



HAL
open science

La planification de l'aménagement numérique du territoire

Carole Chevilley-Hiver

► **To cite this version:**

Carole Chevilley-Hiver. La planification de l'aménagement numérique du territoire. Chevilley-Hiver Carole; Houser Matthieu; Marceau Anne. Les collectivités territoriales à l'ère du numérique, L'Harmattan, pp.21-34, 2019, 978-2-343-17865-3. hal-02503649

HAL Id: hal-02503649

<https://hal.science/hal-02503649v1>

Submitted on 17 May 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.

La planification de l'aménagement numérique du territoire

Carole CHEVILLEY-HIVER

Maître de conférences en droit public

Université Bourgogne Franche-Comté (CRJFC, EA 3225)

Si la couverture numérique du territoire est assurée, elle est cependant loin d'être achevée. Alors que près de 5 millions de Français ne disposent pas encore d'un haut débit de qualité¹, l'objectif est aujourd'hui la couverture du territoire en très haut débit (THD)². Le THD est indispensable au développement des nouvelles technologies et de nouveaux services comme le télétravail, la télémédecine, l'e-administration, pour la gestion des villes intelligentes... Un peu plus de 50% des logements métropolitains sont éligibles au THD. En Bourgogne-Franche-Comté, c'est moins de 25%³.

L'aménagement numérique est ainsi devenu une priorité nationale, d'abord pour achever la couverture du territoire en haut débit de qualité, ensuite pour déployer le THD. Le Programme National Très Haut Débit de 2010, puis le Plan France Très Haut Débit lancé en 2013, ont à cette fin tenté de mobiliser opérateurs et collectivités territoriales pour la réalisation d'un programme particulièrement ambitieux : assurer, d'ici à 2022, la couverture intégrale du territoire en THD. Pour y parvenir, la France a fait le choix de la technologie la plus performante mais aussi la plus complexe et coûteuse à mettre en place, la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH⁴), tandis que ses voisins européens ont privilégié la modernisation ou la montée en débit des réseaux existants (câble et cuivre). L'enjeu est considérable tant sur le plan technique que financier. La couverture des zones d'habitat peu

¹ C'est-à-dire un débit de 8 Mbit/s.

² Soit un débit de plus de 30 Mbit/s.

³ Source ARCEP, Observatoire haut et très haut débit au 2^e trimestre 2018, www.arcep.fr.

⁴ FttH = Fiber to the Home.

dense constitue la principale difficulté compte tenu de la faible rentabilité de l'investissement. L'association des collectivités territoriales à ce programme national apparaît donc indispensable.

En réalité, bien avant que l'État n'élabore une politique d'aménagement numérique du territoire, les collectivités territoriales ont pris conscience de la nécessité de pallier les carences des opérateurs. Leurs interventions restaient toutefois strictement encadrées par la jurisprudence *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*⁵. L'exigence d'une carence de l'initiative privée était difficile à satisfaire en raison de la situation de monopole de France Télécom. Il faudra attendre la loi du 17 juillet 2001⁶ pour que les collectivités territoriales soient autorisées à établir des infrastructures de communications électroniques dans les zones non couvertes par l'opérateur historique. Depuis la loi du 21 juin 2004, elles sont en outre habilitées à exploiter ces infrastructures⁷.

Cette reconnaissance n'a pas conduit à la consécration d'une collectivité territoriale particulière. S'il est un domaine où le législateur ne songe pas à supprimer la compétence générale, c'est bien celui de l'aménagement numérique. De la commune à la région, en passant par les multiples structures de coopération, toutes les initiatives sont les bienvenues. Les longs débats parlementaires consacrés à l'aménagement numérique témoignent de l'incapacité du législateur à trancher en faveur d'une collectivité territoriale. La diversité des collectivités ayant investi la compétence s'opposerait à l'attribution d'une compétence exclusive à l'une d'elles. De surcroît, une telle compétence ne permettrait pas de conserver et de valoriser les expériences des autres acteurs locaux. Mais le principal argument avancé est financier. L'attribution d'une compétence exclusive exigerait une compensation financière⁸.

De manière plus convaincante, l'intérêt de l'État est bien de permettre à toute collectivité qui le souhaiterait de contribuer à un

⁵ CE 30 mai 1930, *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*, Leb., p. 583.

⁶ Loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

⁷ Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁸ Étude d'impact relative au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Sénat, 17 juin 2014, p. 102.

investissement particulièrement coûteux dont l'urgence est unanimement admise.

À défaut de pouvoir attribuer une compétence exclusive, la désignation d'une collectivité chef de file aurait permis de limiter les risques inhérents à la multiplicité des interventions locales. Un consensus semblait d'ailleurs se dégager sur le principe, lors des débats relatifs au projet de loi MAPTAM. Il s'est toutefois heurté à l'impossibilité de désigner la collectivité destinataire. Le projet de loi MAPTAM, approuvé en première lecture par le Sénat, entendait ainsi confier cette responsabilité au département⁹. La légitimité des départements est d'abord financière dès lors qu'ils sont à l'origine de la grande majorité des projets. Désigner une autre collectivité chef de file comporterait, en outre, le risque d'un désengagement des départements. Ils satisfont enfin à l'exigence de proximité que requiert cette compétence pour répondre aux besoins de la population et des entreprises. Pour les députés au contraire, la légitimité appartient à la région compte tenu de sa vocation économique. L'aménagement numérique est, en effet, étroitement lié à l'aménagement du territoire et au développement économique. Il est en outre nécessaire d'harmoniser les politiques départementales sur le plan technologique et de réduire les inégalités liées aux disparités de taille et de moyens des départements¹⁰. En définitive, par crainte de voir les collectivités concernées se désengager d'une politique déjà à la peine, le législateur a préféré ne pas trancher.

Les collectivités territoriales, ainsi que leurs groupements ayant reçu transfert de compétence en la matière, sont donc tous habilités à établir et à exploiter un réseau de communications électroniques (art. L. 1425-1, CGCT). Ils peuvent également déléguer tout ou partie de leur compétence à un syndicat mixte qui comprend au moins un département ou une région. Cette liberté accordée aux collectivités territoriales est d'autant plus remarquable que la loi reste globalement silencieuse sur les modalités d'exercice ou de transfert de cette compétence. L'article L. 1425-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) soumet toutefois les collectivités territoriales au respect du principe de cohérence des réseaux d'initiative publique. Elles doivent ainsi veiller à ce que ne coexistent pas des équipements

⁹ Article 3 du projet de loi Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, Sénat Doc., 10 avril 2013, n°495.

¹⁰ Assemblée nationale, séance du 18 juillet 2013.

publics destinés à répondre aux mêmes besoins. Afin de favoriser cette cohérence, les collectivités territoriales sont invitées à coordonner leurs interventions dans le cadre d'une nouvelle forme de planification. L'objectif est d'accroître la visibilité réglementaire, technique et commerciale des opérateurs et des collectivités territoriales pour leur projet de déploiement de réseaux, de stimuler l'investissement et de soutenir les déploiements. Plus qu'une association, c'est en réalité une véritable mobilisation des collectivités territoriales au service de l'aménagement numérique pour laquelle la planification constitue l'instrument stratégique. Il reste que cet engagement massif des collectivités territoriales n'a pas suffi à la pleine efficacité du dispositif. À trop vouloir ménager les collectivités territoriales, le législateur s'est privé d'un moteur efficace pour l'action publique territoriale. La planification dédiée à l'aménagement numérique présente un intérêt limité (I) que les nombreux outils prospectifs complémentaires n'ont pas permis de renforcer (II).

I. Une planification dynamique à l'intérêt limité

Pour la planification de l'aménagement numérique, comme pour l'établissement et l'exploitation des réseaux, le législateur a accordé une large liberté aux collectivités territoriales, au risque de nuire à la lisibilité de la politique locale.

A. Une compétence ouverte

En autorisant les collectivités territoriales à établir et à exploiter des réseaux, la loi de 2004 a fait apparaître le risque de concurrence avec les opérateurs privés ainsi que la forte inégalité des territoires. De nombreuses zones blanches subsistaient alors que l'évolution rapide des usages du numérique exigeait une montée en débit des réseaux existants. Une circulaire du 31 juillet 2009 entend alors susciter des maîtrises d'ouvrage de collectivités partout où elles font défaut, en s'appuyant sur une stratégie de cohérence régionale pour

l'aménagement numérique (SCoRAN) et des schémas directeurs¹¹. Les schémas directeurs seront institués par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) doivent permettre de définir un projet local cohérent, en concertation avec les acteurs concernés. En vertu de l'article L. 1425-2 du CGCT, ils « recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux ». Ils favorisent la cohérence des initiatives publiques, conformément à l'article L. 1425-1 du CGCT, ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé. En outre, depuis la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, ils peuvent intégrer une stratégie de développement des usages et services numériques. Cette stratégie est obligatoire en zone de montagne.

Pour l'élaboration de ce schéma, le législateur n'a pas souhaité privilégier une collectivité territoriale, tout en ayant bien conscience qu'un tel document n'a d'intérêt que s'il couvre un territoire suffisamment vaste. De ce dilemme il ressort que l'initiative du SDTAN appartient à toute collectivité territoriale mais le schéma doit recouvrir le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région. Il est établi par les départements ou la région concernés ou par un syndicat mixte ou un syndicat de communes dont le périmètre recouvre l'intégralité du territoire couvert par le schéma¹². Dans sa volonté d'ouverture de la politique d'aménagement numérique, la loi de 2009 n'a pas retenu le principe d'une stratégie régionale visée par la circulaire et qui devait permettre, sous la direction du préfet, d'effectuer un pré-cadrage des schémas directeurs. Par conséquent, si les SCoRAN ont malgré tout été définies au sein des régions, selon les recommandations adressées aux préfets, les premiers SDTAN ont mis en évidence l'absence d'une véritable dynamique régionale. L'engagement départemental est lui-même parfois hésitant,

¹¹ Circulaire du Premier ministre relative aux schémas directeurs et à la concertation régionale sur l'aménagement numérique du territoire, 31 juillet 2009, n°5412/SG.

¹² À titre dérogatoire, la loi NOTRe a doté la métropole du Grand Paris de la compétence pour l'élaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement numérique (art. L. 5219-1, CGCT).

conduisant certains EPCI à élaborer leurs propres schémas dans l'attente d'une planification départementale¹³.

La loi MAPTAM a donc tenté de simplifier et de structurer la planification de l'aménagement numérique en l'intégrant à la planification régionale¹⁴. L'article L. 1425-2 prévoit dans ce sens que « lorsque le territoire de la région est couvert par plusieurs SDTAN, les personnes publiques les ayant élaborés et la région définissent conjointement une stratégie d'aménagement numérique du territoire régional ». De manière redondante, la loi NOTRe a complété le dispositif en prévoyant que, dans cette même hypothèse d'une région couverte par plusieurs SDTAN, « la région, les départements, les communes ou leurs groupements concernés les intègrent conjointement au sein d'une stratégie commune d'aménagement numérique du territoire »¹⁵. Le seul intérêt de cette nouvelle disposition est de garantir l'association d'un département qui ne serait pas l'auteur d'un SDTAN, mais une fusion des deux dispositifs aurait été la bienvenue.

Dans cette même volonté de ménager le département, la loi NOTRe a par ailleurs abrogé le second dispositif introduit par la loi MAPTAM en faveur de la planification régionale, et qui permettait l'insertion des SDTAN dans le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)¹⁶. La simplification de la planification territoriale constituait pourtant l'un des objectifs de la loi NOTRe, ayant conduit au remplacement du SRADT par un nouveau document intégrateur et prescriptif, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Mais pour le Gouvernement, le principe d'interdiction d'une tutelle entre collectivités territoriales s'opposait à l'insertion des schémas et des stratégies d'aménagement numérique dans le SRADDET. Le

¹³ Par exemple, le schéma élaboré par les communautés de communes de l'Est Tourangeau et du Val de l'Indre.

¹⁴ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁶ La loi MAPTAM avait en effet prévu que si le SRADT comprenait un volet consacré à l'aménagement numérique, ce volet tiendrait lieu de SDTAN (art. 34 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État).

« SRADDET ayant valeur prescriptive, la marge d'action des communes et départements aurait pu être restreinte alors que la compétence en matière numérique est partagée »¹⁷. L'intégration au SRADDET demeure possible aux termes de l'article L. 1425-2, lorsque le territoire de la région ne comporte qu'un seul SDTAN élaboré par le conseil régional, autrement dit, lorsqu'aucun risque de conflit n'existe, et encore, à titre facultatif. De la même manière, la stratégie commune d'aménagement numérique du territoire peut être insérée dans le SRADDET. Il n'est donc pas certain que le phénomène de saturation du processus de planification auquel la loi NOTRe entendait remédier soit enrayé.

B. Une planification confuse

Si l'élaboration d'un SDTAN est facultative, les collectivités territoriales l'ont rapidement et très largement engagée. En 2012, la grande majorité des schémas était déjà adoptée. La quasi-totalité du territoire national est aujourd'hui couvert par des SDTAN. Seuls les départements de Paris, des Hauts de Seine et de Saint-Pierre-et-Miquelon en sont dépourvus. Cette lacune devrait être en partie comblée avec l'adoption du schéma métropolitain d'aménagement numérique en cours d'élaboration par la métropole du Grand Paris.

Ce succès s'explique en grande partie par la forte incitation financière prévue par l'État dont le Programme national très haut débit réservait un soutien financier aux seuls projets définis par un SDTAN¹⁸. Pour autant, la liberté des collectivités territoriales visées à l'article L.1425-2 reste entière, à la fois pour se saisir de la compétence et pour l'exercer. Les 89 SDTAN recensés en septembre 2018 ont été principalement élaborés par les départements, 10 d'entre eux par des régions (dont 4 régions d'outre-mer) et 14 par des syndicats mixtes ouverts. Au sein de ces syndicats mixtes, les communes du territoire concerné sont rarement présentes dans leur

¹⁷ O. Dussopt, Rapport n°2872 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, 17 juin 2015.

¹⁸ Par l'intermédiaire du Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) créé par la loi de 2009 mais qui ne sera jamais mis en place.

totalité¹⁹. La coopération réunit, en règle générale, le département et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, parfois la région. Ce manque de lisibilité de la planification locale a été accentué par la fusion des régions. Le périmètre des syndicats mixtes qui intégraient une ancienne région et ses départements ne couvre désormais qu'une partie du territoire des nouvelles régions, laissant coexister des documents à l'assise territoriale variable. Le territoire de la région Auvergne Rhône-Alpes par exemple est désormais couvert par un schéma bidépartemental couvrant l'Ardèche et la Drôme et associant l'ex-région Rhône-Alpes, un schéma régional élaboré par l'ancienne région Auvergne, et 6 autres schémas départementaux²⁰.

Cette confusion est par ailleurs renforcée par l'absence de précision du contenu du schéma. Il ne s'agit que d'un document stratégique qui doit trouver son prolongement sur le plan opérationnel et territorial. Il n'a pas vocation à engager son auteur. En vertu de l'article L. 1425-2, le SDTAN n'a qu'une valeur indicative. Il peut nécessiter d'être adapté aux différentes parties du territoire qu'il couvre. Le département de la Haute-Saône a ainsi élaboré, avec chaque communauté de communes adhérente au syndicat mixte compétent un schéma local d'aménagement numérique déclinant les orientations du SDTAN. En définitive, ce sont, avec la SCoRAN, trois documents qui fixent la politique locale d'aménagement numérique. Il convient d'y ajouter les schémas d'ingénierie destinés à préciser les données financières, techniques et juridiques du SDTAN.

Les documents de la planification locale de l'aménagement numérique

Territoires	Circulaire du 31 juillet 2009	Art. L. 1425-2, CGCT
Région	SCoRAN	Stratégie d'aménagement numérique du territoire régional
Département		
Syndicat mixte		↑
Syndicat de communes		SDTAN

¹⁹ On notera toutefois les syndicats mixtes de l'Aveyron et de Haute-Savoie.

²⁰ Source ARCEP : <https://www.arcep.fr/demarches-et-services/collectivites/liste-et-carte-des-schemas-directeurs-damenagement-numerique-sdtan.html>

Cette multiplication des outils stratégiques est d'autant plus discutable qu'aucune articulation des SDTAN avec la stratégie régionale n'est prévue. L'élaboration d'une stratégie régionale devrait logiquement précéder la définition d'un schéma départemental en fixant les orientations générales à respecter. Or, le processus prévu à l'article L. 1425-2 du CGCT est inverse puisque la stratégie régionale est définie lorsque la région est couverte par plusieurs SDTAN sans qu'une obligation de mise à jour ne pèse sur ces derniers. Par ailleurs, cette stratégie régionale ne se confond pas avec la SCoRAN qui n'a pas été consacrée par la loi et relève toujours d'une pratique locale encouragée par la circulaire de 2009. La SCoRAN ne lie donc pas les auteurs des SDTAN. Il en résulte un réel manque de coordination des choix politiques et technologiques, voire une concurrence entre autorités locales qui nuit à l'efficacité de l'action publique. La Cour des comptes a mis en évidence ces lacunes du pilotage local et la nécessité de regrouper les autorités locales dans le cadre d'une compétence régionale²¹. Elle relève la même défaillance au niveau national, le Plan France Très Haut Débit de 2013 n'ayant pas pris en compte les calendriers de déploiements fixés par les SDTAN existants ni imposé leur mise à jour. Près de la moitié des schémas sont antérieurs à 2013. De la même manière, les SCoRAN n'ont pas donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle stratégie commune après la fusion des régions.

²¹ Cour des comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, 2017, p. 97. Dans ce sens également, J. Coutant, Un schéma national pour consolider les schémas directeurs territoriaux : <https://www.arcep.fr/actualites/les-prises-de-parole/detail/n/un-schema-national-pour-consolider-les-schemas-directeurs-territoriaux-une-interview-de-jerome-cou.html>.

II. Une planification complémentaire cloisonnée

Dépourvu de valeur juridique, le SDTAN n'intègre pas la hiérarchie des nombreux documents de planification. Plusieurs d'entre eux apparaissent pourtant complémentaires du SDTAN.

A. La planification régionale

Ce n'est pas tant l'empilement des schémas que leur cloisonnement qui nuit à la l'efficacité de la politique d'aménagement numérique. Or, cette indépendance est de plus en plus difficile à justifier au regard de l'évolution récente de la planification et de la volonté de l'État d'accélérer le déploiement du THD.

La circulaire du 31 juillet 2009 avait ainsi demandé aux préfets de veiller à ce que les enjeux liés au déploiement équilibré du THD soient bien pris en compte dans les contrats de plan État-région (CPER). Les CPER offrent en effet un cadre favorable à la concertation et à la contractualisation, outils privilégiés d'application des schémas. La circulaire du 15 novembre 2013 relative à la préparation des CPER 2014-2020 avait par ailleurs rangé le numérique parmi les cinq thématiques des CPER, et érigé la couverture du territoire par le THD et le développement des usages en priorités. La SCoRAN devait constituer le volet numérique du CPER. Mais faute de cadre juridique contraignant, le contenu des CPER présente un intérêt variable selon les régions et reste globalement décevant. Les CPER des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté par exemple, se contentent de rappeler les engagements de couverture du territoire et se focalisent sur l'implantation des antennes-relais et le développement des usages du numérique.

L'aménagement numérique aurait pu également trouver un relais favorable au sein des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) institués par la loi NOTRe et dotés d'une valeur prescriptive. Dès lors que l'on considère que l'aide aux entreprises, le soutien à l'internationalisation et l'aide à l'innovation, objet des SRDEII, ont pour préalable l'accès à un réseau numérique performant, ces schémas ont vocation à intégrer la politique de l'aménagement numérique. Pour la région Provence-

Alpes-Côte-d'Azur, l'objectif de faire de la collectivité la première smart région d'Europe passe ainsi prioritairement par la couverture en THD. En conséquence, son SRDEII prévoit l'accélération du déploiement des réseaux d'initiative publique par une mobilisation accrue des financements et la fédération des acteurs autour d'un syndicat mixte intégrant la région et les quatre départements. Mais une telle mobilisation du SRDEII au profit de l'aménagement numérique demeure exceptionnelle. Les schémas existants, dont l'adoption est intervenue en 2016, se concentrent sur les usages du numérique. Ils n'intègrent pas l'aménagement numérique qui relève, selon les autorités régionales, de la SCoRAN. On ne peut que déplorer l'absence de cohérence et de coordination de la planification locale qui conduit à la multiplication des initiatives pour une efficacité difficile à mesurer. Il en résulte un réel décalage entre le cadre juridique et les outils de l'expression politique.

De manière plus significative encore, le SRADDET, pourtant érigé en document intégrateur par la loi NOTRe, n'a pas intégré les schémas d'aménagement numérique. Le législateur a clairement marqué sa volonté de dissocier les deux schémas et de ménager ainsi les compétences de l'ensemble des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique. Ce sont pourtant des objectifs indissociables qui sont poursuivis par ces deux documents, l'aménagement numérique du territoire constituant un outil indispensable de l'aménagement du territoire. Dans le cadre de son SDTAN, l'ancienne région Auvergne a ainsi conçu la couverture numérique en haut débit de son territoire comme un moyen de lutter contre la désertification rurale en attirant de nouveaux habitants. L'aménagement numérique doit permettre de désenclaver les territoires, de développer le télétravail, de limiter les déplacements, de résorber les déserts médicaux... Le plan « Aménagement numérique des territoires » présenté lors de la deuxième conférence nationale des territoires, le 14 décembre 2017, vise précisément à lutter contre la fracture territoriale pour désenclaver les territoires, relancer la croissance, dynamiser l'économie et implanter de nouvelles industries.

Il n'est donc pas surprenant que les projets de SRADDET²², même dans le silence des textes, et sans intégrer la SCoRAN, affichent des objectifs identiques à ceux des schémas d'aménagement numérique.

²² Leur approbation devra intervenir avant le 28 juillet 2019.

Les SDTAN devraient donc trouver dans le SRADDET le support juridique qui leur fait défaut. Il reste qu'en l'absence de disposition en ce sens, le contenu du schéma régional n'est ni garanti ni défini. L'association de plein droit des départements à l'élaboration du document ne suffira pas non plus à écarter tout risque de contradiction ou de doublon.

B. Les documents d'urbanisme

Dans le cadre des documents d'urbanisme, l'aménagement numérique doit contribuer à la mise en œuvre de la politique urbaine, non seulement de manière spécifique pour la couverture du territoire, mais également de manière globale. Il concourt en effet à la protection du paysage (par la réalisation d'installations souterraines notamment), au développement économique (par le raccordement de zones d'activité), au renouvellement urbain, à la maîtrise des déplacements... « L'aménagement numérique est à considérer pour en appréhender l'impact sur les modes de vie et pour définir les contraintes et besoins spécifiques des entreprises ou des services publics »²³. Inversement, les documents d'urbanisme contribuent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement numérique puisque le déploiement des réseaux est soumis au respect des règles d'urbanisme.

Anticipant la loi Grenelle 2, la circulaire de 2009 avait demandé aux préfets de veiller à ce que les schémas directeurs soient pris en compte et déclinés dans les différents documents infrarégionaux de développement, d'aménagement et de planification, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le développement des communications électroniques est devenu, en vertu de la loi de 2010, un nouvel objectif assigné aux directives territoriales d'aménagement et de développement durables (art. L. 102-4, C. urb.) et aux documents d'urbanisme. Il figure au nombre des objectifs généraux énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Il n'implique pas cependant d'intégrer les orientations des SDTAN dont la valeur indicative exclut toute obligation de compatibilité ou même de prise en compte pour les documents d'urbanisme. Seul le préfet est amené, dans le cadre des

²³ CETE de l'Ouest, *Aménagement numérique et documents d'urbanisme*, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013, p. 11.

informations qu'il doit porter à la connaissance des autorités locales pour l'élaboration du document d'urbanisme, à évoquer les schémas existants. Il est regrettable qu'un objectif devenu prioritaire, défini dans des schémas couvrant la totalité du territoire national, ne soit pas directement intégré aux outils de planification urbaine qui sont indispensables à sa mise en œuvre. Il s'agit donc d'une planification parallèle qui doit concourir au développement des communications électroniques.

Dans le cadre du SCoT, l'objectif de développement des communications électroniques est fixé dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD, art. L. 141-4, C. urb.). Le PADD constitue un document politique. Il doit ainsi permettre de mieux tenir compte de la question de l'implantation des réseaux et comporter des mesures pour renforcer l'attractivité du territoire. Il est notamment possible de définir des secteurs prioritaires de déploiement du THD dans une perspective de développement ou de création d'une zone d'activité économique. Mais l'engagement reste limité en pratique, les PADD se contentant le plus souvent de présenter l'impact des nouvelles technologies sur le développement économique²⁴.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT « peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques » (art. L. 141-21, C. urb.). Ces critères peuvent notamment se traduire par l'obligation de couvrir les nouveaux secteurs en THD. Cette obligation ne concerne toutefois que les nouvelles zones urbanisées. L'intégration de l'objectif de développement des communications électroniques dans les SCoT est par suite limitée. Elle est, en pratique, extrêmement variable. Certains documents, comme le SCoT gapençais approuvé en 2013, s'appuient expressément sur le SDTAN dont ils entendent favoriser sa traduction au sein des documents d'urbanisme. Mais de tels références et engagements sont rares. Le plus souvent, les SCoT fixent une priorité de déploiement du THD dans les zones d'activité pour ensuite

²⁴ W. Gilles, Le SDTAN, « Instrument de planification de l'aménagement numérique des territoires », in J.-L. Pissaloux (dir), *Planification, développement durable et action locale*, L'Harmattan, 2015, p. 252.

envisager la couverture de l'ensemble du territoire. L'objectif demeure très général.

Cet objectif doit ensuite être décliné dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Le PADD du PLU définit les orientations générales concernant le développement des communications électroniques (art. L. 151-5, C. urb.). Le règlement peut en outre « imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation de respecter, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques, des critères de qualité renforcés, qu'il définit » (art. L. 151-40, C. urb.). Cette réglementation reste facultative²⁵ si le Scot n'impose pas le respect de tels critères. Elle peut se traduire par l'obligation de raccorder les nouvelles constructions au réseau de fibre optique lorsqu'il existe. Le plus souvent, les PLU se contentent d'imposer l'enfouissement des câbles ou des fourreaux et, dans le cas d'opération d'aménagement, la réalisation des travaux nécessaires à l'installation de la fibre optique. Il s'agit ainsi de dispositions isolées qui ne traduisent pas une réelle politique d'aménagement numérique.

En l'absence de structuration de la planification locale, l'État apparaît en définitive le seul garant de la cohérence de l'action publique. La circulaire de 2009 avait déjà placé l'élaboration de la SCoRAN sous la responsabilité du préfet avec l'appui d'une instance de concertation, la commission de concertation régionale pour l'aménagement numérique du territoire (CCRANT), qu'il présidait ou « s'il l'estimait opportun » coprésidait avec le président du conseil régional. La circulaire du 17 février 2017 a renforcé le rôle du préfet auquel elle demande d'organiser, d'animer et de piloter l'élaboration de la SCoRAN²⁶. Il doit faire évoluer les dispositifs existants et s'assurer de leur bonne articulation avec la politique de l'État. Les CCRANT sont remplacées par les commissions régionales de stratégie numérique au sein desquels les préfets doivent mobiliser les collectivités territoriales et les opérateurs pour suivre le déploiement des réseaux, améliorer la couverture mobile et accompagner la mise en œuvre des projets liés aux services numériques. Cette circulaire marque une reprise en main de la politique d'aménagement numérique par l'État pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par le Plan France

²⁵ CAA Marseille, 19 juillet 2018, n°18MA00290.

²⁶ Circulaire du Premier ministre relative à la mise en œuvre des Commissions régionales de stratégie numérique du 17 février 2017, n°5911/SG.

Très Haut Débit. Le Président de la République l'a confirmé lors de la conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017 : les collectivités territoriales demeurent pilotes et responsables de la couverture en fibre optique des territoires mais l'État se porte garant du respect des engagements pris par les opérateurs. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique vise ainsi à faciliter les déploiements et à encadrer plus étroitement les opérateurs²⁷. Mais dans ce nouveau cadre défini par l'État, il est remarquable de constater que la planification locale de l'aménagement numérique est tout simplement ignorée.

²⁷ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.