



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

GRANDS SERVICES PUBLICS LOCAUX

Sous la direction de : Karine Favro, Professeure de droit public,
Université de Haute-Alsace, CERDACC UR 3992

Melis Aras
Chercheure postdoctorale en droit
Laboratoire Droit et Changement Social - UMR CNRS 6297 Nantes Université

Hervé Arbousset
Maître de conférences en droit public
Université de Haute-Alsace, CERDACC UR 3992

Guillermo Arenas
Docteur en droit public de l'Univ. Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Enseignant-chercheur contractuel à l'Université de Haute-Alsace

Mickaël Baubonne
Maître de conférences en droit public
Université de Haute-Alsace
CERDACC UR 3992

Vincent Doebelin
Enseignant contractuel en droit public à l'Université de Haute-Alsace
CERDACC UR 3992



Depuis 2017, la simplification administrative est au cœur des discours politiques et des réformes législatives visant à clarifier les missions de l'Etat, les compétences des collectivités et administrations¹. Cependant, et c'est bien là tout le paradoxe, cette période a été jonchée de crises sociétales en tous genres, rétives à toute initiative de fond, reléguant au second plan cet enjeu structurant de la relation entre l'administration et les usagers pour prioriser ponctuellement des chantiers justifiés par la conjoncture. L'accessibilité numérique a été identifiée comme telle lors de la crise sanitaire, affichant cet objectif sans regarder si les usagers étaient en capacité d'y adhérer. En effet, les procédures numériques peuvent dans certains cas améliorer l'accès aux services publics, tout en excluant les plus vulnérables (comme les majeurs vulnérables, les détenus, les personnes étrangères, les personnes âgées, etc.) ce que souligne le Défenseur des droits en 2019². Trois ans après, le constat reste le même ; près d'un français sur quatre se sent délaissé par les pouvoirs publics, et 80% des réclamations adressées au Défenseur des droits concernent les difficultés liées à l'accès aux services publics. En réalité, les services publics locaux ont certes pris conscience des risques d'exclusion mais sans disposer de la ressource pour les traiter laissant subir à l'utilisateur le poids de la dématérialisation alors que les publics les plus vulnérables sont également ceux pour lesquels l'accès aux services publics est fondamental.³

Pour autant en raison de toute l'énergie libérée dans l'urgence par la société pour sortir de la crise, redonnant aux acteurs le sens de l'action publique afin d'atteindre un but légitime, il eût été tout aussi légitime de s'engager à ce moment-là dans l'expérimentation de la simplification. L'agilité de circuits d'information créés en quelques jours et les dérogations formulées à la mise en œuvre des prestations faisant prévaloir le principe de réalité, y étaient propices. Reste que la crainte de se voir rattraper par des actions en responsabilité liées au non-respect des procédures, a eu un impact sur la faiblesse des retours d'expériences formels sur cette période en dépit de belles initiatives.

Initiatives, qui auraient pu être pérennisées sur l'ensemble des territoires ou sur quelques territoires car la crise laisse aux acteurs de terrain le soin de remettre en cause la verticalité et le cloisonnement des services administratifs, développant un management par la subsidiarité. Cette focale légitimée par l'urgence et la résilience des territoires n'a pas eu l'effet escompté, par trop confidentielle, ce qui justifie pleinement « le kilomètre restant à accomplir » pour reprendre l'expression du Conseil d'Etat.

Depuis 2023, la priorité procède de la volonté de réduire le fossé qui s'est créé entre l'administration (qu'il s'agisse des métiers de contact avec le public ou de l'administration centrale) et les usagers⁴. Le sentiment de confiance en ressort altéré et remet en cause toute

¹ Cour des comptes, *La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée*, S2023-1415, 26 janvier 2024 ; <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-modernisation-de-letat-des-methodes-renouvelees-une-ambition-limitee>;

² Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 14 janvier 2019, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/01/demataterialisation-et-inegalites-dacces-aux-services-publics>.

³ https://defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220307.pdf

⁴ Conseil d'Etat, *L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité*



perception positive de l'innovation car elle est contrebalancée par l'impuissance des pouvoirs publics à maintenir une offre de service public convaincante. Dès lors, « *face à ce constat préoccupant pour la démocratie et la cohésion de notre pays, il y a donc urgence à retrouver le chemin de la confiance dans l'action publique et à faire du « dernier kilomètre » une priorité pour tous les acteurs publics* ⁵ ».

En guise de simplification, c'est une surcharge administrative qui s'est installée dans une société au sein de laquelle les citoyens sont de moins en moins enclins à l'accepter. Cela se matérialise par le doublement de certaines démarches en raison de l'enchevêtrement des acteurs ; des pesanteurs du fait de l'absence de réflexion sur le fondement des demandes des usagers ; un recours trop important à la procédure de référé « mesures utiles (art. L521-3 CJA) ; la multiplication des enquêtes ; des formulaires rigides ; des réponses de l'administration obscures, peu motivées, et rendues dans le cadre de délais trop longs ; des difficultés à corriger les erreurs⁶. Enfin, le constat est sans appel, procédant d'une inflation normative sans précédent (400 000 normes applicables, 1786 décrets réglementaires, 83% d'augmentation du nombre de mots au sein des textes)⁷ décriée par le public ou les entreprises, vécue comme une perte de temps à l'ère de la digitalisation et de l'immédiateté. Certains services publics locaux sont particulièrement impactés à l'image de l'action sociale, des transports et de la santé. La voie publique devient alors le siège de la contestation populaire interrogeant ainsi la sécurité au sein des territoires. Dès lors, les réalisations et les innovations sont souvent envisagées pour panser les plaies les plus béantes, à l'image de cette chronique sur les services publics locaux.

et une exigence démocratique, Etude Annuelle 2023, EA23_Conseil d'Etat_le dernier km de l'action publique_hypertexte.pdf.

⁵ Idem, p.19.

⁶ Ibidem, p. 26.

⁷ L. MARGUERITTE, A. IZARD, P. BOLO, A-C VIOLLAND, N. HAVET, Rendre des heures aux Français - 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises, rapport remis au Ministre de l'Economie, 15 février 2024 ; <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2024/Rapport-projet-de-loi-sur-la-simplification.pdf?v=1708005197>.



ACTION SOCIALE - SOLIDARITE

Guillermo Arenas

Docteur en droit public de l'Univ. Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Enseignant-chercheur contractuel à l'Université de Haute-Alsace

Pendant les dix dernières années, l'ensemble des économies de l'Union européenne (UE) ont enregistré un recul notable du chômage. En 2014, ce dernier atteignait encore des valeurs élevées dans les pays les plus atteints par la crise de la dette souveraine : 27 % en Grèce, 25 % en Espagne, 13 % en Italie, 10 % en France et 12 % de moyenne en zone euro. Aujourd'hui, il a été, dans certains cas, réduit de plus de moitié : 10,2 % en Grèce, 11,7 % en Espagne, 7,2 % en Italie, 7,3 % en France et 6,5 % de moyenne en zone euro. Par ailleurs, les économies les plus robustes, comme celles de l'Allemagne et des Pays-Bas, frôlent le plein-emploi, avec un taux de chômage aux alentours de 3 %.

Aussi, malgré cette embellie sur le front de l'emploi, la France conserve toujours un taux de chômage plus élevé que celui de la moyenne de la zone euro. De nombreuses causes expliquent ce phénomène complexe, que d'aucuns ramènent à une « préférence française pour le chômage » selon la formule de Denis Olivennes (dualité du marché du travail, cotisations sociales et patronales trop élevées, lacunes du système éducatif, déficiences de l'accompagnement aux chômeurs...). L'une de ces causes provient, selon certains économistes libéraux, du maintien de « trappes à inactivité ». Cette théorie prétendrait expliquer le refus de certaines personnes au chômage d'accepter de reprendre un emploi en raison des avantages sociaux auxquels elles devraient alors renoncer. C'est ainsi que la théorie de la « trappe à inactivité » est à rapprocher de la notion d'effet de seuil. Celle-ci désigne, en macroéconomie, les incitations sur le comportement d'un individu provoqués par le franchissement d'un seuil d'activité et/ou de revenu. Seraient ainsi visées en particulier les *minima* sociaux, parfois considérés comme des incitations à ce que les individus qui en bénéficient demeurent inactifs.

I) Innovations – Réalisations.

Le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988 et remplacé par le Revenu de solidarité active (RSA) en 2008, avait notamment fait l'objet de critiques en ce sens, globalement nuancées, voire contredites, par la recherche en économie⁸. Ainsi, la mise en place du RSA fut explicitement conçue dans l'optique d'éviter un « effet de seuil » défavorable à une reprise de l'emploi par ses bénéficiaires. En se substituant au RMI, à l'allocation de parent isolé (API) et aux dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité, le RSA assumait, de ce point de vue, une double fonction. D'une part, il devait, comme le RMI, offrir un niveau minimal de ressources pour ceux qui ne travaillent pas (RSA socle) et un complément de revenu pour les

⁸ Cf. par ex. D. GUILLEMOT, P. PETOUR, H. ZAJDELA, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, 2002/6 (Vol. 53), p. 1235 -1252.



travailleurs les plus pauvres (RSA activité, remplacé en 2016 par la prime d'activité). De cette manière, le bénéficiaire du RSA retrouvant un emploi « *voie son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais seulement d'une partie* »⁹, limitant ainsi l'effet de seuil. D'autre part, le dispositif devait également permettre d'accompagner ses bénéficiaires vers l'emploi. Cet accompagnement demeure obligatoire pour ceux qui sont sans emploi et ceux dont le revenu d'activité professionnelle est inférieur à 500 euros par mois (en moyenne au cours des trois derniers mois). Aujourd'hui, environ 98% des bénéficiaires du RSA sont soumis à cette obligation selon des données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS)¹⁰.

En 2023, le RSA est perçu par près de 2 millions de foyers, concernant directement 8,5 % de la population âgée de 15 à 69 ans. Parmi les minima sociaux, il représente le premier dispositif en matière de bénéficiaires mais aussi de dépenses (environ 12 milliards d'euros en 2023). Néanmoins, le montant du RSA demeure très éloigné du seuil de pauvreté, qui se situe à 60% du revenu de vie médian¹¹. En conséquence, 75 % des bénéficiaires du RSA se trouvent en-dessous de ce seuil. En tant que principal dispositif de lutte contre la pauvreté en France, son effectivité est donc assez relative : s'il contribue à réduire l'intensité de la pauvreté, il ne permet pas d'offrir un revenu suffisant pour y échapper.

Malgré cela, ce minima social reste perçu par certains économistes libéraux comme l'archétype du « carburant à inactivité ». Cette perception est notamment fondée sur un fait : le maintien des bénéficiaires du RSA dans le dispositif sur une longue durée. Selon une étude de la DREES, 21% des bénéficiaires du RSA fin 2010 a perçu cette prestation chaque fin d'année entre 2011 et 2020¹². Autrement dit, une fois entré dans le dispositif, un bénéficiaire du RSA sur cinq perçoit la prestation pendant les dix années suivantes. Aussi, même si cette donnée ne permet pas de montrer à elle seule un rapport de causalité entre RSA et « trappe à inactivité »¹³, elle met en exergue la difficulté des bénéficiaires de cette allocation pour retrouver le chemin de l'emploi. La question de l'accompagnement et des obligations des bénéficiaires du RSA apparaît, dès lors, comme un enjeu important, non seulement sur le plan économique et social mais également sur le plan politique.

Ainsi, dans la perspective d'atteindre le plein emploi, le gouvernement a porté, dès 2022, une réforme de l'accompagnement et des obligations des allocataires du RSA. Celle-ci fait écho à un élément programmatique du candidat-président Emmanuel Macron, qui avait déclaré le 17 mars 2022, son souhait de contraindre les bénéficiaires du RSA de « *consacrer 15 à 20 heures par semaine à une activité permettant d'aller vers l'insertion professionnelle, soit de formation en insertion soit d'emploi* ».

⁹ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, Rapport public thématique - évaluation de politique publique, janvier 2022, p. 31.

¹⁰ DRESS, « Fiche n°16 - L'orientation et l'accompagnement 16 des bénéficiaires du RSA », sept. 2023.

¹¹ Selon l'INSEE, il correspond à 1 158 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 432 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

¹² DRESS, « Études et résultats », déc. 2023, n°1287.

¹³ En effet, cette donnée peut concerner des salariés peu rémunérés (mais pas inactifs). Par ailleurs, les causes du chômage de très longue durée sont multidimensionnelles (âge du demandeur d'emploi, niveau de diplôme, éventuelle obsolescence de ses compétences, manque d'adaptabilité à de nouveaux emplois...).



Afin d'analyser cette réforme, nous présenterons d'abord son principe (A) puis nous examinerons les réalisations concrètes que l'expérimentation a permis de mettre en œuvre (B).

A. Une réforme inspirée par les critiques de la Cour des comptes au dispositif du RSA.

Il est possible de rapprocher l'esprit de la réforme du RSA d'un certain nombre de conclusions et de préconisations émises par la Cour des comptes dans son rapport sur ce dispositif rendu public en janvier 2022.

La Haute Juridiction porte une appréciation tout particulièrement extrêmement sévère vis-à-vis de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par les départements. En effet, si le régime du RSA est déterminé par la loi et fait l'objet d'orientations nationales dans le cadre des plans ou stratégies pluriannuels de lutte contre la pauvreté, les départements sont reconnus chef de file dans ce domaine, adoptant des programmes départementaux d'insertion (PDI)¹⁴. Ils impliquent pour cela les acteurs de façon très hétérogène d'un territoire à l'autre, dans le cadre d'un pilotage complexe. Cette « *variabilité des configurations de l'accompagnement sur le territoire et de la dispersion des acteurs* »¹⁵ est, de même, source de difficultés pour évaluer l'efficacité du RSA en matière d'accompagnement vers l'emploi.

Concrètement, une fois finalisée la phase d'instruction de la demande de RSA et obtenue l'ouverture des droits, le département doit d'abord amorcer le processus d'orientation du bénéficiaire. Certains départements qui le peuvent prévoient un entretien individuel, parfois préparé en amont grâce à un questionnaire socio-professionnel. Mais d'autres, notamment ceux qui sont soumis à un flux important de demandeurs, comme la Seine-Saint-Denis, ont automatisé le processus grâce à un algorithme. Enfin, des systèmes mixtes sont également observables (une partie des bénéficiaires du RSA est automatiquement orientée vers des structures qui les ont préalablement accueillis et l'autre partie fait l'objet d'entretiens individuels). Quelles que soient les modalités retenues pour assurer l'orientation des bénéficiaires du RSA, les départements doivent prendre une décision dans les deux mois à partir de la notification de l'ouverture des droits¹⁶. Comme le relève la Cour des comptes, ce processus « *aboutit à ce que globalement, au niveau national, 47 % des bénéficiaires du RSA orientés soient accompagnés par Pôle emploi ou un autre organisme du service public de l'emploi. Les autres bénéficiaires sont orientés vers un accompagnement de type social, assuré soit par les départements (31 %), soit par leurs délégataires (22 %)* »¹⁷. Il existe en effet quatre types d'accompagnement : professionnel, socio-professionnel, social et global.

Comme le souligne la Cour des comptes, l'accompagnement suit une logique contractuelle : « *en contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement reçu, le bénéficiaire doit s'engager à réaliser des démarches en vue de son insertion sociale et professionnelle. Ces engagements sont formalisés dans un contrat signé par le bénéficiaire avec son organisme d'accompagnement* »¹⁸. Or la Cour des comptes relève un chiffre tout à fait étonnant : « *60 % des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » ne disposent pas de contrat*

¹⁴ Article L-263-1 du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁵ Cour des comptes, « Le revenu de solidarité active », *Op. cit.*, p. 33.

¹⁶ Article R262-65-2 du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁷ Cour des comptes, « Le revenu de solidarité active », *Op. cit.*, p. 120.

¹⁸ *Idem*, p. 13.



d'accompagnement [...] »¹⁹.

De manière générale, la Haute Juridiction juge « globalement faible » l'orientation et l'accompagnement des allocataires du RSA. Elle estime qu'il y a une « *faiblesse vis-à-vis du respect des normes légales (obligation et délai de désignation d'un organisme d'accompagnement, obligation et délai de signature du contrat d'insertion)* » ainsi qu'une « *faiblesse également du point de vue de l'intensité et de la portée des prestations proposées, sauf dans certains types de parcours qui ne concernent qu'un nombre limité de bénéficiaires* »²⁰. Constatant que le taux mensuel d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA est nettement inférieur à celui des autres demandeurs d'emploi (3,9% contre 9,1%) la Cour des comptes en déduit que l'accompagnement qui est proposé aux bénéficiaires du RSA n'est pas suffisant pour compenser le désavantage dont ils souffrent par rapport aux autres demandeurs d'emploi.

Par conséquent, le RSA comme dispositif d'insertion professionnelle rencontre des difficultés aux trois stades de sa mise en œuvre : l'orientation, la contractualisation et l'accompagnement. La première est trop hétérogène en fonction des départements et la faiblesse des deux suivantes, la contractualisation et l'accompagnement, « *prend à défaut la logique des droits et devoirs voulue par le législateur* »²¹. Se poserait, en particulier, la question de la sanction des bénéficiaires du RSA dont les efforts sont insuffisants pour retrouver le chemin de l'emploi. C'est donc vers une refonte de ces trois aspects que se concentre la réforme actuelle.

B. Une réforme de l'orientation, de l'accompagnement et du régime de sanctions des bénéficiaires du RSA expérimentée dès mars 2023 puis introduite dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi.

La réforme souhaitée par l'exécutif a d'abord traversé une période d'expérimentation à partir du printemps 2023. En promouvant cette dernière, le ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion souhaitait mettre en œuvre, en avance de phase et à droit constant, les nouvelles modalités d'accompagnement des allocataires du RSA introduites par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Sur les 43 départements qui se sont portés volontaires, 18 départements ont été retenus²². Ils sont réputés refléter la diversité du public visé (taille, population, âge, situation socio-économique, secteurs d'activité représentés sur le territoire...). Il faut noter cependant que seul le département de la Creuse a appliqué l'expérimentation dans l'ensemble de son territoire - les 17 autres se sont concentrés sur des bassins d'emploi.

Il convient de mentionner une seconde expérimentation concernant le RSA, bien moins importante car, d'une part, elle ne porte que sur trois territoires pour le moment²³ et, d'autre

¹⁹ *Idem*, p. 17.

²⁰ *Idem*, p. 115.

²¹ *Idem*, p. 25.

²² L'Aisne, l'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, la Côte-d'Or, la Creuse, l'Eure, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Mayenne, la métropole de Lyon, le Nord, les Pyrénées-Atlantiques, La Réunion, la Somme, les Vosges, l'Yonne et les Yvelines.

²³ La Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales à partir du 1er janvier 2022 et l'Ariège à partir du 1er janvier 2023.



part, car elle se concentre sur la question financière. Il s'agit, dans ces territoires, de « recentraliser » les compétences d'instruction administrative, d'attribution, de contrôle et recouvrement des indus - ainsi que le financement des prestations²⁴. Ces compétences sont confiées par l'Etat à la caisse d'allocations familiales et à la caisse de mutualité sociale agricole.

En ce qui concerne l'expérimentation la plus ambitieuse, concernant au départ 18 départements, elle devait permettre d'atteindre trois objectifs :

1. L'identification de l'ensemble des allocataires du RSA sur leur territoire, ce qui est un préalable élémentaire. En matière d'orientation, tous les bénéficiaires du RSA sont inscrits à Pôle Emploi (aujourd'hui France Travail);
2. Un diagnostic des besoins en matière d'accompagnement social et professionnel pour chaque allocataire en vue notamment de favoriser son retour à l'emploi. A cet égard, les bénéficiaires du RSA sont automatiquement inscrits à Pôle Emploi, alors que dans l'ancien système, seuls 41% l'étaient. Il est possible de noter ici la prépondérance de la fonction d'insertion dans l'emploi assurée par le RSA. L'investissement de l'Etat a permis de renforcer les moyens. Près de 150 agents supplémentaires ont été recrutés, en particulier des travailleurs sociaux des départements ;
3. Enfin, une fois le diagnostic posé, il s'agit de mettre en place un accompagnement prévoyant notamment la mobilisation de 15 à 20 heures d'activité (formation, stage, insertion) par semaine. C'est en cela que ce dispositif constitue un RSA conditionné.

Le 1er mars 2024, un communiqué de presse des services du Premier ministre a apporté un certain nombre de données sur les résultats de cette première année d'expérimentation. Selon celui-ci, « [...] pour les 21 300 allocataires du RSA concernés au sein des 18 bassins d'expérimentation : 40% des personnes accompagnées ont accédé à un emploi dans les 5 mois suivant leur entrée en parcours (49% pour les personnes orientées dans des parcours professionnels), dont 14% à un emploi durable (18% pour les parcours professionnels) ». Par ailleurs, « le délai entre la notification du droit RSA et le 1^{er} rendez-vous d'accompagnement s'est considérablement réduit : 16 des 18 territoires pilotes proposent aux allocataires du RSA un premier rendez-vous réalisé sous quinze jours, en présence d'un conseiller France Travail et d'un travailleur social (contre 76 jours en moyenne en 2022) ».

Ces données sont très encourageantes au regard notamment de celles qui avaient été mises en avant par le rapport de la Cour des comptes de 2022. Cependant, au-delà du fait même que l'on manque de recul pour évaluer les résultats moins d'un an après la mise en œuvre de l'expérimentation, il semble peu prudent de comparer les deux. Tout d'abord, il existe un biais quant aux cohortes qui ont été retenues pour réaliser la comparaison. Si le rapport de la Cour des comptes prend en compte l'ensemble des bénéficiaires du RSA (plus de deux millions de personnes dans toute la France), seulement 21.3000 personnes étaient concernées par

²⁴ Cf. l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.



l'expérimentation du RSA conditionné. De plus, la statistique retenue par le gouvernement envisage une cohorte encore plus réduite puisqu'il s'agit des allocataires du RSA entrés dans le dispositif depuis cinq mois volontaires pour rentrer dans des programmes de formation et d'insertion. Or il apparaît que ces individus auraient un profil qui les rend moins vulnérables face au chômage de longue ou très longue durée. Comme l'indique l'économiste Yannick L'Horty « *ils sont plus jeunes, ont moins d'ancienneté dans le dispositif, ont davantage d'expériences professionnelles dans les dernières années et ont une recherche d'emploi plus active, autant de caractéristiques individuelles qui les distinguent et qui vont contribuer à accélérer leur accès à l'emploi* »²⁵. Enfin, la persistance éventuelle du « va-et-vient » entre périodes d'activité et périodes au RSA que vivent de nombreuses personnes ne peut pas faire encore l'objet d'une évaluation. On ignore donc si le dispositif mis en place par l'expérimentation permet d'acheminer ses bénéficiaires vers un emploi durable.

Malgré ce manque de recul, le nombre de départements qui rejoignent l'expérimentation est passé à 47 à partir de mars 2024. De plus, la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi sus-évoquée a vocation à généraliser les apports de l'expérimentation en matière d'orientation, d'accompagnement et de contractualisation - c'est-à-dire notamment de sanction.

Tout d'abord, l'orientation sera assurée par France Travail. Ensuite, chaque bénéficiaire du RSA fera l'objet d'un diagnostic global de sa situation, actualisé périodiquement et réalisé selon des modalités harmonisées qui permettent de garantir une égalité de traitement - même si elles pourront être précisées par le préfet et le président du Conseil départemental pour prendre en compte les spécificités locales. Ensuite interviendra la signature d'un contrat d'engagement périodiquement actualisé. Celui-ci contiendra les obligations de chaque individu au regard de sa situation et précisera, le cas échéant, le niveau d'intensité de l'accompagnement. C'est à ce stade qu'intervient l'obligation d'au moins 15 heures d'activité par semaine. Celle-ci a été introduite dans la loi par la droite sénatoriale et le Conseil constitutionnel a introduit une réserve d'interprétation en estimant que « *cette durée devra être adaptée à la situation personnelle et familiale de l'intéressé et limitée au temps nécessaire à l'accompagnement requis, sans pouvoir excéder la durée légale du travail en cas d'activité salariée* »²⁶. Enfin, le régime de sanctions applicable est refondu pour introduire une nouvelle sanction, intermédiaire, dite « de suspension-remobilisation ». Selon l'étude d'impact de la loi « *elle consistera à suspendre temporairement une partie de l'allocation versée au bénéficiaire ; pendant la suspension, l'accompagnement proposé à la personne se poursuit et les droits suspendus sont restaurés dès lors qu'elle accepte de reprendre son parcours vers l'emploi* ». Une suspension permanente de l'allocation, partielle ou totale, sera également possible dans les cas des manquements les plus graves. Les décrets d'application, non encore publiés à la mi-mai 2024, devront préciser la part maximale de l'allocation pouvant être suspendue ou supprimée. Néanmoins, en tout état de cause, ces mesures ne s'appliqueront qu'à compter de 2025.

²⁵ Cité par Linh-Lan Dao dans son article pour FranceInfo : « Un bénéficiaire du RSA conditionné sur deux retrouve-t-il un emploi comme l'affirme Gabriel Attal ? », 10/03/2024.

²⁶ Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, « Loi pour le plein emploi », considérant n°35.



Ces nouvelles dispositions ne modifient donc pas les compétences départementales en matière d'accompagnement socio-professionnel et social. En particulier, leur compétence sur les politiques d'insertion à destination des allocataires du RSA est préservée. La loi a néanmoins des effets sur la coordination entre les départements et les acteurs de l'insertion, en particulier France Travail.

En définitive, cette réforme du RSA vise à poursuivre l'objectif de 5% de taux de chômage en réactivant la logique contractuelle : d'un côté, les bénéficiaires sont « responsabilisés » et, d'un autre côté, les administrations s'engagent à leur fournir un accompagnement plus intense et efficace. Cependant, l'introduction de nouveaux devoirs pour les bénéficiaires (les heures d'activité obligatoire) et la possibilité accrue de prononcer des sanctions de la part des départements font peser des risques sur la fonction de prévention contre la grande pauvreté que remplit également le RSA. La dimension libérale du RSA (insertion dans l'emploi à travers une « responsabilisation » individuelle) semble ainsi prendre le dessus sur sa dimension « assistancielle ». De ce point de vue, il s'agit, selon la Cour des comptes, de revenir à « *la promesse centrale du dispositif de faire des revenus du travail le principal rempart contre la pauvreté* »²⁷.

II) Législation - réglementation.

- Alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.
- Article 72, alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958
- Article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
- Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active.
- Décret n° 2022-1358 du 26 octobre 2022 relatif aux critères d'éligibilité des départements à l'expérimentation relative à la gestion du revenu de solidarité active.
- Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Bibliographie indicative

- Cour des comptes, « Le revenu de solidarité active », Rapport publique thématique - évaluation de politique publique, janv. 2022.
- Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), « RSA : expérimentation des 15 heures d'activité dans 29 nouveaux départements à partir de mars 2024 », 4 mars 2024.
- DRESS :
- « Études et résultats », déc. 2023, n°1287.
- « Fiche n°16 - L'orientation et l'accompagnement 16 des bénéficiaires du RSA », sept. 2023.

²⁷ Cour des comptes, « Le revenu de solidarité active », *Op. cit.*, p. 25.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

- Ministère du travail, de la santé et des solidarités, « Accompagnement renouvelé des allocataires du RSA : présentation et foire aux questions », 5 juill. 2023.



DECHET - ENVIRONNEMENT

Melis Aras

Chercheure postdoctorale en droit

Laboratoire Droit et Changement Social - UMR CNRS 6297 Nantes Université

I) Réalisations – Innovations

En France, deux politiques publiques majeures affichent clairement une volonté de répondre aux défis climatiques et de transition écologique actuels et d'intégrer des pratiques écologiquement responsables dans les territoires : la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 et la politique de tri à la source des biodéchets.

Définie dans les initiatives internationales et européennes, notamment dans l'« Accord de Paris sur le climat » de 2015, dans le « Pacte vert pour l'Europe » de 2019 et dans la « Loi européenne sur le climat » de 2021, la Stratégie nationale biodiversité 2030 vise à préserver et restaurer les écosystèmes naturels, à protéger les espèces en danger et à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles. Les collectivités territoriales jouent un rôle crucial en intégrant les objectifs de biodiversité dans leurs documents de planification et en mettant en œuvre des actions concrètes sur le terrain, telles que la création de réserves naturelles et la promotion de la biodiversité urbaine.

En parallèle, la politique de tri à la source des biodéchets cherche à réduire l'impact environnemental des déchets alimentaires et des déchets verts issus des parcs et jardins en encourageant leur séparation et leur valorisation dès le point de collecte. Ici encore, les collectivités territoriales sont en première ligne responsables de la mise en place des infrastructures nécessaires pour le tri et la collecte des biodéchets. Elles doivent sensibiliser et accompagner les citoyens dans cette démarche, tout en développant des solutions locales de compostage et de valorisation pour transformer les biodéchets en ressources utiles.

A. Stratégie nationale biodiversité 2030

Les changements climatiques d'origine anthropique se présentent comme un problème pratique et conceptuel étroitement lié à la conservation de la biodiversité. Consacrée globalement comme telle depuis la Convention sur la diversité biologique (CDB), signée à l'occasion du sommet de la Terre de Rio de Janeiro de l'Organisation des Nations unies le 5 juin 1992, la biodiversité est définie dans son article 2 comme « [l]a variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ». La biodiversité, « ne disposant pas d'un équivalent général permettant le déploiement d'un régime homogène à l'échelle planétaire » (O. Godard, *Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité : un parallèle avec le changement climatique*, Cahiers du CECO, Paris, École polytechnique, 2005-018), se place aujourd'hui au centre des problématiques environnementales relatives au climat et se révèle être une notion juridique récente.



Le régime international de la CDB, affirmant la valeur intrinsèque de la diversité biologique, s'articule autour de trois principaux objectifs, comprenant (1) la conservation de la diversité biologique (la protection des zones sauvages, des espèces en danger, des ressources génétiques et des savoirs traditionnels associés), (2) l'utilisation durable des ressources (la promotion du développement durable, des solutions locales moins polluantes afin de limiter l'érosion de la biodiversité dans l'activité économique de tous les jours), (3) le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques (se fondant sur le dialogue entre les populations locales et les parties prenantes). La 15^{ème} réunion de la Conférence des Parties (COP15) de cette convention, qui s'est achevée en décembre 2022 à Montréal, a vu l'adoption d'un nouveau cadre stratégique mondial visant à « stopper et inverser la perte » de la biodiversité à l'horizon de 2030, en réponse aux risques de réchauffement climatique et anthropiques dus principalement aux activités humaines.

La prévention de la dégradation des milieux naturels et des écosystèmes ainsi que la prise en compte de la biodiversité dans les solutions climatiques visent à répondre à l'objectif d'une protection intégrée de la biodiversité et du climat. En ce sens, la nouvelle stratégie de l'Union européenne (UE) en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 (COM(2020)380 Final, 20 mai 2020) présente un plan global à long terme pour protéger la nature en améliorant l'efficacité de la législation existante et en définissant de nouvelles mesures. De manière générale, elle vise à stimuler la protection de la biodiversité au regard du climat en proposant des instruments et mécanismes afin de guider la mise en œuvre des cadres juridiques nationaux en la matière.

Des objectifs clairs à l'échelle nationale. L'engagement français au titre de la CDB remonte à la publication de la Stratégie nationale pour la biodiversité de 2004. Cette première stratégie (2004-2010) présente la protection de la biodiversité comme un objectif majeur de la politique environnementale, sans lui rattacher de conséquences juridiques. Il a fallu attendre l'adoption de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (JORF n° 0184 du 9 août 2016) pour donner une substance juridique à cette matière. Ainsi, le contexte législatif vise aujourd'hui à un « objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain de biodiversité » (article 69). Inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, cet objectif se présente dans la mise en œuvre du principe d'action préventive et de correction, en « [impliquant] d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ».

Stratégie nationale biodiversité 2030. Conformément au cadre stratégique mondial adopté en 2022, la France s'est, conformément à la stratégie européenne, engagé à « réduire de moitié le risque global lié aux pesticides ; restaurer 30 % des écosystèmes terrestres et maritimes dégradés d'ici à 2030 ; protéger 30 % du territoire national, terrestre et marin ; diminuer de moitié l'établissement des espèces exotiques envahissantes ; stopper l'extinction des espèces due aux activités anthropiques d'ici 2050 » (Stratégie nationale biodiversité 2030, Dossier de presse, 27 novembre 2023, p. 9). Présentée par le Premier ministre le 27 novembre 2023, la stratégie nationale couvre les années 2023 à 2030 et comprend quatre objets phares, à savoir :



(1) la réduction des pressions qui s'exercent sur la biodiversité, (2) la restauration de la biodiversité dégradée partout où c'est possible, (3) la mobilisation de tous les acteurs, (4) la garantie des ressources nécessaires pour atteindre ces ambitions (Stratégie nationale biodiversité 2030, p. 12-17).

« Fonds biodiversité » et outils de financement pour les projets en faveur de la biodiversité.

Les collectivités territoriales sont invitées à entreprendre des actions de protection de la biodiversité sur leurs territoires par le biais de divers dispositifs et programmes proposés dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité. Les instructions sont définies dans une circulaire du Ministère de la Transition écologique déposée le 14 mars 2024 qui précise le cadre de déploiement et de mise en œuvre du Fonds vert via le programme 113 « paysages, eau, biodiversité » sur les territoires (Loi de finances pour 2024). Ainsi, trois objectifs prennent le relais de la mesure « Accompagnement de la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 » de l'édition 2023 du Fonds vert, désormais transférée sur le nouveau « Fonds biodiversité » : (1) mieux connaître et mobiliser pour la biodiversité via les atlas de la biodiversité communale ; (2) protéger et restaurer les espaces naturels via les aires protégées ; (3) réduire les pressions sur la biodiversité des territoires.

Atlas de la biodiversité communale (ABC). Piloté par l'Office français de la biodiversité (OFB), ABC vise à contribuer au diagnostic des enjeux de biodiversité locale pour passer à l'action par le biais d'une couverture systématique en amont de l'évolution des documents d'urbanisme, c'est-à-dire dès lors qu'une révision des documents locaux d'urbanisme est envisagée (Circulaire du 14 mars 2024). La campagne de financement est ouverte sur la plateforme aides-territoires pour une enveloppe de 15 millions d'euros pour les projets de révision des documents d'urbanisme dans le cadre des démarches de contractualisation, notamment des contrats de réussite de la transition écologique.

Dans cette démarche, une attention particulière est portée sur les territoires d'Outre-mer du fait de leur sensibilité aux pressions climatiques et de leur rôle dans la régulation du climat global. Il est à noter que la France est l'un des dix pays les plus concernés par la perte de biodiversité avec 1 048 espèces mondialement menacées présentes sur son territoire (Synthèse du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature, du Muséum national d'Histoire naturelle et de l'OFB, *La Liste rouge des espèces menacées en France. 13 ans de résultat*, 2021). Il s'agit notamment de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui sont des collectivités très riches en espèces, mais également très menacées avec des pertes d'au moins 70 % des habitats naturels originels.

Stratégie aires protégées. Contribuant à la Stratégie nationale biodiversité 2030, la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) 2030, adoptée en janvier 2021, constitue la feuille de route de la politique nationale en matière d'aires protégées. Les aires protégées sont des espaces géographiques clairement définis, reconnus, consacrés et gérés, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui leur sont associés (Annexe 1 de la SNAP). Concernant la protection et la restauration des espaces naturels, l'objectif de couverture d'ici 2030 est d'au moins 30% du territoire national (et des espaces maritimes sous



juridiction) par un réseau d'aires protégées et 10% par des zones de protection fortes bien gérées (voir le site de l'Inventaire national du patrimoine naturel). Avec ce second axe, le Fonds vert soutient des projets qui permettront d'augmenter le nombre et la surface des aires protégées sous protection forte, et de contribuer à la restauration des écosystèmes terrestres et marins dégradés (ensemble des aires marines protégées figurant à l'article L.334-1 du Code de l'environnement). Sont notamment finançables les actions d'investissement, et d'intervention pour des opérations de restauration, valorisation et requalification du patrimoine naturel et paysager. Les communes, les intercommunalités / pays, départements, régions, collectivités d'outre-mer à statut particulier, établissements publics dont services de l'État, entreprises publiques locales (société d'économie mixte, société publique locale, société d'économie mixte à opération unique), associations, entreprises privées peuvent en être les bénéficiaires (Stratégie nationale pour les aires protégées 2030).

Réduction des pressions sur la biodiversité des territoires. Cette ambition se décline en 4 sous-mesures : (1) l'objectif de maintien ou de rétablissement dans un état de conservation favorable des populations des espèces de faune et de flore sauvages menacées, en particulier des plus rares ou des plus remarquables, qui sont visées par des Plans nationaux d'action ou des plans assimilés ; (2) l'augmentation du linéaire de dépendances vertes pour contribuer au doublement des surfaces des sites favorables aux insectes pollinisateurs (en complémentarité des crédits alloués au titre du Pacte pour la haie) ; (3) l'accélération de la mise en œuvre de l'objectif national de résorption de la totalité des points noirs prioritaires des trames vertes identifiés par chaque région d'ici 2030 ; (4) l'atténuation, et si possible la suppression des impacts sur la biodiversité des espèces exotiques envahissantes, à travers des opérations de gestion des populations animales et végétales (Ministère de l'Écologie, Accompagnement de la stratégie nationale biodiversité 2030, Avril 2023).

À l'heure où l'usage évolutif des terres au profit des diverses activités humaines joue un rôle déterminant dans l'utilisation durable des ressources naturelles, la préservation des écosystèmes et de la biodiversité se présente comme un enjeu majeur. Cela l'est d'autant plus en raison de l'artificialisation progressive des sols (sols bétonnés, villes, constructions, etc.) exerçant une pression supplémentaire en termes de dégradation de la qualité de nos environnements (Agence européenne pour l'environnement, 2018).

B. Tri à la source des biodéchets

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte avait déjà introduit les premiers fondements de l'économie circulaire, dont notamment la généralisation du tri à la source des biodéchets. La loi prévoyait sa généralisation en 2025 alors que les directives européennes en matière de déchets apparaissent plus ambitieuses, notamment la directive 2018/851 du 30 mai 2018, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, qui prévoit que tous les biodéchets devront être collectés séparément ou recyclés à la source, par exemple via le compostage domestique, d'ici le 31 décembre 2023.

Obligation du tri à la source des biodéchets. Conformément aux exigences européennes, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie



circulaire a rendu obligatoire pour les foyers français le tri à la source des biodéchets à partir du 1er janvier 2024. L'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement définit les biodéchets comme : « les déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires » (voir aussi les « déchets alimentaires » : toutes les denrées alimentaires au sens de l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002 qui sont devenues des déchets ». Cela inclut donc les déchets de table, mais aussi les ratés de productions, les invendus qui ne peuvent plus être commercialisés, etc.

L'ordonnance du 29 juillet 2020, prise sur le fondement de la loi anti-gaspillage transpose le paquet européen sur l'économie circulaire et inscrit dans le droit français de nouveaux objectifs de valorisation des déchets ménagers et assimilés, afin d'atteindre 65 % de déchets réutilisés ou recyclés en 2035 (Compte rendu du Conseil des Ministres, Projet de loi prévention et gestion des déchets, 14 octobre 2020). En plus de limiter le gaspillage alimentaire, le tri à la source des biodéchets poursuit plusieurs objectifs à diverses échelles : réduire le bilan carbone en diminuant le stockage et la combustion des déchets, produire du biogaz pour un usage local ou pour réinjection dans le réseau de gaz naturel, et fournir des engrais organiques aux agriculteurs pour améliorer la qualité des sols (voir : Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, 9 juillet 2019 ; ADEME, *Modecom 2017 - Campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés*, Mars 2021).

Une mise en œuvre nécessairement territoriale soutenue par l'État. Les collectivités territoriales, en charge du service public de gestion des déchets, joueront ainsi un rôle essentiel sur le plan de la communication de proximité (le porte-à-porte ou la présence sur des lieux de grande fréquentation par la mobilisation des « ambassadeurs du tri ») ainsi que pour s'assurer que tous les citoyens disposent d'une solution adéquate dans la mise en œuvre de cette politique publique, notamment par la mise en place de dispositifs de collecte séparée ou de points d'apport volontaire pour faciliter la gestion de proximité de ces biodéchets. Pour les zones non couvertes par une solution de tri à la source en 2024, l'État soutiendra les collectivités locales en offrant des financements (« Fonds vert » pérennisés jusqu'en 2027 pour contribuer à répondre aux enjeux de la planification écologique dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie), des guides et des meilleures pratiques.

II) Législation – Réglementation

A. Biodiversité

- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle l'environnement (JORF n° 0179 du 5 août 2009), art. 42 ;



- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n° 0160 du 13 juillet 2010), art. 75 ;
- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (JORF n° 0189 du 18 août 2015) ;
- Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n° 0184 du 9 août 2016 ;
- Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, JORF n° 0051 du 1^{er} mars 2017 ;
- Circulaire du 14 mars 2024 relative au déploiement du Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires – P113 (Paysage, eau, biodiversité) (« Fonds vert »).

B. Biodéchets

- Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, JORF n°0035 du 11 février 2020 ;
- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, notamment son article 208, JORF n°0189 du 18 août 2015 ;
- Ordonnance no 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets, JORF n°0186 du 30 juillet 2020 ;
- Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, JORF n°0061 du 12 mars 2016 ;
- Décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets ;
- Arrêté du 15 mars 2022 listant les emballages et déchets compostables, méthanisables et biodégradables pouvant faire l'objet d'une collecte conjointe avec des biodéchets ayant fait l'objet d'un tri à la source, JORF n°0069 du 23 mars 2022 ;
- Arrêté du 9 avril 2018 relatif au compostage de proximité ;
- Avis du 6 décembre 2023 relatif aux solutions techniques applicables pour la mise en place du tri à la source des biodéchets dans le cadre du service public de gestion des déchets.

Bibliographie indicative



A. Biodiversité

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : Ramener la nature dans nos vies, COM(2020)380 Final, 20 mai 2020.
- European Environment Agency, *CORINE Land Cover*, 2018, <https://doi.org/10.2909/71c95a07-e296-44fc-b22b-415f42acfdfo>
- Guide de référence des ABC : « Atlas de la biodiversité communale : Pour connaître, partager et sauvegarder la biodiversité de son territoire » : [OFB_Guide_ABC_A4_BD_PAGE.pdf](#) ; voir également le site dédié aux ABC : [ABC - Atlas de la Biodiversité Communale | \(naturefrance.fr\)](#)
- O. GODARD, *Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité : un parallèle avec le changement climatique*, Cahiers du CECO, Paris, École polytechnique, n° 2005-018, hal-00243006. Au sujet de l'absence initiale de mécanisme juridique de protection de la biodiversité, voir également : J.-P. Beurrier, « Le droit de la biodiversité », *Revue juridique de l'environnement* (RJE), 1996, n° 1-2, p. 5-28.
- S. LARRAMENDY, *Plante & Cité*, 2018. Quelles politiques publiques et stratégies d'actions en faveur de la biodiversité pour les collectivités territoriales ? Panorama et exemples. INSET - CNFPT, Montpellier, 59p.
- Ministère de l'Écologie, *Accompagnement de la stratégie nationale biodiversité 2030*, Avril 2023 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Cahier%20accompagnement_Axe3_Biodiversit%C3%A9.pdf
- Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques – IPBES (2019), Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, Rapport de la
- Plénière de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques sur les travaux de sa septième session, Paris, 29 avril-4 mai 2019, IPBES/7/10/Add.1.
- Synthèse du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature, du Muséum national d'Histoire naturelle et de l'Office français de la biodiversité, *La Liste rouge des espèces menacées en France. 13 ans de résultat*, 2021 : https://inpn.mnhn.fr/docs/LR_FCE/Bilan-13ans-Liste-rouge-nationale-2021.pdf

B. Biodéchets



- Compte rendu du Conseil des Ministres, Projet de loi prévention et gestion des déchets, 14 octobre 2020 : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-16281-fr.pdf>
 - Coûts de gestion des déchets alimentaires des producteurs non ménagers, Première estimation des coûts, ADEME, Rapport final, Juin 2022. Voir pour l'ensemble des publications de l'ADEME dans le domaine de déchets/économie circulaire : <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/5637-coûts-de-gestion-des-dechets-alimentaires-des-producteurs-non-menagers.html>
 - Guide à l'intention des décideurs locaux : <https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert>
 - Guide Déchets des professionnels et des établissements publics de l'ADEME : https://librairie.ademe.fr/cadic/7164/guide_coûts_tri_biodechets_professionnels.pdf?modal=false
 - Cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs, Soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets, Édition 2024 : <https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert>
- « Soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets - AXE 1 » : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/bab0-soutenir-le-tri-a-la-source-et-la-valorisatio/>



INFORMATION ET COMMUNICATION

Karine Favro
Professeure de droit public,
Université de Haute-Alsace
CERDACC UR 3992

En 2023, la simplification administrative est l'un des enjeux de la transformation numérique des services publics, au même titre que les questions d'accessibilité et de proximité. Elle est d'ailleurs présentée dans les discours institutionnels et économiques comme un moyen de réduire les inégalités sociales, de permettre l'accès au droit et l'exercice des droits. Le processus de modernisation de l'Etat s'est accéléré ces dix dernières années, augurant de la transformation numérique comme un nouveau label de délivrance des services publics. Pour autant, l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics de dématérialiser totalement les démarches administratives à l'horizon 2022, comme en témoigne le programme Action publique 2022, n'est pas atteint en grande partie en raison de la crise sanitaire. Le décalage ne cesse de croître entre les promesses de dématérialisation et les réalités de terrain, créant de nouvelles formes de précarité, pour certaines liées à la faiblesse et à l'efficacité de l'action publique, qui se manifestent par l'incapacité d'atteindre le destinataire, à savoir l'utilisateur.

Au cœur des innovations, il est mis en pouvoir d'agir à l'aide d'outils de jouabilité, tels que des simulateurs qui permettent aux allocataires d'identifier leurs droits potentiels, de calculer les impôts, d'évaluer les chances d'obtenir une prestation ; il est au contact d'assistants vocaux qui remplacent les FAQ. En réalité, nombre de ces innovations donnent seulement l'impression de l'interaction²⁸. Tous ces outils n'atteignent pas encore leur cible, contribuant simplement à identifier un besoin sans être en capacité d'apporter la bonne réponse aux attentes des usagers et particulièrement celles des plus fragiles.

Les usagers ont par ailleurs modifié leurs attentes faisant fi des distinctions public/privé, des différences structurelles entre les services publics et l'initiative privée, n'identifiant plus les valeurs du service public résumées par l'égalité, la continuité, l'accessibilité et l'adaptabilité. Ils sont en attente d'une offre de proximité, simple et rapide. En posture de consommateurs, ils comparent les diverses offres de services lorsqu'ils sont économiquement et socialement en mesure d'y parvenir. Il en résulte que les efforts réalisés par les agents publics pour satisfaire les usagers sont mis à mal par l'organisation administrative et territoriale des services publics par trop complexe, remettant en cause l'impératif de proximité. Certains territoires, à l'image de la Communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane, ont construit un projet autour d'un objectif d'accès aux services publics en moins de 15 minutes et 30 minutes pour les hôpitaux. Cependant, ces initiatives sont encore trop rares pour être modélisées sur l'ensemble des territoires. Reprenant les constats opérés par le

²⁸ N. OKBANI, L. CAMAJI, CL. MAGORD, « Dématérialisation des services publics et accès aux droits », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 145, no. 4, 2022, pp. 3-10.



Conseil d'Etat dans le cadre de son rapport annuel, qui l'ont conduit à formuler douze propositions « pour réussir le dernier kilomètre de l'action publique », trois objectifs sont à atteindre dont la restauration de cet impératif de proximité permettant à l'utilisateur de s'approprier les politiques publiques dont il est destinataire. Le besoin de pragmatisme est également identifié pour permettre aux agents et aux usagers de retrouver le chemin du dialogue dans la mise en œuvre de l'action publique. Enfin, la restauration de la confiance par la valorisation de tous les acteurs de l'action publique, qu'ils soient publics ou privés, y compris les usagers, induit que l'action publique s'engage activement dans la voie collaborative²⁹. Aux douze propositions « d'action » présentées par le Conseil d'Etat³⁰, le Gouvernement propose une feuille de route en la forme de dix-huit engagements pour simplifier les démarches administratives et améliorer le fonctionnement des services publics³¹.

²⁹ DP dernier km 2023 09 05 IMPRV3.pdf.

³⁰ « 1. Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics ;

2. Accompagner les publics qui en ont le plus besoin ;

3. Délivrer des messages compréhensibles par tous ;

4. Développer le « aller vers », voire le « aller-chez » ;

5. Écouter ;

6. Construire l'action publique avec les usagers et les acteurs de terrain, dont les collectivités territoriales ;

7. Simplifier la vie des usagers ;

8. Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'intendance ;

9. Réussir le dernier kilomètre avec les agents publics et tous les acteurs de l'action publique ;

10. Pratiquer la subsidiarité ;

11. Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération ;

12. Mettre le service au cœur du pilotage de l'action publique ».

³¹ <https://www.transformation.gouv.fr/ministre/actualite/engagements-gouvernement-pour-simplifier-demarches-administratives>. Parmi les engagements de l'Etat, figurent plus précisément une série de dispositifs à destination de l'utilisateur dont certains ont déjà été présentés lors des chroniques précédentes :

« 1/Mettre l'intelligence artificielle et le numérique au service des Français

Le Gouvernement s'engage à développer une stratégie volontariste du numérique et de la donnée. Elle permettra d'offrir de nouveaux services aux usagers, de soulager les agents des tâches les plus administratives et de renforcer l'efficacité des services publics.

- **ENGAGEMENT 1:** S'appuyer sur l'IA pour permettre aux agents de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes des usagers, en ligne et aux guichets
- **ENGAGEMENT 2:** Doter les agents d'une intelligence artificielle conversationnelle
- **ENGAGEMENT 3:** Généraliser le « Dites-le nous une fois » et l'administrative proactive pour supprimer des démarches
- **ENGAGEMENT 4:** Sécuriser les Français dans leurs démarches en reliant France Identité à FranceConnect et en ouvrant l'identité numérique aux mineurs
- **ENGAGEMENT 5:** Former les agents publics au numérique tout au long de leur carrière

3/Ramener les services publics sur le terrain

Le renforcement des fondamentaux des services publics sera intensifié en 2024 pour répondre aux attentes des Français : délais courts, efficacité, bienveillance, clarté, etc. Le Gouvernement se dote de nouveaux outils pour une meilleure qualité des services publics et un meilleur accès en renforçant, notamment, l'accueil au guichet en s'appuyant sur le réseau France Services.

- **ENGAGEMENT 14 :** Engager chaque service public sur des cibles de qualité pour mieux satisfaire encore les usagers et publier en ligne leurs résultats de qualité de service
- **ENGAGEMENT 15 :** Etendre le réseau France services aux villes moyennes pour les démarches du quotidien et déployer « Aidant connect » pour ceux qui en ont le plus besoin



Nous retiendrons les innovations et réalisations dans le domaine de l'intelligence artificielle au sein de ces développements pour présenter les outils de nature à faciliter la communication et l'information à l'égard de l'utilisateur.

I) Innovations - Réalisations

A. L'intelligence artificielle pour ré-humaniser les services publics

Alors que le rapport du Conseil d'Etat souligne qu'il est « *indispensable de sortir du 100 % numérique et de remettre de l'humain au contact des usagers. La diversité des besoins et réalités auxquels sont exposés les usagers et l'hétérogénéité de leurs savoir-faire numériques impliquent de conserver de manière systématique des possibilités de contacts avec l'administration, avec les services publics, par d'autres canaux que le numérique* »³², le Gouvernement « *s'engage à développer une stratégie volontariste du numérique et de la donnée. Elle permettra d'offrir de nouveaux services aux usagers, de soulager les agents des tâches les plus administratives et de renforcer l'efficacité des services publics* ». D'apparence contradictoires, ces orientations sont en réalité complémentaires. Certes, elles supposent que des actions soient menées de concert pour permettre aux usagers les plus fragiles de bénéficier de ces innovations par la simplification des démarches pour combattre l'illectronisme et la formation des agents dans le même objectif. Il s'agit en effet de former les agents durant leur carrière à identifier les usagers qui ont besoin d'être aidés pour bénéficier des services proposés.

Cependant, il ne faut pas confondre la dématérialisation des démarches et procédures, aujourd'hui analysée par une partie de la population³³ comme un facteur d'éloignement du service public, et l'action plus structurante consistant à améliorer le traitement de l'informations et des demandes par une meilleure gouvernance de la donnée et des systèmes algorithmiques.

L'impulsion européenne et la prise de conscience des services. L'intelligence artificielle peut se mettre au service de la personnalisation des services publics en améliorant la fluidité des échanges avec les usagers, sous réserve toutefois de remédier à la fragmentation des infrastructures techniques en raison de leur coût, de leur incapacité à développer certains outils (développement, test, intégration)³⁴. Le rapport remis en mars 2024 au Gouvernement par la

-
- *ENGAGEMENT 16 : Accélérer la mise en œuvre du Plan téléphone dans les services publics pour que tous atteignent 85% de taux de décroché*

³² DP dernier km 2023 09 05 IMPRv3.pdf, p.4.

³³ 79 % des Français pensent que la dématérialisation des services publics leur simplifie la vie. Mais elle s'est accompagnée pour certains d'un sentiment de déshumanisation et d'éloignement du service public ; Étude en ligne réalisée par Ipsos pour Sopra Steria en septembre 2019 auprès de 6 000 personnes dans 6 pays, représentatives de la population nationale âgée de 18 ans ou plus, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/commission-IA.pdf?v=1710339902, p.76.

³⁴ Pour les agents publics, cette dématérialisation a des effets ambigus, notamment car ils sont encore 51 % à trouver leur environnement numérique moyen (32 %), mauvais (14 %) ou médiocre (5 %) (Direction interministérielle du numérique, « Baromètre numérique de l'agent », 2021, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/commission-IA.pdf?v=1710339902, p.76.



Commission de l'Intelligence artificielle³⁵, met la focale sur l'IA générative précisant qu'elle pourrait bientôt « *réexpliquer plusieurs fois dans un langage accessible quelles sont les démarches à faire pour inscrire son enfant dans une école* », ce qui permet de libérer l'agent des tâches répétitives et chronophages, tout en améliorant la qualité du service en mettant l'humain au centre du dispositif pour les tâches nécessitant une prise en charge personnalisée. Le cas échéant, le risque pour l'humain est élevé et d'une certaine manière, identifié par le nouveau règlement IA nouvellement adopté par l'Union européenne³⁶. Il ne s'agit pas de traiter ici du contenu de ce règlement, qui fait l'objet d'abondants commentaires au sein des revues spécialisées, mais de s'intéresser aux dispositions qui vont cadrer l'utilisation de l'IA au sein des services publics ; le service étant considéré comme « fournisseur » ou « déployeur » de système algorithmique au sens de l'article 3 du règlement.

Dès lors, les services publics devront prendre toutes mesures utiles pour assurer, dans la mesure du possible, un niveau suffisant de connaissances en matière d'IA à leur personnel et aux autres personnes chargées du fonctionnement et de leur utilisation en leur nom, tel que c'est prescrit par le même règlement (art. 4). En effet, ces technologies doivent rester complémentaires avec la nécessité de rendre intelligibles, les décisions prises. C'est la raison pour laquelle il convient de graduer les outils d'aide à la décision en fonction des risques générés. Si les outils sont classés à « haut risque » (art. 6 ou annexe 3), ce qui est le cas lorsqu'il s'agit d'accéder aux services publics et prestations sociales fonctionnant avec des algorithmes de notation ou d'établir le profil d'une personne physique comme lors de la création d'agent conversationnel, il conviendra de les assujettir à des obligations de mise en conformité, d'évaluation et de gestion des risques, de gouvernance et de gestion des données, de mesures de surveillance humaine ainsi qu'un certain niveau de précision, de robustesse et de sécurité. Or, tel n'est pas le cas en pratique alors que de tels systèmes algorithmiques sont utilisés depuis quelques années. Il s'agira alors, en application du règlement, de confier la surveillance humaine à des agents compétents, capables d'identifier les failles du système et d'en apprécier les conséquences, de veiller à ce que les données « d'entrée » et de « sortie » soient pertinentes et suffisamment représentatives au regard de la finalité du système d'IA. La plupart des agents sont encore dans l'incapacité d'y parvenir.

La prise de conscience à l'égard des risques engendrés par l'utilisation de l'IA entraînant une utilisation plus transparente et responsable des résultats obtenus, pourrait améliorer la dématérialisation sans s'en tenir aux objectifs purement quantitatifs affichés par le gouvernement, visant à dématérialiser les 250 procédures les plus utilisées. Les perspectives ont changé. Il est désormais question de privilégier le langage naturel des assistants vocaux pour répondre aux usagers, ou en simplifiant les messages à leur adresser. Cependant, l'utilisation de l'IA ne doit pas se réaliser sans la participation active des agents et des usagers, supposant préalablement de clarifier la répartition des rôles entre services publics et fournisseurs privés dès lors que les aspects techniques sont sous-traités. Cela ne doit pas

³⁵ IA : Notre ambition pour la France, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/commission-IA.pdf?v=1710339902, p.76 et s.

³⁶ T. BERNARD, T. CABOT, « Services publics - Intelligence artificielle et services publics : quelques règles pour une prise de la décision administrative dite « intelligente » et des garanties pour les administrés », Cahiers de droit de l'entreprise n° 2, Mars-Avril 2024, dossier 14.



conduire par ailleurs à systématiser les assistants vocaux. L'utilisation de l'IA doit être adaptée aux besoins de l'administration. Il convient en l'occurrence d'éviter les outils standards (ex : Copilot de Github ou GPT-4)³⁷ au risque de conduire à des fuites massives de données et ainsi de porter atteinte à la sécurité des infrastructures. Aujourd'hui, seul l'Etat est concerné par cette restriction d'usage prescrite par circulaire. Aucune mesure de cette nature ne vise les collectivités territoriales ou les hôpitaux ce qui est regrettable car les enjeux sont tout aussi importants.

En réalité, l'IA, et plus globalement le numérique, ne doit pas incarner au sein des services publics une simple fonction support relevant de la mise en œuvre d'une politique de projets essentiellement portée vers le design des interfaces. La qualité de l'application ou sa résistance aux charges d'utilisation doivent notamment demeurer au rang des garanties essentielles attendues. Autrement dit, ce n'est pas l'esthétique qui doit être recherchée mais l'ergonomie des applications pour asseoir leur robustesse. Au-delà, c'est la manière dont les agents s'en saisissent qui est ici questionnée. Ils doivent être en capacité de déployer leur propre travail par l'utilisation de l'IA, en développant un outil adapté, c'est-à-dire un outil qui conserve la place de l'humain dans la relation à la machine. Il convient non seulement de rester au service de l'utilisateur mais encore d'automatiser certaines tâches qui ne sont pas à l'interface du contact avec le public ou celles qui facilitent l'interaction.

Services Publics +. Depuis octobre 2023, environ mille agents volontaires recourent à l'IA pour la rédaction des réponses aux avis et commentaires en ligne d'utilisateurs, et ce dans le cadre du programme *Services Publics+* de la direction interministérielle de la transformation publique³⁸. L'objectif de ce programme est de répondre aux attentes prioritaires des utilisateurs telles que l'amélioration des délais de traitement, l'accès à un interlocuteur compétent, la rationalisation des démarches, l'amélioration des services en ligne et l'amélioration de la communication. Au bout de deux mois d'expérimentation répondant au volontariat, les premiers résultats révèlent que l'outil s'est installé dans le quotidien des agents et utilisateurs. Dans les services publics volontaires, une réponse sur deux, serait facilitée par l'IA. Le temps de réponse a également diminué de moitié. Enfin, 70 % des agents et 74% auraient un ressenti positif de l'utilisation de l'outil³⁹.

Albert. En parallèle, la Direction Interministérielle du numérique développe un outil d'IA générative, libre et ouvert, créé par et pour des agents publics, *Albert*, nouvelle brique logicielle, lancé en 2023 qui propose des réponses personnalisées, la transparence des sources, une facilité d'accès pour toutes les administrations. Cette IA générative permet notamment de faire des résumés de texte dans un langage administratif. Ce projet est expérimenté au sein des maisons France services, une nouvelle fois, sur la base du volontariat, pour aider les utilisateurs

³⁷ Une note de la DINUM indique : « l'offre 365 de Microsoft n'est pas conforme à la doctrine Cloud au Centre » de l'Etat. Cette doctrine a été définie dans la Circulaire n° 6282-SG du 05/07/21, qui décrit les orientations politiques de l'Etat Français en matière d'utilisation de l'informatique dite dans le « Cloud ». Cette interdiction d'utiliser l'offre Microsoft au sein de l'Etat sur un cloud de Microsoft, s'oppose à l'utilisation du module « Copilot » basé sur la technologie d'OpenAI.

³⁸ <https://www.plus.transformation.gouv.fr/lambition-du-programme>.

³⁹ <https://www.numerique.gouv.fr/espace-presse/intelligence-artificielle-letat-sengagement-pour-rendre-laction-publique-plus-simple-plus-efficace-au-benefice-des-francais/>



dans le cadre de leurs démarches. Par ailleurs, *Albert* peut être inséré au sein d'interfaces spécifiques répondant par exemple à des besoins partagés entre plusieurs services publics, et qui pourraient ré-identifier l'action publique par rapport au secteur privé. Ainsi *Albert* pourrait aider à simplifier le langage administratif ou personnaliser les démarches en respectant les codes de l'administration publique et sans chercher à imiter la communication mise en oeuvre par le secteur privé.

Villers-Cotterêt. Dans la continuité du développement des IA, la première expérimentation d'un hub de données francophones, nommé Villers-Cotterêt, est destinée à augmenter la présence du français dans les modèles IA. Moins de 0,2% des données d'entraînement des modèles d'intelligence artificielle sont françaises, ce qui se répercute nécessairement sur les résultats obtenus lorsque l'on interroge un système algorithmique. En réinjectant, lors de l'entraînement des systèmes algorithmiques des corpus de données, reflet de l'emploi de la langue française, cela permet d'accélérer la simplification des relations entre l'administration, les usagers et les entreprises, en développant le langage naturel adapté à l'administration française, nécessaire au fonctionnement des agents conversationnels.

B. L'intelligence artificielle pour se projeter dans la ville de demain

La smart city au cœur des enjeux européens. Depuis quelques années, la ville de demain est synonyme de ville intelligente, ou plus exactement de smart city, concept au centre de nombre de nos chroniques. Pour autant, la ville intelligente n'entre que trop progressivement dans la vie des citoyens/usagers alors qu'elle « met en données » leur quotidien (souvent à leur insu), par des procédés intrusifs, tels des capteurs, afin d'améliorer l'efficacité, la durabilité et la qualité de vie dans les espaces urbains.

Désormais, le cadre juridique européen permet d'accélérer le processus de construction de ces villes intelligentes avec l'entrée en vigueur du *Data Governance Act* (Règlement 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement 2018/1724) et du *Data Act* (Règlement 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données) qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie européenne pour les données, visant à développer un marché unique de la donnée en soutenant l'accès, le partage et la réutilisation responsables (identification des données d'intérêt général, du secret des affaires, etc., démonétisation de certaines données), dans le respect de la protection des données personnelles. Ils s'inscrivent dans une approche complémentaire à la stratégie européenne en matière d'IA (nécessité de tracer « des lignes rouges » futurs usages de l'IA, de l'articuler au RGPD, d'harmoniser la gouvernance et d'accompagner l'innovation ; <https://www.cnil.fr/fr/intelligence-artificielle-lavis-de-la-cnil-et-de-ses-homologues-sur-le-futur-reglement-europeen>). Ces textes s'emploient à favoriser la disponibilité des données et la libération des données industrielles afin de lutter contre leur concentration dans les mains des grandes plateformes et notamment les GAFAM, en fixant des règles d'accès et d'utilisation des données équitables, pratiques et claires. Il s'agit de permettre une plus grande disponibilité des données, particulièrement des données publiques, de manière à faciliter leur partage ou en rendant disponibles celles qui ne l'étaient pas. Le



Data Governance Act a pour objectif de favoriser la disponibilité des données par la mise en place de structures d'intermédiation de données (pour identifier la nature de la donnée et son intérêt sociétal notamment) et par le renforcement des mécanismes de partage de données dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne, ce qui concerne en tout premier lieu les données des territoires et des services publics présents sur ces territoires. Le texte comporte un encadrement ainsi qu'une assistance technique et juridique facilitant la réutilisation de certaines catégories de données protégées du secteur public, telles que les informations commerciales confidentielles, celles couvertes par un droit de propriété intellectuelle, et bien évidemment les données personnelles lorsqu'elles sont assorties de procédés techniques visant à les anonymiser ou pseudonymiser lorsque le consentement des personnes concernées n'est pas requis. Il envisage également une certification obligatoire pour les fournisseurs de services d'intermédiation de données ainsi qu'une certification facultative pour les organismes pratiquant l'altruisme (reconnaissance de l'intérêt général de la donnée, et de sa démonétisation) en matière de données, plus particulièrement celles qui touchent la santé et l'environnement, sous le contrôle de la CNIL, nouvelle autorité de supervision en la matière⁴⁰. La reconnaissance de l'altruisme de certaines données pourrait grandement améliorer le fonctionnement des smart city. Cela implique également, une réduction des coûts d'acquisition de la donnée, d'intégration et de traitement des données dont les entreprises utilisatrices, et notamment les concessionnaires, seront les premières bénéficiaires. En effet, le texte permet au secteur privé de solliciter l'accès aux données publiques. Ce n'est pas une obligation faite aux acteurs publics, mais la définition des cadres de partage. L'intérêt du texte est de décrire les conditions d'utilisation des données en fonction du type de services. L'objectif est d'instaurer un cadre de confiance, en vue d'apporter des avantages au secteur économique au sens large⁴¹. Le *Data Act*, de son côté, a pour objet de libérer le potentiel des données afin de développer des connaissances précisément pour les secteurs économiques, environnementaux et les enjeux sociétaux. Il vient encourager la circulation des données des entreprises et industries à l'égard des entreprises mais également des services publics. A ce titre, lorsque le partage et l'utilisation de ces données sont favorisés, alors l'accès à l'innovation s'intensifie parce que certains verrous juridiques disparaissent, permettant ainsi de décloisonner secteur public et secteur privé. C'est un levier d'importance pour les collectivités territoriales et leurs services publics. Ceci dit, des points d'alerte demeurent sur l'articulation de ces textes avec le RDPD (justifiant ainsi la compétence de la CNIL), les données partagées pouvant être des données personnelles, puis un autre point d'alerte est à signaler avec l'arrivée de l'*IA Act*, en fonction des risques inhérents au traitement des données par les systèmes algorithmiques

L'enjeu des données urbaines. Au-delà, les villes intelligentes tirent parti de l'Internet des objets, de la connectivité 5G, des capteurs, de l'intelligence artificielle et de l'analyse des actualités pour surveiller, analyser et optimiser les systèmes urbains en temps réel. Les données, et plus particulièrement les données ouvertes, permettent de libérer le potentiel de ces villes intelligentes englobant la gestion de la croissance démographique, la réduction des émissions de CO₂, l'amélioration du service de la mobilité, la promotion de l'inclusion sociale par la réduction des inégalités dans l'accès à l'emploi ou la participation citoyenne, la

⁴⁰ Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique.

⁴¹ B. CESSIEUX, « Constance Nebbula : « Le Data Governance Act européen pose le cadre de partage de données », Gazette des Communes, 4 décembre 2023.



stimulation de l'innovation et la création d'emplois dans la ville. Dès lors, il convient de « mettre en données » les infrastructures de transport, les réseaux intelligents, les réseaux d'énergie et d'électricité, la gestion des déchets, la sécurité publique, les services sociaux et bien d'autres domaines. C'est souvent à marche forcée que les collectivités ont entrepris d'ouvrir leurs données en rupture avec la culture du secret, et l'éditorialisation de leur communication. Or, les données urbaines constituent de nouvelles ressources stratégiques pour la régulation des villes ce qui intègre la manière dont les pouvoirs publics peuvent les gouverner ou du moins tenter d'en garder le contrôle. Préalablement cependant, il faut encore les avoir localisées car les gisements de données sont nombreux et relativement peu centralisés. Si le portail Data.gouv.fr constitue le portail précurseur en la matière, d'autres gisements existent. Sans oublier toutes les données mises à dispositions dans le cadre de démarches d'ouverture propres aux collectivités. En soi, cette dissémination n'est pas un obstacle à leur partage et leur réexploitation, si les données mises à disposition sont au bon format et intéropérables.

Les gisements nationaux de données urbaines. Dans ce cadre, la plateforme *France data réseau*, lancée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en 2022 avec quatre partenaires techniques (Ozwillo, Altereo, Darkskylab, Dataactivist), constitue une plateforme collaborative qui permet aux collectivités de partager leurs données liées aux activités des services publics locaux en réseau. L'objectif de cette plateforme est d'impulser l'open data des données territoriales pour améliorer la gestion des services publics locaux. A très court terme, ces indicateurs permettent de planifier les travaux ou gérer les nœuds de vulnérabilité et cela correspond à la mise en œuvre d'une expérimentation sur 4 cas d'usage (fuites d'eau, éclairage public, bornes de recharge, télécommunications, etc.) A plus long terme, il s'agit de faciliter la gestion des services publics. Les territoires volontaires pour enclencher la démarche expérimentale sont au nombre de seize (Territoire d'énergie Hautes-Alpes (SyME05), Territoire d'énergie Finistère (SDEF), SIEDS 79, SymielecVar, SIEM 51, Territoire d'énergie Indre-et-Loire (SIEIL37), Territoire d'énergie Seine-et-Marne (SDESM), Territoire d'énergie Puy-de-Dôme (SIEG), SYDEV 85, SDEHG 31, Territoire d'énergie Flandre (SIECF), Régie Eau D'Azur, Grand Annecy, Montpellier Méditerranée Métropole, Eau 17, Valence Romans Agglo).

Cependant, il existe dans le domaine spécifique de l'urbanisme, le *Géoportail de l'urbanisme*⁴², plateforme nationale de diffusion et de consultation des documents d'urbanisme et servitudes d'utilité publique (données géographiques et règlements de la commune ou de l'intercommunalité). Il constitue la plateforme qui entpose les données ouvertes produites par l'Etat, les collectivités et d'autres autorités compétentes, sur laquelle s'appuient aussi des tiers pour développer des services et produits numériques connexes. Depuis 2023, il permet de rendre les informations urbanistiques accessibles à tous. En effet, le Géoportail de l'urbanisme (GPU) donne accès aux réglementations d'urbanisme des territoires, permettant à chaque citoyen de localiser son terrain ; de faire apparaître et interroger le zonage et les prescriptions d'urbanisme qui s'y appliquent ; d'afficher en superposition des couches d'information (sélection des prescriptions du règlement

⁴² <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/info-general/>



d'urbanisme, fond cadastral, photo aérienne, etc.) ; ou de créer et diffuser sa propre carte grâce aux outils de dessin (prescriptions à représenter, outils de dessin). Il permet également aux professionnels de réaliser diverses études à partir des données qui y sont présentes. A titre complémentaire, le traitement automatisé des données d'urbanisme, dénommé *SITADEL* (système d'information et traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et locaux) et créé en 2021⁴³, a pour finalité l'établissement de statistiques, la mise à jour du répertoire des immeubles localisés, le recensement de l'ensemble des opérations de construction, de démolition et d'aménagement à usage d'habitation et à usage non résidentiel.

Gisements de données urbaines expérimentaux. Cela étant, le partage de la donnée nécessite bien souvent un climat politique serein, excluant toute méfiance entre territoires et entre acteurs publics et privés⁴⁴. Des « clauses data » pourraient être insérées dans les contrats de nature à faciliter le partage⁴⁵. Le programme « *Big data au service des quartiers* » engagé par RésO Villes part du constat que les applications du big data mises en œuvre par les territoires semblent réservées aux seuls centres urbains. RésO Villes est un centre de ressources de la politique de la ville créé il y a bientôt vingt ans en Bretagne et Pays de la Loire. Près de deux cent trente mille habitants dans ces deux Régions vivent dans les soixante-dix-huit quartiers prioritaires, répartis sur trente-deux communes. RésO Villes accompagne les collectivités, les services de l'Etat, les associations et l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par les quartiers prioritaires, en qualité de tiers facilitateur. Il s'agit de stimuler l'échange d'expériences et de pratiques entre acteurs locaux par le croisement des savoirs, en leur proposant des temps de rencontre réguliers. Cette animation se traduit par un partage d'informations ; des points d'actualité sur la mise en œuvre des politiques nationales ; des points de situation sur les différents territoires ; de la co-élaboration, de la diffusion d'outils et de pratiques.

D'une manière générale, les quartiers périphériques sont peu engagés dans des démarches de ville intelligente. Pourtant, ces territoires auraient sans doute à gagner à expérimenter ces outils. La lutte contre le non-recours aux aides sociales s'analyse à travers l'identification des zones de non-recours au RSA dans le département du Finistère, à l'appui du travail mené par le cabinet de conseil CIVITEO créé à Nantes en 2016 et qui développe une expertise dans le cadre de la place de la donnée dans la décision publique expérimentant notamment de nouvelles approches de modélisation des données. La méthode utilisée est en tout point intéressante car elle traite non seulement de la nature et du volume des données à collecter mais encore à l'analyse des conditions juridiques et garanties pour la protection des données personnelles, aux protocoles de confidentialité et le cas échéant dérogations auprès de la CNIL. Il s'agit également d'explorer les données disponibles en open data et d'opérer les démarches complémentaires d'ouverture des données. La gouvernance partagée de la donnée doit s'effectuer dans un cadre éthique qui couvre l'expérimentation, le stockage des données, les questions algorithmiques, et enfin à la modélisation attendue, autrement dit, les modalités

⁴³ Arrêté du 16 mars 2021 relatif au traitement automatisé des données d'urbanisme énumérées à l'article R. 423-76 du code de l'urbanisme dénommé « SITADEL » au ministère de la transition écologique.

⁴⁴ B. CESSIEUX, « Politique de la ville : et une, et deux, et trois « clauses data », Gazette des Communes, 6 septembre 2023.

⁴⁵ B. CESSIEUX, « Quand la date éclaire la politique de la ville », Gazette des Communes, 5 septembre 2023.



de restitution⁴⁶. Pour ce faire, ce cabinet a récupéré l'ensemble des données départementales des bénéficiaires du RSA depuis cinq ans et – avec les services d'une startup de data science – a croisé ces données avec plus de quarante indicateurs socio-économiques de l'INSEE (revenus des ménages, immigration, niveau le plus élevé de diplôme dans le foyer, mobilité, etc.). En modélisant par zone IRIS (environ deux mille habitants) les analyses, l'expérimentation a bien permis de faire ressortir des zones dans lesquelles il y avait moins de bénéficiaires du RSA que ce qui était attendu, ce qui peut se justifier par une explication rationnelle spécifique (par exemple : la fermeture d'une entreprise importante du territoire), ou un plus fort taux de non-recours au RSA. La recherche d'emploi est également un thème porteur dans le cadre du partage de données. Lors du forum Cités Cap, Randstad a présenté son outil « Smartdata », développé en interne⁴⁷. Cet outil permet d'identifier la situation du marché de l'emploi de manière précise, en vérifiant par exemple l'existence d'un effet de saisonnalité sur les métiers les plus recherchés. *Smartdata* est un outil d'aide à la décision qui fonctionne autour de quatre critères : géographique, temporel, métier et le prisme sectoriel. Ces filtres ont permis, en croisant ou non les données entre elles, de fournir des informations précieuses jusqu'ici inconnues des professionnels des ressources humaines (volume d'offres d'emploi, typologies des offres, nombre d'entreprises en phase de recrutement, métiers les plus recherchés, leur rémunération, passerelles entre plusieurs métiers, etc.). D'autres expérimentations sont également envisageables dans le domaine de la santé et du cadre de vie dans les quartiers, ou la mobilité.

Implication des usagers. Néanmoins, rien ne peut se réaliser sans le citoyen qu'il convient d'impliquer activement dans le processus afin de mieux gérer ses attentes et les mettre en adéquation avec la gestion du territoire de manière à l'optimiser. Certes, les territoires locaux jouent un rôle essentiel dans la définition des objectifs et la mise en œuvre des politiques publiques liées au développement de la smart city mais la démarche collaborative est cruciale pour identifier les particularités de l'écosystème et co-constituer une ville durable, résiliente et inclusive à l'aide de l'IA. Dès lors, les acteurs locaux doivent définir leur vision stratégique et partagée de la ville intelligente ce qui suppose d'instaurer un dialogue permanent, finalement assez rarement initié, par la mise en place de plateformes collaboratives, des espaces de travail partagés et toute forme d'ateliers participatifs. Cependant, toutes ces pratiques doivent être connues du grand public afin de concourir activement à la production massive de données pertinentes pour optimiser les services urbains et les décisions qui y sont associées. A ce titre, l'implication des usagers fait naître à leur égard, une obligation de diligence et de précaution liée à l'usage des interfaces numériques dont dépend la qualité des données collectées puis traitées.

Jumeaux numériques. Comment remettre l'engagement du citoyen au centre des débats ? La création de « jumeaux numériques »⁴⁸, outil de compréhension et de pédagogie pour parvenir à l'adoption de nouveaux projets urbains, y contribue. Outil d'aide au pilotage mais également de communication des élus locaux à l'égard des citoyens, le jumeau numérique consiste en

⁴⁶ <https://civiteo.fr/wp-content/uploads/2020/03/Dossier-de-partenariat-DATA-ET-QUARTIERS.pdf>

⁴⁷ <https://www.randstad.fr/recruteurs/choisir-randstad/notre-approche-tech-touch/smartdata/>

⁴⁸ « Dans les villes, le jumeau numérique au soutien de l'engagement citoyens », Gazette des communes, 22 mai 2024.



effet en une modélisation du monde réel dans l'univers virtuel, enrichie de données, afin de tester différents scénarii et d'améliorer la réalité. Dassault Systèmes propose à ce titre une application sur l'impact du trafic sur la qualité de l'air, et la pollution sonore ou bien encore l'effet d'îlot de chaleur et la couverture 4G/5G sur un quartier. Cet outil permet la projection très concrète dans le débat, il l'objective en rendant le projet matérialisable. La Métropole de Rennes utilise la plateforme 3DEXPERIENCE pour impliquer les citoyens, dans le cadre de réunions publiques, dans le projet de requalification urbaine du quartier de Maurepas. Ce programme développé en lien avec l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine). Tous les projets urbains sont éligibles à la création de ce type d'application virtuelle au titre des opérations de planification, créant un consensus autour de la décision publique notamment pour la gestion urbaine du réchauffement climatique. D'autant que les données environnementales sont encore peu exploitées pour produire des résultats au sein des collectivités territoriales⁴⁹.

II) Législation - Règlementation

- LOI n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique

Bibliographie indicative.

.- Conseil d'État, 30 avril 2024, req. n°465124 : utilisation de Géoportail par le juge administratif.

- L. CAUCHY, « Guide pratique de la numérisation des documents d'urbanisme », Gazette des Communes, 23 février 2024.

- Direction interministérielle de la transformation publique, *Investir pour transformer l'action publique*, 10 février 2023, https://www.modernisation.gouv.fr/files/2023-03/FTAP_Investir_pour_transformer_l%27action_publicque_DP.pdf

- L. FERNANDEZ-RODRIGUEZ, « La simplification administrative au cœur du mois de l'innovation publique », Gazette des Communes, 6 novembre 2023.

- J. FICHAUX, « Open data France veut faire peau neuve », Gazette des Communes, 18 avril 2024.

- A. GARRIGUES, C. BOULLAND, D. GERBEAU, I. RAYNAUD, L. JABRE, P. GARCIA, R. GASPARD, « Gabriel Attal devant l'Assemblée nationale : ce que les collectivités doivent retenir », Gazette des Communes, 30 janvier 2024.

- D. GERBEAU, « Une nouvelle vague de maisons France Service », Gazette des Communes, 23 avril 2024.

⁴⁹ P. GUICHARDAZ, « Les données environnementales, une faille dans le pilotage de la transition écologique », Gazette des communes, 1 décembre 2023.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

- L. JABRE, « La simplification des normes est liée à une meilleure adaptation aux situations locales », Gazette des Communes, 13 décembre 2023.
- L. JABRE, « Urbanisme : le juge peut se fonder sur les données de Géoportail sans les communiquer aux parties », Gazette des Communes, 6 mai 2024.
- B. MENGUY, « N'en jetez plus ! », Gazette des Communes, 26 janvier 2024.



SANTÉ PUBLIQUE

Vincent Doebelin

Enseignant contractuel en droit public à l'Université de Haute-Alsace – CERDACC (UR 3992)

I) Réalisations – Innovations

L'année 2023 et le début de l'année 2024 s'inscrivent indéniablement dans un contexte de décrue de l'épidémie de Covid-19 qui continuait à sévir plus largement jusqu'alors. Pour autant, la crise sanitaire récente a mis en exergue les difficultés de plus en plus importantes des populations pour trouver des professionnels de santé. Si cette situation semble répandue nationalement, les difficultés sont encore plus marquées dans certains territoires où la question de l'égal accès aux soins est logiquement posée (A). Le législateur s'est saisi de cette problématique, en particulier à travers la loi du 27 décembre 2023 qui vise à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (B). Pour autant, nombre de mesures sont encore prises par les collectivités territoriales qui tentent d'user comme elles le peuvent de quelques compétences en la matière (C).

A. Des chiffres alarmants sur la désertification médicale.

À l'occasion du 105^e Congrès de l'Association des maires de France (AMF), le baromètre présenté par la Mutualité Française a mis en avant des chiffres inquiétants sur les inégalités territoriales en matière d'accès aux soins et aux personnels de santé⁵⁰. Près de 87% de la population serait ainsi confronté au problème de la désertification médicale, tandis que 6,7 millions d'habitants – soit l'équivalent de la population totale d'une région comme la Nouvelle-Aquitaine ou l'Occitanie – n'auraient pas de médecin traitant. Les chiffres présentent à la fois une offre inégalement répartie, tant pour les généralistes que pour les spécialistes, et une baisse constante qui se poursuit pour le nombre de médecins généralistes en exercice⁵¹. Ce constat s'inscrit par ailleurs dans un contexte de vieillissement de la population qui alerte déjà sur les défis à venir. Ces dernières années, plusieurs rapports du Sénat alertaient sur ces problématiques en évoquant plusieurs pistes envisageables pour y remédier⁵².

B. La loi Valletoux : un texte pour améliorer l'ancrage territorial des professionnels de santé.

⁵⁰ Baromètre Santé social présenté par l'AMF et la Mutualité Française (novembre 2023).

⁵¹ J. FICHAUX, « Déserts médicaux : toujours moins de médecins généralistes », *Gazette Santé-social*, 9 janvier 2024.

⁵² H. MAUREY et J.-F. LONGEOT, Rapport d'information n° 282 sur les déserts médicaux, Sénat, 29 janvier 2020 ; P. MOUILLER et P. SCHILLINGER, Rapport d'information n° 63 sur les collectivités territoriales à l'épreuve des déserts médicaux, Sénat, 14 oct. 2021 ; B. ROJOUAN, Rapport d'information n° 589 sur l'accès territorial aux soins, Sénat, 29 mars 2022.



Face à ce constat inquiétant, la proposition de loi portée par les députés Frédéric Valletoux, Laurent Marcangeli et Aurore Bergé – entre-temps le premier est devenu ministre délégué chargé de la Santé et de la Prévention – avait pour objectif d'introduire un certain nombre de dispositifs pour lutter contre la désertification médicale et les inégalités territoriales résultant de cette situation⁵³. La loi du 27 décembre 2023⁵⁴ souhaite notamment faire du « territoire de santé » un véritable échelon de référence dans l'organisation de la politique de santé publique localement, son parcours législatif l'a enrichi, mais aussi parfois appauvri, par rapport à certaines propositions du texte initial. Le législateur est venu limiter les aides financières et les exonérations fiscales réservées à l'installation de médecins, qui ne pourront plus être octroyées qu'une fois tous les dix ans, pour maintenir leur ancrage dans certains territoires. Par ailleurs, il est notamment venu reculer l'âge limite du cumul emploi-retraite à 75 ans pour certains professionnels de santé ou encore supprimer la majoration du ticket modérateur appliqué jusqu'alors aux patients qui perdaient leur médecin traitant en raison de son départ à la retraite ou de son installation dans un autre territoire. Enfin, une meilleure association des cliniques privées à la permanence des soins a été envisagée à travers quelques dispositions. Si certaines avancées apparaissent intéressantes, d'autres n'y voient que des « pansements sur une jambe de bois » et doutent des améliorations concrètes que ce texte pourrait susciter. À tout le moins, peut-être est-ce le début d'une prise de conscience d'un problème majeur pour notre société et une large partie de sa population.

C. Des mesures prises par les collectivités territoriales pour pallier (difficilement) les difficultés de la désertification médicale.

En attendant une amélioration espérée de la situation du fait des politiques publiques nationales relatives à la santé, les collectivités territoriales demeurent souvent en première ligne, comme elles ont pu l'être parfois durant la crise sanitaire⁵⁵, pour tenter de résoudre localement cette problématique des déserts médicaux. Des maires démunis face aux situations alarmantes de leurs administrés en sont réduits, pour alerter plus largement les pouvoirs publics sur la situation de leurs territoires, à adopter des arrêtés municipaux interdisant symboliquement aux habitants de mourir la nuit ou encore d'être malades faute de médecin. Certaines collectivités – et les exemples ne manquent pas – rénovent ou créent des maisons médicales en proposant des locations à prix réduit pour toute installation, voire souvent des avantages en termes de logement sur place. Pour autant, ces structures peinent parfois à être occupées durablement, en particulier dans les territoires ruraux ou de montagne éloignés des centres urbains. Il apparaît que ces territoires doivent travailler à une amélioration plus globale de leur attractivité, tout en créant davantage de liens avec les facultés de médecine. Enfin, il est clair qu'une meilleure association des élus locaux aux politiques nationales et régionales

⁵³ V. VIOUJAS, « Améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels ? Croisons les doigts... », *JCP A* 2024, act. 20.

⁵⁴ Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (*JORF*, 28 décembre 2023).

⁵⁵ Plus généralement, sur les compétences des collectivités territoriales en matière de santé : O. RENAUDIE, « Collectivités territoriales et compétences en santé publique : sortir de l'ambiguïté ? », *Revue française d'administration publique*, 2020, p. 901 ; O. RENAUDIE, « Santé et territoires », *Titre VII [en ligne]*, n° 11, octobre 2023.



de santé apparaît aujourd'hui indispensable. Quoiqu'il en soit, la tâche n'est pas chose aisée et elle pourrait bien encore largement occuper l'État et les élus locaux dans les prochaines années...

II) Législation – Réglementation

-Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (*JORF*, 28 décembre 2023).

Bibliographie indicative

-FICHAUX J., « Déserts médicaux : toujours moins de médecins généralistes », *Gazette Santé-social*, 9 janvier 2024.

- ROJOUAN B., Rapport d'information n° 589 sur l'accès territorial aux soins, Sénat, 29 mars 2022.

-MAUREY H. et LONGEOT J.-F., Rapport d'information n° 282 sur les déserts médicaux, Sénat, 29 janvier 2020.

-VIOUJAS V., « Améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels ? Croisons les doigts... », *JCP A* 2024, act. 20.

-RENAUDIE O., « Santé et territoires », *Titre VII [en ligne]*, n° 11, octobre 2023.



SÉCURITÉ PUBLIQUE

Hervé Arbousset

Maître de conférences en droit public à l'Université de Haute-Alsace
CERDACC UR 3992

Si certains auteurs militent pour que la sécurité constitue désormais le fondement de la police administrative se substituant ainsi à l'ordre public, le thème de la sécurité publique reste toujours d'actualité au plan local. D'une part, parce qu'il redevient une préoccupation majeure des citoyens souhaitant que soient assurées leurs libertés et l'usage qu'ils en font, ceux-ci oubliant peut-être parfois que la police administrative peut atténuer telles ou telles libertés au nom justement de la défense de la sécurité. D'autre part, parce qu'il constitue une mission essentielle du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale mais également de collectivités territoriales locales usant de pouvoirs de police administrative spéciale.

I) Innovations - Réalisations

A. L'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

La sécurité publique sera, de toute évidence, mise à rude épreuve durant l'été 2024 puisque seront organisés les jeux olympiques du 26 juillet au 28 août puis les jeux paralympiques du 28 août au 8 septembre. Afin de préparer au mieux cet événement exceptionnel, a été votée par le Parlement, puis promulguée par le chef de l'Etat, la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions. Son chapitre III est consacré aux « dispositions visant à mieux garantir la sécurité ». Le législateur a prévu la possibilité d'analyser par le biais d'algorithmes « *les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection autorisés sur le fondement de l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure ou au moyen de caméras installées sur des aéronefs autorisées sur le fondement du chapitre II du titre IV du livre II du même code, dans les lieux accueillant ces manifestations et à leurs abords ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et sur les voies les desservant* ». Il a assorti cette solution de plusieurs limites au-delà de restrictions tenant à l'accès à certains emplois et à certains lieux.

D'une part, cette pratique a un caractère expérimental, pouvant être employée seulement jusqu'au 31 mars 2025. On peut être surpris par cette date puisqu'elle va au-delà des jeux olympiques et paralympiques organisés, amenant à considérer que le législateur a souhaité une expérimentation débordant le cadre temporel de deux événements exceptionnels auxquels la loi est dédiée. Mais, il est vrai que l'expérimentation ainsi consacrée doit pouvoir être appréciée au regard de certains événements limitativement énumérés par la loi (« *manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes* ») sans rapport ainsi avec les jeux qui auront lieu au cours de l'été 2024.



D'autre part, justement le champ d'application du dispositif est réduit puisqu'il ne peut être mis en œuvre qu'« à la seule fin d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes ».

Au surplus, il s'agit seulement de « détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les services d'incendie et de secours, les services de police municipale et les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens dans le cadre de leurs missions respectives ».

Au demeurant, les traitements algorithmiques utilisés ne peuvent pas analyser les données biométriques ni permettre la reconnaissance faciale. Ils « procèdent exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à l'indication du ou des événements prédéterminés qu'ils ont été programmés à détecter. Ils ne produisent aucun autre résultat et ne peuvent fonder, par eux-mêmes, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite ».

Qui plus est, le développement du traitement algorithmique relève de l'Etat qui peut, toutefois, le déléguer à un tiers qui alors doit respecter les « règles de sécurité définies par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information s'agissant du respect des exigences relatives à la cybersécurité ».

Au surplus, le préfet, seul compétent pour délivrer l'autorisation de traitement qui ne peut excéder un mois et ne peut être renouvelée que si les conditions de l'octroi sont toujours réunies, doit motiver sa décision. Enfin, les traitements algorithmiques demeurent en permanence sous le contrôle des personnes chargées de leur mise en œuvre.

Le décret n°2023-828 du 28 août 2023 précise les modalités d'application de la loi. En particulier, il est indiqué quels sont les événements qui peuvent conduire à l'usage des algorithmes : présence d'objets abandonnés, d'armes, utilisation d'armes mentionnées à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure, non-respect par une personne ou un véhicule, du sens de circulation, franchissement ou présence d'une personne ou d'un véhicule dans une zone interdite ou sensible, présence d'une personne au sol à la suite d'une chute, mouvement de foule, densité trop importante de personnes, départs de feux. Cette liste est entendue limitativement par le décret, sachant que l'article R 311-2 du code de la sécurité intérieure énumère la longue liste des armes, munitions et matériels de guerre dont les poignards et couteaux-poignards mais pas les couteaux dont on sait qu'ils sont de plus en plus utilisés dans des actions terroristes. Est-ce à dire que l'usage d'un couteau à des fins terroristes ou d'atteintes « graves à la sécurité des personnes » selon l'expression employée par la loi et le décret ne sont pas visés ? Ce dernier précise aussi les modalités de mise en œuvre des traitements pendant la phase de conception lorsque cette dernière est assurée par l'Etat ou pour son compte mais aussi les modalités de mise en œuvre des traitements pendant la phase d'exploitation.

B. la lutte contre les incendies de forêts

La loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et



l'extension du risque incendie s'inscrit nécessairement dans la protection de la sécurité publique au sens des articles L 111-1 du code de la sécurité intérieure et L 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Outre l'élaboration d'une stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies « *visant à renforcer la prévention, la protection et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie* » associant les différents acteurs nationaux (Etat, l'Office national des forêts, le Centre national de la propriété forestière) et locaux (représentants des professionnels chargés des missions de sécurité civile, représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, organisations professionnelles agricoles, organisations professionnelles de la filière forêt-bois, les associations syndicales mentionnées aux articles L. 132-2 et L. 133-1-1 du code forestier, chambres d'agriculture, associations agréées de protection de l'environnement) et l'adaptation de la sylviculture au changement climatique (création d'un réseau national de référents compétents en matière de défense des forêts contre les incendies), le législateur cherche à « sensibiliser les populations au risque incendie ».

La France ne serait pas la France sans la création d'une contrainte financière nouvelle ! Cette fois, ce sont les éco-organismes créés par les producteurs de tabacs qui devront consacrer « *annuellement une part des contributions qu'ils perçoivent au financement d'actions de communication visant à sensibiliser au risque d'incendie lié à l'abandon de déchets issus de ces produits. Ces actions sont notamment conduites dans les territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie et dans les bois et forêts classés à risque d'incendie* ». Cette solution loin de manquer de pertinence, de nombreux feux de forêts provenant de mégots lancés dans la nature, peut sembler toutefois stigmatiser les fumeurs qui ne sont pourtant pas les seuls susceptibles de provoquer un incendie de forêts. Car, si 9 feux sur 10 sont provoqués par l'action de l'homme, leur origine ne tient pas seulement à des mégots mal éteints puisque d'autres causes existent (barbecues, feux de camp mal éteints, pétards, feux d'artifice, travaux générateurs d'étincelles, écobuages...). Au-delà, lorsque le ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires lancera des actions de communication relative à la prévention des incendies, les éco-organismes créés par les producteurs de tabacs devront en supporter le coût partiellement ou en totalité. Le législateur a aussi décidé d'« *Une journée nationale de la résilience... instituée en vue d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques* » et d'interdire de fumer dans les bois « *jusqu'à une distance de 200 mètres de ceux-ci pendant la période à risque d'incendie définie par arrêté du représentant de l'Etat dans le département* ». Le représentant de l'Etat liste les personnes et les structures qui pourraient être mobilisées en soutien à la lutte contre les incendies « *de forêts, de surfaces agricoles et de végétation et prévoit leurs conditions d'intervention. Cette liste inclut les agriculteurs disponibles et volontaires dans chaque commune ainsi que leurs citernes d'eau* ». Il peut aussi sur proposition du commandant des opérations de secours et dans le but de lutter contre les incendies « *faire appel par réquisition aux agriculteurs et aux entreprises de travaux forestiers, notamment pour l'approvisionnement en eau. Les personnes réquisitionnées sont dédommagées selon les règles prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales* ».

Le décret n° 2024-359 du 18 avril 2024 précise les modalités de participation des éco-organismes agréés pour les produits du tabac à la prévention des incendies de forêt. Ceux-ci



doivent au moins une fois par an mener des « *actions de sensibilisation d'envergure nationale sur le risque d'incendie lié à l'abandon de déchets issus des produits visés à la présente section, particulièrement dans les espaces exposés aux feux de forêts et de végétation et le long des voies de circulation* », la part minimale des contributions doit être comprise « *entre 1 % et 6 % du montant total des contributions perçues par eux* ». Au demeurant, les campagnes de prévention menées par le ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires seront financées par les éco-organismes et producteurs dans la limite de 3 % du montant total des charges relatives à la prévention et à la gestion des déchets issus de ces produits qu'ils auront supportées l'année précédente.

L'arrêté du 18 avril 2024 modifie le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs de produits du tabac et fixe la part annuelle minimale des contributions à consacrer aux actions de sensibilisation au risque d'incendie lié à l'abandon de mégots. Le cahier des charges attribue non plus une fonction mais des missions aux éco-organismes en termes de communication. S'ils doivent toujours réaliser et soutenir « *des actions d'information et de sensibilisation visant à informer les consommateurs des impacts liés à l'abandon de mégots dans l'environnement, et visant à favoriser la prévention et la gestion de ces déchets* », tout en organisant au moins une fois « *tous les deux ans, une campagne d'information et de sensibilisation d'envergure nationale construite autour de la problématique de l'impact environnemental des mégots* », ils n'ont plus à effectuer, au moins une fois par an, une « *campagne d'envergure nationale de sensibilisation sur le risque d'incendies lié à l'abandon de mégots dans l'environnement* », mais doivent consacrer « *chaque année au moins 3 % du montant des contributions [perçues] à la réalisation des actions de sensibilisation à la prévention du risque incendie prévues à l'article R. 543-310-1* ».

C. Les émeutes survenues sur tout le territoire du 27 juin au 5 juillet 2023.

Le législateur, confronté à des dégâts matériels au coût exorbitant (près d'un milliard de dommages aux biens selon la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023), au-delà des agressions physiques notamment sur les forces de l'ordre, dernier rempart pour rétablir l'ordre et ainsi la sécurité publique, a adopté la loi du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023. Ce texte autorisait le Gouvernement à utiliser l'article 38 de la Constitution pour accélérer et faciliter la reconstruction des bâtiments en assouplissant notamment les règles contraignantes du droit de l'urbanisme tout en dérogeant à titre exceptionnel aux règles strictes posées par le code de la commande publique et en édictant les mesures de nature à faciliter la réparation des dommages causés et ce dans un délai très court (trois mois à compter de la promulgation de la loi au titre du droit de l'urbanisme et de la réparation des dommages et deux mois en ce qui concerne le droit de la commande publique) au regard du caractère exceptionnel des événements et des réponses tout aussi rapides qu'il était nécessaire d'apporter aux victimes de ces dégradations.



La traduction concrète de la loi du 25 juillet 2023 a pris trois formes.

Tout d'abord, l'ordonnance n°2023-660 du 26 juillet 2023, portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, déroge à la règle de publicité obligatoire des marchés de travaux d'un montant hors taxe supérieur à 100 000 € et inférieur à 5 537 999, 99 €. En effet, *« Peuvent être négociés sans publicité mais avec mise en concurrence préalable les marchés de travaux soumis au code de la commande publique nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par des dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 1 500 000 d'euros hors taxes. Ces dispositions sont également applicables aux lots dont le montant est inférieur à 1 000 000 d'euros hors taxes, à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots »*. Cette dérogation s'inscrit d'évidence dans la solution retenue par l'article R 2122-1 du code de la commande publique permettant en effet à un acheteur de conclure un marché *« sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures... qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées »*. Au-delà, contrairement à ce que prévoit le code de la commande publique (les marchés peuvent être passés en lots séparés : L2113-10 du code de la commande publique), *« les marchés nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et des bâtiments mentionnés à l'article 1^{er} peuvent faire l'objet d'un marché unique »*. Au surplus, la conclusion de marchés de conception-réalisation peut intervenir sans que les conditions posées par l'article L 2171-2 alinéa 2 du code de la commande publique ne soient remplies (*« des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage »*).

Ensuite, a été publiée l'ordonnance du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (n° 2023-870). Ce texte, qui concerne seulement les autorisations d'urbanisme déposées dans les dix-huit mois à compter de son entrée en vigueur, retient la nécessité de respecter le code de l'urbanisme tout en consacrant des dérogations. En premier lieu, la reconstruction ou la réfection à l'identique ou avec des adaptations est autorisée *« sous réserve qu'ils aient été régulièrement édifiés, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, y compris lorsqu'un plan local d'urbanisme, tout document en tenant lieu ou la carte communale en dispose autrement »*. Cela déroge en partie à l'article L 111-15 du code de l'urbanisme interdisant la reconstruction à l'identique *« sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme... en dispose autrement »*. Ainsi, le législateur décide que dans cette situation si particulière il n'est pas nécessaire de respecter les prescriptions posées par le PLU ou la carte communale. Que se passe-t-il lorsque la commune est couverte par un PPRNP dont on sait qu'il s'impose au PLU et autres cartes communales, valant d'ailleurs servitudes d'utilité publique ? Une dérogation est-elle aussi prévue à l'article L 111-15 qui précise justement que la reconstruction doit respecter le PPRNP notamment si celui-ci interdit toute



action en ce sens ? Le Gouvernement, il faut s'en féliciter, n'est pas allé jusqu'à sacrifier la sécurité des personnes et des biens assurées par un PPRNP puisque « *Ce droit à reconstruction ou à réfection, que celle-ci comporte ou non des modifications du bâtiment initial, s'exerce dans les limites des règles applicables en matière de risques naturels, technologiques ou miniers auxquelles la reconstruction ou la réfection ne peut contrevenir et, le cas échéant, sous réserve des prescriptions de sécurité dont l'autorité compétente peut assortir le permis* ». Ainsi, l'objectif de sécurité assigné aux PPRNP continue à l'emporter avec d'ailleurs, une approche plus vaste, l'ordonnance se référant non pas justement à cet outil de planification préventive mais à l'ensemble des règles applicables aux risques naturels mais aussi technologiques et miniers. En second lieu, « *Les opérations et travaux de démolition, de terrassement, de fondation peuvent être engagés dès le dépôt, selon le cas, de la demande ou de la déclaration préalable* ». En troisième lieu, l'ordonnance réduit également le délai d'instruction des demandes (permis de construire, d'aménager ou de démolir : un mois, déclaration préalable : quinze jours) tout en autorisant le recours à la participation par voie électronique « *lorsque la réalisation des travaux requiert l'accomplissement préalable d'une procédure de participation du public* » et l'absence d'enquête publique pourtant normalement obligatoire.

Enfin, l'ordonnance n°2023-871 du 13 septembre 2023 vise à faciliter le financement de la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023. Ces opérations ouvrent droit à des versements, « *l'année au cours de laquelle le règlement de ces dépenses est intervenu* », par le biais du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales, au-delà, ainsi, des hypothèses consacrées par l'article L 1615-1 du code général des collectivités territoriales. En outre, dans l'hypothèse d'un concours entre collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales afin de réaliser la reconstruction, l'obligation pour chacune de participer *a minima* à hauteur de 30% du montant total de l'opération, posée par l'article L 1111-9 du code général des collectivités territoriales, ne s'applique pas. Le montant total des fonds de concours qui peuvent être versés par les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération dans certaines circonstances (article L. 5214-16 V, article L. 5215-26 et article L. 5216-5 VI du code général des collectivités territoriales), « *peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Cette part peut être nulle* ».

La rapidité de rédaction et de publication des trois ordonnances est inversement proportionnelle à la lenteur de la ratification de celles-ci par le Parlement. En effet, elles furent chacune l'objet d'un projet de loi de ratification déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 11 octobre 2023 et renvoyé à la commission des affaires économiques sans, depuis, aucun vote. Deux explications peuvent être avancées. En premier lieu, elles conservent une valeur normative produisant dès lors des effets juridiques. En effet, il convient de rappeler que dans l'hypothèse d'un projet de loi de ratification déposé dans le délai imparti par la loi d'habilitation mais sans aucun vote du Parlement, la nature juridique d'une ordonnance a évolué. Traditionnellement, elle conservait une valeur réglementaire tant qu'elle n'avait pas été ratifiée par le Parlement, son contentieux relevant alors du juge administratif. Or, le Conseil constitutionnel en 2020 a jugé que « *les dispositions d'une ordonnance non ratifiée doivent être regardées comme des dispositions législatives à la fin du délai d'habilitation, si*



le projet de loi de ratification a été déposé dans le délai imparti ». Son contentieux relève ainsi du juge constitutionnel par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité et non du juge administratif dès lors que l'ordonnance porte sur une matière législative (CC, n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Association Force 5). Le Conseil d'Etat, de son côté, a jugé que « saisi, par voie d'action, d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une ordonnance, le Conseil d'Etat peut, alors même que le délai d'habilitation est expiré et qu'une question prioritaire de constitutionnalité a été soulevée, annuler cette ordonnance, avant l'expiration du délai de trois mois à compter de la présentation de la question, sans se prononcer sur son renvoi au Conseil constitutionnel, si un motif autre que la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution ou les engagements internationaux de la France est de nature à fonder cette annulation et que l'intérêt d'une bonne administration de la justice commande qu'il ne soit pas sursis à statuer » (C.E., 16 décembre 2020, n° 440258, Fédération CFDT Finances et autres). En second lieu, les effets de la situation politique constatée depuis juin 2022, l'existence d'une majorité relative au bénéfice du Gouvernement à l'Assemblée nationale, a peut-être amené celui-ci à souhaiter éviter une nouvelle « bataille » pour leur adoption. D'autant que sans celle-ci, les ordonnances produisent des effets juridiques alors d'ailleurs qu'elles ont été élaborées de manière suffisamment claire, ne nécessitant pas, dès lors, d'apporter des précisions complémentaires par voie réglementaire afin de permettre leur exécution. En ce qui concerne l'ordonnance n°2023-870, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a diffusé une note le 16 octobre 2023. Une circulaire relative à l'accélération des procédures pour faciliter les opérations de réparation ou de reconstruction suite aux dégradations intervenues dans certaines zones urbaines signée par la première ministre le 5 juillet 2023, demandait aux préfets de « sensibiliser l'ensemble des acteurs publics (services placés sous votre autorité, collectivités territoriales, établissements publics) à la nécessité de mener les procédures applicables dans un souci de rapidité et d'efficacité... Je vous demande par ailleurs de bien vouloir prendre toute disposition nécessaire pour que les procédures relevant de la compétence des services de l'Etat soient allégées autant que possible pour faciliter la mise en œuvre rapide des travaux envisagés par les collectivités territoriales. La mobilisation des dispositions existantes sera par ailleurs complétée par l'édition en urgence de dispositions législatives permettant de lever les derniers verrous juridiques ».

Un rapport d'information rédigé au nom de la commission des affaires économiques concernant l'application de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 apporte des précisions quant à la mise en œuvre de celle-ci. La commission constate « une utilisation relativement mesurée et inégale des facilités et dérogations prévues par les ordonnances de juillet et de septembre 2023 », appréciation pour le mieux curieuse puisque ladite commission fait état d'une impossibilité pour elle d'interroger les acteurs locaux quant à leur volonté ou non d'user de ces mécanismes dérogatoires. Concernant le financement des reconstructions par le biais du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, la commission fait état de 27 collectivités ayant déposé une demande de versement anticipé alors que les services déconcentrés de l'Etat « font peu usage de l'ordonnance n° 2023-870 les situations de droit ou de fait des locaux occupés les exonèrent assez largement de l'obligation d'obtenir des autorisations



d'urbanisme » et qu'une seule opération a conduit à utiliser les règles dérogatoires au droit de la commande publique. La commission pointe l'existence au sein de certaines collectivités de réflexions sur l'opportunité de réhabiliter ou de reconstruire et, comble de l'ironie, sur « *la concurrence potentielle, dans la sphère publique, entre le recours aux dispositifs des ordonnances et la mise en œuvre de procédures de droit commun* » ayant conduit l'Etat justement à passer par les procédures de droit commun. La commission en vient alors à suggérer de penser à l'avenir où de nouveaux troubles de même nature pourraient survenir. Elle propose l'intégration dans le droit commun de règles juridiques dérogatoires permettant de faciliter la reconstruction et donc ainsi de rompre avec la maxime « *à situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles* ». Pour ce faire, il conviendrait de s'inspirer du régime des catastrophes naturelles. Il resterait, et ce n'est pas le plus simple, à fixer et ainsi à figer les hypothèses ouvrant droit à application de ce nouveau régime d'indemnisation. Faudrait-il prendre appui sur l'article L 211-10 du code de la sécurité intérieure qui énonce les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements comme le suggère la commission ? Nous n'en sommes pas convaincus car, il s'agit justement d'un régime de responsabilité, qui plus est concernant l'Etat, dont on pourrait ainsi avoir du mal à comprendre qu'il faudrait le transposer aux situations d'émeutes urbaines.

Outre la réparation facilitée des émeutes, des éventuelles assurances souscrites par des personnes privées voire des collectivités territoriales⁵⁶, les victimes pourront invoquer l'application de l'article L 211-10 du code de la sécurité intérieure (anciennement L 2216-3 du code général des collectivités territoriales). Ce dispositif législatif de responsabilité de plein droit de l'Etat exige toutefois la démonstration d'un préjudice causé par un attroupement ou un rassemblement, provoqué par des agissements constitutifs d'un crime ou d'un délit commis à force ouverte ou par violence et en l'absence de préméditation⁵⁷. Si d'évidence la deuxième condition devrait être facilement satisfaite, les deux autres ne le seront peut-être pas. En premier lieu, il est indispensable que l'on soit en présence d'un rassemblement spontané, la volonté individuelle étant absorbée dans la volonté collective. Les événements qui se sont produits en juin 2023 constituent-ils justement des rassemblements spontanés ? La spontanéité semble devoir être appréhendée au plan temporel et géographique. En effet, le juge administratif a retenu le caractère d'attroupement spontané lorsque le rassemblement était survenu dans les heures qui ont suivie l'annonce du décès accidentel d'adolescents⁵⁸. Or, en juin 2023 les émeutes ont eu lieu sur plusieurs jours. Au-delà, le rassemblement doit survenir sur le territoire de la commune où le fait générateur initial est apparu⁵⁹. Outre la ville de Nanterre où est survenu le refus d'obtempéré mortel, la condition géographique n'est pas remplie excluant ainsi l'application de ce régime de responsabilité sans faute de l'Etat.

⁵⁶ L'Etat étant son propre assureur).

⁵⁷ « *L'application de ces dispositions est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés, commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés... circonstances qui révèlent une intention manifeste et persistante de pénétrer par la force dans l'hypermarché pour y commettre des dégradations* », CAA Toulouse, 2 avril 2024, n°22TL21470.

⁵⁸ C.E. 11 juill. 2011, Société mutuelle d'assurances des collectivités locales, n° 331669.

⁵⁹ C.E., sect., 29 décembre 2000, Assurances générales de France, n°188974.



D'autant plus que la préméditation⁶⁰ excluant la mise en œuvre de ce régime⁶¹ semble avérée. Il s'agissait en effet pour de nombreux émeutiers de venir casser, voler, blesser les forces de l'ordre et ainsi, pour la plupart, de profiter d'un événement dramatique, la mort d'un adolescent à la suite d'un refus d'obtempérer le 27 juin 2023. Une question écrite, justement, fut posée à la première Ministre par le sénateur Yves Boulou le 13 juillet 2023 au sujet de la réparation des dommages causés à l'occasion des émeutes de juin 2023. Le Gouvernement envisagerait-il de « *revoir les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait des récentes émeutes dans un sens plus favorable aux victimes* » ? Nous n'aurons pas de réponse, la question ayant été retirée pour cause de fin de mandat du sénateur. Si ce régime de responsabilité de l'Etat posé par la loi ne pouvait pas prospérer, resterait la possibilité comme l'a jugé récemment la cour administrative d'appel de Toulouse, d'invoquer la responsabilité sans faute non plus fondée sur le risque social mais sur la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques, exigeant toutefois la démonstration d'un préjudice spécial et anormal⁶².

II) Législation - Réglementation

- Loi n°2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, JO 20 mai 2023.

- Loi n°2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, JO du 11 juillet 2023.

- Loi n°2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, JO 26 juillet 2023.

- Ordonnance n°2023-660 du 26 juillet 2023 portant diverses adaptations et dérogations temporaires en matière de commande publique nécessaires à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, JO 27 juillet 2023.

- Ordonnance n°2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, JO 14 septembre 2023.

⁶⁰ « *par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits* » CE 7 décembre 2017, n°400801.

⁶¹ C.E., 28 octobre 2022, n°451659 : « *ils ne procédaient pas d'une action spontanée dans le cadre ou le prolongement d'un attroupement ou rassemblement mais d'une action préméditée, organisée par un groupe structuré à seule fin de les commettre, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis* ».

⁶² CAA Toulouse, 2 avril 2024, n°22TL21470.



- Ordonnance n°2023-871 du 13 septembre 2023 vise à faciliter le financement de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, en conséquence de l'habilitation définie à l'article 3 de la loi, JO 14 septembre 2023.
- Décret n°2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, JO 30 août 2023.
- Décret n°2024-359 du 18 avril 2024 relatif à la participation des éco-organismes agréés pour les produits du tabac à la prévention des incendies de forêt, et à l'autorité administrative compétente pour prendre les sanctions en cas d'inobservation des dispositions du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement, JO 19 avril 2024.
- Arrêté du 18 avril 2024 modifiant le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs de produits du tabac et fixant la part annuelle minimale des contributions à consacrer aux actions de sensibilisation au risque d'incendie lié à l'abandon de mégots, JO 19 avril 2024.

Bibliographie indicative

- O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si automatique ? », AJDA 2024, p. 774 et s.
- M-A GRANGER, « Surveiller et contrôler, Les pouvoirs de police administrative de la loi relative aux Jeux olympiques et paralympiques », AJDA 2023, p. 2222 et s.
- Rapport d'information n°2432 rédigé au nom de la commission des affaires économiques concernant l'application de la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 présenté par MM. Jean-Paul MATTEI et Jean-Pierre VIGIER, AN, 5 juillet 2023.



TRANSPORTS

Mickaël Baubonne
Maître de conférences en droit public
Université de Haute-Alsace
CERDACC

I) Réalisations – innovations

La lutte contre le réchauffement climatique impose de diminuer la part des déplacements carbonés en encourageant notamment l'utilisation d'alternatives à la voiture individuelle. L'augmentation du prix des carburants et l'encombrement des routes incitent également au report modal. Pour développer les transports collectifs, le vélo, la marche et le covoiturage, les collectivités territoriales sont en première ligne et multiplient les initiatives, parfois avec l'appui, timide, de l'État.

A. Les services express régionaux métropolitains

Premiers retours des premiers projets. Depuis plusieurs années, des collectivités ont œuvré à la mise en service de « RER métropolitains ». Bordeaux et Strasbourg ont pris de l'avance grâce à la coopération des régions et des métropoles. Dans ces aires urbaines, il a été décidé de « diamétraliser » différents services ferroviaires, sans travaux colossaux. Alors que les gares centrales étaient jusqu'alors des terminus de lignes obligeant les usagers à faire des correspondances pour poursuivre leur trajet au-delà de la ville centre, elles sont désormais traversantes depuis 2021. L'objectif était aussi d'augmenter le nombre de circulations, très fortement à Strasbourg, plus modestement à Bordeaux. Les RER bordelais et strasbourgeois ont également un volet routier avec l'exploitation d'autocars vers des territoires périurbains non desservis par le train. L'année 2022 a montré les limites de ces expériences. Faute de travaux d'infrastructures, la gare de Strasbourg s'est très vite révélée saturée conduisant à une dégradation des performances de l'ensemble du réseau ferroviaire alsacien, avec des retards et des annulations en série. Désormais, les ambitions ont été réduites. À Bordeaux, la première ligne de car express transporte un peu moins de mille voyageurs par jour ce qui ne représente qu'une goutte d'eau dans l'ensemble des déplacements quotidiens à l'échelle de la métropole, dont les accès routiers demeurent encombrés. Pourtant, le coût du service par voyage pour les collectivités impliquées est très important. Cela ne les a pas découragées et une nouvelle ligne a été inaugurée le 8 janvier 2024, entre Bordeaux et Blaye. Quant au volet ferroviaire, le choc d'offre suppose de lourds investissements qui ont justifié mi-2023 le lancement d'une enquête publique sur la ligne Arcachon – Libourne passant par Bordeaux. Cette procédure a permis d'explicitier les objectifs du projet, à savoir : réduire les inégalités vis-à-vis de l'offre de transports des habitants des zones périurbaines en offrant des solutions de transport en commun efficaces ; lutter contre la congestion routière de la métropole ; baisser les émissions de gaz à effet de serre et polluants. L'enquête publique démontre la difficulté pour un tel projet à atteindre ces objectifs, avec la promesse de seulement 5 000 voyageurs ferroviaires



supplémentaires par rapport à 2022, une baisse d'à peine 0,10 % du nombre de véhicules par kilomètre et un risque réel d'étalement urbain induit. Au total, les coûts dépassent très largement la somme des avantages comme en témoigne la valeur actualisée nette socio-économique négative : -320 millions d'euros. Malgré tout, cette ligne a fait l'objet d'une déclaration de projet de la part de SNCF Réseau le 13 décembre 2023 et de la part de Bordeaux Métropole le 2 février 2024.

Une ambition désormais nationale. Ces projets locaux ont attiré l'œil du législateur. Plusieurs députés ont en effet déposé le 25 avril 2023 une proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (SERM), avec l'ambition d'accélérer la création de tels services dans les métropoles. La loi du 27 décembre 2023 a finalement donné naissance à une nouvelle section au sein du code des transports, consacrée à ces services. Il s'agit aussi d'une réponse à une vidéo postée le 27 novembre 2022 dans laquelle le Président de la République a fait de la mise en place de RER dans dix métropoles une « grande ambition nationale ». En réalité, malgré le nom de ces services et les annonces du Président de la République, le législateur n'a pas réduit les SERM aux seules métropoles. Indépendamment des caractéristiques du territoire, « SERM » est désormais un label qui pourra être attribué par arrêté du ministre chargé des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service. De fait, les initiatives locales ont fleuri si bien que l'association « Objectif RER métropolitains » recense vingt-deux projets ayant au moins fait l'objet d'une demande politique en plus des RER de Strasbourg et de Bordeaux. Cela concerne aussi bien le Sud de la Bretagne, l'agglomération de Chambéry, toute l'Île de la Réunion que les métropoles de Lille ou de Toulouse. Les SERM pourraient dès lors recouvrir des réalités très différentes si tous ces territoires obtenaient ce label. Un label a-t-il encore du sens dans ces conditions ? La question se pose d'autant plus que le législateur a ouvert la porte à des projets très différents, s'appuyant « prioritairement » sur le ferroviaire, mais pouvant aussi intégrer des « services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux ». Les candidatures promettent d'être nombreuses, pour combien d'élus ? De toute façon, le statut de SERM n'est pas la promesse de financements abondants de la part de l'État. Alors qu'un rapport du Sénat du 4 juillet 2023 sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité estimait le coût des SERM entre 15 et 20 milliards d'euros, moins d'un milliard d'euros sont consacrés par l'État aux SERM dans les contrats de plan État-régions pour la période 2023-2027. La loi du 27 décembre 2023 se contente quant à elle de prévoir « une conférence nationale de financement des services express régionaux métropolitains [...] avant le 30 juin 2024, afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement et de fonctionnement de ces services » (article 10).

La SGP est morte, vive la SGP ! Finalement, le principal apport de la loi du 27 décembre 2023 réside peut-être dans la transformation de l'établissement public Société du Grand Paris en établissement public Société des grands projets (SGP). Initialement dédiée à la création de 200 kilomètres de lignes de métro en Île-de-France, la SGP a désormais vocation à intervenir en dehors de la région-capitale, bien qu'elle reste régie par les dispositions de la loi du 3 juin



2010 relative... au Grand Paris ! La SGP ou ses filiales peuvent ainsi participer à l'élaboration des propositions de SERM. Elles peuvent même être désignés maîtres d'ouvrage des infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des SERM. Cela peut concerner les infrastructures propres aux SERM, mais aussi les infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec le SERM. Le recours à l'expertise de la SGP et à ses modalités originales de financement sont susceptibles d'intéresser des collectivités qui n'ont pas eu l'occasion de développer les outils adaptés à de grands travaux. Cependant, d'autres collectivités pourraient également souhaiter pérenniser leurs propres établissements publics en élargissant leur champ d'intervention. La filiale ingénierie de Tisseo par exemple pourrait trouver dans les projets de SERM et leurs accessoires une occasion de faire valoir son expertise une fois la construction de la ligne C et le prolongement de la ligne B du métro de Toulouse achevés. SNCF Réseau, SGP, établissements publics locaux... la cohabitation (concurrence ?) de tous ces acteurs pourrait s'avérer difficile.

B. Tarification

Gratuité des transports publics urbains. La gratuité des transports collectifs continue sa progression en France, en gagnant un grand réseau de transport en commun urbain, celui de Montpellier. Depuis le 21 décembre 2023, Montpellier est la plus grande métropole européenne à avoir instauré la gratuité de ses transports collectifs. La métropole avait déjà mis en place la gratuité du réseau le weekend en septembre 2020, puis tous les jours pour les moins de 18 ans et pour les plus de 65 ans un an plus tard. Jusqu'alors, la gratuité des transports collectifs urbains en France ne concernait que de petits réseaux, exploités essentiellement au moyen d'autobus, à l'instar de Bourges qui a également basculé vers la gratuité en 2023. Avec la communauté urbaine de Dunkerque⁶³ et ses 200 000 habitants, la gratuité prenait certes déjà une autre dimension. Mais Montpellier a cette particularité qu'elle est desservie par un mode lourd de transport en commun. C'est aussi le cas d'Aubagne, où le tramway est également gratuit (pour l'utilisateur). Toutefois, le tramway à Aubagne circule sur moins de trois kilomètres contre plus de soixante kilomètres à Montpellier. De plus, là où le réseau de tramway d'Aubagne semble figé depuis son inauguration, Montpellier poursuit le prolongement du sien avec une cinquième ligne à venir. En même temps qu'elle doit financer la gratuité, la métropole va donc faire face à des investissements et à des dépenses d'exploitation considérables. Il faut toutefois relever que la gratuité à Montpellier n'est en réalité que partielle puisqu'elle ne concerne que les habitants de la métropole. Les usagers venant de l'extérieur devront quant à eux continuer à acheter un ticket pour emprunter les transports en commun. Alors que les recettes tarifaires ne couvrent que 20 % du coût d'exploitation des transports publics urbains des plus grands réseaux⁶⁴ et que les investissements sont essentiellement assumés par les collectivités⁶⁵, la métropole met clairement en avant sa volonté d'éviter de faire payer aux métropolitains trois fois leur réseau, en tant qu'utilisateurs, en

⁶³ Le président de la communauté urbaine est devenu ministre délégué chargé des transports le 8 février 2024.

⁶⁴ M. VULLIEN et G. GONTARD, *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?*, Rapport d'information, Sénat, Document parlementaire n° 744, 25 septembre 2019, p. 24.

⁶⁵ Idem, p. 21.



tant que contribuables et en tant qu'employés de contribuables pour le versement mobilité. Dans le même temps, cette différenciation permet de s'assurer de la participation des usagers venant de l'extérieur au financement du réseau. À propos d'autres services publics, le juge administratif a estimé que la qualité d'habitant de la collectivité finançant le service peut permettre de distinguer la situation des usagers et de les traiter différemment (CE, Sect., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République du département de l'Ariège*, req. n° 47875 ; CE, 20 mars 1987, *Commune de La Ciotat*, req. n° 68507). Le financement des réseaux de transport en commun reposant essentiellement sur l'impôt, à Montpellier comme ailleurs, les jurisprudences plus rigoureuses excluant les différences de tarification sur la base du seul critère du lieu de résidence paraissent pouvoir être écartées (CE, 12 juillet 1995, *Commune de Maintenon*, req. n° 147947 ; CAA Lyon, 13 avr. 2000, *Commune de Saint-Sorlin-d'Arves*, req. n° 96LY02472). Il reste que certains touristes s'acquittent d'une taxe de séjour, ce qui pourrait poser la question de la différence de traitement avec les habitants.

L'annonce d'un pass rail. La gratuité a également été mise en place en 2023 à des échelles plus vastes. La région Centre-Val-de-Loire a ainsi décidé d'offrir la gratuité, mais aux plus jeunes uniquement et le week-end seulement. En réalité, en 2023, les régions étaient plutôt attendues sur l'instauration avec l'État d'un pass rail s'inspirant du *Deutschlandticket*, dont peuvent bénéficier les voyageurs en Allemagne. Le Président de la République et le précédent ministre des transports, Clément Beaune, avaient annoncé en septembre 2023 la création de ce pass à l'horizon de l'été 2024 pour les TER et les Intercités. Alors que les tarifs et les réductions changent d'une région à l'autre, le pass rail était la promesse d'une uniformisation espérée par les usagers. Finalement, le dialogue avec les régions aura eu raison des ambitions affichées initialement, avec la mise en place d'un pass rail réservé aux jeunes de moins de 27 ans exclusivement, pendant l'été seulement et hors Île-de-France. Alors que l'État a consacré 8 milliards d'euros à une remise carburant en 2022, l'échec du pass rail interroge sur les priorités dans le contexte de la crise climatique.

II) Législation - Règlementation

Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains

Bibliographie indicative

- H. MAUREY, S. SAUTAREL, Les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, Rapport d'information, Sénat, Document parlementaire n° 830, 4 juillet 2023.
- J.-B. FORRAY, « Le gouvernement raccroche les wagons avec les régions », *La Gazette des communes*, 28 septembre 2023.
- J.-B. FORRAY, « Pass Rail : la tentation du passage en force », *La Gazette des communes*, 7 septembre 2023.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

- A. FABRY, I. MULLER-QUOY, G. ORANGE, C. RICHER (dir.), *Action publique locale et mobilités. Un paysage en transition ?*, PUG, coll. « Droit et gestion des collectivités territoriales », 2023.



URBANISME

Vincent Doebelin

Enseignant contractuel en droit public à l'Université de Haute-Alsace – CERDACC (UR 3992)

I) Réalisations – Innovations

En ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'année 2023 et le début de l'année 2024 ont été notamment marqués par une nouvelle adaptation de la politique de « zéro artificialisation nette » (ZAN), prenant en compte les préoccupations des collectivités territoriales (A). De la même façon, ces collectivités ont pu bénéficier et appliquer des règles dérogatoires au droit de l'urbanisme pour reconstruire rapidement les bâtiments détruits ou endommagés par les émeutes du début de l'été 2023 (B). Enfin, à travers l'exemple des maisons alsaciennes à colombages, il nous faut mettre également l'accent sur la nécessaire prise en compte de la protection de notre patrimoine bâti par les autorités locales en charge des documents et autorisations d'urbanisme (C).

A. Une véritable adaptation de la politique « ZAN » par rapport aux préoccupations des collectivités territoriales.

En 2021, la loi Climat et Résilience a fait de l'absence d'artificialisation nette des sols un objectif à atteindre progressivement d'ici à 2050⁶⁶. Malgré un objectif environnemental louable, le texte législatif avait alors suscité beaucoup d'interrogations, notamment parmi les élus locaux qui devaient logiquement et rapidement commencer à mettre en œuvre cette politique, à la fois dans les documents d'urbanisme et dans le cadre des autorisations d'urbanisme⁶⁷. Ces inquiétudes des collectivités territoriales ont été largement relayées et médiatisées, à l'image de l'annonce du président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, Laurent Wauquiez, qui avait dit vouloir sortir sa collectivité du dispositif ZAN⁶⁸. Une communication politique sur laquelle il est finalement revenu récemment, la loi étant amenée à s'appliquer à l'ensemble des acteurs sous peine de perdre un certain nombre de prérogatives en matière d'urbanisme⁶⁹. Mais conscient des difficultés, relayées en particulier par le Sénat,

⁶⁶ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (*JORF*, 24 août 2021) ; V. DOEBELIN, « La lutte contre l'artificialisation des sols : une révolution de la loi Climat et résilience ! », *Dr. Rural*, 2021, étude 20 ; V. DOEBELIN « Urbanisme » in GIS-GRALÉ, *40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Le Moniteur, Ed. 2022, p.481.

⁶⁷ J.-B. BLANC, A.-C. LOISIER et C. REDON-SARRAZY, Rapport d'information n° 584 sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, Sénat, 12 mai 2021 ; M. DEGOFFE, « L'objectif zéro artificialisation nette », *RFDA* 2024, p. 149.

⁶⁸ R. GASPAR, « ZAN : la jacquerie de Laurent Wauquiez et des maires ruraux », *La Gazette des communes*, 2 oct. 2023.

⁶⁹ R. SCHITTLY, « Zéro artificialisation nette : Laurent Wauquiez renonce à ne pas respecter le dispositif de la loi Climat et résilience », *Le Monde*, 25 février 2024.



le Parlement a finalement adopté un texte revenant en partie sur certaines dispositions initiales. La loi du 20 juillet 2023⁷⁰ prévoit ainsi plusieurs évolutions en ce sens : des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs du ZAN dans les documents locaux d'urbanisme ; la tenue d'une conférence ZAN rassemblant l'ensemble des acteurs pour une politique plus cohérente ; une prise en compte spécifique pour des projets d'envergure nationale ou européenne ; une surface minimale d'un hectare de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour les communes couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026, pour ce qui concerne la première tranche temporelle de la politique ZAN. Ces derniers mois, plusieurs décrets d'application relatifs au ZAN ont également été publiés⁷¹.

B. L'utilité de règles dérogatoires favorables à la reconstruction après les émeutes de l'été 2023.

Des émeutes et violences se sont déclenchées dans plusieurs villes françaises à la suite de la mort d'un jeune dans le cadre d'une opération de police menée dans un quartier de Nanterre. Entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, plusieurs bâtiments publics ont notamment été dégradés ou détruits, en particulier de nombreux commerces. Une circulaire du 5 juillet 2023⁷² est venue rappeler aux préfets, chargés de transmettre ces éléments aux élus locaux et de faire remonter auprès de Matignon les difficultés juridiques susceptibles d'être aménagées, quelques dispositifs du droit de l'urbanisme pouvant faciliter une reconstruction rapide : certains travaux de faible ampleur ne sont, en effet, pas soumis à une autorisation d'urbanisme, mais à une simple déclaration de travaux (mobilié urbain, ravalement...) ; un droit à la reconstruction est garanti, dans les dix ans, pour les bâtiments détruits sauf dans certaines circonstances précises (prévention des risques...) ; des constructions temporaires d'urgence destinées au relogement des personnes victimes d'un sinistre permettent également de déroger à un certain nombre de dispositions du Code de l'urbanisme. Le législateur a également autorisé le gouvernement, à travers la loi du 25 juillet 2023⁷³, à prendre par voie d'ordonnance des mesures visant à accélérer la reconstruction des bâtiments ayant été affectés par les émeutes. L'une des ordonnances adoptée par la suite vise également à simplifier la délivrance

⁷⁰ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (*JORF*, 21 juillet 2023) ; F. BALAGUER, « La réforme de la ZAN par la loi du 20 juillet 2023 », *AJDA* 2023, p. 1654 ; F. CLERC, « Les dernières avancées législatives du 20 juillet 2023 seront-elles suffisantes pour clore les débats sur la mise en œuvre du ZAN ? », *JCP A* 2023, 2292 ; F. BENECH, « Objectif zéro artificialisation nette : quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ? », *AJCT* 2023, 457.

⁷¹ L. JABRE, « Les décrets ZAN sont publiés au Journal officiel », *La Gazette des communes*, 28 novembre 2023 ; F. CLERC, « Décryptage des derniers ajustements réglementaires nécessaires à la traduction, avant décembre 2024, de l'objectif ZAN au sein des SRADDET. La course est lancée pour les régions ! », *JCP A* 2024, 2048.

⁷² Circulaire n° 6410/SG du 5 juillet 2023 relative à l'accélération des procédures pour faciliter les opérations de réparation ou de reconstruction suite aux dégradations intervenues dans certaines zones urbaines ; L. JABRE et M. ELIE, « Émeutes : comment reconstruire dès aujourd'hui ? », *La Gazette des communes*, 6 juillet 2023.

⁷³ Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (*JORF*, 26 juillet 2023).



et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme pour ces bâtiments⁷⁴.

C. La nécessaire prise en compte de la préservation du patrimoine bâti par les collectivités territoriales : l'exemple des maisons à colombages.

Un récent jugement du tribunal administratif de Strasbourg, concernant l'illégalité de la destruction d'une maison alsacienne traditionnelle à colombages dans le Haut-Rhin, a mis en lumière le fait que l'innovation en matière de construction ne devait pas se faire au détriment de notre patrimoine culturel, régional, historique et architectural. Les collectivités territoriales doivent y être attentives tant dans leurs projets urbanistiques, que dans la confection des documents tels que le PLU(i) et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le tribunal a ainsi annulé le permis de démolir, arguant de la protection de cette bâtisse traditionnelle par le document d'urbanisme intercommunal, mais aussi en raison d'un état qui ne pouvait justifier en lui-même pour seule solution une destruction⁷⁵. Le maire risque, par ailleurs, des poursuites pénales pour la destruction de cette bâtisse, alors même que le délai d'exécution du permis de démolir n'avait pu être respecté⁷⁶ et que le jugement du tribunal administratif a été transmis au procureur de la République⁷⁷. L'Association pour la sauvegarde de la maison alsacienne (ASMA), à l'origine du recours, estime que près de 300 maisons alsaciennes disparaissent chaque année soit du fait de destruction, soit du fait d'un état de ruine. Cette problématique n'est d'ailleurs pas singulière au territoire alsacien, puisqu'elle peut concerner différents types de bâtiments traditionnels en Normandie, en Bretagne, dans l'Aube ou encore en Bourgogne. Si cette actualité jurisprudentielle invite les élus locaux à s'engager plus largement pour une préservation de ce patrimoine dans le cadre de leurs compétences, elle met également en exergue l'action menée dans ce domaine par la Fondation du patrimoine et Stéphane Bern, mais aussi par des particuliers⁷⁸. Cela n'est pas sans rappeler également d'autres affaires telles que la destruction un temps envisagé du Pavillon des sources, pour lequel l'Institut Curie avait obtenu de la mairie de Paris un permis de démolir⁷⁹. Finalement, le projet qui avait fait l'objet de vifs débats ne sera pas poursuivi, à la grande satisfaction des défenseurs du patrimoine érigé récemment comme une véritable priorité par la ministre de la Culture, Rachida Dati. Ces dossiers ne sont pas sans susciter des interrogations légitimes sur les outils de protection prévus par le droit de l'urbanisme, leur efficacité et leur avenir.

II) Législation – Réglementation

⁷⁴ Ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (*JORF*, 14 sept. 2023).

⁷⁵ TA Strasbourg, 19 octobre 2023, *ASMA c./ Cne de Sepchbach*, n° 2106233 ; Sur le permis de démolir, v. : O. LE BOT, *Droit de l'urbanisme*, Coll. Dalloz Action, Dalloz, 2022, p. 1036 et s.

⁷⁶ C. Urb., art. L. 424-9 et R. 452-1.

⁷⁷ M. ANTOINE, « Haut-Rhin : une possible jurisprudence face aux destructions des maisons à colombages ? », *Le Parisien*, 23 novembre 2023.

⁷⁸ M. ANTOINE, « Alsace : deux frères reconstruisent la maison à colombages de leur famille selon des techniques ancestrales », *Le Parisien*, 9 sept. 2023.

⁷⁹ A. CLAVIER, « Pour Stéphane Bern, la destruction du laboratoire de Marie Curie est une bombe à fragmentation », *Le Figaro*, 3 janvier 2024.



- Circulaire n° 6410/SG du 5 juillet 2023 relative à l'accélération des procédures pour faciliter les opérations de réparation ou de reconstruction suite aux dégradations intervenues dans certaines zones urbaines.

-Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (*JORF*, 21 juillet 2023).

- Loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (*JORF*, 26 juillet 2023).

- Ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (*JORF*, 14 sept. 2023).

-TA Strasbourg, 19 octobre 2023, *ASMA c./ Cne de Sepchbach*, n° 2106233.

- Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols (*JORF*, 28 novembre 2023).

-Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols (*JORF*, 28 novembre 2023).

-Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols (*JORF*, 28 novembre 2023).

Bibliographie indicative

-ANTOINE M., « Alsace : deux frères reconstruisent la maison à colombages de leur famille selon des techniques ancestrales », *Le Parisien*, 9 sept. 2023.

-ANTOINE M., « Haut-Rhin : une possible jurisprudence face aux destructions des maisons à colombages ? », *Le Parisien*, 23 novembre 2023.

-BALAGUER F., « La réforme de la ZAN par la loi du 20 juillet 2023 », *AJDA* 2023, p. 1654.

-BENECH F., « Objectif zéro artificialisation nette : quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ? », *AJCT* 2023, 457.



-CLAVIER A., « Pour Stéphane Bern, la destruction du laboratoire de Marie Curie est une bombe à fragmentation », *Le Figaro*, 3 janvier 2024.

-CLERC F., « Décryptage des derniers ajustements réglementaires nécessaires à la traduction, avant décembre 2024, de l'objectif ZAN au sein des SRADDET. La course est lancée pour les régions ! », *JCP A* 2024, 2048.

-CLERC F., « Les dernières avancées législatives du 20 juillet 2023 seront-elles suffisantes pour clore les débats sur la mise en œuvre du ZAN ? », *JCP A* 2023, 2292.

-DEGOFFE M., « L'objectif zéro artificialisation nette », *RFDA* 2024, p. 149.

-GASPAR R., « ZAN : la jacquerie de Laurent Wauquiez et des maires ruraux », *La Gazette des communes*, 2 oct. 2023.

-JABRE L. et ELIE M., « Émeutes : comment reconstruire dès aujourd'hui ? », *La Gazette des communes*, 6 juillet 2023.

-JABRE L., « Les décrets ZAN sont publiés au Journal officiel », *La Gazette des communes*, 28 novembre 2023.

-JABRE L., « Violences urbaines : la loi Reconstruction est publiée », *La Gazette des communes*, 26 juillet 2023.

-SCHITTLY R., « Zéro artificialisation nette : Laurent Wauquiez renonce à ne pas respecter le dispositif de la loi Climat et résilience », *Le Monde*, 25 février 2024.



VOIRIE PUBLIQUE

Vincent Doebelin

*Enseignant contractuel en droit public à l'Université de Haute-Alsace –
CERDACC (UR 3992)*

I) Réalisations – Innovations

L'année 2023 et le début de l'année 2024 auront été marqués localement, pour ce qui concerne la voirie publique, par la question du mauvais état des routes françaises et ce malgré une très légère amélioration de la situation due à l'importance des investissements publics (A). Au difficile entretien des routes communales, métropolitaines et départementales s'ajoute progressivement l'entretien – pour ne pas dire la rénovation – de plusieurs routes nationales non concédées transférées aux régions ou métropoles (B). Enfin, l'idée de l'écotaxe sur la circulation des poids lourds en Alsace semble poursuivre – plus lentement que prévu – son cheminement, sans encore atteindre pour l'heure une réelle concrétisation (C).

A. Un mauvais état des routes accentué par le dérèglement climatique.

La dégradation de l'état des routes françaises est régulièrement mentionnée ces dernières décennies, bien qu'elle soit moins étendue que dans d'autres pays du continent européen⁸⁰. Elle apparaît toutefois comme une problématique budgétaire considérable pour l'État et les collectivités territoriales qui en ont la charge dans le cadre de leurs compétences respectives. Si l'on pouvait penser que le réchauffement climatique, raréfiant les épisodes de froid qui endommagent régulièrement les routes en hiver, allait ralentir ces dégradations, il n'en est rien. En réalité, la multiplication des variations de température et la généralisation de phénomènes météorologiques extrêmes n'ont fait que poursuivre le phénomène de détérioration habituelle⁸¹. Cette situation oblige localement les collectivités à agir, dans un contexte budgétaire pourtant contraint et aujourd'hui largement tourné vers le développement des transports en commun⁸², afin d'éviter que leurs responsabilités – pour défaut d'entretien d'un ouvrage public – se trouvent engagées en cas de dommage sur les véhicules ou sur les personnes circulant sur ces voies⁸³. Signe encourageant, l'Observatoire national des routes (ONR) note d'ailleurs le début d'une très légère amélioration de l'état de nos routes ces dernières années⁸⁴. Mais cet investissement est lourd dès lors que les collectivités se chargent de tronçons routiers de plus en plus nombreux et qu'elles ne peuvent compter sur les bénéfices de péages comme pour les autoroutes concédées. Ce budget risque encore de s'alourdir eu

⁸⁰ Sur le sujet, v. : V. DOEBELIN, « Voirie publique » in GIS-GRALE, *40 ans de décentralisation : une mise en perspective*, Le Moniteur, Ed. 2022, p.485.

⁸¹ A. NÉGRONI, « Éboulements, fissures... le mauvais état des routes en France, un enjeu de sécurité et financier », *Le Figaro*, 2 avril 2024.

⁸² J.-Y. GUÉRIN, « L'État veut faire rouler plus de trains et créer moins de routes », *Le Figaro*, 4 déc. 2023.

⁸³ Sur le sujet, v. par exemple : CAA Lyon, 28 mars 2019, n° 17LY02015 ; TA Strasbourg, 25 avril 2023, n° 2202157.

⁸⁴ OBSERVATOIRE NATIONAL DES ROUTES, Rapport annuel, 2023.



égard à la situation géopolitique mondiale qui a fait augmenter l'inflation, en particulier pour les matières premières et donc le coût des travaux publics. De même, la décision récente du Parlement européen visant à faciliter la circulation des mégacamions – ces camions qui peuvent mesurer jusqu'à 25 mètres de long, pour un poids de 60 tonnes – sur les routes européennes n'est pas sans inquiéter quant à ses conséquences en ce qui concerne la détérioration des voies⁸⁵. Les eurodéputés français ont d'ailleurs largement voté contre cette décision, arguant de la fragilité des infrastructures routières et du non-sens environnemental suscité par cette évolution⁸⁶. La question sera à nouveau étudiée après les élections européennes de juin 2024 et une prise de position de chaque État membre.

B. Une volonté parachevée de transfert des routes nationales vers les collectivités territoriales

La loi 3DS⁸⁷ prévoyait la possibilité d'un transfert des autoroutes, des routes ou des portions de voies non concédées relevant du domaine routier de l'État dans le domaine public routier des départements ou des métropoles. Le texte précisait également que certaines de ces voies pouvaient être mises à la disposition des régions volontaires, à titre expérimental, pour une durée de huit années. Les décrets du 30 mars 2022⁸⁸ et la décision ministérielle du 4 janvier 2023⁸⁹ sont venus lister précisément les voies routières transférées ou mises à disposition des collectivités territoriales. Il faut toutefois noter que cette évolution rencontre un succès plus mitigé que prévu⁹⁰. Malgré tout, les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Grand-Est se sont déjà portées volontaires pour assumer la gestion de plus de 1 600 km de voiries routières. La loi du 22 mars 2024⁹¹ est donc venue préciser les modalités techniques de mise en œuvre de ces transferts, notamment à travers les conventions établies entre l'État et les collectivités territoriales. En conséquence, elles assumeront notamment – conformément aux conventions signées entre les différents acteurs – l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de ces voies. Certaines apparaissent d'ailleurs aujourd'hui particulièrement dégradées, à

⁸⁵ Sur le sujet : Résolution législative du Parlement européen du 12 mars 2024 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du Conseil fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international.

⁸⁶ La résolution a finalement été adoptée par 330 voix pour, 207 contre (parmi eux de nombreux eurodéputés français) et 74 abstentions.

⁸⁷ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 22 février 2022) ; Pierrick RAUDE, « Le transfert des routes nationales dans la loi 3DS : une gestion au plus près des territoires », *JCP A* 2022, 2109.

⁸⁸ Décret n° 2022-459 du 30 mars 2022 fixant la liste des voies non concédées du domaine public routier national qui peuvent être transférées aux départements et métropoles ou mises à disposition des régions dans les conditions prévues aux articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (*JORF*, 31 mars 2022).

⁸⁹ Décision ministérielle du 4 janvier 2023 déterminant la liste des autoroutes, routes et portions de voies qui sont transférées ou mises à disposition en application des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 8 janvier 2023).

⁹⁰ A. GARRIGUES, « Transfert des routes aux collectivités : un succès mitigé », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2023.

⁹¹ Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé (*JORF*, 23 mars 2024) ; L. JABRE, « Le transfert des routes aux régions est facilité par une loi », *La Gazette des communes*, 25 mars 2024.



l'image de la RN 4 entre Sarrebourg (Moselle) et Lunéville (Meurthe-et-Moselle), pour laquelle la Région a déjà évoqué des travaux d'envergure. Un décret du 12 juin 2023 prévoit les modalités de calcul des compensations financières octroyées par l'État dans le cadre des transferts de compétences⁹².

C. Une écotaxe pour les poids lourds : le projet « chemine » doucement en Alsace.

Si la circulation des poids lourds est le plus souvent limitée à une vitesse de 80 km/h sur les routes françaises, l'allure de la Collectivité européenne d'Alsace semble plus lente en ce qui concerne la mise en œuvre d'une taxe sur cette circulation spécifique. Pourtant, les enjeux sont multiples et la problématique est évoquée depuis plusieurs années : d'une part, ce projet de longue date a été remis en lumière au travers d'une compétence particulière reconnue à la CeA⁹³ ; d'autre part, le flux de poids lourds sur la principale route alsacienne reliant ce territoire du nord au sud a été accentué par l'instauration, depuis 2005, d'une taxe « *LKW Waut* » sur l'autoroute allemande voisine et parallèle. Le projet alsacien d'écotaxe a d'ailleurs été largement défendu par les candidats de la majorité départementale à l'occasion des dernières élections renouvelant l'assemblée de la CeA. Si la loi du 28 février 2022 a ratifié l'ordonnance du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace⁹⁴, l'année 2023 aura permis de débiter les premières concertations sur le territoire. Si la taxe devait, en principe, voir le jour en 2025, la mise en œuvre du dispositif pourrait prendre du retard compte tenu des oppositions importantes des acteurs économiques locaux, de la Fédération Nationale des Transports Routiers et de la Région Grand-Est⁹⁵. Cette dernière semble préférée une taxe à l'échelle régionale s'entendant ainsi à d'autres voies, notamment certaines dont la gestion par la collectivité succède à une gestion par l'État.

II) Législation – Réglementation

-Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 22 février 2022).

⁹² Décret n° 2023-455 du 12 juin 2023 relatif aux modalités de calcul de compensation financière des transferts de compétences résultant des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 13 juin 2023).

⁹³ J.-D. DREYFUS, « La collectivité européenne d'Alsace : une collectivité singulière », *AJCT* 2022, p. 363.

⁹⁴ Loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (*JORF*, 1^{er} mars 2022) ; E. DELAHAYE, « Feu vert parlementaire à l'instauration d'une écotaxe en Alsace », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 18 février 2022 ; A. TANI, « Compétences précisées de la Collectivité européenne d'Alsace », *JCP G* 2022, act. 376 ; R. GASCON, « L'écotaxe fait un retour prudent en Alsace », *La Gazette des communes*, 15 mars 2022.

⁹⁵ X. THIERY, « Écotaxe poids lourds : la Collectivité européenne porte le projet, les acteurs économiques font barrage », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 22 mars 2024.



-Loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (*JORF*, 1^{er} mars 2022).

-Décret n° 2022-459 du 30 mars 2022 fixant la liste des voies non concédées du domaine public routier national qui peuvent être transférées aux départements et métropoles ou mises à disposition des régions dans les conditions prévues aux articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (*JORF*, 31 mars 2022).

-Décision ministérielle du 4 janvier 2023 déterminant la liste des autoroutes, routes et portions de voies qui sont transférées ou mises à disposition en application des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 8 janvier 2023).

-Décret n° 2023-455 du 12 juin 2023 relatif aux modalités de calcul de compensation financière des transferts de compétences résultant des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*JORF*, 13 juin 2023).

-Résolution législative du Parlement européen du 12 mars 2024 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du Conseil fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international.

-Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé (*JORF*, 23 mars 2024).

Bibliographie indicative

-GARRIGUES A., « Transfert des routes aux collectivités : un succès mitigé », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2023.

-JABRE L., « Transfert des routes : la convention-type encadrant les modalités de mise à disposition des services approuvée », *La Gazette des communes*, 27 nov. 2023.

-JABRE L., « Le transfert des routes aux régions est facilité par une loi », *La Gazette des communes*, 25 mars 2024.

-OBSERVATOIRE NATIONAL DES ROUTES (ONR), Rapport annuel 2023.

-RAUDE P., « Le transfert des routes nationales dans la loi 3DS : une gestion au plus près des



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

territoires », *JCP A* 2022, 2109.

-THIERY X., « Écotaxe poids lourds : la Collectivité européenne porte le projet, les acteurs économiques font barrage », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 22 mars 2024.