



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 15-009/14-097/01

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

N°2014-125R

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 009909-01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE,
DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

N°2014-17/CGE/SG

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

N°14102

RAPPORT

RELATIF A LA REFORME DES COMMISSIONS CONSULTATIVES LOCALES



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 15-009/14-097/01

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

N°2014-125R

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 009909-01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE,
DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

N°2014-17/CGE/SG

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

N°14102

RAPPORT

RELATIF A LA REFORME DES COMMISSIONS CONSULTATIVES LOCALES

Etabli par :

Inspection générale de l'administration
Marie-Louise SIMONI, Frédéric PICHON, Jean-Patrick RIDAO

Inspection générale des affaires sociales
Michel RAYMOND

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
Denis VIGNOLLES, Pascal CLEMENT

Conseil général de l'environnement et du développement durable
Hubert GOETZ

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
Dominique FABRE, François-Gilles LE THEULE

SYNTHESE

Par lettre en date du 1^{er} août 2014, le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification auprès du Premier ministre a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'une mission relative à la réforme des commissions consultatives locales.

Ce sujet fait partie des chantiers identifiés pour préparer le repositionnement stratégique de l'Etat déconcentré, renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux et leur permettre de dégager des marges de manœuvre dans l'accompagnement des projets. La demande des commanditaires ciblait particulièrement les instances traitant de sujets en lien avec les différentes activités économiques.

1. LA REFORME DES COMMISSIONS CONSULTATIVES LOCALES ET LES ENJEUX ACTUELS

➤ La réforme des commissions consultatives est une préoccupation ancienne

Dès 1982, intervient une première réforme des commissions consultatives avec la redéfinition des pouvoirs des préfets. Les décrets du 10 mai 1982 prévoyaient la disparition de ces instances à l'exception de celles qui feraient l'objet d'un maintien par décret.

En 2003, le rapport de l'IGA sur les commissions présidées de droit par les préfets dénombrait encore plus de 350 instances. Une remise à plat du système fut de nouveau engagée avec l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et les décrets de juin 2006 qui permirent de réduire de façon significative le nombre des commissions, d'en simplifier et d'en rationaliser le fonctionnement, notamment en créant 17 commissions-pivots qui regroupaient une cinquantaine de commissions antérieures selon leurs compétences respectives. Ces commissions étaient instaurées pour une durée limitée (cinq ans), en dehors des commissions-pivots et des autres commissions créées par la loi. Un texte récent (décret du 23 mai 2013) a modifié cette disposition en exemptant de la durée de cinq ans les commissions « décisionnaires ».

Parallèlement, deux circulaires du Premier ministre ont été prises en 2008 et en 2012 pour la rationalisation des instances consultatives essentiellement au niveau national. A la suite du CIMAP du 18 décembre 2012, 168 instances sont supprimées. Le délai de cinq ans venant à expirer, une série de décrets pris en juin 2014 renouvelle, dans chaque champ ministériel, pour une durée limitée à une année, les commissions maintenues à l'issue de ces processus, qu'elles soient nationales ou locales.

➤ Les enjeux actuels

La question de la réforme des commissions consultatives se trouve au cœur des objectifs de la modernisation et de la simplification de l'action publique, notamment. Outre

l'axe de rationalisation lancé par la circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012, cette réforme est visée par le « choc de simplification » promu en mars 2013, les chantiers de la réforme de l'Etat définis au second semestre 2014 et les mesures de simplification destinées aux entreprises, émanant du conseil de la simplification des entreprises créé en janvier 2014.

La réforme est dépendante d'un contexte législatif et juridique très évolutif, différents textes adoptés ou en cours venant modifier le champ de compétence ou le fonctionnement des commissions. On peut citer, à titre principal : la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, le projet de loi relatif à la biodiversité, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, le projet de loi Liberté de création, architecture et patrimoine, le projet de loi relatif à la croissance et l'activité, le projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement.

D'autres textes concernent également le champ des commissions, et notamment la loi du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, qui pose le principe selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande pendant deux mois vaut accord, principe entré en vigueur le 12 novembre 2014. Cette disposition modifie les délais des procédures et des décisions de l'administration et ne peut manquer d'avoir une incidence sur le délai des avis ou des décisions pris par les commissions, notamment en cas de consultation obligatoire.

Enfin, différentes expérimentations relatives aux autorisations d'ouvrages et aux installations classées sont actuellement en cours : le certificat de projet permettant à un porteur de projet d'avoir une information unique sur l'ensemble des procédures auxquelles il devra satisfaire, l'autorisation unique en matière d'ICPE et le permis unique concernant les autorisations délivrées au titre de la législation sur l'eau.

2. MESURES TRANSVERSALES DE NATURE A AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE TOUTE COMMISSION EN ACTIVITE

La mission a développé une série de propositions susceptibles de s'appliquer à toutes les commissions dans une optique de simplification et de facilitation.

➤ Dématérialiser le fonctionnement des commissions

Le cadre réglementaire actuel permet déjà de dématérialiser significativement la procédure. Cette faculté est déjà permise par le décret du 8 juin 2006 pour la convocation, les documents et les comptes rendus des réunions qui peuvent être envoyés par télécopie et courrier électronique. Ce texte permet aussi d'organiser les débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, sauf en cas de vote secret. Enfin, l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial est applicable aux commissions consultatives et permet d'organiser les délibérations d'une commission par voie électronique, à condition que la procédure respecte le principe de la collégialité.

La mission préconise donc d'utiliser au maximum ces facultés et d'étendre le plus largement possible l'envoi des documents par voie électronique avant la tenue d'une commission, ainsi que de recourir à la téléconférence ou délibérations par voie électronique, rendus actuellement possibles et que les évolutions techniques permettent sans difficulté particulière. Ces dispositifs devraient être rappelés rapidement par une circulaire interministérielle.

➤ **Différencier la procédure selon l'importance des dossiers**

La mission, propose de distinguer dans l'ordre du jour des commissions deux types de dossiers : les dossiers sans enjeu particulier et ne posant pas de difficulté technique qui seraient adoptés sans débat (partie A) et les dossiers devant faire l'objet d'un débat (partie B). La distinction entre ces deux catégories de dossier devrait être laissée à l'appréciation du président de la commission, de façon à l'adapter aux sensibilités locales. Pour être applicable de façon transversale, cette procédure implique une modification du décret du 8 juin 2006. **Cette évolution est très attendue par l'ensemble des acteurs (Etat et partenaires).**

➤ **Limiter les effectifs des commissions locales et rendre les réunions plus fréquentes**

La mission estime nécessaire de rendre plus performantes les commissions à visée opérationnelle en limitant le nombre de leurs membres. **Il est proposé dans cette optique de limiter à vingt personnes au maximum les membres des commissions ayant à examiner des dossiers présentés par des porteurs de projet.** Pour réduire la participation des représentants de l'administration, la mission préconise que le préfet désigne une administration « chef de file » représentant à une commission tous les services de l'Etat. Pour les principales commissions, il conviendrait aussi d'imposer des sessions au moins semestrielles, le cas échéant en recourant aux procédés techniques visés ci-dessus (outils électroniques, téléconférence...).

➤ **Assurer la continuité de la représentation des élus locaux au sein des commissions**

La mission propose de maintenir les élus locaux (à condition naturellement qu'ils soient réélus) dans leur fonction au sein des commissions jusqu'à la désignation de leurs successeurs, dans un délai de trois mois.

➤ **Mieux informer les membres des commissions**

Les membres des commissions se sont plaints lors des entretiens avec la mission d'une absence d'information sur le suivi des dossiers qu'ils avaient examinés. La mission recommande de généraliser la présentation d'un bilan annuel sur les dossiers traités, notamment pour les commissions portant des avis sur des projets de nature économique. Il serait également très utile d'assurer une information sur les évolutions du contexte juridique, économique et environnemental au moyen d'un site en ligne qui pourrait être hébergé sur le site de la préfecture ou du service compétent de l'Etat.

➤ **Prendre en compte la question déontologique**

La déontologie des commissions reste un sujet sensible. Certains services de l'Etat ont fait part à la mission de leur gêne devant des situations douteuses (en CDAC et en CODERST notamment). Il est indispensable de clarifier cette question et d'entretenir la vigilance **par l'adoption de chartes de déontologie (qui existent déjà localement pour certaines commissions) et par la généralisation des déclarations d'intérêts des membres de commissions lors de leur prise de fonction.**

➤ **Expertiser la décision implicite d'acceptation sur le fonctionnement des commissions**

La mise en œuvre du principe de la décision implicite d'acceptation (ou « silence vaut accord ») ne peut manquer d'avoir une incidence sur le fonctionnement des commissions. Il convient d'expertiser ces conséquences, notamment pour les commissions décisionnaires. Pour des projets ne nécessitant pas une forte acceptabilité politique ou sociale, il faudrait prévoir un délai au-delà duquel l'avis serait réputé favorable. Pour les dossiers à enjeux, il convient de revoir le déroulement des procédures de façon à cadrer de façon stricte les délais préalables aux délibérations d'une commission.

➤ **Elargir le champ du renouvellement régulier des commissions**

Le décret du 8 juin 2006 impose un renouvellement à intervalles réguliers des commissions réglementaires. Cet exercice, qui a eu lieu en 2009 et 2014, permet à chaque administration de réfléchir à la pertinence et à la cohérence de son dispositif consultatif. Outre les commissions créées par la loi et les commissions rendant des décisions ou des avis conformes, les commissions créées par le décret du 7 juin 2006, et notamment les commissions-pivot, sont exclues de cet exercice. Or, les commissions-pivot connaissent elles aussi, un phénomène de « sédimentation » qui rend nécessaire une revue régulière. **La mission préconise d'élargir le champ de la durée limitée des commissions fixée par le décret du 8 juin 2006 à toutes les commissions réglementaires consultatives sans exception.**

➤ **Limiter la transition avec la nouvelle organisation territoriale**

La constitution des nouvelles grandes régions pose la question de la continuité des instances consultatives régionales. En effet, si la désignation des représentants des services de l'Etat et des nouveaux conseils régionaux au sein de ces instances devrait se faire selon les modalités habituelles, la désignation des personnalités qualifiées ou issues du monde professionnel ou associatif risque d'être plus difficile compte tenu d'une organisation qui restera un certain temps calquée sur les régions actuelles (chambres consulaires, fédérations professionnelles, syndicats, fédérations d'associations...). Les textes actuels, au moins pour les principales commissions régionales, laissent suffisamment de souplesse aux préfets de région pour permettre la continuité du fonctionnement des commissions et leur renouvellement. **Ces textes visent de façon générale les représentants des organes appelés à siéger, qu'il s'agisse des chambres consulaires, des organisations de salariés et d'employeurs, des personnalités qualifiées. Ces dispositions ne sont donc pas incompatibles avec la constitution d'instances au niveau des nouvelles régions. La seule**

attention devra être d'éviter, lorsque le nombre des représentants n'est pas précisé, des compositions pléthoriques.

3. LES COMMISSIONS PRIORITAIREMENT CIBLEES PAR LA MISSION : ANALYSE ET PROPOSITIONS

Conformément à la lettre de commande, la mission a privilégié les commissions correspondant aux différents champs de l'activité économique et intéressant des porteurs de projet (entreprises, emploi, insertion, formation, installations soumises à autorisations, activités agricoles, aménagement, activités artisanales), sans s'interdire de proposer des mesures pour d'autres commissions dont la réforme est également importante pour la simplification administrative.

3.1. ECONOMIE ET APPUI AUX ENTREPRISES

Pour faire face aux difficultés conjoncturelles des entreprises, le ministère de l'économie et des finances a mis en place plusieurs instances régionales ou départementales, chargées de suivre la situation financière et fiscale des entreprises. De nouvelles instances ont été créées à la suite de la crise de 2008. La mission a constaté, lors de ses visites dans les préfetures et de ses auditions, que cette accumulation de commissions spécialisées rendait aujourd'hui le paysage administratif peu lisible pour les chefs d'entreprises. Pour redonner de la cohérence au dispositif d'appui à l'économie, la mission propose de supprimer les instances qui font double emploi, de revitaliser des instances anciennes en le regroupant avec de nouveaux dispositifs, d'améliorer l'observation de la situation des entreprises et de l'économie.

Ainsi, serait supprimée la cellule opérationnelle de suivi créée en 2008, qui a perdu sa raison d'être en raison de la mise en place de nouveaux dispositifs. Le CODEFI et les cellules régionales de veille et d'alerte précoce, plus récentes, seraient fusionnés au sein d'un nouveau comité de veille et d'appui aux entreprises dont la fonction d'intervention serait renforcé par transfert des outils du CODEFI (audits flash) et des prêts permettant de financer la restructuration des entreprises en difficulté. Cette nouvelle instance serait placée auprès des préfets de région avec une déclinaison possible auprès des préfets de département. Le comité des chefs de services financiers serait maintenu avec un rôle de liaison. Un observatoire départemental de l'économie serait créé par transformation de la commission de financement de l'économie (CDFE).

3.2. EMPLOI, INSERTION, FORMATION

L'architecture régionale et départementale des commissions en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'insertion a été modifiée et simplifiée, en grande partie, par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Pour accentuer la dynamique des instances actuelles, **la mission propose la fusion du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) et du service public de l'emploi.** En matière d'insertion, elle préconise la **suppression de la commission de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI), commission-pivot qui se réunit très peu, pour qu'une formation spécialisée jouant un rôle très actif, la commission départementale pour l'insertion par l'activité économique (CDIAE).**

3.3. POLITIQUES DE SANTE ET PROFESSIONS PARAMEDICALES

S'agissant des politiques sanitaires et médico-sociales, la mission a examiné les fonctions des conférences régionales de la santé et de l'autonomie, les conférences de territoires de santé, et les commissions spécialisées d'organisation des soins. Elle ne propose pas de recommandations directes sur ces thèmes qui impliquent une réflexion sur la démocratie sanitaire, sur la coordination des acteurs des politiques publiques de santé, et les choix relatifs aux établissements et services, qui sont au-delà de son champ d'investigation. En revanche, elle propose d'expertiser, dans l'optique d'une meilleure efficacité, le raccourcissement du délai de décision en matière d'établissements et services sanitaires, pour l'application du principe « silence vaut acceptation », en veillant à préserver la nécessaire maîtrise de l'offre de soins et des dépenses de santé.

S'agissant des commissions relatives aux diplômes, agréments et équivalences européennes dans le secteur sanitaire qui concernent, notamment, une vingtaine de professions paramédicales, la mission préconise de réduire au maximum l'examen des dossiers individuels en fixant pour chaque profession une liste de diplômes et titres automatiquement reconnus, en ne maintenant la tenue d'une commission que pour les cas individuels résiduels. Elle propose également de systématiser les commissions interrégionales et d'appliquer à ces procédures le principe de « silence vaut accord », avec un délai de deux mois dans les cas généraux et de quatre mois pour un examen individuel.

3.4. JEUNESSE, SPORTS ET VIE ASSOCIATIVE

La mission, propose dans le domaine de la jeunesse, des sports et de la vie associative, de supprimer trois commissions régionales : la commission territoriale du centre national pour le développement du sport (CNDS), la commission régionale consultative du fonds pour le développement de la vie associative (CR-FDVA) et la commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA) ou à défaut, et a minima, de les fusionner sous l'appellation de CRJSVA, dans la mesure où elles sont complémentaires, en la plaçant auprès de la région. En revanche, le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA), instance résultant déjà d'une fusion, serait maintenu tel quel.

3.5. QUESTIONS SOCIALES ET DROITS DES PERSONNES

La mission a examiné la commission départementale de la cohésion sociale (CDCS) pour laquelle elle ne propose pas de modifications, à l'exception des mesures transversales proposées dans la deuxième partie du rapport.

Elle a également analysé le fonctionnement de la commission départementale pour la promotion de l'égalité, des chances et de la citoyenneté (COPEC) et celui du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD). En raison des similitudes de leur objet, elle préconise le regroupement de ces commissions. D'autres commissions ont retenu son attention (le conseil départemental d'accès aux droits ou CDAD, la commission départementale des gens du voyage), sans appeler de proposition de réforme en raison de leur statut juridique ou de la spécificité de leur objet.

La mission propose de fusionner le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) et le comité départemental des retraités et des personnes âgées (CODERPA) en un « conseil départemental et de l'autonomie » (CDCA), présidé par le président du conseil général. Cette proposition va dans le sens de l'évolution portée par le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, en cours de discussion.

Pour cette instance, réunie sous la présidence du président du conseil général et ayant une compétence qui n'incombe pas à l'Etat, la mission propose de ne pas maintenir la participation des services de l'Etat ou, à tout le moins, d'en étudier l'opportunité.

3.6. LOGEMENT

Pour les questions relatives au logement, la mission s'est interrogée sur l'intérêt de rapprocher tout ou partie de trois commissions : le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), les commissions de concertation et de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), les commissions de droit au logement, dites DALO. Cependant, elle a relevé une hétérogénéité, notamment juridique s'agissant des compétences de ces instances, qui s'oppose à une reconfiguration cohérente. Elle estime que des regroupements entre ces instances ne pourront être opérés sans une nouvelle évolution du cadre juridique concernant le logement.

3.7. ENVIRONNEMENT, RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES

La mission s'est attachée à analyser le fonctionnement et l'efficacité de la commission de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et des différentes instances concernant la nature et les sites (commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou CDNPS, conseil national de protection de la nature ou CNPN, conseil scientifique régional du patrimoine naturel ou CSRPN. En cohérence avec les expérimentations et évolutions engagées (autorisation unique, permis unique, sites...), Elle préconise de lancer le chantier de reconfiguration des commissions traitant des questions relatives à l'environnement, aux risques sanitaires et technologiques. **L'une des options de base de ce chantier devant être le regroupement au sein d'une commission unique des compétences actuelles du CODERST et des compétences « carrières », « sites et paysages » et « publicité » de la CDNPS. La régionalisation des autres compétences de la CDNPS (nature, publicité, unités touristiques nouvelles, faune sauvage captive pour les seules autorisations concernant un projet économique) serait opérée dans une instance reprenant également les compétences régionalisées du CNPN.**

3.8. GESTION DES DECHETS

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, propose de créer, en son article 5, un plan unique élaboré au niveau régional qui se substituerait aux plans départementaux et interdépartementaux existants. Cette disposition conduirait au regroupement régional des commissions consultatives compétentes. La mission, dans ce contexte, ne formule pas de proposition.

3.9. ACTIVITES AGRICOLES

Au niveau régional, les principales commissions intervenant dans les domaines du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt sont la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural (COREAMR), la commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF), le conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV), le comité régional de l'enseignement agricole (CREA). Ces instances sont stabilisées et la mission ne propose pas d'évolution à cet égard. Au niveau départemental, les principales instances sont la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et le comité départemental à l'installation. Ces évolutions sont cohérentes avec les perspectives posées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

Quant à la commission départementale des baux ruraux, l'évolution actuelle de la réglementation la met fortement en question. La mission préconise la suppression de cette instance.

3.10. AMENAGEMENT, SECURITE ET ACCESSIBILITE

La commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) doit évoluer en lien avec la réforme des collectivités territoriales et celle des documents d'aménagement.

La mission estime possible de transférer la décision en matière d'aménagement commercial aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT), en maintenant une commission locale pour les territoires hors SCoT et une commission nationale pour les projets au-delà d'un seuil à définir.

Pour les questions traitées par la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public a fait l'objet d'un rapport récent de l'IGAS et de l'IGA dont une partie des préconisations a été prise en compte par le décret du 31 octobre 2014 (participation des agents des directions départementales des territoires limitée aux visites des établissements et immeubles de grande hauteur recevant plus de 300 personnes). Ce rapport préconise de faire disparaître progressivement les commissions communales et/ou intercommunales, la commission d'arrondissement devenant ainsi la solution infra-départementale de droit commun.

Pour l'accessibilité des personnes handicapées, la mission estime que cette fonction de la CCDSA n'est pas dissociable de l'ensemble de la gouvernance du dispositif de l'accessibilité. C'est donc dans le cadre du suivi des dispositions de l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative aux calendriers de l'accessibilité que cette commission pourrait connaître des évolutions

3.11. EXERCICE D'UNE PROFESSION ARTISANALE

La mission préconise la suppression de la commission départementale des taxis et des voitures de petite remise, ainsi que la création de commissions d'agglomération à partir de 20 000 habitants, présidées par le président de l'EPCI, à la place des commissions

communales. En dessous de ce seuil, la décision demeurerait prise par la commune sans la consultation obligatoire d'une commission. Pour les agréments d'organismes d'éducation routière, la mission propose de supprimer toute consultation préalable à la délivrance d'un agrément par le préfet. Enfin, pour la délivrance des agréments donnés aux sociétés de dépannage sur les autoroutes, la mission estime que cette commission, simple faculté donnée au préfet, est une garantie pour l'administration et pour les usagers. Elle propose le maintien de ce dispositif en l'état.

TABLE DES RECOMMANDATIONS
(par ordre de présentation dans le texte)

- RECOMMANDATION N°1 :..... 41**
Faire un rappel, par circulaire interministérielle, sur la nécessité de recourir aux nouvelles modalités de fonctionnement des commissions consultatives, s’agissant notamment :
* de l’envoi des convocations et documents préparatoires par voie électronique ;
* de l’usage de la conférence téléphonique ou audiovisuelle ;
* du recours aux délibérations par voie électronique.
- RECOMMANDATION N°2 :..... 41**
Distinguer, dans l’ordre du jour des commissions, une partie A (dossiers sans enjeu particulier) adoptée globalement sans débat, sauf demande d’un membre, et une partie B regroupant les dossiers faisant l’objet d’un débat en séance (modification du décret du 8 juin 2006).
- RECOMMANDATION N°3 :..... 42**
- Limiter à vingt personnes, au maximum, le nombre de membres des commissions ayant à examiner des dossiers présentés par des porteurs de projet.
- Imposer à ces commissions des réunions au moins trimestrielles, a minima sous forme électronique.
- Prévoir la possibilité pour le préfet de désigner une administration « chef de file » représentant à une commission l’ensemble des services de l’Etat.
- RECOMMANDATION N°4 :..... 43**
Prévoir que le mandat des membres des commissions consultatives locales représentant les collectivités territoriales n’expire qu’à la désignation de leurs successeurs, dans la limite de trois mois.
- RECOMMANDATION N°5 :..... 43**
Généraliser la diffusion aux commissions, par les services de l’Etat, d’un bilan annuel sur les dossiers traités et des évolutions du contexte juridique, économique et environnemental, par exemple grâce à un site en ligne de type plateforme collaborative.
- RECOMMANDATION N°6 :..... 44**
Pour les commissions consultatives examinant des projets ayant un impact économique :
* généraliser la rédaction de chartes de déontologie à présenter et faire signer par les membres ;
* faire établir par chaque membre, lors de sa prise de fonctions, une déclaration d’intérêts faisant apparaître les liens directs ou par personne interposée qu’il a ou a eu durant les cinq années précédant sa prise de fonctions avec des personnes morales dont l’activité entre dans le champ des missions de la commission ;
* pour les membres siégeant occasionnellement, prévoir la signature d’une telle déclaration, avant la tenue de la commission, en fonction des dossiers à l’ordre du jour.

- RECOMMANDATION N°7 :..... 44**
 -Lancer un recensement par ministère des procédures avec « silence vaut acceptation » comportant l’avis obligatoire d’une commission.
 -Cadrer précisément, en termes de calendrier, le déroulement de ces procédures ; si nécessaire, revoir le délai de formation de la décision implicite d’acceptation.
- RECOMMANDATION N°8 :..... 45**
 Elargir le champ de la durée limitée des commissions fixée par le décret du 8 juin 2006 à toutes les commissions réglementaires consultatives (notamment les commissions-pivots et leurs formations spécialisées).
- RECOMMANDATION N°9 :..... 51**
 Supprimer la cellule opérationnelle de suivi créée en 2008, instance qui n’a plus de raison d’être en raison des dispositifs actuels.
- RECOMMANDATION N°10 :..... 52**
 Maintenir sans modifications la commission des chefs de services financiers (CCSF) en associant à son travail le commissaire au redressement productif (ou un représentant de la DIRECCTE) qui pourrait assurer la liaison avec la cellule de veille et d’alerte précoce, pour renforcer le suivi concret et opérationnel des entreprises en difficulté, les membres de la CCSF siégeant également dans la cellule de veille et d’alerte.
- RECOMMANDATION N°11 :..... 52**
 Fusionner les CODEFI et les cellules régionales de veille et d’alerte précoce dans un comité de veille et d’appui aux entreprises placé au niveau régional.
- RECOMMANDATION N°12 :..... 52**
 Faire de la commission départementale de financement de l’économie (CDFE) un observatoire départemental de l’économie.
- RECOMMANDATION N°13 :..... 53**
 Supprimer les commissions régionales de défense économique et les commissions de règlement des litiges de consommation.
- RECOMMANDATION N°14 :..... 58**
 Fusionner le service public de l’emploi (SPE) avec le CREFOP au niveau régional, et ouvrir la possibilité de le décliner au niveau départemental dans un comité départemental de l’emploi, de la formation et l’orientation professionnelles (CDEFOP), qui pourrait, lorsque cela apparaît nécessaire, avoir des sections de proximité.
- RECOMMANDATION N°15 :..... 58**
 -Supprimer la commission départementale de l’emploi et de l’insertion (CDEI), commission pivot.
 -Supprimer sa formation spécialisée pour l’emploi et ne conserver que la commission départementale pour l’insertion par l’activité économique (CDIAE).
- RECOMMANDATION N°16 :..... 61**
 Expertiser, dans l’optique d’une meilleure efficacité, le raccourcissement du délai de décision en matière d’établissements et services sanitaires, et l’application pour tout ou partie des

décisions du principe « silence vaut acceptation », en veillant à préserver la nécessaire maîtrise de l'offre de soins et des dépenses de santé.

RECOMMANDATION N°17 : 64

Envisager la suppression, avec un délai de prévenance, de la commission prévue à l'article L4311-5 du code de la santé publique pour l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier par les infirmiers du secteur psychiatrique.

RECOMMANDATION N°18 : 65

-Etendre, à l'instar de ce qui a été fait pour les infirmiers, la reconnaissance de diplômes et titres, par fixation d'une liste par arrêté pour chaque profession, et attestation complémentaire du pays de formation le cas échéant.

-Maintenir des commissions pour les cas individuels résiduels, et prévoir pour chaque profession, une seule commission régionale à vocation nationale, et réduire ainsi drastiquement le nombre de commissions. Il serait logique de transférer la présidence de la commission, et la décision, du préfet de région (DRJSCS) à l'ARS, conformément aux compétences respectives, à l'instar de l'ostéopathie.

-Appliquer le principe « silence vaut accord » et un délai de deux mois dans le cas général, et de quatre mois s'il s'agit d'un examen individuel.

RECOMMANDATION N°19 : 68

-Supprimer les trois commissions régionales (CNDS, CR-FDVA, CRJSVA) dont l'existence ne se justifie plus.

-A défaut, et a minima, les fusionner sous l'appellation de CRJSVA, dans la mesure où elles sont complémentaires. Dans ce cas, examiner l'hypothèse d'un transfert de cette commission fusionnée au conseil régional ou instaurer une coprésidence Etat-région.

-Répartir les crédits directement par l'administration, sans l'avis d'une commission, vu la faiblesse des enveloppes budgétaires et l'encadrement des règles au niveau national.

RECOMMANDATION N°20 : 70

La COPEC et le CDPD pourraient se prêter à un regroupement en raison de la transversalité de leur objet et de leur similitude. La mission préconise de mettre ce rapprochement à l'étude.

RECOMMANDATION N°21 : 72

-Fusionner le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) et le comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA) en un « conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie » (CDCA) présidé par le président du conseil général.

-Clarifier et coordonner les rôles respectifs de la CRSA et du CDCA.

RECOMMANDATION N°22 : 72

Etudier l'opportunité du retrait de la participation des services de l'Etat au sein de la CDAJE.

RECOMMANDATION N°23 : 81

En cohérence avec les expérimentations et évolutions engagées (autorisation unique, permis unique, sites...), lancer le chantier de reconfiguration des commissions traitant des questions relatives à l'environnement, à la sécurité et aux risques sanitaires et technologiques. Les options de base de ce chantier étant :

* le regroupement au sein d'une commission unique des compétences actuelles du CODERST et d'une partie des compétences de la CDNPS (« carrières », « sites et paysages » et « publicité ») ;

* la régionalisation des autres compétences de la CDNPS (nature, unités touristiques nouvelles, faune sauvage captive pour les seules autorisations concernant un projet économique) dans une instance reprenant également les compétences régionalisées du CNPN.

RECOMMANDATION N°24 : 86

La mission préconise la suppression de la commission départementale des baux ruraux.

RECOMMANDATION N°25 : 89

-Transférer la compétence actuelle des CDAC en matière d'autorisation d'exploitation aux EPCI compétents pour les SCoT, sous forme d'un avis favorable, dans le cas de la procédure unique autorisation d'exploitation et permis de construire, ou d'une décision stricto sensu en l'absence de permis de construire.

-Maintenir une commission locale pour les territoires hors SCoT.

-Maintenir la commission nationale pour statuer sur les projets au-delà d'un seuil à définir et sur les recours contre les décisions des commissions subsistantes.

RECOMMANDATION N°26 : 92

-Supprimer la commission départementale des taxis et des voitures de petite remise.

-Créer des commissions d'agglomération à partir de 20 000 habitants, présidées par le président de l'EPCI, à la place des commissions communales ; en dessous de ce seuil, la décision demeurant prise par la commune ou l'EPCI compétent sans consultation obligatoire d'une commission.

RECOMMANDATION N°27 : 93

Dans le cadre du processus de rénovation de la CDSR, supprimer toute consultation préalable à la délivrance d'un agrément par le préfet.

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	23
1 - LA REFORME DES COMMISSIONS CONSULTATIVES LOCALES : L'ÉVOLUTION DEPUIS 2004, LES ENJEUX ACTUELS, LES MESURES DE SIMPLIFICATION EN COURS.....	25
1.1. Réformer et encadrer les commissions administratives est une préoccupation ancienne.....	25
1.1.1. Les décrets de 1982 : une première tentative de clarification.....	25
1.1.2. Les rapports de l'IGA de 2003 préconisent une remise à plat du dispositif.....	25
1.1.3. La vague de modernisation de 2004-2006 : réduire le nombre de commissions et simplifier leur fonctionnement.....	27
1.1.4. Depuis 2009, une approche essentiellement quantitative portant, pour l'essentiel, sur les commissions à portée nationale.....	29
1.2. Les enjeux actuels.....	31
1.2.1. Le mouvement de réforme de l'administration.....	31
1.2.2. Un contexte juridique très évolutif.....	32
2 - MESURES TRANSVERSALES DE NATURE A AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE TOUTE COMMISSION EN ACTIVITE.....	39
2.1. La dématérialisation du fonctionnement des commissions.....	39
2.1.1. Les possibilités offertes par le décret du 8 juin 2006 sont insuffisamment connues et utilisées.....	39
2.1.2. La récente ordonnance du 6 novembre 2014 a élargi le champ de la procédure électronique.....	40
2.2. Différencier la procédure selon l'importance des dossiers.....	41
2.3. Limiter les effectifs des commissions locales et rendre les réunions plus fréquentes.....	41
2.4. Assurer la continuité de la représentation des élus locaux au sein des commissions.....	42
2.5. Mieux informer les membres des commissions.....	43
2.6. Prendre en compte la question déontologique.....	43
2.7. L'impact de la décision implicite d'acceptation sur le fonctionnement des commissions.....	44
2.8. Elargir le champ du renouvellement régulier des commissions.....	45
2.9. La transition avec la nouvelle organisation territoriale ne nécessite pas de mesures spécifiques.....	45
3 - LES COMMISSIONS PRIORITAIREMENT CIBLEES PAR LA MISSION : ANALYSE ET PROPOSITIONS.....	47
3.1. Les commissions concernant la situation des entreprises et l'appui à l'activité économique.....	47
3.1.1. La succession des instances de suivi économique depuis 2006-2008 prive leur intervention de lisibilité.....	47
3.1.1.1. La commission des chefs de service financiers (CCSF).....	48
3.1.1.2. Le comité départemental de financement des entreprises (CODEFI).....	49
3.1.1.3. La commission départementale de financement de l'économie (CDFE).....	50
3.1.1.4. La cellule régionale de veille et d'alerte précoce.....	51
3.1.2. Propositions pour la mise en cohérence des commissions économiques et financières.....	51
3.1.3. Deux commissions obsolètes à supprimer.....	52
3.1.3.1. Les commissions régionales de défense économique.....	52
3.1.3.2. Les commissions départementales ou régionales de règlement des litiges de consommation.....	53

3.2. Les commissions relatives à l'aménagement du territoire	54
3.3. Les commissions départementales et régionales relatives à l'insertion, à l'emploi, à la formation professionnelle, à la cohésion sociale et à la santé.....	55
3.3.1. Les commissions relatives à l'emploi, la formation et l'insertion professionnelles	55
3.3.1.1. Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP).....	55
3.3.1.2. Le service public de l'emploi, régional et départemental (SPE).....	56
3.3.1.3. La commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI).....	57
3.3.2. Les commissions concernant les politiques sanitaires et médico-sociales.....	58
3.3.2.1. Les établissements et services sanitaires et médico-sociaux	59
3.3.2.2. Les commissions relatives aux diplômes, agréments et équivalences européennes dans le secteur sanitaire	63
3.3.3. Les commissions concernant la vie sportive et associative.....	66
3.3.3.1. La commission territoriale du centre national pour le développement du sport (CNDS).....	66
3.3.3.2. La commission régionale consultative du fonds pour le développement de la vie associative	66
3.3.3.3. La commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA).....	67
3.3.3.4. Le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA)	67
3.3.4. Les commissions concernant la cohésion sociale et les questions sociales	68
3.3.4.1. La commission départementale de la cohésion sociale (CDCS)	68
3.3.4.2. La commission départementale pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC).....	69
3.3.4.3. Le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD).....	69
3.3.4.4. Le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD).....	70
3.3.4.5. La commission départementale des gens du voyage	70
3.3.5. Les commissions relatives aux personnes handicapées et aux personnes âgées	71
3.3.5.1. Le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH).....	71
3.3.5.2. Le comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA).....	71
3.3.6. La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE)	72
3.4. Les commissions relatives au logement	72
3.4.1. Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)	73
3.4.2. La commission de concertation et de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)	73
3.4.3. Les commissions de médiation du droit au logement.....	75
3.5. Les commissions concernant l'environnement, les risques sanitaires et technologiques	75
3.5.1. Le conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).....	76
3.5.2. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).....	77
3.5.3. Conseil national de la protection de la nature (CNPN).....	78
3.5.4. Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN)	78
3.5.5. Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)	78
3.5.6. Les évolutions en cours ayant des conséquences sur le fonctionnement du CODERST, de la CDNPS et d'autres instances liées	79
3.5.6.1. L'expérimentation de l'autorisation unique	79
3.5.6.2. L'évolution des instances de protection de la nature.....	80
3.5.6.3. L'évolution des commissions relatives au patrimoine et aux sites	80
3.5.7. La nécessité d'une nouvelle configuration du CODERST et de la CDNPS	80
3.6. Les commissions relatives à la gestion des déchets	81
3.7. Les commissions concernant les activités agricoles	82
3.7.1. Les dispositifs du MAAF au niveau régional	83
3.7.2. Les dispositifs consultatifs au niveau départemental	85
3.8. Commissions concernant l'aménagement, la sécurité et l'accessibilité.....	86
3.8.1. La commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).....	86
3.8.2. La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)	89
3.8.2.1. Les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur	90
3.8.2.2. L'accessibilité aux personnes handicapées.....	90

3.9. Commissions concernant l'exercice d'une profession artisanale	91
3.9.1. Commission des taxis et des voitures de petite remise	91
3.9.2. La commission départementale de la sécurité routière (CDSR)	92
3.9.3. Commission d'agrément en matière de dépannage d'autoroute	93
ANNEXES	95
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	97
ANNEXE 2 : LETTRE DE CADRAGE	99
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES	103

INTRODUCTION

Par lettre en date du 1^{er} août 2014, le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification auprès du Premier ministre a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'une mission relative à la réforme des commissions consultatives locales.

Ce sujet fait partie des chantiers identifiés pour préparer le repositionnement stratégique de l'Etat déconcentré, renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux et leur permettre de dégager des marges de manœuvre dans l'accompagnement des projets.

Dans le cadre de la simplification de l'Etat, des efforts ont été conduits depuis 2006 et relancés fin 2012 (circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012) pour regrouper ou remplacer les commissions consultatives par des modes de concertation alternatifs. Ainsi, depuis 2013, les ministères sont amenés à réviser leur stratégie consultative : 25 % des instances nationales répertoriées en annexe de la loi de finances ont été supprimées.

Un mouvement similaire doit être engagé au niveau local où les commissions consultatives, le plus souvent présidées par le représentant de l'Etat, jouent un rôle fondamental pour réguler le développement économique, social et environnemental par la concertation entre les acteurs du territoire. L'objectif est de trouver un équilibre entre la simplification des procédures (notamment réduction des délais de traitement au profit des porteurs de projet) et la nécessité de maintenir une concertation qui permette d'assurer une bonne acceptabilité sociale des projets.

Dans cette optique, la mission propose des mesures générales de simplification de nature à fluidifier et faciliter le travail de toutes les commissions, dans un paysage très complexe, et de reconfigurer ou regrouper les instances qui traitent des domaines concernant l'économie, l'emploi, l'insertion, la formation professionnelle et les procédures inhérentes aux installations classées. Elle ne s'est pas interdite de faire également des propositions sur des commissions n'ayant pas de lien direct ou immédiat avec le champ économique dans le but de clarifier l'architecture des instances administratives. En revanche, l'analyse qu'elle a conduit sur certaines instances l'a amenée à conclure au maintien en l'état de leur organisation, soit parce que le champ dans lequel elles s'inscrivent est déjà en réforme, soit parce que leur fonctionnement ne nécessite pas d'adaptation au regard de leur objet. Enfin, pour d'autres, elle fait observer que leur évolution dépend étroitement d'une réforme structurelle qui n'est pas lancée ou trop peu aboutie.

Comme l'avait prévu la lettre de cadrage, la mission a rencontré les principaux responsables des administrations centrales concernées, notamment dans les secrétariats généraux et les directions, des membres de cabinets ministériels, des représentants des élus et des porteurs de projet.

La mission s'est rendue dans des départements et des régions (Seine-et-Marne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Aquitaine) où elle a eu de nombreux entretiens avec le corps préfectoral, les différents services de l'Etat, des élus, des représentants des organismes consulaires et des organisations syndicales et professionnelles.

Afin d'exposer un panorama juridique particulièrement évolutif, le rapport revient sur l'historique des mesures concernant les commissions consultatives depuis notamment les rapports de l'IGA de 2003 et la réforme de 2006. Il dresse également l'état le plus exhaustif possible des mesures et projets en cours qui apportent des modifications à l'architecture des commissions et dont le foisonnement montre bien l'actualité et la complexité de cette matière.

La mission insiste particulièrement sur une série de mesures transversales de nature à simplifier les travaux de l'ensemble des commissions qui peuvent être prises dans le minimum de délais et dont on peut attendre des effets dynamiques. Enfin, elle présente de façon détaillée une analyse et des recommandations destinées à supprimer, regrouper ou réorganiser une série de commissions considérées comme prioritaires et significatives.

Elle s'est efforcée d'anticiper, autant que possible, l'évolution de l'organisation territoriale en cours, notamment en opérant des regroupements au niveau régional qui faciliteront cette réforme.

1 - LA REFORME DES COMMISSIONS CONSULTATIVES LOCALES : L'EVOLUTION DEPUIS 2004, LES ENJEUX ACTUELS, LES MESURES DE SIMPLIFICATION EN COURS

1.1. REFORMER ET ENCADRER LES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES EST UNE PREOCCUPATION ANCIENNE

1.1.1. Les décrets de 1982 : une première tentative de clarification

Par décrets du 10 mai 1982¹, l'ensemble des « *commissions à caractère administratif* » dont les compétences s'exerçaient à l'échelon régional et départemental fut condamné à disparaître à l'échéance du 30 juin 1984 « *à l'exception de celles qui auront fait l'objet, avant cette date, d'un décret prévoyant leur maintien.* »

Ces dispositions avaient pour objectifs de clarifier les dispositifs existants et de tirer les conséquences des lois de décentralisation qui appelaient un remodelage de la nature et des compétences des commissions préfectorales.

Plusieurs décrets pris entre 1982 et 1984 maintinrent de nombreuses commissions et le décret n° 84-526 du 28 juin 1984 en sauva *in extremis* plus de 80.

1.1.2. Les rapports de l'IGA de 2003 préconisent une remise à plat du dispositif

La démarche de 1982, pour radicale qu'elle fût, n'a pourtant pas permis une simplification durable du paysage administratif. Le rapport de l'IGA de janvier 2003 portant sur les « commissions présidées de droit par les préfets »² dénombrait, en effet, plus de 350 instances ou types d'instances différents, marqués par une diversité des situations juridiques et une grande hétérogénéité territoriale. Ce premier rapport proposait de supprimer ou fusionner immédiatement une trentaine de commissions obsolètes, inutiles ou redondantes et préconisait, dans un second temps, une démarche à plus long terme visant à une remise à plat générale des dispositifs territoriaux de concertation.

Quelques mois plus tard, un second rapport de l'inspection remis en décembre 2003³ poursuivait cette démarche et proposait un système cohérent d'organisation et de fonctionnement des commissions consultatives locales.

Considérant qu'il était illusoire de vouloir de créer de manière systématique et normative, dans toutes les régions et tous les départements, les mêmes structures d'avis ou de débat, avec la même composition et fonctionnant selon les mêmes modalités, la mission proposait d'instituer un dispositif « *à géométrie variable* » de commissions-pivots, dont elle établissait la liste, conçues comme le moyen pour les partenaires locaux de « *définir, dans un cadre souple et modulable, les modalités concrètes de leur dialogue* » et vues comme « *le*

¹ Décret n° 82-389 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de département, article 28, et décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, article 36.

² Rapport d'étape n° 1943 (janvier 2003) relatif aux commissions présidées de droit par les préfets et présenté par Michel CASTEIGTS, Nathalie PILHES et Jean-Pierre BATTESTI.

³ Rapport n° 2014 (décembre 2003) relatif aux commissions présidées de droit par les préfets.

corollaire naturel et incontournable d'une démarche de rationalisation et de simplification qui conduit à supprimer de nombreuses instances dont l'existence ne se justifie que sur certains territoires » .

Deux écueils à éviter étaient toutefois clairement identifiés :

- si la commission-pivot est trop lourde, chargée de la gestion de dossiers très diversifiés et relevant de problématiques éloignées, elle sera difficilement maîtrisable et risquera l'enlisement ;
- à l'inverse, si la commission-pivot est très « déconcentrée » en de multiples démembrements, elle deviendra une instance formelle et se reconstitueront à côté d'elle de nombreux satellites qui s'institutionnalisent progressivement, à l'encontre de l'objectif recherché.

La mission proposait, par ailleurs, de fixer quelques règles visant à encadrer la création des commissions :

- limiter au strict nécessaire le recours à la loi ;
- simplifier les procédures de décision et d'avis (notamment en limitant les commissions décisionnaires ou celles dont l'usage a entraîné *de facto* une compétence liée du préfet) ;
- déconcentrer largement la création des structures, en laissant aux préfets un large pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances locales et en favorisant toutes les formes non institutionnelles de consultation et de concertation « *dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans une logique de sédimentation institutionnelle* » ;
- imposer une étude d'impact préalable établissant la nécessité de créer une commission présidée de droit par le préfet ;
- évaluer l'efficacité des commissions avant de les pérenniser,
- s'abstenir d'associer l'Etat aux instances qui viendraient à être créées auprès des collectivités locales.

Elle préconisait également des mesures de simplification de leur fonctionnement :

- abandonner le système des coprésidences ;
- laisser une marge d'initiative au préfet dans l'association aux commissions de personnalités extérieures ;
- donner à tous les membres d'une commission la possibilité de se faire représenter, à l'exception des personnalités qualifiées ;
- simplifier les modalités de convocation, de consultation, de concertation et d'avis préalable ;
- remplacer systématiquement de multiples commissions par des procédures écrites, ou le cas échéant par des groupes de travail réunis avec le minimum de formalisme possible ;
- assouplir les règles de quorum ;
- simplifier les dossiers demandés aux pétitionnaires ;
- donner la possibilité de joindre des procédures ou au moins d'élaborer des dossiers communs faisant l'objet d'une seule instruction.

1.1.3. La vague de modernisation de 2004-2006 : réduire le nombre de commissions et simplifier leur fonctionnement

Plusieurs textes successifs reprirent nombre des recommandations des rapports de l'IGA précités.

La loi 2003-591 du 2 juillet 2003 autorisa le Gouvernement à simplifier par ordonnance la composition et le fonctionnement des commissions administratives et à en réduire le nombre. Dans ce cadre, **l'ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre supprima les commissions administratives obsolètes, centrales ou déconcentrées, et créa les commissions-pivots qui relèvent de la loi.**

Les deux décrets du 7 juin et du 8 juin 2006 déclinèrent la réforme au niveau réglementaire.

Le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives visait notamment à :

- supprimer les commissions devenues obsolètes ;
- créer les commissions thématiques dites « pivots » ;
- donner au préfet plus de liberté pour arrêter la composition et le fonctionnement des commissions-pivots, sans imposer donc sur l'ensemble du territoire national une composition uniforme ;
- simplifier la composition de certaines commissions, centrales ou déconcentrées, en supprimant la présence de magistrats (administratif ou judiciaire) qui en étaient membres, lorsque leur présence n'est pas véritablement nécessaire au regard des missions de la commission ;
- limiter à trois ans la durée du mandat des membres des commissions pivot et de leurs formations spécialisées, sauf dispositions contraires.

Au total, 17 commissions-pivot furent créées. Elles regroupent et fusionnent, dans chaque grand champ de politique publique, 52 commissions administratives qui existaient jusqu'alors de manière autonome.

Une dizaine de commissions autonomes, hors commissions-pivot, furent également créées.

Le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif⁴, visait, quant à lui, à :

- **regrouper dans un seul texte** toutes les dispositions relatives à la création et au fonctionnement des commissions administratives, centrales ou déconcentrées, qu'elles soient simplement consultatives ou qu'elles s'inscrivent dans une procédure aboutissant à une décision de l'administration. Elles se substituent sur ce point aux dispositions de même nature du décret du 28 novembre 1983, lesquelles sont abrogées ;
- **prévenir la prolifération** de nouvelles commissions ;
- **simplifier et moderniser** leur fonctionnement.

Parmi les innovations, on relève notamment que :

1) *concernant la création des commissions,*

- les **commissions nouvelles sont créées pour une durée maximale de cinq ans**, à l'exception des commissions-pivot et autonomes créées par le précédent décret et des commissions créées par la loi ;
- la création doit être précédée d'une **étude d'impact** qui en démontre la nécessité et qui vérifie qu'il n'existe pas déjà une commission adéquate ;
- une commission ne pourra être créée que par décret, ou par la loi conformément aux exigences de l'article 34 de la Constitution, et non plus par arrêté ou par circulaire ;
- les dispositions réglementaires instituant des commissions administratives créées préalablement au décret du 7 juin 2006 seront supprimées au terme d'un délai de trois ans (ainsi que les dispositions prévoyant leur consultation).

2) *concernant leur fonctionnement,*

- les membres autres que les élus et les personnalités qualifiées peuvent se faire suppléer par la personne de leur choix. Le décret permet ainsi la **suppléance au coup par coup** ;
- les **nouvelles technologies** peuvent être utilisées pour les convocations et l'envoi des pièces (envoi électronique) et pour les débats (conférence téléphonique, visioconférence) dès lors qu'un vote n'est pas secret ;
- **l'audition de personnes extérieures est libre**, sur décision du président.

Plus récemment, le décret du 23 mai 2013 est venu modifier le décret du 8 juin 2006 :

- **en exemptant de la durée limitée de cinq ans les commissions « décisionnaires »** (c'est-à-dire investies du pouvoir de prendre des décisions, de donner des avis conformes ou de faire des propositions ayant une portée contraignante à l'égard de l'autorité compétente) ;

⁴ Au sens de ce décret, constituent des commissions administratives à caractère consultatif toutes les commissions ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision même si elles disposent d'autres attributions. Le décret vise les commissions consultatives, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs, à l'exception des autorités administratives indépendantes et des commissions administratives à caractère consultatif composées exclusivement d'agents de l'Etat.

- en permettant aux commissions qui sont consultées sur un projet de texte législatif ou réglementaire, lorsque l'urgence ou les contraintes matérielles pesant sur l'organisation des réunions de la commission le justifient, de **délibérer par la voie d'un échange de courriers électroniques**.

1.1.4. Depuis 2009, une approche essentiellement quantitative portant, pour l'essentiel, sur les commissions à portée nationale

- **La circulaire du Premier ministre du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation**

Dans la perspective du terme du délai de trois ans fixé par l'article 17 du décret du 8 juin 2006, le Premier ministre demande, par circulaire du 8 décembre 2008, aux différents ministères de « *revoir de façon globale et dans un esprit novateur la pratique de la consultation* ». Pour ce faire, **un document est élaboré par ministère faisant apparaître les modalités d'organisation de la consultation ainsi que les instances dont le maintien apparaît indispensable**.

A l'issue de ce processus, 225 commissions ne sont pas renouvelées ou sont abrogées (source PLF 2012). On rappelle que ce délai de trois ans ne concernait pas les commissions consultatives locales créées par le décret du 7 juin 2006. Toutefois, certaines de ces commissions ont été alors supprimées par un texte *ad hoc* (par ex. les commissions départementales de l'action touristique). Toutefois, **la plupart des suppressions concernent des commissions nationales**.

Le décret du 4 juin 2009⁵ et une série de décrets du 6 juin 2009 renouvellent pour cinq ans toute une série de commissions, qui auraient dû disparaître au bout de trois ans en application de l'article 2 du décret du 8 juin 2006.

- **La circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012 relative à la réduction du nombre des commissions consultatives**

L'objectif est également la réduction du nombre des commissions consultatives au travers d'une rationalisation de la politique de consultation des différents ministères, selon quatre modalités :

- chaque ministère doit disposer d'une **cartographie** faisant apparaître sa « stratégie de consultation » et les instances qui y concourent. Cet exercice est proche de celui demandé par la circulaire de 2008 ;
- développer des **modes alternatifs de consultation** : consultations « ouvertes »⁶, consultations informelles ou ponctuelles ;
- alléger le fonctionnement des commissions grâce notamment aux possibilités de **délibération à distance** ;
- **la création d'un nouvel organisme consultatif ne sera possible que si elle s'accompagne de la suppression d'un autre** de ces organismes.

⁵ Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

⁶ Le principe de la consultation ouverte est fixé dans l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit public.

Dans ce cadre, le CIMAP du 18 décembre 2012 a fixé un **objectif quantitatif de réduction de 25 % des commissions consultatives**, objectif qui porte sur le nombre de commissions recensées dans l'annexe au projet de loi de finance pour 2013.

L'article 112⁷ de la loi de finances pour 1996⁸ fait, en effet, obligation au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées **directement** auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires, avec des éléments sur la composition et le coût de fonctionnement. **Il s'agit bien des commissions rattachées directement aux membres du Gouvernement, ce qui exclut les commissions locales présidées par le préfet.**

Le décret du 23 mai 2013⁹ supprime ainsi 64 de ces commissions. Le décret du 17 février 2014¹⁰ en supprime 33 autres. D'autres instances sont supprimées ou fusionnées par des textes spécifiques. Au total, **168 commissions, nationales pour l'essentiel, sont, d'après le CIMAP, supprimées en 2013-2014.**

- S'agissant des commissions nationales répertoriées par les projets de loi de finances, le bilan quantitatif est mitigé :

	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015
Commissions existantes*	799	719	697	680	668	594	536
Commissions supprimées dans l'année écoulée	NR	225	51	48	Aucune suppression mentionnée pour l'année écoulée	99	60

* en prenant en compte les commissions nouvellement créées

Source : projets de loi de finances

On relève donc que si, de 2009 à 2015, 483 commissions ont été supprimées, leur nombre total n'a diminué que de 263, ce qui amène la mission à déduire, sous réserve de l'exactitude des chiffres indiqués dans les annexes des PLF, que, dans le même temps, 220 commissions nouvelles ont été créées.

⁷ « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires. Cette liste évalue le coût de fonctionnement de ces organismes en milliers d'euros lors des trois années précédentes, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année. Cette liste est complétée par une justification de l'évolution des coûts de fonctionnement. »

⁸ Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

⁹ Décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif et modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

¹⁰ Décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

- **Le renouvellement des commissions de juin 2014**

Le délai de cinq ans des décrets du 6 juin 2009 venant à terme, une série de 13 décrets du 6 juin 2014 renouvellent, dans chaque champ ministériel, pour une **durée limitée cette fois à une année**, les commissions maintenues à l'issue de ce processus, qu'elles soient nationales ou locales (ne sont pas concernées, rappelons-le, les commissions instituées par la loi, les commissions « décisionnaires » et les nouvelles commissions, notamment « pivot », créées par le décret du 7 juin 2006).

1.2. LES ENJEUX ACTUELS

La mission s'inscrit dans un contexte complexe et évolutif de réforme de l'administration et de la réglementation. Certains textes ont d'ailleurs été déposés ou adoptés durant le déroulement même de la mission. D'autres sont encore à l'état de projet dans les services des ministères.

1.2.1. Le mouvement de réforme de l'administration

La question des commissions consultatives se retrouve dans plusieurs axes convergents de modernisation de l'action publique et notamment :

- le mouvement, déjà évoqué, de rationalisation des commissions administratives de portée nationale, engagé suite à la publication de la circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012 ;
- le mouvement de simplification administrative (« choc de simplification ») lancé en mars 2013 par le Président de la République ;
- les chantiers de la réforme de l'Etat lancés lors du conseil des ministres du 2 juillet 2014 et précisés lors du conseil des ministres du 10 septembre 2014¹¹ ;
- les mesures de simplification à destination des entreprises, émanant du conseil de la simplification pour les entreprises, créé le 8 janvier 2014 par le Premier ministre et qui s'appuie sur le secrétariat général du Gouvernement et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Ces mesures ont fait l'objet de deux listes de 50 propositions, présentées en avril et octobre 2014, dont certaines intéressent directement le sujet des commissions¹².

¹¹ La communication du Conseil des ministres du 10 septembre 2014 vise, outre la revue des missions, la revue des opérateurs de l'Etat, la réforme de l'administration territoriale avec l'adoption d'une nouvelle charte de la déconcentration, l'adoption de mesures de déconcentration en matière de gestion des crédits et des ressources humaines et la transformation des relations entre les administrations centrales et déconcentrées, notamment en limitant l'envoi d'instructions aux services et les demandes de remontées d'information ; la poursuite des évaluations de politiques publiques ; le développement de l'administration numérique et de l'ouverture des données publiques ; la simplification du fonctionnement administratif ; la mutualisation et l'amélioration de la performance des fonctions support ; le renforcement des compétences managériales de l'encadrement supérieur.

¹² Notamment : simplifier le fonctionnement des commissions administratives locales pour réduire les délais d'instruction, faciliter et accélérer les opérations d'aménagement et de construction, homogénéiser le contrôle des bâtiments par les services d'incendie et de secours pour éviter les surinterprétations locales et les divergences entre territoires, simplifier les autorisations d'ouverture pour les établissements recevant du public, sécuriser des projets d'importance majeure en étendant les expérimentations d'autorisation unique et de certificat de projet, supprimer la procédure d'autorisation « unités touristiques nouvelles » en zone de montagne...

Ces démarches foisonnantes expliquent que le contexte réglementaire soit également riche et évolutif.

1.2.2. Un contexte juridique très évolutif

Le domaine des commissions est en constante évolution. La mission a recensé, sans prétendre à l'exhaustivité, les derniers textes ou projets de texte modifiant le champ de compétence ou le fonctionnement de certaines commissions. Force est, d'ailleurs, de constater que ces mesures ne vont pas toujours dans le sens d'une simplification.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale crée un conseil national sur l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle (CNEFOP), qui succède au conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFPTLV) et au conseil national de l'emploi (CNE), et des *comités régionaux sur l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle* (CREFOP), qui résultent de la fusion du conseil régional de l'emploi (CRE) et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Cette rationalisation de la gouvernance institutionnelle des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle a pour objectif, dans la mesure où ces deux politiques sont étroitement liées, d'assurer localement une meilleure coordination de tous les acteurs (État, régions, partenaires sociaux, missions locales, Pôle emploi, associations...) au sein d'une seule et même instance.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) étend la compétence des *commissions départementales de conciliation* au traitement des litiges relatifs aux logements meublés, renforce le rôle des *commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives* (CCAPEX). De plus, ce texte prévoit l'avis de la *commission de consommation des espaces agricoles* (CDCEA) lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) en cas de réduction des surfaces des espaces agricoles (et non plus en cas de réduction des surfaces des zones agricoles, ce qui permet d'intégrer sans ambiguïté les zones naturelles à vocation agricole). Le champ d'intervention de cette commission est également élargi, en direction des communes non dotées de document d'urbanisme, en matière d'encadrement du recours au « micro-zonage » dans les espaces agricoles et s'agissant des extensions et changements de destination des bâtiments remarquables en zone agricole. En matière d'aménagement commercial, la loi soumettant l'implantation des « drive » à autorisation d'exploitation commerciale (et donc à la compétence de la *commission départementale de l'aménagement commercial*). Par ailleurs, la loi supprime le document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCoT, en laissant directement au document d'orientation et d'objectifs (DOO) le soin de préciser les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite loi Pinel, étend la compétence des *commissions départementales de conciliation en matière de baux commerciaux* aux loyers révisés ainsi qu'aux charges et travaux, afin d'encourager le recours à la médiation par les bailleurs et les locataires dans la résolution de leurs litiges.

Par ailleurs, certaines dispositions de cette loi ont un impact sur la *commission départementale de l'aménagement commercial* (CDAC), en élargissant sa composition, en précisant les critères d'appréciation des projets et en simplifiant les procédures (avec

notamment la procédure unique d'autorisation fusionnant les permis de construire et l'autorisation commerciale). La loi revient sur la loi ALUR en prévoyant la possibilité de réintroduire dans le SCoT un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux. Elle crée des instances spécifiques en matière d'aménagement cinématographique : commission nationale d'aménagement cinématographique et des *commissions départementales d'aménagement cinématographique* (cinq élus et trois personnalités qualifiées), qui statueront, en ce domaine, en lieu et place des commissions d'aménagement commercial en formation cinéma.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt transforme la *commission départementale de la consommation des espaces agricoles* (CDCEA) en *commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* (CDPENAF). La compétence de la commission est étendue à toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole. Son rôle est renforcé (avis conforme) en matière de réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP). Elle ne rend plus d'avis, en revanche, sur les projets de PLU concernant des communes comprises dans le périmètre d'un SCoT approuvé après la promulgation de la loi. Cette même loi crée la commission régionale de la forêt et du bois qui remplace la commission régionale de la forêt et des produits forestiers. Elle sera placée sous la présidence conjointe du préfet de région et du président du conseil régional et élaborera notamment le programme régional de la forêt et du bois. Les décrets d'application de la loi devraient, de plus, venir réorganiser la comitologie agricole, notamment au niveau régional.

L'ordonnance du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial, qui s'applique également aux commissions consultatives (voir infra § 2.1).

La loi relative à la simplification de la vie des entreprises, adoptée le 20 décembre 2014¹³, prévoyait d'autoriser le Gouvernement à fusionner par ordonnance « des commissions territorialement compétentes en matière d'aménagement du territoire et de services au public ». Était ainsi visée la fusion de la *commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics* (CDOMSP) et de la *commission départementale de la présence postale territoriale* (CDPPT). Cette disposition a été supprimée en 1^{ère} lecture par le Sénat le 5 novembre 2014, au motif notamment qu'elle trouverait mieux sa place dans le cadre plus global du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le projet de loi relatif à la biodiversité, déposé le 26 mars 2014 à l'Assemblée nationale, propose, dans le cadre d'une modernisation de la politique de protection des sites, de modifier l'article relatif à la composition de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages pour élargir la représentation des élus, sans impact, en l'état, sur les commissions départementales. Par ailleurs, outre la création d'un conseil national de la biodiversité regroupant diverses instances nationales, les *comités régionaux « trames verte et bleue »*, qui sont associés à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique, sont transformés en comités régionaux de la biodiversité sans que cela change sensiblement leur mission.

¹³ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé au Sénat le 18 juin 2014, prévoit la création d'un nouveau schéma d'amélioration de l'accessibilité des services, élaboré conjointement par l'État et les EPCI à fiscalité propre et soumis à l'avis du conseil régional et du conseil départemental, et qui remplace les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics prévus par la loi 4 février 1995, soumis à l'avis de la *commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics* (CDOMSP) et qui ne sont plus actualisés. L'étude d'impact constatant, de plus, que les CDOMSP ne se réunissent plus, ou très exceptionnellement, l'article 15 de la loi du 9 janvier 1985 dite loi « montagne » qui les institue serait abrogé.

Par ailleurs, la nouvelle répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales que propose le projet de loi emporte, naturellement, des conséquences importantes sur la concertation entre l'Etat et ces collectivités et donc sur l'organisation des commissions locales.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, prévoit de généraliser les expérimentations d'autorisation unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le domaine énergétique et les expérimentations « permis unique IOTA » (voir infra). Il étend également le champ d'action des *commissions locales d'information* (CLI) instituées auprès des sites nucléaires : organisation au moins une fois par an d'une réunion publique ouverte à tous, adaptation de sa composition afin d'inclure des membres issus des pays étrangers concernés par des installations frontalières, visite de terrain organisée par l'exploitant à la demande de la CLI, en fonctionnement normal ou à la suite d'un incident.

Le projet de loi « liberté de création, architecture et patrimoine », non encore déposé à la date de rédaction du rapport, pourrait proposer de fusionner les *commissions départementales des objets mobiliers* dans une section « patrimoine mobilier » de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Par ailleurs, il est envisagé que la procédure en site classé soit en partie simplifiée, ce qui pourrait rendre la consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) moins systématique (limitée, par exemple, au cas de désaccord entre l'Etat, le porteur de projet ou la collectivité territoriale). Ces dispositions s'articuleront nécessairement avec celles du texte relatif à la biodiversité cité plus haut.

Le projet de loi relatif à la croissance et l'activité (projet de loi dit « Macron ») comporte des dispositions sur la généralisation des expérimentations sur l'autorisation unique ICPE et le certificat de projet (voir infra) mais non, comme prévu initialement, sur l'aménagement commercial.

Le projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement, déposé à l'Assemblée nationale le 3 juin 2014, prévoit la fusion de deux commissions, le comité départemental des retraités et des personnes âgées (CODERPA) et le Conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) en un « conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie ».

La refonte du service public de l'emploi (SPE) par instruction ministérielle (F. Rebsamen) du 15 juillet 2014.

De tradition ancienne¹⁴, et mis en œuvre par circulaire, le SPE se décline en SPE régional (SPE-R), départemental (SPE-D) et, au moins sur une partie des territoires, jugés prioritaires, service public de l'emploi de proximité (SPE-P). L'instruction du Gouvernement relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi dans les territoires fait suite à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale, et a pour objectif de développer l'emploi et de sécuriser les transitions professionnelles, en articulation avec les politiques de l'orientation professionnelle, coordonnées par les régions, et les politiques de formation professionnelle, qui relèvent des régions et des partenaires sociaux. Le SPE associe les différentes administrations ou organismes concernés par l'emploi (DIRECCTE, Pôle emploi, mission locale pour les jeunes, organismes chargés de l'accès à l'emploi des personnes handicapées...).

Si les conditions sont réunies, le préfet de région peut associer le conseil régional, les partenaires sociaux pour une stratégie commune de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles. Dans ce cas, le bureau du CREFOP devient la commission stratégique, même si l'Etat reste seul pilote du volet emploi de cette stratégie.

Il est à noter que, selon l'instruction gouvernementale, les SPE-P n'ont pas vocation à couvrir tout le territoire, mais uniquement ceux jugés prioritaires par le SPE-R. Les préfets de département tiennent cependant à conserver l'équivalent des anciens SPEL, SPE locaux, pour chaque arrondissement, avec le sous-préfet comme président, compte tenu de l'importance de la question de l'emploi.

L'impact du principe du « silence vaut acceptation » (SVA)

La loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens pose le principe selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande pendant deux mois vaut accord, principe désormais inscrit à l'article 21 de loi DCRA du 12 avril 2000. Ces dispositions s'appliquent aux demandes adressées à l'administration de l'État à compter du 12 novembre 2014. Les décrets d'application du 27 octobre 2014 fixent, dans chaque champ ministériel, les procédures qui font exception à ce principe, ainsi que celles faisant l'objet d'une dérogation en termes de délai de formation de la décision implicite.

La mise en œuvre du principe du « silence vaut acceptation » est susceptible d'avoir un impact sur le fonctionnement et les modalités de travail des commissions. En effet, les commissions consultées devront être en mesure de rendre leur avis dans le délai imparti ; cela implique une évolution des processus. Par ailleurs, le cas, peut-être théorique, qui verrait l'acceptation implicite formée avant que la consultation obligatoire d'une commission n'ait pu avoir lieu, pose la question de la validité de cette décision.

L'expérimentation « procédure unique »

Trois expérimentations sont actuellement menées dans huit régions, avec des périmètres variables.

L'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un **certificat de projet** vise à donner une plus grande visibilité aux entreprises sur les procédures et les règles

¹⁴ Cf. circulaire n° 11/84 du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi.

auxquelles leurs projets vont être soumis. Cela consiste en la délivrance par le préfet de département, en deux mois, d'un certificat de projet dans lequel il s'engage sur les procédures auxquelles le projet sera soumis au titre de différentes réglementations dont il relève et sur les délais dans lesquels les décisions relevant de la compétence de l'État seront rendues. Le certificat de projet mentionnera, en outre, les éventuelles difficultés détectées à ce stade. Sa délivrance aura également pour effet de « cristalliser » le cadre juridique applicable au projet pendant une durée maximale de deux ans. Cette expérimentation se déroule dans quatre régions¹⁵, dans le champ ICPE mais également, selon les régions, pour les infrastructures destinées à l'accueil d'entreprises et les projets de lotissement.

L'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une **autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement** met en place la délivrance d'une autorisation unique rassemblant autour de la procédure d'autorisation ICPE, toutes les autres autorisations relevant de l'État qui peuvent, le cas échéant, être nécessaires pour un même projet, soit l'autorisation ICPE elle-même, le permis de construire, l'autorisation de défrichement, la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ou l'autorisation au titre du code de l'énergie. Cette expérimentation, d'une durée de trois ans, s'applique dans sept régions¹⁶ aux seules installations de production d'énergie renouvelable (parcs éoliens et installations de méthanisation) et dans deux autres régions¹⁷ à l'ensemble des installations classées soumises à autorisation.

L'ordonnance du 12 juin relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités [IOTA] soumis à autorisation au titre de l'article L214-3 du code de l'environnement permet, comme celle sur les ICPE, de regrouper, en un « **permis unique** », toutes les autorisations administratives nécessaires aux projets soumis à autorisation **au titre de la législation sur l'eau**, soit l'autorisation de défrichement, l'autorisation « loi sur l'eau », l'autorisation « réserves naturelles nationales », l'autorisation « site classé » et les dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés. Cette expérimentation, de trois ans également, concerne deux régions¹⁸.

Une généralisation de ces expérimentations est actuellement engagée :

- un amendement du Gouvernement au projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte propose d'**étendre à l'ensemble du territoire national les expérimentations d'autorisation unique pour les ICPE dans le domaine énergétique et les expérimentations « permis unique IOTA »** ;
- le projet de loi relatif à la croissance et l'activité prévoit l'**extension de l'expérimentation de l'autorisation unique ICPE (hors énergie) à tout le territoire pour les projets d'installations « présentant un intérêt majeur pour l'activité économique, compte tenu du caractère stratégique de l'opération concernée, de la valeur ajoutée qu'elle produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'elle permet ou du développement du territoire qu'elle rend possible. »**. De plus, pour ces mêmes projets d'intérêt majeur, le projet de loi envisage une **extension à la seule Ile-de-France de l'expérimentation sur les certificats de projet**.

¹⁵ Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Bretagne.

¹⁶ Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais et Picardie.

¹⁷ Champagne-Ardenne et Franche-Comté.

¹⁸ Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

Outre leur intérêt en termes de simplification des démarches des porteurs de projet et de réduction des délais, ces procédures expérimentales ont notamment un impact sur deux commissions: *le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)*.

Le décret du 31 octobre 2014, qui modifie le décret du 8 mars 1995 relatif à la *commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité*, limite la participation des agents des directions départementales des territoires (DDT), s'agissant des visites des établissements recevant du public (ERP) et des immeubles de grande hauteur (IGH), aux seules visites de réception des établissements recevant plus de 300 personnes. Par ailleurs, un arrêté du 20 octobre 2014 allège la fréquence de ces visites.

2 - MESURES TRANSVERSALES DE NATURE A AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE TOUTE COMMISSION EN ACTIVITE

Les décrets des 7 et 8 juin 2006 ont introduit des éléments importants de souplesse dans la structuration et le fonctionnement des commissions consultatives locales. Cependant, outre le fait que les possibilités n'en ont pas été pleinement exploitées, certains progrès sont encore nécessaires.

2.1. LA DEMATERIALISATION DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

2.1.1. Les possibilités offertes par le décret du 8 juin 2006 sont insuffisamment connues et utilisées

Le cadre réglementaire actuel permet déjà de dématérialiser significativement la procédure.

Selon l'article 5 du décret du 8 juin 2006, **la convocation et les documents nécessaires à la préparation de la réunion, les comptes rendus des réunions peuvent être envoyés « par tous moyens, y compris par télécopie ou par courrier électronique »**. Cette faculté est largement utilisée, s'agissant de l'envoi par voie électronique.

L'article 7 du même décret¹⁹ permettait d'**organiser les débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, sauf quand le vote est secret**, faculté désormais régie par l'article 2 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 (voir infra). Cette possibilité est peu utilisée. Il est vrai qu'il n'est guère pratique d'organiser une séance entière de commission dans le cadre d'une conférence téléphonique. Ce moyen peut être cependant utile pour des réunions courtes, par exemple sur un dossier urgent, ou pour faire participer un membre ne pouvant faire le déplacement. La conférence audiovisuelle nécessite, quant à elle, une installation technique ou une certaine familiarité avec les outils informatiques. Les services de l'Etat, notamment les préfetures, sont dotés de ces matériels et l'évolution des technologies permet de plus en plus à des interlocuteurs isolés d'y accéder. La mission a, par ailleurs, relevé que ces possibilités offertes par le décret étaient peu connues, à tel point que certains services ont demandé à ce qu'elles fassent l'objet de recommandations.

Il apparaît donc nécessaire de rappeler aux administrations, et notamment aux services territoriaux, les modalités de fonctionnement des commissions permises par le décret de 2006.

¹⁹ Cet article a été abrogé au 1^{er} janvier 2015 par un décret du 26 décembre 2014 pris en application de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014.

2.1.2. La récente ordonnance du 6 novembre 2014 a élargi le champ de la procédure électronique

Il existe une demande importante en faveur de la généralisation des délibérations des commissions par voie électronique. **Ces procédures électroniques doivent cependant respecter le principe de collégialité.** Il ne s'agit donc pas de recueillir une collection d'avis individuels mais d'organiser un débat dans lequel chaque membre pourra forger son opinion grâce à celles exprimées par les autres participants. Les modalités électroniques de consultation ne sont donc possibles que si elles respectent ce principe, ce qui suppose de maintenir une phase d'échange sur les dossiers.

Cette exigence de collégialité interdit, notamment, une procédure qui présumerait favorable l'avis d'un membre d'une commission s'il ne répond pas, dans un délai donné, à une sollicitation par courrier électronique.

Une ordonnance récente généralise la procédure de délibération électronique

Il existait dans le décret du 8 juin 2006, une possibilité limitée de recourir à une délibération électronique, limitée aux seuls avis sur un projet de texte législatif ou réglementaire. Cette possibilité a été étendue par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial. Cette ordonnance visait, en premier lieu, à faciliter le fonctionnement des conseils d'administration des établissements publics et des organes délibérants des autorités administratives indépendantes. Ce texte, qui concerne l'ensemble des instances collégiales des autorités administratives au sens de la loi DCRA²⁰, s'applique toutefois également aux commissions consultatives. Cette ordonnance généralise les dispositions déjà présentes dans le décret de 2006 permettant de recourir aux conférences téléphoniques ou audiovisuelles. Elle élargit, et c'est le point principal, le recours aux délibérations par voie électronique²¹. **Il est désormais possible d'organiser la consultation des membres d'une commission au moyen d'un échange en ligne (forum, « chat ») ou par messagerie, à la condition que les membres puissent avoir un accès immédiat et permanent à l'ensemble des commentaires de leurs collègues.**

A la suggestion de la mission lors des entretiens, le secrétariat général du Gouvernement a ainsi pris en compte la nécessité de toiletter le décret du 8 juin 2006 pour prendre en compte les évolutions de la récente ordonnance (décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014). Dans le même esprit, et pour s'assurer que ces dispositions, tant anciennes que nouvelles, soient effectivement suivies d'effet sur le terrain, il serait utile qu'une

²⁰ Sont considérés comme autorités administratives au sens de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Ont été toutefois exclus du champ de l'ordonnance du 6 novembre 2014 les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

²¹ Article 3 : « Sous réserve de la préservation, le cas échéant, du secret du vote, le président du collège d'une autorité mentionnée à l'article 1er peut décider qu'une délibération sera organisée par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique permettant un dialogue en ligne ou par messagerie. Les observations émises par chacun des membres sont immédiatement communiquées à l'ensemble des autres membres participants ou leur sont accessibles, de façon qu'ils puissent y répondre pendant le délai prévu pour la délibération, afin d'assurer le caractère collégial de celle-ci. Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. ». Cette disposition n'est pas applicable aux procédures de sanction (article 5).

circulaire du Premier ministre fasse le point sur les modalités de fonctionnement des commissions consultatives, à destination notamment des services territoriaux de l'Etat.

Recommandation n°1 :

Faire un rappel, par circulaire interministérielle, sur la nécessité de recourir aux nouvelles modalités de fonctionnement des commissions consultatives, s'agissant notamment :

- * de l'envoi des convocations et documents préparatoires par voie électronique ;***
- * de l'usage de la conférence téléphonique ou audiovisuelle ;***
- * du recours aux délibérations par voie électronique.***

2.2. DIFFERENCIER LA PROCEDURE SELON L'IMPORTANCE DES DOSSIERS

La plupart des personnes et services interrogés ont fait part à la mission que **l'examen, même rapide, de dossiers répétitifs ou sans enjeu réel nuisait au bon fonctionnement des commissions** en engorgeant l'ordre du jour et en limitant le temps consacré aux dossiers réellement importants. Ce traitement indifférencié des dossiers avec ou sans enjeu, outre la perte de temps qu'il occasionne, donne une tournure inutilement bureaucratique aux réunions des commissions propre à décourager les personnes extérieures à l'administration.

La mission, rejoignant certains services de l'Etat²², estime donc nécessaire de rendre plus efficace et plus rapide le travail des commissions en distinguant, dans l'ordre du jour des commissions, les dossiers sans enjeu particulier, ne nécessitant pas *a priori* de discussion poussée, qui seraient adoptés globalement sans débat, sauf si un point est soulevé en séance par un membre, et les dossiers devant faire l'objet d'un débat. La distinction entre ces deux catégories de dossier devrait être laissée à l'appréciation du président de la commission, de façon à l'adapter aux sensibilités locales. Dans tous les cas, un avis explicite doit être rendu et le compte rendu mentionner que les membres se sont prononcés. Pour être applicable de façon transversale, cette nouvelle procédure devrait être inscrite dans le décret du 8 juin 2006. Cette évolution est très attendue par l'ensemble des acteurs (Etat et partenaires).

Recommandation n°2 :

Distinguer, dans l'ordre du jour des commissions, une partie A (dossiers sans enjeu particulier) adoptée globalement sans débat, sauf demande d'un membre, et une partie B regroupant les dossiers faisant l'objet d'un débat en séance (modification du décret du 8 juin 2006).

2.3. LIMITER LES EFFECTIFS DES COMMISSIONS LOCALES ET RENDRE LES REUNIONS PLUS FREQUENTES

Des effectifs pléthoriques constituent un handicap majeur pour le fonctionnement des commissions : lourdeur des formalités pour les secrétariats, absentéisme et donc quorum difficile à atteindre, débats peu fluides, faible professionnalisation des membres...

²² C'était, notamment, une proposition de modernisation de la direction générale de la prévention des risques (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

Dès lors qu'il s'agit de rendre un avis sur un dossier ou un projet concret, un nombre trop important de membres est un obstacle à l'efficacité. La mission estime nécessaire de rendre plus performantes les commissions à visée opérationnelle en limitant le nombre de leurs membres. On constate bien, d'ailleurs, que les sous-commissions spécialisées d'une commission-pivot se réunissent plus souvent, sont plus réactives et finissent parfois par rendre obsolète la commission plénière.

Certes, certaines commissions nombreuses jouent un rôle d'échange avec des acteurs locaux, donnent un cadre à l'expression de points de vue ou de revendications. Cette fonction « tribunitienne » peut être utile. On relève, cependant, que ces commissions se réunissent de façon très diverse selon les localisations, voire selon les préfets. Par suite, la mission est d'avis qu'il est préférable de laisser décider le préfet de la composition et de la fréquence de réunion de ces instances.

Dans le même ordre d'idée, la mission a constaté que certaines commissions émettant un avis sur un dossier ne se réunissaient qu'une ou deux fois par an, ce qui est susceptible de retarder des projets et peut être incompatible avec la règle du « silence vaut accord ». Une commission opérationnelle doit pouvoir se réunir plus fréquemment, y compris en utilisant les facilités proposées par la réglementation (visioconférences, délibérations électroniques...). A défaut, son utilité devrait être questionnée.

Recommandation n°3 :

- Limiter à vingt personnes, au maximum, le nombre de membres des commissions ayant à examiner des dossiers présentés par des porteurs de projet.

- Imposer à ces commissions des réunions au moins trimestrielles, a minima sous forme électronique.

- Prévoir la possibilité pour le préfet de désigner une administration « chef de file » représentant à une commission l'ensemble des services de l'Etat.

2.4. ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA REPRÉSENTATION DES ÉLUS LOCAUX AU SEIN DES COMMISSIONS

Les représentants des collectivités territoriales au sein des commissions consultatives sont en principe désignés par l'organe délibérant (éventuellement par délégation à la commission permanente) et non par l'exécutif²³. Après des élections locales, il y a un temps de latence, parfois important (les interlocuteurs de la mission ont parlé de plusieurs mois s'agissant de conseillers généraux), pour la désignation des nouveaux élus, par les assemblées délibérantes, comme représentants au sein des commissions locales. Ces délais nuisent au bon fonctionnement de ces instances et peuvent retarder, parfois considérablement, l'examen de

²³ Concernant les communes, l'article L2121-33 du CGCT prévoit que « *Le conseil municipal procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions du présent code et des textes régissant ces organismes.* ».

Pour le conseil général, l'article L3121-22 du CGCT prévoit qu'il « *appartient au conseil général de procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs* ».

Pour le conseil régional, aucune disposition du CGCT ne vise les modalités de désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs. Cependant, le Conseil d'État, dans son arrêt du 24 mars 1997, Broutin n° 152455 et 163168, a jugé que le conseil régional peut déléguer à la commission permanente le pouvoir de désigner les délégués de l'assemblée au sein des organismes extérieurs. Selon la DGCL, cette jurisprudence semble s'imposer également au conseil général.

projets. Ils sont, par ailleurs, incompatibles avec la mise en œuvre du principe de la décision implicite d'acceptation dans certaines procédures. Pour pallier cette difficulté, la mission propose donc de maintenir les élus locaux (à condition naturellement qu'ils soient réélus) dans leur fonction au sein des commissions jusqu'à la désignation de leurs successeurs.

Recommandation n°4 :

Prévoir que le mandat des membres des commissions consultatives locales représentant les collectivités territoriales n'expire qu'à la désignation de leurs successeurs, dans la limite de trois mois.

2.5. MIEUX INFORMER LES MEMBRES DES COMMISSIONS

Les membres des commissions ne faisant pas partie de l'administration (élus, associations, personnalités qualifiées) se plaignent de ne pas être tenus au courant des suites données aux dossiers qu'ils ont examinés. Un tel retour serait pourtant de nature à améliorer la pertinence des débats et la motivation des membres. La mission recommande donc de **généraliser la présentation d'un bilan annuel sur les dossiers traités** (et éventuellement sur les suites qui y ont été données par le porteur de projet) **aux commissions portant des avis sur des projets de nature économique.**

Il serait également judicieux de **généraliser la diffusion, comme cela se fait déjà de façon inégale, des évolutions du contexte juridique, économique et environnemental.** Pour communiquer ces éléments de contexte, un **site en ligne** de type plateforme collaborative (hébergé par exemple sur le site de la préfecture) pourrait être une solution à retenir, notamment dans la perspective d'une préparation et d'une diffusion des délibérations par voie électronique, qui supposent que les membres d'une commission puissent avoir accès facilement à des informations d'ordre général (informations qui sont, à l'heure actuelle, plutôt données en séance par les services de l'Etat).

Recommandation n°5 :

Généraliser la diffusion aux commissions, par les services de l'Etat, d'un bilan annuel sur les dossiers traités et des évolutions du contexte juridique, économique et environnemental, par exemple grâce à un site en ligne de type plateforme collaborative.

2.6. PRENDRE EN COMPTE LA QUESTION DEONTOLOGIQUE

La déontologie des membres des commissions reste un sujet sensible et certains services de l'Etat ont fait part à la mission de leur gêne devant certaines situations douteuses (en CDAC et en CODERST notamment). La mission rappelle, à cet égard, que certains dossiers présentés en commission mettent en jeu des intérêts économiques importants.

Il apparaît donc indispensable de clarifier cette question et d'entretenir la vigilance par l'adoption de chartes de déontologie (qui existent déjà localement pour certaines commissions) et par la généralisation des déclarations d'intérêts²⁴

Recommandation n°6 :

Pour les commissions consultatives examinant des projets ayant un impact économique :

**** généraliser la rédaction de chartes de déontologie à présenter et faire signer par les membres ;***

**** faire établir par chaque membre, lors de sa prise de fonctions, une déclaration d'intérêts faisant apparaître les liens directs ou par personne interposée qu'il a ou a eu durant les cinq années précédant sa prise de fonctions avec des personnes morales dont l'activité entre dans le champ des missions de la commission ;***

**** pour les membres siégeant occasionnellement, prévoir la signature d'une telle déclaration, avant la tenue de la commission, en fonction des dossiers à l'ordre du jour.***

2.7. L'IMPACT DE LA DECISION IMPLICITE D'ACCEPTATION SUR LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

La mise en œuvre du principe de la décision implicite d'acceptation (ou « silence vaut accord ») a des conséquences sur le fonctionnement des commissions qui n'ont pas fait l'objet, semble-t-il, d'une évaluation précise. En effet, il est nécessaire que la commission se prononce avant l'expiration du délai de formation de la décision implicite. A défaut, s'il s'agit d'une consultation obligatoire, l'absence de cette formalité substantielle entacherait d'illégalité ladite décision implicite, ce qui risque d'engendrer des complications (retrait de la décision, contentieux...). Dès lors, deux solutions sont possibles, selon la mission :

- prévoir, comme c'est déjà le cas pour les avis sur un projet de loi, de décret ou d'arrêté²⁵, un délai au-delà duquel l'avis serait réputé favorable si la commission ne se prononce pas. Cependant, ce serait nier le principe même de la concertation et risquer, au nom de l'efficacité administrative, de valider implicitement des projets à faible acceptabilité politique ou sociale ;
- revoir le déroulement des procédures de façon à cadrer précisément les délais intermédiaires (instruction, présentation à la commission, décision finale) qui seront nécessairement très stricts. Cela suppose un recensement des procédures avec « silence vaut accord » (SVA) comportant l'avis d'une commission. Ce recensement, qui permettrait de prendre la mesure du risque encouru, n'existe pas actuellement, selon les informations recueillies par la mission.

Recommandation n°7 :

-Lancer un recensement par ministère des procédures avec « silence vaut acceptation » comportant l'avis obligatoire d'une commission.

-Cadrer précisément, en termes de calendrier, le déroulement de ces procédures ; si nécessaire, revoir le délai de formation de la décision implicite d'acceptation.

²⁴ Une déclaration d'intérêts est déjà nécessaire pour siéger en CDAC (articles L751-3 et R751-7 du code du commerce).

²⁵ Article 15 du décret du 8 juin 2006.

2.8. ELARGIR LE CHAMP DU RENOUVELLEMENT REGULIER DES COMMISSIONS

Le décret du 8 juin 2006 impose un renouvellement à intervalles réguliers des commissions réglementaires. Outre le fait que cela permet d'éliminer des instances obsolètes, cet exercice, qui a eu lieu en 2009 et 2014, permet à chaque administration de réfléchir à la pertinence et à la cohérence de son dispositif consultatif. Outre les commissions créées par la loi et les commissions rendant des décisions ou des avis conformes, les commissions créées par le décret du 7 juin 2006, et notamment les commissions-pivot, sont exclues de cet exercice. Force est toutefois de constater que ces commissions-pivot connaissent elles aussi, comme le démontre la partie précédente, un phénomène de « sédimentation », malgré la souplesse initiale de leur constitution, qui rend nécessaire une revue régulière.

Recommandation n°8 :

Elargir le champ de la durée limitée des commissions fixée par le décret du 8 juin 2006 à toutes les commissions réglementaires consultatives (notamment les commissions-pivots et leurs formations spécialisées).

2.9. LA TRANSITION AVEC LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE NE NECESSITE PAS DE MESURES SPECIFIQUES

La constitution des nouvelles grandes régions pose la question de la continuité des instances consultatives régionales. En effet, si la désignation des représentants des services de l'Etat et des nouveaux conseils régionaux au sein de ces instances devrait se faire selon les modalités habituelles, la désignation des personnalités qualifiées ou issues du monde professionnel ou associatif risque d'être plus difficile compte tenu d'une organisation qui restera encore un certain temps calquée sur les régions actuelles (chambres consulaires, fédérations professionnelles, syndicats, fédérations d'associations...).

On note cependant que la lettre des textes actuels, **s'agissant au moins des principales commissions régionales**, laisse suffisamment de souplesse aux préfets de régions pour permettre la continuité du fonctionnement des commissions et leur renouvellement. Ainsi, par exemple, le texte instituant la COREAMR²⁶, vise, sans plus de précision, des représentants « *des chambres consulaires, désignés en leur sein* » ou encore les représentants « *des syndicats de salariés des secteurs agricole et agro-alimentaire* ». Le texte sur la composition du CREFOP²⁷ évoque « *un représentant pour chacun des trois réseaux consulaires sur proposition de leur organisation respective* » ou encore « *un représentant de chaque organisation syndicale de salariés, représentative au plan national et interprofessionnel* ». De son côté, le texte sur la commission régionale du patrimoine et des sites²⁸ parle, par exemple, de « *cinq représentants d'associations ou fondations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine* » ou encore de « *huit personnalités qualifiées dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, du patrimoine ou de l'ethnologie* ».

²⁶ Commission régionale de l'économie agricole et du monde rural (article R313-46 du code rural et de la pêche).

²⁷ Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (décret du 16 septembre 2014).

²⁸ Article L612-1 du code du patrimoine.

Ces dispositions ne sont donc pas incompatibles avec la constitution d'instances au niveau des nouvelles régions. La seule attention devra être d'éviter, lorsque le nombre des représentants n'est pas précisé, des compositions pléthoriques.

3 - LES COMMISSIONS PRIORITAIREMENT CIBLEES PAR LA MISSION : ANALYSE ET PROPOSITIONS

Conformément à la lettre de mission et à la lettre de cadrage, la mission a distingué des commissions correspondant aux différents champs de l'activité économique :

- commissions ou instances d'appui et d'observation de l'activité économique et de suivi des entreprises ;
- commissions concernant le champ de l'emploi, de l'insertion, de la formation professionnelle ;
- commissions concernant les activités sanitaires ;
- commissions concernant le champ des autorisations en matière d'installations classées (ICPE) ;
- commissions concernant les activités agricoles ;
- commissions concernant l'aménagement ;
- commissions concernant certaines activités artisanales.

Pour des raisons tenant à la nécessité de simplifier le paysage administratif et le fonctionnement de commissions, la mission a inclus dans son analyse des instances n'entrant pas directement dans le champ économique pour des raisons de cohérence de l'action des pouvoirs publics, de simplification administrative et d'allègements de charges des agents de l'Etat. Elle a, en revanche, exclu pour ne pas alourdir l'exercice en s'éloignant trop du champ d'origine, des instances intervenant dans des systèmes spécifiques (gestion de l'eau, commissions locales d'information, commissions liées à la sécurité publique...).

3.1. LES COMMISSIONS CONCERNANT LA SITUATION DES ENTREPRISES ET L'APPUI A L'ACTIVITE ECONOMIQUE

3.1.1. La succession des instances de suivi économique depuis 2006-2008 prive leur intervention de lisibilité

Depuis 2006, on observe, notamment pour faire face aux difficultés conjoncturelles des entreprises, la mise en place par le ministère de l'économie et des finances, de plusieurs instances régionales ou départementales chargées de suivre la situation financière et fiscale des entreprises et de prendre les mesures appropriées pour assurer leur pérennité. De nouvelles instances ont été créées à la suite de la crise de 2008.

La mission a constaté, lors de ses visites dans les préfetures et de ses auditions, que cette accumulation de commissions spécialisées rendait aujourd'hui le paysage administratif peu lisible pour les chefs d'entreprises et qu'il devenait nécessaire de moderniser et de simplifier l'organisation du suivi par l'Etat de la situation des entreprises. Pour redonner de la cohérence au dispositif d'appui à l'économie, la mission propose de supprimer certaines instances devenues redondantes.

3.1.1.1. La commission des chefs de service financiers (CCSF)

La CCSF a été créée par le décret n° 2007-686 du 4 mai 2007 instituant dans chaque département une commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et de l'assurance chômage pour l'examen de la situation des débiteurs retardataires.

Ce texte institue, au chef-lieu de chaque département, une commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage, afin d'examiner la situation des agriculteurs, commerçants, artisans, professions libérales ou de toute personne morale de droit privé qui sont en retard pour le paiement de toute somme due au titre d'impôts, de taxes, de produits divers du budget de l'Etat, de cotisations de sécurité sociale des divers régimes obligatoires de base, et de cotisations ou contributions recouvrées par les institutions prévues à l'article L351-21 du code du travail.

Cette commission intervient donc pour étudier la situation de toute personne morale de droit privé et décide de l'adoption d'un plan d'apurement et en arrête les conditions. Selon les textes de base, elle est présidée par le directeur départemental (DDFiP) ou, le cas échéant, régional des finances publiques (DRFiP). Les services du DDFiP assurent le secrétariat de cette commission, qui comprend également le représentant de l'URSSAF pour les dettes aux régimes obligatoires de sécurité sociale. Selon les dossiers à traiter, sont associés le directeur régional des douanes, le représentant de la mutualité sociale agricole et le représentant de la Banque de France.

Chacun des membres de la commission peut se faire représenter. Les deux acteurs majeurs de la CCSF sont la direction générale de finances publiques (DGFIP), pour les créances fiscales diverses, et l'URSSAF, qui représente Pôle emploi et le régime social des indépendants au sein de la commission.

Malgré les orientations données par la DGFIP dans des circulaires confidentielles, les politiques de délais appliquées varient largement selon les départements et la personnalité des directeurs départementaux des finances publiques. Les URSSAF ont en outre des positions en général plus rigides que les services de la DGFIP.

Les services de la DGFIP comme de l'URSSAF possèdent des indicateurs d'activité et de performance basés sur des taux de recouvrement des créances. Or, les délais accordés dans le cadre des CCSF, s'ils allègent la responsabilité personnelle des comptables publics chargés du recouvrement des impayés, ne sont pas forcément pris en compte dans l'analyse des résultats, ce qui ne conduit pas toujours les comptables publics, en particulier ceux de l'URSSAF, à la clémence.

Il convient de souligner que le président de la CCSF, le DDFiP, n'a pas voix prépondérante dans ce comité et ne peut imposer sa vision au directeur de l'URSSAF, les décisions se prenant d'un commun accord. Par ailleurs, l'octroi de délais par les CCSF est souvent conditionné à l'octroi de garanties par les entreprises débitrices ou leurs dirigeants, ce qui ne facilite pas toujours la mise en place d'échéanciers.

De 2009 à 2013, chaque année, en contexte de crise, une circulaire signée par le directeur général des finances publiques, après orientations écrites du ministre du budget, donnait aux comptables publics agissant dans le cadre de la CCSF des consignes spéciales de souplesse afin de permettre l'octroi de délais fiscaux et sociaux de longue durée (jusqu'à 48 mois), éventuellement par anticipation pour des dettes à échoir, avec des garanties allégées ou inexistantes, et sans publication de privilège qui alerte les partenaires des entreprises sur leurs difficultés. En 2014, cette circulaire n'a pas été renouvelée. De ce fait, les présidents de CCSF ont eu dans certains cas une attitude moins souple envers les entreprises en difficultés.

Enfin, il faut souligner que les textes relatifs à la CCSF excluent explicitement la présence du préfet ou de ses collaborateurs dans ce comité. En dehors des comptables publics, seule la Banque de France peut être invitée à participer aux réunions de cette commission. Il en ressort qu'à l'exception des dossiers éventuellement suivis en CODEFI (comité départemental de financement des entreprises), **dont le secrétariat est commun avec celui de la CCSF**, cette commission peut ne pas toujours disposer d'une vision économique et industrielle sur les entreprises sollicitant des délais. **Cependant, dans certaines régions ou certains départements, la mission a constaté que le commissaire au redressement productif est associé en amont des réunions de la CCSF et peut, dès lors, exprimer un avis ou des recommandations sur la situation des entreprises concernées.** De plus, ces dernières peuvent être invitées à défendre leur dossier devant la commission.

3.1.1.2. Le comité départemental de financement des entreprises (CODEFI)

Le CODEFI, présidé par le préfet et dont le secrétariat est assuré par le DDFiP, est la réunion de tous les acteurs départementaux de l'Etat susceptibles d'avoir à connaître de la situation d'une entreprise en difficulté (préfecture – DIRECCTE – DREAL – DDFiP – URSSAF – Parquets – Banque de France).

Les CODEFI ont été confirmés par le décret du 7 juin 2006 (article 33), à la suite des circulaires des 25 et 26 novembre 2004 relatives à l'action de l'Etat dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, qui ont précisé leur organisation et leur fonctionnement.

Leur mission est l'examen et le traitement des difficultés des entreprises. Ils sont chargés, notamment, de l'accueil et de l'orientation des entreprises, de la détection, de l'expertise et du traitement de leurs difficultés. Le comité est obligatoirement consulté par le préfet sur toute décision à caractère financier se fondant sur les difficultés d'une entreprise de moins de 400 salariés.

Depuis la création de la médiation du crédit, confiée à la Banque de France, les saisines du CODEFI par les chefs d'entreprise se raréfient, étant donné que le CODEFI ne peut normalement pas s'autosaisir de la situation d'une entreprise. La plupart des saisines du CODEFI, par le passé, se faisaient lors des tensions des entreprises avec leurs partenaires bancaires ; désormais, dans cette situation, les entreprises s'adressent directement à la médiation du crédit.

Ainsi dans de nombreux départements, le CODEFI ne se réunit plus que dans des cas très exceptionnels, pour très peu de dossiers, alors que les circulaires prévoient une périodicité de réunion mensuelle. Dans d'autres, le CODEFI n'a pas été réuni depuis plusieurs années. Cette situation a été confirmée par les services lors des visites de terrain de la mission. Au

total, sur l'ensemble du territoire, les CODEFI n'ont tenu que 350 réunions en 2013, soit une moyenne d'une réunion par trimestre pour chacun d'entre eux, et n'ont contribué à la conclusion que de 56 accords de redressement avec une entreprise.

Or, le CODEFI dispose de deux outils d'accompagnement utiles que lui seul peut mobiliser selon les textes actuels : le financement d'audits industriels, dits « audits flash », permettant de valider les hypothèses de redressement de l'entreprise²⁹, et l'octroi de prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) à des entreprises en restructuration. Ces deux outils ont un intérêt opérationnel notable, mais ne sont pratiquement plus utilisés. Les prêts FDES ont été exclusivement accordés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) à des entreprises de plus de 400 salariés. Le budget annuel global du CIRI et des CODEFI (prêts du FDES) a été de 310 M€ en 2014 (en AE), et la dotation correspondante pour 2015 est de 200 M€, afin de faire face aux besoins exceptionnels du CIRI. A noter que la consommation effective de crédits par les CODEFI est très faible : en 2013, 13 audits ont été diligentés par 11 CODEFI pour un coût total de 325 000 € pour l'ensemble de la France (hors CIRI).

Face à cette situation, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a demandé à la direction générale des entreprises d'élaborer un projet de circulaire visant à rendre plus efficaces l'organisation et le fonctionnement des CODEFI. Le projet de circulaire prévoit notamment d'accroître la fonction de détection des difficultés des entreprises, d'améliorer la coordination notamment avec la CCSF et de donner un rôle pivot aux commissaires au redressement productif dans la circulation de l'information. La mission estime qu'il faut aller au-delà de ces dispositions pour rendre plus cohérent et plus dynamique le travail des instances d'appui aux entreprises en difficulté.

3.1.1.3. La commission départementale de financement de l'économie (CDFE)

Cette commission a été mise en place par la circulaire aux préfets du 27 novembre 2008. Elle est présidée par le préfet, assisté du directeur départemental des finances publiques et du directeur de la Banque de France, et réunit les principaux acteurs publics de la vie économique locale et en particulier les représentants des banques et établissements financiers, ainsi que les assureurs-crédits. Les missions de la commission départementale de financement de l'économie sont principalement les suivantes :

- informer les acteurs économiques des mesures prises au niveau national et de leurs objectifs ;
- effectuer un diagnostic de la situation locale et en particulier du rétablissement d'un fonctionnement normal du marché du crédit aux entreprises ;
- décliner au plan local et suivre de manière précise et régulière les engagements pris par les banques au niveau national.

Cette commission a donc avant tout un rôle d'information générale des acteurs économiques, lié à la crise financière de 2008, et n'intervient pas dans la gestion des dossiers spécifiques des entreprises. Selon les services de l'Etat (notamment DRFiP, DDFiP), cette commission ne se réunit plus régulièrement (une à deux fois par an) et a perdu une partie de son utilité. Cette commission est cependant une instance d'échanges sur la vie économique et l'information des acteurs économiques. Elle existe dans certains départements sous le nom

²⁹ Le coût unitaire des audits que peut commander le CODEFI est limité à un plafond de 40 000 EUR.

« d'observatoire de l'économie » (Seine-et-Marne par exemple). **Placée auprès des préfets, cette instance doit être préservée comme instance d'information et d'échange avec les acteurs économiques locaux.**

Cette même circulaire du 27 novembre 2008 avait également institué auprès des préfets des **cellules opérationnelles de suivi des entreprises** (constituées du DDFiP et du médiateur départemental), destinées à traiter les cas individuels de difficultés de médiation du crédit (problèmes de financement), et à préparer le passage éventuel en CODEFI des entreprises concernées.

3.1.1.4. La cellule régionale de veille et d'alerte précoce

Les commissaires au redressement productif (CRP) ont été chargés, par la circulaire aux préfets de région du 14 juin 2012, d'animer une **cellule régionale de veille et d'alerte précoce**. Constituée auprès du préfet de région, cette cellule se réunit deux fois par mois. Elle est composée du CRP, des préfets de département de la région, de la DIRECCTE, du DRFIP, des DDFIP le cas échéant, de la Banque de France, des services de renseignement territorial et de renseignement intérieur, de l'URSSAF, des sous-préfets et d'autres acteurs en tant que de besoin (BPI, UBIFrance, Caisse des dépôts et consignations, FSI Régions...).

Cette instance a pour mission de détecter les entreprises fragiles ou susceptibles de rencontrer des difficultés (rôle d'anticipation des difficultés), d'examiner ces situations, et d'arrêter les mesures d'accompagnement, leur pilotage et leur calendrier. **La mission a constaté que ces cellules régionales sont très actives et opérationnelles, et qu'elles ont été également mises en place au niveau départemental par de nombreux préfets de département.** Dans la pratique, elles se substituent le plus souvent aux CODEFI, car elles interviennent en amont des difficultés des entreprises, afin si possible de les prévenir. Toutefois ces cellules ne disposent pas actuellement des moyens techniques d'intervention des CODEFI que sont le financement des audits flash, permettant de valider les hypothèses de redressement de l'entreprise, et l'octroi de prêts du FDES à des entreprises en restructuration.

3.1.2. Propositions pour la mise en cohérence des commissions économiques et financières

La description faite ci-dessus des différentes commissions économiques et financières existantes aux niveaux régional et départemental montre une superposition d'instances, chacune créée à la suite des crises économiques successives. Il apparaît effectivement nécessaire aux acteurs locaux que la mission a auditionnés de clarifier le dispositif gouvernemental dans le domaine économique et financier, en élaguant les commissions devenues redondantes ou inutilisées.

Recommandation n°9 :

Supprimer la cellule opérationnelle de suivi créée en 2008, instance qui n'a plus de raison d'être en raison des dispositifs actuels.

Recommandation n°10 :

Maintenir sans modifications la commission des chefs de services financiers (CCSF) en associant à son travail le commissaire au redressement productif (ou un représentant de la DIRECCTE) qui pourrait assurer la liaison avec la cellule de veille et d'alerte précoce, pour renforcer le suivi concret et opérationnel des entreprises en difficulté, les membres de la CCSF siégeant également dans la cellule de veille et d'alerte.

Pour le reste, il n'est pas souhaitable de remettre en question cette instance, ni d'en modifier l'organisation. Il faudrait plutôt harmoniser son fonctionnement sur le territoire national en systématisant les contacts préalables avec le commissaire au redressement productif, notamment à partir de l'ordre du jour des CCSF.

Recommandation n°11 :

Fusionner les CODEFI et les cellules régionales de veille et d'alerte précoce dans un comité de veille et d'appui aux entreprises placé au niveau régional.

Il conviendrait de renforcer la fonction d'intervention de cette instance nouvelle par transfert des outils du CODEFI (« audits flash ») et des prêts permettant de financer la restructuration d'entreprises en difficulté ; de confirmer le rôle du commissaire au redressement productif (CRP), sous l'autorité du préfet, qui pourrait alors être assisté d'une équipe dédiée de collaborateurs d'origine mixte (DRFiP et DIRECCTE) ; de mettre l'instance au niveau des préfets de région, comme centre de toutes les mesures déployées en faveur des entreprises en difficultés, avec une déclinaison auprès des préfets de département pour opérer une répartition des interventions : pour les branches et les entreprises les plus importantes, *a priori*, rôle dévolu au préfet de région, et, pour les PME, rôle de proximité assuré par les préfets de département. Cette commission rénovée pourrait prendre l'appellation de commission de veille et d'appui aux entreprises (COVAE).

Recommandation n°12 :

Faire de la commission départementale de financement de l'économie (CDFE) un observatoire départemental de l'économie.

En effet, le principe de la commission départementale de financement de l'économie (CDFE), chargée d'informer les acteurs économiques des mesures nationales, d'effectuer des diagnostics de la situation locale, et de suivre les engagements pris par les banques, répond à un besoin réel ; selon les acteurs de terrain, il serait pertinent d'aller au-delà de l'actuelle CDFE en créant un observatoire départemental de l'économie, ouvert à tous les acteurs institutionnels financiers et économiques (administrations, région, département, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers, chambre d'agriculture), présidé par le préfet et animé par le commissaire au redressement productif.

3.1.3. Deux commissions obsolètes à supprimer

3.1.3.1. Les commissions régionales de défense économique

L'article R1311-31 du code de la défense et l'arrêté du 10 février 1988 ont instauré des commissions régionales de défense économique placées sous l'autorité des préfets de région. Ces dernières sont composées de fonctionnaires appartenant aux services territoriaux des ministères de l'économie, des finances et de la privatisation, de l'intérieur, de la défense,

de l'industrie, des transports, de l'agriculture, de l'équipement, du logement et de l'aménagement du territoire, des postes et télécommunications, de la santé et de la famille, du commerce, de l'artisanat et des services et du secrétariat d'Etat à la mer. D'autre part, des personnalités qualifiées extérieures à l'administration peuvent, le cas échéant, être associées aux travaux de ces commissions.

La présidence de la commission régionale de défense économique est exercée par le préfet de région, ou, en son absence, par le directeur régional des finances publiques, vice-président de cette commission. Son secrétariat est assuré par un agent de catégorie A désigné par le DRFiP parmi ses collaborateurs.

Il est prévu que le préfet de région réunit à son initiative, au minimum deux fois par an, la commission régionale de défense économique. Or, selon les services du HFDS des ministères économiques et financiers, il apparaît que ces commissions n'ont pas été réunies depuis au moins dix ans. Dès lors, leur suppression pourrait être légitimement envisagée. Le service de coordination à l'intelligence économique au sein des DIRECCTE, ainsi que la DGFIP, ne voient pas d'objection à une telle suppression.

3.1.3.2. Les commissions départementales ou régionales de règlement des litiges de consommation

Les commissions de règlement des litiges de consommation (CRLC) ont pour mission de favoriser le règlement amiable des litiges de consommation par procédure simple et gratuite. Elles ont été instaurées par un arrêté du 20 décembre 1994 au sein des comités départementaux de la consommation qui ont été eux-mêmes supprimés en 2006. Un arrêté du 25 mars 2005 prévoit que les CRLC peuvent continuer à être créées, au niveau départemental ou régional, avec le soutien des collectivités locales. Faute d'accord des assesseurs titulaires sur le choix d'une de ces personnalités, le président est désigné par le préfet du ressort territorial approprié. Par ailleurs, le préfet du ressort territorial approprié désigne, pour une durée de trois ans, deux assesseurs titulaires et de deux à six assesseurs suppléants représentant paritairement les consommateurs et les professionnels. En vue de cette désignation, les représentants des consommateurs et des professionnels proposent un nombre de candidats égal au nombre de postes à pourvoir. La liste des candidats est arrêtée par le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

En fait, créées dans dix départements pilotes, il ne subsiste qu'une seule CRLC, hébergée et financée par la Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes. Compte tenu de la lourdeur des procédures de nomination et de fonctionnement de ces commissions qui n'ont pas trouvé leur place dans la médiation économique, il est proposé d'abroger l'arrêté de 2005. Ce qui n'empêcherait nullement la création de telles instances à la seule initiative de collectivités territoriales.

Recommandation n°13 :

Supprimer les commissions régionales de défense économique et les commissions de règlement des litiges de consommation.

3.2. LES COMMISSIONS RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) ont été instituées par l'article 15 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, initialement pour les questions d'organisation des services publics en montagne, puis généralisées par l'article 28 de la loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Leur fonctionnement est régi par un décret du 21 novembre 2006. Leur rôle est de proposer « *au préfet et au président du conseil général des dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'État ou du département* ». Elles peuvent aussi accueillir les concertations locales sur tout projet d'évolution ou de réorganisation susceptible d'affecter de manière significative l'accès aux services. Elles étaient consultées sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics, dispositif supprimé en 2006. Présidée par le préfet ou son représentant, chaque CDOMSP comprend 28 membres : représentants du département, des communes et de leurs groupements (dont le président du conseil général et le président de l'association des maires), représentants des entreprises et organismes publics en charge d'un service public, représentants des services de l'État, représentants d'associations d'usagers et d'associations assurant des missions de service public et personnalités qualifiées.

Les commissions départementales de la présence postale territoriale (CDPPT) ont été créées par un décret du 25 mars 2007. Elles donnent un avis sur les projets de maillage des points de contact de La Poste dans le département. Elles proposent la répartition de la dotation départementale du Fonds postal national de péréquation territoriale³⁰. Chacune de ces commissions comprend des élus représentants les communes, leurs groupements, les zones urbaines sensibles, le conseil général et le conseil régional. Elle désigne son président en son sein. Le préfet ou son représentant assiste aux réunions, de même que le représentant de La Poste qui en assure le secrétariat.

Deux types de commissions consultatives interviennent donc à l'échelon départemental en matière d'aménagement du territoire et de services au public. La majorité des membres des deux commissions est d'ailleurs identique. Il apparaît toutefois que les élus, notamment des petites communes, sont très attachés à la CDPPT (le maintien des agences postales est un sujet majeur pour ces élus et la commission a un rôle de répartition de fonds) tandis que la CDOMP, pourtant plus généraliste, est très peu identifiée³¹.

La fusion de ces deux instances semblait donc logique et c'est ainsi que l'article 5 du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises proposait d'autoriser le Gouvernement à fusionner par ordonnance « *des commissions territorialement compétentes en matière d'aménagement du territoire et de services au public* », c'est-à-dire, en pratique, la CDPTT et la CDOMP. Le Sénat, approuvé par l'Assemblée nationale, a toutefois supprimé cet article, considérant qu'une telle fusion relevait davantage de la réforme de l'Etat que de la simplification de la vie des entreprises. Le projet de loi portant nouvelle organisation

³⁰ 170 millions d'euros par an sur la période 2014-2016 pour assurer un maillage minimum du territoire.

³¹ « *Ces commissions existent donc toujours, mais sont extrêmement peu identifiées, ne jouant plus qu'un rôle minime, puisqu'elles ont perdu le rôle de préconisation que leur accordait la présence du schéma départemental d'accès aux services* », in Rapport de la mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles (Carole DELGA, députée de Haute-Garonne, et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député de Lozère).

territoriale de la République revient sur cette question en proposant la simple suppression de la CDOMP par abrogation des articles la concernant dans les lois de 1985 et de 1995 (article 26 du projet de loi). En effet, selon les rapporteurs du projet de loi au Sénat, « *la généralisation à tous les territoires du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services publics rend superflu le maintien d'une telle commission.* » Dans ces conditions, seule resterait la commission départementale de la présence postale territoriale à laquelle les élus sont attachés.

Le processus de simplification étant en cours, la mission n'émet pas de proposition.

3.3. LES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES ET REGIONALES RELATIVES A L'INSERTION, A L'EMPLOI, A LA FORMATION PROFESSIONNELLE, A LA COHESION SOCIALE ET A LA SANTE.

3.3.1. Les commissions relatives à l'emploi, la formation et l'insertion professionnelles

L'architecture régionale et départementale des commissions en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'insertion, a été remaniée et simplifiée, en grande partie, par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Une instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 relative au service public de l'emploi (SPE) complète la loi et interfère avec elle.

3.3.1.1. Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP)

Le CREFOP, prévu par l'article L6123-3 du code du travail, dont les missions et la composition ont été précisées par décret³², résulte de la fusion du conseil régional de l'emploi (CRE) et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Le législateur a souhaité une gouvernance quadripartite - Etat, région et partenaires sociaux, salariés et employeurs - pour renforcer l'efficacité d'ensemble des politiques conduites dans les territoires.

Les missions du CREFOP sont « *des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques nécessaires pour assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi, et la cohérence des programmes de formation dans la région, en lien avec le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles mentionné à l'article L6123-1.* »

Cette rationalisation de la gouvernance institutionnelle des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle a pour objectif, dans la mesure où ces politiques sont étroitement liées, d'assurer une meilleure cohérence et synergie entre tous les acteurs : État, régions, partenaires sociaux notamment, en associant les opérateurs de l'emploi.

³² Décret n° 2014-1055 du 16 septembre 2014 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Présidés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région, le comité régional comprend des représentants de la région, de l'Etat dans la région et des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou multi-professionnel, ou intéressées, et des chambres consulaires, ainsi que, avec voix consultative, des représentants des principaux opérateurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (Pôle emploi, missions locales pour les jeunes, associations pour l'emploi des personnes handicapées...). Les départements de la région sont associés au titre de l'insertion professionnelle.

Le CREFOP comprend un bureau, qui est l'organe actif. Outre la préparation et le suivi des réunions du comité régional, le bureau « *est chargé de la concertation entre l'Etat, la région et les organisations professionnelles et syndicales* » et « *favorise dans ce cadre la définition et la mise en œuvre d'une stratégie régionale concertée en matière d'orientation professionnelle, de développement de l'alternance et de formation professionnelle des salariés comme des demandeurs d'emploi* »³³. On notera que le mot « emploi » n'est pas cité pour cette stratégie.

Ainsi, la loi du 5 mars 2014 précitée et son décret d'application organisent clairement le partenariat indispensable entre Etat, région, et partenaires sociaux, et ceci au niveau régional, pour définir la stratégie. Le niveau départemental n'est pas mentionné. Signalons que dans certaines régions vastes, comme Rhône-Alpes, la région et l'Etat, avec les partenaires sociaux ont organisé depuis plusieurs années un partenariat décliné au sein des départements sur des « zones territoriales emploi formation » (ZTEF).

3.3.1.2. Le service public de l'emploi, régional et départemental (SPE)

Outre le CREFOP, existe le *service public de l'emploi (SPE)* récemment rénové par une instruction gouvernementale du 15 juillet 2014, avec une instance régionale (SPE-R), une instance départementale (SPE-D) et, le cas échéant, sur des territoires jugés prioritaires, au niveau de proximité (SPE-P). Le SPE est piloté par l'Etat, qui a en charge la politique de l'emploi. Le SPE au niveau régional a vocation à définir la stratégie en matière d'emploi, les SPE départementaux et le cas échéant de proximité ayant pour rôle la mise en œuvre de cette stratégie³⁴.

En organisant le SPE pour définir la stratégie en matière d'emploi, et en omettant le terme « emploi » dans la stratégie que doit définir le CREFOP, l'Etat a voulu garder la pleine maîtrise sur le domaine majeur de l'emploi, et son corollaire, la lutte contre le chômage, les représentants de l'Etat étant minoritaires au CREFOP. Conscient, cependant, du caractère complémentaire, mais également redondant pour partie du SPE et du CREFOP, le ministre de l'emploi souhaite favoriser, là où les conditions sont remplies, et comme cela se pratique en Rhône-Alpes depuis plusieurs années, un rapprochement avec le bureau du CREFOP, afin d'avoir une stratégie intégrée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles et d'accroître les synergies globales. La déclinaison départementale et locale peut aussi associer tous ces partenaires.

³³ Article R6123-3-10 du code du travail.

³⁴ Le terme « SPE » est d'ailleurs ambigu : il désigne, d'une part, le service public, qui regroupe l'Etat (DIRECCTE), Pôle Emploi, les missions locales jeunes, ainsi que les organismes concourant à l'emploi des personnes handicapées, et, d'autre part, l'organisation institutionnelle du SPE lui-même.

Il serait cohérent que le CREFOP³⁵, créé par la loi, soit la seule commission dans ce domaine, en sachant que ce comité doit favoriser la coordination de tous les acteurs et élaborer une stratégie commune. Le cas échéant, des déclinaisons départementales (CDEFOP), voire locales pourraient être envisagées. Le travail partenarial, si exigeant et long qu'il soit, est hautement souhaitable dès lors que les compétences sont partagées entre Etat, région, et partenaires sociaux. Le pouvoir de décision resterait, en tout état de cause, à l'Etat en matière d'emploi, au conseil régional dans ses domaines de compétences, ainsi qu'aux partenaires sociaux. Le CDEFOP serait coprésidé par le préfet (ou son représentant) et le représentant du président du conseil régional. Dans ce cas, le SPE devrait disparaître.

On note que la mise en place des CREFOP n'est pas simple. La volonté de travailler ensemble de l'Etat, de la région, et des partenaires sociaux –organisations patronales et organisations syndicales – n'est pas partagée partout. Certains craignent également que la création du CDEFOP n'entraîne l'importation de conflits au niveau départemental. En tout état de cause, la mission propose que la logique de la cohérence, bien explicitée dans l'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014, soit poussée à son terme.

Si l'Etat entendait conserver une pleine liberté de manœuvre pour la politique de l'emploi, l'organisation du SPE par circulaire, donc facilement adaptable, serait un atout – mais au risque d'une perte d'efficacité collective si ne sont pas préservées les synergies entre la politique de l'emploi et les politiques d'orientation et de formation professionnelles de la région et des partenaires sociaux.

3.3.1.3. La commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI)

La CDEI est une commission pivot créée par le décret de 2006, codifiée aux articles R5112-11 et suivants du code du travail.

Présidée par le préfet, la CDEI est composée des services de l'Etat (DIRECCTE et DDSCS), des élus (communes, EPCI, un membre du conseil général, un membre du conseil régional), des représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs, des représentants des organisations syndicales de salariés, des représentants des chambres consulaires, des personnalités qualifiées désignées par le préfet dans les domaines de l'emploi, de l'insertion et de la création d'entreprises.

La CDEI comprend deux formations spécialisées :

- **la formation spécialisée compétente pour l'emploi (CDE)** constituée de 15 membres (Etat, DIRECCTE, DREAL, DRFiP ou DDFiP, représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et d'employeurs) ;
- **la commission départementale de l'insertion pour l'activité économique (CDIAE)** compétente pour le conventionnement des structures d'insertion par l'activité économique, la gestion du fonds départemental pour l'insertion, la répartition des

³⁵ L'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 précise la coordination de la stratégie régionale pour l'emploi avec les stratégies en matière d'orientation et de formation professionnelles : « a minima les stratégies respectives de l'Etat, de la région et des partenaires sociaux en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles doivent être coordonnées au sein du bureau du CREFOP. Lorsque les conditions apparaîtront réunies au représentant de l'Etat dans la région, la définition d'une stratégie intégrée sur l'ensemble du champ de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles sera recherchée. Le bureau du CREFOP constituera le lieu de définition et d'adoption de cette stratégie partagée... ».

aides de l'Etat et du conseil général. Elle donne un avis sur les actions à mener en matière d'insertion par l'activité économique, élabore un plan d'action, et veille à sa cohérence avec les autres dispositifs, notamment le programme départemental d'insertion (PDI) et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Présidée par le préfet, elle comprend des services de l'Etat (DIRECCTE, DDCS), des élus (communes, EPCI, conseil général, conseil régional), un représentant de Pôle emploi, des représentants du secteur de l'insertion par l'activité économique, des représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs, des représentants des organisations syndicales représentatives des salariés.

L'analyse que l'on peut faire, confortée par les observations de terrain, est que la structure pivot, la CDEI, ne fonctionne pratiquement pas, faisant doublon avec le service public de l'emploi de proximité départemental (SPE-D). La formation spécialisée pour l'emploi (CDE) ne fonctionne pas non plus, pour les mêmes raisons. Cela serait tout aussi manifeste, voire davantage encore, si était créé le CDEFOP évoqué ci-dessus. Il paraît donc nécessaire de simplifier en supprimant ces commissions.

En revanche, la CDIAE, seconde formation spécialisée, est active dans l'ensemble des départements. Son rôle d'orientation dans la politique d'insertion par l'activité économique et l'association des partenaires Etat et conseil général sont très appréciés et utiles pour le retour à l'emploi des publics défavorisés. Il est donc souhaitable de conserver cette structure. Aussi, la mission propose les recommandations suivantes pour simplifier le fonctionnement des instances et améliorer la cohérence et la synergie entre les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles :

Recommandation n°14 :

Fusionner le service public de l'emploi (SPE) avec le CREFOP au niveau régional, et ouvrir la possibilité de le décliner au niveau départemental dans un comité départemental de l'emploi, de la formation et l'orientation professionnelles (CDEFOP), qui pourrait, lorsque cela apparaît nécessaire, avoir des sections de proximité.

Recommandation n°15 :

-Supprimer la commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI), commission pivot.
-Supprimer sa formation spécialisée pour l'emploi et ne conserver que la commission départementale pour l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

3.3.2. Les commissions concernant les politiques sanitaires et médico-sociales

Certaines commissions dans le domaine sanitaire et médico-social influent directement sur l'activité et l'emploi, en particulier pour la création ou le développement d'établissements sanitaires (hôpitaux, cliniques...), médico-sociaux (établissements pour personnes âgées dépendantes, services de maintien à domicile..) et même sociaux (accueil de la petite enfance...). Par ailleurs, les commissions d'équivalence pour les ressortissants européens, notamment pour les professions paramédicales, interviennent clairement dans le champ de l'activité et de l'emploi au titre de l'installation des praticiens.

Ces secteurs d'activité sont très importants qualitativement, mais aussi quantitativement, car ils sont, pour les territoires, générateurs d'emplois quelquefois difficiles à pourvoir en raison d'une pénurie de personnels spécialisés.

Les compétences, dans ces domaines, sont exercées essentiellement par l'agence régionale de santé (ARS). Pour le médico-social, interviennent également les départements.

3.3.2.1. Les établissements et services sanitaires et médico-sociaux

L'architecture complexe de la démocratie sanitaire vise à faire participer tous les acteurs du système de santé, et les usagers, aux débats sur les questions sanitaires, et à l'élaboration des documents de planification qui encadrent la création ou l'extension d'établissements et services sanitaires et médico-sociaux.

- **La conférence régionale de la santé et de l'autonomie³⁶ et les conférences de territoire de santé³⁷.**

Organisme consultatif, la conférence régionale de la santé et de l'autonomie concourt à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région. Elle émet notamment un avis sur le « plan stratégique régional de santé ». Elle doit organiser en son sein l'expression des usagers, et publier tous les ans un rapport sur le respect des droits des usagers incluant les problématiques de l'égalité d'accès à la santé (prévention, soins et accompagnement, qualité des prises en charge). Elle organise le débat public sur les questions de santé de son choix.

La conférence régionale comprend, au sein de huit collèges, des représentants des collectivités territoriales, des associations d'usagers (représentant les patients, les personnes âgées, les personnes handicapées), des organisations représentatives de salariés, des employeurs et des professions indépendantes, des professionnels du système de santé, des organismes gestionnaires d'établissements et services sanitaires et médico-sociaux, et des organismes de protection sociale. Les CRSA sont composées de 100 membres au maximum avec voix délibérative, selon l'article D1422-28 du code de la santé publique). Ces conférences jouent un rôle réel d'animation des débats pour la phase d'élaboration des plans stratégiques. Selon les régions, leur rôle semble plus nuancé au-delà de cette phase initiale et les décisions de fond semblent le plus souvent tranchées en dehors d'elles. Dans certaines régions, les CRSA jouent un rôle actif dans le suivi de la mise en œuvre des plans régionaux de santé et des plans nationaux, ainsi que dans les démarches d'évaluation.

La conférence régionale de la santé et de l'autonomie organise ses travaux au sein des formations suivantes :

- la commission permanente prévue aux articles D1432-33 et D1432-34 ; elle exerce, entre les séances plénières de la conférence régionale, les attributions de celle-ci. C'est donc elle, avec une dimension opérationnelle (20 membres, le président, les présidents de commissions spécialisées, en qualité de vice-présidents, et 15 membres issus des différents collèges) qui exerce le rôle d'orientation générale et de mise en cohérence des travaux des commissions et groupes de travail ;

³⁶ Article L1432-1 du code de la santé publique (CSP).

³⁷ Article L1434-17 du CSP.

- des commissions spécialisées (quatre selon les termes de l'article D1432-31, mais cinq selon les suivants) prévues aux articles D1432-35 à D1432-43, composées de membres issus des collèges de la conférence : la commission spécialisée de prévention (D1432-36), la commission spécialisée de l'organisation des soins (D1432-38), la commission spécialisée pour les prises en charge et accompagnements médico-sociaux (D1432-40) et la commission spécialisée dans le domaine des droits des usagers (D1432-42)³⁸.

La composition nominative de chacune de ces commissions est fixée par arrêté du directeur général de l'ARS.

- La commission spécialisée d'organisation des soins (CSOS)

Cette commission est une commission spécialisée de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie. Elle est obligatoirement consultée pour avis³⁹ par le directeur général de l'ARS avant toute décision d'autorisation, de révision du schéma régional d'organisation des soins (SROS), en vue de la création d'un établissement de santé, la conversion, le regroupement d'activités de soins, y compris les alternatives à l'hospitalisation, ainsi que l'installation des équipements matériels médicaux lourds.

Même si certains estiment que les orientations se jouent ailleurs et avant, en comités techniques ou en petit comité, cette commission a l'intérêt d'assurer la transparence et de permettre le débat sur les choix de l'agence régionale de santé pour la mise en œuvre du projet régional de santé.

La conférence régionale de la santé et de l'autonomie peut, en outre, constituer des groupes de travail permanents. Ces groupes réunissent des membres de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie et des personnes choisies en raison de leur compétence ou de leur qualification au regard des questions pour lesquelles ils ont été constitués. Ils peuvent recueillir tous les avis utiles dans les domaines dont ils sont chargés.

- Les conférences de territoire de santé

Dans chacun des territoires de santé définis (article L1434-9 du code de la santé publique), le directeur général de l'ARS constitue des conférences territoriales dont le rôle est de contribuer à la mise en cohérence des programmes territoriaux de santé, avec le projet régional de santé et les programmes nationaux de santé publique. Elles donnent un avis sur le plan régional de santé, sur le programme territorial et sont chargées d'en suivre la mise en œuvre. Elles incluent aussi les nombreux acteurs du système de santé et les usagers. Elles sont représentées au sein de la CRSA.

Deux commissions de coordination des politiques publiques de santé ont été instaurées⁴⁰ auprès de chaque agence régionale de santé :

- la commission de coordination dans les domaines de la prévention, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la protection maternelle et infantile ;

³⁸ A noter une scorie administrative : l'article D1432-43 prévoit la commission spécialisée chargée de donner un avis sur le schéma régional, qui n'a plus lieu d'être.

³⁹ En application des articles L6122-9, 6122-12 et 6122-13 du CSP.

⁴⁰ Article L1432-1 du CSP.

- la commission de coordination dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux.

Toutes deux présidées par le directeur général de l'ARS ou son représentant, elles sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités, et des organismes de sécurité sociale⁴¹.

Leur rôle est de favoriser la coordination de leurs membres, et la complémentarité de leurs actions, en fonction de leurs compétences respectives.

La première participe notamment aux travaux relatifs au schéma régional de prévention sanitaire. La seconde donne notamment un avis sur le schéma régional d'organisation médico-sociale, des programmes qui en découlent, et sur les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie (article L32-5 du code de l'action sociale et des familles).

La mission ne propose pas de recommandations directes sur ces thèmes de la démocratie sanitaire, de la coordination des acteurs des politiques publiques de santé, et des choix relatifs aux établissements et services, qui excèdent son champ d'investigation. De plus, il s'agit d'un domaine spécifique, et d'une architecture mise en place en 2010, qu'il faut laisser vivre. Les CRSA, à des degrés variables, ont trouvé leur mode de fonctionnement, tandis que les conférences territoriales ont davantage de mal à se positionner. Les recommandations transversales de la seconde partie du rapport sont susceptibles de s'appliquer également pour ces instances.

A cet égard, il est permis de s'interroger sur les modalités d'autorisation prévues à l'article L6122-9 du code de la santé publique. Le délai pour la décision du directeur de l'agence régionale de santé, après avis de la CSOS, est de six mois, tandis que le silence vaut rejet. **Dans l'optique générale d'accélérer les décisions, qui en l'occurrence sont génératrices d'activités dans le domaine de la santé, le délai pourrait être raccourci (en tenant compte d'un temps d'instruction) et le silence vaudrait acceptation, selon la règle applicable désormais aux décisions de l'administration.** Toutefois, ces nouvelles règles modifieraient sensiblement l'équilibre de l'organisation du secteur de la santé – et c'est bien le but –, mais la mission n'est pas en mesure de vérifier que de telles règles ne seraient pas susceptibles d'engendrer des incohérences ou des dérives financières liées au développement de l'offre de soins.

Une alternative pour un processus de décision efficient serait une formule de type « appel à projets », comme cela se pratique pour le domaine social et médico-social (article L313-1-1 du CASF), sur la base de la définition des besoins.

Recommandation n°16 :

Expertiser, dans l'optique d'une meilleure efficacité, le raccourcissement du délai de décision en matière d'établissements et services sanitaires, et l'application pour tout ou partie des décisions du principe « silence vaut acceptation », en veillant à préserver la nécessaire maîtrise de l'offre de soins et des dépenses de santé.

⁴¹ Composition définie respectivement par les articles D1432-1 et D1432-6 du CSP.

- Le comité régional de sécurité sanitaire

Créé par l'article R1435-6 du code de la santé publique⁴², il est présidé par le préfet de région, et comprend le directeur général de l'ARS et les préfets de départements. Il est consulté sur les projets de protocole entre les préfets de département et l'ARS, permet le partage d'informations et les échanges sur la situation sanitaire, et les risques sanitaires potentiels, et coordonne les moyens mis en œuvre par l'ARS.

On peut s'interroger sur le maintien d'un comité qui ne réunit que les représentants de l'Etat et qui n'a pas de rôle direct dans la prise en charge des crises sanitaires lorsqu'elles surviennent. Néanmoins, cette instance constitue un espace de dialogue entre le directeur général de l'ARS et le corps préfectoral en amont des situations de crise.

- Le comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires (CODAMUPS)

Créé par l'article R6313-1 du code de la santé publique, le CODAMUPS est co-présidé par le préfet et le directeur de l'ARS, ou leurs représentants. Le secrétariat est assuré par l'ARS. Il est composé de représentants des collectivités territoriales (communes, département), des partenaires de l'aide médicale urgente (médecins responsables du SAMU, président et responsables du SDIS), de représentants du conseil départemental de l'ordre des médecins, de l'union régionale des professionnels de santé, de la délégation départementale de la Croix-Rouge française, de praticiens hospitaliers exerçant dans les structures des urgences hospitalières et privées, des représentants des associations de permanence des soins départementales, des représentants des organisations professionnelles de transports sanitaires, d'un représentant de l'union régionale de santé des pharmaciens d'officine, d'un représentant du conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes, un représentant des associations d'utilisateurs.

Le CODAMUPS comprend un sous-comité médical et un sous-comité des transports sanitaires.

Il a pour rôle de veiller « à la qualité de la distribution de l'aide médicale urgente, à l'organisation de la permanence des soins et à son ajustement aux besoins de la population dans le respect du cahier des charges régional défini à l'article R6315-6 qui décrit l'organisation générale de l'offre de soins assurant la prise en charge des demandes de soins non programmés... Il décrit également l'organisation de la régulation des appels et précise les conditions d'organisation des territoires de permanence des soins afférentes à chaque département... ». Et « il s'assure de la coopération des personnes physiques et morales participant à l'aide médicale urgente, au dispositif de la permanence des soins et aux transports sanitaires ». L'un des rôles majeurs du CODAMUPS est la régulation des rôles entre pompiers et SAMU. Il examine également le cahier des charges de la permanence des soins ambulatoires.

⁴² Issu du décret n° 2010-338 du 31 mars 2010 relatif aux relations entre les représentants de l'Etat dans le département, dans la zone de défense et dans la région et l'agence régionale de santé, en application des articles L1435-1, L1435-2 et L1435-7 du CSP.

La mission ne propose pas de recommandation sur le CODAMUPS dont l'utilité est reconnue. Son positionnement territorial se justifie actuellement par la nature des questions traitées (niveau de proximité) et par l'organisation départementale des SDIS.

- La commission de contrôle de la tarification à l'activité

La mission n'a pas étudié cette commission (T2A) prévue au niveau régional par l'article L162-22-18 du code de la sécurité sociale. Très spécifique, elle est chargée d'examiner le programme annuel de contrôle des établissements sanitaires, et d'émettre un avis avant sanctions en cas de manquement aux règles de facturation. Le ministère de la santé devrait examiner l'utilité de cette instance.

3.3.2.2. Les commissions relatives aux diplômes, agréments et équivalences européennes dans le secteur sanitaire

De multiples commissions existent dans le domaine sanitaire, soit pour obtenir un diplôme, soit, le plus souvent, pour obtenir une équivalence de diplômes européens. Pour ces derniers, existent des commissions d'une part pour l'exercice libéral, d'autre part pour l'accès aux concours de la fonction publique hospitalière. Dans tous les cas, il s'agit bien de la possibilité d'exercer une activité professionnelle.

- Commissions pour les infirmiers psychiatriques et les psychothérapeutes

La commission pour l'obtention d'un diplôme d'infirmier de secteur psychiatrique est prévue par l'article L4311-5 du code de la santé publique aux fins de proposer à l'autorité administrative l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier aux infirmiers diplômés de secteur psychiatrique. Selon l'article D4311-25⁴³, la commission est présidée par le préfet ou son représentant et comprend deux praticiens hospitaliers, et des représentants des infirmiers, ainsi que de l'ARS. Soulignons que l'article L4311-5 prévoit que le diplôme d'Etat « *est attribué de droit* » aux infirmiers titulaires du diplôme du secteur psychiatrique, même si la phrase suivante indique la nécessité d'un complément de formation.

Dans la mesure où un décret fixe les modalités de la formation complémentaire, et que dès lors le diplôme est attribué « *de droit* », on peut s'interroger sur l'utilité de la commission. A minima, elle devrait relever de l'ARS, et non du préfet. Mais, au-delà, cette commission a été mise en place à la suite d'un processus de convergence vers un seul diplôme d'infirmier, initié par le décret du 23 mars 1992, puis le décret du 29 décembre 1999. Après plus de vingt ans, les bénéficiaires potentiels ont largement eu le temps de faire usage de la procédure, et il est possible d'envisager la suppression de la commission, quitte à laisser un délai de prévenance pour d'éventuels retardataires.

La commission régionale d'agrément, prévue par le décret du 20 mai 2010⁴⁴, a pour objet de donner un avis sur l'agrément donné par les ministres de la santé et de l'enseignement supérieur aux établissements habilités à délivrer la formation prévue par les textes. Elle n'appelle pas d'observation particulière.

⁴³ Rédaction issue du décret n°2010-344 du 31 mars 2010

⁴⁴ Décret n° 2010-534 du 20 mai 2010 relatif à l'usage du titre de psychothérapeute.

Recommandation n°17 :

Envisager la suppression, avec un délai de prévenance, de la commission prévue à l'article L4311-5 du code de la santé publique pour l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier par les infirmiers du secteur psychiatrique.

- **Commissions d'équivalence de diplômes européens et assimilés pour l'exercice de professions paramédicales, en général sous la forme libérale et l'accès aux concours de la fonction publique hospitalière.**

Ces commissions concernent une vingtaine de professions paramédicales. Quatre professions à très faible volume font l'objet d'une commission nationale, même si les demandes et décisions relèvent des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Les commissions régionales sont les suivantes:

- Commission des masseurs-kinésithérapeutes (article L4321-4 et R4321-27 et suivants du code de la santé publique).
- Commission des ergothérapeutes (L4331-4, et R4331-16).
- Commission des psychomotriciens (L 4332-4 et R4332-4, 6 et 33).
- Commission des orthophonistes (L4341-4 et 7, R4341-17).
- Commission des opticiens-lunetiers (L4363-3 et 7 et R4362-6).
- Commission des infirmiers (L4311-4 et R4311-34 et 36-1).
- Commission des pédicures-podologues (L4322-4 et R4322-14 et 15-1).
- Commission des manipulateurs d'électroradiologie médicale (L4351-4 et 8 et R4351-26).
- Commission des techniciens de laboratoire médical (L4352-6 et 7, et R4352-11).
- Commission des audioprothésistes (L4361-4 et 9, et R4361-17).
- Commission des diététiciens (L4371-4 et 7, et R4371-6).
- Commission des aides-soignants (L4391-2 et 4, R4391-6).
- Commission des auxiliaires de puériculture (L4392-2 et 4, R4392-6).
- Commission des ambulanciers (L4393-3 et 5 et R4393-6).
- Commission des ostéopathes⁴⁵.

L'organisation est similaire pour l'ensemble de ces professions. Les ressortissants de l'Union Européenne, ou d'un Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen, peuvent être autorisés à exercer en France par l'autorité compétente (préfet de région en général, ministre dans certains cas, et à l'exception des ostéopathes, où la délivrance est faite par le directeur général de l'ARS, solution d'ailleurs plus conforme aux compétences respectives de l'ARS et de la DRJSCS), après avis d'une commission régionale, dès lors qu'ils sont titulaires d'un diplôme, formation ou expérience professionnelle dans un des autres pays. Si des différences de qualification apparaissent à l'examen, il peut être exigé du demandeur, selon son choix, soit une épreuve d'aptitude, soit un stage d'adaptation.

Les commissions sont présidées par le préfet de région (en pratique la DRJSCS) et comprennent le DRJSCS, le directeur général de l'ARS, un représentant de l'ordre concerné, un médecin, et des représentants de la profession. Toutefois, pour les ostéopathes, la commission est présidée par l'ARS, ce qui est beaucoup plus logique, s'agissant essentiellement de questions de santé.

⁴⁵ Décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, modifié par le décret n° 2012-584 du 26 avril 2012.

Le fonctionnement est lourd. En effet, il s'agit de l'examen de dossiers individuels par une commission, et dans chaque région. Le nombre de dossiers varie fortement selon les professions. Ainsi, par exemple, en Bourgogne, existent 10 commissions actives. 96 demandes ont été examinées en 2013, avec une forte prédominance des masseurs-kinésithérapeutes (69) et orthophonistes (11). Les commissions ont été consultées à 36 reprises, 19 en siégeant, et 17 par voie électronique. Le travail de secrétariat est lourd.

Des améliorations ont déjà été apportées. Pour les infirmiers, un système de reconnaissance automatique des titres a été mis en place par l'article L4311-3 du CSP, avec une liste de titres de formation fixée par arrêté ministériel, ou d'autres titres pour lesquels une attestation du pays d'origine est acceptée. Toutefois, l'article L4311-4 maintient une possibilité d'examen individuel pour les cas non prévus automatiquement. Par ailleurs, pour certaines professions à faible volume, le ministère expérimente la solution de commission régionale à vocation interrégionale.

A noter que certaines commissions peuvent avoir une attitude un peu malthusienne, visant à limiter l'implantation de concurrents dans la région, ce qui ne peut être l'objectif en application des textes européens.

La mission suggère que l'on avance beaucoup plus fortement selon les deux axes évoqués ci-dessus.

D'une part, réduire au maximum l'examen de dossiers individuels en fixant, pour chaque profession, mais en particulier pour les professions à fort volume (masseurs-kinésithérapeutes...), une liste de diplômes et titres reconnus automatiquement, ce qui allègerait le travail de l'administration comme des commissions. C'est ce qui a été fait pour les infirmiers. C'est ce qui existe également pour la reconnaissance des diplômes étrangers en matière de sport, où existe une commission nationale de reconnaissance des qualifications⁴⁶.

D'autre part, systématiser les commissions interrégionales, si l'on considère qu'elles peuvent apporter une plus-value au travail réalisé par l'administration. La mission n'exclut pas qu'elles entraînent des tâches administratives lourdes pour un résultat marginal, voire négatif, si certaines commissions cherchent à minimiser les implantations et donc la concurrence. La mission ne dispose pas d'assez d'éléments pour trancher ce point, mais est dubitative sur l'intérêt du traitement des dossiers individuels par une commission.

Recommandation n°18 :

-Etendre, à l'instar de ce qui a été fait pour les infirmiers, la reconnaissance de diplômes et titres, par fixation d'une liste par arrêté pour chaque profession, et attestation complémentaire du pays de formation le cas échéant.

-Maintenir des commissions pour les cas individuels résiduels, et prévoir pour chaque profession, une seule commission régionale à vocation nationale, et réduire ainsi drastiquement le nombre de commissions. Il serait logique de transférer la présidence de la commission, et la décision, du préfet de région (DRJSCS) à l'ARS, conformément aux compétences respectives, à l'instar de l'ostéopathie.

-Appliquer le principe « silence vaut accord » et un délai de deux mois dans le cas général, et de quatre mois s'il s'agit d'un examen individuel.

⁴⁶ Articles L212-1 et R212-84 du code du sport

Il existe également une commission régionale d'équivalence de diplômes pour l'accès aux concours de la fonction publique hospitalière, basée sur le décret n° 2007-196 du 13 février 2007. Un dispositif de reconnaissance de plein droit de diplômes ou formation a été mis en place, et permet de limiter le nombre de dossiers individuels à soumettre à la commission. En Bourgogne par exemple, une vingtaine de dossiers sont soumis chaque année en matière hospitalière, mais 36 examinés en cinq réunions, en 2013. S'agissant d'accès aux concours, et non d'exercice direct d'une profession, il est sans doute possible de systématiser davantage encore. La mission n'a pas expertisé cette question qui relève des textes régissant les trois fonctions publiques.

3.3.3. Les commissions concernant la vie sportive et associative

3.3.3.1. La commission territoriale du centre national pour le développement du sport (CNDS)

Issue de l'article R411-13 du code du sport, modifié par le décret du 15 mai 2009⁴⁷, la commission territoriale du CNDS est instituée dans chaque région (ou territoire particulier). Elle comprend le délégué régional du CNDS et son adjoint, les préfets des départements, de deux à quatre agents des services de l'Etat chargés des sports, les présidents des comités régional et départementaux du comité olympique et sportif (ou leurs représentants), et deux représentants du mouvement sportif. Le délégué territorial et son adjoint sont le préfet de région et le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Le délégué ou son adjoint copréside la commission avec le président du comité olympique régional ou son représentant. Les présidents de région et de département, et deux maires « *peuvent assister avec voix consultative aux séances de la commission territoriale* ».

La commission est chargée de définir les priorités, et les critères de subvention, pour la répartition des crédits notifiés par le CNDS pour la région. En pratique, les priorités définies au niveau national s'imposent d'autant que les crédits se réduisent très sensiblement. Au final, les crédits à répartir au niveau régional sont marginaux, représentant quelques dizaines ou centaines de milliers d'euros selon les régions. Soulignons également que les collectivités territoriales apportent des crédits nettement plus importants au mouvement sportif.

3.3.3.2. La commission régionale consultative du fonds pour le développement de la vie associative

Instituée dans sa forme actuelle par l'article 7 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative, cette commission est composée de chefs de services déconcentrés et de personnes qualifiées dans le domaine de la vie associative. Elle est présidée par le préfet de région ou son représentant, mais peut être coprésidée avec le représentant du conseil régional, si « *la région a engagé une action significative complémentaire de celle de l'Etat* ».

Elle est consultée notamment sur les priorités de financement envisagées en faveur de projets d'activités ou de formations des associations. Le rôle de cette commission ne couvre pas le champ du sport. Là-aussi, les crédits de l'Etat deviennent marginaux.

⁴⁷ La commission, instituée pour cinq ans par le décret précité, a été pérennisée par le décret n° 2014-762 du 2 juillet 2014, du fait de la suppression de l'article 18 qui prévoyait la durée limitée de cinq ans.

On peut légitimement s'interroger sur le maintien de ces deux commissions, qui apparaissent comme des survivances de l'époque où la politique sportive et associative de l'Etat disposait de moyens, là où aujourd'hui les collectivités territoriales ont très largement pris le relais. Les services déconcentrés de l'Etat y sont encore attachés, car ces réunions rassemblant soit le mouvement sportif, soit le mouvement associatif, donnent encore le sentiment que l'Etat joue un rôle d'animation, voire d'impulsion. La maigreur des crédits à répartir ne justifie guère désormais l'existence de ces deux commissions car, hormis pour le sport de haut niveau, ce sont les collectivités territoriales qui assument l'action dans ces domaines.

3.3.3.3. La commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA)

La commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA) a été créée en 2006 par le regroupement de quatre anciennes instances. Elle concourt à la mise en œuvre au niveau régional des politiques publiques relatives à la jeunesse, aux sports et à la vie associative.

Elle est notamment compétente pour émettre un avis sur le développement de l'information de la jeunesse et pour analyser les besoins en personnels qualifiés en matière de jeunesse et de sport. Elle élabore, en vue de son examen par la commission nationale du sport de haut niveau, un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre des orientations de la politique nationale du sport de haut niveau définies par cette commission nationale.

La CRJSVA comprend des représentants des services déconcentrés de l'Etat et des établissements nationaux ayant leur siège dans la région relevant des champs de la jeunesse et des sports, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des groupements professionnels et organisations professionnelles œuvrant dans le domaine de la jeunesse et des sports, des associations de jeunesse et d'éducation populaire désignées après avis du comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire ou à défaut du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire, des associations sportives, désignées après avis du comité régional olympique et sportif. Son rôle semble très inégal selon les régions.

La mission estime que l'Etat n'ayant plus un rôle important au niveau régional dans ces domaines pourrait supprimer, dans un souci de simplification et d'économie de moyens, ces trois commissions. Si l'Etat tient à conserver un lieu rassemblant tous les acteurs de la jeunesse, des sports et de la vie associative, alors les trois commissions devraient être fusionnées en une seule, à l'instar du niveau départemental (cf. ci-dessous). Les crédits peuvent être répartis directement par les DRJSCS, sans l'avis d'une commission. La commission ainsi fusionnée devrait logiquement être co-présidée par le président du conseil régional, voire être placée sous sa présidence.

3.3.3.4. Le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA)

Instance réunifiée associant sport, jeunesse et vie associative contrairement au niveau régional, cette instance résulte, dans sa forme actuelle, d'une instruction ministérielle du 19

janvier 2010⁴⁸. De ce fait, elle est créée et composée par arrêté préfectoral, ce qui a l'avantage de la souplesse.

Elle exerce également des missions d'ordre régalién, d'une part, au titre de la police des activités d'enseignement (article L212-13 du code du sport) pour suspendre ou interdire d'activité en cas de danger pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants, et pour la protection des mineurs accueillis hors du domicile (articles L227-10 et L227-11 du code de l'action sociale et des familles), d'autre part, pour les agréments d'éducation populaire. De ce fait, outre la formation plénière du CDJSVA qui a un rôle d'animation, existent deux formations spécialisées chargées de rendre des avis, l'une sur les agréments d'éducation populaire, l'autre sur les décisions administratives à l'encontre des organisateurs d'activités. A noter que, en cas d'urgence, l'autorité administrative peut prendre des décisions temporaires sans l'avis de la formation spécialisée.

Le rôle d'animation des acteurs de terrain par la commission est reconnu, tandis que ses fonctions sont importantes, même si ce sont des avis, s'agissant de décisions lourdes de conséquences. Aussi, la mission ne propose pas de modifications pour cette commission.

Recommandation n°19 :

-Supprimer les trois commissions régionales (CNDS, CR-FDVA, CRJSVA) dont l'existence ne se justifie plus.

-A défaut, et a minima, les fusionner sous l'appellation de CRJSVA, dans la mesure où elles sont complémentaires. Dans ce cas, examiner l'hypothèse d'un transfert de cette commission fusionnée au conseil régional ou instaurer une coprésidence Etat-région.

-Répartir les crédits directement par l'administration, sans l'avis d'une commission, vu la faiblesse des enveloppes budgétaires et l'encadrement des règles au niveau national.

3.3.4. Les commissions concernant la cohésion sociale et les questions sociales

3.3.4.1. La commission départementale de la cohésion sociale (CDCS)

Prévue par l'article R145-4 du code de l'action sociale et de la famille, la CDCS est présidée par le préfet et se compose⁴⁹ de représentants de l'Etat, des organismes sous tutelle de l'Etat comme les caisses d'allocations familiales, des collectivités territoriales, des représentants des organismes privés ou public concourant à la cohésion sociale, et de représentants des usagers.

Son rôle est large : elle « *concourt à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale* ». Et, à ce titre « *participe à la mise en place des politiques d'insertion sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion, de prévention des expulsions, d'accueil et d'intégration des personnes immigrées, de la ville, décidées par l'Etat* ». De plus, « *elle contribue à la mise en cohérence et au développement coordonné de ces politiques, afin ...d'accéder à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la formation, à la justice et à la culture...* ».

⁴⁸ Instruction n° 10-004 du 19 janvier 2010 relative au conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

⁴⁹ Article R145-5 du CASF :

L'objet est d'abord les politiques de l'Etat en matière d'inclusion sociale, et la coordination de l'action avec les autres partenaires qui ont des compétences larges, comme la région (formation) et le département (RSA).

On peut noter que la CDCS (article R145-5 du même code) « agit de concert avec les instances et organismes intervenant dans son champ de compétence », l'article ne citant pas moins de dix commissions et conseils. Parmi ceux-ci, le comité départemental de l'emploi et de l'insertion, le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ou encore le CODERST en ce qui concerne la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne, traités par ailleurs.

La mission ne propose pas de modification pour cette instance, néanmoins susceptible de se voir appliquer les mesures préconisées dans la deuxième partie du rapport.

3.3.4.2. La commission départementale pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC)

Prévue par l'article 27 du décret du 6 juin 2006⁵⁰, la COPEC a pour rôle majeur de lutter contre toutes les formes de discrimination, le racisme et l'antisémitisme. Coprésidée par le préfet, le procureur de la République et le directeur académique des services de l'éducation nationale, elle est composée de représentants des services de l'Etat qui concourent à la mise en œuvre des politiques de lutte contre les différentes formes de discriminations, le racisme et l'antisémitisme, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics concernés, enfin des associations, organismes, entreprises, représentants des cultes et personnes qualifiées.

Une hypothèse serait d'intégrer la COPEC à la CDCS, mais cela pourrait avoir pour conséquence de diminuer la visibilité de la lutte contre les discriminations et de risquer de la réduire en termes d'affichage aux publics en difficulté. La mission souligne que la COPEC devrait davantage être utilisée par les préfets. Un regroupement avec d'autres commissions est aussi envisageable.

3.3.4.3. Le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD)

Révisé par l'article 12 de décret n° 2006-665 du 6 juin 2006, il concourt à la mise en œuvre, dans le département, des politiques publiques dans ces domaines. Sa compétence inclut notamment la prévention des conduites d'addiction et la lutte contre l'insécurité routière et, plus généralement, contre les violences et incivilités de toute nature.

Il est présidé par le préfet, avec pour vice-présidents le procureur de la République et le président du conseil général. Il comprend des magistrats, des représentants des services de l'Etat, y compris des services de la police et de la gendarmerie nationales, des représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; et des représentants d'associations, établissements ou organismes et des personnalités qualifiées.

⁵⁰ Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

Recommandation n°20 :

La COPEC et le CDPD pourraient se prêter à un regroupement en raison de la transversalité de leur objet et de leur similitude. La mission préconise de mettre ce rapprochement à l'étude.

3.3.4.4. Le conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)

Prévu par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, et le décret du 19 décembre 1991 modifié⁵¹, le conseil de l'accès au droit est principalement du ressort de la justice. Sa spécificité tient en sa personnalité morale, étant constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Il comprend des représentants des services du préfet, de la justice, des professions judiciaires et juridiques, des représentants des collectivités territoriales, des associations spécialisées. Il est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu de département. Son rôle est de veiller à ce que chacun puisse connaître ses droits et ses obligations, et être informé sur les moyens de les faire valoir ou d'exécuter ses obligations.

La mission s'est interrogée sur le rapprochement du CDAD avec la COPEC et le CDPD. Néanmoins, ce rapprochement ne paraît pas aller de soi (malgré des points communs, notamment dans la composition des commissions associant magistrats et représentants du préfet). Indéniablement, la présidence par le TGI et le statut de GIP font du CDAD un organe à part. Cette hypothèse nécessiterait une expertise approfondie que la mission ne pouvait réaliser dans le délai imparti.

Compte tenu du statut de GIP et des enjeux propres à la justice, la mission ne formule donc pas de recommandations.

3.3.4.5. La commission départementale des gens du voyage

Créée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment le IV de son article 1er, cette commission est spécifique. Coprésidée par le préfet et le président du conseil général, elle comprend⁵² des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage. Elle est coprésidée par le préfet et le président du conseil général. Son rôle est l'élaboration et la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ce schéma départemental prévoit les aires destinées à accueillir les gens du voyage dans les communes. Ces aires ne sont pas occupées en permanence.

On peut noter que, selon la loi, et pour coordonner les schémas départementaux, le préfet de région réunit « une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants ».

La mission s'est interrogée sur l'intérêt d'un rattachement de cette commission à la commission départementale de cohésion sociale, sous la forme d'une commission spécialisée, pour permettre une approche plus transversale. Toutefois, la spécificité du domaine de la

⁵¹ Décret n° 91-1266 modifié par le décret n° 2000-344 du 19 avril 2000, et par le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012.

⁵² Décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage.

commission départementale actuelle, le travail sur le schéma d'accueil des aires, les aspects de médiation au cœur de cette instance et son travail de proximité sont mis en avant par des interlocuteurs pour ne pas apporter de changement à cette instance.

La commission départementale des gens du voyage ayant un objet spécifique et bien identifié, la mission ne propose pas de recommandation en ce qui concerne son positionnement dans le dispositif actuel.

3.3.5. Les commissions relatives aux personnes handicapées et aux personnes âgées

3.3.5.1. Le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH)

Prévu par les articles L146-2 et D146-10 et suivants du code de l'action sociale et de la famille, le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) est présidé conjointement par le préfet et le président du conseil général ou leurs représentants. Il est composé par tiers (représentants de l'Etat, des collectivités et des organismes sociaux d'une part, représentants des associations de personnes handicapées d'autre part, et enfin représentants des professionnels concernés et de personnes qualifiées). Il examine les orientations et bilans annuels, et la communication du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.

3.3.5.2. Le comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA)

Le CODERPA, présidé par le président du conseil général est créé par l'article L149-1 du code de l'action sociale et de la famille. Sa composition est fixée par délibération du conseil général. Il est consulté sur les questions relatives au domaine des retraités et personnes âgées.

Ces deux conseils ont vocation à fusionner et font, d'ailleurs, l'objet d'une proposition en ce sens au sein du projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement, adopté par le conseil des ministres du 3 juin 2014, actuellement au sénat après une première lecture à l'Assemblée nationale en septembre dernier. L'article 45 du projet (54bis après 1^{ère} lecture) propose ainsi la fusion dans un « conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie », qui serait présidé par le président du conseil général. La mission est favorable à cette simplification et mise en cohérence.

Toutefois, elle souligne que le champ est déjà très largement couvert par la conférence régionale de santé et d'autonomie (CRSA). On peut dès lors s'interroger sur l'éventuelle fusion des CDCPH et CODERPA au sein de la CRSA. Cependant, les questions purement sociales – et non médico-sociales – ne sont pas couvertes par la CRSA, tandis que se pose la question de la proximité et des liens avec le département, notamment la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Une clarification - et une coordination pour garantir la cohérence des schémas - des rôles respectifs de la CRSA et du CDCA sera à effectuer.

Recommandation n°21 :

**-Fusionner le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) et le comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA) en un « conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie » (CDCA) présidé par le président du conseil général.
-Clarifier et coordonner les rôles respectifs de la CRSA et du CDCA.**

3.3.6. La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE)

Créée par les articles L214-5 et D214-1 et suivants du code de l'action sociale et de la famille, présidée par le président du conseil général, la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants est une « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi du développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département ». Elle rassemble les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les caisses d'allocations familiales, associations, gestionnaires, représentants des usagers, et de particuliers employeurs.

Son fonctionnement semble très variable selon les départements, certains n'en possédant pas.

Cette commission étant sous la présidence du président du conseil général et ayant une compétence qui n'incombe que marginalement à l'Etat, on peut se poser la question du maintien de la participation des services de l'Etat au sein de l'instance⁵³.

Recommandation n°22 :

Etudier l'opportunité du retrait de la participation des services de l'Etat au sein de la CDAJE.

3.4. LES COMMISSIONS RELATIVES AU LOGEMENT

La question du logement fait l'objet d'une politique publique propre, mais se trouve aussi au carrefour de plusieurs autres politiques publiques (celles relatives à l'économie, au social, à la santé, à l'environnement et à la transition énergétique, à l'aménagement). Les interventions de l'Etat relatives au logement revêtent par conséquent de multiples formes concernant les règles techniques de construction et de réhabilitation, les modalités d'occupation des sols, le financement direct ou indirect des travaux neufs et de réhabilitation, l'accès à la propriété, le soutien aux personnes en difficulté, les aspects sanitaires.

Le dispositif législatif et réglementaire est en constante évolution et a fait l'objet de nombreux textes récents concernant directement ou indirectement le logement, parmi lesquels on citera : la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi « SRU » (en 2000), la loi portant engagement national pour le logement dite loi « ENL » (en 2006), la loi instituant le droit au logement opposable dite loi « DALO » (en 2007), la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE (en 2009), la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de

⁵³ Il convient de signaler la récente circulaire n°DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux de services aux familles, qui souligne que ce schéma doit faire l'objet d'une concertation large, dont le cadre pourrait être la CDAJE, ou la « coordination départementale de soutien à la parentalité issue de la circulaire du 7 février 2012 ».

production de logement social (en 2013), la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi « ALUR » (en 2014), sans oublier de nombreux décrets, ordonnances ou circulaires.

Les commissions entrant dans le champ de la mission sont en nombre restreint. Il s'agit du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), de la commission de concertation et de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), enfin de la commission de médiation DALO.

3.4.1. Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et, pour l'outre-mer, le conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) sont définis dans le code de la construction et de l'habitat (notamment l'article L364-1). Créés en 2005 (sur la base de la loi liberté et responsabilités locales du 13 août 2004) sous l'appellation CRH, concomitamment à la suppression des CDH en métropole, ces comités ont vu leurs compétences élargies au champ de l'hébergement par le décret n° 2014-1369 du 14 novembre 2014 (le principe de cet élargissement ayant été posé par la loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

Les CRHH sont une structure de concertation entre les acteurs locaux de l'habitat et de l'hébergement. Ils se prononcent sur les politiques régionales de l'habitat et de l'hébergement et donnent notamment un avis sur la programmation et les PLH (programme locaux de l'habitat, les délégations de compétence, les changements de structure des organismes HLM, les PDALHPD (plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées).

Créés par arrêté préfectoral, ils sont présidés par le préfet de région⁵⁴ et leurs membres sont répartis en trois collèges : collège des représentants de collectivités territoriales de leurs groupements, collège des professionnels, collège des représentants d'organismes intervenant dans l'hébergement et l'accompagnement social. Le CRHH comporte une commission spécialisée chargée du suivi de PDALHPD.

3.4.2. La commission de concertation et de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)

Les CCAPEX (commissions de concertation et de coordination des actions de prévention des expulsions) ont été généralisés et rendues obligatoires à partir de la loi MOLLE de 2009. Elles sont saisies de situations difficiles (impayés, précarité..), soit par un de ses membres, soit par un bailleur, ou encore par un locataire ou toute institution ou personne y ayant un intérêt ou vocation. Elles procèdent à un examen des dossiers au cas par cas, ce qui permet en associant les acteurs concernés (notamment les services de l'Etat, le conseil général, les caisses d'allocations familiales, les services sociaux) d'aider les ménages en difficulté à trouver une solution à leur situation et de contribuer à la mise en œuvre des mesures nécessaires, ceci le plus en amont possible et dans le but d'éviter la mise en œuvre

⁵⁴ Co-présidé par le président du conseil régional en Île-de-France.

effective de la procédure d'expulsion. Les avis et recommandations des CCAPEX ne sont pas créateurs de droits et n'ont pas d'effet juridique direct sur la situation des intéressés.

La CCAPEX est co-présidée par le préfet et le président du conseil général et ses membres sont désignés pour la durée du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, dit PDALPD, (collectivités locales, bailleurs, CAF et CSMA, acteurs sociaux, huissiers, banque de France). Conformément au principe affiché dans une circulaire de la DHUP de 2008 qui laissait une certaine latitude au niveau local afin de tenir compte du contexte propre à chaque département, la CCAPEX prend des formes variées.

Un rapport du CGEDD de 2012 a ainsi dressé une typologie des organisations (CCAPEX opérationnelles, centralisées ou décentralisées, CCAPEX « doctrinaires », CCAPEX « mixtes »), chaque type correspondant à un mode et à un niveau de traitement des dossiers différents avec fréquemment l'intervention d'instances locales (commissions d'arrondissement ou commissions locales d'impayés). Le nombre de dossiers traités déjà important devrait encore augmenter du fait des dispositions de la loi ALUR qui élargit le type de situations à y examiner.

Parallèlement à la généralisation des CCAPEX, les missions des commissions départementales de l'aide personnalisée au logement (CDAPL) qui traitaient les dossiers d'impayés concernant les bénéficiaires des APL (aides personnalisées au logement soumises à conditions de ressources et destinées à réduire le loyer ou la mensualité de remboursement d'un emprunt immobilier) ont été transférées, par convention, en 2011 aux CAF et à la MSA qui sont les payeurs de ces aides. Ces commissions ont été supprimées par la loi ALUR (article 27-V) qui a totalement réécrit l'article L531-14 du CCH (la mise à jour réglementaire est en cours via un prochain décret « impayés »).

De même le pilotage du FSL (Fonds de solidarité pour le logement), qui a été créé en 1990 par la loi dite « Besson », a été confié au conseil général en 2005. Ce fonds vient en aide (sous diverses formes : prêts, aides) aux personnes souffrant d'une grande précarité pour accéder à un logement ou pour y être maintenus, ce qui est donc en lien avec le travail de la CCAPEX.

Les conseils généraux ont défini des modalités de gestion du FSL variables en faisant parfois appel à des associations et en s'appuyant sur des comités techniques (ce type de commission ne relève donc plus de la compétence de l'Etat).

Enfin, on signalera que les organismes bailleurs de logements sociaux ont mis en place des commissions d'attribution des logements (CAL) qui leur sont propres. Pour gérer le contingent préfectoral de logements sociaux (réserve préfectorale), certains territoires ont constitué des commissions *ad hoc* mais cette régulation de la file d'attente des demandeurs de logement peut se faire sans cette commission via notamment les accords collectifs et le déploiement actuel de l'application « SYPLO » (système d'information pour le logement) pour la gestion des contingents (préfectoral, quota du contingent 1 % patronal...).

3.4.3. Les commissions de médiation du droit au logement

Les commissions de médiation du droit au logement, dites DALO, ont été instituées dans chaque département depuis le 1^{er} janvier 2008 pour examiner les recours amiables. Ce recours peut être exercé par les personnes qui soit appartiennent à l'une des cinq catégories de personnes non ou mal logées mentionnées à l'article L441-2-3 du CCH, soit sont en attente d'un logement social depuis un délai excessif.

Saisies par le demandeur de logement, ces commissions prennent des décisions sur le caractère prioritaire d'une demande de logement ; cette décision ouvre un délai dans lequel l'Etat doit faire des propositions de logement à défaut desquelles un droit de recours est ouvert et peut déboucher sur une décision du juge enjoignant le préfet d'exécuter la décision, le cas échéant sous astreinte. La commission est présidée par une personne qualifiée (extérieure à l'administration) et ses membres sont désignés par le préfet et répartis en quatre catégories (Etat, conseil général, EPCI et communes, bailleurs et gestionnaires, associations). Bien que placée auprès du préfet, et alors que les services de l'Etat en assurent le secrétariat, la commission est indépendante. Le préfet peut d'ailleurs lui-même intenter un recours contre ses décisions. Le nombre de dossiers traités est très variable selon les départements (de quelques dossiers par an dans les départements ruraux à plusieurs milliers par an en Ile-de-France, dans le Rhône et en PACA).

La mission s'est interrogée sur l'option consistant à rapprocher tout ou partie de ces commissions. Mais elle a relevé une hétérogénéité, notamment juridique, s'agissant de leurs compétences qui s'oppose à une reconfiguration cohérente. Il existe en effet des différences :

- de nature entre la CCPAEX et la commission DALO : la CCAPEX est une instance de concertation et de prévention co-présidée par le préfet et le président du conseil général qui émet des avis et des recommandations, tandis que la commission DALO, présidée par une personnalité indépendante, prend des décisions qui font grief et que le préfet peut attaquer ;
- de répartition des compétences et des financements entre l'Etat et les autres acteurs concernés : le pilotage du FSL a été confié au département, alors que les dossiers CDAPL ont été confiés aux CAF et à la MSA.

Dans ces conditions, la mission considère que des regroupements entre ces différentes instances ne peuvent être raisonnablement opérés sans une nouvelle évolution du cadre juridique concernant le logement. Cependant, elle estime qu'il serait intéressant de recommander que les gestions de l'APL et du FSL (quand le conseil général en délègue la gestion et le pilotage à un organisme extérieur à ses services) soient confiée aux mêmes organismes, mais cela dépasse le champ du rapport.

3.5. LES COMMISSIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT, LES RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES

Les opérations (constructions diverses, projets industriels, équipements, infrastructures...) ayant un impact sur l'environnement au sens large (biodiversité, paysage, qualité des eaux et des milieux aquatiques), la sécurité et la santé sont concernées par des

procédures comportant fréquemment la saisine de commissions consultatives locales, tout particulièrement le CODERST et la CDNPS.

La mission a relevé sur le terrain que les modalités de travail de ces commissions faisaient l'objet de remarques des services et de leurs interlocuteurs. Par ailleurs, des expérimentations en cours font évoluer leur fonctionnement. La mission s'est donc attachée à analyser ces éléments : elle a examiné le rôle et le fonctionnement du CODERST et de la CDNPS, ainsi que ceux des commissions régionales traitant de la nature, des sites et des paysages. Elle a pris en compte les incidences des évolutions en cours ou prévues, afin de revoir l'architecture de ces instances en l'inscrivant dans une logique de simplification globale, d'amélioration de la lisibilité et de mise en cohérence des mesures déjà prises et à venir.

3.5.1. Le conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)

Le **conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)**, créé en application de l'article L1416-1 du code de la santé publique et régi par les articles R1416-16 du même code, se réunit, sur convocation du préfet, pour émettre un avis sur des projets de décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi qu'aux installations, ouvrages, travaux et aménagements relevant de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), notamment les :

- demandes d'autorisation d'installations classées soumises à autorisation ;
- modifications ou extensions d'installations classées autorisées ;
- prescriptions techniques complémentaires relatives à une installation classée soumise à autorisation ;
- prescriptions techniques spéciales s'appliquant à une installation classée soumise à déclaration ;
- demandes d'autorisation de rejets ;
- demandes d'autorisations de travaux dans un cours d'eau ou d'autorisation de forage ;
- qualifications d'insalubrité de logements.

Les avis du CODERST, préparant la décision préfectorale, n'ont généralement pas de valeur contraignante, mais le passage en commission est une étape cruciale pour les procédures relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le cas de l'insalubrité fait exception à ce principe (si le CODERST conclut au caractère irrémédiable de l'insalubrité, le préfet doit déclarer l'immeuble insalubre et prononcer une interdiction définitive d'habiter).

Le CODERST, présidé par le préfet, est composé des services de l'Etat dont la DREAL, la DDT et l'ARS, de représentants des collectivités territoriales, dont le conseil général, des associations agréées (protection de l'environnement, consommateurs, pêche), des professions concernées (agriculture, industrie,...), d'experts (architecte, ingénieur hygiène et sécurité) et de personnalités qualifiées (dont au moins un médecin).

Comme la mission a pu le constater lors de ses déplacements en Seine-et-Marne, en Champagne-Ardenne et en Bourgogne, le CODERST se réunit le plus souvent une fois par mois ou toutes les six semaines au maximum. Les ordres du jour sont chargés avec des

dossiers porteurs d'enjeux plus ou moins significatifs. On constate, en effet, une forte disparité dans le poids de ces dossiers : les plus sensibles peuvent être marqués par des enjeux forts et des conflits d'intérêt, des polémiques, voire donner lieu à contentieux, tandis que d'autres représentent des projets de faible ampleur ou correspondent à des arrêtés destinés à prendre en compte des modifications de la réglementation, toutes questions susceptibles d'embouteiller l'ordre du jour.

La mission a recueilli des témoignages regrettant la lourdeur du fonctionnement et les délais, la teneur de certains avis (notamment le manque d'homogénéité des avis des services instructeurs relatifs aux exigences de sécurité), le manque de lisibilité de l'articulation de la commission avec les autres instances chargées d'examiner les mêmes dossiers pour la délivrance des autres autorisations prévues par les procédures.

3.5.2. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)

Régie par l'article L341-16 du code de l'environnement, la CDNPS regroupe depuis 2006 (décret n°2006-665 du 7 juin 2006) une série d'anciennes commissions :

- la commission départementale des sites, perspectives et paysages, instituée par l'article 1er de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque ;
- la commission départementale des carrières (décret n° 94-486 du 9 juin 1994) ;
- le comité départemental de concertation et de suivi Natura 2000 (circulaire du 26 juillet 2002 relative à la relance de la concertation Natura 2000).

Elle donne un avis sur les projets réglementaires et individuels portant sur les réserves (naturelles, biotopes, faune, flore), le patrimoine géologique, les projets des établissements hébergeant des animaux non domestiques, l'inscription et le classement de sites, les projets et travaux en sites classés, l'évolution des paysages et les travaux les affectant (dont les éoliennes), les règlements locaux de publicité (RLP), les dérogations pour ZU ou ZN en l'absence de SCoT.

Elle comprend des formations spécialisées : « sites et paysages » (qui traitent notamment des projets d'éolienne et des travaux en site classé), « protection de la nature », « faune sauvage captive », « publicité », « carrières ».

Présidée par le préfet, elle est composée de membres répartis en quatre collèges (collège des services de l'Etat ; collège des élus des collectivités territoriales et, le cas échéant, de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ; collège des personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, de représentants des organisations agricoles ou sylvicoles ; collège des personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée).

La CDNPS se réunit plus rarement que le CODERST (en moyenne tous les deux ou trois mois, voire deux fois par an, et parfois moins pour certaines formations spécialisées telle que la « publicité »), ce qui pose un problème de calendrier et de délai notamment pour les dossiers relevant d'un passage dans ces deux commissions consultatives. En outre, des

représentants des collectivités territoriales, notamment pour le conseil général, indiquent siéger dans les deux commissions et sont, de ce fait, favorables à un regroupement de l'examen des dossiers, permettant de raccourcir les délais d'examen, d'améliorer la cohérence des avis, et de faciliter la participation des représentants.

3.5.3. Conseil national de la protection de la nature (CNP)

Créé par l'article R133-1 du code de l'environnement, le conseil national de la protection de la nature est présidé par le ministre chargé de la protection de la nature. Il compte 40 membres : vingt membres de droit désignés ès qualités (services de l'Etat, établissements publics, organismes scientifiques, associations...) et vingt membres (personnalités qualifiées) nommés pour une durée de quatre ans renouvelable.

Cette instance a pour mission de donner au ministre son avis sur les moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore et la faune sauvages et des habitats naturels et à assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de parcs nationaux, parcs naturels régionaux, parcs naturels marins et réserves naturelles, et dans les sites d'importance communautaire. Les dérogations accordées par le préfet de département à la protection des espèces protégées font l'objet d'un avis du CNPN.

3.5.4. Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN)

Ce conseil (article L411-5 du code de l'environnement) est constitué de spécialistes désignés *intuitu personae* pour leur compétence scientifique, en particulier dans les universités, les organismes de recherche, les sociétés savantes, les muséums régionaux. Il couvre toutes les disciplines des sciences de la vie et de la terre pour les milieux terrestres, fluviaux et marins. Ses membres, dont le nombre ne peut excéder 25, sont nommés par arrêté du préfet de région après avis du président du conseil régional. Le conseil désigne en son sein son président.

Le CSRPN peut être saisi pour avis par le préfet de région ou par le président du conseil régional sur toute question relative à la conservation du patrimoine naturel de la région. Il est consulté obligatoirement sur le classement en réserve naturelle régionale, les plans de gestion et les travaux en réserve naturelle nationale ou régionale, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

3.5.5. Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)

Créée par l'article L612-1 du code du patrimoine et présidée par le préfet de région, la commission régionale du patrimoine et des sites comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées, soit trente-deux membres.

Elle est chargée notamment d'émettre un avis sur les demandes de classement ou d'inscription d'immeubles au titre des monuments historiques, ainsi que sur les propositions de classement ou d'inscription dont le préfet de région prend l'initiative. Ces demandes et

propositions sont examinées par une « délégation permanente » qui comprend dix membres. Si la CRPS propose le classement de l'immeuble au titre des monuments historiques, le dossier est transmis au ministre chargé de la culture qui le soumet à la commission nationale des monuments historiques⁵⁵. Elle est également consultée sur les projets de création d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et sur les propositions de création de périmètres de protection adaptés (champ de visibilité des monuments). Enfin, et c'est un rôle important s'agissant des projets immobiliers, elle examine les recours auprès du préfet de région contre l'avis de l'architecte des Bâtiments de France⁵⁶. Une section de la commission, composée de 11 membres, examine ces recours.

Avec le futur projet de loi CAP (création, architecture et patrimoine), la CRPS deviendrait la « commission régionale du patrimoine et de l'architecture » et sa composition serait modifiée afin de renforcer ses compétences en architecture, en urbanisme et en paysage.

3.5.6. Les évolutions en cours ayant des conséquences sur le fonctionnement du CODERST, de la CDNPS et d'autres instances liées

3.5.6.1. L'expérimentation de l'autorisation unique

Dans le cadre de la simplification des procédures administratives et de la modernisation du droit de l'environnement, le gouvernement a décidé⁵⁷ d'expérimenter dans huit régions une autorisation unique en matière environnementale, afin de regrouper autour de la procédure d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) toutes les autorisations nécessaires : permis de construire, autorisation de défrichement, dérogation au titre des espèces protégées, autorisation au titre du code de l'énergie. L'expérimentation laisse par ailleurs au préfet le choix de consulter ou non une commission (CODERST ou CDNPS) au titre des procédures ICPE. Cette autorisation unique est actuellement expérimentée pour toutes les ICPE relevant du régime de l'autorisation dans les régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté, et a été mise en place à titre expérimental pour une durée de trois ans pour les parcs éoliens et les installations de méthanisation dans sept régions⁵⁸. Une généralisation de ces expérimentations est actuellement engagée (cf. page 27).

Par ailleurs, en 2012, il a été décidé que les projets d'éoliennes relevant de la procédure ICPE seraient soumis à l'avis de la CDNPS en lieu et place du CODERST (décret n° 2012-189 du 7 février 2012).

La mission a évalué en préfecture de région Champagne-Ardenne l'effet de cette expérimentation sur le déroulement de la procédure et notamment sur son passage en CODERST. Il apparaît dans cette région que le regroupement en une seule procédure des quatre instructions précédemment séparées est bien reçu par les porteurs de projets. Dans la

⁵⁵ Le futur projet de loi CAP (création, architecture et patrimoine) fusionnerait cette commission avec la commission nationale des secteurs sauvegardés pour former la commission nationale des cités et monuments historiques.

⁵⁶ Lorsque le projet est situé dans un secteur sauvegardé, dans le champ de visibilité d'un monument historique ou sur un immeuble adossé à un immeuble classé.

⁵⁷ Décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

⁵⁸ Basse Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Picardie

pratique, environ 20 dossiers de demande ont été déposés au titre de cette nouvelle procédure d'autorisation unique, et sont actuellement en cours d'instruction. La préfecture de région et la DREAL de Champagne-Ardenne sont clairement favorables à cette mesure de simplification. La DREAL s'est fortement engagée dans le nouveau processus d'instruction, impliquant des agents ayant des compétences complémentaires.

3.5.6.2. L'évolution des instances de protection de la nature

Lors des exercices réalisés en 2013 à la demande du Premier ministre, l'administration a proposé qu'une partie des dossiers du conseil national de protection de la nature (CNPN) soit régionalisée. Cette régionalisation pourrait concerner des dossiers ayant notamment un impact économique local, les dossiers de nature nationale ou communs à plusieurs régions justifiant du maintien d'une commission centrale.

Cette évolution est actuellement à l'étude au titre de la loi biodiversité dans un cadre plus large. Il est prévu de procéder à des regroupements de plusieurs commissions au niveau national. Ainsi, les nombreuses instances traitant de la nature seraient regroupées en une commission scientifique (qui garderait le nom de conseil national de la protection de la nature) et une instance sociétale à créer (conseil national de la biodiversité). Enfin, ce dispositif serait transposé au niveau régional avec le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) pour les avis scientifiques et le comité régional de la biodiversité (CRB), issu du comité régional de la trame verte et bleue (CRTVB)⁵⁹. **Une évolution de cet ordre paraît tout à fait cohérente à la mission.**

3.5.6.3. L'évolution des commissions relatives au patrimoine et aux sites

Un chantier de réforme est ouvert pour moderniser et simplifier la politique des sites relevant de la loi du 2 mai 1930. D'une part, le projet de loi « biodiversité » prévoit qu'en cas de superposition de procédures concernant les monuments historiques et les sites, une seule des procédures serait appliquée, d'autre part, des réflexions sont en cours pour définir par voie de décret des mesures de simplification dans le traitement des dossiers relatifs aux autorisations de travaux dans les sites classés. Enfin, le projet de loi « liberté de création, architecture et patrimoine » pourrait proposer de fusionner les commissions départementales des objets mobiliers dans une section « patrimoine mobilier » de la commission régionale du patrimoine et des sites.

3.5.7. La nécessité d'une nouvelle configuration du CODERST et de la CDNPS

Au vu de ces évolutions, la mission estime qu'il faut s'inscrire dans le cadre des expérimentations actuelles et renforcer prioritairement la cohérence du travail des commissions que sont le CODERST et la CDNPS, en raison notamment du regroupement des procédures.

Dans un objectif de simplification et de rationalisation, il semblerait donc plus cohérent que ces dossiers soient examinés au sein d'une même commission regroupant les fonctions du CODERST et de la CDNPS, notamment pour des matières comme les éoliennes et les carrières. Cela permettrait de garantir l'examen dans les mêmes délais et d'assurer une

⁵⁹ Cette instance est coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional et se prononce sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

réelle lisibilité pour les porteurs de projets relevant de la procédure ICPE. Pour aboutir à un paysage complètement lisible au niveau départemental, il faudrait regrouper avec le CODERST l'ensemble de la formation « sites et paysages » (non seulement les éoliennes, mais aussi les travaux divers en sites classés ou inscrits) et de la formation « carrières ». La formation spécialisée « publicité » devra rester au niveau départemental pour tenir compte de la probable montée en puissance du nombre de dossiers de mise en conformité ou de la création de règlements locaux de publicité (RLP) présentés à l'approche de l'échéance de 2020 prévue par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010⁶⁰.

Dans cette perspective, la commission ainsi élargie deviendrait l'instance de référence au niveau départemental pour les porteurs de projet et l'administration. Cette instance devrait maintenir le même niveau d'expertise que l'ancien CDNPS en matière de sites, de paysages et de publicité.

Pour les autres matières traitées par l'actuelle CDNPS – notamment les dossiers « nature » et « unités touristiques nouvelles » -, il serait logique d'opérer un regroupement au niveau régional⁶¹. Cette commission régionale pourrait traiter aussi de la faune sauvage captive⁶² pour les seules autorisations concernant un projet économique (zoos, animaleries...), **les autorisations délivrées à titre individuelles demeurant de la compétence du préfet de département sans avis de la commission**. Cette évolution devra se faire en concordance avec ce qui est envisagé pour la réorganisation des instances régionale de la nature et des sites.

Recommandation n°23 :

En cohérence avec les expérimentations et évolutions engagées (autorisation unique, permis unique, sites...), lancer le chantier de reconfiguration des commissions traitant des questions relatives à l'environnement, à la sécurité et aux risques sanitaires et technologiques. Les options de base de ce chantier étant :

**** le regroupement au sein d'une commission unique des compétences actuelles du CODERST et d'une partie des compétences de la CDNPS (« carrières », « sites et paysages » et « publicité ») ;***

**** la régionalisation des autres compétences de la CDNPS (nature, unités touristiques nouvelles, faune sauvage captive pour les seules autorisations concernant un projet économique) dans une instance reprenant également les compétences régionalisées du CNPN.***

3.6. LES COMMISSIONS RELATIVES A LA GESTION DES DECHETS

Trois schémas coexistent en matière de déchets : le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de gestion de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment.

⁶⁰ L'article L581-14-3 du code de l'environnement dispose que les réglementations en vigueur au 12 juillet 2010 (dont les RLP) restent valables pour une durée maximale de dix ans à compter de cette date.

⁶¹ C'est le niveau où les compétences pointues requises pour certains domaines sont plus facilement mobilisables, où sont déjà portées des démarches d'élaboration de schémas régionaux tels que le SRCE (schéma régional de continuité écologique) et qui permet un certain recul sur les dossiers les plus sensibles localement.

⁶² La commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) qui relève d'un contexte très particulier (relations avec le monde de la chasse notamment) restant en l'état.

La commission consultative d'élaboration et de suivi définie à l'article R541-18 du code de l'environnement est associée à l'élaboration du plan - départemental ou interdépartemental - de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), prévu à l'article L541-14 sur lequel elle donne un avis. Le plan est ensuite soumis à avis du CODERST, à enquête publique puis approuvé par délibération du conseil général.

La commission consultative d'élaboration et de suivi définie à l'article L514-14-1 du code de l'environnement est associée à l'élaboration du plan départemental ou interdépartemental de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment (prévu dans le même article). Ce plan suit la même procédure.

La commission consultative d'élaboration et de suivi définie à l'article L541-13 du code de l'environnement est associée à l'élaboration du plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux (PRPGDD).

Ces trois commissions sont instituées par arrêté préfectoral et sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes et professionnels concernés, des chambres consulaires, des associations de protection de l'environnement et de consommateurs.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, propose de créer, en son article 5, un plan unique élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional qui se substitue aux plans existants.

Cette disposition devrait conduire logiquement à l'existence d'une seule commission consultative régionale. La mission, dans ce contexte, ne formule pas de proposition.

3.7. LES COMMISSIONS CONCERNANT LES ACTIVITES AGRICOLES

Les fondements juridiques des politiques publiques dont est chargé le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ont évolué au travers de cadres législatifs reposant sur des « lois d'orientation »⁶³. Pour la période récente, on citera les lois du 6 janvier 2006 et du 27 juillet 2010 (dite loi de modernisation de l'agriculture). La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) a été promulguée le 13 octobre 2014.

Historiquement et sociologiquement, le MAAF a toujours inscrit son action autour de trois éléments fondamentaux : la proximité des administrés et des porteurs de projets, une implantation territoriale très maillée, une communautarisation constante de ses procédures et de ses méthodes du fait de la politique agricole commune (PAC).

La réflexion conduite lors de la préparation de la loi LAAAF a pris en compte la question du nombre et du niveau territorial de commissions locales pertinents pour atteindre la meilleure concertation avec les professionnels concernés. De ce fait, la loi du 13 octobre 2014

⁶³ Lois du 5 août 1960 ; du 16 janvier 1962 ; du 10 juillet 1964 ; du 4 juillet 1980 ; du 9 juillet 1984 ; du 9 juillet 1999.

apporte une réponse aux préoccupations de la mission. Aucun des interlocuteurs de la mission n'a plaidé dans le sens d'une nouvelle évolution du nombre des commissions, déjà réduit et tous ont signalé l'intérêt de ce mode de fonctionnement. Il serait donc préférable de préserver un tel dispositif afin de maintenir la cohérence conceptuelle de la LAAAF et l'efficacité économique des dispositifs actuels.

3.7.1. Les dispositifs du MAAF au niveau régional

Ces éléments supposent une concertation continue des acteurs du monde agricole, ce qui a conduit le MAAF à mettre en place des dispositifs de consultations et concertation qui associent les acteurs publics et ceux des professions concernées⁶⁴. L'article 8 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 souligne la portée non limitative des compétences des commissions instituées dans le périmètre du MAAF et, partant, leur dimension largement consultative puisque « *indépendamment des attributions que lui confèrent les lois et règlements, chaque commission a vocation à connaître à l'initiative du représentant de l'Etat de l'ensemble des questions se rapportant aux politiques publiques dans le champ desquelles elle est instituée.* »

Le MAAF intervient actuellement sur quatre domaines de responsabilité :

- l'économie ;
- la forêt ;
- la formation ;
- le sanitaire.

Les différents textes et leurs dispositifs de mise en œuvre ont conduit à un dispositif simplifié. La délimitation territoriale des commissions consultatives relevant de la compétence du MAAF est souple (« *il est institué, dans le département ou la région, des commissions qui réunissent, sous la présidence du représentant de l'Etat, les représentants des services de l'Etat intéressés ainsi, le cas échéant, que les représentants des autres administrations, les représentants des organismes, établissements, entreprises ou associations intéressées et des personnalités qualifiées*⁶⁵ ») et s'inscrit « *dans le champ des politiques publiques relevant en tout ou partie de la compétence de l'Etat*⁶⁶ ».

La LAAAF contribue à la simplification du dispositif et à sa concentration au niveau régional. Les textes d'application de la loi sont en cours de rédaction ou de publication par le ministère de l'agriculture⁶⁷.

⁶⁴ Ces modes de fonctionnement ont été évoqués par plusieurs interlocuteurs de la mission et souvent en termes d'exemple à éventuellement imiter. Il est à noter que les relations du MAAF avec ses usagers, qui ne sont pas exemptes de conflits (parfois violents) s'organisent autour d'institutions qui semblent pertinentes à leur objet, à savoir un nombre limité de commissions et une concertation permanente.

⁶⁵ Article 8 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Ainsi l'instruction technique DGPAAT/SDBE/2014-930 précise les modalités de reconnaissance et de suivi des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) créés par l'article 3 de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF), ainsi que celles de la capitalisation de leurs résultats. Cette instruction a été transmise aux préfets de région ainsi qu'aux directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, le 25 novembre 2014 en application d'une loi promulguée le 13 octobre de cette même année et d'un décret n° 2014-1173 du 13 octobre 2014 relatif au groupement d'intérêt économique et environnemental.

Les commissions résultant de la détermination des quatre domaines d'intervention du MAAF sont principalement au niveau régional :

- la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural⁶⁸ (COREAMR) ;
- la commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF) ;
- le conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV) ;
- le comité régional de l'enseignement agricole (CREA).

La commission régionale de l'économie agricole et du monde rural (COREAMR) revêt le caractère de commission « pivot » et joue un rôle de consultation élargie. Présidée par le préfet de région, elle comprend des représentants des administrations intéressées et des établissements et organismes sous tutelle, des collectivités territoriales, des chambres consulaires, désignés en leur sein, des filières agricoles et agro industrielles, des organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale représentatives au niveau départemental, désignés sur proposition de chacune d'entre elles, des syndicats de salariés des secteurs agricole et agro-alimentaire, des organismes socioprofessionnels et des associations du secteur des équidés, des organisations de consommateurs, des associations de protection de la nature, des personnalités qualifiées.

La compétence de la COREAMR est large puisqu'elle assiste le préfet de région pour l'élaboration du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) et du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) créé par la LAAAF pour succéder au schéma directeur départemental des structures agricoles (SDDES). Elle veille à la cohérence des actions menées en matière de recherche, d'expérimentation, de développement et de formation dans les secteurs agricoles et agro-industriels, examine toute question relative à l'agriculture raisonnée ainsi qu'à la qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires, étudie, en liaison avec le service public de l'emploi, l'évolution de l'emploi dans les secteurs agricoles et agro-industriels et de propose toutes mesures de nature à permettre son amélioration, notamment en favorisant les actions de reconversion et de formation ; enfin, elle oriente les actions de l'Etat en faveur des activités relatives aux équidés domestiques.

Les questions sanitaires n'ont pas été incluses dans le champ de la présente mission, puisqu'elles relèvent de la veille et de la prévention et non de la conduite d'une politique économique sectorielle. Toute crise sanitaire a un impact économique (souvent immédiat, voire violent). Les autorités publiques mettent en place la concertation nécessaire à la gestion et à la résolution de la crise. Dans cette perspective, à la suite des états généraux du sanitaire en 2010, le choix a été arrêté d'une architecture institutionnelle privilégiant une gouvernance de la politique sanitaire associant les responsables de l'Etat et les professionnels des secteurs animal et végétal, appelés à faire part de leur avis sur les politiques sanitaires au sein de conseils national et régionaux. C'est le sens des attributions des CROPSAV⁶⁹.

⁶⁸ Article R313-45 du code rural.

⁶⁹ Un CROPSAV est placé auprès de chaque préfet de région et est consulté sur :

- les schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires soumis à l'approbation administrative par les ARS ;
- les demandes d'inscription des dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet de programmes collectifs volontaires approuvés sur la liste arrêtée par le ministre ;
- les programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires soumis à approbation par l'ASR.

Il peut être consulté sur toute autre question relative à la santé des animaux et des végétaux.

Les textes prévoient également l'existence du comité régional pour l'installation et la transmission (CRIT), ainsi que des conférences de bassins laitiers et des conférences de bassins viticoles, et des commissions interrégionales des abattoirs. La plupart de ces commissions ont été instituées à la demande des opérateurs économiques et des porteurs de projets. Les désaccords qui peuvent intervenir dans les relations entre les autorités publiques et les professionnels ne portent pas sur leur principe ou sur leur nombre mais sur leur composition s'agissant de la désignation des détenteurs des voix délibératives.

3.7.2. Les dispositifs consultatifs au niveau départemental

En fonction des domaines d'intervention, on trouve au niveau départemental :

- la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA)⁷⁰ ;
- la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers⁷¹ (CDPENAF) ;
- le comité départemental d'expertise⁷² ;
- la commission des baux ruraux ;
- le comité départemental à l'installation.

S'ajoutaient à ce dispositif, dont l'élément central est la CDOA, le comité d'agrément des GAEC et la commission départementale de gestion de l'espace qui ont été supprimés. Le rôle de la commission départementale des baux ruraux est mis en question en raison de l'évolution de la réglementation.

A ce stade et dans l'attente des textes d'application de la LAAAF, sur le fondement de l'article R313-1 du code rural, la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans le département, des politiques publiques en faveur de l'agriculture, de l'agro-industrie et du monde rural. A cette fin, elle est informée de l'utilisation au plan départemental des crédits affectés par la Communauté européenne, l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine des activités agricoles et forestières.

Elle est également consultée sur le projet élaboré par le préfet pour fixer les priorités de la politique d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation.

Elle est notamment chargée d'émettre un avis sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière de structures agricoles, d'aides aux exploitants, aux exploitations, aux cultures et aux modes de production.

La commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), à l'instar de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural (COREAMR), est une commission « pivot ». Placée sous la présidence du préfet ou de son représentant, elle

⁷⁰ Article R313-1 du code rural et de la pêche maritime. Mention doit être faite de la commission interdépartementale d'orientation de l'agriculture qui exerce, pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les attributions reconnues aux commissions départementales d'orientation de l'agriculture (art. R313-3 du code rural).

⁷¹ Qui a remplacé la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA).

⁷² Essentiellement compétent pour les calamités agricoles.

comprend notamment les services de l'Etat, des représentants des élus, des instances consulaires, du monde professionnel agricole.

Ce dispositif intègre, en outre, deux souplesses. D'une part, une souplesse thématique puisque l'article R313-5 permet de créer une ou plusieurs sections spécialisées pour exercer les attributions consultatives qui leur sont dévolues s'agissant de décisions individuelles en matière de structures agricoles, d'aides aux exploitants, aux exploitations, aux cultures et aux modes de production. Cette souplesse permet de désengorger les débats de la commission à titre principal et d'aborder les questions avec un « tour de table » d'acteurs au fait des questions traitées. D'autre part, une souplesse territoriale, puisque, aux termes de l'article R313-8 du code rural, le ministre chargé de l'agriculture peut, lorsque les spécificités locales le justifient et sur proposition du préfet, créer une section territoriale de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Cette souplesse permet, là encore, d'établir un contact privilégié avec les acteurs sur le fondement d'une approche territoriale adaptée au maillage sinon aux spéculations concernées.

Enfin, la commission départementale des baux ruraux est compétente, dans le cadre juridique actuel, pour procéder à la fixation indicative du niveau pertinent des baux par département et par terroir de spéculation sur la base de chiffres déjà établis au niveau national. Les membres de cette commission sont élus par collègue (bailleurs et preneurs). Ces élections permettent, dans le même temps, de doter les tribunaux permanents des baux ruraux d'assesseurs de ces formations juridictionnelles.

La LAAAF du 13 octobre 2014 avait prévu de renoncer au principe de l'élection des membres de ces différences instances, mais le Conseil constitutionnel suite à une saisine parlementaire a annulé ces dispositions sur un motif de forme. Ce qui a pour conséquence un retour à l'ordre juridique antérieur. **Dans la mesure où l'information sur les montants pertinents des baux est produite et disponible au niveau national, la mission considère que le maintien de la commission départementale des baux ruraux n'est plus nécessaire.**

Les suites de la LAAAF devraient se caractériser par des transferts de compétences au plan régional de manière à techniciser les décisions en objectivant les critères de décisions. **Une telle option supposera de renforcer les compétences de la COREAMR, en préservant la CDOA qui reste le moyen privilégié pour examiner des situations individuelles reposant sur une appréciation en opportunité et pour maintenir un maillage territorial de proximité.**

Recommandation n°24 :

La mission préconise la suppression de la commission départementale des baux ruraux.

3.8. COMMISSIONS CONCERNANT L'AMENAGEMENT, LA SECURITE ET L'ACCESSIBILITE

3.8.1. La commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)

Instituée par les articles L751-1 et suivants du code du commerce, la CDAC statue sur les demandes d'autorisation en matière d'aménagement commercial, sous réserve, le cas échéant, de l'obtention ultérieure du permis de construire. Présidée par le préfet, la

commission départementale d'aménagement commercial est composée de cinq élus⁷³ et trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable, d'aménagement du territoire et le cas échéant, en matière cinématographique, sous réserve de l'entrée en vigueur prochaine des dispositions de la loi Pinel du 18 juin 2014 qui accroissent le nombre de membres. Il existe une voie de recours sous la forme d'une commission nationale (CNAC).

Le régime juridique de l'urbanisme commercial, qui met en place une procédure d'autorisation d'ordre économique, distincte du permis de construire, a été instauré par la loi Royer du 27 décembre 1973. Cette demande d'autorisation se faisait auprès d'une commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) devenue commission départementale d'équipement commercial (CDEC) composée d'élus locaux, de représentants consulaires et d'associations de consommateurs. L'objectif principal était de trouver un équilibre entre les différentes formes de commerce, notamment entre commerces de proximité et grandes surfaces. Le dispositif actuel est largement issu de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (loi LME). La CDEC devient la CDAC. Sa composition change : elle perd notamment les représentants des chambres consulaires au profit des élus. Le seuil d'intervention est relevé (de 300 à 1 000 m²). Les critères évoluent : la nouvelle commission ne se prononce plus sur une évaluation concurrentielle ou d'opportunité économique des projets, mais uniquement sur de nouveaux critères d'aménagement du territoire et de développement durable, ceci notamment pour respecter les règles de la concurrence.

Depuis lors, le principe d'une autorisation commerciale, distincte de l'autorisation d'urbanisme, et par suite l'existence même de la CDAC ont fait l'objet de nombreuses critiques et projets de réforme⁷⁴. En effet, le dispositif d'autorisation préalable n'a guère permis de limiter les dégâts causés par des implantations commerciales de fait peu régulées (enlaidissement des entrées de ville, artificialisation des sols, gaspillages fonciers, suppléments de trafic induits, fragilisation du commerce de proximité...). Dans le même temps, la procédure, lourde, occasionne des délais pour les porteurs de projet. Tout récemment, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite loi Pinel, a accru le nombre des membres de la CDAC de huit à onze, dont sept élus locaux, en précisant les critères d'appréciation des projets et en simplifiant les procédures d'autorisation commerciale : procédure unique d'autorisation fusionnant les permis de construire et l'autorisation commerciale⁷⁵, suppression de l'obligation pour les porteurs de projet de déposer une nouvelle demande d'autorisation en cas de changement

⁷³ Hors cas particulier de Paris, ces élus sont : le maire de la commune d'implantation, le président de l'EPCI compétent dont est membre cette commune (à défaut, le conseiller général du canton d'implantation), le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation, le président du conseil général ou son représentant, le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale.

⁷⁴ On peut citer, à titre d'exemple, le rapport pour la libération de la croissance dit « rapport Attali » qui préconisait la suppression des CDEC ou encore une proposition de loi (n° 2490 relative à l'urbanisme commercial) déposée par les députés Patrick Ollier et Michel Piron). Il était proposé de supprimer le mécanisme de l'autorisation commerciale et de contrôler la création des équipements commerciaux au moyen du seul permis de construire, en compatibilité avec les règles d'implantation fixées par le DAC du SCOT. En l'absence de DAC, le permis de construire ne pouvait être délivré qu'avec l'accord d'une commission régionale d'aménagement commercial (CRAC). L'examen du texte, voté en première lecture en 2010 par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat, ne fut pas poursuivi.

⁷⁵ L'article L425-4 du code de l'urbanisme disposera que le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC ou de la CNAC. Cette disposition est entrée en vigueur le 18 décembre 2014, comme les autres modifications relatives à l'aménagement commercial.

d'enseigne, suppression du délai d'un an pour représenter un projet après un premier refus. Pour les projets de grande envergure, la CNAC peut s'autosaisir des projets dont la surface de vente atteint 20 000 m².

Malgré cette dernière évolution, la question de l'intégration de l'urbanisme commercial au droit commun de l'urbanisme, qui permettrait une simplification et donc une accélération des procédures, continue de se poser. En effet, depuis la loi LME, les SCoT, intègrent un document d'aménagement commercial (DAC) qui est un outil de planification commerciale. Ces DAC (supprimés par la loi ALUR au profit d'une intégration dans les orientations, puis rétablis, facultativement, par la loi Pinel), ou tout autre document d'urbanisme de référence, pourraient permettre, s'ils sont suffisamment précis, de réguler les implantations commerciales. En effet, au-delà de projets particuliers présentées en CDAC, le développement commercial devrait être réfléchi dans le cadre d'une stratégie mettant en cohérence les politiques d'urbanisme, d'habitat, d'économie, de déplacements, d'environnement.

La loi Pinel a d'ores et déjà modifié sensiblement l'équilibre du dispositif en regroupant en une procédure unique les demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploitation⁷⁶. En effet, désormais le porteur de projet ne dépose plus qu'un seul dossier auprès de l'autorité délivrant le permis de construire qui transmet ce dossier à la CDAC pour avis. Si la CDAC donne un avis favorable, le permis de construire vaut autorisation d'exploiter, le maire ou l'autorité de délivrance du permis ne pouvant refuser celui-ci que pour des motifs tenant au droit de l'urbanisme. En cas d'avis défavorable de la CDAC, le projet est bloqué, sauf à saisir la CNAC, instance de recours. Restent les cas des demandes d'autorisation non assorties d'un permis de construire pour lesquels la CDAC rend une décision qui reste susceptible de recours devant la CNAC. Cette évolution de la procédure est une simplification indéniable pour les porteurs de projet. Elle consacre également un nouveau rapprochement entre le droit de l'urbanisme et le droit commercial, sans en tirer toutes les conséquences puisqu'elle maintient les compétences de la CDAC.

La mission estime possible de transférer, pour les nouveaux projets d'aménagement commercial, la compétence actuelle des CDAC aux EPCI compétents en matière de SCoT, sous forme d'un avis favorable dans le cas de la procédure unique avec le permis de construire, ou d'une décision *stricto sensu*. Serait maintenues une commission locale pour les territoires hors SCoT et la commission nationale qui statuerait pour les projets au-delà d'un seuil à définir et sur les recours contre les décisions des commissions subsistantes.

S'agissant de la présence de l'Etat, qui préside la commission au travers du préfet ou de son représentant et qui en assure le secrétariat grâce aux services de préfecture, les avis sont partagés. Certains préfets soulignent que leur rôle est limité, dans la mesure où ils ne participent pas au vote. D'autres mettent en avant l'intérêt d'une présence neutre au sein d'une commission qui évoque des projets qui mettent parfois en jeu des intérêts importants. Le rôle de « greffier » des services de l'Etat est de moins en moins compatible avec les ressources des services. Malgré ces réserves, la mission estime nécessaire de maintenir une présence de l'Etat au sein de la commission existante.

⁷⁶ Article L425-4 du code de l'urbanisme issu de l'article 39 de la loi Pinel.

Recommandation n°25 :

-Transférer la compétence actuelle des CDAC en matière d'autorisation d'exploitation aux EPCI compétents pour les SCoT, sous forme d'un avis favorable, dans le cas de la procédure unique autorisation d'exploitation et permis de construire, ou d'une décision stricto sensu en l'absence de permis de construire.

-Maintenir une commission locale pour les territoires hors SCoT.

-Maintenir la commission nationale pour statuer sur les projets au-delà d'un seuil à définir et sur les recours contre les décisions des commissions subsistantes.

3.8.2. La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)

Régie par un décret du 8 mars 1995, la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité a pour mission de formuler des avis, sur dossier ou par visite sur place, dans les domaines suivants :

- sécurité contre les risques d'incendie ;
- accessibilité aux personnes handicapées ;
- conformité à la réglementation des dossiers techniques amiante ;
- dérogation aux règles de prévention d'incendie ;
- homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ;
- prescription d'information, d'alerte et d'évacuation permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping.

Présidée par le préfet, qui peut se faire représenter, elle comprend un socle de membres composé de représentants des services de l'Etat, du directeur du SDIS et d'élus et, en fonction des affaires traitées, le maire de la commune concerné et le président de l'EPCI compétent ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants d'association.

Compte tenu des nombreuses attributions de cette commission et du nombre important de ses membres, la réglementation prévoit la possibilité de créer des commissions d'arrondissement ainsi que des commissions communales ou intercommunales. Le préfet peut également créer des sous-commissions spécialisées, au sein desquelles on distingue deux instances plus particulièrement actives :

- la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur⁷⁷ ;
- la sous-commission départementale pour l'accessibilité aux personnes handicapées⁷⁸.

⁷⁷ Cette sous-commission est présidée par un membre du corps préfectoral (en principe le directeur de cabinet du préfet) ou son représentant et est composée du chef du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC), du directeur départemental de la sécurité publique ou du commandant du groupement de gendarmerie départemental selon les zones de compétence, du directeur départemental compétent, du directeur du SDIS (ou le plus souvent représenté par le « préventionniste » du SDIS) et, en fonction des affaires traitées, du maire de la commune concernée ou l'adjoint désigné par lui et des autres représentants des services de l'Etat dont la présence s'avère nécessaire pour l'examen des dossiers inscrits à l'ordre du jour.

⁷⁸ Cette sous-commission, présidée par un membre du corps préfectoral ou son représentant, est composée des directeurs départementaux compétents, de quatre représentants des associations de personnes handicapées et, selon les dossiers traités, de trois représentants des propriétaires et gestionnaires de logements, de trois

Les autres sous-commissions départementales concernent l'homologation des enceintes sportives⁷⁹, la sécurité des occupants des terrains de camping et de stationnement de caravanes, la sécurité contre les risques d'incendie de forêt, lande, maquis et garrigue, la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, la sécurité publique.

3.8.2.1. Les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur

Un rapport récent de l'IGAS et de l'IGA⁸⁰ a traité de la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur et a très largement abordé, sous cet angle, la question de la CCDSA. Le décret du 31 octobre 2014 (qui modifie le décret du 8 mars 1995) reprend une partie des préconisations de ce rapport en limitant la participation des agents des DDT, s'agissant des visites des ERP et des IGH, aux seules visites de réception des établissements recevant plus de 300 personnes. Par ailleurs, un arrêté du 20 octobre 2014 allège la fréquence de ces visites.

Parmi les autres recommandations de ce rapport, on relève celle qui vise à faire disparaître progressivement les commissions communales et/ou intercommunales, la commission d'arrondissement devenant ainsi la solution infra-départementale de droit commun, et celles qui visent à limiter la mobilisation importante de moyens de l'Etat en n'associant qu'exceptionnellement, sur demande du président ou à leur initiative, les services de police et de gendarmerie aux travaux de la commission et en retirant les DDT de la sous-commission départementale ERP-IGH (recommandation partiellement mise en œuvre dans le décret susvisé) ainsi que des commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales, sous réserve d'une contribution sous forme d'expertise si cela est nécessaire.

La mission invite à se référer à ce document⁸¹.

3.8.2.2. L'accessibilité aux personnes handicapées

La CCDSA joue un rôle central dans la mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité prévue par la loi du 11 février 2005 et son décret d'application du 17 mai 2006 qui prévoient qu'un contrôle des règles d'accessibilité doit être réalisé avant toute délivrance d'une autorisation de travaux ou d'autorisation d'ouvertures au public d'un établissement recevant du public (ERP).

représentants des propriétaires et exploitants d'établissements recevant du public, de trois représentants des maîtres d'ouvrages et gestionnaires de voirie ou d'espaces publics, du maire de la commune concernée ou de l'un de ses représentants.

⁷⁹ Voir notamment le rapport IGA-IGJS n°14060 (juillet 2014) relatif à la procédure d'homologation des enceintes sportives.

⁸⁰ Rapport n° 14047 sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, juin 2014, Philippe REY, Philippe BODINO, Aline DEPERNET, François SCHECHTER.

⁸¹ <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Securite-civile/Prevention-incendie-dans-les-immeubles-recevant-du-public-ERP-et-immeubles-de-grandes-hauteurs-IGH>

La CCDSA a ainsi pour mission de :

- donner un avis sur les demandes d'autorisation de travaux sur des ERP (travaux de construction d'établissement neufs ou travaux d'aménagement ou de réhabilitation découlant notamment de l'obligation de mise en accessibilité) ;
- donner un avis (conforme) aux demandes de dérogation aux règles applicables pour des travaux d'aménagement ou de réhabilitation ;
- procéder à des visites de contrôle préalablement à l'ouverture d'ERP.

Elle est, dans certains départements, également amenée à donner, à titre de conseil, un avis simple sur des dossiers ne relevant pas de ses compétences obligatoires (installations ouverts au public, voirie...).

Le nombre de dossiers à traiter et de visites à réaliser est très important (jusqu'à plusieurs centaines par année), il implique de nombreuses réunions et visites et a justifié la création de sous-commissions d'arrondissement pour répartir la charge de travail et maîtriser les délais. Cette situation était notamment due à l'obligation de mise en conformité des bâtiments existants à échéance du 1^{er} janvier 2015.

Prenant acte de impossibilité de respecter cette échéance en raison du retard accumulé depuis 2005, l'ordonnance du 26 juillet 2014 (prise sur la base de la loi d'habilitation du 10 juillet 2014) a simplifié et explicité les normes accessibilité et a sécurisé le cadre juridique de l'accessibilité en créant l'« agenda d'accessibilité programmée⁸² » qui, de fait, permet, sauf cas particulier, de repousser l'échéance du 1^{er} janvier 2015 de trois ans au maximum. Le décret d'application du 5 novembre 2014 dispose que la commission est appelée à formuler un avis sur ces agendas et à participer au suivi de leur mise en œuvre.

La sous-commission accessibilité de la CCDSA a une fonction qui n'est pas dissociable de l'ensemble de la gouvernance du dispositif de l'accessibilité. C'est donc dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance du 26 septembre 2014 que cette commission pourrait connaître des évolutions, ce qui dépasse le cadre de la présente mission. **En tout état de cause, le fonctionnement de la commission bénéficierait des mesures transversales proposées par la mission (notamment la dématérialisation du fonctionnement et la possibilité de différencier la procédure selon l'importance des enjeux).**

3.9. COMMISSIONS CONCERNANT L'EXERCICE D'UNE PROFESSION ARTISANALE

3.9.1. Commission des taxis et des voitures de petite remise

Créée par un décret du 13 mars 1986⁸³, la commission des taxis et des voitures de petite remise est chargée de formuler des avis sur les questions d'organisation, de fonctionnement et de discipline des professions concernées et peut également être consultée sur les problèmes relatifs à la formation professionnelle des conducteurs et à la politique du transport de personnes dans le ressort de sa compétence. Cette instance est déclinée sous deux

⁸² Ce document de programmation pluriannuel précise la nature et le coût des travaux à réaliser et engage le gestionnaire d'établissement qui le signe à réaliser les travaux dans un délai de un à trois ans.

⁸³ Décret n° 86-427 du 13 mars 1986 portant création de la commission des taxis et des voitures de petite remise.

formes : pour les communes de moins de 20 000 habitants, une commission départementale présidée par le préfet ou par son représentant, pour les communes comptant 20 000 habitants et plus, une commission communale constituée et présidée par le maire.

Cette commission, sous sa forme communale ou départementale, comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration, des représentants des organisations professionnelles les plus représentatives au plan local et des représentants des usagers.

La fonction la plus significative de cette commission était l'avis donné sur les attributions, par le maire (ou à Paris par le préfet de police), des autorisations de stationnement (« licence de taxi ») nécessaire à l'exploitation d'un taxi (décret du 17 août 1995). D'après les avis convergents des services préfectoraux, cette procédure n'est pas utile puisque les avis défavorables de la commission départementale ne sont guère suivis par les maires. Il était, par ailleurs, quelque peu hors normes qu'une décision du maire soit précédée d'un avis d'une commission présidée de droit par le préfet.

Dans le cadre de la réforme de la profession de taxi, un décret du 30 décembre 2014 a remplacé le décret du 17 août 1995 et abroge l'obligation formelle de consultation de la commission pour les autorisations de stationnement. Il apparaît, après consultation de la délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR), qu'un nouveau décret est en préparation sur la gouvernance de la profession, qui pourrait réintroduire un rôle de la commission en matière de fixation de nombre de place de taxis (sans examen individuel des demandes d'autorisation). La mission estime, en tout état de cause, qu'il serait préférable que la consultation soit organisée au niveau communal ou intercommunal dès lors qu'il s'agit d'une décision locale⁸⁴.

Recommandation n°26 :

***-Supprimer la commission départementale des taxis et des voitures de petite remise.
-Créer des commissions d'agglomération à partir de 20 000 habitants, présidées par le président de l'EPCI, à la place des commissions communales ; en dessous de ce seuil, la décision demeurant prise par la commune ou l'EPCI compétent sans consultation obligatoire d'une commission.***

3.9.2. La commission départementale de la sécurité routière (CDSR)

Régie par les articles R411-10 et suivants du code de la route, la commission départementale de la sécurité routière est consultée pour la délivrance d'agrément professionnels notamment en matière d'éducation routière (auto-écoles, établissements de formation des moniteurs de conduite, organismes et personnes chargées des stages de récupération de points), mais également en matière de fourrières (installations et gardiennages). Elle est aussi consultée sur les autorisations d'organisation d'épreuves et compétitions sportives. Elle peut être, enfin, sollicitée, sur tout autre sujet relatif à la sécurité routière (tels notamment que la mise en place d'itinéraires de déviation pour les poids lourds ou l'harmonisation des limitations de vitesse).

Cette commission, présidée par le préfet, comprend des représentants des services de l'Etat, des élus départementaux, des élus communaux, des représentants des organisations

⁸⁴ Sont désormais compétents en matière d'autorisation de stationnement des taxis sur la voie publique, le maire, le président du conseil de métropole ou le président de l'EPCI compétent.

professionnelles et des fédérations sportives et des représentants des associations d'usagers. Des formations spécialisées sont généralement constituées pour l'exercice de ses différentes compétences.

La CDSR connaît une évolution importante : un amendement gouvernemental a été récemment déposé au projet de loi pour la croissance et l'activité (loi « Macron ») visant à supprimer l'obligation de consulter la CDSR pour l'agrément des organismes d'éducation routière (article L213-1 du code de la route)⁸⁵. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur prévoit de renforcer prochainement la concertation avec les acteurs (auto-écoles, inspecteurs), s'agissant notamment des délais d'attente pour passer l'examen du permis de conduire et des délais de délivrance du permis. Pour ce faire, il sera créé transitoirement un comité de pilotage territorial du service public de l'éducation routière et du permis de conduire (SPERPC), dispositif déjà expérimenté dans cinq départements en 2014. Cette instance coexistera avec la CDSR jusqu'à que cette dernière soit rénovée, courant 2015, pour intégrer ces nouvelles modalités de concertation.

Cette évolution en cours qui vise à recentrer la commission sur son rôle de concertation, en limitant l'examen de dossiers individuels, est conforme à l'esprit du présent rapport. Resterait toutefois à la charge de la commission notamment l'examen pour avis des demandes d'agrément pour les installations et les gardiens de fourrières. La mission estime qu'il serait cohérent de supprimer tout avis obligatoire de la commission sur des demandes d'agrément.

Recommandation n°27 :

Dans le cadre du processus de rénovation de la CDSR, supprimer toute consultation préalable à la délivrance d'un agrément par le préfet.

3.9.3. Commission d'agrément en matière de dépannage d'autoroute

La circulaire du 25 avril 2013 relative à l'organisation du dépannage sur les autoroutes concédées et les ouvrages d'art concédés du réseau routier national prévoit que le préfet peut, dans l'examen des dossiers d'agrément⁸⁶ des entreprises de dépannage sélectionnées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art pour un secteur donné suite à un appel à concurrence, se faire assister par une commission d'examen des agréments, instituée par arrêté préfectoral, qu'il réunit sous sa présidence ou celle de son représentant.

Lorsqu'il est décidé de constituer une telle commission, elle est composée d'un représentant de la société concessionnaire d'un représentant des forces de police ou de gendarmerie, d'un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des représentants des organisations professionnelles représentatives et d'un représentant des usagers. Elle est amenée à se émettre également un avis sur les suspensions et résiliations de contrat.

⁸⁵ Selon l'exposé de l'amendement, la présence de professionnels dans une instance chargée de rendre un avis sur la demande d'ouverture d'un concurrent potentiel est susceptible de présenter un risque d'incompatibilité avec le droit communautaire de la concurrence

⁸⁶ Les principes régissant les délégations de service public, qui préside au choix du concessionnaire d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, impose en effet à ce dernier de soumettre à l'agrément préalable de la personne publique délégante, la société tierce à laquelle il envisage de confier par contrat l'exécution d'une partie de sa mission.

La mission estime que la constitution de cette commission, simple faculté donnée au préfet, est une garantie de neutralité et de bonne administration. Elle ne formule donc pas de proposition d'évolution.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LETTRE DE CADRAGE

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES

ANNEXE 1 :
LETTRE DE MISSION



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA SIMPLIFICATION

R

14 - 0 0 0 4 5

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT

Paris, le 01 AOUT 2014

à

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de
l'Administration

Objet : Réforme des commissions consultatives locales.

Pour préparer le repositionnement stratégique de l'Etat déconcentré, une feuille de route interministérielle a identifié neuf chantiers à conduire à court terme. La plupart d'entre eux ont pour finalité de renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux et leur permettre de dégager des marges de manœuvre dans l'accompagnement des projets. La rénovation de la concertation territoriale est un des leviers pour y parvenir.

Des efforts ont déjà été accomplis : par l'effet du regroupement des commissions consultatives ou par leur remplacement par des modes de concertation alternatifs, les ministères sont amenés depuis 2013 à réviser leur stratégie consultative. 25% des instances répertoriées en annexe de la loi de finances ont ainsi été supprimées.

Un mouvement similaire doit être engagé au niveau local où les commissions consultatives, le plus souvent présidées par le représentant de l'Etat, jouent un rôle fondamental pour réguler le développement économique par l'information du public et la concertation entre les acteurs du territoire. L'objectif est de contribuer à la qualité des décisions de l'administration par une prise en compte des intérêts protégés. Toutefois, l'expérience démontre que le formalisme excessif de certaines instances peut alourdir la prise de décision, freiner l'initiative locale et détourner l'Etat de son rôle intégrateur au profit d'une gestion purement administrative.

.../...

.../...

Sur la base des attentes des porteurs de projets, des retours d'expériences des services déconcentrés et des consultations des collectivités territoriales concernées, je vous demande de bien vouloir me proposer des actions pour moderniser ces modes de consultation afin de réduire les délais et accélérer les décisions. Vos propositions pourront utilement décliner les lignes directrices suivantes :

- fusionner les commissions traitant de sujets proches et dont la composition est similaire ;
- supprimer – ou du moins sortir du giron préfectoral – les commissions dans lesquelles l'Etat n'a pas de voix décisionnelle et se contente d'enregistrer des décisions pour le compte de tiers ;
- fixer une durée de vie limitée aux commissions dont les missions ne sont que conjoncturelles ;
- rendre facultative la consultation de certaines commissions ;
- intensifier le rythme de certaines formations et en professionnaliser la composition ;
- encadrer les délibérations dans des délais (deux mois pourraient constituer la période de référence) et poser le principe selon lequel un silence gardé pendant ce délai vaut avis favorable ;
- distinguer, parmi les dossiers soumis pour avis, les dossiers à enjeux des dossiers uniquement transmis pour information ;
- autoriser les délibérations à distance (dans des conditions préservant le caractère collégial) sur des dossiers urgents.

Vous pourrez faire appel à l'expertise des services centraux et déconcentrés des départements ministériels concernés par la gestion de ces commissions, en particulier à celle du secrétariat général du ministère de l'intérieur qui pourra vous apporter son concours pour établir la cartographie initiale et consolider les recommandations formulées par les préfets à l'occasion des exercices récents de simplification et de modernisation de l'action publique.

Vous rendrez compte régulièrement de l'avancée des travaux à la mission simplification constituée au secrétariat général du Gouvernement et au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Votre rapport est attendu pour fin novembre 2014.

Thierry MANDON



ANNEXE 2 :
LETTRE DE CADRAGE

**MISSION RELATIVE A L'EVOLUTION DES COMMISSIONS
CONSULTATIVES LOCALES**

Composition de la mission

IGA : Marie-Louise SIMONI, Frédéric PICHON, Jean-Patrick RIDAO

CGEIET : Pascal CLEMENT, Denis VIGNOLLES

CGEDD : Hubert GOETZ

CGAAER : Dominique FABRE, François-Gilles LE THEULE

IGAS : Michel RAYMOND

1- Contexte

Par lettre en date du 1^{er} août 2014, le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification auprès du Premier ministre, a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'une mission relative à la réforme des commissions consultatives locales.

Ce sujet fait partie des chantiers identifiés pour préparer le repositionnement stratégique de l'Etat déconcentré, renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux et leur permettre de dégager des marges de manœuvre dans l'accompagnement des projets.

Dans le cadre de la simplification de l'Etat, des efforts ont été conduits depuis la fin 2012 (circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012) pour regrouper ou remplacer les commissions consultatives par des modes de concertation alternatifs. Ainsi, depuis 2013 les ministères sont amenés à réviser leur stratégie consultative : 25 % des instances répertoriées en annexe de la loi de finances ont été supprimées.

Un mouvement similaire doit être engagé au niveau local où les commissions consultatives, le plus souvent présidées par le représentant de l'Etat, jouent un rôle fondamental pour réguler le développement économique par l'information du public et la concertation entre les acteurs du territoire. L'objectif est de contribuer à la qualité des décisions de l'administration par une prise en compte des intérêts protégés. Le formalisme excessif de certaines instances peut alourdir la décision, freiner l'initiative locale et détourner l'Etat de son rôle intégrateur au profit d'une gestion administrative.

La mission a rencontré le 19 septembre 2014 M. Emmanuel Jessua, directeur du programme de simplification pour les entreprises, assisté de M. Boris Bernabeu, sous-préfet, chargé de mission. Cette rencontre avait pour objet de définir les attentes du commanditaire et

les questions à étudier prioritairement, de convenir d'une méthodologie et de prévoir les différents temps de la mission.

2- Objectifs de la mission

La mission doit proposer une évolution des commissions administratives locales, le plus souvent présidées par le préfet, quelle que soit leur dénomination, tant dans leur utilité que dans leur durée et leur mode de fonctionnement, dans un souci de fluidification de la vie économique.

Les commissions dont le fonctionnement devra être examiné en priorité par la mission sont celles qui portent sur l'action économique, le financement des projets, l'accès aux filières d'emploi.

Cette priorité n'exclut pas de s'interroger sur les autres commissions, présidées par les préfets, dont le mode de fonctionnement ou l'existence doivent être revus en fonction des dernières évolutions intervenues à l'Etat et au sein des collectivités territoriales. Toutefois, la mission n'a pas vocation à intervenir sur les champs de la sécurité publique et de la lutte contre la délinquance.

Le bilan, l'analyse et les propositions de la mission devront prendre en compte les attentes des porteurs de projet, les retours d'expérience des services déconcentrés et les consultations des collectivités territoriales concernées.

Les actions proposées pour simplifier et moderniser les modes de consultation devront permettre de réduire les délais des instances et d'accélérer les décisions, selon les indications suivantes :

- supprimer les commissions où l'Etat n'a pas de compétence décisionnelle et enregistre seulement des décisions pour des tiers ;
- fusionner des commissions traitant de sujets proches et dont la composition est similaire ;
- fixer une durée limitée aux commissions traitant de questions conjoncturelles ;
- Encadrer les délibérations dans des délais stricts et poser le principe d'un avis favorable en l'absence de décision dans les délais ;
- simplifier le fonctionnement des commissions (notamment resserrer les délais pour rendre les avis et décisions ; recourir à la délibération à distance ; simplifier la désignation des membres...).

3- Organisation des travaux

La mission aura recours à l'expertise des services centraux et déconcentrés des départements ministériels concernés, et en particulier à celle du secrétariat général du ministère de l'intérieur pour établir la cartographie initiale et consolider les recommandations formulées par les préfets à l'occasion des derniers exercices de simplification et de modernisation de l'action publique.

A cet égard, des rendez-vous sont pris ou en cours au secrétariat général du ministère de l'intérieur et dans les différents ministères concernés par la mission.

Les délais impartis à la mission sont très courts : le bouclage des travaux devra intervenir à la fin de l'année. Dans ces conditions, il n'est pas attendu de rapport d'étape de la mission, mais des échanges réguliers avec le commanditaire et un premier point est prévu avec M. Jessua le 20 novembre à 14h30.

La mission s'attachera d'abord à faire l'état des lieux des commissions à examiner selon les priorités fixées ci-dessus (champ de la simplification économique). Elle analysera les dernières évolutions intervenues sur la base de la circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012 et des textes pris à la suite :

- **décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif et modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;**
- **décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif ;**
- **décrets du 6 juin 2014 de renouvellement pour une année des commissions intervenant dans différents secteurs ministériels.**

Elle prendra également en compte les différents travaux réalisés et orientations proposées par les ministères dans le cadre de la réforme territoriale et de l'évolution des compétences de l'Etat.

Elle veillera à articuler son analyse avec les projets de loi en cours, notamment en matière d'énergie et d'agriculture.

Ce travail devra permettre de fournir au commanditaire une série de propositions concrètes à mettre en œuvre rapidement. Il pourra également déboucher sur des modifications législatives et, bien évidemment, réglementaires selon la nature des évolutions préconisées.

Pour mieux cerner ces orientations, la mission pourra établir un questionnaire adressé à une dizaine de préfets et de responsables territoriaux comportant des questions ciblées sur les principaux points d'analyse et leur vision de l'utilité des évolutions envisagées.

4. Entretiens et déplacements

La mission conduira des entretiens avec :

- les interlocuteurs de l'Etat : conseillers des cabinets, directions d'administration centrales concernées, des préfets, des responsables des administrations déconcentrées ;
- des élus locaux et des associations d'élus (AMF, ADF...) ;
- des membres des ateliers collaboratifs réunis par le directeur du programme de simplification pour appuyer cette réflexion ;
- des représentants des entreprises (représentations professionnelles, porteurs de projet économiques...) ;
- des représentants des entreprises et des professionnels du monde agricole ;

- des représentants des chambres consulaires ;
- des représentants des usagers et associations participant aux principales commissions.

Elle rencontrera également des interlocuteurs susceptibles d'apporter leur expertise, notamment quand ils mènent une réflexion sur des sujets connexes (mission du préfet Duport relative aux procédures environnementales, mission de l'IGA sur configuration des métropoles, mission interministérielle sur la réforme territoriale...).

Une partie des entretiens de la mission se déroulera sur le terrain en fonction d'un échantillon combinant les différents interlocuteurs évoqués ci-dessus (Etat, élus, représentants des entreprises, des professions...). Ces entretiens pourront se dérouler dans un échantillon de départements permettant de mieux apprécier les problématiques des autorisations en matière d'ICPE industrielles et agricoles, en mettant notamment à profit les expériences en cours sur le certificat de projet et l'autorisation unique dans certaines régions (Champagne-Ardenne, Bretagne, Franche-Comté...). Des échanges pourront également intervenir dans des départements ayant déjà entamé une réflexion sur les commissions locales (Rhône-Alpes).

5- Calendrier

Pour une mise au point du rapport d'ici la fin de l'année, il faudrait disposer du bilan et des principales orientations au plus tard fin novembre : cela permettra de tester les futures préconisations avec les commanditaires et des interlocuteurs de niveau cabinets ministériels.

Une seconde réunion (de restitution) avec M. Jessua pourrait être programmée mi-décembre sur la base du rapport finalisé.

ANNEXE 3 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES

Premier ministre

Secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'état et de la simplification

- M. Pascal OTHÉGUY, directeur adjoint de cabinet
- M. Cédric GRAIL, conseiller « territoires »
- M. Gérard HUOT, conseiller « entreprises » et chef d'entreprise
- M. Jean-Pierre DUPORT, préfet honoraire, chargé d'une mission sur la simplification et l'accélération des procédures de construction

Secrétariat général du Gouvernement

- M. Emmanuel JESSUA, chef de la mission « simplification »
- M. Boris BERNABEU, adjoint au chef de la mission « simplification »
- M. Sylvain HUMBERT, chargé de mission

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

- Mme Anne BOSSY, chef du service de la modernisation (secrétariat général)

Ministère de la culture et de la communication

- M. Étienne EMMANUEL, adjoint au sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Secrétariat général

- M. Julien BOUCHET, directeur des affaires juridiques
- M. Antoine BERNARD, sous-directeur de la modernisation au service du pilotage et de l'évolution des services
- M. Stéphane BONNET, chef de bureau à la sous-direction de la modernisation (service du pilotage et de l'évolution des services)
-

Direction générale de la prévention des risques

- Mme Patricia BLANC, directrice générale
- M. Jean-Marie DURAND, adjoint à la directrice générale
- Mme Soraya THABET, directrice du cabinet de la directrice générale
- M. Baptiste LEGAY, chef du département « politique de gestion des déchets » (service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement)
- M. Thibault NOVARESE, adjoint au chef du département « politique de gestion des déchets » (service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement)
- M. Serge ARTICO, chef du bureau de la réglementation
- M. Jacques FAYE, chef du bureau de l'information préventive, de la coordination et de la prospective (service des risques naturels et hydrauliques)

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- M. Philippe GUILLARD, directeur général adjoint
- M. François RAYMOND, chef de service des affaires générales et de la performance

Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

- Mme Stéphanie DUPUY-LYON, sous-directrice de la qualité du cadre de vie
- M. Richard DANJOU, adjoint à la sous-directrice de la qualité de l'air et du développement durable dans la construction
- Mme Claire LEPLAT, adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat
- Mme Caroline VENDRYES, chef du bureau sites et espaces protégés
- Mme Elisabeth BASSET, adjointe au chef du bureau sites et espaces protégés
- Mme Marie VILLOT, chargée de mission au bureau sites et espaces protégés
- M. Colas DURLEMAN, chargé des affaires juridiques

Direction de l'eau et de la biodiversité

- M. Alby SCHMITT, adjoint au directeur
- M. Christian LE COZ, sous-directeur de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux
- M. Olivier MASTAIN, chef du bureau de la flore et de la faune sauvage (sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leurs milieux)
-

Direction générale de l'énergie et du climat

- M. Romain CAILLETON, adjoint au chef du service du climat et de l'efficacité énergétique
- M. Charles QUATREBOEUF, adjoint au chef du bureau de la synthèse (sous-direction des affaires générales et de la synthèse)
-

Autorité environnementale

- M. Philippe LEDENVIC, président
-

Direction générale de l'aviation civile

- Mme Emmanuelle PERILLAT, chef du bureau des impacts territoriaux et de l'intermodalité
-

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- Mme Virginie MADELIN, déléguée à la modernisation (secrétariat général des ministères économiques et financiers)
- M. Jean-Rémi GOUZE, sous-direction de l'action territoriale et du développement économique (direction générale des entreprises)
- M. Christian CAUVET, commissaire au redressement productif de Haute-Normandie
- M. Jean-Baptiste AVRILLIER, commissaire au redressement productif des Pays-de-la-Loire

Ministère de l'intérieur

Cabinet

- David COSTE, conseiller pour l'administration territoriale
- Annabelle VANDENDRIESSCHE, conseillère technique adjointe au conseiller pour l'administration territoriale

Secrétariat général

- M. Michel LALANDE, secrétaire général (novembre 2014)
- M. Joël FILY, préfet, chargé de mission auprès du secrétaire général

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- Mme Sophie THIBAUT, secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale
- Mme Magalie DEBATTE, directrice de projet, mission de la modernisation et de la simplification
- M. Laurent de GALARD, chargé de mission

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- M. Éric TISON, sous-directeur des libertés publiques
- M. Emmanuel CAYRON, adjoint au sous-directeur des libertés publiques

Direction générale des collectivités locales

- M. François PESNEAU, sous-directeur des compétences et institutions locales
- M. Stéphane BRUNOT, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales
- Mme Delphine DUFAURE-MALVES, sous-direction des finances locales et de l'action économique
- M. Bruno TRIQUENAU, chargé de mission « modernisation »

Délégation à la sécurité et à la circulation routières

- M. Frédéric TÉZÉ, adjoint au sous-directeur de l'éducation routière et du permis de conduire

Ministères chargés des affaires sociales

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- Mme Marie-Thérèse PELATA, directrice de projet, pôle « modernisation »
- Mme Hélène JUNQUA, directrice de projet, pôle « ARS »

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Claire DESCREUX, chef de service

Préfecture de Bourgogne

- M. Éric DELZANT, préfet de la région Bourgogne, préfet de la Côte d'Or
- M. François ROCHE-BRUYN, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)
- Mme Marie-Hélène VALENTE, secrétaire général de la préfecture de la Côte-d'Or
- M. Bernard LUC, chargé de mission d'appui aux réformes (SGAR)
- M. Pascal DURAND, directeur du pilotage et des opérations (Agence régionale de santé)
- Mme Corinne ETAIX, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- M. Alain SZYMCZAK, chef de l'unité territoriale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (UT-DREAL) pour la Côte-d'Or
- Mme Isabelle NOTTER, directrice régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

- Mme Patricia BARTHELEMY, chef de l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT-DIRECCTE) pour la Côte-d'Or
- Mme Stéphanie SCHAER, commissaire au redressement productif
- Mme Nathalie DEMPT, directrice régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
- M. Maclou VIOT, directeur régional adjoint de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- Mme Gisèle RECOR, directrice régionale des finances publiques
- Mme Anne PATRU, chef de la division de l'action économique et financière de la direction régionale des finances publiques
- M. Jean-Luc IEMMOLO, directeur départemental des territoires (préfecture de Côte-d'Or)
- M. Patrick THABARD, directeur des collectivités locales (préfecture de Côte-d'Or)
- M. Jacques FEVRE, chargé de mission « économie » de la préfecture de Côte-d'Or

Elus

- M Jean-Luc DELPEUCH, président de la communauté de communes du Clunisois

Représentants des organisations professionnelles

- M. Benoît WILLOT, président de la confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- M. Didier PRORIOL, secrétaire général de la confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- M. Francis LETELLIER, président de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)
- M. Jean LECOMTE, directeur de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Chambre de commerce et d'industrie

- M. Benoît de CHARETTE, président de la chambre régionale de commerce et d'industrie

Préfecture de Champagne-Ardenne

- M. Pierre DARTOUT, préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne
- M. Francis SOUTRIC, secrétaire général de la préfecture de la Marne
- M. François SCHRICKE, adjoint du secrétaire général aux affaires régionales
- M. Jean-Christophe VILLEMAUD, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- M. Matthieu RIQUARD, chef de l'unité territoriale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (UT-DREAL) pour la Marne
- M. Xavier BOUQUET, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- M. Daniel FLEURENCE, chef de l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT-DIRECCTE) pour la Marne
- M. Patrick CAZIN, directeur départemental des territoires (préfecture de la Marne)
- Mme Martine ARTZ, directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (préfecture de la Marne)

Préfecture de Seine-et-Marne

- M. Jean-Luc MARX, préfet de Seine-et-Marne
- M. Nicolas de MAISTRE, secrétaire général
- M. Yves SCHENFEIGEL, directeur départemental des territoires
- Mme Elisabeth ROLLAN-LAUNAY, directrice de la coordination des services de l'État
- M. Guillaume BAILLY, chef de l'unité territoriale de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (UT-DRIEE)
- Mme Odile LEMARCHAND, directrice du pôle gestion publique à la direction départementale des finances publiques
- Mme Dominique FORTEA-SANZ, chef de l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT-DIRECCTE)

Conseil général

- M. Jean DEY, vice-président du conseil général chargé de l'environnement
- M. Gérard EUDE, vice-président du conseil général chargé du développement économique
- Mme Véronique CHETANEAU, direction de la solidarité du conseil général

Chambres consulaires et chefs d'entreprise

- M. Jean-Pierre HUBERT, président-directeur général de la société Oury S.A., vice-président de la chambre de commerce et d'industrie
- M. Guillaume LEFORT, président de la commission "vie de l'entreprise" de la chambre d'agriculture
- M. Arnaud CHARLE, président-directeur général de la société A2C (granulats)

Région Aquitaine

- M. Jean-Denis de VOYER D'ARGENSON, directeur régional des finances publiques

Chambre de commerce

- M. Philippe LOISEAU, vice-président de la chambre régionale de commerce et d'industrie
- M. Nicolas GIROD, directeur général de la chambre régionale de commerce et d'industrie
-

Région Rhône-Alpes

- M. Jean-Philippe DENEUVY, directeur régional adjoint de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL)

Association des maires de France

- M. Alexis LASSEUR, chargé de mission