Cela fait une dizaine d'années que le service n'a pas fait d'étude de lectorat. À l'époque, les chiffres avaient révélé une prise en main importante et un bon taux de pénétration. Une étude de lectorat ayant un coût financier conséquent, le service n'a pas actuellement le projet d'en réaliser une autre.

- Focus sur le tirage

Chaque mois, La Poste, qui s'occupe de la diffusion, fait des retours au service pour que celui-ci puisse ajuster le tirage et aller au plus juste. La démarche est la même pour l'événementiel : lorsqu'un service souhaite par exemple la création d'un flyer, les communicants demandent en premier lieu quel est le besoin réel du service pour déterminer la meilleure stratégie à adopter. Selon la cible, le support le plus adapté ne sera pas le même. Lorsqu'il est question d'étudiants, il est préférable de communiquer sur les réseaux sociaux et non par le biais d'un flyer, d'où l'importance de prendre en compte l'ensemble des paramètres.

- Des actions pour lier le fond et la forme

En juin 2022, Angers a installé dans un jardin public une exposition sur l'arbre et la nature en ville qui est éco-conçue à partir de bois. Des grumes issues des coupes d'entretien des boisements présents dans la commune servent de socles aux panneaux de bois imprimés. Les structures d'animation ont également été fabriquées en bois par les ateliers décors de la ville. À l'issue de l'exposition en septembre, l'ensemble sera réutilisé. Il pourra s'agir de jeux et supports d'animation pour la Maison de l'environnement, de signalétique pour les parcs et jardins, de bois de chauffage pour les réseaux de chaleur des deux quartiers, etc.

Une démarche responsable qui se poursuit sur le web

- État des lieux des supports numériques

La ville d'Angers compte 8 sites Internet. Avant toute nouvelle création, le service communication échange avec le service qui en fait la demande afin de déterminer si celui-ci sera véritablement utile et répondra à un besoin. S'il y a désaccord entre les services, l'arbitrage se fait au niveau du cabinet du maire. À ce jour, la ville d'Angers compte une seule application qui rassemble 17 services. Il existe une autre application pour la communauté urbaine qui correspond à l'externalisation de l'un de ces 17 services. La logique des derniers temps a été de regrouper les services afin de rationaliser le nombre d'entrées numériques. Les deux applications existantes ont été créées sur mesure avec deux objectifs : répondre aux attentes et besoins quotidiens des utilisateurs en leur offrant une plus-value, tout en répondant également aux besoins des services. Cela signifie par exemple que des informations pratiques pour découvrir le patrimoine historique de la ville ne seront pas présentes sur l'application, car elles ne correspondront pas à la ligne éditoriale choisie. Pour que l'expérience utilisateur soit la plus efficace possible, chacun de ces services est interfacé avec ses propres outils métiers. Sur l'application, chaque utilisateur dispose d'un écran d'accueil personnalisable. De plus, de nombreuses notifications sont envoyées afin de répondre à une exigence de données en temps réel et de flux dynamiques. Il s'agit de rendre l'application utile pour l'utilisateur même lorsque ce dernier ne l'ouvre pas. Le taux de pénétration de l'application au sein de la population est considéré comme très bon, avec 30 000 utilisateurs actifs.

Dans la grande majorité des cas, le service gère en interne la maintenance et l'évolution de ses sites Internet. Il externalise parfois leur design pour avoir une intégration plus rapide.

- Vers un numérique responsable malgré des difficultés

Pour tendre vers un numérique responsable, un travail de fond est réalisé sur les appels d'offres dans les marchés publics. Il s'agit, à travers leur rédaction, d'encourager et contraindre les partenaires à adopter une démarche vertueuse. Cela implique donc d'avoir déterminé des pénalités proportionnées dans le cas de figure où le prestataire ne respecterait pas ses engagements environnementaux. Or, pour être en mesure d'appliquer une pénalité sans que celle-ci soit contestable, il est important d'avoir bien spécifié les attentes dès le départ. Ce travail peut être complexe, car tous les engagements ne sont pas toujours quantifiables. De plus, la sélection d'un prestataire implique d'avoir préalablement défini une grille de notation prenant appui sur un bilan carbone prévisionnel de la prestation demandée. De nouveau, ce travail est complexe.

Dans les marchés publics, les collectivités territoriales peuvent être dans l'impasse. Par exemple, lorsqu'elles souhaitent qu'un prestataire soit exemplaire en matière de sécurité numérique, d'accessibilité, de RGPD et de démarche environnementale, elles sont bien souvent confrontées à une absence de réponse de prestataires. Pour autant, les directions ont un besoin réel et il est donc indispensable qu'un prestataire réponde à leur appel d'offres. Cela peut donc contraindre les collectivités à rédiger les offres avec des critères laissant une certaine souplesse.

Pour l'heure, réaliser le bilan carbone d'une campagne de communication spécifique semble extrêmement complexe. Le service est donc dans une phase de réflexion autour des leviers pour y parvenir. L'agent s'interroge sur une éventuelle co-construction d'une méthodologie correspondant aux usages du service. Cela pourrait prendre la forme d'un calculateur de bilan carbone prévisionnel. Puis après chaque campagne, le service évaluerait sa démarche globale au regard de cette méthodologie pour déterminer si celle-ci était vertueuse ou si certains aspects n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante et devront donc être améliorés.

Élaborer un RLPi pour apaiser le paysage urbain et accroître l'attractivité des commerces

Le service planification et études stratégiques de la communauté urbaine a été chargé de l'élaboration du RLPi. L'intercommunalité a amorcé ce travail, car durant une période, la réalisation d'un tel règlement était obligatoire lorsqu'un document d'urbanisme intercommunal (tel qu'un PLUi) était révisé ou élaboré. Par la suite, cette obligation a été retirée, mais l'intercommunalité ayant démarré le travail, elle a choisi de poursuivre le projet de réglementation. Le RLPi devait permettre d'homogénéiser l'ensemble des règles à l'échelle du territoire intercommunal dans la mesure où il existait un certain nombre de règlements communaux de première génération. Le RLPi avait deux grandes orientations : protéger les paysages, les espaces naturels et les secteurs patrimoniaux, tout en préservant le dynamisme commercial du territoire.

Pour l'élaboration, le cabinet-conseil Cadre et cité a été sollicité. De plus, un comité de pilotage a été mis en place avec les élus référents (un vice-président et les élus référents des communes de la métropole), ainsi qu'un comité technique composé de plusieurs agents provenant des services urbanisme et planification, espaces publics et communication. Le service communication faisait notamment partie du comité technique en raison des potentiels impacts du RLPi sur les dispositifs d'affichage institutionnel. Il s'agissait donc de les anticiper. Il y a eu des débats concernant les règles en matière d'affichage numérique sur le mobilier urbain en secteur patrimonial, car la collectivité utilise beaucoup ces dispositifs.

L'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) de la ville d'Angers est en cours de finalisation. Ce plan a poussé la collectivité à avoir une sensibilité encore plus forte en matière de préservation du patrimoine, en s'appuyant sur le regard exigeant des ABF. La collectivité constate que le développement non maîtrisé de la publicité extérieure conduit à brouiller les messages et rendre moins visibles les commerces et leurs enseignes. *« Avec l'approche patrimoniale, c'est identique, car lorsque nous travaillons sur la cohérence des linéaires de façade, l'organisation des colorimétries, les types de mobilier ou encore l'habillage des terrasses, nous redonnons finalement à l'espace public de la lisibilité, de la cohérence, ce qui est bénéfique pour les commerces »*, explique M. Brancour, 5^e vice-président d'Angers Loire Métropole. De prime abord, certains acteurs ont pu craindre que la réglementation ait pour effet de brider leur créativité ou la visibilité de leur commerce. Mais selon l' élu, le RLPi permet plutôt un apaisement du paysage urbain et de l'espace public. De plus, la réglementation contribue à l'attractivité des lieux, aussi bien sur le plan patrimonial que commercial.

Sur le territoire de la ville d'Angers, l'entrée en vigueur du RLPi a conduit à une réduction du nombre de dispositifs sur le domaine privé de l'ordre de 64 %. La réglementation a pu provoquer, mais dans une infime mesure, à un report des dispositifs sur certaines zones moins restrictives. Dans le RLPi, une phrase a été placée pour interdire tous les dispositifs publicitaires qui ne sont pas réglementés dans le document. *« Cela permet à la collectivité de réfléchir et de déterminer si elle souhaite ou non l'autoriser, sans être prise de court »*, explique l'agent.

Une concertation indispensable dans l'exercice du politique

Beaucoup de réunions publiques ont donc été organisées sur l'ensemble du territoire intercommunal. Selon l' élu, les réunions publiques rassemblant l'ensemble des parties prenantes sont nécessaires dans le processus d'élaboration. Cela n'exclut pas d'organiser des rencontres bilatérales ou davantage ciblées, mais lors d'une concertation, il considère essentiel de pouvoir confronter et prendre en considération l'ensemble des avis.

L'exercice du politique serait de chercher à créer un consensus, ou tout du moins, de chercher à mettre en place un règlement qui rassemble le plus grand nombre et qui prend en considération l'ensemble des acteurs et des points de vue. *« Ça ne veut pas dire qu'il faut faire de l'eau tiède, mais nous avons besoin de construire un règlement qui soit relativement consensuel »*, explique-t-il. Lors de ces réunions, il s'agit également d'écouter, d'expliquer et de faire de la pédagogie. *« Nous sommes nécessairement au carrefour de nombreuses démarches d'influence, car chaque acteur souhaite défendre son point de vue quant à la manière dont l'espace public devrait ou ne devrait pas être utilisé. Sur ce point, la responsabilité des élus est donc de définir une ligne politique »*, conclut l' élu. Toutefois, peu de citoyens se sont rendus à ces réunions, ce qui a surpris les élus et les agents. Les principales réunions de travail ont donc été celles où les afficheurs et les associations étaient mélangés, car les personnes avaient déjà une bonne connaissance du sujet. Durant l'enquête publique, la participation a de nouveau été faible en dehors des observations rédigées par les associations.

À la suite de l'enquête publique, le projet de RLPi a évolué en prenant notamment en compte les retours de l'État, en tant que personne publique associée. Ces ajustements portaient sur les règles en matière de chevalets situés en secteur patrimonial. À présent, un commerce a le droit d'installer un chevalet dans ce secteur uniquement, s'il est peu visible (eg. : un commerce dans une petite rue peut mettre un chevalet type préenseigne sur la grande rue adjacente).

Le mobilier urbain financé par la publicité : souscrire au modèle tout en l'encadrant

L'intercommunalité ne perçoit pas de recettes liées à l'implantation de mobilier urbain supportant de la publicité. La présence de ce type de dispositifs sur l'espace public a deux avantages : d'une part cela permet à la collectivité de disposer de supports d'affichage pour de la communication institutionnelle et d'autre part cela lui permet de financer l'implantation du mobilier urbain. Selon l' élu, lorsqu'une collectivité perçoit directement des recettes grâce à de l'affichage publicitaire présent sur le domaine public, cela conduit généralement à ce qu'il y ait un nombre important de dispositifs. De plus, il considère qu'indépendamment de l'affichage publicitaire, le mobilier urbain contribue indéniablement au confort d'utilisation des transports en commun.

Des règles en matière d'extinction ont également été imposées à ces dispositifs. Plus récemment, un contrat de mobilier urbain comprenant des dispositifs numériques a pris fin et n'a pas été reconduit afin d'être en cohérence avec le PSMV. Néanmoins, le RLPi permettait, sous certaines conditions, les écrans numériques sur mobilier urbain dans ce secteur patrimonial. Il y a donc des évolutions et le mobilier urbain n'est pas totalement exempté de toute réglementation. Pour l'heure, la collectivité n'est pas favorable à une interdiction de la publicité sur le domaine public et souhaite continuer à bénéficier de ce type de dispositif dont le financement se fait par l'affichage publicitaire.

Une réglementation des enseignes plus complexe à faire respecter

En matière d'enseignes, les services ont essayé d'organiser des réunions de concertation avec des professionnels, mais la démarche n'a pas été concluante dans la mesure où un seul et unique représentant s'est déplacé et à une seule reprise. Selon l'agent, il semblerait que ces professionnels ne connaissent pas bien la réglementation. Par conséquent, ils ne sont pas force de propositions pour les commerçants. Cette situation est complexe pour les élus parce qu'en cas de non-respect de la réglementation, la loi ne permet pas de pénaliser le constructeur de l'enseigne, mais uniquement le commerçant à qui elle appartient. Par conséquent, la collectivité mène par le biais d'un de ses services un important travail d'accompagnement des commerçants. Il existe une autre problématique : parvenir à contrôler le très grand nombre d'enseignes à l'échelle du territoire.

Pour pouvoir contrôler le respect des règles d'extinction, cela impose d'avoir les ressources humaines sur le terrain durant la nuit. La collectivité intervient donc généralement lorsque des signalements lui sont faits par des associations qui, par exemple, listent les commerces ne respectant pas les horaires.

Modifier le RLPi pour encadrer les dispositifs derrière les vitrines

À la suite de la loi Climat et résilience et aux nouvelles compétences offertes aux collectivités pour régler les écrans numériques derrière les vitrines, il a été proposé aux élus de réfléchir à la réglementation de ces dispositifs. Un comité de pilotage a été mis en place et les techniciens ont eu pour mission de travailler sur de nouvelles règles pour les encadrer. Selon le technicien, ces écrans se sont développés très vite dans le secteur patrimonial de la ville d'Angers. Le service a récemment réalisé un petit inventaire des dispositifs et en a dénombré environ 125. Selon lui, si cet inventaire avait été fait quelques mois auparavant, il aurait démontré cette croissance rapide.

En avril 2023, l'intercommunalité a organisé une première réunion avec les PPA pour leur expliquer ce qu'elle souhaitait réglementer. Puis, une autre réunion a été organisée avec les associations de commerçants, de protection de l'environnement et l'un des promoteurs spécialisés dans ce type d'affichage. Pour l'heure, il y a deux hypothèses de réglementation :

- Un format maximal identique pour l'ensemble des acteurs ;
- Une règle permettant d'adapter le format au linéaire du commerce.

De plus, dans le cadre de la modification du RLPi, la communauté urbaine envisage d'élargir cette plage d'extinction en fixant non plus 23 h, mais 21 h, pour les publicités et les écrans placés derrière les vitrines. La luminance ne devrait pas faire l'objet d'une réglementation dans la mesure où les services n'ont pas la capacité de la contrôler sur le terrain. Comme le souligne l'agent, lorsqu'il s'agit d'un dispositif d'affichage déroulant, les différentes publicités peuvent avoir un degré de luminance très variable. Toutefois, l'intercommunalité intervient auprès de l'opérateur lorsque des habitants ou des associations les informent d'un dispositif particulièrement éblouissant. La problématique est la même en ce qui a trait aux écrans numériques situés derrière les vitrines.

L'objectif est que le RLPi modifié soit approuvé en début d'année 2024. Ensuite, il faudra attendre deux années pour que l'ensemble des dispositifs déjà installés soient obligatoirement mis en conformité.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

Spécialistes

- Yves Goutal, *Avocat associé fondateur du cabinet Goutal, Alibert & Associés* (06.01.2023)
- Erwan Lecœur, *Sociologue* (17.01.2023)
- Philippe Zavoli, *Maître de conférences en droit public* (09.02.2023)

Monde associatif

- Thomas Bourgenot, *Chargé de plaider à Résistance à l'Agression Publicitaire* (14.12.2022)
- Ronan Le Boubennec, *Vice-Président de Paysages de France* (13.12.2022)

Mordelles

- Thierry Le Bihan, *Maire de Mordelles* (12.12.2022)

Houdan

- Isabelle Siméon, *Responsable du service communication* (29.06.2022)

Paris

- Colombe Brossel, *Adjointe en charge de la propreté de l'espace public, du tri et de la réduction des déchets, du recyclage et du réemploi de Paris* (04.01.2023)
- Marie Colou, *Sous-Directrice de l'administration générale à la Direction de la Propreté et de l'Eau* (04.01.2023)
- François Louis, *Président de l'association des Usagers de DansMaRue* (12.12.2022)
- Alexis Naveau, *Ingénieur à la Direction de la Propreté* (04.01.2023)

Métropole de Lyon

- Anthony Geoffroy, *Co-Président du Collectif Plein La Vue* (06.01.2023)
- Alex Montvernay, *Porte-parole d'Alternatiba Rhône* (13.07.2022)
- Maureen Pépin, *Responsable unité Règlement Local de Publicité - Lyon Métropole* (15.12.2022)
- Thierry Ronda, *Consultant juridique publicités, enseignes, préenseignes - DDT* (15.12.2022)

Grenoble et Grenoble Alpes Métropole

- Marie-Laure Brunerie, *Cheffe du service conseil et urbanisme réglementaire - Grenoble* (28.09.2022)
- Frédéric Caraz, *Chef du service occupations commerciales - Grenoble* (28.09.2022)
- Laurie Chambon, *Directrice de la communication - Grenoble* (28.09.2022)
- Virginie Chirez, *Mission aménagement espaces publics à la Direction de l'environnement et du cadre de vie - Grenoble* (29.09.2022)
- Rachel De Souza, *Responsable mission planification à la Direction prévention, collecte et traitement des déchets - Grenoble-Alpes-Métropole* (28.09.2022)
- Bruno Magnier, *Directeur de l'Urbanisme et de l'Aménagement - Grenoble-Alpes Métropole* (22.12.2022)
- Stéphanie Mollet, *Chargée de missions consommation zéro déchet - Grenoble-Alpes-Métropole* (28.09.2022)
- Gilles Namur, *2^e adjoint Nature en ville, espaces publics, biodiversité et fraîcheur, mobilités, circulation, stationnement, réglementation pub - Grenoble* (29.09.2022)
- Isabelle Touchard, *Cheffe de service Communication - Grenoble* (28.09.2022)

Rennes et Rennes Métropole

- Karine Fleury, *Directrice générale adjointe en charge des services urbains - Rennes et Rennes Métropole* (25.11.2022)

- Marie-Laure Moreau, *Cheffe du service Infocom - Rennes et Rennes Métropole* (24.11.2022)
- Laurence Quinaut, *Directrice générale des services - Rennes et Rennes Métropole* (24.11.2022)
- Laurent Riéra, *Directeur de la communication - Rennes et Rennes Métropole* (25.11.2022)
- Guillaume Rouan, *Responsable Médias numériques, innovation et nouveaux usages aux Champs Libres* (24.11.2022)
- Estelle Soleillant, *Cheffe de projet numérique à la direction de la communication - Rennes Métropole* (24.11.2022)

La Rochelle

- Marina Belavoir, *Cheffe du service Communication – La Rochelle* (14.03.2023)
- Sébastien Huet, *Responsable adjoint du service Imprimerie et responsable de la partie technique de l'atelier – La Rochelle* (14.03.2023)
- Nathalie Lambert, *Cheffe du service Imprimerie – La Rochelle* (14.03.2023)
- Sébastien Lambert, *Chargé des réceptions et du pôle Office des Relations publiques – La Rochelle* (14.03.2023)
- Nathalie Larmoyer, *Cheffe Relations publiques et événementiel – La Rochelle* (14.03.2023)
- Émilie Maloingne, *Responsable biodiversité, développement durable et éducation à l'environnement dans la Direction Nature et paysage – La Rochelle* (14.03.2023)
- Judith Provencher, *Directrice communication, événementiel, relations publiques, imprimerie – La Rochelle* (31.08.2022 et 14.03.2023)
- Jérôme Valais, *Chef de projets numériques à la Direction de la Transformation numérique – La Rochelle et Agglo La Rochelle* (14.03.2023)

Angers et Angers Loire Métropole

- Corinne Amigouët, *Responsable de la Maison de l'environnement - Angers et Angers Loire Métropole* (26.01.2023)
- Roch Brancour, *Adjoint au Maire d'Angers, 5^e vice-président, chargé de l'Urbanisme et du Logement* (05.04.2023)
- Julien Dauplé, *Urbaniste - Angers et Angers Loire Métropole* (05.04.2023)
- François Lemoulant, *Directeur de la Communication - Angers et Angers Loire Métropole* (26.01.2023)
- Gaël Maupile, *Responsable Pôle Médias et solutions digitales au sein de la Direction Communication - Angers* (24.03.2023)
- Chloé Pelé, *Chargée de mission transition écologique - Angers et Angers Loire Métropole* (01.03.2023)

Annexe 2 : Portrait des collectivités territoriales ayant répondu aux questionnaires

Communes répondantes au questionnaire dédié aux enjeux de communication

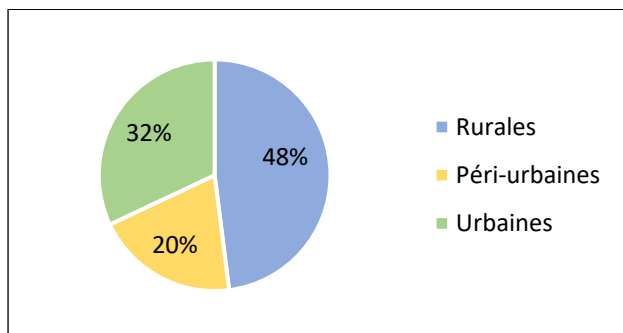


Figure 24 : Typologie des communes répondantes (n = 25)

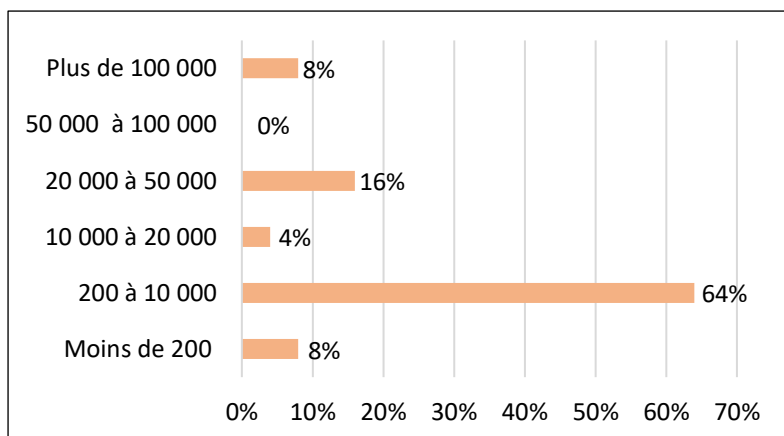


Figure 25 : Répartition des communes selon leur nombre d'habitants (n = 25)

Intercommunalités répondantes au questionnaire dédié aux enjeux de communication

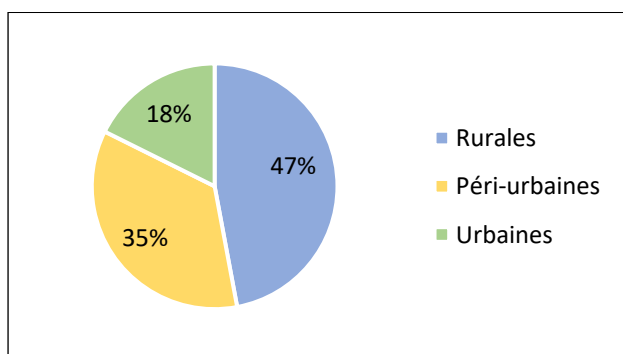


Figure 26 : Typologie des intercommunalités répondantes (n = 17)

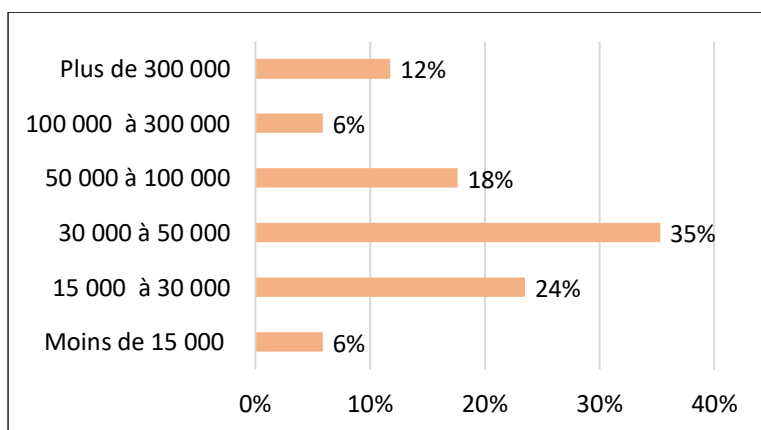


Figure 27 : Répartition des intercommunalités selon leur nombre d'habitants (n = 17)

Communes répondantes au questionnaire dédié aux enjeux de publicité

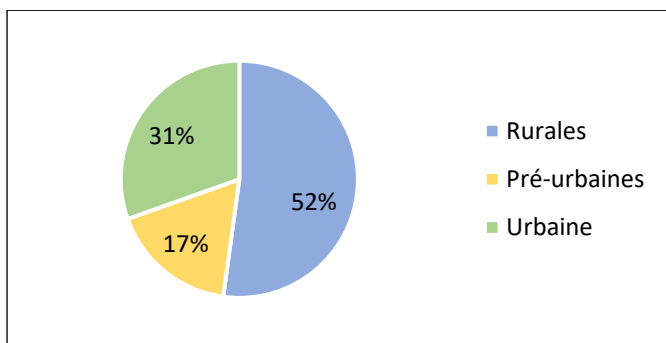


Figure 28 : Typologie des 23 communes répondantes

(n = 23)

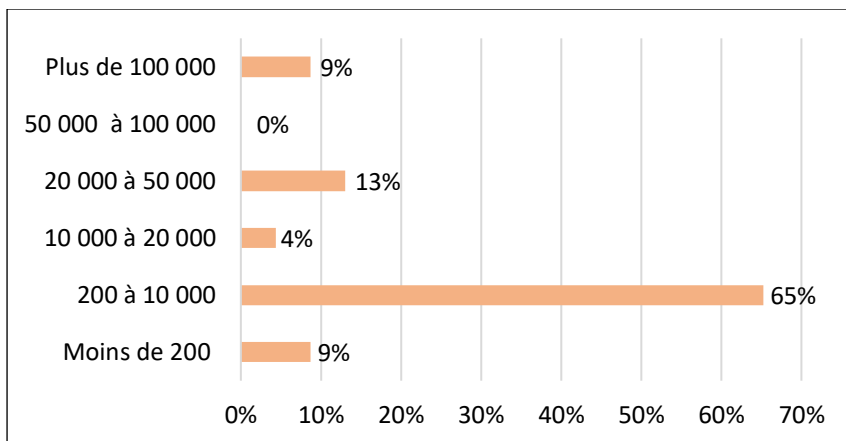


Figure 29 : Répartition des communes selon leur nombre d'habitants

(n = 23)

Intercommunalités répondantes au questionnaire dédié aux enjeux de publicité

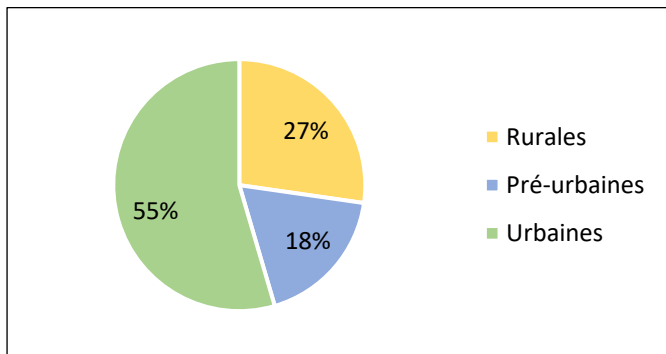


Figure 30 : Typologie des 11 intercommunalités répondantes

(n = 11)

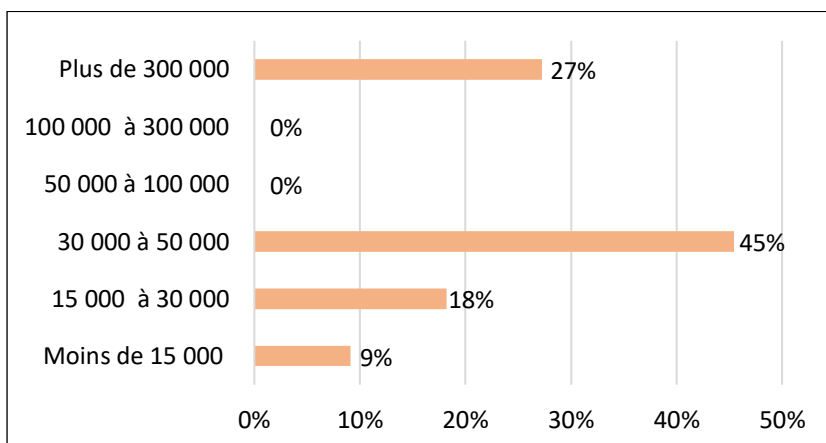


Figure 31 : Répartition des intercommunalités selon leur nombre d'habitants

(n = 11)

Annexe 3 : Cadre réglementaire des technologies de ciblage publicitaire dans les dispositifs d’affichage

L’ensemble des dispositifs entrant dans le champ des capteurs d’audience ne sont pas exemptés de règles et d’interdictions. Comme le souligne la Commission nationale de l’information et des libertés (CNIL), « *certaines dispositifs semblent conduire à un déséquilibre manifeste entre les droits et libertés des personnes et les intérêts du responsable du traitement [des données]*³⁶¹ ». La commission autorise l’analyse des données (âge, genre, etc.) hormis si elle est faite en temps réel. L’analyse de gros est aussi possible lorsque les données sont anonymisées. Dans les deux cas, le traitement immédiat des données est interdit. En outre, le règlement général de protection des données (RGPD) oblige tout utilisateur de dispositifs vidéo à informer et garantir aux personnes la possibilité de s’opposer au traitement de leurs données. Pour utiliser légalement ces dispositifs, une autorisation (réglementaire ou législative) des pouvoirs publics est obligatoire. Ce type de système *Opt-Out* est présent sur certains dispositifs d’affichage publicitaire dans la gare Saint-Lazare à Paris. L’information est indiquée en tout petit caractère. Il s’agissait de capteurs de téléphone de la société Retency. Dans les médias, les dirigeants de cette société ont expliqué pouvoir faire du Google IRL, c’est-à-dire créer de nombreux liens entre différents jeux de données pour constituer un profil assez précis de la personne détentrice d’une adresse MAC³⁶².

Toutefois, le RGPD contient une brèche qui permet aux régies d’utiliser ces dispositifs pour créer des statistiques à partir des données anonymes et définir le type de fréquentation d’un espace pour adapter postérieurement la publicité. Dans ce cas de figure, la récolte de ces données anonymes à des fins statistiques (pas de vocation immédiatement opérationnelle) n’est pas soumise à un encadrement spécifique. Cette dérogation est initialement prévue pour des données récoltées à des fins de recherche scientifique. Par conséquent, la légalité de ces dispositifs dépend de l’utilisation qui en est faite et ne peut être garantie que par des contrôles effectués par la CNIL. L’enjeu est donc de savoir si l’autorité dispose des moyens humains nécessaires pour les effectuer.

Ces technologies soulèvent des questions de protection des libertés et droits fondamentaux lorsque la notion d’intérêt légitime permet de contourner l’obtention du consentement préalable pour récolter des données personnelles ou encore pour filmer les personnes. De plus, le but des régies et des annonceurs est de mieux cibler les publicités en les adaptant au public pour influencer sa prise de décision et le pousser à la consommation.

³⁶¹ CNIL. 2022. *Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics. Position sur les conditions de déploiement.* p.12.

³⁶² Brossard, Adrien et Thibault Lefèvre. 2019. « Métro : des écrans publicitaires vidéo pour capter votre attention... mais juré, pas vos données. » *France Inter*, le 10 avril 2019. <https://www.radiofrance.fr/franceinter/metro-des-ecrans-publicitaires-video-pour-capter-votre-attention-mais-jure-pas-vos-donnees-1176690>

Annexe 4 : Les différents types d'écrans numériques utilisés pour la publicité extérieure

Le DOOH (*Digital Out-Of-Home*) utilise trois types d'écrans numériques :

- Les écrans LCD (à cristaux liquides) sont composés de pixels avec un système de rétroéclairage. Ces écrans consomment davantage d'énergie que les écrans LED ;
- Les écrans LED traditionnels sont composés de pixels avec un système d'éclairage par diodes électroluminescentes situées partout à l'arrière de l'écran ou uniquement sur le bord ;
- Les écrans LED transparents sont composés de bandes lumineuses placées sur une structure très fine, ce qui permet d'atteindre un haut degré de transparence (passage de la lumière). Ils sont essentiellement utilisés dans les vitrines des commerces ou sur les façades de bâtiments.

Lorsque l'écran comporte une puce intégrée (écran SoC pour System on a Chip), aucun composant exogène (lecteur multimédia, câbles, etc.) n'est nécessaire pour contrôler le contenu affiché : le logiciel de *Media Player* se trouve directement sur la puce. De manière générale, ces écrans sont associés à des logiciels qui permettent de gérer et programmer le contenu diffusé à distance.

Le DOOH est soumis à davantage de contraintes que les écrans numériques situés en intérieur. Ils sont composés de verres blindés antieffraction pour les prémunir d'actes de vandalismes, et d'un vitrage antireflet et anti-UV. Ces écrans nécessitent beaucoup de luminosité et de contrastes pour que le contenu reste lisible indépendamment de la météo. Pour résister aux variations climatiques, les puces dans les écrans se doivent d'être très haut de gamme et privilégier de l'or fin inaltérable, mais malgré tout, la ventilation est indispensable sous de fortes chaleurs.

Si le design et la conception des écrans numériques se font généralement en Europe, il n'en reste pas moins que les modules des panneaux sont généralement fabriqués en Asie comme a pu l'expliquer Philippe Barat, président de Darklight France³⁶³.

Selon l'ADEME, les évolutions attendues en matière de technologies sont l'utilisation d'écrans LED organiques (OLED) et potentiellement des écrans « 3D sans lunettes »³⁶⁴.

³⁶³ Ploye, François. 2016. « Avec le mobilier urbain, les écrans outdoor se diversifient. » *Sonovision*, le 28 avril 2016. <https://sonovision.com/avec-le-mobilier-urbain-les-ecrans-outdoor-se-diversifient/>

³⁶⁴ ADEME. 2020. *Modélisation et évaluation environnementale de panneaux numériques*. (p.2)

Annexe 5 : Propositions concrètes développées par diverses organisations associatives et militantes en matière de publicité extérieure

Les différents organismes associatifs et militants interviewés font un constat similaire : les grands groupes monopolisent les espaces publicitaires au détriment des petits commerçants indépendants. D'après Résistance à l'Agression Publicitaire (RAP), dans le système publicitaire en général, la liberté d'expression est censitaire. Autrement dit, le droit à la parole s'achète et la liberté d'expression dans l'espace public dépend de la puissance financière, ce qui conduit à une remise en question de cette liberté. Et dès lors qu'il est question de réduire la pression publicitaire dans l'espace public, les acteurs de la filière revendiquent ardemment ce droit à la liberté d'expression et taxent les élus de censeurs. Or, comme le rappelle Paysages de France, la liberté d'expression ne doit pas être une liberté d'agresser alors même que les publicitaires ont intérêt à « agresser » pour attirer l'attention.

Il y a des inégalités de traitement entre les différents acteurs de la société pour accéder à ces dispositifs d'affichage. Si les collectivités peuvent communiquer sur certaines faces du mobilier urbain et les associations et citoyens sur des espaces d'affichage libre, la majeure partie de l'affichage est de nature commerciale. Pour Paysages de France, il faudrait donc commencer par un rééquilibrage entre les espaces réservés aux différents types d'affichage (politique, associatif, institutionnel et commercial). De l'avis général, l'affichage libre s'apparente davantage à de la communication responsable, car il est de plus petite dimension, ce qui offre la possibilité aux passants d'ignorer les messages. En l'état, Alternatiba ANV Rhône affirme que l'omniprésence de la publicité et les dispositifs utilisés empêchent les citoyens d'exercer leur liberté de non-réception³⁶⁵. Selon RAP, la liberté de réception est pourtant le corollaire de la liberté d'expression. Le dispositif « Oui Pub » s'inscrit dans ce concept étant donné que les habitants qui souhaitent être sollicités en font la démarche.

C'est pourquoi :

- À défaut de pouvoir interdire complètement la publicité, Alternatiba ANV Rhône souhaite que les affiches publicitaires soient restreintes à certains espaces d'affichage et que ces affiches ne dépassent pas 50x70 cm, afin que les personnes aillent d'elles-mêmes chercher l'information.
- Le vice-président de Paysages de France suggère que l'affichage commercial prenne place dans des « publishops », qui seraient des espaces lui étant dédiés et où la consultation de ces messages se ferait via une démarche individuelle, volontaire et donc consentie.
- RAP revendique un rééquilibrage en imposant le mode de calcul qui est utilisé pour l'affichage libre (2 m² par tranche de 2 000 habitants), afin de définir les surfaces d'affichage publicitaire autorisées dans chaque commune. En matière de format de publicités, les revendications sont identiques à celles d'Alternatiba ANV Rhône (50x70 cm), ce qui permettrait aux dispositifs de 2 m² de contenir plusieurs affiches. Selon le chargé de plaidoyer, ces dimensions pourraient également s'appliquer aux affiches culturelles sur les colonnes Morris pour redonner de l'espace aux plus petits acteurs culturels de quartier.

Si le Collectif Plein La Vue a de nombreuses propositions sur le plan réglementaire, il a également mis en œuvre un dispositif de promotion des comportements vertueux. Lorsque le collectif a interrogé 200 petits commerçants de proximité pour connaître leur rapport à la publicité extérieure, leur principale préoccupation était de savoir comment les collectifs militants allaient s'attaquer à leurs vitrines. Le collectif a expliqué que leurs revendications étaient la suppression des écrans numériques et l'extinction des vitrines dès que les commerces ferment. Les retours des commerçants étaient variés. Par la suite, le collectif a lancé une Charte Chauves-souris afin de mettre en avant les comportements vertueux de commerçants qui respectaient ces deux revendications.

³⁶⁵ Le vice-président de Paysages de France préfère parler de liberté d'expression du receveur. Selon lui la liberté d'expression ne peut se concevoir du seul point de vue de l'émetteur et par conséquent, les afficheurs ne respectent pas la liberté d'expression du receveur.

D'après le vice-président de Paysages de France, le contenu des messages publicitaires *ne* devrait pas être régulé par les collectivités territoriales. « *Si la publicité n'est pas imposée, il n'y a pas de raison de la censurer* », explique-t-il. Pour Alternatiba, la publicité soulève des enjeux plus larges que la liberté de réception. « *Si on se projette demain dans un monde où la transition écologique a été victorieuse, la publicité pour de "bons produits" maintient les acteurs dans un modèle concurrentiel au lieu de prendre le chemin d'un modèle coopératif* », conclut le porte-parole d'Alternatiba ANV Rhône.

GLOSSAIRE

ABF - Architectes des Bâtiments de France
ACV - Analyse du cycle de vie
ADEME - Agence de la transition écologique
AMO - Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANPCEN - Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes
ANSES - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOM - Autorité organisatrice de la mobilité
AOT - Autorité organisatrice de transports (à présent remplacé par l'AOM)
ARCOM - Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARPP - Autorité de régulation professionnelle de la publicité
BHNS - Bus à haut niveau de service
BVP - Bureau de vérification de la publicité
CCC - Convention citoyenne pour le climat
CCI - Chambre de commerce et d'industrie
CCSTI - Centre de culture scientifique, technique et industrielle
CDNPS - Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CERDD - Centre ressource du développement durable
CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT - Code général des collectivités territoriales
CMA - Chambre de métiers et de l'artisanat
CNFPT - Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL - Commission nationale de l'information et des libertés
CRTE - Contrat de relance et de transition écologique
CTE - Contrat de transition écologique
DDT - Direction départementale des territoires
DGA - Directeur général adjoint (des services d'une collectivité territoriale)
DGD - Dotation générale de décentralisation
DGS - Directeur général des services (d'une collectivité territoriale)
(D)OOH - (Digital) Out-Of-Home
DSN - Direction du service numérique
EnR - Énergies renouvelables
EPCI - Établissement public de coopération intercommunale
EPT - Établissement public territorial
GES - Gaz à effet de serre
GIEC - Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat
GREC - Groupe régional d'experts sur le climat
INR - Institut du Numérique Responsable
IPSA - Imprimé publicitaire sans adresse
LCD - Liquid crystal display (écran à cristaux liquides)
LED - Light emitting diode (diode électroluminescente)
LPO - Ligue pour la protection des oiseaux
LRTZC - La Rochelle Territoire Zéro Carbone
MUPI - Mobilier urbain pour l'information
ODD - Objectifs de développement durable
ODV - Occasion de voir
PCAET - Pla climat-air-énergie territorial
PDU - Plan de déplacements urbains
PETR - Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU(i) - Plan local d'urbanisme (intercommunal)

PPA - Personnes publiques associées
PPC - Personnes publiques consultées
RAP - Résistance à l'Aggression Publicitaire
RATP - Régie autonome des transports parisiens
RGPD - Règlement général de protection des données
RLP(i) - Règlement local de publicité (intercommunal)
RNP - Règlement national de publicité
SMMAG - Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise
SPASER - Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables
SPR - Site patrimonial remarquable
TEPCV - Territoires à énergie positive pour la croissance verte
TIC - Technologies de l'information et de la communication
TLPE - Taxe locale sur la publicité extérieure
UPE - Union de la publicité extérieure
VLS - Vélos en libre-service
ZAN - Zéro Artificialisation Nette
ZP - Zone de publicités