

N° 3814

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 2021

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾

sur la concrétisation des lois

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CÉCILE UNTERMAIER, Présidente,

MM. JEAN-NOËL BARROT, FRÉDÉRIC DESCROZAILLE

ET PHILIPPE GOSSELIN,

Rapporteurs,

Députés.

TOME II

CAS PRATIQUES DE CONTRÔLE *IN ITINERE*

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information, créée par la Conférence des présidents, sur la concrétisation des lois est composée de : Mme Cécile Untermaier, présidente ; MM. Jean-Noël Barrot, Frédéric Descrozaille et Philippe Gosselin, rapporteurs ; MM. Pascal Brindeau, Michel Lauzzana, Vincent Thiébaud, vice-présidents ; M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, M. Charles de la Verpillière, Mme Corinne Vignon, secrétaires ; Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, MM. Ugo Bernalicis, Hervé Berville, Philippe Bolo, Yves Daniel, Fabien Gouttefarde, Mmes Émilie Guerel, Monique Iborra, M. Régis Juanico, Mme Cendra Motin, MM. Stéphane Peu, Laurent Saint-Martin, Buon Tan, Mme Alexandra Valetta Ardisson, M. Michel Zumkeller.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
METTRE EN ŒUVRE LA PROCÉDURE PÉNALE NUMÉRIQUE (M. Fabien Gouttefarde et Mme Émilie Guerel)	13
I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	14
A. DE NOMBREUSES CONSULTATIONS ET ÉVALUATIONS <i>EX-ANTE</i> ONT ÉTÉ MENÉES	14
1. La PPN a fait l'objet de consultations et d'une préfiguration <i>ad hoc</i> qui s'expliquent par son champ très large	14
2. La plainte en ligne a fait l'objet des procédures habituellement réservées aux projets de loi	15
B. LES DÉCRETS D'APPLICATION ONT ÉTÉ PRIS ET LE DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE CONTINUE DE S'ÉTOFFER	16
1. L'application réglementaire de la loi	16
2. Les actes réglementaires complémentaires requis par la PPN	17
C. LA PPN A FAIT L'OBJET D'EFFORTS DE PÉDAGOGIE IMPORTANTS ET D'UNE BONNE INFORMATION DES ACTEURS GRÂCE À LEUR ASSOCIATION CONTINUE AU PROJET	18
II. LE PROGRAMME « PPN » : UN CHÂINAGE VERTUEUX DE LA CONCRÉTISATION PORTÉ PAR LE FORT ENGAGEMENT DES ACTEURS CENTRAUX ET DE TERRAIN	19
A. UNE APPROCHE PROGRESSIVE AYANT DÉJÀ MONTRÉ LES BÉNÉFICES CONCRETS DE LA PPN	19
1. Un déploiement par vagues successives	19
2. Un dispositif conçu en tenant compte des réalités de terrain	21
3. Des premiers résultats positifs ayant permis de lever les craintes initiales et d'envisager une généralisation du dispositif	21
B. UN PILOTAGE EFFICACE MARQUÉ PAR UNE ADAPTATION EN CONTINU AUX BESOINS DE TERRAIN ET AUX CIRCONSTANCES	22
1. Un pilotage marqué par des liens très étroits entre les acteurs centraux et les sites expérimentateurs	22
2. Une association étroite des agents et des acteurs de la chaîne pénale afin de tenir compte de leurs besoins et de leurs contraintes	23
3. Une adaptation <i>in itinere</i> aux circonstances et opportunités rencontrées	24

III. LES DIFFICULTÉS QUI RESTENT À SURMONTER : QUELQUES CONSTATS ET PROPOSITIONS	25
A. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PPN	25
1. Des difficultés techniques et pratiques demeurent, mais devraient trouver une solution dans le cadre actuel du pilotage de la PPN.....	25
2. Certaines adaptations de l'organisation du programme seraient aussi souhaitables	26
B. LES PROPOSITIONS PLUS GÉNÉRALES DU GROUPE DE TRAVAIL	27
1. L'association et l'information des parlementaires	27
2. Les bonnes pratiques qui pourraient bénéficier au suivi d'autres dispositions.....	28
PERSONNES ENTENDUES	29
GUIDE SYNTHÉTIQUE	31
DÉPLOYER LES EMPLOIS FRANCS (M. Frédéric Descrozaille et Mme Monique Iborra)	33
I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	33
1. L'absence d'évaluation préalable du dispositif.....	34
2. Une application réglementaire satisfaisante.....	34
3. Un dispositif particulièrement simple et lisible	36
4. Malgré une mobilisation des acteurs au niveau national et des efforts de communication réels, le dispositif demeure largement méconnu	37
II. UN DISPOSITIF INTÉRESSANT MALGRÉ UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI À RENFORCER	39
1. Une montée en charge du dispositif interrompue par le confinement	39
2. Le profil des emplois francs.....	40
3. Une opportunité offerte à Pôle emploi pour mieux accompagner les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires et se rapprocher des entreprises	40
4. L'impossible évaluation du dispositif.....	41
5. Un suivi en aval inexistant.....	42
III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF	42
1. La simplification du dispositif encore à poursuivre.....	43
2. Des efforts de communication à poursuivre	43
3. La création d'un « parcours franc »	43
4. Une évaluation rigoureuse attendue.....	45
PERSONNES ENTENDUES	45
GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER	49

SOUTENIR LES PETITES ASSOCIATIONS (MM. Hervé Berville, Philippe Bolo, Régis Juanico, Mmes Alexandra Valetta Ardisson et Corinne Vignon)	51
I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	51
1. Le renforcement du FDVA : une compensation partielle de la suppression de la réserve parlementaire	51
2. Le compte engagement citoyen : un retard dans la prise des mesures d'application.....	54
II. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS : UN BILAN CONTRASTÉ..	55
A. DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN	55
1. Des dispositifs de soutien nombreux mais souvent mal connus	55
2. Un manque d'accompagnement des associations	56
B. UN SOUTIEN PARFOIS INSUFFISANT ET INADAPTÉ AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS	57
1. Le FDVA : un dispositif sous-dimensionné.....	57
2. Un soutien parfois inadapté aux besoins des associations	57
3. Un soutien insuffisant dans le contexte sanitaire actuel	58
III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L'OVQ	58
A. DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TISSU ASSOCIATIF	58
B. RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LES POUVOIRS PUBLICS	59
C. FACILITER L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN	60
1. Mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires	60
2. Simplifier les procédures administratives.....	60
3. Faciliter le montage des dossiers d'aide, notamment pour le FDVA	61
D. AMÉLIORER LA QUALITÉ DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES AUX ASSOCIATIONS	61
1. S'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents.....	61
2. Réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du financement FDVA ...	62
3. Axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations et accroître ses crédits	62
E. FACILITER LES DONS DES TPE ET PME	62

IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN VUE DE L'AMÉLIORATION DE LA CONCRÉTISATION DES LOIS	63
A. ÉTABLIR DES INDICATEURS QUI APPRÉHENDENT TOUTES LES FACETTES DU DISPOSITIF QUE L'ON SOUHAITE ÉVALUER	63
B. EFFECTUER UN SUIVI DES DIFFICULTÉS DE CONCRÉTISATION DÉJÀ CONSTATÉES	64
C. MIEUX RESPECTER LES DÉLAIS DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT	64
PERSONNES ENTENDUES	65
GUIDES SYNTHÉTIQUES ET PROPOSITIONS DE COURRIER	67
DÉPLOYER LE DROIT À L'ERREUR DANS L'ADMINISTRATION (Mmes Sophie Beaudouin-Hubiere, Marie Tamarelle-Verhaeghe et Cécile Untermaier)	73
I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	74
A. LES ACTEURS CONSULTÉS EN AMONT DU PROJET DE LOI ONT EXPRIMÉ DES INQUIÉTUDES	74
1. Le Conseil d'État et le CESE ont souligné les difficultés qui pourraient résulter du caractère général du dispositif.....	74
2. Le droit à l'erreur étant applicable aux collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi	76
3. L'impact du droit à l'erreur sur les administrations déconcentrées aurait pu être plus précisément mesuré	76
B. D'APPLICATION DIRECTE, LE DROIT À L'ERREUR N'A PAS NÉCESSITÉ L'INTERVENTION DE DÉCRETS D'APPLICATION.....	77
1. Un dispositif d'application directe.....	77
2. Des actes complémentaires dans les champs non couverts par la loi	77
C. DES EFFORTS DE PÉDAGOGIE QUI DOIVENT ENCORE S'ACCENTUER ET SE GÉNÉRALISER.....	77
1. La communication interne sur le droit à l'erreur relève de chacun des services concernés	77
2. Des actions concrète d'information et de formation ont été mises en œuvre à destination des agents publics	78
3. La sensibilisation des usagers a été engagée.....	79
II. UN DISPOSITIF QUI BÉNÉFICIE DE L'ENGAGEMENT DE PLUSIEURS ADMINISTRATIONS, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DEMEURE TROP RESTREINTE	80
A. LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ERREUR EST DÉJÀ ENGAGÉE	80
1. Un pilotage associant de nombreux acteurs et permettant des échanges utiles au déploiement du droit à l'erreur.....	80
2. Plusieurs administrations sont déjà engagées dans le déploiement du droit à l'erreur ...	81
3. Certains services ont une culture du droit à l'erreur déjà ancrée dans leurs pratiques	83

B. LA CULTURE ET LA PRATIQUE DU DROIT À L'ERREUR SONT ENCORE PARCELLAIRES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION.....	84
1. Le droit européen fait exception au droit à l'erreur.....	84
2. Les collectivités territoriales sont responsables pour elles-mêmes de la mise en œuvre du droit à l'erreur	84
3. Des difficultés importantes d'appropriation du dispositif demeurent au sein des administrations	85
4. La diffusion du droit à l'erreur auprès du grand public est encore trop restreinte..	86
III. LES ENSEIGNEMENTS DU DÉPLOIEMENT DU DROIT À L'ERREUR.....	86
A. LES AJUSTEMENTS QUI POURRAIENT ÊTRE APPORTÉS AU DISPOSITIF	86
1. Concernant le pilotage de la réforme	86
2. Concernant le droit à l'erreur lui-même.....	87
B. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE PORTÉE PLUS GÉNÉRALE.....	89
1. L'anticipation des délais de concrétisation est cruciale pour la sécurisation juridique des dispositifs législatifs	89
2. Les parlementaires ont un rôle important à jouer dans le suivi de la concrétisation de lois	90
PERSONNES ENTENDUES	91
GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER.....	93
DÉPLOYER L'ACTION CŒUR DE VILLE (MM. Michel Lauzzana et Vincent Thiébaud)	95
I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	96
A. DE NOMBREUX ACTEURS ONT ÉTÉ CONSULTÉS EN AMONT	96
B. LE RETARD DANS L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DU DISPOSITIF NE SEMBLE PAS AVOIR PÉNALISÉ SA MISE EN ŒUVRE.....	96
C. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS SEMBLENT AVOIR ÉTÉ BIEN INFORMÉS DES DISPOSITIFS D'AIDE À LA REVITALISATION	97
D. DES EFFORTS DE PÉDAGOGIE IMPORTANTS ONT ÉTÉ MIS EN ŒUVRE MAIS SEMBLENT ENCORE INSUFFISANTS.....	98
II. L'OVQ « CŒUR DE VILLE » : UN PREMIER BILAN POSITIF MAIS UNE APPROPRIATION DIFFÉRENCIÉE DES DISPOSITIFS SELON LES TERRITOIRES	99
A. DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE QUI FONT CONSENSUS	99
1. Une gouvernance souple et décentralisée	100
2. Un programme qui s'enrichit continuellement	100

B. UN PREMIER BILAN QUANTITATIF GLOBALEMENT POSITIF	101
1. Tant le programme ACV que le dispositif ORT semblent bien engagés.....	101
2. Il faudra néanmoins rester attentifs, dans les mois à venir, au bon déploiement de ces outils	103
C. LES CINQ PRINCIPALES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PROGRAMME	103
1. Posséder une véritable « culture de projet »	103
2. L’implication politique des élus locaux, notamment des maires	104
3. La situation géographique et les relations entre la ville centre et son intercommunalité.....	104
4. L’ingénierie dont dispose la collectivité et ses relations avec les services de l’État....	105
5. L’implication des partenaires du programme ACV.....	105
III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L’OVQ « CŒUR DE VILLE »	106
A. RENFORCER LE RÔLE JOUÉ PAR L’ÉTAT CENTRAL ET SES SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	106
1. Associer davantage les services déconcentrés aux échanges de bonnes pratiques en lien avec les dispositifs ACV et ORT	106
2. Améliorer l’appui aux collectivités en matière d’ingénierie.....	106
3. Aider les collectivités à mieux comprendre l’articulation entre les programmes mis en place par l’État.....	106
4. Améliorer l’évaluation <i>in itinere</i> du dispositif ORT.....	107
B. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE LOCALE DU PROGRAMME ACV	107
1. Affiner le pilotage des projets.....	107
2. Mieux associer un certain nombre d’acteurs à l’élaboration et au suivi des conventions ACV et ORT	107
C. RENFORCER LES AIDES DONT PEUVENT BÉNÉFICIER LES TERRITOIRES ACV ET LES ORT.....	108
1. Soutenir davantage les commerces de centres-villes	108
2. Faciliter la réhabilitation et la rénovation de l’habitat.....	108
IV. QUELQUES RECOMMANDATIONS PLUS GÉNÉRALES POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DES LOIS	109
A. PRÉVOIR UNE EVALUATION <i>IN ITINERE</i> TANT QUANTITATIVE QUE QUALITATIVE.....	109
B. ETRE ATTENTIF À LA CONCRÉTISATION, DANS LES TERRITOIRES ULTRA-MARINS, DES DISPOSITIONS VOTÉES	110
PERSONNES ENTENDUES	110
GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER.....	113
EXAMEN DU RAPPORT	115

MESDAMES, MESSIEURS,

Créée à l'été 2019, la mission d'information sur la concrétisation des lois a publié un premier rapport méthodologique en juillet 2020 ⁽¹⁾, au terme d'une vingtaine d'auditions. La démarche suivie, à la fois prospective, dans le but de repenser le rôle des parlementaires au XXI^{ème} siècle, et opérationnelle, afin d'aider les députés qui le souhaitent à suivre la mise en œuvre d'une disposition législative sur le terrain, a conduit la mission à formuler une trentaine de propositions, allant de la diffusion de bonnes pratiques à des évolutions constitutionnelles, dans le respect des équilibres de la V^{ème} République, et à établir un guide méthodologique à destination des parlementaires.

La seconde phase des travaux de la mission a consisté à mettre en œuvre ce guide. Pour ce faire, les membres de la mission ont été invités à choisir une réforme législative intervenue depuis le début de la législature, dont ils souhaitaient vérifier la bonne mise en œuvre sur le terrain. De petits groupes composés de deux à cinq députés ont été constitués pour suivre la concrétisation des cinq mesures suivantes : la mise en œuvre de la procédure pénale numérique, le déploiement des emplois francs, le soutien aux petites associations, le déploiement du droit à l'erreur dans l'administration et celui de l'Action Cœur de ville.

Leurs travaux ont été effectués entre juillet et décembre 2020. Les contraintes sanitaires imposées pour combattre la pandémie de covid-19 ont conduit à ce qu'un nombre important d'échanges se tiennent à distance, par visioconférence, mais elles n'ont pas totalement empêché les déplacements. Quatre groupes de députés ont ainsi pu se déplacer à sept reprises au total pour observer, sur le terrain, l'avancement des réformes et les difficultés rencontrées.

Ce rapport est constitué des restitutions des travaux effectués par les groupes de travail. Chaque restitution s'accompagne d'une proposition de courrier que les députés qui le souhaitent pourraient s'approprier pour faire progresser la concrétisation des différentes réformes au sein de leur circonscription.

*

Les objets législatifs retenus étaient très variés et relevaient de différents ministères. Chaque groupe de travail a appliqué à celui qui le concernait le guide méthodologique établi dans le premier rapport de la mission (et dont les grandes lignes sont rappelées au début du présent rapport). Les matières en cause étaient variées, mais la méthode s'est avérée, pour l'essentiel, adaptable à chacune. Les

(1) *Rapport de la mission d'information sur la concrétisation des lois, présenté par MM. Jean-Noël Barrot et Laurent Saint-Martin, tome I : rapport d'étape méthodologique, XI^{ème} législature, n° 3227, 21 juillet 2020.*

conclusions des travaux sont naturellement assez contrastées : certains chantiers ont avancé plus vite que d'autres, les difficultés rencontrées ne sont pas toujours les mêmes. Au-delà des cas particuliers, des enseignements transversaux peuvent néanmoins être tirés.

Au gré de leurs travaux, les députés ont ainsi constaté l'utilité que pourrait présenter un avis du Conseil d'État sur un amendement parlementaire aussi important que celui qui a permis d'introduire dans le projet de loi, devenu la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, la création du dossier pénal numérique et l'oralisation de certaines procédures de notification des droits. Ils ont aussi observé que les délais de concrétisation de certaines mesures, comme le droit à l'erreur, dont le champ d'application est très large, n'étaient pas suffisamment pris en compte dans la fixation de la date de leur entrée en vigueur, au risque de conduire à des contentieux contre ceux qui doivent les appliquer (en l'espèce, l'État et les collectivités locales).

L'établissement, dès l'étude d'impact, d'indicateurs pertinents, à la fois quantitatifs et qualitatifs, et portant sur l'ensemble des aspects de la mesure en question, apparaît indispensable au suivi de sa mise en œuvre. La pertinence de l'expérimentation de certaines réformes sur une partie du territoire national n'est pas contestée, mais l'absence d'une évaluation rigoureuse de leur efficacité avant leur extension, observée sur le nouveau dispositif des emplois francs, prive l'exercice d'une partie de son intérêt.

Une attention particulière doit être portée à la concrétisation des lois dans les outre-mer, où elle se heurte fréquemment à des difficultés spécifiques et souvent insuffisamment appréhendées. Les députés ont, une nouvelle fois, eu l'occasion de regretter que les délais de remise de rapports au Parlement ne soient pas systématiquement respectés et que les observations des inspections sur des difficultés de mise en œuvre de la loi ne soient pas toujours prises en compte par le Gouvernement. Ils ont aussi souvent constaté la persistance de lacunes dans la communication sur l'existence des dispositifs à destination de certains publics, en dépit des efforts consentis et de l'utilisation généralisée d'internet par les administrations.

Mais de bonnes pratiques ont aussi été observées. C'est le cas du suivi régulier de la mise en œuvre du programme Action Cœur de ville, assuré par un référent dans chaque préfecture, bon exemple de l'évaluation *in itinere* dont le développement fait partie des préconisations du premier rapport de la mission d'information. De même, l'utilité de la mise en place d'un comité de pilotage est très bien illustrée par l'exemple de la dématérialisation du dossier pénal.

L'application du guide méthodologique élaboré par la mission

Lors de la première phase de ses travaux, la mission a élaboré un guide méthodologique ⁽¹⁾ à destination des parlementaires souhaitant suivre la mise en œuvre d'une disposition législative sur le terrain. Ce guide comporte quatre grandes étapes chronologiques que les parlementaires peuvent suivre pour identifier et comprendre les difficultés de concrétisation d'un texte.

La première étape vise à déterminer si les difficultés d'application de la disposition législative étudiée ont été ou non anticipées lors de son élaboration. Pour ce faire, les observations faites, en amont du vote du texte, par les différentes parties prenantes et par les acteurs institutionnels comme le Conseil d'État, sont cruciales.

La deuxième étape a pour objectif d'évaluer si l'exercice du pouvoir réglementaire a pu être ou non un obstacle dans la mise en œuvre effective de la disposition législative. Il s'agit à la fois de s'assurer que les mesures réglementaires d'application ont été prises suffisamment rapidement et qu'elles sont conformes à la volonté du législateur.

La troisième étape vise à déterminer si, tant les destinataires finaux de la disposition législative que les acteurs chargés de son application, en ont une bonne connaissance et une bonne compréhension. Il s'agit alors d'évaluer les efforts de pédagogie mis en œuvre par le Gouvernement et le Parlement ainsi que la « descente » de l'information au sein des services de l'État.

La dernière étape permet, elle, de mesurer l'ampleur des difficultés d'application identifiées et d'en comprendre les causes afin d'y remédier.

Le guide méthodologique se présente sous la forme d'une chaîne de questionnements. Pour pouvoir répondre aux différentes questions, les parlementaires disposent de plusieurs outils que sont les auditions, l'envoi de questionnaires écrits, la demande – notamment auprès des services de l'État – de transmission de certains documents, les visites de terrain ainsi que l'organisation de rencontres avec des panels représentatifs de personnes concernées par la disposition législative étudiée.

Le guide méthodologique s'est révélé être très utile dans le contrôle de l'application des objets législatifs choisis par la mission. Les parlementaires ont pu obtenir les informations utiles à leur contrôle par les différents acteurs chargés de la mise en œuvre de la loi, et ce relativement facilement.

⁽¹⁾ Le guide méthodologique correspond à la troisième partie du rapport disponible au lien suivant : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/evallois/115b3227_rapport-information#

METTRE EN ŒUVRE LA PROCÉDURE PÉNALE NUMÉRIQUE (M. FABIEN GOUTTEFARDE ET MME ÉMILIE GUEREL)

Le groupe de travail sur la mise en œuvre de la procédure pénale numérique (PPN) est constitué de Mme Émilie Guerel et M. Fabien Gouttefarde. Dans le cadre de leurs travaux, les deux députés ont entendu les co-responsables du programme « PPN » pour les ministères de la Justice et de l'Intérieur, ainsi que les services chargés du numérique et des systèmes d'information de ces deux ministères. Ils ont également auditionné des représentants des avocats et l'association « France victime », présente au sein de nombreuses juridictions. Le groupe de travail s'est enfin rendu au tribunal judiciaire et à l'hôtel de police d'Amiens, site pilote de la PPN.

La PPN vise à simplifier le quotidien des acteurs de la procédure pénale en mettant fin au « tout papier » ainsi qu'à certaines formalités, parfois lourdes, qui y sont associées. Toutes les étapes de la procédure sont concernées, de la constatation de l'infraction à l'archivage du dossier. Il s'agit en un mot de réduire les désagréments du formalisme de la procédure pénale française, sans remettre en cause cet héritage historique, outil de l'égalité des citoyens devant la loi et de la garantie des droits du justiciable.

Le projet repose au premier chef sur la **dématérialisation du dossier pénal**, qui a requis l'intervention du législateur afin d'autoriser l'établissement, la conversion et la conservation des actes au format numérique. C'est le sens de l'article 50 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾, auquel le groupe de travail s'est particulièrement intéressé. La PPN nécessite en outre la conduite simultanée de plusieurs projets, parmi lesquels figurent la modernisation des outils de rédaction des procédures, la signature électronique des actes, leur transmission dématérialisée ou encore l'archivage numérique sécurisé.

Enfin, d'autres dispositifs de la loi du 23 mars 2019 participent, aux côtés de la PPN *stricto sensu*, à la transformation numérique de la justice pénale. Le groupe de travail s'est notamment intéressé à **deux items de la loi, non couverts par le suivi de « l'objet de la vie quotidienne » (OVQ)** relatif à la PPN, ce qui a permis d'aborder le suivi de leur concrétisation dans une démarche comparative. Il s'agit :

– de l'expérimentation de l'oralisation avec enregistrement audiovisuel de certaines formalités de notification des droits, autorisée par le même article 50 ;

– de la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'ouvrir le recours à une plainte en ligne pour certaines infractions, prévue à l'article 42 ⁽²⁾.

(1) Modifiant l'article 801-1 du code de procédure pénale.

(2) Créant un article 15-3-1 au sein du code de procédure pénale.

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

A. DE NOMBREUSES CONSULTATIONS ET ÉVALUATIONS *EX-ANTE* ONT ÉTÉ MENÉES

1. La PPN a fait l'objet de consultations et d'une préfiguration *ad hoc* qui s'expliquent par son champ très large

L'article 50 de la loi du 23 mars 2019 précitée, relatif au dossier pénal numérique et à l'oralisation de certaines procédures de notification des droits, est issu d'une initiative parlementaire ⁽¹⁾. Il n'a donc pas fait l'objet de développements dans l'étude d'impact, ni des consultations préalables auxquelles le projet de loi initial a été soumis. Le Conseil d'État, en particulier, n'a pas eu à se prononcer. Des travaux préalables ont cependant été menés, principalement par le Gouvernement au regard du champ large de la PPN – législatif mais également réglementaire, voire relevant des pratiques et de la culture des services.

Le premier des cinq « **chantiers de la justice** », qui ont donné lieu à la consultation des professionnels de la justice au dernier trimestre de l'année 2017, était ainsi relatif à la transformation numérique et notamment à la PPN. Près de 1 800 contributions ont été recueillies dans ce cadre, émanant par exemple de magistrats et d'agents des juridictions ainsi que de professionnels du droit. De nombreux acteurs ont en outre été entendus à l'issue de cette consultation, parmi lesquels les organisations syndicales représentatives des personnels de la justice et la CNIL. Il est ressorti de ces travaux un fort intérêt de l'ensemble des acteurs pour les gains de temps et d'efficacité escomptés de la PPN et notamment du dossier numérique. Des inquiétudes ont aussi été exprimées concernant notamment la sécurité des données et la préservation du caractère avant tout « humain » de la justice.

Les référents de ce chantier « transformation numérique » ⁽²⁾, dans leurs conclusions présentées le 15 janvier 2018, préconisaient une démarche privilégiant dans un premier temps le déploiement et l'amélioration des outils numériques existants, afin d'éviter un foisonnement d'applications expérimentales. Ils soulignaient en outre les besoins en équipements exprimés par les magistrats et agents (ordinateurs ultraportables et téléphones sécurisés, mise à disposition de tablettes connectées en audience, *etc.*).

Dans le cadre du programme « PPN » mis en œuvre conjointement par les ministères de la Justice et de l'Intérieur à partir de janvier 2018, **une mission de préfiguration a précisé les options retenues** et leurs implications pour les services,

(1) *Amendements identiques, adoptés en première lecture par la commission des lois de l'Assemblée nationale, n^{os} CL877 et CL762 des rapporteurs, Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris, et du groupe La République en Marche (réunion du 8 novembre 2018, compte rendu n^o 20).*

(2) *MM. Jean-François Beynel, premier président de la cour d'appel de Grenoble, et Didier Casas, secrétaire général de Bouygues Télécom.*

notamment en matière de coûts ou d'effectifs. Le rapport de la mission ⁽¹⁾ présente un calendrier conduisant à la généralisation de la PPN à partir de 2022, après un déploiement progressif ciblant certains types de procédures (délits au préjudice mineur et dont l'auteur est inconnu, appelés « petits X », et affaires correctionnelles) et des ressorts juridictionnels « pilotes » (Amiens et Blois).

L'adaptation des outils numériques existants

La mission de préfiguration prévoyait une **démarche en deux temps, conduisant d'abord à l'amélioration des outils existants** afin de les rendre compatibles avec la PPN, avant leur éventuel remplacement. Elle identifiait deux priorités :

- l'adaptation des logiciels de rédaction des procédures du ministère de l'Intérieur, utilisés par les services enquêteurs par exemple pour la saisie des procès-verbaux, et notamment l'ajout d'une fonction « signature électronique » dès 2019. Ces logiciels auront ensuite vocation à être remplacés, afin de renforcer leur interopérabilité et la capacité des agents à saisir des procédures « en mobilité » – hors des locaux de police ou de gendarmerie. *Scribe* devrait ainsi se substituer en 2021 à l'actuel logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN). Dans la gendarmerie nationale, un logiciel LRPGN-NG (nouvelle génération) est en cours de développement ;
- la modernisation des outils numériques du ministère de la Justice, notamment des logiciels « numérisation des procédures pénales » (NPP), afin qu'il puisse recevoir les procédures transmises et reconnaître la signature électronique, et « Cassiopée » (recueil des informations principales de la procédure), afin de « l'interfacer » avec les autres applicatifs. À terme, le remplacement de NPP était également anticipé par la mission de préfiguration.

Les rapporteurs du projet de loi pour la commission des lois de l'Assemblée nationale ont à leur tour entendu les acteurs concernés dans le cadre des auditions préparatoires à leurs travaux ⁽²⁾.

2. La plainte en ligne a fait l'objet des procédures habituellement réservées aux projets de loi

L'article 42 de la loi du 23 mars 2019, relatif à la plainte en ligne, était pour sa part inscrit dès l'origine dans le projet de loi. Il a donc fait l'objet d'une évaluation *ex ante* dans le cadre de l'étude d'impact du projet et a été soumis à l'avis du Conseil d'État.

Celui-ci a relevé le caractère satisfaisant de l'étude d'impact, qui est effectivement étoffée en ce qui concerne la plainte en ligne. L'étude rappelle notamment les outils existants – notamment la pré-plainte en ligne – et justifie le

(1) *Ministères de la justice et de l'intérieur*, « Procédure pénale numérique », rapport de la mission de préfiguration, 31 mars 2018.

(2) *Assemblée nationale, rapports de Mme Laetitia Avia et M. Didier Paris, rapporteurs, sur les projets de loi ordinaire et organique de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et relatif au renforcement de l'organisation des juridictions, XVème législature, n^{os} 1396 et 1397, novembre 2018.*

choix d'un dispositif restreint à un nombre limité d'infractions mais étendu aux signalements, en détaillant les conséquences juridiques du dispositif proposé.

Elle anticipe également l'impact du dispositif :

– sur les services judiciaires : « *il ne pourrait y avoir un impact qu'indirect, si la facilité ouverte de porter plainte en ligne conduisait à un accroissement du nombre de plaintes déposées* ». Des ajustements informatiques seront cependant nécessaires, notamment concernant l'outil « Cassiopée » ;

– sur les services du ministère de l'Intérieur : « *ces dispositions supposent la mise en place de traitements spécifiques, et de brigades ou unités spécialisés pour traiter les plaintes en ligne* ».

B. LES DÉCRETS D'APPLICATION ONT ÉTÉ PRIS ET LE DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE CONTINUE DE S'ÉTOFFER

1. L'application réglementaire de la loi

Les **deux décrets d'application** appelés par les articles 50 et 42 de la loi du 23 mars 2019 ont été pris. Il s'agit de décrets simples, n'ayant pas été soumis à l'avis du Conseil d'État :

– le premier, relatif notamment à la procédure pénale numérique et à la plainte en ligne, est intervenu le 24 mai 2019 ⁽¹⁾, soit 2 mois après la publication de la loi ;

– le second, relatif à l'expérimentation de l'enregistrement numérique des formalités de notification des droits, date du 20 décembre 2019 ⁽²⁾, soit 9 mois après la publication de la loi.

Concernant le dossier de procédure numérique, la rapidité de l'application réglementaire et son contenu ont contribué à la bonne concrétisation du dispositif. L'article 3 du décret du 24 mai 2019 insère un nouveau chapitre dans la partie réglementaire du code de procédure pénale. Il autorise notamment la transmission numérique des actes, fixe la liste des catégories de personnes autorisées à les établir, convertir, transmettre et consulter, et précise les modalités de la signature électronique. Il est complété sur le plan technique par un arrêté conjoint

(1) Décret n° 2019-507 du 24 mai 2019 pris pour l'application des dispositions pénales de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relatives à la procédure numérique, aux enquêtes et aux poursuites.

(2) Décret n° 2019-1421 du 20 décembre 2019 portant application de l'article 50 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Aucun rapport n'a été établi en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Les raisons de ce délai supérieur à 6 mois ne sont donc pas connues.

des ministres de la Justice et de l'Intérieur⁽¹⁾. L'article 4 prévoit les modalités selon lesquelles les réquisitions judiciaires pourront donner lieu à une transmission de documents par voie électronique.

Concernant le dépôt de plainte en ligne, l'application réglementaire a pris plus de temps. Le décret du 24 mai 2019, qui rappelle le caractère facultatif de la plainte en ligne par rapport au dépôt de plainte physique et prévoit les modalités d'information des usagers, devait être complété par des arrêtés conjoints des ministres de la Justice et de l'Intérieur. Ces arrêtés ont été publiés à la fin du mois de juin 2020⁽²⁾. Ils autorisent la création d'une plateforme de plainte en ligne dénommée « THESEE » pour trois catégories d'atteintes aux biens commises sur internet. Le service, qui pourrait être opérationnel d'ici la fin de l'année 2020, sera accessible depuis le portail « *Service public* » et la connexion possible depuis « *FranceConnect* » – par exemple avec l'identifiant fiscal de l'utilisateur.

Enfin, **l'expérimentation de l'oralisation de certaines formalités de notification des droits**, qui n'est autorisée que jusqu'au 1^{er} janvier 2022, ne pourra débuter que lorsqu'un arrêté conjoint des ministres de la Justice et de l'Intérieur, prévu par le décret du 20 décembre 2019, aura précisé la liste des services ou unités de police judiciaire concernés.

2. Les actes réglementaires complémentaires requis par la PPN

En raison de son champ très large, la procédure pénale numérique requiert l'intervention du pouvoir réglementaire autonome, en complément de l'application de la loi. Des actes ont ainsi été pris alors même que le groupe de travail menait ses travaux, ou sont encore attendus :

– le décret n° 2020-767 du 23 juin 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « dossier pénal numérique » a autorisé la création de l'outil DPN, qui remplacera à terme NPP pour la gestion des procédures. Cette nouvelle application apportera notamment des améliorations quant à l'établissement des pièces nativement numériques et à la signature électronique des actes. La CNIL⁽³⁾ a émis plusieurs recommandations et réserves, allant notamment dans le sens d'une limitation aux seules personnes strictement nécessaires de l'accès au dispositif, qui ont conduit à des adaptations du projet de décret ;

– il ressort des auditions menées par le groupe de travail qu'un texte réglementaire doit encore autoriser le lien entre le logiciel de rédaction de procédures

(1) Arrêté du 6 septembre 2019 fixant les modalités d'application des articles D. 589 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la procédure pénale numérique.

(2) Arrêtés du 26 juin 2020 relatif aux plaintes par voie électronique et portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « traitement harmonisé des enquêtes et des signalements pour les e-escroqueries » (THESEE).

(3) CNIL, délibération n° 2020-036 du 12 mars 2020. Voir notamment son 7. pour une synthèse des points d'attention évoqués.

de la gendarmerie nationale (LRPGN) et les autres outils numériques de la PPN. Un projet de décret en ce sens a été soumis à la CNIL, qui l'a examiné lors de sa séance du 1^{er} octobre 2020 ⁽¹⁾. Il n'a pas été publié à ce jour. Seule la police nationale est pour le moment associée à l'expérimentation de la PPN, comme le groupe de travail a pu le constater au cours du déplacement effectué à Amiens.

C. LA PPN A FAIT L'OBJET D'EFFORTS DE PÉDAGOGIE IMPORTANTS ET D'UNE BONNE INFORMATION DES ACTEURS GRÂCE À LEUR ASSOCIATION CONTINUE AU PROJET

Les dispositions étudiées par le groupe de travail n'étant pas encore pleinement mises en œuvre sur le terrain, les efforts de pédagogie sont appelés à se poursuivre et à s'amplifier, au niveau central comme au sein des services concernés.

La dématérialisation de la procédure, qui est actuellement expérimentée dans le ressort de plusieurs juridictions, ne doit ainsi être étendue à l'ensemble du territoire qu'à partir de 2022. **Le besoin d'information concerne avant tout les administrations et les agents**, dont la procédure pénale numérique modifie concrètement les pratiques. En plus de plaquettes d'information générales, les différents acteurs concernés ont fait l'objet d'initiatives plus ciblées. À titre d'exemples :

– les magistrats du parquet et, pour information, les présidents des juridictions judiciaires, ont été destinataires d'une circulaire du 25 mars 2019 de la ministre de la Justice présentant les principales mesures de la loi du 23 mars 2019 et notamment la procédure pénale numérique ;

– les services enquêteurs concernés (police et, à terme, gendarmerie) peuvent se référer, pour les questions procédurales, à des documents établis par le ministère de l'Intérieur. Ainsi, une « politique » commune relative à la signature électronique en matière pénale a été approuvée conjointement par le DGPN et le DGGN le 17 avril 2019, afin d'informer les agents sur le dispositif et sur la marche à suivre ;

– les archives départementales du Loir-et-Cher et de la Somme, ainsi que les autres services départementaux des archives, pour information, ont été destinataires d'une « fiche de présentation des impacts archivistiques » de la dématérialisation de la procédure dans les juridictions, établie le 24 septembre 2019 par les ministères de la Culture et de la Justice.

Au niveau des juridictions et des services enquêteurs, la pédagogie du dispositif a été assurée dès le lancement des expérimentations à travers l'**association continue des agents**. Cela a été le cas au tribunal judiciaire d'Amiens, où le groupe

(1) *Ordre du jour de la CNIL du 1^{er} octobre 2020 : projet de délibération portant avis sur un projet de décret portant modification du décret n° 2011-111 du 27 janvier 2011 autorisant la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur d'un traitement automatisé de données à caractère personnel d'aide à la rédaction des procédures (LRPGN). Cette délibération de la CNIL n'a pas encore été publiée.*

de travail s'est rendu, grâce à des travaux en ateliers, des actions de communication interne et des tests auxquels les agents ont pu contribuer. L'accompagnement des personnels a été facilité par l'utilisation, dans les premiers temps de l'expérimentation, des outils numériques préexistants, renforcés de nouvelles fonctionnalités. À terme, la généralisation de la PPN, qui devrait débuter en 2022, rendra nécessaire une adaptation de la formation des agents à tous les niveaux. Les acteurs de la formation initiale, comme l'École nationale des greffes (ENG), devront par exemple y être associés.

À titre de comparaison, les dispositifs de plainte en ligne et d'oralisation expérimentale des formalités de notification des droits ne semblent pas avoir fait l'objet d'initiatives de pédagogie ciblées afin de préparer leur future mise en œuvre.

II. LE PROGRAMME « PPN » : UN CHAÎNAGE VERTUEUX DE LA CONCRÉTISATION PORTÉ PAR LE FORT ENGAGEMENT DES ACTEURS CENTRAUX ET DE TERRAIN

A. UNE APPROCHE PROGRESSIVE AYANT DÉJÀ MONTRÉ LES BÉNÉFICES CONCRETS DE LA PPN

1. Un déploiement par vagues successives

Eu égard à son ampleur et à ses conséquences concrètes sur le travail de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, **la PPN a été mise en œuvre progressivement, selon une logique de « vagues » successives**. Les ressorts des tribunaux judiciaires d'Amiens et Blois ont dans un premier temps été sélectionnés avant même la promulgation de la loi du 23 mars 2019 afin d'expérimenter, dès le mois d'avril 2019 et à l'issue d'une phase préparatoire, la transmission de procédures « petits X » (« PPN Lab 1 »), puis d'autres affaires, notamment correctionnelles (« PPN Lab 2 »). Le taux de dossiers dématérialisés dans ces deux sites a par la suite été progressivement accru et l'expérimentation se poursuit dans l'objectif d'une dématérialisation totale des procédures concernées. À Amiens, où le groupe de travail s'est rendu, l'intégralité des procédures « petits X » et correctionnelles traitées par la police nationale devraient ainsi être numériques dès le début de l'année 2021.

À la suite des « Lab » d'Amiens et Blois, la **dématérialisation des procédures dites « petits X » et des affaires correctionnelles** a été initiée sur d'autres sites, selon la même approche par vagues successives. Le succès de cette démarche a conduit à une accélération du calendrier défini par la mission de préfiguration. En 2022, le traitement numérique des « petits X » devrait être généralisé sur l'ensemble du territoire national. Dans trente départements, répartis dans les ressorts des différentes cours d'appel afin de favoriser un essaimage du dispositif, l'intégralité des procédures correctionnelles seront également dématérialisées, de leur transmission par les services enquêteurs jusqu'à l'audience. Certains outils numériques de la PPN ont d'ores et déjà fait l'objet d'un déploiement

2. Un dispositif conçu en tenant compte des réalités de terrain

Les sites pilotes d’Amiens et Blois ont été considérés les plus pertinents pour apprécier la concrétisation de la procédure pénale à la suite d’une analyse de leur situation :

– les deux sites sont situés à proximité de Paris, ce qui a facilité les échanges avec les ministères responsables ;

– leur niveau d’activité, ni trop élevé ni trop faible, a permis de tirer des conclusions susceptibles d’être utilisées pour le déploiement de la PPN sur d’autres sites. La juridiction de Blois (groupe 3) est par ailleurs d’une dimension moins importante que celle d’Amiens (groupe 2) ⁽¹⁾, ce qui a permis de s’assurer que la concrétisation de la PPN pouvait se dérouler sans encombre dans différents environnements ;

– les deux juridictions étaient enfin déjà engagées dans une démarche de numérisation des procédures, avant même l’expérimentation. Ainsi, à Amiens, 3 000 procédures – principalement correctionnelles – sur un total annuel de 43 000 environ faisaient déjà l’objet d’un traitement partiellement dématérialisé avant l’expérimentation.

Le succès de la concrétisation progressive de la PPN résulte aussi de l’utilisation des outils numériques déjà déployés, qui a facilité l’appropriation par les agents des nouvelles pratiques et procédures. Cette démarche, qui n’a pas été possible pour la justice civile du fait de la conception même des outils numériques existants, explique pour partie le calendrier moins ambitieux retenu dans cette matière.

3. Des premiers résultats positifs ayant permis de lever les craintes initiales et d’envisager une généralisation du dispositif

Comme le groupe de travail l’a constaté à Amiens, la mise en œuvre de la PPN, bien que progressive, a initialement soulevé plusieurs craintes, par exemple liées :

– à l’appréhension d’un dispositif complexe, ayant vocation à terme à concerner un nombre de dossiers très important et devant dans un premier temps coexister avec la procédure « papier » ;

– aux enjeux de management et notamment à la difficulté d’entraîner l’ensemble des agents dans la démarche, y compris ceux, souvent proches de la retraite, qui ont une maîtrise limitée des technologies numériques et doivent pourtant accepter de modifier leurs méthodes de travail ;

(1) Le ministère de la Justice classe les juridictions en quatre groupes en fonction de leur niveau d’activité. Les tribunaux les plus importants appartiennent au groupe 1 ; ceux qui traitent les volumes d’activité les plus faibles sont rattachés au groupe 4.

– aux conséquences potentiellement graves – notamment en matière de droits et libertés ou au regard du délai contraint dans lequel s'exercent certaines procédures – qu'entraînerait un dysfonctionnement technique ou humain lié à la transition numérique. Étaient particulièrement craintes des pertes de données, ou des atteintes à leur intégrité ou à leur confidentialité, de nature à porter atteinte au principe du contradictoire, à l'égalité des armes ou encore à la protection des données personnelles des justiciables ;

– à l'exigence tenant à ce que l'expérimentation menée soit précisément suivie et documentée, en vue de la rendre reproductible sur d'autres sites.

Plusieurs apports de la PPN ont également été anticipés dès l'origine. Pour certains services, il s'agit d'un allègement important de charges répétitives et parfois lourdes – par exemple le temps nécessaire à l'impression en plusieurs exemplaires, au transport et à la manipulation de dossiers volumineux ou l'obligation de signature page par page de certains actes « papier », désormais supprimée. La rapidité des échanges dématérialisés a aussi été perçue comme particulièrement utile pour des procédures exercées dans des délais contraints – c'est notamment le cas du défèrement qui peut être décidé à l'issue d'une garde à vue.

À Amiens, comme dans les autres sites sélectionnés, **l'expérimentation a permis de lever les craintes initiales** et de confirmer l'intérêt d'une poursuite du déploiement du programme « PPN ». Aucun problème majeur de sécurité informatique ou de perte de données n'a été constaté. La tenue des audiences s'est par exemple trouvée simplifiée et accélérée par la possibilité de communiquer des pièces par voie électronique. Les avantages environnementaux de la PPN ont aussi pu être confirmés : à Amiens, à la date du déplacement du groupe de travail, l'équivalent de 6 millions de feuilles de papier annuelles était économisé grâce au dossier dématérialisé. Comme l'a indiqué le chef de la sûreté départementale de la Somme, la PPN a reçu l'adhésion des agents, qui aspirent désormais à la généralisation du dispositif, afin d'éviter la coexistence de deux procédures, l'une écrite, l'autre numérique.

B. UN PILOTAGE EFFICACE MARQUÉ PAR UNE ADAPTATION EN CONTINU AUX BESOINS DE TERRAIN ET AUX CIRCONSTANCES

1. Un pilotage marqué par des liens très étroits entre les acteurs centraux et les sites expérimentateurs

Au niveau central, **le pilotage du programme « PPN » est exercé conjointement par les ministères de la Justice⁽¹⁾ et de l'Intérieur⁽²⁾**. Deux

(1) Directions des services judiciaires et des affaires criminelles et des grâces et service des systèmes d'information et de communication.

(2) Directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du numérique et service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.

co-responsables, MM. Haffide Boulakras et Philippe Vignes, en assurent la coordination. Ils participent également au suivi de l'OVQ « PPN », selon les modalités prévues par la circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019 relative au suivi des priorités de l'action gouvernementale, qui prévoit notamment des réunions interministérielles à intervalles de six semaines et l'information du président de la République sur le déploiement du dispositif.

Au sein des juridictions expérimentatrices, des **comités de pilotage locaux** ont été mis en place. À Amiens, ce COPIL est composé du président de la juridiction, du procureur de la République, d'autres représentants du siège et du parquet, ainsi que des directeurs et d'un agent du greffe. Par ailleurs, des conventions ont été passées entre le ministère de la Justice et les cours d'appel dont relèvent les juridictions expérimentatrices, couvrant notamment les moyens humains alloués, les dotations matérielles ou les dispositifs de formation et d'assistance.

Dans la Somme, les services du tribunal judiciaire d'Amiens comme de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP80) soulignent la qualité de leur relation avec les acteurs centraux du pilotage de la PPN. L'ensemble des problèmes rencontrés – à titre d'exemple, le délai trop long d'envoi d'un fichier – ont pu être signalés. Ces remontées d'informations ont donné lieu à des discussions ou à la proposition de solutions, dans une démarche de développement « en amélioration continue ». De nombreux déplacements de terrain ont par ailleurs été organisés. Ce **sentiment des acteurs locaux de pouvoir compter sur un réel accompagnement** est apparu comme l'une des clés du succès de la concrétisation de la PPN.

2. Une association étroite des agents et des acteurs de la chaîne pénale afin de tenir compte de leurs besoins et de leurs contraintes

Au-delà des responsables des services qui mettent en œuvre la PPN, l'ensemble des acteurs directement concernés qui ont été auditionnés ou rencontrés ont exprimé leur satisfaction quant au dispositif et partagent le **sentiment d'avoir été consultés et associés dans de bonnes conditions**.

C'est notamment le cas des avocats. Les représentants de la Conférence des bâtonniers ont ainsi indiqué que les bâtonniers d'Amiens et Blois avaient accueilli avec bienveillance l'expérimentation menée dans ces ressorts juridictionnels et souhaitent désormais un déploiement plus large de la PPN. Il ressort des travaux du groupe que les instances représentatives des avocats sont confiantes dans la capacité du cadre collaboratif qui a été mis en place à répondre aux interrogations qui demeurent. Des conventions ont déjà été passées entre le ministère de la Justice et les représentants des professionnels du droit – notamment les avocats et les huissiers – afin de prévoir les modalités techniques de la participation de ces acteurs à la PPN.

Les agents administratifs des juridictions et des services enquêteurs ont également le sentiment d'avoir été entendus, de sorte par exemple que **les dotations en matériel ont généralement été perçues comme adaptées à l'ampleur du projet**, les besoins ayant été correctement anticipés dans le cadre de la préfiguration effectuée au niveau central et déclinée localement. À Amiens, ont ainsi été distribués les matériels nécessaires à la signature électronique des actes par les agents, les usagers ou les autres professionnels comme les avocats ou les interprètes (dalles tactiles ou écrans compatibles avec le module de signature « Signa »). Les agents ont également été dotés en ordinateurs « ultraportables ». Le télétravail a ainsi pu se développer, grâce notamment à la distribution de cartes d'identification sécurisées propres à chaque agent. Les magistrats peuvent par ailleurs se rendre en audience munis d'un simple ordinateur qui se substitue aux volumineux dossiers « papier ». Des écrans supplémentaires ont été acquis, ainsi que d'autres matériels nécessaires, comme des scanners.

Enfin, **les services expérimentateurs ont pu adapter leur organisation en fonction des contraintes** pesant sur les agents et des réalités de terrain. Une mise en œuvre trop rigide de la PPN aurait en effet pu représenter une charge trop importante pour certaines administrations. Ainsi, au sein de la DDSF de la Somme, à la date de la visite du groupe de travail, la procédure numérique n'était pas mise en œuvre certains jours de la semaine. Le week-end notamment, les services administratifs fonctionnant avec un nombre plus restreint de personnels, la procédure « papier », souvent mieux maîtrisée par les agents, prévalait. Le déploiement plus large de la PPN, ainsi que le développement du logiciel de rédaction « Scribe » spécialement conçu pour la PPN, devraient progressivement permettre d'alléger les contraintes liées à la coexistence de deux procédures.

3. Une adaptation *in itinere* aux circonstances et opportunités rencontrées

Le déploiement du programme « PPN » a été marqué par une **adaptation continue aux difficultés et aux circonstances rencontrées**, tant dans ses modalités pratiques que dans son calendrier. À titre d'exemple, dans le contexte de reprise de l'activité judiciaire à l'issue de la première période de confinement liée à l'épidémie de covid-19, la mise en œuvre de la plateforme d'échange de fichiers entre l'administration et les acteurs extérieurs (PLEX) a pu être accélérée. Le **déploiement national anticipé de PLEX** a été décidé le 12 mai 2020, dans le cadre d'un accord entre le ministère de la Justice et le Conseil national des barreaux, afin de soutenir les plans de reprise d'activité des juridictions. Ce déploiement sera prolongé dans l'attente d'une convention plus large sur la communication électronique pénale. La plateforme, qui permet l'échange de fichiers occupant jusqu'à 1 gigaoctet de mémoire, ainsi que leur compression, représente une simplification considérable par rapport aux envois par courriel notamment.

Comme l'a indiqué la Conférence des bâtonniers, **les tribunaux judiciaires « pilotes » d'Amiens et Blois ont été parmi ceux qui ont pu fonctionner le mieux pendant la crise sanitaire** du printemps 2020, comparativement à des juridictions proches et de dimension similaire. Le matériel distribué dans le cadre de la PPN et les protocoles mis en place notamment pour le télétravail et l'échange de fichiers ont permis une continuité de l'activité qui n'a pas été possible dans toutes les juridictions.

III. LES DIFFICULTÉS QUI RESTENT À SURMONTER : QUELQUES CONSTATS ET PROPOSITIONS

A. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PPN

1. Des difficultés techniques et pratiques demeurent, mais devraient trouver une solution dans le cadre actuel du pilotage de la PPN

Quelques difficultés techniques et points de questionnement ont été signalés par les interlocuteurs du groupe de travail, mais devraient pouvoir trouver une solution dans le cadre d'échanges avec les instances de pilotage du programme « PPN » :

– des dossiers dématérialisés ont pu, à certaines occasions, être transmis sans indexation des pièces, notamment à Blois. La tenue de l'audience et, de manière générale, la consultation des actes peuvent s'en trouver fortement ralenties ;

– la mise à disposition de tablettes en audience à destination des avocats ne leur offre pas à elle-seule la réactivité nécessaire à leur travail. Dans les procédures d'urgence (traitement en temps réel et comparutions immédiates notamment), la prise de connaissance tardive de pièces parfois volumineuses n'apparaît pas compatible avec le rythme des audiences. Les représentants de la profession soulignent qu'un travail sur ordinateur demeure nécessaire en amont. Cela suppose à la fois un envoi préalable systématique des procédures *via* PLEX avant l'audience et la mise en place d'un réseau « Wifi » spécifique aux avocats dans les juridictions – le réseau mobile « 4G » étant parfois indisponible ou insuffisant. Des discussions avec le ministère de la Justice sont en cours à ce sujet ;

– en cas de panne des applicatifs externes reliés aux outils « PPN », comme ceux des avocats dont les représentants ont soulevé cette question, les règles pourraient utilement être éclaircies. Une suspension des délais applicables en cas d'impossibilité matérielle de transmettre une pièce pourrait par exemple être envisagée.

La PPN doit par ailleurs, dans toute la mesure du possible, **offrir des applicatifs complets qui ne contraignent pas les agents à trouver des solutions alternatives**, souvent coûteuses en temps et en ressources. À titre d'exemple, il nous

a été signalé que certaines vidéos non prises en charge continuaient, même dans le cadre de procédures numériques, à être transmises par CD-ROM. Cette situation devrait pouvoir trouver une solution dans le cadre des échanges entre les comités de pilotage locaux et les services centraux.

La réussite de la PPN ne dépend par ailleurs pas de la seule volonté de l'administration. Les avocats, dans le cadre de leurs instances représentatives, devront ainsi mener un travail important afin que chacun puisse se saisir des nouveaux outils numériques. C'est le cas en ce qui concerne l'inscription au réseau privé virtuel des avocats (RPVA), véritable porte d'entrée de la PPN pour ces professionnels, notamment vers PLEX. À ce jour, 20 000 avocats environ sur les près de 70 000 en activité ne disposent pas d'un accès à ce réseau, qui est conditionné par l'achat d'une clé sécurisée – son prix est de 135 euros par périodes de 3 ans. Afin que tous ces professionnels puissent accéder aux procédures numériques, le Conseil national des barreaux joue un rôle de promotion et de pédagogie qui devra s'accroître pour accompagner la montée en charge de la PPN. **C'est un état d'esprit qu'il s'agit de faire évoluer** : beaucoup d'avocats pénalistes sont habitués à être physiquement présents au sein de la juridiction, y compris lorsque leur déplacement est uniquement motivé par la communication ou la réception de pièces de procédure. **Une véritable culture numérique doit également être promue** afin par exemple de mettre un terme aux pratiques de partage d'identifiants par plusieurs professionnels, incompatibles à la fois avec la PPN et avec les exigences de sécurité et de confidentialité des données.

2. Certaines adaptations de l'organisation du programme seraient aussi souhaitables

Le groupe de travail a pu constater, au cours des auditions et du déplacement effectué, que la concrétisation de la PPN n'était que marginalement entravée par des défaillances techniques. Comme l'ont indiqué les chefs de services de la DDSF de la Somme, **la plupart des problèmes constatés relèvent du management ou de l'organisation des services.**

À Amiens, l'organisation du support informatique semble ainsi avoir été insuffisamment adaptée aux nouveaux besoins qui ont résulté de l'expérimentation. Les demandes, traitées au niveau régional et sans la présence d'un informaticien au sein de la juridiction, sont en outre soumises à un système de tickets validés au niveau central, source de lourdeurs. Certains matériels – notamment les ordinateurs portables perçus par les agents de greffe – ont en conséquence été configurés par les personnels eux-mêmes. La montée en charge de la PPN et plus largement du numérique dans les juridictions et les services enquêteurs rendra d'autant plus nécessaire la **mise en place de structures au plus proche du terrain**, notamment en ce qui concerne le support informatique.

Par ailleurs, l'évolution de la législation, notamment pénale, nécessite parfois une **adaptation des outils en adéquation avec les textes qui peut prendre du temps ou s'avérer coûteuse**. Ainsi, le sursis probatoire mis en place par la loi du 23 mars 2019 n'a pas encore été pris en compte par l'application « Cassiopée », ce qui oblige les agents à trouver des expédients – en l'occurrence à l'aide de *copier-coller*. Il en résulte un risque d'erreur dans les décisions ou de vice de procédure. Ces coûts et problématiques concrètes liés aux dispositions nouvelles doivent être précisément évalués en amont de leur vote. C'est le rôle de l'étude d'impact des projets de loi, dont la qualité est primordiale. Une forme d'analyse d'impact pourrait en outre être étendue aux initiatives parlementaires – propositions de lois comme principaux amendements.

Les expérimentations menées à Amiens et Blois montrent l'utilité du pilotage mené au niveau local. Au-delà des échanges informels entre les juridictions et les services enquêteurs, qui semble fonctionner de manière satisfaisante, la mise en place d'instances interministérielles locales de coordination réunissant les différents chefs de services à intervalle régulier pourrait s'avérer utile. À titre d'exemple, les gains de temps et de ressources induits par la PPN peuvent varier d'un service à l'autre. Une telle structure permettrait de disposer d'une évaluation exhaustive, sur l'ensemble du ressort juridictionnel, des transferts de charge.

Enfin, comme le groupe de travail a pu le constater au cours de l'audition de l'association « France victime », dont dépend le bureau d'aide aux victimes du tribunal judiciaire d'Amiens, et au cours du déplacement, **l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale ne sont pas encore pleinement associés à la PPN**. C'est notamment le cas des acteurs intervenant postérieurement à l'audience, par exemple pour l'exécution des peines. Leur participation est toutefois prévue à terme. Les associations d'aide aux victimes ne disposent pas, pour leur part, d'un accès aux outils « PPN ». La CNIL a en effet strictement limité de tels accès. Des droits d'accès restreints, limités aux seules informations strictement nécessaires, pourraient être envisagés afin de remédier à ce problème.

B. LES PROPOSITIONS PLUS GÉNÉRALES DU GROUPE DE TRAVAIL

1. L'association et l'information des parlementaires

Introduit dans le projet de loi par un amendement, le dossier pénal numérique a donné lieu à des consultations préalables *ad hoc*, sans recours à une étude d'impact ou à la consultation du Conseil d'État. Dans de telles situations, l'association des parlementaires gagnerait à être systématiquement renforcée. Elle pourrait prendre la forme d'une information des commissions législatives compétentes qui pourraient, si elles le souhaitent, associer un ou plusieurs de leurs membres aux travaux préalables.

En outre, même si l'absence de saisine du Conseil d'État ne semble pas avoir été un frein à la concrétisation des dispositions législatives relatives au dossier pénal numérique, la possibilité d'un avis du Conseil sur les amendements qui le requièrent particulièrement pourrait être bénéfique à d'autres dispositifs.

2. Les bonnes pratiques qui pourraient bénéficier au suivi d'autres dispositions

Les enseignements tirés de la concrétisation de la PPN ne sont pas tous transposables à d'autres dispositifs. Le dossier dématérialisé, s'il a des conséquences indirectes pour les justiciables, n'est notamment pas marqué par la nécessité d'informer largement le grand public, ni conditionné au recueil de leur adhésion. Le programme concerne en premier lieu l'administration elle-même, ainsi que les professionnels du droit, organisés en instances représentatives, ce qui a contribué à son pilotage efficace et collaboratif.

Toutefois, certaines bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre du programme « PPN » pourraient bénéficier à d'autres dispositifs, et notamment à la plainte en ligne et à l'expérimentation de l'oralisation de certaines notifications de droits, exclus de l'OVQ mais également étudiées par le groupe de travail.

Ces deux dispositifs se heurtent à des obstacles et réticences importants :

– l'oralisation de certaines procédures nécessite la mise à disposition des services enquêteurs de locaux et de matériels permettant un enregistrement audiovisuel sûr et exploitable. Les avocats y voient par ailleurs un risque pour les droits du justiciable dès lors que l'exploitation des enregistrements pourrait impliquer leur consultation exhaustive si aucun système d'indexation par mots-clés ou de retranscription écrite n'était mis en place ;

– la plainte en ligne nécessite de se doter des moyens de certifier à distance l'identité du plaignant. Si elle venait à concerner un nombre important d'infractions, elle risquerait en outre d'entraîner un accroissement important du nombre de procédures introduites sans motif réel.

Les deux projets s'inscrivent dans une démarche nettement moins volontariste que la dématérialisation de la procédure pénale, ce qui explique en partie leur mise en œuvre plus lente n'ayant pas encore abouti à une concrétisation dans la vie quotidienne des citoyens. Si la priorisation des politiques publiques peut s'expliquer par les enjeux et les bénéfices escomptés, elle ne doit pas conduire à remettre en cause des dispositifs votés par le Parlement.

La plainte en ligne et l'oralisation de certaines formalités pourraient donc utilement trouver leur place au sein de l'arbre constitué de multiples branches qu'est le programme « PPN » ou, à défaut, au sein d'un suivi plus large de la transformation numérique de la chaîne judiciaire. Leur concrétisation bénéficierait en outre à coup

sûr de la mise en place de comités de pilotage, selon le modèle de la PPN, afin de nouer un lien entre les acteurs centraux et locaux. Ce lien, nécessaire en amont de la mise en œuvre du dispositif, ne semble pour le moment pas avoir été établi.

*

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la justice**

- M. Haffide Boulakras, co-directeur du programme « Procédure pénale numérique »
- M. Jean-Baptiste Lapeyrie, sous-directeur, adjoint technique au chef du service des systèmes d'information et de communication
- M. Alexandre Barbot, responsable du domaine pénal au service des systèmes d'information et de communication

- **Ministère de l'intérieur**

- M. Philippe Vignes, co-directeur du programme « Procédure pénale numérique »
- M. Vincent Niebel, directeur du numérique
- M. Marc Boget, général de brigade, adjoint au directeur du numérique, chef de service
- M. Bruno Poirier-Coutansais, général de corps d'armée, chef du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure

- **Conseil national des barreaux**

- Me Vincent Penard, membre de la commission « libertés droits de l'homme »

- **Conférence des Bâtonniers**

- M^e Philippe Baron, vice-président

- **Conseil de l'Ordre**

- Me Éric Le Quellenec
- Me Edmond-Claude Frety

- **Association France victimes**

- M. Jérôme Bertin, directeur général
- Mme Isabelle Sadowski, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes

Déplacement à Amiens

- **Tribunal judiciaire d'Amiens**

- M. Dominique Lenfantin, président du TJ

- M. Alexandre de Bosschère, procureur de la République

- **Hôtel de police d'Amiens**

- M. David Prud'homme, directeur départemental de la sécurité publique de la Somme

- M. Cyril Pizoird, commissaire de police, chef de la sûreté départementale

- M. Éric Bauer, commandant de police

- M. Clément Chatelain, commandant de police

GUIDE SYNTHÉTIQUE

Le dispositif en quelques mots

- *Objectif du programme* : simplifier le quotidien des acteurs de la procédure pénale en mettant fin au « tout papier », notamment grâce au **dossier pénal numérique**.
- *Déploiement et périmètre* : expérimentations menées dans le ressort des tribunaux judiciaires d'Amiens et Blois depuis 2019 (« PPN Lab ») ; déploiement progressif de la PPN dans d'autres ressorts juridictionnels avec l'objectif, en 2022, d'un traitement numérique des dossiers dits « petits X » (atteintes aux biens de faible gravité dont les auteurs sont inconnus) sur l'ensemble du territoire et des affaires correctionnelles dans 30 départements.
- *Acteurs concernés* :
 - **Services enquêteurs** de la police et de la gendarmerie nationales (établissement numérique et signature électronique des actes, procédures « en mobilité », transmission dématérialisée des dossiers) ;
 - **Juridictions pénales** (adaptation des greffes aux nouveaux outils de gestion des procédures, adaptation du travail du parquet par exemple en matière de traitement en temps réel des procédures, dématérialisation des dossiers d'audience pour les magistrats du siège et le parquet, conséquences en matière d'archivage) ;
 - **Avocats, huissiers et autres professionnels du droit** (échanges dématérialisés avec l'administration *via* la plateforme PLEX, manipulation numérique des pièces à l'audience) ;
 - **Acteurs indirects** de la chaîne pénale : bureaux d'aide aux victimes par exemple.

Un premier bilan

- Simplifications à toutes les étapes de la chaîne pénale ; déports de charge vers certains services comme les greffes ;
- Réussite des expérimentations en matière d'équipement des services, de sécurité numérique et de protection des données ;
- Plusieurs millions de feuilles de papier économisées annuellement dans chaque ressort juridictionnel concerné ;
- Nécessité d'un déploiement plus large pour mettre fin à la coexistence de procédures « papier » et numériques dans les services ;
- Absence de désagréments pour les justiciables, notamment en matière de garantie des droits et de respect du contradictoire.

Ce que peuvent faire les députés

Si la PPN est porteuse d'une amélioration du service rendu au justiciable, son déploiement relève de la responsabilité exclusive des administrations concernées, en concertation notamment avec les professionnels du droit.

Toutefois, en accord avec l'esprit qui anime la présente mission d'information et parallèlement aux contacts directs entre les acteurs de la chaîne pénale et le ministère de la justice, les députés peuvent exercer un suivi du déploiement du programme « PPN » dans leur circonscription. Les députés peuvent notamment s'intéresser au déploiement de la PPN ou aux travaux préalables à ce déploiement d'ici 2022 :

- Sur l'ensemble du territoire national, en matière d'atteinte aux biens de faible gravité contre auteurs inconnus (« petits X ») ;
- Dans les 30 départements concernés ⁽¹⁾, en matière correctionnelle.

Lorsqu'un dysfonctionnement ou un problème leur est signalé, les députés peuvent jouer un rôle d'alerte auprès des acteurs locaux ou du pouvoir réglementaire compétent (ministère de la justice ou de l'intérieur) ou, le cas échéant, auprès du Parlement afin d'envisager une réforme législative.

Les acteurs qui peuvent être contactés sur le terrain sont les suivants :

- Administration de la justice : président du tribunal judiciaire ou de la cour d'appel ;
- Parquet : procureur de la République ;
- Services enquêteurs : direction départementale de la sécurité publique, commissariats ou brigades de gendarmerie ;
- Avocats : bâtonnier ;
- Justiciables, en cas de problème particulier pouvant donner lieu à des recommandations générales.

(1) Alpes-Maritimes (06), Ardennes (08), Ariège (09), Aveyron (12), Charente (16), Côte-d'Or (21), Eure (27), Ille-et-Vilaine (35), Indre (36), Indre-et-Loire (37), Landes (40), Loir-et-Cher (41), Haute-Loire (43), Lot-et-Garonne (47), Manche (50), Mayenne (53), Moselle (57), Nord (59), Pas-de-Calais (62), Bas-Rhin (67), Rhône (69), Savoie (73), Yvelines (78), Somme (80), Vauchuse (84), Vendée (85), Vosges (88), Val-de-Marne (94), Haute-Corse (2B) et Réunion (974).

DÉPLOYER LES EMPLOIS FRANCS (M. FRÉDÉRIC DESCROZAILLE ET MME MONIQUE IBORRA)

Le groupe de travail, constitué des députés Monique Iborra et Frédéric Descrozaille, s'est penché sur l'application de l'OVQ « emplois francs » de juin à septembre 2020.

Dans ce cadre, le groupe de travail a auditionné la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction de Pôle emploi ainsi que Yannick L'Horthy, professeur d'économie et spécialiste des phénomènes de discrimination à l'emploi. Le groupe de travail a également effectué trois déplacements à Créteil, Toulouse et Lille.

Le dispositif emplois francs consiste à attribuer une aide financière aux employeurs qui recrutent des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Depuis plusieurs années, des études montrent la réalité des discriminations à l'emploi subies par les habitants des quartiers prioritaires en raison de leur adresse. Ces discriminations à l'adresse sont un des facteurs qui explique le taux de chômage deux fois et demie plus élevé dans les 1 514 quartiers prioritaires que dans le reste du territoire national. Le dispositif emplois francs vise à transformer les représentations des employeurs afin de faire disparaître ces discriminations et modifier leurs critères de recrutement.

Une première version du dispositif a déjà été mise en œuvre de 2013 à 2014. Elle n'a pas répondu aux attentes en raison des conditions d'éligibilité trop contraignantes : le dispositif ne concernait que les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans, résidant dans une zone urbaine sensible depuis au moins six mois consécutifs et devant faire état d'une durée de 12 mois minimum de recherche d'emploi au cours des 18 derniers mois. Au regard du faible nombre d'emplois francs signés durant la période (moins de 300 contrats signés en 18 mois), il a été décidé de mettre fin au dispositif dès 2015.

Le Président de la République actuel s'est engagé durant la campagne présidentielle de 2017 à recréer un dispositif d'emplois francs élargi et plus efficace.

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

L'article 175 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018 du 30 décembre 2017 prévoit l'expérimentation, entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, d'un dispositif emplois francs au bénéfice des entreprises « *qui embauchent, en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d'une durée d'au moins six mois, un demandeur d'emploi résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ».

1. L'absence d'évaluation préalable du dispositif

Le dispositif emplois francs a été intégré à la loi de finances initiale pour 2018 *via* un amendement gouvernemental adopté en séance publique en première lecture, le 8 novembre 2017 (amendement n° II-1033). Par conséquent, il n'a pas pu faire l'objet d'une étude d'impact préalable. Aucune consultation réunissant les représentants d'employeurs et les acteurs de la politique de la ville n'a eu lieu. Cela peut poser problème dans la mesure où le dispositif est censé inciter les employeurs à élargir leur vivier de recrutement : le groupe de travail a remarqué qu'un certain nombre d'employeurs ne sont pas en attente d'un tel dispositif et ne considèrent pas qu'il est susceptible de modifier leur comportement.

Par ailleurs, la finalité du dispositif est elle-même objet d'interrogations. L'exposé des motifs précise que le dispositif doit apporter « *une réponse innovante aux barrières à l'entrée que peuvent rencontrer de nombreux habitants des quartiers populaires* ». La lutte contre les discriminations à l'adresse est l'une de ces barrières mais n'est certainement pas la seule (enclavement des quartiers prioritaires, faible niveau de formation et de qualification des habitants, autres discriminations, *etc.*). **Pour les acteurs responsables de la mise en œuvre du dispositif (DGEFP, Pôle emploi), la lutte contre les discriminations constitue clairement l'objectif explicite du dispositif. Mais le dispositif pourrait être envisagé dans une perspective plus large de lutte contre le chômage dans les quartiers prioritaires au-delà de la seule question des discriminations.** La ministre elle-même, au cours des débats en séance publique, a exprimé la nécessité de renforcer l'accompagnement des habitants des quartiers prioritaires et de viser une insertion dans les contrats de droit commun, grâce au dispositif.

Dans le premier cas, le dispositif n'a pas vocation à être créateur d'emplois. Il doit agir sur le seul niveau de chômage dans les quartiers prioritaires, toutes choses égales par ailleurs (diplôme, âge, parcours). Aucun accompagnement des personnes éligibles n'est nécessaire : l'aide seule suffit pour renverser le stigmate du fait d'habiter dans les quartiers prioritaires. Dans le second cas, le dispositif doit avoir un impact sur le niveau de chômage dans les quartiers prioritaires et agrégé (moyenne sur l'ensemble du territoire). La question de la lutte contre les discriminations est la porte d'entrée pour renforcer l'employabilité des habitants des quartiers prioritaires au moyen d'un accompagnement spécifique.

2. Une application réglementaire satisfaisante

a. Une expérimentation conforme à la volonté du législateur

Trois mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances, le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs précise les modalités d'application du dispositif, juste avant son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018.

Le décret précise le montant et la durée des aides versées, conformément à l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de l'adoption du dispositif :

– dans le cas d'un CDI, l'aide financière, de 5 000 euros maximum par an, peut être versée pendant trois ans, soit un montant total maximum de 15 000 euros sur la période ;

– dans le cas d'un CDD de plus de 6 mois, l'aide financière, de 2 500 euros maximum par an, peut être versée pendant deux ans, soit un montant maximal total de 5 000 euros sur la période.

Pôle emploi est en charge du versement semestriel de l'aide (proratisée au temps de travail effectivement accompli) et du contrôle des entreprises qui en bénéficient. Dans ce cadre, une convention a été signée avec l'État le 5 octobre 2018.

Le décret pare aux principaux effets d'aubaine : il interdit notamment le cumul de l'aide avec d'autres dispositifs d'aide à l'insertion, à l'accès ou au retour à l'emploi et rend l'emploi non-éligible en cas d'appartenance du salarié recruté à l'effectif de l'entreprise au cours des six derniers mois précédant la date d'embauche.

Un arrêté du même jour ⁽¹⁾ fixe la liste des 194 QPV concentrés dans six territoires (département de Seine-Saint-Denis, agglomérations de Roissy et de Cergy-Pontoise, territoire de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, métropoles de Lille et d'Aix-Marseille-Provence, communauté urbaine d'Angers Loire Métropole) qui bénéficient de l'expérimentation. 25 % des demandeurs d'emploi résidant dans un QPV à l'échelle nationale sont ainsi éligibles aux emplois francs pendant la première phase de l'expérimentation, soit environ 200 000 personnes.

Un an plus tard ⁽²⁾, l'expérimentation est étendue pour couvrir 740 QPV, soit plus de 400 000 demandeurs d'emploi susceptibles de bénéficier du dispositif (50 % des demandeurs d'emploi résidant dans un QPV, à l'échelle nationale).

b. Un assouplissement et une généralisation bienvenus

Le décret n° 2019-365 du 24 avril 2019 modifiant le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs assouplit les conditions de recours au dispositif et annule ses effets de bord :

– il prend en compte le renouvellement des CDD et la transformation du CDD en CDI en garantissant le versement de l'aide dans la durée : deux ans en cas de renouvellement du CDD ou trois ans lorsque le CDD est suivi immédiatement d'un CDI ;

(1) Arrêté du 30 mars 2018 fixant la liste des territoires éligibles au dispositif expérimental « emplois francs ».

(2) Arrêté du 22 mars 2019 modifiant l'arrêté du 30 mars 2018 fixant la liste des territoires éligibles au dispositif expérimental « emplois francs ».

– il ouvre l'éligibilité aux adhérents d'un contrat de sécurisation professionnelle ;

– il porte de deux à trois mois le délai accordé aux employeurs pour adresser la demande d'aide à Pôle emploi à compter de la date de signature du contrat.

Le décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 porte généralisation des emplois francs à l'ensemble des 1 514 quartiers prioritaires du territoire national pour une durée d'un an à partir du 1^{er} janvier 2020. Il ouvre le dispositif aux jeunes sans emploi suivis par la mission locale et crée une expérimentation spécifique sur l'île de la Réunion.

c. L'articulation du dispositif emplois francs et de l'action « 1 jeune, 1 solution » dans le cadre du plan de relance

L'expérimentation des emplois francs est prolongée en 2021 par le décret n° 2020-1278 du 21 octobre 2020 relatif aux emplois francs.

Dans le cadre du plan de relance et pour tout recrutement d'un jeune de moins de 26 ans ayant lieu avant le 31 janvier 2021, le dispositif « emplois francs + » permet de majorer l'aide reçue la première année. Le tableau ci-dessous décrit cette bonification supplémentaire en comparaison du dispositif de base hors plan de relance.

MONTANT MAXIMAL DES AIDES POUVANT ÊTRE VERSÉES PAR EMPLOI FRANC

(En euros)

	1^{ère} année	2^{ème} année	3^{ème} année	Total
Emploi franc CDI	5 000	5 000	5 000	15 000
Emploi franc + CDI	7 000	5 000	5 000	17 000
Emploi France CDD	2 500	2 500	-	5 000
Emploi franc + CDD	5 500	2 500	-	8 000

3. Un dispositif particulièrement simple et lisible

De l'avis de tous les acteurs concernés par la mise en œuvre des emplois francs, le dispositif est particulièrement simple et lisible. Il contraste, en ce sens, fortement avec l'ancienne version du dispositif.

Les conditions d'éligibilité sont claires : être résidant en quartier prioritaire et demandeur d'emploi suivi par Pôle emploi ou la mission locale. **L'absence de condition d'âge est importante. Les moins de 26 ans ne représentent qu'un quart des bénéficiaires des emplois francs.** Cela montre l'importance du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires tout au long de leur période d'activité.

Les démarches administratives pour les employeurs et les demandeurs d'emplois sont limitées : seul l'envoi de deux pièces justificatives (l'attestation d'éligibilité de la personne employée, générée automatiquement par Pôle emploi ou la mission locale, et un justificatif de domicile), en plus d'un CERFA de taille raisonnable, est nécessaire. **L'absence de démarches administratives trop lourdes est un atout de taille pour les employeurs, notamment pour les TPE-PME qui n'ont pas toujours les ressources internes pour entamer des démarches coûteuses en temps et en énergie.** L'accompagnement des conseillers entreprise de Pôle emploi permet également de faciliter ces démarches.

Les assouplissements successifs apportés au dispositif rendent celui-ci encore plus accessible sans obérer le nécessaire contrôle par Pôle emploi des aides versées :

– le **passage du délai maximal d'envoi des pièces justificatives de deux à trois mois** fixé par le décret du 24 avril 2019 **a permis de réduire le taux de rejet de 17,8 % en 2019 à 12,8 % en 2020** ;

– la circulaire du 7 novembre 2018 permet une **interprétation plus large de la règle de « non-appartenance aux effectifs de l'entreprise au cours des six derniers mois »** en ouvrant le bénéfice des emplois francs aux personnes sortant d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de professionnalisation, d'un contrat unique d'insertion ou d'intérim et en permettant aux entreprises de travail temporaire de prétendre à l'aide quand elles recrutent en CDI intérimaire une personne ayant réalisé auparavant des missions d'intérim.

4. Malgré une mobilisation des acteurs au niveau national et des efforts de communication réels, le dispositif demeure largement méconnu

Pour répondre à la montée en charge relativement lente observée en 2018 (moins de 3 800 emplois francs signés d'avril à décembre 2018) **le portage opérationnel du dispositif a été progressivement renforcé à partir de 2019.** Une réunion mensuelle entre le cabinet de la ministre du Travail et les préfets permet le suivi des objectifs régionaux et départementaux, maintenant « sous tension » l'ensemble des services de l'État. De nombreux déplacements ministériels ont été organisés. L'ensemble des partenaires ont mobilisé leur réseau :

– Pôle emploi a créé un challenge pour susciter l'émulation entre les agences en juin 2019 et organisé deux séminaires nationaux en juin 2019 et en janvier 2020 pour partager les bonnes pratiques et mobiliser les directions des agences ;

– l'Agence nationale de la cohésion des territoires et la DGEFP ont multiplié les déplacements auprès des réseaux déconcentrés de l'État pour recueillir le retour de terrain.

Cette mobilisation et cette coordination des acteurs au niveau central se déclinent localement à des degrés divers. **Le groupe de travail a été frappé par la synergie et la coopération à l'œuvre entre l'ensemble des parties prenantes dans les Hauts-de-France.** La communication auprès des différents réseaux d'entreprises et leur mobilisation sont renforcées par l'action collective des services de l'État, de Pôle emploi, des missions locales et des **collectivités territoriales** (métropole de Lille, département de Nord). Les acteurs de la politique de la ville (adultes-relais, centres sociaux, bailleurs sociaux) sont également au cœur des actions de communication.

Par ailleurs, **plusieurs actions de communication ont été entreprises au niveau national** à destination des employeurs et des principaux acteurs relais (syndicats patronaux, directions des ressources humaines, chambres consulaires) ainsi qu'auprès du public éligible : campagnes de mailing, campagne sur Youtube, articles de presse, rencontres avec les têtes de réseaux associatives et les acteurs économiques (l'Association nationale des directeurs des ressources humaines, les chambres consulaires, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, la Fédération française du bâtiment), *etc.*

Malgré ces efforts, force est de constater que les emplois francs sont encore largement méconnus par les employeurs. Cette méconnaissance s'explique par plusieurs raisons :

– **la multiplication des dispositifs d'aide à l'emploi et à l'insertion** (contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, parcours emploi compétences, contrat unique d'insertion, *etc.*) ainsi que leur modification dans le temps rendent les employeurs moins attentifs aux nombreuses informations reçues ;

– **l'appellation « emplois francs » a détourné du dispositif certains employeurs ayant encore en mémoire la version contraignante du dispositif de 2013 ;**

– **l'expérimentation sur un nombre restreint de QPV à partir du 1^{er} avril 2018** a empêché le déploiement d'une communication nationale véritablement efficace (réseaux sociaux, médias, *etc.*) demandée par plusieurs acteurs. On peut également s'interroger sur la pertinence du choix des zones : au sein d'un même département, tous les QPV n'ont pas toujours été couverts ce qui a suscité l'incompréhension de certains employeurs et demandeurs d'emploi. Le choix de l'échelle intercommunale s'est souvent révélé inopérant. Une couverture départementale, dès le démarrage de l'expérimentation, aurait été préférable d'autant que le faible nombre de contrats signés a empêché une évaluation rigoureuse du dispositif.

II. UN DISPOSITIF INTÉRESSANT MALGRÉ UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI À RENFORCER

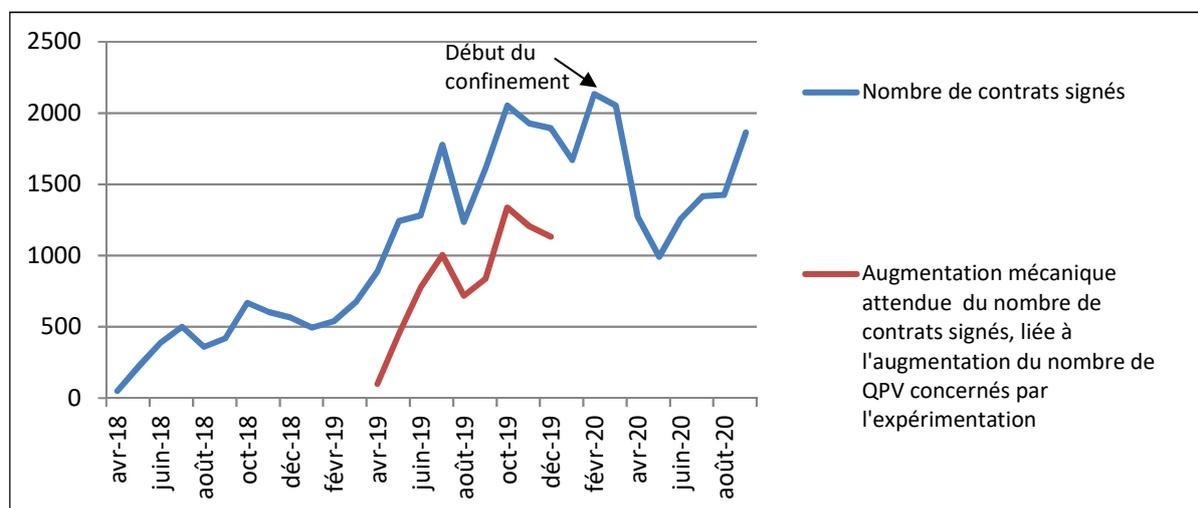
1. Une montée en charge du dispositif interrompue par le confinement

Le montant prévu pour le dispositif en loi de finances initiale pour 2019 était de 217,42 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 51,22 millions d’euros en crédits de paiement (CP). L’exécution de cette enveloppe en 2019, fortement en-deçà des prévisions, a atteint 119,6 millions d’euros en AE et 23,22 millions d’euros en CP : la montée en puissance du dispositif, notamment à partir de la seconde moitié de 2019, n’a eu des effets budgétaires qu’en 2020 puisque la première aide n’est versée à l’employeur que six mois après la signature du contrat.

Du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019, 19 411 contrats emplois francs⁽¹⁾ ont été signés (dont 15 627 pour la seule année 2019) soit un nombre légèrement en-deçà de l’objectif initial, fixé à 25 000 contrats à signer sur la période.

Le graphique ci-dessous retranscrit le nombre mensuel des signatures de contrats emplois francs. La montée en puissance du dispositif en 2019 est réelle, indépendamment du doublement des quartiers prioritaires concernés par l’expérimentation à partir du 1^{er} avril 2019.

NOMBRE MENSUEL DE CONTRATS EMPLOIS FRANCS SIGNÉS*



Source : Assemblée nationale, Pôle emploi.

* La trajectoire en rouge reflétant l’augmentation mécanique du nombre de contrats signés attendue d’avril à décembre 2019 est obtenue en multipliant par deux le nombre de contrats signés le même mois une année auparavant.

Comme le montre le graphique, le confinement a interrompu brusquement la montée en charge du dispositif en mars 2020. Alors que la période de mars à juin était, en 2018 et 2019, une période de forte augmentation du nombre de nouveaux emplois francs signés, ce nombre est passé de plus de 2 000

(1) Source : Pôle emploi.

en mars 2020 à moins de 1 000 en juin 2020, soit un niveau inférieur à juin 2019 alors que le nombre de personnes éligibles au dispositif a été doublé par la généralisation du dispositif à l'ensemble des QPV au 1^{er} janvier 2020.

2. Le profil des emplois francs

Au-delà de l'évolution quantitative, plusieurs éléments quant au profil des emplois francs sont à souligner :

– 80 % des emplois francs sont des CDI. Les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) soulignent la capacité du dispositif à transformer en CDI un recrutement initialement envisagé par l'employeur en CDD ;

– le dispositif profite particulièrement aux personnes peu qualifiées. Un tiers environ des bénéficiaires ont un niveau de qualification CAP ou BEP. Plus de 60 % ont un niveau de qualification équivalent ou inférieur au Bac. L'aide à domicile et la restauration rapide constituent les deux principaux domaines d'activité de recrutement des emplois francs ;

– le dispositif bénéficie particulièrement aux TPE (20 % des bénéficiaires) et aux petites PME entre 10 et 49 salariés (28 % des bénéficiaires) : c'est donc presque la moitié des emplois francs qui sont employés dans des entreprises de moins de 50 salariés. La DGEFP est consciente de la nécessité de développer davantage les emplois francs auprès des grands comptes (18 % des emplois francs sont recrutés dans les entreprises de plus de 1 000 salariés).

3. Une opportunité offerte à Pôle emploi pour mieux accompagner les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires et se rapprocher des entreprises

Au-delà de la lutte contre les discriminations, les emplois francs constituent une occasion de déployer une action renforcée vis-à-vis des demandeurs d'emploi dans les quartiers prioritaires.

Les agences Pôle emploi sont mobilisées :

– elles font connaître le dispositif auprès des demandeurs d'emploi ;

– elles organisent très régulièrement des événements pour faire se rencontrer des employeurs potentiels et les demandeurs d'emplois éligibles au dispositif (job-datings, salons de l'emploi, événements « sport pour l'emploi », journées #VersUnMétier, etc.) ;

– elles proposent des formations de courte durée aux candidats pour notamment préparer les entretiens de recrutement.

Cette action est d'autant plus nécessaire que le dispositif emplois francs n'est pas « autoporteur ». Un long et patient travail est nécessaire pour que le stigmate de l'adresse de résidence en quartier prioritaire soit renversé : il est très peu naturel pour les habitants des QPV de faire de leur adresse un avantage et non un handicap. **La tenue d'une « semaine de l'emploi franc » chaque mois dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais est une initiative à relayer** : faire connaître le dispositif et y faire adhérer les employeurs et les personnes éligibles est un défi permanent.

Par ailleurs, **la nécessité d'accompagner les demandeurs d'emplois pour leur permettre de gagner en confiance, de disposer des compétences fondamentales (de savoir-être notamment) et de s'adapter rapidement à leur futur environnement de travail constitue une priorité unanimement reconnue.**

Enfin, la coopération entre Pôle emploi et les entreprises est primordiale au-delà du simple soutien à la constitution du dossier. **Le groupe de travail a constaté lors de son déplacement dans les Hauts-de-France une collaboration très étroite nouée entre les entreprises et les acteurs publics locaux de l'emploi.** Les agences locales de Pôle emploi proposent ainsi aux employeurs de se rendre directement dans les quartiers populaires. Réciproquement, certaines entreprises organisent des événements (recrutement par simulation, job-datings, *etc.*) sur leur site propre, comme c'est le cas pour l'entreprise Webhelp dont le centre d'appel est implanté à Tourcoing.

4. L'impossible évaluation du dispositif

Dans l'ensemble, **il est regrettable que le dispositif n'ait pas pu faire l'objet d'une évaluation objective et rigoureuse.**

Le comité d'évaluation, dont le premier et seul rapport a été rendu en septembre 2019 ⁽¹⁾, **n'a pas été en mesure d'évaluer les effets du dispositif sur le taux de chômage et les discriminations à l'adresse dans les quartiers concernés par l'expérimentation.** Cela s'explique par la faiblesse du taux de recours ⁽²⁾ (autour de 10 %) et du nombre de contrats signés durant la période couverte par l'étude (5 600 emplois francs signés entre avril 2018 et mars 2019) en raison du nombre restreint de quartiers prioritaires concernés par l'expérimentation. Elle a empêché l'évaluation quantitative du dispositif par méthode contrefactuelle à l'échelle des quartiers prioritaires, envisagée au départ par le comité et qui consiste à comparer les quartiers concernés par l'expérimentation avec ceux qui ne le sont pas.

(1) Le rapport est disponible sur le lien suivant :

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_evaluation_experimentation_emplois_francs.pdf

(2) Le taux de recours correspond au rapport entre le nombre de contrats emplois francs signés (pour lesquels, les employeurs disposent de l'aide) et le nombre total de recrutements éligibles au dispositif.

De même, les effets d'aubaine n'ont pas été mesurés alors que les députés ont constaté la réalité du phénomène lors de leurs déplacements : des employeurs bénéficient de l'aide alors qu'ils auraient recruté le demandeur d'emploi éligible au dispositif dans tous les cas. Afin d'atteindre les objectifs, des agents de Pôle emploi peuvent informer des employeurs, après signature du contrat, de leur éligibilité à l'aide. Si Pôle emploi indique que cela permet de faire connaître le dispositif et de récompenser les entreprises vertueuses, cela n'en reste pas moins problématique. Ces risques d'effet d'aubaine sont corroborés par le témoignage des entreprises qui considèrent l'aide comme un « plus » : d'abord à la recherche de compétences, de nombreuses entreprises ne considèrent pas que l'aide puisse changer leurs critères de recrutement.

Enfin, l'effet potentiellement positif du dispositif sur la création d'emplois n'a pas été davantage mesuré : si la création d'emplois n'est pas l'objectif poursuivi par le dispositif et si le phénomène est vraisemblablement limité pour la plupart des employeurs, l'aide versée pourrait déclencher un recrutement pour certaines TPE et les associations, qui représentent plus de 10 % des employeurs.

5. Un suivi en aval inexistant

Au-delà de la question de l'évaluation, le suivi des contrats emplois francs signés n'est aujourd'hui pas assuré par Pôle emploi. Les données de Pôle emploi indiquent un taux de rupture des contrats emplois francs d'environ 40 % au bout d'un an et de 55 % au bout de 18 mois. **Les députés ont été surpris de l'absence de suivi du taux de rupture.** Aucun travail n'est réalisé dans les agences de l'opérateur sur l'évolution de ces taux, les causes de rupture des contrats et l'accompagnement éventuel des demandeurs d'emploi ou employeurs ayant connu un échec. **La spécificité du profil des demandeurs d'emploi résidant en QPV rend pourtant indispensable ce suivi dans la durée.**

III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF

Le dispositif emplois francs ne réglera pas à lui seul le problème du chômage dans les quartiers prioritaires. Plusieurs contraintes extérieures au dispositif en limitent la portée : faible mobilité des habitants et enclavement des quartiers, zonage des QPV complexe, réticences de certains employeurs à s'adresser à Pôle emploi, *etc.* Les emplois francs n'en constituent pas moins un outil précieux pour transformer les représentations des employeurs et permettre de mieux accompagner les demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires.

Le dispositif pourrait être enrichi et encore simplifié. Les efforts de communication doivent être maintenus et une évaluation rigoureuse du dispositif est souhaitable d'ici deux à trois ans. L'accompagnement et le suivi des emplois francs doivent être renforcés.

1. La simplification du dispositif encore à poursuivre

La simplicité du dispositif, qui est son principal atout, pourrait être encore confortée :

- la dématérialisation des procédures, notamment du CERFA, est attendue ;
- la suppression de la condition de justificatif de domicile est à envisager, dans la mesure où les demandeurs d'emplois disposent déjà d'une attestation d'éligibilité qui justifie de leur domiciliation.

Par ailleurs, la trimestrialisation du versement de l'aide (au lieu du versement semestriel actuel) pourrait être très utile dans le contexte de crise économique actuelle, notamment pour les TPE-PME particulièrement exposées. Cela signifierait cependant une modification du dispositif législatif, puisque l'article 175 de la loi de finances initiale pour 2018 dispose que l'entreprise doit embaucher pour une durée minimale de six mois le demandeur d'emploi afin de bénéficier de l'aide.

2. Des efforts de communication à poursuivre

Les efforts de communication doivent être maintenus dans la durée. C'est ainsi que le dispositif pourra être pleinement assimilé par les employeurs et les acteurs de la politique de la ville. L'élargissement à l'ensemble des QPV aurait pu permettre d'envisager une campagne nationale de communication, sur les réseaux sociaux et dans les médias, mais plusieurs acteurs doutent que l'efficacité d'une telle campagne justifie son coût.

Pour les emplois francs comme pour l'ensemble des « objets de la vie quotidienne », les parlementaires constituent un relais fondamental d'information. Une proposition de courrier, à adresser à l'ensemble des acteurs relais auprès des employeurs locaux (fédération de branche, syndicats professionnels, chambres consulaires, etc.) et dont pourraient être mis en copie les opérateurs du service public de l'emploi et les services déconcentrés, est ainsi jointe au rapport. C'est un outil modeste qui peut servir aux députés souhaitant s'assurer de la bonne connaissance du dispositif et créer de nouvelles coopérations locales.

3. La création d'un « parcours franc »

Les emplois francs, contrairement à d'autres types d'aide à l'emploi, sont fondés sur l'absence d'obligation de formation et de suivi spécifique par l'employeur. Cette souplesse s'inscrit dans la logique même du dispositif qui vise à lutter prioritairement contre les phénomènes de discrimination à l'embauche.

Cependant, si le dispositif a pour objectif premier de lutter contre les discriminations, il ne doit pas s'y limiter. **L'amélioration de l'employabilité des**

personnes éloignées du marché du travail dans les QPV doit constituer une priorité à réaffirmer. Les emplois francs constituent une opportunité pour accompagner davantage les demandeurs d'emploi des quartiers populaires. Cette opportunité est à saisir pleinement par le déploiement d'un parcours franc qui renforce la préparation en amont et le suivi en aval.

a. Une systématisation de la préparation à l'emploi en amont

De nombreux modules sont d'ores et déjà proposés pour aider les demandeurs d'emploi à réussir un entretien de recrutement (module « cinq minutes pour convaincre »), valoriser leurs compétences ou développer leur savoir-être professionnel (module « valoriser son image pro » sur une durée de deux à trois semaines). Davantage de personnes vivant dans les quartiers prioritaires bénéficient de ces actions grâce aux emplois francs.

Ces formations de courte durée sont la solution idoine, puisqu'elles se concentrent sur les compétences fondamentales de savoir-être qui sont souvent attendues par les employeurs. **Ainsi, si de bonnes pratiques existent déjà, la préparation à l'emploi en amont doit être systématisée et évaluée au sein des agences dans le cadre des emplois francs.** Des objectifs chiffrés concernant le nombre de formations suivies par les personnes éligibles aux emplois francs pourraient être fixés.

Lorsqu'un emploi plus technique nécessite un apprentissage particulier, la préparation à l'emploi peut se réaliser en entreprise ou dans un centre de formation au moyen de l'action de formation préalable au recrutement (AFPR) sur une durée de quelques mois (400 heures de formation au maximum). L'articulation entre le dispositif emplois francs et l'AFPR pourrait ainsi être renforcée, pour les profils qui en ont besoin.

b. Un meilleur suivi des emplois francs

Si l'on souhaite renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, un suivi de cohortes d'emplois francs doit être réalisé. Les taux de rupture et les causes de rupture pendant les six premiers mois doivent être surveillés et objectivés.

Cela exige de la part des agents de Pôle emploi de revenir vers l'employeur ou le salarié lorsqu'un contrat est interrompu rapidement. Ce retour vers l'employeur ou la personne sans emploi peut être suivi d'un accompagnement spécifique et personnalisé en cas d'échec du dispositif pour l'employeur ou le bénéficiaire. Cette obligation de suivi est absente de la convention actuelle qui lie l'opérateur à l'État.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État regrettent de ne plus disposer d'une vision infra-départementale (par arrondissement) du nombre de contrats emplois francs signés, ce qui permettait une vision très fine du déploiement du dispositif. **Un retour au suivi infra-départemental des signatures de contrats francs est ainsi attendu.**

4. Une évaluation rigoureuse attendue

Le rapport 2019 du comité d'évaluation n'a pas permis de dresser un bilan de l'efficacité du dispositif. **À court terme, il est urgent de maintenir le dispositif au moins pour les deux prochaines années. En effet, les précédentes crises économiques l'ont montré : c'est lorsque la situation économique s'aggrave que les phénomènes de discrimination à l'adresse s'accroissent pour les habitants des quartiers prioritaires.**

À terme, il faudra une évaluation rigoureuse pour :

- mesurer l'effet du dispositif sur le niveau de chômage dans les QPV et le niveau d'embauche des demandeurs d'emploi résidant en QPV ;
- faire une analyse fine des postes pourvus par les contrats emplois francs et mesurer ainsi les éventuels effets d'aubaine.

En l'absence de contrefactuel, puisque tous les quartiers prioritaires sont désormais concernés par le dispositif, une série d'enquêtes qualitatives est nécessaire pour observer les modifications éventuelles des représentations des employeurs et l'impact dans le parcours professionnel des personnes ayant bénéficié du dispositif (entretiens avec les entreprises, *testings*, suivis dans l'emploi des jeunes ayant bénéficié d'un emploi franc, *etc.*).

Cette évaluation permettra de savoir si le dispositif est utile ou non pour lutter contre la discrimination à l'adresse et améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi en QPV. Si le taux de recours demeurerait trop faible pour être pertinent et si l'aide constituait d'abord un effet d'aubaine pour les entreprises dont le mode de recrutement ne serait pas modifié par le dispositif, il faudrait envisager sa refonte.

*

PERSONNES ENTENDUES

- **Mme Nadia Hai**, Ministre déléguée auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargée de la ville
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
 - M. Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
 - Mme Anne-Laure Hochedez-Planche, sous-directrice financement et modernisation

- **Pôle Emploi**

- M. Michaël Ohier, directeur général adjoint chargé du réseau
- Mme Aude Busson, adjointe au directeur du pilotage, de la performance et de l'organisation du travail

- **M. Yannick L'Horty**, professeur et chercheur en économie, membre du comité d'évaluation relatif à l'expérimentation des emplois francs

Table ronde à la préfecture du Val-de-Marne

- M. Raymond Le Deun, Préfet du Val-de-Marne
- Mme Cécile Geneste, secrétaire générale adjointe, chargée de la politique de la ville
- M. Didier Tillet, directeur de l'unité départementale de la DIRECCTE
- Mme Dominique Largaud, directrice territoriale de Pôle Emploi accompagnée
- Mme Sally Bennacer, chef d'entreprise
- M. Hervé Allart de Hees, président du MEDEF 94/93
- M. Bernard Benoist, président de l'association FACE94
- Mme Danièle Cornet, présidente de la mission locale Plaine Centrale
- M. Frédéric Séné directeur de la mission locale

Déplacement à Toulouse

- **Rencontre à l'agence Pôle emploi La Cartoucherie à Toulouse**

- Mme Nathalie Guillot-Juin, secrétaire général adjoint de la préfecture de Haute-Garonne
- Mme Annick Sénat, directrice territoriale de Pôle emploi
- Mme Hélène Troger, directrice de l'agence La Cartoucherie
- Mme Naomi Behanzin, Mme Sabrina Gamba, M. Philippe Caballero, conseillers Pôle emploi

- **Visite de l'entreprise TWIGA Vision & Innovation**

- M. Gérard Rochex, directeur général
- M. Olivier Saint-Martin, président

- **Table ronde à la préfecture**

- Mme Virginie Bonnefont, directrice adjointe de la DIRECCTE
- Mme Annick Sénat, directrice territoriale de Pôle emploi

- Mme Nadine Puibusque, directrice de la mission locale de Toulouse
- Mme Nadège Carrel, directrice de la mission locale de Haute-Garonne
- M. Edouard Guerreiro, délégué général chez Toulouse Métropole Emploi
- Mme Odile Filandre, directrice du Plan local pour l’insertion et l’emploi (PLIE)
- M. Didier Arjo, représentant du MEDEF 31
- M. Julien Rigole-Montagut, représentant de la CPME 31
- Mme Clémentine Chaniol, responsable du département emploi de l’URCM
- M. Jean-Marc Simon, directeur chez Cap emploi 31
- M. Thierry Costes, directeur de FACE Grand Toulouse
- Mme Cécile Lenglet, sous-préfet du Muret
- M. Bruno Ramette, responsable du pôle politique de la ville de la préfecture de Haute-Garonne
- Mme Nabila Dibane, déléguée du préfet
- M. Hervé Meynard, directeur du contrat de ville et de renouvellement urbain de Toulouse Métropole
- M. Jean-François Leturgie, directeur des ressources humaines de SOCOTRAP
- Mme Emilie Lavan, directrice des ressources humaines de Véolia Eaux (région sud-ouest)
- Mme Caroline Oroggen, responsable des ressources humaines chez ASTEO
- Mme Najia Ghaba, directrice de l’association « Voir et comprendre »

Déplacement dans les Hauts-de-France

• Rencontres et table ronde à la préfecture

- M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France
- M. Daniel Barnier, préfet délégué à l’égalité des chances de la région Hauts-de-France
- M. Bernard Haesebroeck, vice-président de la Métropole européenne de Lille, en charge du développement économique et de l’emploi
- M. Brahim Hamra, directeur de l’agence Pôle emploi de Grande-Synthe pour le territoire de la Communauté urbaine de Dunkerque
- Mme Caroline Riffard, directrice territoriale de Pôle emploi

- M. Pascal Vandalle, délégué régional Hauts-de-France de l'Union des entreprises de transport et de logistique de France
- M. Étienne Mourmant, vice-président de la chambre de commerce et d'industrie et président de la commission territoriale de Lille
- Mme Maëlle Renée, directrice territoriale de prévention et d'action sociale de la métropole lilloise
- Mme Sophie Zuberek, conseillère technique auprès du Président du conseil départemental du Nord
- M. Guy Drobinoha responsable régional du MEDEF pour l'emploi et la formation
- M. Alain Darnoncour, président de la CPME Nord
 - M. Hassane Hirti, directeur de l'Association Insertion sociale économique (AISE) à Hem

- **Visite du centre de Web-Help Roubaix**

- M. Omar El Yazidi, directeur du centre Webhelp
- Mme Émilie Carel, responsable formation chez Webhelp
- M. Fabrice Balent, directeur de l'agence de Pôle emploi
- Mme Caroline Riffard, directrice territoriale de Pôle emploi
- M. Benoit Dablemont, responsable de service à la direction territoriale de Pôle emploi
- Mme Bouchra Asan, Mme Pauline Vandenbusche, M. Smail Lebtahi, Mme Christine Bonnot, conseillers à Pôle emploi

GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER

Le dispositif en quelques mots

- *Objectif du dispositif*: lutter contre les **discriminations à l'adresse** subies par les **habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** ;
- *Durée et périmètre du dispositif*: une expérimentation qui concerne l'ensemble des QPV depuis le 1^{er} janvier 2020 ;
- *Fonctionnement du dispositif*:
 - l'aide est versée semestriellement par Pôle emploi à **l'employeur ayant recruté un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire**
 - l'aide peut atteindre **15 000 euros sur 3 ans en cas de CDI ou 5 000 euros sur 2 ans en cas de CDD.**

Un premier bilan

- 19 411 contrats emplois francs signés entre 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019 ;
- Une brusque interruption de la montée en puissance du dispositif en 2020 en raison du confinement ;
- **Un dispositif extrêmement simple et plébiscité par tous les acteurs ;**
- **Un dispositif encore largement méconnu des employeurs ;**
- Une préparation à l'emploi en amont et un suivi en aval de la signature des contrats emplois francs à renforcer ;

Ce que peuvent faire les députés

Les députés ont un rôle de communication important à jouer auprès des acteurs relais d'information **vis-à-vis des employeurs. Est jointe à cette fiche une proposition de courrier à adresser :**

- à l'antenne du Medef et de la CPME locale
- aux représentants de branche
- aux clubs d'entrepreneurs
- aux chambres consulaires.

Le service public local de l'emploi ainsi que l'ensemble des acteurs partenaires de la politique de la ville peuvent être mis en copie de ce courrier : Pôle emploi, mission locale, direccte, bailleurs sociaux, associations d'insertion, *etc.*

PROPOSITION DE COURRIER

Madame, Monsieur,

Député(e) de la *nième* circonscription de *x*, je vous écris au sujet du **dispositif « emplois francs »**, lancé en 2018 et généralisé depuis le 1^{er} janvier 2020.

Ce **dispositif extrêmement simple et lisible** permet aux entreprises de bénéficier d'une aide, de **2 500 euros par an pendant deux ans** en cas de **CDD** de plus de six mois ou de **5 000 euros par an pendant trois ans** en cas de **CDI**, pour tout **recrutement d'un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire politique de la ville**. Près de 20 000 emplois francs ont déjà été signés en 2018/2019.

Les conditions d'éligibilité sont claires et les formalités administratives à accomplir auprès de Pôle emploi sont limitées. Au besoin, vous trouverez l'ensemble des informations utiles sur le lien suivant : <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/emplois-francs/>

Nous constatons malheureusement que le dispositif reste encore aujourd'hui très largement méconnu des entreprises alors même que celles qui en bénéficient le plébiscitent.

Connaissez-vous vous-même l'existence de ce dispositif ? Avez-vous été informé par vos partenaires publics ? Des réunions avec les agences de Pôle emploi et la mission locale de votre circonscription ont-elles déjà été organisées pour présenter le dispositif et rapprocher les personnes éligibles des entreprises qui recrutent ? Avez-vous transmis l'ensemble des informations aux entreprises de votre réseau ?

Cet effort de communication et de coopération entre l'ensemble des partenaires publics et privés est particulièrement crucial en cette période économique difficile, aussi bien pour les entreprises que pour les quartiers prioritaires.

Je me tiens à votre entière disposition pour tout complément d'information supplémentaire.

Je vous prie de croire Monsieur, Madame, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs

SOUTENIR LES PETITES ASSOCIATIONS

(MM. HERVÉ BERVILLE, PHILIPPE BOLO, RÉGIS JUANICO, MMES ALEXANDRA VALETTA ARDISSON ET CORINNE VIGNON)

Le présent groupe de travail a pour objectif de contrôler la mise en œuvre, sur le terrain, du soutien de l'État aux petites associations et, plus spécifiquement, du fonds de développement de la vie associative (FDVA). Pour mener à bien ses travaux, ce groupe de travail, composé de MM. Hervé Berville, Philippe Bolo et Régis Juanico et Mmes Alexandra Valetta Ardisson et Corinne Vignon, a organisé sept tables rondes, ainsi qu'un déplacement à Segré-en-Anjou Bleu dans le département de Maine-et-Loire.

Le secteur associatif est un vecteur de cohésion sociale et un acteur économique majeur qui connaît des difficultés croissantes. La disparition des contrats aidés et de la réserve parlementaire semble avoir contribué à ces difficultés. Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a prêté une attention particulière aux associations de taille intermédiaire sans salarié ou petites employeuses qui sont grandement fragilisées par la transformation des modalités de soutien public et qui connaissent des difficultés particulièrement importantes liées à la crise sanitaire.

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Le groupe de travail s'est concentré sur la concrétisation de deux dispositions législatives, à savoir le renforcement du FDVA ⁽¹⁾ et la mise en œuvre du compte d'engagement citoyen ⁽²⁾.

1. Le renforcement du FDVA : une compensation partielle de la suppression de la réserve parlementaire

Le FDVA est un fonds destiné à accompagner le secteur associatif, aux plans national et local. **Le FDVA est constitué de deux fonds :**

– **le FDVA 1** dit « fonds national » soutient les plans de formation des bénévoles présentés par les têtes de réseau et les associations nationales et, dans une moindre mesure, les études et expérimentations. Créé en 2011, il est doté de 8 millions d'euros en loi de finances pour 2021 ⁽³⁾ ;

– **le FDVA 2** finance les projets innovants et le fonctionnement des associations (25 millions d'euros de dotation annuelle en lois de finances pour 2020

(1) Article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Articles L.5151-7 à L.5151-12 du code du travail.

(3) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

et 2021 ⁽¹⁾, auxquels se sont ajoutés 5 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2020 afin de répondre aux difficultés résultant de la crise sanitaire ⁽²⁾ et auxquels s'ajouteront environ 15 millions d'euros supplémentaires en 2021 grâce à l'affectation d'une partie des fonds en déshérence⁽³⁾, selon un mode de gestion faisant une large place à l'échelon départemental. Le FDVA 2 a été créé en 2018 pour attribuer aux associations présentes dans les territoires une part des fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire ⁽⁴⁾. Sa gestion est partiellement déconcentrée au sein des directions régionales (et départementales) de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, avec le concours des directions départementales chargées de la cohésion sociale (DDCS) et des *directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)* dans les petits départements.

a. La création du FDVA 2 : une application réglementaire tardive

Le FDVA 2 a été créé à la suite de la suppression de la réserve parlementaire par l'article 14 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ⁽⁵⁾. Pour ce faire :

– le FDVA a été abondé en loi de finances initiales pour 2018 ⁽⁶⁾ à hauteur de 25 millions d'euros. La dotation au FDVA préexistant a donc été multipliée par quatre. Les membres du groupe de travail rappellent simplement à ce sujet que cette majoration n'a pas permis de compenser la disparition des financements, d'un montant de 62 millions d'euros ⁽⁷⁾, qui étaient apportés aux associations *via* la réserve parlementaire ;

– renforcé budgétairement, le FDVA s'est vu confier de nouvelles missions par le décret du 8 juin 2018 ⁽⁸⁾. Les membres du groupe de travail regrettent que la publication tardive des conditions pratiques de soutien par le FDVA ait en partie obéré la capacité des petites structures habituellement financées par la réserve parlementaire à bénéficier de ces financements en 2019.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Voir page 53 du présent rapport.

(4) En loi de finances pour 2018, une partie des financements autrefois alloués à la réserve parlementaire (147 M€ en 2017) ont été répartis entre le FDVA 2 nouvellement créé, à hauteur de 25 M€, et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), à hauteur de 50 M€.

(5) Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

(6) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(7) Chiffre pour 2017. La part affectée aux associations représentait, en 2017, 42 % du montant total de la réserve parlementaire. À noter que cette part a également servi à soutenir des fondations ainsi que des associations para-administratives.

(8) Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

b. L'affectation des fonds de déshérence au FDVA : une mesure encore incomplète

L'article 272 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ donne un fondement législatif au FDVA en lui affectant une partie des fonds en déshérence ⁽²⁾ acquis chaque année par l'État. Cet article est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Le décret d'application ⁽³⁾ a été très récemment publié.

L'article 272 de la loi de finances pour 2020

L'article 272 de la loi de finances pour 2020 a prévu qu'à compter de l'exercice 2021, une quote-part de 20 % des sommes acquises à l'État en application des 3^o et 4^o de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier et des I et II de l'article 13 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, est affectée au FDVA. Pour 2021, l'affectation au FDVA d'une partie des fonds en déshérence devrait permettre d'octroyer environ 15 millions d'euros supplémentaires aux associations.

Si les membres du groupe de travail se félicitent de la promulgation du décret d'application, ils rappellent que **le dispositif d'affectation au FDVA des fonds en déshérence ne sera complet qu'une fois que la proposition de loi n° 2127 visant à améliorer la trésorerie des associations sera définitivement adoptée**. Pour rappel, cette proposition de loi a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale il y a déjà plus d'un an, en novembre 2019, mais n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. D'après Mme Sarah El Haïry, auteure de la proposition de loi et désormais secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, auditionnée par le groupe de travail, cela devrait prochainement être le cas. Ce texte prévoit également la mention dans le rapport annuel de la CDC des sommes reversées au bénéfice du développement de la vie associative.

Les membres du groupe de travail rappellent que l'adoption de cette proposition de loi permettrait aussi de modifier la gouvernance du FDVA en faisant participer des parlementaires aux collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du fonds. Il est indispensable que les parlementaires soient associés à la gouvernance du FDVA de la même manière qu'ils sont aujourd'hui associés à la gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) C'est-à-dire les fonds dormants sur des comptes bancaires inactifs ou sur des contrats d'assurance-vie non réglés.

(3) Décret n° 2020-1211 du 1^{er} octobre 2020 modifiant le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

2. Le compte engagement citoyen : un retard dans la prise des mesures d'application

Institué par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾, dite « loi travail », le compte d'engagement citoyen (CEC) est un dispositif destiné à valoriser l'engagement bénévole de responsables associatifs très investis ⁽²⁾. Il permet à ces responsables associatifs, sous réserve de conditions d'éligibilité, de bénéficier de droits à formation supplémentaires crédités sur leur compte personnel de formation.

Le compte engagement citoyen n'est toujours pas effectif. Les 266 000 personnes éligibles au CEC au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 n'ont toujours pas vu leurs droits à la formation crédités. **Interrogé par le groupe de travail, le Gouvernement a indiqué que le compte devrait être très prochainement effectif.**

Ce retard important dans la concrétisation d'une disposition législative pourtant votée il y a plus de quatre ans est regrettable. Il tient en partie aux longs développements informatiques de la nouvelle plateforme de « Mon compte formation » (CPF), décidés par la Caisse des dépôts et consignations qui gère le compte, et le ministère du Travail, qui en est le principal commanditaire et financeur. Ce retard s'explique aussi par un différend, aujourd'hui levé, entre la CDC et l'État sur le montant des indemnités allouées par l'État à la CDC pour la gestion du compte.

Par ailleurs, les membres du groupe de travail insistent sur le fait que le décret relatif aux formations destinées aux bénévoles et aux volontaires en service civique n'a toujours pas été publié. Certes, l'absence de ce décret n'empêche pas les bénévoles et volontaires du service civique bénéficiaires du CEC, de mobiliser leurs droits pour suivre toutes les autres formations éligibles au CPF ⁽³⁾. Néanmoins, ce décret est très attendu par les acteurs de terrain et mériterait d'être publié très prochainement.

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(2) La durée du bénévolat associatif ouvrant droit à un CEC est de 200 heures par an, dont au moins 100 heures dans la même association. Pour bénéficier du CEC au titre du bénévolat associatif, il faut siéger dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participer à l'encadrement d'autres bénévoles.

(3) Sont concernées les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles, les formations sanctionnées par un certificat de qualification professionnelle, les formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire, les formations concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi, la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger, les actions de formation permettant de réaliser un bilan de compétences ainsi que les actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises.

II. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS : UN BILAN CONTRASTÉ

A. DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN

1. Des dispositifs de soutien nombreux mais souvent mal connus

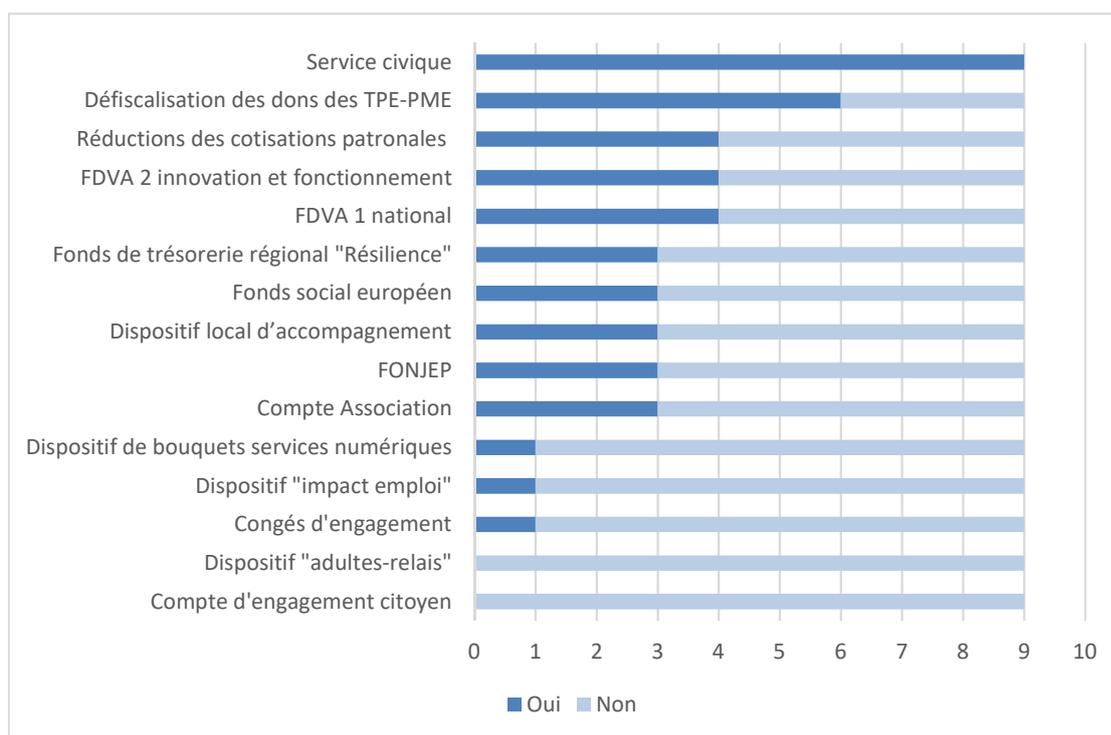
Le groupe de travail a relevé au moins une quinzaine de dispositifs existants pour soutenir financièrement, de manière directe par le versement d'une aide, ou de manière indirecte par un soutien à l'emploi ou à la formation, les petites associations.

Les responsables de petites ou moyennes associations rencontrées par les membres du groupe de travail ont, dans leur grande majorité, indiqué ne pas connaître les différents dispositifs de soutien. Celles qui les connaissent en ont très souvent appris l'existence grâce aux parlementaires, député ou sénateur, de leur territoire.

Il en va de même pour les élus qui travaillent avec ces associations et qui les financent. La méconnaissance des dispositifs les prive de la possibilité d'orienter les associations vers d'autres modes de financement, parfois plus adaptés à leur situation ou à leur activité. Lors d'une rencontre avec des élus locaux à l'occasion d'un déplacement du groupe de travail, il est apparu que seuls deux dispositifs (sur les quinze identifiés) étaient connus de plus de la moitié des élus présents.

Les associations rencontrées regrettent le peu d'informations délivrées par les services déconcentrés de l'État. « *Aujourd'hui, la préfecture est une chambre d'enregistrement mais je n'ai pas connaissance qu'elle puisse nous apporter autre chose* » a ainsi constaté un président d'une petite association culturelle.

CONNAISSEZ-VOUS LES DISPOSITIFS SUIVANTS ?



Source : Question posée à 9 élus lors d'un déplacement du groupe de travail à Segré-en-Anjou Bleu.

Les dispositifs de soutien sont donc nombreux mais, faute d'identification par les acteurs intéressés, ils ne sont pas mobilisés par les petites associations qui ne les connaissent pas et ne disposent que rarement des moyens techniques et juridiques suffisants pour y accéder.

2. Un manque d'accompagnement des associations

Il existe aujourd'hui plusieurs acteurs chargés de répondre aux questionnements des associations. Il s'agit notamment des maisons des associations, des points d'appui à la vie associative (PAVA) et des centres de ressources et d'information sur le bénévolat (CRIB).

Force est néanmoins de constater que l'accompagnement des associations est très largement perfectible. **Les associations rencontrées souhaiteraient, tout d'abord, être davantage accompagnées pour accéder aux dispositifs de soutien.** Cela semble d'autant plus nécessaire que les dispositifs se sont complexifiés (appels à projet, soutiens spécifiques à la formation des bénévoles ou à l'emploi de salariés, etc.). Comme l'ont rappelé les deux chercheurs auditionnés par le groupe de travail, **le phénomène de substitution d'un financement à caractère contractuel (marché public) à un financement par subventions fragilise les petites et moyennes associations** qui n'ont pas les moyens techniques et humains pour monter les dossiers.

Au-delà d'un accompagnement dans l'accès aux dispositifs financiers, les petites associations, et notamment celles qui sont employeuses ⁽¹⁾, sont très souvent en attente d'un accompagnement juridique plus important. *« Les aides en conseil juridique sont tout aussi importantes que les aides financières pour nous. Malheureusement, le service juridique de la mairie n'est pas spécialisé en droit du travail, surtout pour les associations. On finit en tant que salarié ou bénévole d'une association par avoir un emploi d'entreprise alors qu'on n'est pas une entreprise ! »* a indiqué une présidente d'association lors de son audition.

B. UN SOUTIEN PARFOIS INSUFFISANT ET INADAPTÉ AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS

Le groupe de travail s'est avant tout concentré sur l'outil FDVA. Il est malheureusement regrettable que tous les constats établis en 2018 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports ⁽²⁾ sont encore d'actualité. Pour rappel, ce rapport notait déjà un manque de communication autour du FDVA, un manque de moyens financiers, des moyens humains particulièrement réduits dans les services départementaux et des difficultés de dépôt des dossiers pour les associations.

1. Le FDVA : un dispositif sous-dimensionné

Aujourd'hui, le FDVA est très largement sous-doté. D'après le Mouvement associatif, auditionné par le groupe de travail, *« le FDVA souffre davantage d'un manque de crédits et d'un afflux de dossiers que d'un manque de connaissance par les associations »*. D'après lui, 50 % des demandes de FDVA 1 et près de 60 % des demandes de FDVA 2 ne seraient pas satisfaites faute de crédits suffisants.

Pour les acteurs auditionnés, le FDVA devrait, pour être réellement efficace et répondre aux demandes des associations, être abondé à hauteur de 100 à 140 millions d'euros (soit trois à quatre fois plus que son enveloppe actuelle et deux à trois fois plus que son enveloppe actuelle augmentée de la part des fonds en déshérence affectés aux associations).

2. Un soutien parfois inadapté aux besoins des associations

Les acteurs auditionnés ont, dans leur grande majorité, indiqué que le FDVA 2 était trop centré sur l'aide aux projets innovants et insuffisamment sur l'aide au fonctionnement des associations.

(1) Comme les entreprises, les associations qui emploient des salariés sont tenues d'appliquer les dispositions des conventions et accords collectifs qui leur sont applicables. Pour connaître la convention collective dont elle est susceptible de relever, une association peut consulter l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

(2) *Évaluation du fonds pour le développement de la vie associative, inspection générale de la jeunesse et des sports, octobre 2018.*

À noter que le Gouvernement ne partage pas cette analyse. Pour lui, le volet « fonctionnement » est bien pris en compte dans la mesure où, en 2019, 42 % des projets financés sur la dimension « fonctionnement et innovation » sont des projets globaux et 58 % sont des projets innovants.

3. Un soutien insuffisant dans le contexte sanitaire actuel

Les associations souffrent particulièrement de la crise sanitaire et des mesures de confinement, comme l'a montré le groupe de suivi de l'application de l'état d'urgence sanitaire dans les domaines des sports et de la vie associative de la commission des affaires culturelles, co-animé par M. Régis Juanico, l'un des membres du présent groupe de travail.

Deux enquêtes ont été menées, à l'initiative du Mouvement associatif, pour évaluer les conséquences de la crise sanitaire et du confinement sur le secteur associatif. En avril 2020, 65 % des associations étaient à l'arrêt et 81 % avaient dû reporter ou annuler un événement. La grande majorité des associations, tous secteurs confondus, se préparait à une perte de revenu d'activité significative. Les secteurs associatifs les plus touchés en matière de pertes de revenus significatives étaient celui de l'environnement, des loisirs, de l'éducation, de la formation et de l'insertion ainsi que le secteur culturel et le secteur social.

Les associations n'ont pas pu pleinement bénéficier des dispositifs de soutien mis en place par l'État pour faire face à la crise (activité partielle, prêts garantis par l'État, fonds de solidarité), notamment en raison de la « lourdeur » des démarches administratives pour y avoir accès.

Les membres du groupe de travail préconisent la mise en place d'un fonds de stabilisation, qui s'inscrirait dans le cadre du FDVA, pour permettre la relance du secteur associatif.

III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L'OVQ

A. DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TISSU ASSOCIATIF

Les auditions menées par le groupe de travail ont permis de mettre en évidence un retard important, en matière de statistiques publiques, dans la connaissance de notre tissu associatif (nombre d'associations actives par domaine d'activité, nombre d'adhérents, ressources financières et humaines).

Les membres du groupe de travail notent, avec satisfaction, que des progrès ont été réalisés ces dernières années. Ainsi, une enquête sur le sujet a été réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2014 constituant en cela une première pour la statistique publique, qui n'avait auparavant jamais enquêté directement sur les acteurs associatifs. Cette enquête a

été reconduite en 2019 mais ses résultats ne sont pas encore connus. **Les membres du groupe de travail estiment néanmoins que cette enquête de l'INSEE sur le secteur associatif mériterait d'être reconduite tous les trois ans**, et non pas tous les cinq ans comme c'est aujourd'hui le cas.

Ces enquêtes quantitatives pourraient également être complétées par des enquêtes qualitatives qui sont tout aussi nécessaires pour mieux comprendre le comportement bénévole. Comme l'ont rappelé les deux chercheurs auditionnés par le groupe de travail, les deux approches sont complémentaires et toutes les deux indispensables. *« Il reste des zones d'ombre sur la vie associative qui restent encore trop importantes »* a ainsi indiqué M. Lionel Prouteau, maître de conférences à l'Université de Nantes.

Les membres du groupe de travail insistent également sur l'importance d'effectuer un meilleur suivi des associations existantes. Un grand nombre d'associations figurent sur les listes dont disposent les préfetures mais ne sont plus actives, sans que ces associations n'aient pour autant déclaré leur mise en sommeil ou leur dissolution. Cela rend extrêmement complexe le travail d'accompagnement des associations mené par les différents acteurs sur le terrain, notamment les parlementaires. Il faudrait identifier l'échelon pertinent, éventuellement communal, qui serait chargé d'identifier les associations inactives, de comprendre les raisons de cette inactivité et de mettre à jour la liste des associations.

B. RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LES POUVOIRS PUBLICS

Des outils existent actuellement pour permettre aux associations et aux pouvoirs publics d'échanger dans les meilleures conditions. Ainsi, une charte d'engagement réciproque tripartite ⁽¹⁾ (État, collectivités territoriales, représentants du mouvement associatif) a été mise en place en 2014. En 2015, une circulaire ⁽²⁾ a été publiée dans le but d'instaurer de nouvelles relations entre les associations et les pouvoirs publics et de développer des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Or, d'après les acteurs entendus par le groupe de travail, il semble y avoir un décalage entre les textes et la pratique. **La charte et la circulaire semblent méconnues d'un grand nombre d'acteurs, notamment publics, et sont sous-utilisées.**

Les relations entre les associations et les pouvoirs publics pourraient également être améliorées par une présence renforcée de l'Administration lors des réunions du Haut Conseil à la vie associative (HCVA). Selon ce dernier, les ministères du Travail, de la Justice, de la Santé ou de la Culture manqueraient d'assiduité.

(1) Lien vers la charte : <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

(2) Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

C. FACILITER L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN

1. Mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires

Il est essentiel de mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires. Pour les membres du groupe de travail, un meilleur accompagnement de notre tissu associatif passe par :

– **l'élaboration d'un document recensant les différentes aides et leurs modalités d'attribution.** Un tel document serait utile aux associations et aux collectivités qui les accompagnent. L'un des membres du groupe de travail, M. Philippe Bolo, a d'ores et déjà conçu un guide ⁽¹⁾ des dispositifs d'aide aux associations, lequel pourrait servir de base de travail pour l'élaboration du document national ;

– **une réflexion collective sur l'opportunité de créer des guichets uniques dans les préfectures** pour aider les associations à accéder aux différents dispositifs de soutien publics. Ces guichets devront aller de pair avec un renforcement des moyens humains déconcentrés, lesquels n'ont pas réellement été augmentés à la suite de la suppression de la réserve parlementaire.

2. Simplifier les procédures administratives

Les petites et moyennes associations entendues par le groupe de travail ont toutes dit regretter la complexité des procédures administratives pour l'obtention d'un soutien public.

Parmi les pistes de recommandations évoquées en audition, les membres du groupe de travail souhaitent insister sur les préconisations suivantes :

– simplifier encore davantage le fonctionnement du « compte asso ». Mme El Haïry, a indiqué mener actuellement un travail en interministériel afin de faire du « compte asso » la porte d'entrée unique pour les associations. Il n'est pas normal que les outils différents utilisés par chaque ministère réduisent la lisibilité de l'information mise à la disposition des associations. La secrétaire d'État a également indiqué réfléchir à améliorer le site « associations.gouv.fr » ;

– faire en sorte que les délais pour remplir les dossiers de subvention ainsi que les dates auxquelles ces dossiers doivent être rendus soient les mêmes d'une année sur l'autre ;

– s'inspirer de la plateforme mise en place par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour faciliter l'accès des associations aux marchés publics.

(1) Ce guide est disponible au lien suivant : <https://www.philippe-bolo.fr/wp-content/uploads/2020/11/Guide-dispositifs-Associations-v1.pdf>

Un exemple de simplification pour les associations actives dans la politique de la ville

Afin de simplifier les procédures administratives et faciliter ainsi la réalisation des projets portés par les associations de la politique de la ville, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a mis en place une nouvelle plateforme pour dématérialiser les dossiers de demandes de subventions et faciliter le dialogue entre les bailleurs publics. Le porteur de projets peut ainsi déposer un seul et unique dossier auprès des différents bailleurs publics, qui traitent ce dossier de manière concertée.

3. Faciliter le montage des dossiers d'aide, notamment pour le FDVA

Les thématiques permettant un financement du FDVA sont aujourd'hui connues tardivement, c'est-à-dire au moment du lancement de l'appel à projets. Cela ne permet pas aux associations de s'inscrire dans le long terme.

Pour donner davantage de visibilité aux associations, le groupe de travail juge qu'il serait opportun de lancer les travaux relatifs à l'orientation globale du FDVA dans chaque territoire plus en amont des appels à projet.

D. AMÉLIORER LA QUALITÉ DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES AUX ASSOCIATIONS

1. S'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents

Compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur les collectivités, leurs subventions doivent être attribuées le plus utilement et le plus justement possible.

Un certain nombre de progrès ont été effectués en la matière. Les élus rencontrés ont ainsi indiqué aux membres du groupe de travail qu'ils effectuaient désormais un suivi précis de la situation juridique et financière des associations soutenues. Le renouvellement des subventions n'est plus systématique : il est conditionné à la présentation d'un rapport d'activité contenant les documents comptables afin de ne pas soutenir des associations disposant de réserves financières suffisantes pour survivre sans subvention.

Il est essentiel de s'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents, afin de réduire les contestations et les soupçons de favoritisme. À ce titre, les membres du groupe de travail souhaiteraient que les décisions de rejet des dossiers de demande de subventions (notamment du FDVA) soient motivées. Cela aiderait également les associations à progresser en adaptant leurs dossiers les années suivantes.

2. Réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du financement FDVA

Une expérimentation est en cours sur la pluri-annualité du FDVA 1, c'est-à-dire le financement de plans de formation pluriannuels portés par des structures associatives. Les travaux expérimentaux sur le sujet ont néanmoins été suspendus début 2020, pendant le confinement.

Les membres du groupe de travail estiment qu'il pourrait également être opportun de réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du FDVA 2, tout en s'assurant du renouvellement des associations qui accèdent au fonds.

3. Axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations et accroître ses crédits

Il est apparu au cours des travaux du groupe de travail que le contenu même des dispositifs existants pourrait être largement amélioré pour soutenir de manière beaucoup plus efficace notre tissu associatif. Le groupe de travail s'est principalement concentré sur le FDVA.

La plupart des acteurs auditionnés préconisent d'axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations, c'est-à-dire moins sur l'innovation. Les membres du groupe de travail souscrivent à cette préconisation.

Les membres du groupe de travail souhaiteraient également qu'il soit débattu, en projet de loi de finances, de l'opportunité d'octroyer des crédits supplémentaires au FDVA.

Des efforts ont été récemment entrepris pour réduire l'écart entre les besoins des associations et le montant des dotations du FDVA. C'est notamment l'objectif de l'affectation au FDVA des fonds en déshérence. Si cette mesure pourrait permettre d'octroyer un peu moins de 20 millions d'euros supplémentaires par an aux associations, les membres du groupe de travail insistent néanmoins sur le fait que ces crédits sont très variables d'une année sur l'autre. **Les membres du groupe de travail seront particulièrement vigilants à ce que l'abondement à venir du FDVA par les fonds en déshérence n'entraîne pas une baisse des crédits budgétaires affectés au FDVA.**

E. FACILITER LES DONS DES TPE ET PME

Si le présent rapport se centre sur les dispositifs de soutien publics aux associations, force est de constater que **le mécénat d'entreprise et les dons privés aux associations sont des leviers essentiels pour la préservation et le renforcement de notre tissu associatif.**

Le Gouvernement a pris la mesure de cet enjeu, en lançant une étude sur la « générosité publique »⁽¹⁾ envers les associations. Les membres du groupe de travail insistent également sur l'importance d'une mesure récemment votée et encore trop peu connue qui vise à faciliter les dons des TPE et PME. L'article 134 de la loi de finances pour 2020⁽²⁾ a doublé le plafond en-deçà duquel les dons des TPE-PME sont défiscalisés. Ce plafond est désormais de 20 000 euros. **Il est essentiel que l'ensemble des acteurs concernés, notamment les experts-comptables et les notaires, se fassent le relais, sur le terrain, de cette nouvelle disposition.**

IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN VUE DE L'AMÉLIORATION DE LA CONCRÉTISATION DES LOIS

Au-delà des recommandations liées aux dispositifs de soutien aux petites associations, les membres du groupe de travail ont souhaité compléter les préconisations formulées dans le premier rapport de la présente mission d'information, de manière à améliorer encore davantage la concrétisation des lois.

A. ÉTABLIR DES INDICATEURS QUI APPRÉHENDENT TOUTES LES FACETTES DU DISPOSITIF QUE L'ON SOUHAITE ÉVALUER

Il apparaît nécessaire, dès lors que l'on souhaite évaluer la concrétisation d'un dispositif, de mener une réflexion en amont afin d'établir des indicateurs appréhendant toutes les facettes de ce dispositif.

Par exemple, les membres du groupe de travail ont pu constater que toutes les facettes de l'OVQ « Soutien aux petites associations » n'étaient pas forcément appréhendées et évaluées.

Le soutien aux petites associations ne doit, en effet, pas uniquement être considéré sous l'angle financier. Les élus rencontrés en Maine-et-Loire par le groupe de travail l'ont d'ailleurs bien rappelé : l'aide qu'ils apportent aux associations ne consiste pas uniquement en des subventions mais également en un soutien logistique (prêt de locaux équipés et entretenus, mise à la disposition des associations du service de paie de la mairie, *etc.*). Les élus essaient d'ailleurs de valoriser au mieux ces soutiens extra-financiers dans le budget de leur collectivité. L'ensemble des soutiens, quelle qu'en soit la nature, doit être pris en compte lorsque l'on étudie les moyens à mettre en œuvre pour aider davantage les petites associations.

(1) La philanthropie à la française, rapport établi par Mmes Sarah El Haïry et Naïma Moutchou et remis au Premier ministre en février 2020. Ce rapport est disponible au lien suivant : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274626.pdf>

(2) Article 134 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019.

B. EFFECTUER UN SUIVI DES DIFFICULTÉS DE CONCRÉTISATION DÉJÀ CONSTATÉES

Le groupe de travail insiste sur l'importance de suivre la manière dont sont ou non résolues les difficultés de concrétisation d'un dispositif qui ont pu être constatées et recensées.

Par exemple, comme évoqué ci-avant, le FDVA a fait l'objet d'une évaluation en octobre 2018 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports ⁽¹⁾. Un certain nombre de difficultés ont été alors identifiées sans avoir pour autant été résolues depuis.

Le groupe de travail considère que, six mois après la publication d'un rapport d'inspection portant sur la mise en œuvre d'un dispositif législatif, le Gouvernement gagnerait à remettre au Parlement un document indiquant les mesures prises ou à prendre pour remédier aux difficultés de concrétisation identifiées.

C. MIEUX RESPECTER LES DÉLAIS DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT

Les membres du groupe de travail insistent sur la nécessité, pour le Parlement, de disposer des rapports du Gouvernement dans les délais prévus par la loi, *a fortiori* lorsqu'ils concernent l'évaluation de la mise en œuvre d'un dispositif. Ces rapports gagneraient d'ailleurs à être publiés sur le site de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par exemple, deux rapports importants en lien avec l'OVQ « Soutenir les petites associations » n'ont pas encore été rendus au Parlement :

– le premier ⁽²⁾ porte sur le financement du compte engagement citoyen, sur les modalités de sa mobilisation actuelle et sur l'utilisation qui en est faite. Il devait être rendu avant le 1^{er} janvier 2019 et pourrait l'être sous peu, d'après la secrétaire d'État, Mme El Haïry ;

– le second ⁽³⁾ doit analyser les effets du FDVA, notamment sur le financement des associations, ainsi que les conséquences de l'extension récente de son champ. Il devait être rendu avant juin 2020 et pourrait l'être en janvier 2021, toujours d'après la secrétaire d'État.

Si les membres du groupe de travail comprennent que le contexte sanitaire ait pu retarder la publication de ces documents, ils insistent néanmoins sur

(1) *Évaluation du fonds pour le développement de la vie associative, inspection générale de la jeunesse et des sports, octobre 2018.*

(2) *Prévu à l'article 2 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

(3) *Prévu à l'article 273 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019..*

l'importance, pour les parlementaires, de se voir transmettre les rapports dans les délais impartis. **Il serait, par exemple, difficilement envisageable de ne pas disposer du rapport portant sur le FDVA avant le lancement de la campagne 2021 de ce fonds.**

*

PERSONNES ENTENDUES

- **Mme Sarah El Haïry, Secrétaire d'État** auprès du ministre de l'Éducation nationale et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement
- **M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel** à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports
- **Table ronde d'associations culturelles**
 - Mme Armelle Da Rocha, présidente de l'association Harmony Balma
 - M. Christophe Cornet, président de l'Harmonie municipale de Saint-Priest-en-Jarez
 - Mme Émilie Noël, présidente de l'association centrale 7
- **Table ronde d'associations sociales**
 - Mme Ghislaine Galy, présidente du club du 3ème âge d'Ormeau-Montaudran
 - M. Gérard Ribeyron, président des Banques Alimentaires de la Loire
 - M. Olivier Laurendeau, président d'Association contre les violences scolaires 49
- **Table ronde d'associations sportives**
 - Mme Florence Delamotte, présidente de l'Association Gymnastique Volontaire Jean Rieux
 - M. Charles Béraud, président de l'Étoile de Montaud, club omnisport
 - M. Hugues Meillereux, président du Club de rugby de Segré
- **Table ronde de chercheurs**
 - Mme Viviane Tchernonog chercheuse au CNRS et au Centre d'économie de la Sorbonne de l'Université Paris 1
 - M. Lionel Prouteau, maître de conférences émérite à l'Université de Nantes.
- **Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA)**

- **Le Mouvement associatif**

- Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale
- Mme Lucie Suchet, responsable plaidoyer

Déplacement à Segré-en-Anjou Bleu

- **Mme Marie Mauffret-Vallade**, sous-préfète de Segré-en-Anjou Bleu
- **Mairie de Segré-en-Anjou Bleu**
 - Mme Geneviève Coquereau, maire
 - M. Nicolas Chéré, adjoint en charge des sports
 - Mme Colette Romann, adjointe en charge de la culture
 - M. Pierre-Marie Heulin, maire délégué de Châtellais
- **Mairie d'Avrillé**
 - M. Marc de Singly, adjoint en charge du sport
 - M. Olivier Brossard, directeur du pôle jeunesse, sport et événementiel
- **M. Vincent Rebillard**, conseiller municipal de La Jaille Yvon en charge des associations
- **M. Calude Guérin**, maire délégué de la Membrolle-sur-Longuenée, commune de Longuenée-en-Anjou
- **M. Nicolas Bouildé**, adjoint au maire de Candé en charge de la vie associative, culturelle et sportive
- **M. Jacques Robert**, maire de Loiré

GUIDES SYNTHÉTIQUES ET PROPOSITIONS DE COURRIER

Le Fonds de développement de la vie associative (FDVA)

Le dispositif en quelques mots

- *Objectifs du dispositif* : Le FDVA est destiné à accompagner le secteur associatif, aux plans national et local. Il est constitué de deux fonds :
 - le FDVA 1 dit « national », qui soutient les plans de formation des bénévoles présentés par les têtes de réseau et les associations nationales et, dans une moindre mesure, les études et expérimentations ;
 - le FDVA 2, qui finance les projets innovants et le fonctionnement des associations.
- *Durée et périmètre du programme* : Le FDVA 1 a été créé en 2011 et le FDVA 2 en 2018. La durée de ces dispositifs n'est pas limitée dans le temps.
- *Fonctionnement du dispositif* :
 - Chaque année, un appel à projets national est lancé pour le FDVA 1. Les associations doivent saisir leur demande de subvention *via* le « compte asso ». Une subvention d'un montant maximum de 500 euros par jour de formation peut être versée.
 - Chaque année, des appels à projets départementaux sont lancés pour le FDVA 2. La procédure pour y répondre est identique à celle du FDVA 1. Les financements sont compris entre 1 000 et 10 000 euros.

Un premier bilan

- **Un dispositif jugé utile par toutes les associations qui en bénéficient** : 160 000 bénévoles par an bénéficiaires des aides à la formation du FDVA pour 20 000 journées de formation ; plus de 10 000 projets associatifs soutenus par an ;
- **Un dispositif néanmoins insuffisamment connu par les associations sur le terrain et par les acteurs chargés de les accompagner** ;
- **Un dispositif sous-dimensionné** : une grande partie des demandes ne sont pas satisfaites ;
- **Un soutien parfois inadapté aux besoins réels des associations**, jugé trop peu centré sur l'aide au fonctionnement.

Ce que peuvent faire les députés

Les députés ont un rôle de communication important à jouer auprès des acteurs relais d'information vis-à-vis des associations. Est jointe à cette fiche une proposition de courrier à adresser :

- aux mairies ;
- aux préfetures de région et de département ;
- l'ensemble des acteurs chargés de l'accompagnement des associations peuvent être mis en copie de ce courrier : les maisons des associations, les points d'appui à la vie associative (PAVA), les centres de ressources et d'information sur le bénévolat (CRIB), *etc.* ;
- éventuellement aux associations.

PROPOSITION DE COURRIER

Madame, Monsieur,

Député(e) de la *nième* circonscription de *x*, je me permets d'attirer votre attention sur un dispositif de soutien public essentiel pour préserver et consolider le tissu associatif sur notre territoire : **le fonds de développement de la vie associative (FDVA)**. Ce dispositif se décline en deux modalités de financement distinctes :

- le FDVA 1, dit « national », qui offre un soutien aux associations souhaitant développer la formation de leurs bénévoles. Une subvention d'un montant maximum de 500 euros par jour de formation peut être versée ;
- le FDVA 2, qui offre un soutien au fonctionnement et aux projets innovants des associations. Les financements sont compris entre 1 000 et 10 000 euros.

Un appel à projets national pour le FDVA 1 *a été / sera prochainement* lancé. Les demandes de subventions doivent être adressées jusqu'au *xx* 2021 au plus tard, par le téléservice « Compte association » (fiche n° 1 sur <http://www.associations.gouv.fr/le-compte-asso.html>).

Un appel à projets pour le FDVA 2 *a été / sera prochainement* lancé dans notre département. Les demandes de subventions doivent être adressées jusqu'au *xx* 2021 au plus tard. La procédure pour y répondre est identique à celle du FDVA 1. [Il est également possible de consulter les résultats de la campagne FDVA-22019 dans notre département au lien suivant : [xx](#)]

Nous constatons malheureusement que ce dispositif reste encore aujourd'hui très largement méconnu des associations alors même que celles qui en bénéficient le plébiscitent.

Connaissez-vous vous-même l'existence de ce dispositif ? Avez-vous transmis l'ensemble des informations aux associations actives sur votre territoire ? Au besoin, vous pouvez rediriger les associations vers le tutoriel vidéo pédagogique disponible au lien suivant : https://www.youtube.com/watch?v=oCxi_FlbXFg

Cet effort de communication est particulièrement crucial en cette période économique difficile pour les associations.

Je me tiens à votre entière disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie de croire Monsieur, Madame, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs,

Le soutien aux petites associations

Le dispositif en quelques mots

- *Objectifs des dispositifs :*
 - **Le fonds de développement de la vie associative (FDVA)** est destiné à accompagner le secteur associatif, aux plans national et local. Il est constitué de deux fonds : le FDVA 1 dit « national », qui soutient les plans de formation des bénévoles présentés par les têtes de réseau et les associations nationales et, dans une moindre mesure, les études et expérimentations ; et le FDVA 2, qui finance les projets innovants et le fonctionnement des associations.
 - **Le compte engagement citoyen (CEC)** est destiné à valoriser l'engagement bénévole de responsables associatifs très investis en leur accordant des droits supplémentaires à la formation.
 - **Les associations peuvent également bénéficier de financements grâce à d'autres dispositifs :** soutien à l'emploi ou au recrutement de bénévoles grâce au service civique ou au fonds jeunesse et éducation populaire (FONJEP), accompagnement dans la gestion de l'association grâce au « compte association » et aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).
- *Durée et périmètre du programme :* La durée de ces dispositifs n'est pas limitée.
- *Fonctionnement du dispositif :*
 - Chaque année, un appel à projets national est lancé pour le **FDVA 1**. Les associations doivent saisir leur demande de subvention *via* le « compte asso ». Une subvention d'un montant maximum de 500 euros par jour de formation peut être versée.
 - Chaque année, des appels à projets départementaux sont lancés pour le **FDVA 2**. La procédure pour y répondre est identique à celle du FDVA 1. Les financements sont compris entre 1 000 et 10 000 euros.
 - **Le CEC**, sous réserve de conditions d'éligibilité, permet de bénéficier de droits à formation supplémentaires crédités sur le compte personnel de formation. Ses modalités pratiques sont en cours d'élaboration. Il doit permettre d'acquérir au maximum 240 euros par an au titre de ces engagements associatifs, dans la limite de 720 euros.
 - **Le FONJEP** soutient un projet qui nécessite l'emploi d'un salarié qualifié. L'aide, de 7 000 à 8 000 euros par an, est attribuée pour 3 ans, renouvelables deux fois.
 - Pour obtenir le soutien de volontaires du **service civique**, l'association doit recevoir un agrément délivré par l'agence du service civique.
 - Toutes les associations peuvent bénéficier des avantages d'un « compte asso » et, si elles sont employeuses, du dispositif local d'accompagnement de leur département.

Un premier bilan

- **Le FDVA est un dispositif jugé utile par toutes les associations qui en bénéficient :** 160 000 bénévoles par an bénéficiaires des aides à la formation du FDVA pour 20 000 journées de formation ; plus de 10 000 projets associatifs soutenus par an ;

- **Le FDVA est un dispositif sous-dimensionné** : une grande partie des demandes ne sont pas satisfaites. **Il apporte un soutien parfois inadapté aux besoins réels des associations**, jugé trop peu centré sur l'aide au fonctionnement et trop bref pour assurer un financement durable des associations concernées.
- **Le FDVA, ainsi que les autres dispositifs, sont par ailleurs insuffisamment connus par les associations et par les acteurs chargés de les accompagner sur le terrain ;**
- **Le CEC**, créé en 2016, n'est pas encore entré en vigueur. Un décret devrait permettre prochainement d'ouvrir les droits accumulés par les bénévoles depuis 2016.

Ce que peuvent faire les députés

Les députés ont un rôle de communication important à jouer auprès des acteurs relais d'information vis-à-vis des associations. Est jointe à cette fiche une proposition de courrier à adresser :

- aux mairies ;
- aux préfetures de région et de département ;
- à l'ensemble des acteurs chargés de l'accompagnement des associations peuvent être mis en copie de ce courrier : les maisons des associations, les points d'appui à la vie associative (PAVA), les centres de ressources et d'information sur le bénévolat (CRIB), *etc.* ;
- éventuellement aux associations.

PROPOSITION DE COURRIER

Madame, Monsieur,

Député(e) de la *nième* circonscription de *x*, je me permets d'attirer votre attention sur les dispositifs de soutien public existants pour préserver et consolider le tissu associatif sur notre territoire :

- **Le fonds de développement de la vie associative (FDVA 1)**, dit « national », qui offre un soutien aux associations souhaitant développer la formation de leurs bénévoles. Une subvention d'un montant maximum de 500 euros par jour de formation peut être versée ;
- **Le FDVA 2**, qui offre un soutien au fonctionnement et aux projets innovants des associations. Les financements sont compris entre 1 000 et 10 000 euros ;
- **Le compte d'engagement citoyen (CEC)**, qui, sous réserve de conditions d'éligibilité, permet de bénéficier de droits à formation supplémentaires crédités sur le compte personnel de formation. Un décret devrait permettre prochainement d'ouvrir les droits accumulés par les bénévoles depuis 2016 ;
- **Le fonds jeunesse et éducation populaire (FONJEP)**, qui soutient des projets qui nécessitent l'emploi d'un salarié qualifié par une aide, de 7 000 à 8 000 € par an, attribuée pour 3 ans renouvelables deux fois ;
- **Le service civique** qui peut permettre à une association agréée par l'agence du service civique de bénéficier de volontaires ;
- **Le « compte asso » et le dispositif local d'accompagnement du département** qui aide les associations à améliorer leur gestion.

Un appel à projets national pour le FDVA 1 *a été / sera prochainement* lancé. Les demandes de subventions doivent être adressées jusqu'au xx 2021 au plus tard, par le téléservice « Compte association » (fiche n° 1 sur <http://www.associations.gouv.fr/le-compte-asso.html>)

Un appel à projets pour le FDVA 2 *a été / sera prochainement* lancé dans notre département. Les demandes de subventions doivent être adressées jusqu'au xx 2021 au plus tard. La procédure pour y répondre est identique à celle du FDVA 1. [Il est également possible de consulter les résultats de la campagne FDVA-22019 dans notre département au lien suivant : [xx](#)]

Nous constatons malheureusement que ces dispositifs restent encore aujourd'hui très largement méconnus des associations alors même que celles qui en bénéficient les plébiscitent.

Connaissez-vous vous-même l'existence de ces dispositifs ? Avez-vous transmis l'ensemble des informations aux associations actives sur votre territoire ? Au besoin, vous pouvez rediriger les associations vers le tutoriel vidéo pédagogique disponible au lien suivant : https://www.youtube.com/watch?v=oCxi_F1bXFg

Cet effort de communication est particulièrement crucial en cette période économique difficile pour les associations.

Je me tiens à votre entière disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie de croire Monsieur, Madame, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs,

DÉPLOYER LE DROIT À L'ERREUR DANS L'ADMINISTRATION (MMES SOPHIE BEAUDOUIN-HUBIERE, MARIE TAMARELLE- VERHAEGHE ET CÉCILE UNTERMAIER)

Le présent groupe de travail, composé des députées Cécile Untermaier, présidente de la mission d'information, Sophie Beaudouin-Hubiere et Marie Tamarelle-Verhaeghe, a étudié la concrétisation du droit à l'erreur. Plusieurs auditions ont été conduites, des acteurs du pilotage interministériel de la réforme à ceux chargés de la mettre en œuvre sur le terrain. Ont ainsi été entendus le délégué interministériel à la transformation publique, M. Thierry Lambert, le directeur général des finances publiques, M. Jérôme Fournel, des organismes de protection sociale – la caisse nationale d'assurance vieillesse et la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail de Normandie – et une association de consommateurs, le conseil national des associations familiales laïques. Des échanges ont également eu lieu avec les équipes du ministre de l'Action et des comptes publics.

Issu de l'article 2 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (« ESSOC ») ⁽¹⁾, le droit à l'erreur désigne le principe selon lequel une personne ayant, de bonne foi, commis une erreur dans le cadre de ses relations avec l'administration et ayant régularisé sa situation, le cas échéant après y avoir été invitée, ne peut pas faire l'objet d'une sanction. S'y ajoutent des dispositifs annexes, comme le droit au contrôle prévu à l'article L. 124-1 du CRPA qui permet à toute personne de demander à bénéficier d'un contrôle prévu par la loi ou le règlement. Ce contrôle, effectué dans un délai raisonnable, est opposable par la suite à l'administration.

La stratégie nationale d'orientation de l'action publique approuvée dans le cadre de la loi ESSOC fixe l'objectif d'une diffusion des principes de confiance à l'ensemble de la société en 2022. La phase initiale des travaux de la mission d'information a permis de constater que la concrétisation du droit à l'erreur semblait encore loin d'être achevée. Au cours de son audition, Mme Joëlle Simon, directrice générale adjointe du Medef, avait ainsi estimé que ce droit restait « *embryonnaire* » et ne couvrait que « *peu de domaines* » ⁽²⁾. En outre, M. Thomas Cazenave, alors délégué interministériel à la transformation publique, relevait « *des difficultés d'application* », liées notamment au manque de diffusion « *en interne* » du droit à l'erreur, au cours d'un colloque organisé le 18 octobre 2019 par la Cour des comptes et le Conseil d'État ⁽³⁾.

(1) Et codifié à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

(2) Audition du 28 janvier 2020 (compte rendu n° 18).

(3) Compte rendu du colloque sur la responsabilité des gestionnaires publics, publié par Acteurs publics et disponible à l'adresse suivante : <https://www.acteurspublics.fr/evenement/colloque-sur-la-responsabilite-des-gestionnaires-publics-table-ronde-regards-croises>.

Il semblait donc particulièrement pertinent de s'intéresser à cet objet législatif, d'autant plus important dans la vie quotidienne des citoyens qu'il se veut porteur d'une véritable transformation de leurs relations avec l'administration.

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

A. LES ACTEURS CONSULTÉS EN AMONT DU PROJET DE LOI ONT EXPRIMÉ DES INQUIÉTUDES

1. Le Conseil d'État et le CESE ont souligné les difficultés qui pourraient résulter du caractère général du dispositif

c. Concernant l'étude d'impact du projet de loi

Dans son avis sur le projet de loi « ESSOC », le Conseil d'État regrettait à titre liminaire que, malgré une saisine rectificative du 22 novembre 2017 complétant et approfondissant l'étude d'impact initiale, celle-ci « *reste en-deçà de ce qu'elle devrait être* » au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009.

En ce qui concerne spécifiquement l'article 2 du projet de loi, il relevait que **l'étude d'impact justifiait insuffisamment le choix du Gouvernement de reconnaître un droit à l'erreur général** dans les procédures déclaratives. La version finale de l'étude d'impact explique ce choix par la « *volonté du Gouvernement de conférer au droit à l'erreur une portée générale, concrète et immédiate pour les administrés qui sont de bonne foi et de réorienter davantage l'action publique vers l'accompagnement et le conseil* ».

Au sujet du droit au contrôle, le Conseil a relevé « *les lacunes de l'étude d'impact, qui, d'une part, ne recense pas les procédures de contrôle auxquelles le dispositif pourrait s'appliquer et, par suite, ne permet pas d'apprécier les conséquences qu'emportera la mise en œuvre du droit au contrôle et, d'autre part, ne comporte aucun élément de comparaison avec des dispositifs analogues existant dans d'autres pays, en particulier au sein de l'Union européenne* ». L'étude d'impact définitive n'apporte pas de compléments relatifs à ces questions.

d. Concernant le projet de loi lui-même

Certaines exceptions au droit à l'erreur, recommandées par le Conseil d'État au regard de la portée générale du dispositif souhaité par le Gouvernement, ont effectivement été introduites dans le projet de loi soumis au Parlement ⁽¹⁾.

(1) Font ainsi exception au droit à l'erreur les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'UE, les sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles protégeant la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, les sanctions prévues par un contrat et celles prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a pour sa part été saisi par le Gouvernement de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France, approuvée par l'article 1^{er} et annexée au projet de loi, qui peut être vue comme opérant une programmation au sens de l'article 70 de la Constitution.

Cette saisine l'a conduit à se prononcer sur le droit à l'erreur :

– en recommandant « *qu'une évaluation précise soit faite des moyens dont disposent les administrations y compris en termes de dispositifs de formation et d'accompagnement* » ;

– en suggérant que le droit à l'erreur « *fasse l'objet d'une évaluation rigoureuse après une phase d'expérimentation* » ;

– en recommandant de mettre en place « *un accompagnement au plus près des situations dans la phase de mise en œuvre* » du droit à l'erreur.

Le **droit au contrôle** a également retenu l'attention des institutions consultées, qui ont exprimé leurs inquiétudes quant à ses conséquences sur l'administration. Le Conseil d'État a ainsi attiré l'attention du Gouvernement sur plusieurs risques liés au dispositif :

– création d'une procédure supplémentaire sans simplification des normes et procédures existantes ;

– potentielle atteinte au bon fonctionnement de l'administration au regard des moyens dont elle dispose, de la portée générale du dispositif et du « délai raisonnable » accordé aux services pour procéder au contrôle, ne devant pas excéder un an aux termes de l'étude d'impact ;

– risque d'engagement de la responsabilité de l'État, voire de la responsabilité pénale de ses agents, du fait de l'inadéquation des moyens de l'administration ;

– risque d'effets d'aubaine au bénéfice des personnes disposant de moyens de conseil en matière juridique.

Compte tenu de ces remarques, le Conseil a donné un **avis défavorable à ce dispositif**, recommandant de recourir, dans un premier temps, à une expérimentation sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, pour des matières précisément identifiées. Au demeurant, il conseillait l'inscription du dispositif au sein d'un chapitre nouveau du CRPA. Le Gouvernement n'a pas tenu compte de ces recommandations.

Comme l'ont souligné les acteurs auditionnés, le recours à une expérimentation pour la mise en œuvre du droit au contrôle aurait toutefois pu être source d'insécurité juridique en entraînant des situations de concurrence déloyale entre entreprises ou d'inégalité de traitement.

Le CESE a, pour sa part, souligné que les administrations chargées de missions de contrôle devraient être dotées de moyens suffisants et que le droit au contrôle nécessiterait « *que soient clarifiées les marges de manœuvre des différents niveaux de management avec des délégations claires et partagées afin que soient précisés les niveaux hiérarchiques qui auront compétence pour prendre des positions expresses devenues opposables à l'administration* ».

2. Le droit à l'erreur étant applicable aux collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi

Les collectivités territoriales sont en principe chargées de mettre en œuvre le droit à l'erreur dans leur domaine de compétence. Il résulte en effet de l'article L. 100-3 du CRPA que le dispositif concerne : « *les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale* ». Le champ de l'aide sociale, à la charge des départements, est notamment concerné.

Réuni le 20 juillet 2017, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rendu un avis défavorable à l'avant-projet de loi, sans toutefois se prononcer spécifiquement sur les dispositions relatives au droit à l'erreur. Réuni à nouveau le 9 novembre 2017, en application du dernier alinéa du VI de l'article L. 1212-2 du CGCT qui prévoit une seconde délibération en cas d'avis défavorable, le CNEN a rendu un avis favorable au projet modifié.

3. L'impact du droit à l'erreur sur les administrations déconcentrées aurait pu être plus précisément mesuré

S'agissant de l'administration de l'État elle-même, l'impact du droit à l'erreur sur les services déconcentrés ne fait pas l'objet de développements spécifiques dans l'étude d'impact. Comme l'a confirmé le délégué interministériel à la transformation publique, il n'a pas été conduit de test « ATE » (administration territoriale de l'État). Il était en effet anticipé dès la phase préparatoire de la réforme que celle-ci ne concernerait dans un premier temps qu'un nombre limité de services déconcentrés, principalement fiscaux et sociaux.

L'étude d'impact indique que le droit à l'erreur sera, de manière générale, à l'origine d'interventions nouvelles pour l'administration (signalement aux usagers des erreurs détectées, instruction de leurs demandes et réunion des éléments permettant d'établir, le cas échéant, la mauvaise foi ou la manœuvre frauduleuse d'un usager), mais précise que ces interventions « *ne peuvent, de même que les bénéfices que l'on peut attendre [...], être appréhendées avec exhaustivité eu égard au caractère novateur du dispositif et à son étendue* ». Elle précise que ces missions seront supportées par les administrations « *à ressources et effectifs constants* ».

B. D'APPLICATION DIRECTE, LE DROIT À L'ERREUR N'A PAS NÉCESSITÉ L'INTERVENTION DE DÉCRETS D'APPLICATION

1. Un dispositif d'application directe

Le droit à l'erreur est en principe directement applicable dès lors qu'il relève d'une pratique de l'administration, et n'a nécessité ni décret ni arrêté d'application *stricto sensu*. L'échéancier d'application mis en ligne sur *Légifrance* ne fait état d'aucune mesure d'application prévue au titre de l'article 2 de la loi.

2. Des actes complémentaires dans les champs non couverts par la loi

Malgré sa portée générale, le droit à l'erreur n'est applicable qu'en l'absence de dispositions spéciales applicables⁽¹⁾. Dans certains champs de politique publique, l'application des principes issus de la loi ESSOC nécessite donc l'intervention d'actes réglementaires autonomes.

Un décret autonome n° 2019-1050 du 11 octobre 2019 relatif à la prise en compte du droit à l'erreur par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale, ne mentionnant pas la loi ESSOC dans ses visas, est ainsi intervenu pour décliner le principe du droit à l'erreur dans cette partie du champ social. La section sociale du Conseil d'État en a été saisie.

C. DES EFFORTS DE PÉDAGOGIE QUI DOIVENT ENCORE S'ACCENTUER ET SE GÉNÉRALISER

1. La communication interne sur le droit à l'erreur relève de chacun des services concernés

La communication relative au droit à l'erreur, en interne, relève de chacun des opérateurs et administrations concernés, comme l'a confirmé le délégué interministériel à la transformation publique au cours des auditions. Si les caisses nationales d'assurance maladie et vieillesse (Cnam et Cnav) ont par exemple publié des directives nationales relatives à l'application du droit à l'erreur⁽²⁾, les différents services de l'État n'ont pas été destinataires d'une circulaire commune détaillant les modalités de mise en œuvre du dispositif sur le terrain. Un tel exercice serait d'ailleurs complexe au regard du caractère général du droit à l'erreur et de la diversité des champs d'intervention concernés.

Dans le champ fiscal, le droit à l'erreur fait l'objet de commentaires au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), notamment pour l'application de la réduction de moitié de l'intérêt de retard en cas de déclaration rectificative spontanée, prévue par l'article 5 de la loi ESSOC⁽³⁾.

(1) Aux termes de l'article L. 100-1 du CRPA qui fixe le champ d'application de ce code.

(2) Cnam, n° CIR-24/19, 23 juillet 2019 et Cnav, n° 2019-28, 20 novembre 2019.

(3) BOFiP, 4 décembre 2019, nos BOI-DAE-20-10-20191204 et BOI-CF-IOR-20-20191204 :

<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/11930-PGP.html> et <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/9928-PGP.html>.

2. Des actions concrètes d'information et de formation ont été mises en œuvre à destination des agents publics

La sensibilisation et la formation des agents au droit à l'erreur s'inscrivent dans un double cadre, interministériel et propre à chaque service.

Au niveau interministériel, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ont créé un module général de formation relatif au cadre juridique du droit à l'erreur, à l'attitude et à la posture attendues des agents ainsi qu'aux cas complexes pouvant être rencontrés. Rattaché à la plateforme interministérielle de formation « MENTOR » de la DGAFP, ce module propose des vidéos, mises en situation et témoignages d'utilisateurs.

À la suite d'échanges de bonnes pratiques entre administrations, notamment dans le cadre des comités de pilotage « ESSOC » menés par la DITP, une certaine coordination des actions de pédagogie et d'assistance aux agents a pu avoir lieu. Ainsi, suivant une initiative de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), plusieurs services ont mis à disposition des personnels une *hotline* interne consacrée à leurs interrogations concrètes au sujet du droit à l'erreur, avec un succès toutefois inégal. Les travaux du groupe de travail ont ainsi montré qu'une telle *hotline* était en cours de développement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et avait été mise en place à la Cnav par le biais d'une messagerie électronique, dont les agents semblent s'être peu saisis pour le moment.

Des actions propres aux différentes administrations ont en outre été menées, notamment en matière de formation initiale et continue. À titre d'exemple, les écoles nationales relevant des ministères économiques et financiers – celles des douanes et des finances publiques – ont mis en place des modules sur le droit à l'erreur. La Cnav a, pour sa part, choisi d'anticiper les initiatives interministérielles de formation en mettant à disposition des agents des vidéos se présentant sous la forme de scénettes : dans une situation donnée, deux réponses sont analysées, l'une conforme et l'autre contraire au droit à l'erreur. Cette initiative est déclinée au niveau local. La caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) de Normandie poursuit par exemple la conduite d'ateliers et de mises en situation dits « d'appropriation », ciblant les agents en contact direct avec le public. Ces travaux ont notamment consisté à mettre les agents en relation avec des usagers ayant signalé un problème dans leur relation avec l'administration. De telles initiatives, qui sont à saluer, participent directement à la culture de l'échange et de la confiance réciproque entre le public et l'administration portée par la loi ESSOC.

Dans le cadre du suivi interministériel de l'« objet de la vie quotidienne » (OVQ) « droit à l'erreur », un premier bilan de ces initiatives a été fait. En mai 2020, 179 000 agents avaient été formés au droit à l'erreur, dont 50 000 au sein de Pôle emploi et 45 000 à la DGFIP. À la fin de l'année 2019, sur près de 20 000 agents des sphères fiscale et sociale ayant répondu à une enquête de la DITP, 66 % estimaient bien connaître le droit à l'erreur et être capables de l'appliquer correctement.

3. La sensibilisation des usagers a été engagée

En matière de sensibilisation des usagers au droit à l'erreur, les initiatives relèvent également à la fois des acteurs centraux et de terrain. Le Gouvernement a ainsi mis en ligne le 4 juin 2019 un site internet, « *oups.gouv.fr* – vous avez droit à l'erreur », qui recense 240 erreurs parmi les plus fréquemment commises par les usagers et propose des solutions pour les prévenir ou y remédier. La majorité des erreurs recensées – 165 – concernent les particuliers et 75 concernent les professionnels. Le site diffuse par ailleurs une information plus générale sur l'existence même du droit à l'erreur.

Progressivement enrichi grâce aux contributions des administrations et opérateurs, « *oups.gouv.fr* » totalisait en mai 2020 environ 1,1 million de visites uniques. S'y ajoutaient 1,6 million de visites sur les rubriques « *oups* » intégrées aux différentes pages internet des administrations et notamment à la plateforme « *impots.gouv.fr* ». Des pics de consultation ont été constatés au cours d'exercices administratifs particuliers, comme la campagne de déclarations des revenus au titre de l'impôt sur le revenu.

Des pages internet d'information plus classiques, prenant la forme de « foires aux questions » ont par ailleurs été mises en ligne sur les sites « *service-public.fr* » et « *impots.gouv.fr* »⁽¹⁾.

Cette information générale des usagers a fait l'objet de compléments par les différents services, notamment ceux entendus dans le cadre des travaux du groupe de travail. Ainsi, la Cnav a dénombré à ce jour environ 300 000 « contacts sortants » à destination des usagers au sujet du droit à l'erreur. Ces contacts ont pris des formes diverses : message d'attente téléphonique spécifique, encarts sur des courriers et courriels ou encore rubriques d'information en ligne. Ont été particulièrement ciblées les personnes les plus sujettes aux risques d'erreurs – par exemple les demandeurs de pensions de réversion, confrontés à une procédure complexe alors même qu'ils se trouvent souvent dans une situation de fragilité.

(1) Ces pages sont accessibles aux adresses suivantes : www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34677 et www.impots.gouv.fr/portail/particulier/je-minforme-sur-le-droit-lerreur.

II. UN DISPOSITIF QUI BÉNÉFICIE DE L'ENGAGEMENT DE PLUSIEURS ADMINISTRATIONS, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE DEMEURE TROP RESTREINTE

A. LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ERREUR EST DÉJÀ ENGAGÉE

1. Un pilotage associant de nombreux acteurs et permettant des échanges utiles au déploiement du droit à l'erreur

Le déploiement du droit à l'erreur est conduit par un ministère chef de file. Avant le remaniement du mois de juillet 2020, les comités de pilotage consacrés à la mise en œuvre de la loi ESSOC étaient présidés par le ministre de l'Action et des comptes publics. La ministre de la Transformation et de la fonction publiques assure désormais cette mission.

Le comité de pilotage (COPIL) se réunit environ une fois par trimestre. Il associe les directeurs et secrétaires généraux des administrations et opérateurs engagés dans la concrétisation du droit à l'erreur – actuellement 8 réseaux énumérés ci-dessous. La DITP y joue un rôle important de coordination. Elle est notamment chargée de recueillir l'ensemble des remontées des acteurs de terrain concernant une série d'indicateurs de référence, afin de favoriser le dialogue entre services et les échanges de bonnes pratiques. Certains de ces indicateurs sont relatifs aux démarches entreprises par les administrations, d'autres aux résultats quantitatifs de ces initiatives. Certains mesurent par ailleurs le sentiment des usagers des services publics concernés.

Les indicateurs retenus pour le suivi du déploiement du droit à l'erreur

Une dizaine d'indicateurs principaux ont été retenus pour le suivi de l'OVQ « droit à l'erreur » et de la loi ESSOC, parmi lesquels figurent :

- le nombre de dossiers ayant bénéficié d'un droit à l'erreur imputable à la loi ESSOC (hors dispositions préexistantes) ;
- le nombre de visites sur la page internet *oups.gouv.fr* et ses extensions sur d'autres sites ;
- le nombre d'erreurs qui ont pu être détectées grâce à la mise en œuvre de la loi ESSOC ;
- le nombre de communications émises par l'administration pour promouvoir le droit à l'erreur ;
- le nombre d'agents formés au droit à l'erreur et plus largement aux dispositifs issus de la loi ESSOC ;
- le nombre de documents administratifs simplifiés (courriers et formulaires notamment) ;
- le nombre d'alertes en ligne émises au cours d'une démarche dématérialisée afin de permettre aux usagers d'éviter une erreur fréquente ;
- la part des particuliers et des entreprises déclarant avoir confiance dans l'administration.

Au sein de la DITP, une équipe « sciences comportementales » est chargée, en lien avec les différents ministères, d’orienter les réflexions relatives à la simplification des démarches et documents administratifs – par exemple les formulaires. Cette démarche, qui peut être rapprochée des théories du *nudge* (« coup de pouce ») en ce qu’elle repose sur une anticipation des comportements individuels, vise à prévenir les erreurs qui pourraient résulter d’une trop grande complexité administrative.

Les parlementaires sont étroitement associés au déploiement du droit à l’erreur. Ainsi, une trentaine de députés et de sénateurs des commissions des affaires sociales et des affaires économiques ont pris part à la réunion du COPIL qui s’est tenue le 18 février 2020.

Enfin, la concrétisation du droit à l’erreur fait l’objet du suivi interministériel commun à tous les OVQ et rappelé par la circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2019 relative au suivi des priorités de l’action gouvernementale. Des réunions interministérielles se tiennent à intervalle de six semaines et le Président de la République est régulièrement informé du déploiement du droit à l’erreur, notamment par l’intermédiaire de deux réunions annuelles en présence du secrétaire général de la présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre.

2. Plusieurs administrations sont déjà engagées dans le déploiement du droit à l’erreur

a. Une démarche initiée dans huit réseaux « pilotes »

Dès le mois d’avril 2018, d’abord dans trois départements – Côte-d’Or, Charente et Var – puis sur l’ensemble du territoire national, le droit à l’erreur a été mis en application par huit réseaux d’administrations et d’opérateurs, appartenant :

- à la sphère sociale : Pôle emploi, Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et réseau des URSSAF, CCMSA, Cnaf, Cnam et Cnav ;
- au champ fiscal : DGFIP et direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Ces réseaux ont été associés aux travaux du comité de pilotage et ont participé activement au processus de remontées d’informations du terrain, notamment grâce à l’installation de référents « ESSOC » au sein des services et à une messagerie électronique spécifique ouverte par la DITP. À la fin de l’année 2019, la mise en œuvre des principes de la loi ESSOC avait conduit à ce que le droit à l’erreur soit accordé aux usagers dans 150 000 cas environ – en dehors des procédures préexistantes à la loi ESSOC, qui ont été exclues de ce calcul.

En outre, au-delà même du droit à l’erreur *stricto sensu*, les administrations concernées ont initié des réformes procédant de l’esprit de la loi ESSOC. C’est le cas de la Cnav, engagée dans une révision des modalités de gestion de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa).

La révision des modalités de gestion de l'Aspa

La Cnav, auditionnée par le groupe de travail, a engagé une mise en conformité de la gestion de l'Aspa avec l'esprit du droit à l'erreur, au-delà même de la lettre de la loi.

Par nature destiné à des publics fragiles, le bénéfice de l'Aspa est conditionné à un certain nombre de critères liés à la résidence, aux ressources ou à la situation familiale du demandeur. Avant la loi ESSOC, la quantité et la précision des pièces justificatives nécessaires donnaient lieu, dans de nombreux dossiers, à des demandes complémentaires occasionnant des délais supplémentaires et des abandons en cours de demande, ainsi qu'à des refus de droits. Une procédure de réévaluation des droits était en outre conduite 6 mois après l'admission au bénéfice de l'Aspa, entraînant de nouveaux abandons en cours de procédure voire des notifications d'indus ou de trop-perçus.

La protection offerte par le **droit à l'erreur doit bénéficier en priorité aux publics fragiles** comme ceux ciblés par l'Aspa, confrontés à des procédures complexes et généralement de bonne foi. Elle peut en outre être **utile dans la lutte contre le phénomène trop répandu du non recours aux droits**. En conformité avec ces principes et selon les instructions nationales de la Cnav, les caisses régionales ont donc inversé la logique de gestion des procédures afin de faire prévaloir *a priori* le principe de confiance envers les usagers.

L'attribution de l'allocation, sur la base des pièces justificatives fournies, est désormais plus rapide, conformément au droit à ce que l'**absence d'une pièce non indispensable** à l'appui d'un dossier déposé pour le bénéfice d'un droit ne conduise pas à la suspension de l'instruction du dossier (art. L. 114-5-1 du CRPA issu de la loi ESSOC). Le contrôle intervient plus tôt, deux mois environ après l'attribution, et de manière plus ciblée. Ce travail pourrait utilement être complété par le développement des échanges d'informations entre administrations, selon l'esprit du « dites-le nous une fois », afin que les usagers n'aient pas à fournir à plusieurs reprises une même pièce justificative.

Dans le même temps, la Cnav s'est engagée dans une rénovation des courriers et formulaires « Aspa », complexes et souvent source d'erreurs. Cette démarche s'inspire des retours des usagers et des agents, en prenant en compte les impératifs juridiques (notamment certaines mentions incontournables au regard des textes). Confrontées dans le cadre d'un « simplification », ces différentes exigences conduiront prochainement à la formulation de propositions par les services juridiques de la Cnav.

Ces réformes, bien accueillies par les agents, ont permis d'ancrer la culture du droit à l'erreur dans le réseau dépendant de la Cnav et ont donné des résultats concrets et notamment conduit à une baisse du nombre de pénalités prononcées, hors cas de fraude, entre 2018 et 2019.

b. Un déploiement progressif à l'ensemble des administrations

À partir du mois de décembre 2019, la DITP a engagé une démarche de déploiement national du droit à l'erreur, au-delà des administrations du champ fiscal-social. Les conseillers chargés de l'exécution des réformes puis les secrétaires généraux des différents ministères ont ainsi été conviés à une réunion préparatoire en janvier 2020. Des contacts plus opérationnels ont eu lieu en février avec les correspondants « modernisation » (CORMOD) – établis dans le cadre de la « modernisation de l'action publique » – et les référents « Marianne » – veillant à

l'application du « référentiel Marianne » décrit ci-dessous. Un cycle de réunions bilatérales entre la DITP et les ministères a par la suite été ouvert afin d'identifier les actions concrètes à mettre en œuvre. Ces initiatives, fortement ralenties par la crise sanitaire, doivent désormais se poursuivre.

Tous les ministères ne sont pas concernés par cette démarche. En effet, tout en étant soumis aux principes généraux issus de la loi ESSOC, certains ne mettent pas directement en œuvre de procédure pouvant donner lieu à une sanction et donc relever du droit à l'erreur *stricto sensu*. C'est par exemple le cas des ministères chargés de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères, des outre-mer et des sports.

c. Les administrations peuvent s'appuyer sur des dispositifs préexistants

Certaines initiatives antérieures à la loi ESSOC offrent aux administrations des outils déjà établis pouvant contribuer à la mise en œuvre du droit à l'erreur :

– depuis 2008, le « référentiel Marianne » énumère les principes et objectifs nécessaires à un accueil de qualité dans les services publics de l'État : information pertinente, courtoisie, respect des délais annoncés ou encore prise en compte du taux de satisfaction et des suggestions du public. À la suite d'une décision du comité interministériel de la transformation publique (CITP) de juin 2019, le référentiel a été généralisé en 2020 à tous les services publics en contact avec les usagers. Il a en outre été complété de nouveaux engagements, notamment pour tenir compte de la loi ESSOC – parmi ces engagements figurent la personnalisation du service aux usagers, la coordination entre administrations, la proactivité et la bienveillance ;

– depuis 2019, le dispositif expérimental « *Vox usagers* » permet au public de formuler des retours d'expériences – positifs comme négatifs – à la suite d'un contact avec l'administration. Plusieurs administrations et opérateurs, comme les caisses d'allocation familiales ou la Cnav, sont engagés dans ce dispositif. Une réflexion est actuellement conduite par la DITP afin de permettre aux usagers de voter dans le cadre de « *Vox usagers* » sur les situations devant être corrigées en priorité.

3. Certains services ont une culture du droit à l'erreur déjà ancrée dans leurs pratiques

Socle commun à l'ensemble des administrations, le droit à l'erreur n'a vocation à s'appliquer qu'en l'absence de dispositions particulières. De telles dispositions peuvent donc y déroger, qu'elles soient par exemple plus adaptées à un champ précis de politique publique ou plus favorables aux usagers. En tout état de cause, les administrations demeurent libres d'appliquer une doctrine plus favorable à l'utilisateur que les textes en vigueur, notamment lorsqu'une telle pratique était déjà établie antérieurement à la loi ESSOC.

Ainsi, au sein de la DGFIP, les agents disposent historiquement d'une latitude quant à la sanction prononcée. La réduction de moitié des intérêts de retards pour les contribuables de bonne foi qui rectifient spontanément une erreur de déclaration est désormais inscrite dans les textes (art. 5 de la loi ESSOC). Cependant, les agents des services fiscaux agissent souvent au-delà de cette base législative, si bien que seule une minorité de contrôles – 2 000 – se traduit effectivement par des intérêts de retard, alors même que le nombre de régularisations en cours de contrôle progresse fortement depuis l'ouverture de cette procédure par la loi ESSOC – leur nombre devrait s'établir aux alentours de 45 000 en 2020 contre 36 000 environ en 2019.

B. LA CULTURE ET LA PRATIQUE DU DROIT À L'ERREUR SONT ENCORE PARCELLAIRES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

1. Le droit européen fait exception au droit à l'erreur

Parmi les exceptions législatives au droit à l'erreur figurent, eu égard au principe de primauté du droit communautaire, les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Des démarches comme celles introduites par les exploitants agricoles pour le **bénéfice des aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC)** ne sont donc pas couvertes par ce droit. Cette situation est insatisfaisante à plusieurs titres :

– la complexité des procédures « PAC » favorise la commission d'erreurs de bonne foi, alors même que le fait d'être privé du bénéfice de ces aides met en danger la situation financière des exploitants ;

– plus généralement, **la coexistence de démarches couvertes par le droit à l'erreur et d'autres procédures exclues de ce droit crée une inégalité de fait entre les usagers des différents services publics**. Celle-ci est d'autant moins compréhensible pour les citoyens que le droit à l'erreur est présenté comme général par les différentes initiatives de communication.

L'introduction de la notion de droit à l'erreur dans les textes européens serait une solution à cette situation et favoriserait la diffusion des principes de confiance au-delà du droit français. Une telle initiative pourrait être portée par le Gouvernement, notamment au sein du Conseil de l'Union européenne.

2. Les collectivités territoriales sont responsables pour elles-mêmes de la mise en œuvre du droit à l'erreur

Si le déploiement du droit à l'erreur à l'ensemble des administrations de l'État et des opérateurs de la protection sociale a été initié et doit désormais s'intensifier, les collectivités territoriales demeurent pour leur part exclues du pilotage interministériel mis en place. En application du principe constitutionnel de libre administration, chaque collectivité est en effet responsable pour elle-même de la concrétisation de la loi ESSOC au sein de ses services administratifs.

Il ne semble pas que le droit à l'erreur ait été suffisamment identifié par les collectivités territoriales à ce jour. Les associations d'élus ont certainement un rôle à jouer pour l'information et l'accompagnement des collectivités – notamment les plus concernées, comme celles qui sont en charge de l'aide sociale. Les parlementaires peuvent également se faire le relais en circonscription de la lettre et de l'esprit de la loi ESSOC.

3. Des difficultés importantes d'appropriation du dispositif demeurent au sein des administrations

Comme l'a relevé le délégué interministériel à la transformation publique au cours de son audition par le groupe de travail, la principale difficulté dans la mise en œuvre du droit à l'erreur n'est pas d'ordre juridique, mais plutôt liée à son appropriation par les usagers – particuliers ou entreprises – et surtout par les administrations. Concernant ces dernières, plusieurs obstacles doivent être surmontés :

– malgré les actions concrètes de pédagogie mises en œuvre, les administrations et en premier lieu les agents se heurtent encore à des problèmes liés à la lisibilité du droit à l'erreur, notamment quant à ses conséquences concrètes et à son articulation juridique avec d'autres dispositifs. Chaque champ de politique publique nécessite la mise en œuvre d'un dispositif particulier au regard du droit à l'erreur. L'accompagnement interministériel offert notamment par la DITP doit donc être complété par un travail de chaque service, adapté aux réalités auxquelles il est confronté ;

– la montée en charge du droit à l'erreur est soumise à des délais parfois importants liés à la mise en place des outils nécessaires, qu'il s'agisse de l'adaptation ou de la création de systèmes informatiques, de la modification des supports existants (courriers-types, formulaires ou sites internet) ou encore de la mise en place des canaux permettant aux usagers de se prévaloir de ce droit ;

– l'enracinement d'une véritable culture de la confiance et de la bienveillance, qui seul permettra de changer les pratiques, sera nécessairement progressif. Doivent ainsi devenir des « réflexes » administratifs les principes de conseil, d'accompagnement, d'inversion de la charge de la preuve quant à la bonne foi des usagers ou encore d'instruction des dossiers même incomplets.

Au regard du caractère inégal du déploiement du droit à l'erreur au sein de l'administration – les huit réseaux pilotes ayant pris une avance importante – le risque est réel de favoriser la mise en place d'une administration à deux vitesses, source de confusion pour les citoyens. Afin d'éviter un tel découplage, il est désormais urgent que l'ensemble des administrations se saisissent des principes de confiance issus de la loi ESSOC.

4. La diffusion du droit à l'erreur auprès du grand public est encore trop restreinte

Le droit à l'erreur demeure souvent insuffisamment connu du public pour revêtir une réelle effectivité. Au cours de son audition, le conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) a souligné la méconnaissance majoritaire du dispositif. Les efforts de communication entrepris et la « conversion » de certaines procédures aux principes issus de la loi ESSOC doivent être poursuivis de manière à améliorer cette notoriété.

Lorsqu'il est connu, la compréhension du dispositif par le public est en outre parfois imparfaite. Ainsi, le droit à l'erreur ne doit pas être vu comme une tolérance à l'égard des erreurs commises. Les irrégularités peuvent en effet être signalées à tout moment par l'administration et assorties d'un délai de rectification à l'issue duquel une sanction peut être appliquée. Si la charge de la preuve est effectivement inversée, l'administration peut établir la mauvaise foi par tout moyen dont elle dispose. **Il n'y a donc pas de « droit à la fraude »**, ni à l'omission volontaire. Au contraire, l'attitude plus proactive de l'administration devrait permettre de mieux cibler les contrôles et détecter les erreurs. Ces constats plaident pour une communication allant au-delà de la simple information sur l'existence du dispositif et s'attachant à expliquer son contenu précis et son articulation avec les principes existants.

Un nombre encore important de citoyens éprouvent par ailleurs des difficultés parfois importantes quant à l'utilisation d'internet, désormais outil privilégié des démarches administratives et de la communication sur le droit à l'erreur. Ce fait doit être pris en compte, afin par exemple d'identifier et de conforter les acteurs, notamment associatifs, susceptibles d'accompagner les usagers dans leurs démarches. Ces acteurs peuvent aussi être des relais en matière de communication sur le droit à l'erreur – le CNAFAL a par exemple publié un article sur ce thème dans son bulletin d'information du mois de juillet 2019.

III. LES ENSEIGNEMENTS DU DÉPLOIEMENT DU DROIT À L'ERREUR

A. LES AJUSTEMENTS QUI POURRAIENT ÊTRE APPORTÉS AU DISPOSITIF

1. Concernant le pilotage de la réforme

a. Le périmètre du suivi interministériel du droit à l'erreur pourrait être étendu

Il ressort des auditions menées par le groupe de travail que le droit au contrôle, étroitement lié au droit à l'erreur et également issu de la loi ESSOC, n'est pas encore entré dans les pratiques administratives. Exclu du périmètre de l'OVQ « droit à l'erreur », il n'est pas couvert par le suivi conduit notamment par la DITP

au niveau ministériel. Une réflexion pourrait donc être engagée sur le périmètre de cet OVQ, même si la problématique des moyens alloués à ce suivi doit entrer en considération – le droit à l’erreur ne constituait que l’un des 26 points du plan de transformation ministériel de l’ancien ministère de l’Action et des comptes publics.

b. La généralisation du dispositif devra aller de pair avec le maintien d’un accompagnement fin des administrations

La mise en œuvre du droit à l’erreur souffre pour partie des faiblesses identifiées en amont du vote de la loi par le Conseil d’État et le Conseil économique, social et environnemental – notamment son caractère général, cependant justifié par la volonté d’affirmer une culture administrative nouvelle. À cet égard, le travail mené par la DITP pour accompagner les administrations associées au COPIL apparaît important. Dans un contexte de généralisation du droit à l’erreur, les moyens de poursuivre cet accompagnement « au cas par cas » et au plus près du terrain devront être trouvés.

À titre d’exemple, s’il semble que les administrations pilotes ont effectivement pu mettre en œuvre le droit à l’erreur à moyens et effectifs constants, toute administration qui éprouverait des difficultés de cet ordre au regard des spécificités de son domaine d’intervention devra pouvoir le signaler et bénéficier d’un accompagnement adapté.

c. Le rôle moteur déjà reconnu aux managers pourrait être conforté

Le rôle des chefs de service et plus largement des managers dans la diffusion de l’esprit du droit à l’erreur apparaît important, car ils sont les mieux placés pour accompagner l’évolution de la culture du service dont ils ont la charge. Notamment dans les administrations marquées par une tradition de fermeté dans les contrôles ou l’application des sanctions, où l’inertie des pratiques des agents peut être importante, les managers pourraient être une cible encore plus prioritaire des actions de formation proposées au niveau central. À titre d’exemple, pourrait être retenu un objectif de sensibilisation au droit à l’erreur de l’ensemble des managers des services au contact direct des usagers.

2. Concernant le droit à l’erreur lui-même

a. Le déploiement du droit à l’erreur est indissociable d’une simplification administrative dans beaucoup de domaines

L’existence d’un droit à l’erreur ne doit pas être vue comme rendant acceptable la subsistance de procédures inutilement complexes et sources de confusion. Ainsi, si la démarche « *oups.gouv.fr* » constitue une étape utile, l’objectif n’en demeure pas moins, autant que possible, la suppression des « nids » à erreurs identifiés, qu’elle passe par des réformes législatives ou réglementaires.

Le **développement des échanges de données entre administrations** selon le principe du « dites-le nous une fois », par exemple par le biais d'une base de données commune, permettrait également de dégager des moyens administratifs et d'améliorer le service rendu. Il impliquerait, dans la mesure du possible, une harmonisation des justificatifs demandés par les différents services.

Comme l'ont souligné les représentants de la Cnav et de la Carsat de Normandie au cours des auditions, **les erreurs de bonne foi mobilisent les moyens matériels et humains des services, souvent au détriment de l'attention portée à la fraude**. La simplification des procédures et des démarches administratives doit donc être vue comme un objectif prioritaire.

b. Une réflexion pourrait être engagée concernant le régime de responsabilité des comptables publics

Le déploiement du droit à l'erreur se heurte à certaines dispositions dont la logique est contraire à l'esprit de la loi ESSOC. À cet égard, le régime actuel de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics, qui peut être vu comme favorisant un « surcontrôle » de la part de ces agents, pourrait être révisé dans le cadre d'une réflexion associant le ministre chargé des finances et la Cour des comptes.

c. Le droit à l'erreur doit demeurer ouvert et non procédural

Le dispositif, général, voté par le Parlement visait à favoriser la prise en compte par l'administration de l'ensemble des erreurs de bonne foi. Dans le cadre d'une montée en charge du droit à l'erreur, le risque existe aujourd'hui que celui-ci se trouve encadré par des procédures qui viendraient en atténuer la portée.

Le droit à l'erreur doit au contraire demeurer un état d'esprit guidant l'action administrative et les différents services doivent se garder d'une approche trop normative. Les circonstances propres à chaque dossier et à chaque démarche des usagers doivent pouvoir être prises en compte, en application d'un principe de personnalisation du service rendu. La reconnaissance du droit à l'erreur ne saurait ainsi en aucun cas être refusée faute de satisfaire à des conditions, notamment procédurales, qui auraient été préétablies par décision réglementaire ou de droit souple.

d. Le droit à l'erreur peut être favorisé au-delà des seules relations entre le public et l'administration

L'un des critères de mesure de la réussite de la loi ESSOC sera, à terme, la diffusion large au sein de la société des principes de confiance dont elle est porteuse. On peut notamment s'attendre à ce que les conséquences du droit à l'erreur se fassent sentir au sein même des administrations, notamment en ce qui concerne les relations entre les agents et les autorités managériales. Si elle était anticipée et favorisée, cette évolution pourrait même lever l'une des entraves à la concrétisation

du droit à l'erreur : confrontés à un tel esprit au sein du service, les agents seraient plus enclins à adopter une posture conforme à la loi ESSOC vis-à-vis des usagers.

Une autre conséquence de la diffusion de l'esprit de la loi ESSOC pourrait être la reconnaissance d'un droit à l'erreur au profit des collectivités territoriales. Une proposition de loi en ce sens a été adoptée par le Sénat au mois de janvier 2020 ⁽¹⁾. Un tel dispositif ne serait toutefois pas sans poser de problème au regard de l'exigence de respect de la loi qui s'impose aux collectivités territoriales et devrait le cas échéant être strictement encadré. Les collectivités territoriales ne peuvent au demeurant pas être assimilées à des usagers des services publics au même titre que les citoyens, dans la mesure où elles disposent elles-mêmes d'un pouvoir normatif réglementaire local.

B. LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE PORTÉE PLUS GÉNÉRALE

1. L'anticipation des délais de concrétisation est cruciale pour la sécurisation juridique des dispositifs législatifs

La stratégie nationale annexée à la loi ESSOC prévoit une montée en puissance progressive des principes de confiance jusqu'en 2022. Les articles 2 à 4 de la loi, d'application directe, sont en revanche entrés en vigueur dès la publication de la loi, le 12 août 2018. Le droit à l'erreur est donc, depuis cette date, pleinement applicable juridiquement et invocable par les usagers.

Si aucun contentieux n'a été recensé à ce stade par les huit réseaux « pilotes » participant au suivi conduit par la DITP, ce qui semble avant tout témoigner d'une méconnaissance du dispositif par les usagers, il apparaît néanmoins que le décalage entre l'entrée en vigueur immédiate du droit à l'erreur et sa mise en œuvre concrète très progressive par les administrations soit un facteur de risque juridique.

Tout citoyen serait en effet fondé à demander au juge administratif l'annulation d'une sanction prononcée en méconnaissance du droit à l'erreur. Le cas échéant, une action pourrait être introduite en responsabilité pour demander la réparation des éventuels préjudices causés par une telle sanction prononcée dans des conditions illégales. D'autres cas de figure pourraient par ailleurs donner lieu à une action contentieuse, comme le refus d'une prestation dans le cas où le demandeur, de bonne foi, aurait fourni un dossier incomplet et où l'administration ne l'aurait pas invité à régulariser sa situation.

(1) Proposition de loi de M. Hervé Maurey, Mme Sylvie Vermeillet et plusieurs de leurs collègues visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale, adoptée par le Sénat le 16 janvier 2020, TA n° 47 (2019-2020).

Ce risque d’engagement de la responsabilité de l’administration concerne non seulement l’État et les opérateurs de la sphère sociale, mais aussi les collectivités territoriales, dont beaucoup ne mettent pas encore suffisamment en œuvre le droit à l’erreur. Cette situation illustre l’importance d’une anticipation fine des délais de concrétisation des dispositifs législatifs, lorsqu’ils entraînent des risques d’insécurité juridique, afin d’ajuster au mieux les délais d’entrée en vigueur fixés par la loi.

2. Les parlementaires ont un rôle important à jouer dans le suivi de la concrétisation de lois

Dès la première lecture du projet de loi à l’Assemblée nationale, les débats ont montré que les parlementaires avaient un rôle à jouer dans le suivi de la concrétisation de la loi ESSOC. Avait notamment été évoquée l’idée « *de mettre en place un suivi inédit, sous la forme d’un Conseil de la réforme* », « *ouvert à toutes les formations politiques* » afin de suivre « *la mise en œuvre de ce texte, non pas seulement six mois ou trois ans après son adoption, mais pendant toute la durée de la législature* »⁽¹⁾. Compte tenu notamment de l’association intense des parlementaires au comité de pilotage ministériel, la mise en place d’une telle structure n’a toutefois pas été nécessaire.

Les échanges qui se sont déroulés dans le cadre du groupe de travail ont permis de confirmer la grande diligence des administrations chargées de la mise en œuvre et du suivi du droit à l’erreur, qui ont répondu de manière complète et transparente aux questions des parlementaires. Les administrations entendues se sont en outre inscrites dans une démarche d’écoute des suggestions qui ont été formulées par le groupe de travail, qu’elles soient d’ordre général ou résultent de remontées d’informations issues des circonscriptions.

Le rôle des parlementaires dans le suivi de la concrétisation des lois, qui pourrait être conforté, a été souligné au cours de la phase initiale des travaux de la présente mission d’information. Dans le cas du droit à l’erreur, les députés et sénateurs peuvent jouer un rôle de relais, par exemple en interrogeant les administrations – de manière générale et non nominative – sur des difficultés qui peuvent être rencontrées par certains citoyens ou entreprises. Les parlementaires peuvent en outre jouer un rôle de conseil et d’orientation dans le cadre de leurs échanges avec les acteurs locaux en circonscription.

*

(1) Rapport (n° 575, XV^e législature) de M. Stanislas Guerini, rapporteur de la commission spéciale chargée d’examiner le projet de loi pour un État au service d’une société de confiance, janvier 2018.

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction interministérielle de la transformation publique**
 - M. Thierry Lambert, délégué interministériel
- **Direction générale des finances publiques**
 - M. Jérôme Fournel, directeur général
 - Mme Isabelle Pheulpin, administratrice civile, experte
 - Mme Patricia Sélière, administratrice des finances publiques
- **Conseil National des Associations Familiales laïques (CNAFAL)**
 - M. Claude Rico, administrateur et coresponsable du secteur consommation
 - Mme Karine Létang, chargée du service juridique/consommation
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**
 - Mme Vercelli Zambeau, directrice de l'offre de service et du métier retraite
- **Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) de Normandie**
 - M. Mikael Savio, directeur

GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER

Le dispositif en quelques mots

- *Principe du droit à l'erreur* : **aucune sanction** (pécuniaire ou consistant en la privation d'une prestation) ne peut être prononcée **à l'égard d'une personne ayant, de bonne foi, commis une erreur** dans le cadre de ses relations avec l'administration et ayant régularisé sa situation, le cas échéant après y avoir été invitée.
- *Objectifs du dispositif* : favoriser une **relation de confiance entre les usagers et l'administration** et orienter davantage l'action publique vers l'accompagnement et le conseil.
- *Portée du dispositif* : juridiquement applicable depuis le mois d'août 2018 (publication de la loi ESSOC), le droit à l'erreur est de **portée générale**. Il concerne toutes les administrations, mais le droit de l'Union européenne y fait notamment exception (par exemple les aides « PAC »).
- *État de déploiement* :
 - Chaque administration et opérateur est responsable pour lui-même de l'application du droit à l'erreur ;
 - Huit réseaux pilotes d'administrations fiscales et sociales ont été associés dans le cadre d'un suivi interministériel ;
 - Des dispositifs d'information et d'accompagnement des usagers ont été mis en place par l'État, comme le site *oups.gouv.fr*.

Un premier bilan

- Le déploiement du droit à l'erreur est réellement **amorcé au sein des 8 réseaux d'administrations précurseurs** (150 000 dossiers en avaient bénéficié à la fin de l'année 2019 et 179 000 agents avaient été formés en mai 2020) ;
- **Les autres administrations doivent encore s'en saisir** et notamment les collectivités territoriales, dans le cadre de leur libre administration ;
- Le dispositif semble encore **largement méconnu des usagers**.

Ce que peuvent faire les députés

En circonscription, les députés peuvent **participer à l'information et à la sensibilisation** au droit à l'erreur. Des courriers peuvent ainsi être adressés aux employeurs (MEDEF et CPME, représentants de branche, clubs d'entrepreneurs, chambres consulaires), aux administrations déconcentrées et opérateurs ainsi qu'aux collectivités territoriales et aux associations d'élus. Les parlementaires peuvent se faire le relais auprès de la DITP des éventuels problèmes qui seraient signalés à la suite de l'envoi de tels courriers.

Les députés peuvent également, de façon générale et non nominative, **interroger l'administration sur toute problématique relative au droit à l'erreur** (absence de mise en œuvre où procédures non conformes à la loi) qui aurait fait l'objet d'un signalement en circonscription, de la part de citoyens ou d'autres acteurs.

PROPOSITION DE COURRIER

Madame, Monsieur,

Député(e) de la nième circonscription de x, je me permets d'attirer votre attention sur le droit à l'erreur, créé par la loi « ESSOC » du 10 août 2018 et applicable depuis cette date.

Pour rappel, les erreurs commises pour la première fois et de bonne foi par un administré – personne physique ou morale – dans le cadre d'une procédure déclarative ou d'une démarche administrative ne peuvent pas donner lieu à sanction avant qu'un délai de régularisation ait été accordé au demandeur. Les usagers peuvent d'ores et déjà invoquer ce droit dans le cadre des procédures éligibles, c'est-à-dire lorsqu'une sanction pécuniaire ou consistant en la privation d'une prestation est susceptible d'être prononcée.

S'il est une exigence légale, le droit à l'erreur est aussi une chance pour les acteurs de la sphère publique. Il favorise, dans l'esprit de la loi ESSOC, une relation de confiance entre le public et l'administration, participe à la prévention et à la détection des erreurs et des accidents de procédure.

Malheureusement, nous constatons que le droit à l'erreur reste encore aujourd'hui trop peu connu, à la fois des administrations et du public.

Connaissez-vous vous-même l'existence de ce droit ? Des initiatives ont-elles été prises dans les services dont vous avez la charge afin de le rendre concrètement applicable ? Avez-vous par ailleurs communiqué sur l'existence de ce droit auprès du public, en ce qui concerne les procédures relevant de votre compétence ?

Cet effort pour le déploiement effectif du droit à l'erreur dans l'administration est particulièrement crucial en cette période difficile d'un point de vue économique et social. Face aux conséquences de l'épidémie, nos concitoyens doivent pouvoir compter sur une administration bienveillante leur proposant un véritable accompagnement. Tout doit être mis en œuvre pour ne jamais leur donner le sentiment de se trouver devant un « mur » administratif.

Me tenant à votre entière disposition pour tout complément d'information, je vous prie de croire Madame, Monsieur, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

DÉPLOYER L'ACTION CŒUR DE VILLE (MM. MICHEL LAUZZANA ET VINCENT THIÉBAUT)

Le groupe de travail sur l'OVQ « Déployer l'Action cœur de ville » est constitué de MM. Thiébaud et Lauzzana. Dans le cadre de leurs travaux, les deux députés ont auditionné les partenaires du programme « Action Cœur de ville » (dit ACV), à savoir l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), Action Logement et la Banque des territoires. Ils ont également entendu le responsable du programme interministériel ACV et l'association des maires de France et réalisé deux déplacements, l'un à Agen, dans le Lot-et-Garonne, et l'autre à Haguenau, dans le Bas-Rhin.

Pour rappel, le programme ACV a été annoncé par le Premier ministre lors de la seconde conférence nationale des territoires à Cahors en décembre 2017. Il concerne 222 communes, sélectionnées en mars 2018. Dans le cadre de ce programme, les communes, en lien avec leur intercommunalité, sont incitées à définir des projets globaux de revitalisation de leur centre-ville, combinant des interventions sur le commerce, l'habitat, le cadre de vie et les mobilités. Les actions de revitalisation choisies s'inscrivent dans une convention avec l'État. Pour aider les communes à mettre en œuvre leurs projets, cinq milliards d'euros sont mobilisés sur cinq ans à l'échelle nationale.

Le groupe de travail s'est particulièrement intéressé à la concrétisation des opérations de revitalisation de territoire (ORT), prévues à l'article 157 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ⁽¹⁾, dite loi « Elan ». Le dispositif ORT s'adresse à tout territoire qui souhaite engager un projet de revitalisation mais sa mise en place est facilitée pour les communes du programme ACV. Une convention ACV peut en effet être transformée en une convention ORT signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics. La convention ORT confère de nouveaux droits juridiques et fiscaux :

- pour renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville, elle ouvre la possibilité de suspendre, au cas par cas, des projets commerciaux périphériques et la faculté de dispenser certains projets d'autorisation d'exploitation commerciale ;

- pour favoriser la réhabilitation de l'habitat, elle permet un accès prioritaire aux aides de l'ANAH ;

- pour faciliter la mise en œuvre des projets de revitalisation, elle permet de recourir au permis d'innover ou au permis d'aménager multi-site ;

- pour mieux maîtriser le foncier, elle permet l'exercice d'un droit de préemption urbain renforcé et d'un droit de préemption dans les locaux artisanaux.

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

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Cette partie se centre sur le dispositif des ORT, lesquelles font l'objet d'une disposition législative, contrairement au programme ACV.

A. DE NOMBREUX ACTEURS ONT ÉTÉ CONSULTÉS EN AMONT

De nombreux acteurs ont été consultés en amont de l'adoption de la disposition législative créant les ORT. Ainsi, le ministère de la cohésion des territoires a mis en place sur son site internet, entre juillet et septembre 2017, une consultation numérique en direction des collectivités territoriales et des acteurs du logement, de la construction et de l'aménagement afin d'identifier les besoins et de recueillir des propositions concrètes, en amont de la présentation de sa stratégie sur le logement. Cette consultation a permis de recueillir près de 2 000 contributions comportant plus de 1 200 propositions, de nature à la fois fiscale, législative et réglementaire.

Une consultation des différents acteurs (parlementaires de toutes les sensibilités politiques, ministère, élus locaux et acteurs du logement), appelée « Conférence de consensus », a également été menée en amont du dépôt du projet de loi « Elan », entre décembre 2017 et février 2018.

Enfin, les deux rapporteurs du projet de loi « Elan » à l'Assemblée nationale ont organisé plusieurs auditions sur la revitalisation des centres villes. Après discussions au sein du bureau de la commission des affaires économiques, à laquelle le projet de loi était renvoyé, il n'avait pas été jugé opportun de lancer une consultation citoyenne en ligne sur ce projet de loi.

B. LE RETARD DANS L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DU DISPOSITIF NE SEMBLE PAS AVOIR PÉNALISÉ SA MISE EN ŒUVRE

Trois décrets ont été pris en application de l'article 157 de la loi Elan :

– le premier⁽¹⁾, pris dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, permet à l'ANAH de financer de nouveaux bénéficiaires dans le cadre du dispositif immobilier et foncier en ORT;

– le deuxième⁽²⁾, pris légèrement au-delà du délai de six mois, permet notamment de fixer les conditions de publicité des projets commerciaux dans les ORT ;

(1) Décret n° 2019-498 du 22 mai 2019.

(2) Décret n° 2019-563 du 7 juin 2019.

– le troisième⁽¹⁾, pris au-delà du délai de six mois, permet au préfet de département de suspendre l'examen des projets d'implantation commerciale susceptibles de compromettre la réalisation d'une ORT.

Le retard dans la promulgation de ce troisième décret s'explique par le fait que le Gouvernement a dû consulter la Commission européenne, en application de la directive « services »⁽²⁾ qui protège la liberté d'établissement. Le projet de décret a été notifié à la Commission européenne le 4 février 2019. Le droit européen interdisant la mise en place d'un moratoire général sur l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, la formulation choisie, *in fine*, par le pouvoir réglementaire autorise le préfet à suspendre des projets au cas par cas, à condition qu'il démontre avec précision l'impact négatif de chaque projet sur les actions publiques mises en œuvre dans le cadre de l'ORT. Cette rédaction apparaît conforme à l'esprit de la loi « Elan » adoptée par le Parlement.

Malgré les précisions apportées dans la rédaction de ce décret, la Commission européenne a exprimé la crainte que la faculté de suspension de l'examen des projets d'implantation commerciale ne s'apparente à un moratoire, faute de garantie suffisante qu'il ne serait fait qu'un usage exceptionnel de cette faculté. Elle a entamé, avec les autorités françaises, un dialogue qu'elle a élargi à plusieurs autres dispositions relatives au droit de l'aménagement commercial introduites par la loi Elan.

À noter que dans sa décision rendue le 16 mars dernier⁽³⁾, le Conseil d'État a, lui, considéré que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par ce décret n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le Conseil national des centres commerciaux.

Au cours des auditions ou des déplacements organisés par le groupe de travail, le retard dans la promulgation des décrets d'application n'a jamais été évoqué comme ayant constitué un frein au développement des ORT.

C. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS SEMBLENT AVOIR ÉTÉ BIEN INFORMÉS DES DISPOSITIFS D'AIDE À LA REVITALISATION

Les services déconcentrés de l'État semblent avoir été relativement bien formés aux dispositifs ACV et ORT. D'après la direction nationale du programme ACV, des formations sur ces dispositifs, à destination des services de l'État, ont eu lieu dans tous les territoires en 2019 et 2020 et se poursuivent en 2021. Une foire aux questions a été diffusée aux services de l'État pour expliquer concrètement la manière d'élaborer une ORT. Un nouvel outil collaboratif vient d'être mis en place

(1) Décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019.

(2) Directive 2006/123/CE.

(3) Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 16 mars 2020, 434918.

par la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP), pour faciliter les échanges entre l’administration centrale et les services déconcentrés sur les problématiques liées aux ORT.

L’information des services déconcentrés s’est néanmoins parfait faite trop tardivement, en réaction à des controverses sur le terrain. Pour rappel, une polémique a surgi au mois de mai 2019 alors que plusieurs médias ont recensé une soixantaine de projets de création ou d’extension de grandes surfaces dans des villes du programme ACV. Les ministres de l’économie et de la cohésion des territoires ont alors adressé aux préfets une circulaire⁽¹⁾ pour éviter des décisions qui auraient pu être perçues comme arbitraires en matière de moratoires locaux. Cette circulaire précise que la décision du préfet doit reposer sur une « *raison impérieuse d’intérêt général en termes d’aménagement du territoire* » et qu’« *il ne s’agit pas de substituer l’État aux commissions d’aménagement commercial* ». Le groupe de travail considère que cette circulaire aurait utilement pu être rédigée dès la publication du décret portant sur les possibilités de suspension, par le préfet, de l’examen des projets d’implantation commerciale.

D. DES EFFORTS DE PÉDAGOGIE IMPORTANTS ONT ÉTÉ MIS EN ŒUVRE MAIS SEMBLent ENCORE INSUFFISANTS

Des efforts de pédagogie importants ont été mis en œuvre. À titre d’exemple, **le Gouvernement a publié en mars 2019 un guide du programme national Action Cœur de ville⁽²⁾** très pédagogique, comportant un certain nombre de schémas, pour aider les collectivités et acteurs privés à élaborer, piloter et évaluer leur projet ACV.

De plus, la demande a été faite aux préfets de département de désigner un « référent local » du programme ACV. Ces référents sont les coordonnateurs locaux du programme et sont le point de contact des collectivités pour toute question relative au programme ACV ou au dispositif ORT.

Malgré ces efforts de pédagogie, les collectivités n’ont pas toujours trouvé les réponses à leurs questions. **Par exemple, un certain nombre de communes ont éprouvé, et éprouvent encore, des difficultés à transformer leur convention ACV en convention ORT.** Les membres du groupe de travail estiment que les collectivités territoriales « pourraient être davantage accompagnées par les services déconcentrés dans cette démarche.

(1) Circulaire du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d’aménagement commercial.

(2) Ce guide est disponible au lien suivant : https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/coeur-de-ville/acv-guidedeprogramme.pdf

L'homologation d'une convention ACV en convention ORT

Cette homologation peut se faire selon deux procédures :

1° La procédure normale. L'homologation de la convention ACV en convention ORT s'effectue alors par l'élaboration d'un avenant à la convention ACV, dès lors que figure dans cette convention l'ensemble des éléments, prévus par la loi, permettant de constituer une ORT.

2° La procédure accélérée. Pour que cette procédure soit mise en œuvre, un courrier doit être adressé au préfet du département, à l'initiative du comité local de projet ACV. Le préfet, après consultation du comité régional financier, constate la présence de l'ensemble des éléments permettant de constituer une ORT et confirme par arrêté que la convention cadre ACV vaut convention ORT.

Le rapport de l'Assemblée nationale⁽¹⁾ sur l'application de la loi « Élan » soulignait déjà l'importance de renforcer les efforts de pédagogie. Ce rapport faisait également état de difficultés liées à l'articulation entre les ORT et les dispositifs d'intervention préexistants, notamment les opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Le groupe de travail a pu constater que cette articulation pose, désormais, beaucoup moins de difficultés. Le Gouvernement a en effet construit une doctrine permettant d'aider les territoires à mieux articuler le dispositif des ORT et les dispositifs préexistants en matière de revitalisation urbaine. La plupart des questions relatives aux ORT que se posent aujourd'hui les collectivités territoriales semblent surtout concerner la redynamisation commerciale.

II. L'OVQ « CŒUR DE VILLE » : UN PREMIER BILAN POSITIF MAIS UNE APPROPRIATION DIFFÉRENCIÉE DES DISPOSITIFS SELON LES TERRITOIRES

Le groupe de travail s'est attaché à recenser les difficultés d'application, sur le terrain, du programme ACV et du dispositif ORT et à identifier les conditions de réussite de ces deux outils à la disposition des territoires.

A. DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE QUI FONT CONSENSUS

Un des grands intérêts du programme ACV ou du dispositif ORT est de mettre autour de la table tous les acteurs de l'écosystème d'un territoire et d'expérimenter de nouvelles méthodes d'action publique. La gouvernance du programme ACV a ainsi été saluée par la quasi-totalité des acteurs rencontrés dans le cadre du groupe de travail.

(1) Rapport d'information des députés Lioger et Bazin enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2019.

1. Une gouvernance souple et décentralisée

Depuis son lancement, le programme ACV s'est déployé relativement rapidement grâce à la mise en place d'une gouvernance partenariale et transversale et d'échanges très réguliers entre le réseau préfectoral et l'équipe de pilotage du programme, désormais intégrée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.



LA GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE DU PROGRAMME ACV

Source : *Guide national du programme Action cœur de ville, édition 2019*

2. Un programme qui s'enrichit continuellement

La grande force du programme ACV est de pouvoir être continuellement enrichi et amélioré.

De nouveaux dispositifs de soutien ont été peu à peu mis en place en direction des territoires participant au programme ACV. Par exemple, le programme « Réinventons nos cœurs de villes », lancé en décembre 2018, a pour objectif, à travers un appel à projets urbain innovant, d'aider les villes membres du programme ACV à redynamiser un site emblématique de leur cœur de ville.

D'autres dispositifs sont en passe d'être mis en œuvre, à l'instar du programme « Territoires pilotes de sobriété foncière » lancé en septembre 2020. Pourront bénéficier de ce programme les services des collectivités membres du programme ACV, signataires d'une ORT et souhaitant s'engager dans un processus de développement privilégiant la sobriété foncière à l'étalement urbain. Les

territoires pilotes sélectionnés seront fortement accompagnés en ingénierie afin d'identifier les potentiels fonciers et immobiliers dans le tissu urbain existant et de faciliter leur transformation.

La direction du programme ACV a également indiqué au groupe de travail qu'elle souhaitait étudier, en lien avec le ministère de l'écologie, les articulations possibles entre les ORT et les contrats de transition écologique.

Le programme ACV a également été enrichi par de nouveaux partenariats. Un partenariat a été récemment conclu entre l'État et Enedis pour faciliter les démarches en matière de transition énergétique des villes du programme ACV. Un partenariat avec le Conseil supérieur du notariat vise, lui, à établir annuellement un « baromètre de l'immobilier dans les villes moyennes »⁽¹⁾ pour évaluer l'évolution de l'attractivité des villes du programme ACV.

B. UN PREMIER BILAN QUANTITATIF GLOBALEMENT POSITIF

Pour rappel, le programme national prévoit l'engagement de 5 milliards d'euros (Md€) avant la date butoir du 31 décembre 2022, même si les conventions avec les villes peuvent, elles, courir plus longtemps.

1. Tant le programme ACV que le dispositif ORT semblent bien engagés

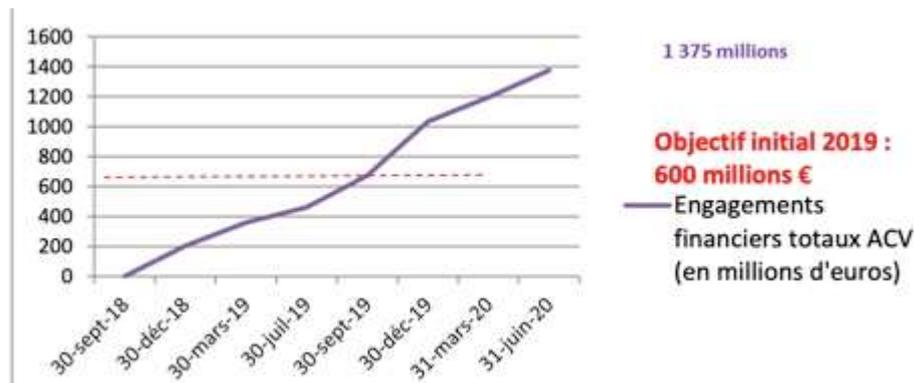
Concernant le programme ACV, à la fin du troisième trimestre 2020, **1,5 Md€⁽²⁾ ont été engagés**, avec la répartition suivante : 288 millions d'euros (M€) de l'État, 303 M€ de l'ANAH, 359 M€ d'Action Logement et 544 M€ de la Caisse des dépôts.

Ces engagements représentent plus de 7 000 études et projets portés par les villes, 6 650 logements construits ou réhabilités par Action Logement et 35 000 logements subventionnés par l'ANAH. Une estimation réalisée par la direction de programme ACV en avril 2020 estime que **1 200 actions étaient prêtes à être engagées ou à redémarrer au second semestre 2020 ou en 2021**, pour un montant total de travaux de 1,4 Md€.

(1) Le premier baromètre est disponible au lien suivant : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/Barome%CC%80tre%20de%20l%27immobilier%20des%20villes%20moyennes%20n%C2%B01_Septembre%202020.pdf

(2) D'après les données transmises aux membres du groupe de travail par la direction du programme ACV.

TRAJECTOIRE FINANCIÈRE GLOBALE DU PROGRAMME ACV



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires

Concernant le dispositif ORT, au 28 septembre 2020, **194 conventions ORT ont été signées** dont 49 conventions pluri-communales. Ces conventions concernent 308 villes, dont 162 villes faisant partie du programme ACV. À noter qu'à cette date, des ORT étaient en projet dans 453 villes.

Le groupe de travail n'a pas réussi à obtenir de données précises relatives à l'utilisation effective des nouveaux droits juridiques et fiscaux conférés par les conventions ORT. Ni le responsable du programme interministériel ACV et du déploiement des ORT, ni la direction générale des entreprises (DGE), ni la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) n'ont indiqué effectuer un suivi précis en la matière.

Seules la possibilité de suspendre, au cas par cas, des projets commerciaux périphériques et la faculté de dispenser certains projets d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) feront prochainement l'objet d'une évaluation. La circulaire du 31 octobre 2019 ⁽¹⁾ prévoit la réalisation d'un bilan en la matière fin 2020⁽²⁾. En raison du contexte sanitaire, la DGE a indiqué au groupe de travail que les préfets n'étaient pas encore tous en mesure de dresser ce premier bilan. La DGE a néanmoins bien invité, par courriel en date du 17 janvier 2020, toutes les préfetures à lui communiquer les arrêtés préfectoraux de suspension pris dans chaque département, dès leur notification, et les équipements commerciaux dispensés d'AEC, dès publication de l'avis d'ouverture au public⁽³⁾.

(1) Circulaire du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d'aménagement commercial.

(2) Interrogée sur l'état d'avancement de ce bilan, la direction générale des entreprises n'a pas répondu au groupe de travail.

(3) Interrogée sur le nombre d'arrêtés préfectoraux de suspension promulgués au 1^{er} décembre 2020, la DGE n'a pas répondu au groupe de travail.

2. Il faudra néanmoins rester attentifs, dans les mois à venir, au bon déploiement de ces outils

Les chiffres détaillés ci-avant permettent de porter un regard globalement positif sur le déploiement du programme ACV et du dispositif ORT. Néanmoins, les membres du groupe de travail insistent sur l'importance de rester vigilants dans les mois à venir.

Si le nombre de projets déjà engagés et mis en œuvre dans le cadre du programme ACV est important, cela s'explique surtout par le fait qu'une grande partie d'entre eux étaient envisagés par les municipalités depuis plusieurs années, avant même le lancement du programme ACV. Ce dernier a surtout permis d'accélérer la mise en œuvre des projets. **Il faudra donc s'assurer, dans les mois et années à venir, que le nombre de projets engagés ne faiblit pas et que le programme ACV a une réelle capacité à faire émerger de nouvelles actions.**

Les membres du groupe de travail insistent également sur la nécessité de rester vigilants à la qualité des actions prévues dans les conventions ACV ou ORT.

Enfin, les membres du groupe de travail appellent à rester attentifs au bon déploiement du programme ACV dans le contexte sanitaire actuel. En raison tant de l'épidémie de la covid-19 que de l'incertitude liée aux élections municipales début 2020, les sollicitations de financements ACV par les municipalités ont diminué et la mise en œuvre des projets a été fortement ralentie. **La poursuite du programme dans sa dynamique actuelle est pourtant essentielle pour soutenir l'économie locale.** Les membres du groupe de travail seront ainsi particulièrement attentifs à la constitution, annoncée par la Banque des territoires, de foncières commerciales dans les villes membres du programme ACV pour favoriser la relance des commerces de proximité après la crise sanitaire.

C. LES CINQ PRINCIPALES CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PROGRAMME

Toutes les villes ne se saisissent pas de la même manière des possibilités offertes par le programme ACV ou par le dispositif ORT. Le constat est sans appel : les collectivités qui ont su mobiliser très rapidement ces deux outils sont celles qui disposaient depuis longtemps d'un projet mûr et construit en matière de revitalisation.

Les membres du groupe de travail ont souhaité aller au-delà de ce premier constat en identifiant cinq grandes conditions de réussite du programme ACV et du dispositif ORT.

1. Posséder une véritable « culture de projet »

Les collectivités les plus dynamiques sont celles qui sont capables de travailler en mode projet, c'est-à-dire de faire collaborer des personnes issues de différents services sur un projet précis et de savoir mettre à profit les processus et les ressources nécessaires pour l'atteinte de cet objectif commun.

Le programme ACV et le dispositif ORT requièrent des collectivités qu'elles formalisent un projet cohérent de revitalisation de leur territoire avant de solliciter l'aide des partenaires financiers du programme ACV et de l'État. **Les membres du groupe de travail insistent sur le fait qu'il s'agit d'une véritable révolution culturelle.** Lors du lancement du programme ACV, un grand nombre de collectivités n'ont pas pris la mesure de cette révolution culturelle et ont été fortement déçues. Elles pensaient alors que la participation au programme ACV entraînerait l'octroi automatique d'une enveloppe de subventions de la part de l'État qu'elles pourraient ensuite utiliser comme elles le souhaiteraient.

Les membres du groupe de travail insistent sur l'importance, pour les collectivités, de nommer un chef de projet⁽¹⁾ ACV qui soit sensibilisé à cette culture de projet et qui soit bien identifié par les fonctionnaires et les élus. Certains chefs de projet éprouvent en effet aujourd'hui des difficultés à jouer pleinement leur rôle de pilote du programme ACV, leur légitimité faisant défaut auprès des équipes municipales.

2. L'implication politique des élus locaux, notamment des maires

Les membres du groupe de travail ont pu constater que portage politique du programme ACV est très inégal. Les villes dans lesquelles le maire accorde une importance particulière à la redynamisation de son territoire sont celles qui sont les plus dynamiques en la matière. Ce sont d'ailleurs souvent celles où des moyens financiers suffisants sont consacrés au pilotage du programme ACV et où un temps plein, et non pas seulement un temps partiel, est prévu pour le poste de chef de projet ACV.

3. La situation géographique et les relations entre la ville centre et son intercommunalité

La démarche de redynamisation est plus compliquée pour les villes moyennes qui ont à composer avec l'attractivité d'une métropole ou d'une grande ville (Montauban, Cahors, Libourne, Saint-Nazaire...) que pour celles situées dans un contexte de bassin de vie relativement « captif » dans lequel la ville centre peut plus facilement jouer un rôle important (Rodez, Millau, Figeac, Foix...).

La démarche de redynamisation est également plus compliquée lorsque la ville et son intercommunalité ne sont pas en cohérence sur la stratégie à mener, notamment en matière d'urbanisme commercial.

(1) Dans le cadre du programme ACV, il a été demandé aux 222 villes de se doter d'un chef de projet. 142 d'entre eux sont, en septembre 2020, cofinancés par l'ANAH.

4. L'ingénierie dont dispose la collectivité et ses relations avec les services de l'État

Les communes les plus dynamiques sont celles qui disposent d'une ingénierie solide qui leur permet, notamment, de comprendre comment solliciter au mieux les partenaires financiers. **Les auditions et déplacements ont mis en évidence la difficulté rencontrée par de nombreuses collectivités territoriales à connaître les aides qui peuvent leur être apportées et à comprendre l'articulation entre l'action des différents financeurs.** Il semblerait que la possibilité pour la Banque des territoires d'investir en fonds propres dans les projets soit une modalité d'action comprise uniquement par les collectivités qui disposent d'une bonne ingénierie et de services formés aux logiques de partenariat public-privé.

Les communes les plus dynamiques sont également celles qui disposent d'un partenariat ancien et solide avec l'État. Pour rappel, dans le cadre du programme ACV, 100 millions d'euros sont affectés à l'appui direct en ingénierie des collectivités, pour les aider à monter leur projet ACV. La plupart des acteurs rencontrés considèrent ce soutien de l'État comme leur étant utile.

5. L'implication des partenaires du programme ACV

Les partenaires de l'État que sont l'ANAH, Action Logement et la Banque du Territoire sont, globalement, bien impliqués dans le bon déploiement du programme.

Néanmoins, les membres du groupe de travail ont pu constater que certains opérateurs refusaient d'intervenir sur l'ensemble du territoire d'une ORT intercommunale, estimant que leur action devait rester focalisée sur le centre-ville des villes éligibles au programme ACV. Ce positionnement est de nature à freiner la redynamisation de nos territoires. **Aussi, les membres du groupe de travail souhaiteraient que le Gouvernement enjoigne clairement les partenaires du programme ACV à soutenir les projets de revitalisation de l'ensemble des centres-villes des collectivités membres d'une ORT.**

Réciproquement, l'État pourrait aider davantage ces opérateurs dans la mise en œuvre du programme ACV. À titre d'exemple, Action Logement n'a pas obtenu à ce jour l'accord de l'État sur la prise en charge des frais de déploiement inhérents au programme. Une telle prise en charge pourrait pourtant aider l'opérateur à déployer une communication d'envergure tant vis-à-vis des collectivités locales que des investisseurs. Cela est d'autant plus important que le renouvellement des exécutifs locaux, à la suite des élections municipales du printemps dernier, nécessite un travail d'information et de pédagogie renforcé.

III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L'OVQ « CŒUR DE VILLE »

Le groupe de travail s'est attaché à recenser les principales recommandations pour améliorer la concrétisation, sur le terrain, du programme ACV et du dispositif ORT.

A. RENFORCER LE RÔLE JOUÉ PAR L'ÉTAT CENTRAL ET SES SERVICES DÉCONCENTRÉS

1. Associer davantage les services déconcentrés aux échanges de bonnes pratiques en lien avec les dispositifs ACV et ORT

Comme indiqué précédemment, les services déconcentrés de l'État semblent avoir été relativement bien formés aux dispositifs ACV et ORT. Néanmoins, les membres du groupe de travail estiment que l'exercice de pédagogie à destination des services de l'État pourrait encore être poursuivi. Par exemple, les services déconcentrés sont encore trop peu associés aux forums relatifs au programme ACV, comme le forum des solutions, qui permettent des échanges de bonnes pratiques entre chefs de projets et entre élus locaux.

2. Améliorer l'appui aux collectivités en matière d'ingénierie

L'appui de la préfecture aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie n'est aujourd'hui pas suffisamment technique.

Les membres du groupe de travail considèrent qu'il pourrait être opportun de réfléchir à la manière de constituer, dans les sous-préfectures, des équipes spécifiquement consacrées à l'ingénierie à destination des collectivités territoriales, notamment en matière de revitalisation des territoires.

Il serait également pertinent de renforcer la démarche « Ateliers des territoires » qui offre une aide en ingénierie aux territoires qui en ont besoin. L'objectif de cette démarche est surtout d'aider les collectivités à hiérarchiser les actions et les sites opérationnels les plus pertinents à financer dans le cadre d'ACV. Aujourd'hui, seules sept villes du programme ACV sont inscrites dans cette démarche, ce qui ne paraît pas suffisant.

3. Aider les collectivités à mieux comprendre l'articulation entre les programmes mis en place par l'État

La multiplication des programmes (« Action cœur de ville », « Petites villes de demain », « Territoires d'industrie », etc.) peut être source de complexité pour les collectivités territoriales. **Il est donc essentiel d'établir des guides clairs et pédagogiques sur la manière dont les collectivités membres de plusieurs programmes peuvent solliciter les différents dispositifs de soutien.**

Les membres du groupe de travail portent un regard positif sur les appels à manifestation d'intérêt (AMI) inter-programmes, comme l'AMI ACV / Territoires d'Industrie lancé le 20 juillet 2020 par la ministre chargée de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre déléguée à l'industrie Agnès Pannier-Runacher. Ces AMI inter-programmes gagneraient à être développés.

4. Améliorer l'évaluation *in itinere* du dispositif ORT

Aujourd'hui, ni la direction de programme ACV, ni la DGE, ni la DHUP ne réalisent un suivi de l'utilisation des nouveaux droits conférés par les ORT (droit de préemption urbain renforcé, possibilité de mettre en place des permis d'innover ou des permis d'aménager multi-site, etc.). **Or, ce suivi est essentiel pour évaluer la bonne concrétisation du dispositif.**

B. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE LOCALE DU PROGRAMME ACV

1. Affiner le pilotage des projets

Dans la gouvernance locale du programme ACV, le comité de projet, également appelé comité de pilotage local, joue un rôle majeur. Il définit la stratégie d'action, valide les documents, permet aux acteurs de se coordonner et pilote l'avancement du projet. Sous la présidence des élus, il réunit périodiquement des représentants de la commune-centre et de l'intercommunalité, le préfet de département ou son représentant et/ou le référent départemental de l'État désigné par le préfet, ainsi que les représentants désignés par les partenaires financiers du programme.

Le guide du programme national ACV prévoit que le comité de projet se réunit à niveau de représentation technique (« cotech ») autant que de besoin en fonction de l'avancement de l'élaboration du projet et la mise en œuvre des actions. D'après les acteurs auditionnés par les membres du groupe de travail, cette possibilité gagnerait à être bien davantage mise en œuvre.

2. Mieux associer un certain nombre d'acteurs à l'élaboration et au suivi des conventions ACV et ORT

Si la gouvernance du programme ACV a le mérite d'être souple et de réunir un grand nombre d'acteurs, force est de constater que certains organismes pourraient être davantage associés à l'élaboration et au suivi des conventions ACV et ORT.

Par exemple, il pourrait être opportun de généraliser l'association des agences régionales de santé (ARS) aux conventions ACV et ORT. L'accès aux soins est une condition de la revitalisation des centres-villes qui est trop peu souvent prise en compte.

De même, l'Union sociale de l'habitat gagnerait à être mieux associée au suivi du dispositif ACV. Membre du comité de pilotage, l'USH est informée, voire destinataire, des tableaux de suivi du programme ACV élaborés par les services de l'État mais a indiqué au groupe de travail ne pas être mobilisée par ces services pour l'élaboration de ces tableaux.

C. RENFORCER LES AIDES DONT PEUVENT BÉNÉFICIER LES TERRITOIRES ACV ET LES ORT

1. Soutenir davantage les commerces de centres-villes

Un certain nombre de préconisations ont été formulées lors des auditions pour soutenir davantage les commerces des centres-villes des communes membres du programme ACV ou d'une ORT. Parmi ces propositions, les membres du groupe de travail souhaitent insister sur les deux recommandations suivantes :

– étudier l'opportunité de créer **un fonds de soutien à la modernisation des commerces de centres-villes**, sous l'égide de l'ANCT. La création de ce fonds est sollicitée par de nombreux élus pour répondre aux enjeux de survie du tissu commercial de proximité. La gestion du fonds pourrait être déconcentrée ;

– étudier l'opportunité de prévoir une **compensation partielle, par l'État, de l'allègement de charge foncière** que pourraient consentir les villes signataires d'une ORT pour faciliter l'implantation des commerces.

2. Faciliter la réhabilitation et la rénovation de l'habitat

Les membres du groupe de travail souhaitent mettre en avant les préconisations suivantes pour faciliter la réhabilitation et la rénovation de l'habitat :

– **faciliter les opérations de recyclage d'îlots dégradés.** Dans le cadre des projets NPNRU (nouveau programme national de renouvellement urbain) et PNRQAD (projet national de requalification des quartiers anciens dégradés), les collectivités peuvent bénéficier de financements au titre du recyclage d'îlots dégradés. Il pourrait être pertinent de permettre à l'ANAH d'accompagner de la même manière des îlots démonstrateurs sélectionnés dans des villes membres du programme ACV non couvertes par les projets NPNRU ou PNQAD ;

– **réfléchir à l'opportunité d'ouvrir à d'autres opérateurs les aides de l'ANAH** pour les opérations menées, en ORT, dans le cadre de ventes d'immeuble à rénover et dans le cadre du dispositif d'intervention immobilière et foncière.

IV. QUELQUES RECOMMANDATIONS PLUS GÉNÉRALES POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DES LOIS

Au-delà des recommandations spécifiques aux dispositifs ORT et ACV, le groupe de travail a souhaité formuler un certain nombre de préconisations plus générales, de manière à améliorer la concrétisation des lois.

A. PRÉVOIR UNE ÉVALUATION *IN ITINERE* TANT QUANTITATIVE QUE QUALITATIVE

Le programme ACV fait l'objet d'une évaluation *in itinere* approfondie, laquelle pourrait servir d'exemple pour d'autres dispositions législatives. Tous les mois, un suivi régional et un suivi financier du programme sont réalisés auprès des référents ACV présents dans les préfectures ainsi qu'auprès des partenaires financiers. L'administration centrale a également indiqué au groupe de travail qu'un « kit » serait très prochainement diffusé aux villes ACV pour leur permettre d'évaluer localement le déploiement du programme.

Le premier rapport de la présente mission d'information⁽¹⁾ souligne l'importance de l'évaluation *in itinere* des dispositions votées. **Le groupe de travail souhaite insister sur le fait que cette évaluation doit être aussi bien quantitative que qualitative.** Le suivi du programme ACV a le mérite de recouvrir ces deux dimensions :

– un certain nombre d'indicateurs quantitatifs permettent de suivre la concrétisation du programme. Ces indicateurs portent sur le taux de vacance des logements, le taux de vacance commerciale, les engagements financiers des partenaires financeurs ou de l'État ainsi que sur le nombre de logements réhabilités et subventionnés.

De nouveaux indicateurs quantitatifs devraient prochainement permettre d'enrichir le suivi du dispositif. De plus, une première réunion a été récemment organisée entre la direction nationale du programme ACV, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Observatoire des territoires pour travailler sur le suivi d'un groupe témoin de villes ne faisant pas partie du programme ACV. Cela permettra de disposer de nouvelles données quantitatives pour mieux comprendre ce qu'apporte, concrètement, la participation au programme ;

– une analyse qualitative viendra prochainement compléter le suivi du déploiement du programme.

Cette analyse reposera sur des entretiens individuels de représentants locaux des partenaires financiers du programme, de référents locaux et de chefs de projets.

(1) Rapport d'information n° 3227 de M. Jean-Noël Barrot et M. Laurent Saint-Martin fait au nom de la mission d'information sur la concrétisation des lois.

Cette analyse qualitative reposera également sur deux sondages qui seront réalisés auprès des Français, pour connaître leur perception du programme ACV.

B. ÊTRE ATTENTIF À LA CONCRÉTISATION, DANS LES TERRITOIRES ULTRA-MARINS, DES DISPOSITIONS VOTÉES

Une attention particulière est portée par le Gouvernement au déploiement du programme ACV dans les territoires ultra-marins. Les partenaires du programme et les différents ministères travaillent actuellement à la mise en place de mesures de soutien et d'accompagnement adaptées à ces territoires.

Le groupe de travail estime que les difficultés spécifiques de concrétisation d'une disposition législative dans les territoires ultra-marins devraient être systématiquement étudiées et prises en compte.

*

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Rollon Mouchel-Blaisot, préfet**, directeur du programme national « Action Cœur de Ville » et chargé du pilotage interministériel du déploiement des ORT au sein du ministère de la cohésion des territoires
- **Union sociale de l'habitat (USH)**
 - Mme Raphaële d'Armancourt, responsable du Pôle Politiques territoriales et urbaines
 - Mme Dominique Bresard, cheffe de mission Politiques territoriales
 - Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement
 - Association des maires de France (AMF)
 - M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, vice-président de la communauté d'agglomération du Douaisis
- **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**
 - Mme Valérie Mancret Taylor, directrice générale
- **Action Logement**
 - Mme Marie-Noëlle Granjard, directrice « Stratégie services »
 - Mme Véra Lizarzaburu, directrice du programme Action Cœur de Ville
 - Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

- **La Caisse des dépôts**

- Mme Elisa Vall, directrice du département de l'appui aux territoires de la direction du réseau de la banque des territoires
- M. Michel-François Delannoy, responsable du Pilotage des Programmes Nationaux « Cœurs de Ville » et « Petites Villes de Demain » au département de l'appui aux territoires de la Direction du réseau de la banque des territoires
- M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Déplacement à Agen

- Mme Béatrice Lagarde, préfète de Lot-et-Garonne
- M. Jean Dionis, maire d'Agen et président de l'agglomération d'Agen
- M. Olivier Lamouroux, directeur général des services de la ville d'Agen
- Mme Lucia Navy, chargée de développement - investisseur à la Banque des territoires - Caisse des dépôts

Déplacement à Haguenau

- M. Christian Michalak, sous-préfet de Haguenau-Wissembourg
- Mme Stéphanie Vigne, secrétaire générale de la sous-préfecture de Haguenau-Wissembourg
- Mme Christine Morizot, coordinatrice « Action cœur de ville » pour les services de l'État
- Mme Cécile Richard, adjointe au chef du service « Habitat » de la direction départementale des territoires du Bas-Rhin
- MM. les maires de Haguenau (M. Claude Sturni), Bischwiller (M. Jean-Luc Netzer), Brumath (M. Étienne Wolf), Schweighouse-sur-Moder (M. Philippe Specht) et Val de Moder (M. Jean-Denis Enderlin)
- M. Jean-Luc Hoffmann, président de la chambre des métiers et de l'artisanat d'Alsace
- Mme Isabelle Dollinger, conseillère départementale du Bas-Rhin
- M. Alain Christophel, manager du centre-ville de Haguenau
- Mme Véronique Ertzscheid, chargée de la partie demande de financements de la commune de Haguenau et de la communauté d'agglomération de Haguenau
- Mme Karine Deligne, chargée de mission habitat et pilote de l'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH-RU) de la commune de Haguenau et de la communauté d'agglomération de Haguenau

- Mme Elsa Pfrimmer, cheffe de projet de développement urbain pour la commune de Bischwiller
- M. Emmanuel Marck, directeur général adjoint des services, en charge du développement urbain durable pour la commune de Schiltigheim
- M. Vincent Durringer, chargé de développement territorial pour la commune de Brumath
- M. Jean-François Deblock, commune de Val-de-Moder
- Mme Vanessa Pinaud, chargée de mission aménagement pour la région Grand Est
- M. Olivier Laurent, animateur territorial, chargé de prévention et promotion de la santé à l'agence régionale de santé (ARS) Grand-Est
- Mme Anne Haumesser, directrice du secteur « Habitat et Logement » au Conseil Départemental du Bas-Rhin
- Mme Hélène Cuvillier, chef de projet chez Action Logement et Mme Caroline Macé, directrice régionale Grand Est de Action Logement Services
- M. Christophe Glock, directeur général de PROCIVIS ALSACE
- Mme Isabelle Halb, directrice territoriale Bas-Rhin et Pays de Bitche (hors Eurométropole) et Mme Marie-Pierre Gaspavec, chargée de développement territorial pour le groupe Caisse des dépôts
- M. Luc David, conseiller commerce à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Alsace Eurométropole
- Mme Fabienne Barrault, chargée du développement économique de la chambre des métiers et de l'artisanat d'Alsace
- Mme Catherine Meyer et M. William Wassler, membres de l'association de commerçants CAP Haguenau

GUIDE SYNTHÉTIQUE ET PROPOSITION DE COURRIER

Le programme en quelques mots

- *Objectifs du programme* : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de ces villes dans le développement de leur territoire.
- *Durée et périmètre du programme* : 222 communes ont été sélectionnées en mars 2018. L'État et trois partenaires financeurs (Action logement, la Banque des territoires, l'Agence nationale de l'habitat [ANAH]) mettent à la disposition des communes retenues 5 milliards d'euros (Md€) sur cinq ans (2018-2022).
- *Fonctionnement du dispositif* : Les communes sélectionnées définissent, dans une convention signée avec leur intercommunalité, l'État et les partenaires financeurs, une stratégie de transformation de leur centre-ville, déclinée sous la forme d'un plan d'actions. Le programme obéit à une logique déconcentrée et décentralisée : un comité de projet présidé par le maire pilote l'avancement des actions et un comité régional des financeurs présidé par le préfet de région veille à assurer une forte réactivité dans l'engagement des financements.

Un premier bilan

- **Un bilan quantitatif globalement positif.** À la fin du troisième trimestre 2020, 1,5 Md€ ont été engagés, selon la répartition suivante : 288 millions d'euros (M€) de l'État, 303 M€ de l'ANAH, 359 M€ d'Action Logement et 544 M€ de la Banque des territoires ;
- **Un ralentissement de la montée en puissance du programme en 2020** en raison de l'épidémie de la covid-19 et de l'incertitude liée aux élections municipales ;
- **Une gouvernance partenariale et transversale plébiscitée par tous les acteurs ;**
- **Une « culture de projet » qui fait parfois défaut à certaines communes ;**
- **Un accompagnement en ingénierie par les services déconcentrés à renforcer.**

Ce que peuvent faire les députés

Les députés ont un rôle de communication et de pédagogie important à jouer. **Est jointe à cette fiche une proposition de courrier à adresser aux communes membres du programme.**

Les préfetures de région et de département ainsi que l'ensemble des acteurs partenaires du programme ACV peuvent être mis en copie de ce courrier : les directions régionales de la Banque des territoires, les comités régionaux et délégations régionales d'Action Logement, les représentants de l'ANAH ainsi que les délégués territoriaux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les associations régionales HLM.

PROPOSITION DE COURRIER

Madame, Monsieur,

Député(e) de la *nième* circonscription de *x*, je me permets d'attirer votre attention sur les outils mis à votre disposition pour faciliter le déploiement du programme « Action Cœur de ville », dont votre commune fait partie.

Il est, tout d'abord, essentiel que vous puissiez vous tourner vers le bon interlocuteur pour toute question relative au programme.

Votre préfet de département a désigné un **référént local du programme « Action Cœur de ville »**. Voici son contact : [[adresse électronique](#) ou *numéro de téléphone*]. N'hésitez pas à solliciter cette personne lorsque vous rencontrez des difficultés dans la mise en œuvre du programme.

N'hésitez pas non plus à participer aux forums en lien avec la revitalisation des centres-villes, comme le **forum des solutions**, qui permettent des échanges de bonnes pratiques entre chefs de projets « Action cœur de ville » et élus locaux. Au besoin, vous trouverez l'ensemble des informations utiles au sujet du forum des solutions *via* le lien suivant : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/forum-des-solutions-89>

Si vous en ressentez le besoin, vous pouvez également vous inscrire dans la démarche « **Ateliers des territoires** » qui offre une aide en ingénierie aux collectivités pour leur permettre de mieux hiérarchiser les actions et les sites opérationnels les plus pertinents à financer dans le cadre du programme « Action Cœur de ville ». L'adresse électronique de l'administration en charge de cette démarche est la suivante : Atelier-des-territoires.ad1.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

Il est également essentiel que vous ayez connaissance des opportunités qui s'offrent à votre commune, en qualité de membre du programme « Action cœur de ville ».

Vous pouvez notamment, plus simplement que les autres collectivités, élaborer une **convention d'opérations de revitalisation de territoire** (ORT). La signature d'une telle convention vous conférera de nouveaux droits juridiques et fiscaux, détaillés à l'adresse suivant : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort>

Je me tiens à votre entière disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie de croire Monsieur, Madame, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa séance du mercredi 27 janvier 2021, la mission d'information, sous la présidence de Mme Cécile Untermaier, procède à l'examen du tome 2 de son rapport présentant des cas pratiques de contrôle in itinere.

Mme la Présidente Cécile Untermaier. Le tome 2 du rapport de notre mission d'information réunit les constats effectués par un certain nombre d'entre nous sur plusieurs réformes lancées depuis le début de la législature. Je vous rappelle l'objet des travaux et la composition de ces groupes :

– Mettre en œuvre la procédure pénale numérique : M. Fabien Gouttefarde et Mme Émilie Guerel ;

– Déployer les emplois francs : M. Frédéric Descrozaille et Mme Monique Iborra ;

– Soutenir les petites associations : MM. Hervé Berville, Philippe Bolo et Régis Juanico et Mmes Alexandra Valetta Ardisson et Corinne Vignon ;

– Déployer le droit à l'erreur dans l'administration : Mmes Sophie Beaudouin-Hubiere, Marie Tamarelle-Verhaeghe et moi-même ;

– Déployer l'action Cœur de ville : MM. Michel Lauzzana et Vincent Thiébaud.

Nos collègues ont eu l'occasion de présenter les conclusions de leurs travaux le 4 novembre dernier. Le projet de tome 2 vous a été adressé. Comme vous avez pu le voir, pour chacun des thèmes, il présente une restitution littéraire des travaux effectués, et, conformément au souhait de Frédéric Descrozaille, un « guide » d'une page résumant l'essentiel et, le plus souvent, une proposition de courrier que les députés pourront utiliser s'ils souhaitent contribuer à la concrétisation des réformes sur le terrain, dans leur département.

Sauf si certains d'entre vous souhaitent revenir sur le contenu de ce rapport, je vous propose que nous l'adoptions, afin de permettre sa publication. Le rapport paraîtra formellement sous la signature des trois rapporteurs de la mission d'information, mais le nom des députés qui ont effectué le travail apparaît clairement.

*La mission d'information **adopte**, à l'unanimité, le tome 2 du rapport, autorisant ainsi sa publication.*