



HAL
open science

Solidarités et égalité des territoires

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Solidarités et égalité des territoires. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2015. hal-02119611

HAL Id: hal-02119611

<https://amu.hal.science/hal-02119611>

Submitted on 3 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SOLIDARITÉS ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : *Départements et régions ont perdu leur compétence générale tout en conservant des compétences partagés. Le département, condamné au départ à devenir une peau de chagrin, a sauvé des compétences essentielles avec, outre les compétences partagées, certaines spécifiques, d'autres encore de participation au financement d'autres collectivités. Des dispositions sont également adoptées pour faciliter la vie des citoyens, qu'il s'agisse des maisons ouvertes au public ou de la lutte contre la fracture numérique.*

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 est, sur de nombreux points, une loi de « compromis », comme l'on dit ou reconnu les rapporteurs respectifs des deux assemblées lors de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP) qui a proposé un texte commun adopté par chacune des deux assemblées. A vrai dire, d'une part, on ne voit pas très bien comment il aurait pu en être autrement, sauf à faire trancher l'Assemblée nationale, ce qui aurait créé une tension durable avec le Sénat, et n'aurait pas été un bon présage pour les textes à venir qu'entend faire passer le gouvernement ; d'autre part, ce n'est pas la première fois qu'un texte est un texte de compromis et, déjà en 1871, la loi fut une loi de compromis¹ – le terme a été utilisé par l'un des rapporteurs – ce qui n'a pas empêché cette loi d'être l'une des plus stables qui soient.

Mais là n'est pas le véritable problème. Ce qui peut le plus impressionner c'est l'écart entre le projet initial et la loi telle qu'elle a été adoptée. Pour faire simple, au départ, si le projet ne dressait pas (encore) le constat de décès des départements, il réduisait cependant fortement leur rôle, un certain nombre de leurs compétences, et non des moindres, devant être transférées aux régions. A l'arrivée, les départements non seulement sont sauvés (au moins pour un moment) mais ils ont sauvé l'essentiel de leurs compétences, ce qui n'est pas rien.

Cet intitulé « Solidarités et égalité des territoires » est celui du Titre III de la loi. Il y aurait beaucoup à en dire, indépendamment de son contenu, car s'il « sonne » bien, il sacrifie, une fois de plus, à des proclamations incantatoires. De quelles solidarités – puisque le terme est au pluriel dans la loi – s'agit-il ? On sait un peu ce qu'est la solidarité locale, ou encore la solidarité nationale, qui soulèvent cependant, l'une et l'autre, des difficultés considérables. Mais ici, les solidarités dont il est question sont relativement vagues. On suppose qu'il s'agit des solidarités entre les territoires. Mais pourquoi avoir mis ce terme au pluriel ? Qu'il y ait des formes de solidarité différenciées est incontestable, qu'il y ait des solidarités est plus discutable, parce que la solidarité est toujours par rapport à d'autres personnes, d'autres groupes, plus ou moins étendus.

¹ Mais les circonstances étaient totalement différentes : en 1871 nous sommes dans un pays qui vient d'être vaincu (alors que la France pensait vaincre facilement) en partie occupé, et la majorité de l'assemblée qui vient d'être élue est monarchiste.

L'égalité est une exigence et une revendication qui ne semblent jamais s'user, même lorsque l'on sait que le terme en lui-même est trop vague, lui aussi, pour qu'on puisse en tirer des conséquences concrètes. Dans la jurisprudence administrative l'égalité se décline en une multitude de formes, selon qu'il s'agit de l'égalité devant la loi, l'égalité devant l'impôt, l'égalité dans l'accès au domaine public, etc. En parlant d'égalité d'une manière générale, le législateur succombe à la facilité.

La difficulté est accrue par le fait que solidarités et égalité se rapportent aux « territoires ». C'est la nouvelle mode : on parle des territoires plutôt que des collectivités territoriales. Ces dernières sont clairement identifiées, elles présentent des caractéristiques ou des composantes, dont celle du territoire – qui permet, en principe, de les différencier des établissements publics – et lorsque l'on parle d'égalité des collectivités territoriales, comme l'a fait le constituant en 2003, on peut éventuellement être sceptique, voire en désaccord sur le bien-fondé d'une telle affirmation, mais on comprend ce que la formule veut dire. En revanche les territoires n'existent pas juridiquement, et l'affirmation d'une égalité des territoires, si elle a une signification politique – ce dont on peut douter d'ailleurs – n'en a pas sur le plan juridique. Il faut bien rapporter les territoires à des personnes morales, l'égalité est nécessairement celle de personnes, même si on prend en considération, dans l'analyse de cette égalité, et dans la correction des inégalités, d'un certain nombre de facteurs, dont le territoire.

Un titre déclamatoire ...

Comme on en a pris (malheureusement) l'habitude

Le contenu du titre III est heureusement plus précis, tout au moins dans une première approche, que ce laisserait craindre un tel intitulé. On présentera ici tout d'abord les dispositions générales sur les compétences, même si les articles de la loi qui y sont relatifs ne se suivent pas, puis les dispositions spécifiques.

I – LES DISPOSITIONS SUR LES COMPÉTENCES

L'un des points forts de la loi est la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, et l'affirmation de compétences partagées dans des domaines importants.

1 – La suppression de la clause de compétence générale

Commençons par dire que les communes conservent leur clause de compétence générale, ce qui, sur le plan des principes (et peut-être au-delà) n'est pas rien : c'est, indirectement, la reconnaissance de la spécificité de la collectivité communale parmi les collectivités territoriales généralistes. N'est-ce pas reconnaître que la commune est la seule « vraie » collectivité locale² ? On peut laisser le débat ouvert. En revanche, la clause de compétence générale des départements et des régions est supprimée et, peut-on penser, cette fois définitivement. Cette suppression a été effectuée dans un consensus assez général, ce qui ne manque pas de surprendre.

² J'utilise volontairement l'expression de « collectivité locale » car cette dénomination s'applique indiscutablement à la commune. Va-t-on dire que la région est une collectivité « locale » ? Certainement pas. Pour le département, il est possible d'en discuter. Ajoutons que l'expression « collectivité locale » est allègrement utilisée dans des circulaires comme dans des projets de loi (par ex. sur la transition énergétique).

Pour comprendre, il convient de revenir sur ce qui a été un (mauvais) feuilleton. En 2010 le gouvernement entend supprimer la clause de compétence générale des départements et des régions. Cette suppression va entraîner au Parlement, y compris dans les rangs de la majorité de l'époque (l'opposition aujourd'hui) une levée de boucliers, et le gouvernement va devoir « forcer la main » de sa majorité pour que cette suppression soit acquise. Cette suppression s'accompagne d'ailleurs, dans la loi du 16 décembre 2010, d'un certain nombre d'atténuations et d'exceptions qui font douter les commentateurs de la réalité de la suppression de ladite clause³.

En 2014, le projet de loi devenu la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 opère un retour spectaculaire : un titre de la loi porte clairement comme intitulé « le rétablissement de la clause de compétence générale ». Et, lors des débats sur le texte, les parlementaires s'expriment avec lyrisme sur ce rétablissement, la solution antérieure étant vouée aux gémonies. Tout ceci aurait eu une cohérence s'il n'y avait pas eu la suite : la loi à peine votée, le Premier ministre s'est déclaré hostile à la clause de compétence générale (alors que son rétablissement figurait bien dans le projet de loi) et la loi NOTRe confirme bien cette suppression.

Le plus important, dans cette histoire, n'est pas de savoir si les collectivités concernées, départements et régions, doivent disposer ou non de la clause de compétence générale, car nous allons voir que cela ne change sans doute pas fondamentalement les choses. Ce qui préoccupant, en revanche, ce sont ces volte-face des pouvoirs publics. Qu'un Parlement renouvelé ait des idées différentes de celui auquel il succède est normal, c'est même souhaitable. Qu'il revienne rapidement sur certaines réformes est déjà plus discutable, la stabilité de la norme étant sans doute plus importante encore que le contenu de la norme. Mais qu'un même législateur, à moins de deux années d'intervalle, revienne complètement sur sa position, les mêmes parlementaires tenant des discours radicalement opposés (sur ce point) a quelque chose de sidérant et d'inquiétant.

Fin du hoquet législatif :

suppression (définitive ?) de la clause de compétence générale

des départements et des régions,

Maintien de la clause pour les communes

Donc, désormais, et comme après la loi de 2010, le département et la région voient leur compétence « spécialisée », spécialisée dans la mesure où, ne disposant plus de cette clause de compétence générale, ces collectivités ne disposent que des compétences que la loi leur reconnaît expressément. Ceci étant, et même en admettant le principe de cette spécialisation, des aménagements ont été apportés par la loi. D'une part le législateur est relativement libre de conférer à ces collectivités de nouvelles compétences, d'autre part, la suppression de la clause de compétence générale est apparue dans certains cas comme pouvant avoir des effets défavorables. Plusieurs points sont à relever.

Le projet de loi comportait une disposition destinée à préciser la compétence du département en matière de **solidarité territoriale**, il proposait de confier au département le rôle de **chef de file en matière de solidarité territoriale**, cette compétence se définissant, d'une part, par la faculté laissée

³ V. notamment J.-M. Pontier, Requiem pour une clause générale de compétence, JCP A 2011, n° 2015.

aux départements d'apporter une ingénierie au EPCI à fiscalité propre pour l'exercice de leurs compétences, d'autre part, par la participation au financement de toutes opérations destinées à aider les entreprises de services marchands en milieu rural. Mais le projet était restrictif en matière de soutien du département aux communes, prévoyant l'abrogation de l'article L. 3233-1 qui l'organise, dans le cadre d'une affirmation de l'intercommunalité.

Le Sénat a souhaité affirmer nettement la vocation des départements en matière de solidarité territoriale, l'Assemblée nationale, tout en revenant sur certaines modifications proposées par le Sénat, a « enrichi » l'article L. 3233-1 plutôt que de l'abroger. Le compromis trouvé est le suivant.

En premier lieu, l'article L. 1111-10 est modifié, le département se voyant reconnaître la possibilité de **contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'œuvre est assurée par les communes ou leurs groupements à leur demande**. La formule adoptée est la suivante : « Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées ».

En second lieu, un nouvel article L. 3232-1-2 a été créé, relatif à la **participation du département**, par dérogation à l'article L. 1511-2, en complément de la région, et dans le cadre d'une convention avec elle, au **financement d'aides accordées par la région** en faveur d'organisations de producteurs au sens des articles L. 551-1 et s. du code rural et de la pêche maritime et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. En seconde lecture il a été précisé par le Sénat que ces aides du département « ont pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement ».

Un deuxième point concerne les compétences spécifiques reconnues à l'une ou l'autre de ces deux collectivités, et tenant au risque que ces activités ne soient affectées (financièrement) du fait de l'impossibilité pour la collectivité de continuer à intervenir. Il en est ainsi d'abord des laboratoires publics d'analyse gérés par des collectivités territoriales⁴ qui constituent « un élément essentiel de la politique publique de sécurité sanitaire » et « font partie intégrante du dispositif de prévention des risques et de gestion des crises sanitaires » et ont donné lieu à des divergences d'appréciation entre les assemblées. Il en est ainsi ensuite des communes qui participent au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et qui continuent de siéger au conseil d'administration du SDIS et des contributions à ces derniers des EPCI auxquels la contribution a été transférée.

⁴ Ces laboratoires » interviennent dans les domaines de la santé publique vétérinaire, de la santé végétale et dans la surveillance de la qualité de l'alimentation, des eaux potables et de l'environnement » (dernier alinéa de l'article L. 2215-8 du CGCT, ajouté par la loi).

Un troisième point concerne des compétences ou des interventions des départements ou des régions qui ont été envisagées ou proposées, au cours des débats, et qui ont « disparu » dans le texte définitif. L'une des explications de ce rejet par le Parlement tient à la crainte, clairement manifestée par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, que soit indirectement rétablie, par ce biais, la clause de compétence générale des départements. Il en a été ainsi, par exemple, de la formule, introduite par le Sénat dans la disposition relative au soutien technique du département aux communes et aux EPCI à fiscalité propre, selon laquelle le département met en œuvre « toute action favorisant un développement équilibré du territoire »⁵.

Une autre explication est l'inutilité, selon l'Assemblée (suppression acquise lors de la CMP) de dispositions que le Sénat souhaitait introduire. Ainsi a disparu une disposition relative à l'octroi de subventions par les départements et les régions aux associations intervenant en matière de secours en mer, le Sénat l'ayant adoptée en estimant que, sinon, le département ne pourrait plus verser de subvention auxdites associations, l'Assemblée, suivant son rapporteur, ayant estimé à l'inverse que la suppression de la clause de compétence générale ne remettait pas en cause le financement pérenne desdites associations, dont l'utilité n'est évidemment pas contestée. Il en a été de même de l'octroi de subventions par les départements et les régions pour la promotion du droit alsacien-mosellan, le rapporteur à l'Assemblée ayant fait observer que par les articles L. 1111-2 et L. 1111-4 du CGCT, ces collectivités pouvaient apporter des subventions d'investissement et de fonctionnement aux organismes concernés. Il en a été ainsi, enfin, du financement, proposé par le Sénat, de la prise en charge de mineurs isolés⁶. L'Assemblée nationale, suivant le souhait du gouvernement, appuyé par le rapporteur du projet, a estimé cette disposition inopportune⁷.

Mais : des compétences substantielles maintenues par la loi au profit du département, qui gardent notamment collèges et voirie

2 – Les compétences partagées

Il est possible de parler de compétences partagées entre les Etats et l'Union européenne (art. 4 TFUE) et, également, peut-être par analogie (on en parle depuis quelques années seulement, dans le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, et les collectivités territoriales elles-mêmes. Deux remarques préalables s'imposent avant d'examiner les dispositions de la loi. En premier lieu, cette notion de compétences partagées peut s'appliquer à toutes les catégories de collectivités territoriales, qu'elles disposent de la compétence générale, comme les communes, ou d'une compétence spécialisée, désormais, comme les départements et les régions, mais s'applique plus « naturellement » à ces derniers. D'autre part, il faut se demander ce qu'est une compétence

⁵ Pour justifier la suppression de cette formule le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, O. Dussopt, écrit : « Beaucoup trop large par son objet, elle revenait à neutraliser la suppression de la clause de compétence générale » (Ass. nat. 17 juin 2015, n° 2872, p. 278).

⁶ Le Sénat avait adopté une disposition instituant, à compter de 2015, d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat pour contribuer au financement de la prise en charge par les départements des mineurs isolés étrangers.

⁷ Les départements sont « compétents » en ce domaine depuis 1986, une compensation financière leur étant attribuée à cette fin. le rapporteur à l'Assemblée a fait valoir que si la participation est jugée insuffisante, c'est principalement en raison d'une sous-évaluation du nombre de mineurs isolés étrangers, et « il ne serait guère orthodoxe, pour ne pas dire plus, que l'Etat vienne (...) compenser une seconde fois cette compétence » (O. Dussopt, rapport précité p. 295).

partagée. Celle-ci se définit, négativement et par déduction, comme étant **celle qui n'est pas exclusivement attribuée à une catégorie de collectivités et dont le législateur a précisé les collectivités pouvant intervenir dans les domaines de compétences partagées**⁸.

A – La reprise de la trilogie de la loi de 2010

La loi RCT du 16 décembre 2010 entendait déjà supprimer la clause de compétence générale des départements et des régions mais exceptait, pour ces collectivités, trois domaines, qui étaient des domaines partagés, la culture, le sport, le tourisme. L'admission, par le législateur, de la possibilité pour les départements et les régions – et, naturellement, pour les communes, mais au titre de leur compétence générale – de pouvoir intervenir était un aveu d'échec de la part des pouvoirs publics⁹ : c'était reconnaître que, dans ces domaines, l'enchevêtrement était tel qu'il était quasiment impossible de revenir dessus, et que l'interdiction aux départements et aux régions d'intervenir aurait eu beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. De fait, dans ces trois domaines, souvent liés entre eux au demeurant¹⁰, toutes les collectivités interviennent. Ceci étant, la solution retenue, si elle répond à des considérations de bon sens, laisse perplexe sur plusieurs points.

Il est tout d'abord extraordinaire, et incompréhensible, que, ni en 2014, ni en 2010, ni les rapporteurs, ni personne au Parlement, ne se soit interrogé sur la délimitation du champ de la « culture ». En un temps où l'on cherche partout à établir des « périmètres », où, au Parlement, on discute parfois longuement sur des points très précis, que l'on ne songe pas à demander ce que signifie « culture », c'est-à-dire quel est le champ de la culture, est proprement étonnant.

Pour des collectivités désormais spécialisées, le champ « culture » est une habilitation, en même temps qu'une limitation. Mais que vaut cette dernière dans la mesure où personne n'est capable de dire, sans être contredit aussitôt, où commence ce champ, et où il se termine : qu'est-ce que la culture ? Autant de définitions que de personnes. Le champ de la culture est presque indéfiniment extensible : le socioculturel est à la frontière du social et du culturel, penche tantôt d'un côté, tantôt de l'autre ; la culture est en liens avec l'économie. Dans ces conditions comment peut-on penser que l'on a clarifié l'attribution des compétences ?

C'est à juste titre, en revanche, que le Parlement, à la suite des avis défavorables de la commission des lois dans chaque assemblée, a écarté une disposition, adoptée par le Sénat¹¹ relative aux droits culturels. C'est là une notion extrêmement difficile, qui appellerait de nombreuses précisions. Le dépôt d'un tel amendement témoigne de la part de ses auteurs d'une absence de réflexion sur le sujet¹², les débats au plan international, depuis de nombreuses années, montrant des

⁸ Si l'on n'ajoute pas ce second élément de définition, rien ne permettrait de distinguer la compétence partagée de la compétence générale.

⁹ V. pour plus de détails J.-M. Pontier, Requiem pour une clause générale de compétence, précité.

¹⁰ La culture est très souvent liée au tourisme, que ce soit par la mise en valeur d'un monument historique qui attire les touristes, ou par l'organisation de spectacles, concerts, etc. La culture est également liée au sport et, d'ailleurs, dans nombre de communes, certains équipements sont communs au sport et aux activités culturelles.

¹¹ Le Sénat a adopté cette disposition contre l'avis de la commission des lois.

¹² Idéologiquement il est possible de dire ce que l'on veut, pas juridiquement et, sur le plan juridique, voter une disposition consiste à appliquer des normes. Cette notion de droits culturels n'est absolument pas définie, et elle ne se confond pas avec ce que l'on appelle habituellement « droit à la culture » qui appelle, lui aussi, de nombreuses précisions

divergences considérables tant sur la signification de la notion de « droits culturels » que sur l'énumération de ces droits.

B – Les dispositions de la loi de 2015

En premier lieu il faut signaler, sans y insister parce que cela ne pose pas problème, que les compétences partagées valent également pour les collectivités à statut particulier. Cela vaut notamment, sur le territoire métropolitain, pour Paris et pour Lyon (métropole qui, rappelons-le, et à la différence des autres métropoles, n'est pas un EPCI mais une collectivité à statut particulier). En revanche les groupements de communes ne bénéficient pas de ces compétences partagées, contrairement à ce qui avait été voté par le Sénat en première lecture.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des lois, avait attribué le statut de compétence partagée à deux autres domaines, celui de la coopération internationale et celui de l'action extérieure. La commission des lois de l'Assemblée a supprimé ces dernières de la liste des compétences partagées et les remplacées par quatre autres domaines, la jeunesse, la vie associative, l'éducation populaire et la promotion des langues régionales. En séance publique à l'Assemblée, le gouvernement a demandé et obtenu la suppression de cette liste de la jeunesse et de la vie associative¹³. Bien que le Sénat ait considéré que la coopération internationale et l'action extérieure se justifiaient pleinement dans la liste des compétences partagées, l'Assemblée nationale y est demeurée hostile, et en CMP ces deux champs ont été supprimés.

En revanche la « promotion des langues régionales et d'éducation populaire » figure bien dans les compétences partagées énumérées par la loi. Et cependant, ainsi que le relevait à juste titre la commission des lois du Sénat : « la promotion des langues régionales ne représente pas, en tant que telle, une compétence mais une composante de la culture »¹⁴. Ces différences d'interprétation entre les commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale vont dans le sens de ce qui a été dit ci-dessus, à savoir que la culture n'est pas un champ dont la définition s'imposerait sans discussion, c'est l'inverse.

Notons encore que la jeunesse, écartée (avec raison) de la liste des compétences partagées, fait néanmoins l'objet d'une disposition dans ce même chapitre : les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par les différentes collectivités publiques « peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat ».

Compétences partagées :

La trilogie de 2010 (culture, sport, tourisme)

+

¹³ La commission des lois du Sénat s'est félicitée de cette suppression car, comme l'écrivent les rapporteurs, « il ne s'agit pas en effet de compétences, mais de politiques publiques dont l'exercice est assumé par l'ensemble des échelons territoriaux en fonction de leurs compétences respectives » (Rapport J.-J. Hyest et R. Vandierendonck, Sénat 13 mai 2015, n° 450, t. 1, p. 250).

¹⁴ J ;6J. Hyest et R. Vandierendonck, rapport précité p. 251.

II – LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES POPULATIONS

Le terme de « populations », très large, est repris de la loi, plus exactement du chapitre II , intitulé « Amélioration de l'accessibilité des services à la population » du titre III qui fait l'objet de ce commentaire. Le chapitre suivant, qui est aussi une disposition en faveur des populations, est intitulé « Lutte contre la fracture numérique ». Ces deux chapitres sont examinés successivement.

1 – Amélioration de l'accessibilité des services à la population

Ce terme de « population » utilisé par la loi montre la gêne éprouvée, de manière d'ailleurs compréhensible, par le législateur pour désigner les destinataires d'une mesure. La même difficulté est éprouvée pour le code destiné à réunir les textes relatifs aux relations entre l'administration et ... les citoyens (mais tous les destinataires ne le sont pas), la population (mais le mot a été jugé trop vague), le public (terme qui, semble-t-il, a été retenu pour désigner ce code). Deux dispositions font partie de ce chapitre.

La première disposition est une modification du code de la construction et de l'habitat. Selon le nouvel article L. 312-3-1 inséré par la loi : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent décider de garantir tout ou partie des emprunts contractés par des sociétés ou organismes et ayant pour objet les opérations prévues au 8° de l'article L. 421-3, au vingt-sixième de l'article L. 422-2 et au 9° de l'article L. 442-3. Des conventions entre l'Etat, les organismes bailleurs de logements sociaux, les collectivités territoriales et leurs groupements fixent les conditions de réalisation et de financement de chaque opération envisagée suivant des modalités définies par décret ».

La loi ajoute logiquement, en conséquence, au I des articles L. 2252-2, L. 3231-4-1 et L. 4253-2 du CGCT (autrement dit pour les communes, les départements et les régions) un 4° ainsi rédigé : « Pour les opérations prévues à l'article L. 312-3-1 du code de la construction et de l'habitation ». Enfin cette disposition ajoute dans un III : « Les opérations financées dans les conditions prévues à l'article L. 312-3-1 du code de la construction et de l'habitation ne bénéficient pas de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ». Que signifie cette disposition, dont la lecture ne permet pas de saisir immédiatement le contenu ?

Cette disposition a été introduite par l'Assemblée sur un amendement du gouvernement reprenant une initiative du rapporteur. Elle vise principalement à répondre aux difficultés de construction de logements pour les personnels de la police, de la gendarmerie nationale ainsi que des services départementaux d'incendie et de secours et de l'administration pénitentiaire. L'Etat peut financer directement la construction de ces logements mais, reconnaît le rapporteur à l'Assemblée, « le contexte budgétaire impose de rechercher toutes les solutions possibles pour accélérer la rénovation immobilière des bâtiments accueillant les gendarmes »¹⁵.

¹⁵ O. Dussopt, Rapport précité p. 297.

Le décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 prévoit des subventions d'investissement¹⁶ aux collectivités territoriales qui financent de telles opérations de casernements de gendarmerie, et c'est ce dispositif qui est utilisé pour la majorité des opérations, ce qui signifie que les collectivités territoriales continuent de financer des activités qui relèvent de l'Etat. Ces collectivités territoriales peuvent également conclure des baux emphytéotiques administratifs pour permettre la réalisation de tels équipements (art. L. 1311-4 et L. 1311-4-1 du CGCT). Mais cela représente un coût de plus en plus élevé pour les collectivités territoriales, d'où l'ouverture aux bailleurs sociaux de prêts à taux bonifiés garantis par les collectivités territoriales (art. 55 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement). Mais ces bailleurs sociaux n'étaient guère incités à entreprendre eux-mêmes de tels projets immobiliers. D'où cette disposition de la loi tendant à leur permettre d'accéder à des prêts bonifiés accordés par la Caisse des dépôts et consignations par le biais du bénéfice des fonds d'épargne, une telle solution devant alléger le loyer supporté par la personne publique auprès des bailleurs.

Logement de la police, de la gendarmerie, des SDIS :

Une « modernisation » des charges indues ?

Une seconde disposition, introduite également par le gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit que le maire de la commune de résidence dont les écoles ne dispensent pas un enseignement de langue régionale ne peut s'opposer, y compris lorsque la capacité d'accueil de ces écoles permet de scolariser les enfants concernés, à la scolarisation d'enfants dans une école d'une autre commune proposant un enseignement de langue régionale et disposant de places disponibles. La participation financière à la scolarisation des enfants concernés fait l'objet d'un accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence (art. L. 212-8 du code de l'éducation). Estimant « peu pertinente l'instauration d'un nouveau cas de participation obligatoire des communes de résidence à la scolarisation d'un élève dans une autre commune » la commission des lois du Sénat avait supprimé cette disposition. Mais, en CMP, elle a été rétablie.

Beaucoup de place pour les langues régionales ...

Mais on ne sait toujours pas ce qu'est une langue régionale

L'article 100 de la loi substitue aux maisons de services publics, créées par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi DCRA) des maisons de services au public. La différence n'est pas que terminologique, c'est une différence d'approche. L'idée de la loi de 2000 était de mutualiser certains services en les regroupant en un lieu unique, afin de les rapprocher de la population, notamment en milieu rural, des initiatives ayant été prises depuis les années 90 (ex. maisons de la justice et du droit, créées par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits) en vue de regrouper sous forme de « guichet unique » plusieurs services publics.

Suite à cette loi, de nombreuses initiatives ont été engagées (agences postales communales, relais poste commerçants, points information médiation multi services, etc.). Il est apparu souhaitable de mettre un peu d'ordre dans ce foisonnement d'initiatives. Par ailleurs, il est apparu

¹⁶ Il s'agit bien ici de subventions, non de dotations, cet exemple montre, d'une part, que les subventions n'ont pas toutes été remplacées par des dotations, d'autre part, qu'il convient bien de distinguer les deux.

également que l'expression « maison des services publics » était trop restrictive, les services offerts allant au-delà des services publics. Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) avait d'ailleurs lancé en 2013 une expérimentation visant à substituer aux maisons de services publics des maisons de service au public (MSAP). Il est vrai, comme l'a fait observer le rapporteur à l'Assemblée nationale, que la notion de « services au public » est plus large que celle de « services publics », tant par les services concernés que par les acteurs qui les mettent en œuvre dans la mesure où ces services sont des services participant à la satisfaction des besoins du public, tels que les distributeurs automatiques de billets de banque, les commerces de bouche, les stations-services, etc.

Avant la loi : les maisons de services publics

Après la loi : les maisons de services *au* public

=

Conception plus large (tous les services ne sont pas des services publics)

En même temps, le service public resurgit inévitablement sous la forme des « obligations de service public », l'article 100 prévoyant que l'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'une procédure de mise en concurrence en vue de la sélection d'un opérateur de service et que les obligations de service public imposées à l'opérateur sélectionné font l'objet d'une compensation par l'EPCI à fiscalité propre. Ce dispositif est supposé respecter l'interdiction des aides d'Etat portant atteinte à la libre concurrence, le rapporteur O. Dussopt ayant déclaré qu'il s'appuyait sur les critères dégagés par la CJUE dans son arrêt *Altmark*¹⁷.

Par ailleurs, certaines dispositions de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sont réécrites pour tirer les conséquences de la création des MSAP. Ainsi, à l'article 29 de cette loi, les objectifs de « présence territoriale » sont substitués aux objectifs d'aménagement du territoire établis en vue de garantir à tous un égal accès aux services publics.

Ces dispositions témoignent d'un certain souci de réalisme : il ne saurait être question d'étendre indéfiniment la notion de service public, les changements intervenus dans la société française impliquent un changement d'approche et de règles. Ceci étant, on ne peut s'empêcher de relever, d'une part, que cette substitution participe d'un mouvement plus large de déconsidération du service public, alors que le juge administratif avait su, au cas par cas, adapter sa jurisprudence aux nouvelles situations, et que cela n'est pas neutre, d'autre part que la notion de « présence territoriale » de l'Etat est autrement plus floue, plus vague, plus inconsistante, que ne l'était celle d'aménagement du territoire, qui témoignait d'une volonté marquée de l'Etat d'intervenir.

2 – La lutte contre la fracture numérique

L'article L. 1425-1 du CGCT, dans sa rédaction antérieure à la loi, organisait les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'établissement et d'exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques, qu'ils pouvaient mettre à la

¹⁷ O. Dussopt, Rapport Assemblée nationale 5 fév. 2015, n° 2553, t. 1, p. 573.

disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. Les collectivités territoriales sont également compétentes, en vertu de cet article, pour fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals et à l'établissement et à l'exploitation des infrastructures et des réseaux mais, dans ce cadre, elles ne peuvent fournir de services de communications électroniques qu'en cas de constat d'insuffisance de l'initiative privée, constatée par un appel d'offres demeuré infructueux, pour satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals.

Le dispositif adopté apporte trois modifications à cet article. Tout d'abord, l'intervention d'un groupement de collectivités territoriales suppose le transfert préalable de la compétence (facultative) d'établissement et d'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques par les collectivités composant les groupements ; ensuite, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut déléguer à un syndicat mixte incluant au moins une région ou un département, tout ou partie de la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques ; enfin est défini le principe de cohérence des réseaux d'initiative publique, « en veillant à ce que ne coexistent pas sur un même territoire plusieurs réseaux ou projets de réseaux de communications électroniques d'initiative publique destinés à répondre à des besoins similaires au regard des rendus et des territoires concernés ».

Une autre modification est relative, par cohérence avec la modification précédente, à l'article L. 1425-2. Par dérogation au quatrième alinéa de l'article L. 4251-1 et lorsque le territoire de la région ne comporte qu'un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique élaboré par le conseil régional, ce schéma directeur peut être inséré au schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires.

En troisième lieu, un nouvel article L. 5722-11 est introduit dans le CGCT, selon lequel un syndicat mixte bénéficiaire d'une délégation de compétence prévue à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de vingt ans à compter de la promulgation de la loi NOTRe, après accord exprimé à la majorité du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées.

Ainsi que l'a indiqué l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) aux rapporteurs du projet de loi au Sénat, cet article ne bouleverse pas les dispositions existantes dans la mesure où il maintient la capacité des collectivités territoriales et de leurs groupements d'établir et d'exploiter des infrastructures et des réseaux et d'exercer l'activité d'opérateur de communications électroniques sur les marchés de gros. Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions reçues.

A la suite d'un amendement déposé au Sénat, un dispositif a été inscrit dans la loi en vue de supprimer les « zones blanches » et les « zones grises »¹⁸ en matière de téléphonie mobile, c'est-à-dire qui ne sont pas couvertes ou mal couvertes par les opérateurs fournissant des services de téléphonie mobile de deuxième génération. Ces zones concerneraient, selon l'Arcep, près de 2,2% de

¹⁸ Les zones blanches sont celles dans lesquelles aucun opérateur de téléphonie mobile n'est présent, les zones grises sont celles dans lesquelles sont présents un ou deux opérateurs.

la population, soit plus d'un million de personnes. Cette absence ou cette insuffisance de couverture aggrave les difficultés des régions concernées, qui sont des régions rurales de faible densité (ce qui explique le manque d'enthousiasme des opérateurs pour les couvrir).

Deux dispositifs avaient été adoptés pour améliorer les conditions de réception. Le premier, appelé « itinérance », prévu à l'article 34-8-1 du code des postes et télécommunications électroniques, consiste à faire prendre en charge par un opérateur – dans les zones où il y en a au moins un – les communications des autres opérateurs. Le second, appelé « mutualisation », prévu par le décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux et à la fourniture de services de télécommunications mobiles, consiste à mettre en commun les infrastructures passives, notamment les pylônes, afin de réduire les coûts. Ces deux dispositifs font l'objet de conventions entre les opérateurs, mais ils n'étaient pas obligatoires pour ces derniers, ce qui explique le manque d'empressement à les mettre en œuvre.

Le projet de loi numérique n'étant pas inscrit à l'ordre du jour du Parlement, ce dernier, Assemblée nationale et Sénat s'accordant sur ce point, a adopté un nouveau dispositif pour mettre fin à ces zones blanches ou grises qui sont un handicap pour les régions considérées. La loi s'applique aux zones incluant les centres-bourgs ou les axes de transport prioritaires non couvertes par tous les opérateurs. Ces zones doivent être couvertes par l'un des opérateurs chargés d'assurer une prestation d'itinérance locale dans les conditions prévues à l'article L. 34-8-1 précité. Si tous les opérateurs en conviennent, la couverture en téléphonie mobile dans certaines zones est assurée par un partage d'infrastructures entre les opérateurs. La loi comporte des dispositions longues et précises sur l'identification de ces zones et la manière de désigner l'opérateur chargé de couvrir ces dernières.

Fin (enfin) des zones blanches et grises ?

Mots clés : charges, compétences, financement, service public, solidarité