# ”L’égalité et la solidarité des collectivités et territoires”

Jennifer Marchand

▶ **To cite this version:**

Jennifer Marchand. ”L’égalité et la solidarité des collectivités et territoires”. Revue générale des collectivités territoriales, 2016, n° 58. hal-04435848

**HAL Id: hal-04435848**
**https://uca.hal.science/hal-04435848**

Submitted on 2 Feb 2024

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

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

# L'égalité et la solidarité des collectivités et territoires

***Revue générale des collectivités territoriales*, n°58, mars 2016, p. 13**

**par**
**Jennifer MARCHAND**
**Maître de conférences en droit public**
**Centre Michel de l'Hospital, EA 4232**
**École de droit, Université d'Auvergne**

L'égalité et la solidarité renvoient aux fondements de notre pacte républicain. Découlant du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales justifie tout à la fois « l'uniformité du statut des collectivités territoriales et le respect des différences[1] ». Protégé par le Conseil constitutionnel en tant qu'objectif à valeur constitutionnel sur le fondement de l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales ne peut être considéré isolément et s'appréhende notamment dans ses rapports avec la solidarité qui irrigue le droit des collectivités territoriales. Début XXe, face aux catastrophes économiques et sociales, sous l'égide de l'État Providence, la *solidarité nationale* s'impose et se trouve consacrée à l'alinéa 12 du Préambule de 1946. Après la crise des années 1970, la notion évolue et met l'accent sur l'importance des risques d'exclusion et la nécessité de la répartition des richesses entre les hommes et les territoires. De ces transformations sont nés des mécanismes de *solidarité territoriale* nécessaires au maintien de l'équilibre étatique et de la cohésion nationale.

Parler d'égalité et surtout de solidarité peut sembler en décalage avec une situation marquée par l'accroissement des inégalités territoriales du fait de la fracture numérique, de la crise du logement mais aussi de la « *raréfaction des ressources financières des collectivités territoriales, la volonté des pouvoirs publics de réduire les coûts de l'action publique, la montée de l'individualisme*[2]». Dans ce contexte, la dialectique égalité/solidarité a été réactivée. Les discours politiques sur la réforme territoriale font largement appel à l'égalité et à la solidarité. Le Président de la République le 5 octobre 2012 à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale a affirmé « sans les collectivités territoriales, pas de solidarité […] ». Plus récemment encore, le Premier ministre lors du comité interministériel à la ruralité du 13 mars 2015 affirmait que « l'égalité passe par la cohésion de tous les territoires qui composent la France ». La réforme territoriale repose sur trois textes: la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* et enfin la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle*

[1] A.-S. Gorge, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2010

[2] *La solidarité territoriale. Entre réforme(s) et tension(s),* Chaire MADP – Science Po, « Le Rendez-vous du Local à Sciences Po » - 12 Juin 2014

*organisation territoriale de la République*.

La réforme territoriale, explicitement (à l'image du titre III de la loi du 7 août 2015) ou non, s'attache à la promotion ou à la réalisation de l'égalité et de la solidarité. Les principes d'égalité et de solidarité sont largement complémentaires. Bien souvent, le respect de l'un dépend du respect de l'autre. Ils contribuent tous deux à identifier les rapports État/collectivités ainsi que les rapports des collectivités entre elles. Aussi convient-il de montrer comment l'égalité peut être le vecteur de la solidarité entre collectivités et territoires (I) et, dans un mouvement de balancier, en quoi la solidarité se trouve être le moteur de l'égalité entre territoires et collectivités territoriales (II).

## I. L'égalité, vecteur de solidarité des collectivités et territoires

L'État apparaît comme le garant de l'égalité formelle (A) entre collectivités et territoires au nom de la cohésion nationale tandis que la différenciation territoriale contribue à assurer l'égalité réelle entre les collectivités (B).

### A. L'État, garant de l'égalité formelle des collectivités et territoires

L'État, est le garant de la solidarité, de la cohésion, de l'accès aux services publics pour chacun, sur l'ensemble du territoire. Cette préoccupation a donné lieu en 2012 à la création d'un Ministère du logement et de l'égalité des territoires. Il a été objecté en doctrine que « les territoires n'existent pas juridiquement, et l'affirmation d'une égalité des territoires, si elle a une signification politique n'en a pas sur le plan juridique[3] ». En réalité, l'objectif poursuivi est la restauration de l'égalité des territoires par la promotion de l'égalité des chances[4]. La mise en œuvre de cette politique a été confiée au Commissariat Général à l'Égalité des territoires créé le 31 mars 2014. Rattaché au Premier ministre, il est chargé de concevoir et de mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires et d'en assurer le suivi et la coordination interministérielle. Au plus proche du terrain et en relation étroite avec les collectivités territoriales et les préfets de région et de département, il doit jouer un rôle stratégique et opérationnel en faveur de tous les territoires pour réduire les inégalités, assurer la continuité territoriale et développer les territoires.

La diminution du nombre de régions a aussi été présentée comme devant favoriser un développement équilibré des territoires en suscitant les synergies et les échanges entre les échelons. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions invoque l'argument selon lequel le regroupement des régions permettrait de réduire les inégalités territoriales entre les régions françaises. Une telle assertion est pourtant loin d'être avérée. En augmentant la taille des régions, le nouveau découpage atténue statistiquement les différences entre les régions ainsi créées. Mais l'Île-de-France, la Corse ainsi que les régions d'Outre-Mer qui ne sont pas modifiées par la réforme laissent subsister de grands écarts de

[3] J.-M. Pontier, « Solidarités et égalité des territoires », *JCP A*, n° 38-39, 21 Septembre 2015, 2276

[4] « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°20, février 2015

richesse interrégionaux. En outre, l'hétérogénéité interne des nouvelles grandes régions semble accrue. La réussite des nouvelles régions tiendra donc aux solidarités qu'elles sauront entretenir entre elles. « *C'est l'articulation inter-territoriale et l'animation infra-territoriale auxquelles les régions doivent prendre part qui rendront l'exercice des solidarités plus vives à ces échelles et permettront de générer un développement dynamique et équilibré, favorable à la croissance du pays tout autant qu'à l'égalité des citoyens et des territoires* [5]».

La réforme territoriale s'est accompagnée d'une modernisation des Contrats de Plan État – Région. La nouvelle génération de contrats comprend notamment un volet « Territoire ». Obligatoire, ce volet doit renforcer l'action de l'État en matière d'égalité des territoires. Cependant, le caractère asymétrique de ces contrats demeure. On s'éloigne alors de l'idée de coopération entre les collectivités que suppose la décentralisation. La logique de coopération semble toutefois présider à la création des contrats de réciprocité. Quelques régions doivent expérimenter ce contrat de réciprocité dans le cadre des CPER. Si l'expérimentation est concluante, il pourrait être généralisé au moment de la clause de revoyure des CPER, en 2016. « Véritable innovation en matière de solidarité territoriale », ce contrat entérine la coopération entre les territoires ruraux et les territoires urbains. Il doit contribuer à restaurer le lien social par une mise en réseau des territoires pour dépasser les logiques de concurrence territoriale et renforcer les complémentarités.

**B. La variation territoriale de la norme, outil de l'égalité réelle des collectivités et territoires**

La territorialisation du droit traduit la prise en considération renforcée des territoires sur le fondement du principe d'égalité. La loi NOTRe promeut la différenciation territoriale à un double titre. Désormais tant la variation territoriale de la règle de droit que la variation de l'exercice d'une compétence sont possibles.

D'une part, les régions se sont vues reconnaître la capacité d'influencer le contenu de la règle de droit. L'article 1er de la loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République modifie l'article L.4221-1 du CGCT. Désormais, « *un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions. [...]* ». Si les propositions sont acceptées, on peut imaginer une variation de la norme tenant compte des nécessités propres à chaque région. Cette éventualité sera toutefois limitée. Le législateur reconnaît simplement une faculté de proposition ne modifiant en rien l'ordre des compétences et écartant toute

[5] *De nouvelles régions pour soutenir le développement équilibré de la France, de ses territoires et de ses populations*, CGET, En bref, juin 2015

obligation de prise en compte de la sollicitation[6].

La loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République reconnaît en outre aux régions le pouvoir d'élaborer deux schémas :

- un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, avec lequel les actes des collectivités infra-régionales en matière d'aide aux entreprises devront être compatibles ;
- un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires dont les règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional et sont regroupées dans un fascicule du schéma régional. Les documents locaux d'urbanisme doivent prendre en compte les objectifs du schéma, et être compatibles avec les règles générales du fascicule.

La différenciation territoriale est consacrée à deux titres. D'abord, est reconnue aux régions la possibilité d'influencer le contenu de la règle de droit qui peut varier d'une région à l'autre. Ensuite, la territorialisation est engendrée par « *la part irréductible de libre appréciation du pouvoir décisionnel local*[7] ». Les rapports de conformité ou de prise en compte peuvent être vu comme favorisant une adaptation du droit par la marge de manœuvre qu'ils reconnaissent aux collectivités locales.

D'autre part, l'exercice des compétences peut varier d'une collectivité à une autre. Le décret n°2015-687 du 17 juin 2015 est venu préciser la procédure d'élaboration et d'approbation ainsi que le contenu de la convention par laquelle l'État peut déléguer à une collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Lorsque le ou les ministres saisis de la demande et de l'avis de la conférence territoriale de l'action publique ont donné leur accord, le projet de convention est élaboré par le représentant de l'État qui le communique au président de l'assemblée délibérante ou du conseil exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre pétitionnaire. Après accord sur le contenu, le projet de convention est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante du délégataire puis transmis par le représentant de l'État dans la région aux ministres concernés. La convention est signée par le représentant de l'État et le président de l'assemblée délibérante ou du conseil exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre. Ce mécanisme permet d'adapter l'exercice des compétences aux réalités territoriales.

Le principe d'égalité entre collectivités et territoires irrigue la réforme territoriale. Elle est assurée par l'État au nom de la cohésion nationale et concrétisée par l'acceptation de la différenciation territoriale. La réforme territoriale démontre également que la solidarité donne sens à la coopération et est le moteur de l'égalité entre territoires et collectivités territoriales.

---

[6] B. Faure, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA* 2015 p.1898

[7] C. Gallo, « Recherches sur la territorialisation du droit », *Jurisdoctoria*, n°10, juillet 2013, Le territoire

## II. La solidarité, moteur de l'égalité des collectivités et territoires

Dans le cadre de la réforme territoriale, la solidarité repose sur une double logique de coopération (A) et de correction des inégalités (B).

### A. Le renforcement de la coopération territoriale

La solidarité se réalise par la coopération institutionnalisée et par la coopération matérielle .
Selon l'article L. 5210-1 du CGCT, « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». L'approfondissement de l'intercommunalité par les lois du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015 est présenté comme une démarche devant défendre et renforcer les solidarités sociales et territoriales, assurer la cohésion et garantir l'égalité des territoires. La réforme de l'intercommunalité facilite « la recherche des effets de synergie. […] A ce titre, le principe de solidarité devient le vecteur nécessaire à l'épanouissement du principe d'égalité entre les collectivités territoriales[8] ». La métropole réformée par la loi du 27 janvier 2015 illustre une intégration plus forte par un partage des objectifs et une mise en commun des moyens. Ce dernier point repose notamment sur la mutualisation en tant qu'outil de partage de services techniques et de moyens humains pour mettre en œuvre une politique locale. L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet à un EPCI à fiscalité propre et à ses communes de se doter de services communs[9] tandis que la loi MAPTAM simplifie l'organisation du personnel. Les services ou parties de service des communes qui participent à l'exercice des compétences communautaires sont transférés à l'EPCI. Ce dernier doit en outre élaborer un schéma de mutualisation avec les communes membres. La démarche purement incitative à l'élaboration d'un schéma de mutualisation a été renforcée par des dispositions financières. La loi MAPTAM a inséré au sein de l'article L. 5211-4-1 un alinéa qui introduit la notion de coefficient de mutualisation des services, destiné à mesurer le degré de mutualisation entre l'intercommunalité et ses communes membres et qui impacterait la dotation globale de fonctionnement versée aux communes et à leurs groupements. La mutualisation et l'intercommunalité ont une fonction de péréquation. Toutes deux sont des instruments de solidarité puisqu'elles permettent à des communes de bénéficier, grâce aux membres de la communauté ou de la métropole, de services, personnel ou bâtiments qu'elles ne sont pas en mesure de financer.

Poursuivant un objectif de clarification de l'action publique locale, la loi MAPTAM désigne chaque catégorie de collectivités territoriales comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie. La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives au

[8] A.-S. Gorge, *Le principe d'égalité entre collectivités territoriales, op.cit., p. 549*

[9] Un EPCI à fiscalité propre peut décider de se doter de « biens » que l'EPCI partage avec ses communes membres, dans le cadre d'un règlement de mise à disposition (art. L. 5211-4-3 du CGCT)

développement économique et à l'organisation des transports. Le département est, quant à lui, investi de responsabilités similaires en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes, de solidarité des territoires. Enfin, la commune est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité et de développement local (art.L. 1111-9 du CGCT). La fonction de chef de file s'inscrit dans le système de relations entre collectivités territoriales qui tout en coopérant décident de désigner l'une d'entre elles comme l'organisatrice de l'action commune[10] sans qu'aucun pouvoir de contrainte ne lui soit reconnu[11]. La coopération fonde une nouvelle gouvernance. La collectivité chef de file organise les modalités de l'action commune dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. Chargée de « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités, de leurs groupements et de leurs établissements publics », elle débat et rend des avis sur « tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités et leurs groupements ». Elle examine les projets de convention d'exercice concerté des compétences élaboré par les collectivités chef de file, lesquelles fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences visées. Elle examine et formule des observations sur les projets de conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence.

### B. Le maintien des solidarités territoriales et humaines

La loi NOTRe contient un Titre III intitulé « Solidarités et égalité des territoires ».

Le département se voit attribuer une clause de compétence spéciale en matière de solidarité sociale. La compétence du département en faveur de la prévention et de la prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants, et de l'autonomie des personnes est rappelée ainsi que son rôle dans l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge. Ces compétences spécifiques permettent d'asseoir la collectivité départementale. La loi NOTRe confirme également le département dans une fonction de soutien aux communes rurales. En premier lieu, l'article L. 1111-10 a été modifié. Le département se voit reconnaître la possibilité de contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'œuvre est assurée par les communes ou leurs groupements à leur demande. La formule adoptée est la suivante : *« Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de*

[10] L'article 24 de la loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République encourage la mutualisation entre les régions et les départements. Ils peuvent conclure des conventions fixant les modalités d'actions communes et de mutualisation des services pour l'exercice des compétences en matière de gestion des collèges et des lycées.

[11] 2008-567 DC, 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat* : « Les dispositions de l'article 72 alinéa 5 habilitent la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ».

*coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées »*. En second lieu, un nouvel article L. 3232-1-2 a été créé. «*Le département peut, par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche* ». L'analyse de ces deux dispositions démontre que la loi NOTRe, tout en reconnaissant au département une compétence en matière de « solidarité territoriale rurale[12] », retient une approche étroite en limitant les modalités de financement ouvertes au département.

L'ingénierie permet de répondre aux besoins des communes (notamment des plus petites et des plus fragiles) au nom de la solidarité. L'objectif est de mettre les collectivités en capacité afin de favoriser l'égalité et l'autonomie territoriale. Les départements assurent depuis longtemps une assistance technique par le biais des agences départementales. Selon l'article L.3232-1-1 du CGCT modifié par la loi du 7 août 2015, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences [...] une assistance technique dans des conditions déterminées par convention* ». Le département apparaît comme étant l'échelon pertinent de solidarité et la collectivité naturelle/légitime pour assurer l'ingénierie territoriale. Or, la fonction d'ingénierie du territoire n'est pas explicitement mentionnée et le département semble subir la concurrence des intercommunalités dans la mise en œuvre des mécanismes de solidarité. « *La fonction de soutien du département aux territoires fragilisés trouve dans le texte même de la loi ses limites. Les intercommunalités montant en puissance et s'organisant afin d'opérer un développement harmonieux de leur territoire, elles sont pourvoyeuses de services aux petites communes. Dès lors, dans une France des intercommunalités et de schémas de planification arrêtés par la région, le département aura du mal à trouver ses marques[13]*».

Enfin, la solidarité repose sur l'amélioration de l'accessibilité de la population aux services publics. La loi du 4 février 1995, qui reconnaît dans son article 1er un principe *« d'égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire* », est modifiée par la loi NOTRe. Désormais, « *l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public[...]. Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental* ». Ce nouveau schéma doit organiser une présence territoriale plus adaptée aux besoins de la population. Il témoigne d'une conception plus large de la notion de service qui englobe

[12] S.DEFIX, « La spécialisation des compétences du département », *JCP A*, n° 38-39, 21 Septembre 2015, 2275
[13] M.LONG, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé», *AJDA* 2015, p. 1912

aussi les services privés auxquels la population est attachée. Cette approche est celle que consacre la création des maisons de services au public (MSAP) qui se substituent aux maisons des services publics créées par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi DCRA). Labellisées par les préfets de département, après concertation avec les élus locaux et les opérateurs, les maisons de services au public rassemblent tant des services publics que des services privés et associent de manière partenariale l'État, les collectivités territoriales ou des services privés dans le respect de la jurisprudence Altmark relative à l'interdiction des aides d'État et au financement des obligations de service public. L'objectif des MSAP est de réduire les inégalités sociales et territoriales. A l'image de la réforme territoriale, elles démontrent que l'égalité des territoires repose sur la solidarité et la coopération