



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

LETTRE RECTIFICATIVE AU PROJET DE LOI

d'orientation des mobilités

NOR : TRET1821032L/Bleue-2

21 février 2019

Table des matières

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	14
TITRE I^{ER} – AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES MOBILITÉS POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS QUOTIDIENS DES CITOYENS, DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES	17
Chapitre I^{er} – Organisation plus efficace des mobilités dans chaque partie du territoire	17
Articles 1 ^{er} à 3 – Droit à la mobilité et compétences des autorités organisatrices des mobilités, versement mobilité, transformation du SYTRAL en établissement public.....	17
Chapitre II – Renforcer les autorités organisatrices de mobilité au service de l'intermodalité	48
SECTION 1 – COOPÉRATION ENTRE AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ.....	48
Article 4 – Rôle de chef de file de la région et comité des partenaires	48
SECTION 2 – PLANIFICATION EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DES PERSONNES ET DE TRANSPORT DES MARCHANDISES	55
Article 5 – Substitution des plans de déplacement urbains par les plans de mobilité	55
Chapitre III – Mobilité solidaire	70
Article 6 – Services de mobilité solidaire et aides individuelles à la mobilité.....	70
Article 7 – Dispositions en faveur de la mobilité des personnes en situations de handicap ou à mobilité réduite	78
Chapitre IV – Mesures spécifiques aux outre-mer	82
Article 8 – Dispositions relatives aux départements et régions d'outre-mer	82
TITRE II – RÉUSSIR LA RÉVOLUTION DES NOUVELLES MOBILITÉS	85
Chapitre I^{er} – Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques	85
SECTION 1 – OUVERTURE DES DONNÉES NÉCESSAIRES AU DÉVELOPPEMENT DE SERVICES NUMÉRIQUES DE MOBILITÉ.....	85
Article 9 – Accélération de l'accès à l'information multimodale : Mesures relatives à l'ouverture des données	85
Article 9 (suite) – Animation de la démarche d'ouverture des données	97
Article 9 (suite et fin) – Évaluation et contrôle de l'accès aux données et développement des services par l'ARAFER	104
Article 10 : Données sur les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite	108
SECTION 2 – SERVICES D'INFORMATION ET DE BILLETTIQUE MULTIMODALES	117
Article 11 – Services locaux d'information et de billettique multimodales.....	117
Chapitre II – Encourager les innovations en matière de mobilité	127

SECTION 1 – VÉHICULES AUTONOMES ET VÉHICULES CONNECTÉS	127
Article 12 – Circulation des véhicules à délégation de conduite	127
Article 13 – Accès aux données du véhicule et paramètres des systèmes de conduite.....	137
SECTION 2 – FAVORISER LES EXPÉRIMENTATIONS DES NOUVELLES MOBILITÉS	144
Article 14 – Dispositif de facilitation des projets innovants dans le domaine des mobilités	144
SECTION 3 – RÉGULER LES NOUVELLES FORMES DE MOBILITÉ ET RENFORCER LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES PLATEFORMES DE MISE EN RELATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE	148
Article 15 – Dispositions en faveur des mobilités partagées	148
Article 16 – Contrôle-sanction des voies réservées	161
Article 17 – Mesure relative à la régulation du covoiturage et du co-transportage de colis	172
Article 17 (suite et fin) – Mesure relative à la régulation des plateformes numériques de fret	177
Article 18 – Encadrement des nouveaux services de mobilité.....	179
Article 19 – Régulation des cyclomoteurs et cycles à pédalage assisté	185
Article 20 – Renforcement et sécurisation de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique	190
TITRE III – DÉVELOPPER LES MOBILITÉS PROPRES ET ACTIVES	201
Chapitre I^{er} – Mettre les mobilités actives au cœur des mobilités quotidiennes	201
Article 21 – Encadrement des engins de déplacement personnels.....	201
Article 22 – Mobilités actives, lutte contre le vol de cycles et stationnements vélo dans les gares, les pôles d'échanges multimodaux et les bâtiments	204
Chapitre II – Développer des infrastructures pour le déploiement des véhicules propres ...	215
Article 23 – Développement du réseau de recharge des véhicules électriques : Mesure relative au déploiement d'infrastructures de recharge ouvertes au public	215
Articles 23 (suite et fin) et 24 – Mesures relatives au droit à la prise pour les occupants de bâtiments d'habitation ou de bâtiments d'entreprise et transposition de la directive performance énergétique du bâtiment.....	223
Article 25 – Développement des énergies alternatives dans les transports.....	231
Chapitre III – Dispositions relatives à la promotion des usages propres et à la lutte contre la congestion.....	241
Article 26 – Forfait mobilité	241
Articles 27 et 28 – Faciliter l'établissement de zones à faibles émissions et le contrôle d'accès à ces zones.....	253
Chapitre IV – Améliorer le contrôle des acteurs du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur	266
Article 29 – Surveillance du marché des véhicules à moteur : Mesures relatives au renforcement de la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, des véhicules agricoles et forestiers, des véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi que des systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques et mesures relatives à la surveillance de l'étiquetage des pneumatiques	266
Article 29 (suite) – Mesures relatives à la surveillance du marché des émissions polluantes des engins mobiles non-routiers.....	272
Article 29 (suite et fin) – Mesures relatives à la lutte contre la désactivation des systèmes anti-pollution.....	276

TITRE IV – PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS.....	278
Article 30 – Programmation des investissements de l’État dans les transports	278
TITRE V – SIMPLIFICATION ET MESURES DIVERSES.....	283
Chapitre I^{er} – Renforcer la sûreté et la sécurité	283
Article 31 – Mesure relative au renforcement des sanctions à l'encontre des auteurs de violences ou d'outrage envers un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière	283
Article 31 (suite) – Mesure relative aux sanctions de l’usage du téléphone tenu en main et à l’aménagement des dispositions applicables à la rétention et à la suspension du permis de conduire	287
Article 31 (suite) – Mesure relative à l’extension du champ d’application des dispositions relatives à l’immobilisation et à la mise en fourrière des véhicules et de simplification et de modernisation des procédures applicables.....	292
Article 31 (suite) – Mesure relative à l’accès au système d’immatriculation des véhicules	300
Article 31 (suite et fin) – Mesure relative à la lutte contre la conduite sous l’emprise de l’alcool.....	305
Article 32 –Possibilité de recours à des équipes cynotechniques pour la détection d’explosifs pour les opérateurs de transport ferroviaire ou guidé.....	309
Article 33 – Adaptation du périmètre d’intervention du GPSR dans le cadre de l’ouverture à la concurrence du transport public en Île-de-France.....	313
Article 34 – Mise en œuvre du règlement européen 2016/424 relatif aux installations à câbles et simplification des règles relatives aux remontées mécaniques	319
Chapitre II – Améliorer la compétitivité du transport maritime, fluvial et ferroviaire	322
Article 35 – Cadre juridique des conventions de terminal	322
Article 36 – Création d’un établissement public local : Société du Canal Seine Nord Europe	329
Article 37 - 1° – Ordonnance sur les activités maritimes et fluviales : mesures relative à la navigation d’engins flottants et navires autonomes ou commandés à distance	333
Article 37 - 2° – Mesure relative au permis d’armement.....	337
Article 37 - 3° – Mesure relative à l’inspection de sécurité des navires	340
Article 37 - a) du 4° – Mesure relative à l’application de la convention internationale sur l’enlèvement des épaves	344
Article 37 - b) et c) du 4° – Mesures relatives à l’application des dispositions du recueil international sur la navigation polaire et du règlement européen relatif aux émissions de CO2 des navires.....	350
Article 37 - d) du 4° – Mesure relative à la transposition des amendements aux conventions du travail maritime de l’OIT pour la marine de commerce et la pêche maritime	355
Article 37 - e) du 4° – Mesure relative à l’activité des services privés de recrutement et de placement de gens de mer	359
Article 37 - 5° – Mesure relative à la dérogation à l’affiliation au régime spécial des marins d’habilitation et précisant le droit du travail applicable.....	362
Article 37 - 6° – Mesure relative à la définition du travail de nuit et la durée du travail des jeunes marins	365
Article 37 - 7° – Mesure relative aux règles applicables aux établissements flottants	368
Article 37 - 8° – Mesure relative à l’adaptation des règles relatives au bateau, à la navigation intérieure et au transport fluvial	370

Article 37 - 9° – Mesure relative à l’exercice par Voies navigables de France de sa mission de valorisation domaniale	377
Article 37 - 10° – Mesure relative aux fouilles de sûreté des navires	383
Chapitre III – Outils de financement, de régulation et de modernisation	386
Article 38 – Adaptation du principe de spécialité et constitution de filiales par la RATP	386
Article 39 – Volet social de l’ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP	390
Article 40 – Faciliter la mise en place de péages en flux libre	399
Chapitre IV – Mesures diverses	408
Article 41 – Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d’œuvre	408
Article 42 – Sécurisation juridique de certains points du protocole d’accord du 4 octobre 2017 signé par les partenaires sociaux de la branche du transport routier et par l’État	414
Article 43 – Favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et tirer les conséquences de l’absence de conclusion d’accords collectifs dans un délai déterminé.....	417
Article 44 – Conservation du domaine public ferroviaire.....	422
Article 45 – Abrogation de l’obligation de signalement sonore pour les aéronefs circulant sans personne à bord	425
Article 46 – Simplifier les règles applicables aux exploitants de services ferroviaires également chargés de la gestion d’une infrastructure	429
Article 47 – Simplifier les règles applicables aux entreprises ferroviaires exploitant des services sur certains réseaux locaux ou régionaux.....	432
Article 48 – Mettre en œuvre la faculté d’exonérer certaines entreprises de l’obligation d’être titulaire d’une licence d’entreprise ferroviaire.....	434
Article 49 – Simplifier la mise à disposition des installations de services ferroviaires inutilisées	437
Article 50 – Supprimer l’exigence de certification pesant sur certains conducteurs de trains	439

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Autres consultations ou concertation
1 ^{er}	Droit à la mobilité et compétences des autorités organisatrices de mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'Association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
2	Versement mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine
3	Transformation du SYTRAL en établissement public	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine
4	Rôle de chef de file de la région et comité des partenaires	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transport, France Urbaine, l'Association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
5	Substitution des plans de déplacement urbains par les plans de mobilité	Conseil national d'évaluation des normes Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	Le Groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'Association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine
6	Services de mobilité solidaire et aides individuelles à la mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transport, l'Union des transports publics et ferroviaires, la Fédération nationale des transports de voyageurs, Régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine, l'Association des petites villes de France, le Laboratoire de la mobilité inclusive et Wimoov.
7	Dispositions en faveur de la mobilité des personnes en situations de handicap ou à mobilité réduite	Conseil national d'évaluation des normes	Conseil national consultatif des personnes handicapées, le Groupement des autorités responsables de transport, la Fédération nationale des transports de voyageurs, l'Union des transports publics et ferroviaires, Régions de France, l'Assemblée des départements de France,

			l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine, l'Association des petites villes de France, le Laboratoire de la mobilité inclusive et Wimoov
8	Dispositions relatives aux départements et régions d'outre-mer	Conseil national d'évaluation des normes Assemblées des collectivités d'outre-mer	
9	Accélération de l'accès à l'information multimodale : - ouverture des données - animation de la démarche d'ouverture des données - évaluation et contrôle de l'accès aux données et développement des services par l'ARAFER	Conseil national d'évaluation des normes	Le groupe miroir issu des Assises de la mobilité, les représentants des transports aériens et maritimes, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
10	Données sur les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite	Conseil national d'évaluation des normes	Conseil national consultatif des personnes handicapées, le groupement des autorités responsables de transports, Régions de France, l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, les associations de personnes handicapées, les entreprises de services de mobilité
11	Services locaux d'information et de billettique multimodales	Conseil national d'évaluation des normes	Le groupe miroir issu des Assises nationale de la mobilité, Régions de France, le Groupement des autorités responsables de transport, les représentants des transports aériens et maritimes, les représentants des taxis et du covoiturage
15	Dispositions en faveur des mobilités partagées	Conseil national d'évaluation des normes Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	Le Groupement des autorités responsables de transports, les opérateurs de covoiturage et d'autopartage.
16	Contrôle-sanction des voies réservées	Conseil national d'évaluation des normes Commission nationale de l'informatique et des libertés Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	
17	Régulation du covoiturage et du co-transportage de colis et régulation des		Le groupe de travail « co-voiturage courte distance » issu des Assises nationales de la mobilité, les opérateurs de covoiturage, les

	plateformes numériques de fret		organisations professionnelles de transporteurs de marchandises, les plateformes numériques de fret
18	Encadrement des nouveaux services de mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Les principaux opérateurs de nouveaux services de mobilité
19	Régulation des cyclomoteurs et des cycles à pédalage assisté	Conseil national d'évaluation des normes	Les organisations professionnelles de taxi
20	Renforcement et sécurisation de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles	
21	Encadrement des engins de déplacement personnels	Conseil national d'évaluation des normes Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	
22	Mobilités actives, lutte contre le vol de cycles et stationnements vélo dans les gares, les pôles d'échanges et les bâtiments	Conseil national d'évaluation des normes Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	Fédération française des usagers de la bicyclette, le Club des villes et territoires cyclables, Union Sport et Cycles, Heureux Cyclage, Conseil national des professions automobiles, Régions de France, SNCF
23	Développement du réseau de recharge des véhicules électriques : mesure relative au déploiement d'infrastructures de recharge ouvertes au public	Conseil national d'évaluation des normes	
24	Mesures relatives au droit à la prise pour les occupants de bâtiments d'habitation ou de bâtiments d'entreprise et transposition de la directive performance énergétique du bâtiment	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	
25	Développement des énergies alternatives dans les transports		La Commission de régulation de l'énergie, les opérateurs du réseau gazier
26	Forfait mobilité	Conseil national d'évaluation des normes	Les acteurs de la mobilité, les associations d'élus, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), les représentants des salariés
27 et 28	Faciliter l'établissement de zones à faibles émissions et le contrôle d'accès à ces	Conseil national d'évaluation des normes	France Urbaine et les principales collectivités territoriales concernées

	zones	Commission nationale de l'informatique et des libertés Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	
30	Programmation des investissements de l'État dans les transports	Conseil économique, social et environnemental	
31	Mesure relative aux sanctions de l'usage du téléphone tenu en main et à l'aménagement des dispositions applicables à la rétention et à la suspension du permis de conduire	Comité interministériel de la sécurité routière Groupe interministériel permanent de la sécurité routière	
32	Possibilité de recours à des équipes cynotechniques pour la détection d'explosifs pour les opérateurs de transports ferroviaires ou guidés	Conseil national d'évaluation des normes	Le Groupement des autorités responsables de transports, l'Union des transports publics et ferroviaires, les opérateurs
33	Adaptation du périmètre d'intervention du GPSR dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport public en Île-de-France		RATP, Île-de-France Mobilités
35	Cadre juridique des conventions de terminal	Conseil supérieur de la marine marchande	L'Union des ports de France, l'Union nationale des industries de la manutention, l'Union des entreprises transport et logistique de France, l'Association des utilisateurs de transport de fret
38	Adaptation du principe de spécialité et constitution de filiales par la RATP		RATP
39	Volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP		Les organisations syndicales et les organisations professionnelles
40	Faciliter la mise en place de péages en flux libres		Le Groupe interministériel permanent de la sécurité routière, l'Association des sociétés françaises d'autoroutes
41	Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre	Conseil supérieure de la marine marchande	L'Union nationale des industries de la manutention, la Fédération nationale des ports et docks de la CGT

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Texte d'application	Administration compétente
2	Versement mobilité	Décret	
3	Transformation du SYTRAL en établissement public	Ordonnance	
4	Rôle de chef de file de la région et comité des partenaires	Texte réglementaire	
5	Substitution des plans de déplacement urbains par les plans de mobilité	Texte réglementaire	
9	Accélération de l'accès à l'information multimodale : - ouverture des données - animation de la démarche d'ouverture des données - évaluation et contrôle de l'accès aux données et développement des services par l'ARAFER	Décrets en Conseil d'État	Ministères de la transition écologique et solidaire, de l'économie et des finances, de la justice et des transports
11	Services locaux d'information et de billettique multimodales	Décret en Conseil d'État	
12	Circulation des véhicules à délégation de conduite	Ordonnance	Ministère des transports, ministre de l'économie et ministère de l'intérieur
13	Accès aux données du véhicule et paramètres des systèmes de conduite	Ordonnance	Ministère des transports, ministre de l'économie et ministère de l'intérieur
14	Dispositif de facilitation des projets innovants dans le domaine des mobilités	Ordonnance	
15	Dispositions en faveur des mobilités partagées	Décret en Conseil d'État Textes réglementaires	Ministère des transports et ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
16	Contrôle-sanction des voies réservées	Décret en Conseil d'État Textes réglementaires	Ministère des transports, ministère de l'intérieur et ministère de la justice
17	Régulation du covoiturage et du co-transportage de colis et régulation des plateformes numériques de fret	Décret en Conseil d'État Arrêté Ordonnance	Ministères des transports et de l'économie
18	Encadrement des nouveaux services de mobilité	Décrets en Conseil d'État	Ministère des transports et Ministère de la cohésion des territoires et

			des relations avec les collectivités territoriales
20	Renforcement et sécurisation de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique	Décret	Ministères du Travail, Solidarité et Santé, Écologie, Transports, Économie, et le Secrétariat d'État chargé du numérique.
22	Mobilités actives, lutte contre le vol de cycles et stationnements vélo dans les gares, les pôles d'échanges et les bâtiments	Décrets en Conseil d'État Décret	Ministère la transition écologique et solidaire et ministère de l'intérieur
24	Mesures relatives au droit à la prise pour les occupants de bâtiments d'habitation ou de bâtiments d'entreprise et transposition de la directive performance énergétique du bâtiment	Décret en Conseil d'État	Ministère de la Transition écologique et solidaire
25	Développement des énergies alternatives dans les transports	Ordonnance Décret	
26	Forfait mobilité	Décret	Ministères de la transition écologique et solidaire, des transports, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, du travail, des solidarités et de la santé et de l'intérieur
27 et 28	Faciliter l'établissement de zones à faibles émissions et le contrôle d'accès à ces zones	Textes réglementaires	Ministère de la transition écologique et solidaire Ministère de l'Intérieur
29	Surveillance du marché des véhicules à moteur	Ordonnances	
31	Mesure relative aux sanctions de l'usage du téléphone tenu en main et à l'aménagement des dispositions applicables à la rétention et à la suspension du permis de conduire	Décret en Conseil d'État	
32	Possibilité de recours à des équipes cynotechniques pour la détection d'explosifs pour les opérateurs de transports ferroviaires ou guidés	Texte réglementaire	
34	Mise en œuvre du règlement européen 2016/424 relatif aux installations à câbles et simplification des règles relatives aux remontées mécaniques	Ordonnance	
35	Cadre juridique des conventions de terminal	Décret en Conseil d'État	Ministère de l'économie et des finances et ministère des transports
36	Création d'un établissement public	Ordonnance	

	local : Société du Canal Seine Nord Europe		
37	Ordonnance sur les activités maritimes et fluviales	Ordonnance	
39	Volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP	Décret en Conseil d'État Arrêté	Ministère des transports et ministère du travail ministère des transports
40	Faciliter la mise en place de péages en flux libres	Décret en Conseil d'État	Ministère de la justice ministère de l'intérieur
41	Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre	Décret en Conseil d'État Décrets Arrêté	Ministère des transports, ministère du travail et ministère de l'action et des comptes publics
42	Sécurisation juridique de certains points du protocole d'accord du 4 octobre 2017 signé par les partenaires sociaux de la branche du transport routier et par l'État	Décret en Conseil d'État Décret Arrêté	Ministères des transports, de l'action et des comptes publics, du travail et des solidarités et de la santé
43	Conservation du domaine public ferroviaire	Ordonnance	Ministère des Transports

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La loi d'organisation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 a établi le cadre juridique général des transports en France et leur organisation. Or, depuis l'adoption de cette loi le secteur des transports a connu des évolutions majeures : augmentation considérable du nombre de voyageurs, extension des réseaux d'infrastructures notamment routières et ferroviaires, modification des usages (développement des mobilités partagées par exemple) et modification de la répartition des compétences entre autorités publiques avec la décentralisation. Enfin, la transformation numérique contribue également à cette évolution ouvrant la voie à de nouvelles offres de transport entre transport public et transport privé.

Il apparaît dès lors nécessaire de définir une nouvelle politique des mobilités pour répondre à ces nouveaux enjeux et aux nouvelles attentes des usagers.

État des lieux : l'inadaptation de l'offre actuelle de transports

Héritière de la politique d'équipement du pays au cours des Trente Glorieuses, la politique de l'État en matière de transport s'est souvent limitée à une politique de grandes infrastructures qui permettent de se déplacer plus vite et plus loin. Cette politique n'a pourtant pas suffi à répondre aux attentes de nos concitoyens pour leur mobilité.

Aujourd'hui, il faut, en effet, dresser le constat que les territoires dans toute leur diversité font face à une inadaptation de l'offre de transport :

- les zones urbaines qui bénéficient le plus souvent de réseaux de transports publics efficaces, mais souffrent de plus en plus de la congestion automobile et ont des difficultés pour développer l'offre de transport à destination des quartiers les plus fragiles ;
- les zones périurbaines, de plus en plus éloignées du cœur des agglomérations où se concentrent les emplois, dont les habitants souffrent de conditions de transport dégradées pour se rendre sur leur lieu de travail ou pour accéder à certains services ;
- les zones rurales où l'alternative à l'utilisation de la voiture automobile est souvent inexistante et où l'offre de transport ne permet ainsi pas de sortir de leur enclavement.

En outre, avec l'émergence de nouveaux outils numériques, les modes de transport et l'usage des transports traditionnels évoluent. C'est ainsi que se développent aujourd'hui les mobilités partagées ou des alternatives à la possession de son propre moyen de transport (covoiturage, autopartage, vélo ou voitures en libre-service). Par ailleurs, ces évolutions technologiques conduisent à envisager la mobilité dans une approche plus multimodale (parc relais, vélo et transport en commun) et les outils dont disposent les usagers leur permettent de choisir et comparer en temps réel l'ensemble des modes de transport qui sont à leur disposition.

Dans ce contexte, alors que la France est à présent dotée de grands réseaux d'infrastructures, il ne s'agit plus tant de créer des infrastructures ou des services de transport pour répondre à des besoins globaux, que de s'intéresser à la mobilité de chaque usager ou de chaque marchandise quel que soit le mode de transport utilisé.

Enfin, le transport reste aujourd'hui à l'origine de près de 30 % des émissions de gaz à effet de serre de notre pays et cette proportion a peu évolué ces dernières années, en fort contraste avec d'autres secteurs de l'économie française comme la production d'électricité ou l'industrie manufacturière. Dans ce contexte, la transition écologique constitue une priorité absolue face à l'urgence climatique et l'asphyxie croissante de nos agglomérations dans la continuité des engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris, du Plan Climat et de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

La nécessité de repenser notre politique de mobilité

➤ Une élaboration concertée du projet de loi

Pour répondre à l'ensemble de ces enjeux, le Gouvernement a pris l'initiative de lancer une large concertation de septembre à décembre 2017 qui a permis d'associer l'ensemble des acteurs du secteur et les citoyens-usagers des transports : les Assises nationales de la mobilité.

Six groupes de travail réunissant plus de 600 experts se sont ainsi réunis pendant cette période et ont formulé de très nombreuses propositions. Des propositions pouvaient également être formulées par tout citoyen au travers d'une plateforme participative.

Le présent projet de loi s'inscrit dans le prolongement des rapports de synthèses de ces travaux et des propositions qui y sont formulées.

Au-delà des conclusions des Assises nationales de la mobilité, le projet de loi prend également en compte les travaux de la mission confiée à Anne-Marie Idrac, Haute responsable pour la stratégie de développement du véhicule autonome.

Enfin, il convient de noter que ce projet de loi s'inscrit bien entendu en complémentarité avec la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire qui permettra de renforcer l'efficacité du système ferroviaire français pour améliorer la qualité du service aux usagers, tout en maintenant les standards de sécurité du réseau ferré français qui sont parmi les plus élevées au monde.

➤ Les priorités du projet de loi pour une transformation du secteur des transports

Dans ce contexte, le projet de loi présente six grandes ambitions :

- réussir la transition écologique et énergétique des mobilités : le projet de loi encourage les particuliers, entreprises et autorités publiques à acheter des véhicules propres, il prévoit des dispositions pour le développement des infrastructures de recharge de

véhicules électriques à la fois dans les bâtiments d'habitation et d'entreprises et sur la voie publique, ainsi que des stations de gaz naturel pour véhicules (GNV). Il renforce le contrôle des normes anti-pollution des véhicules. Il prévoit également des incitations au changement des comportements des usagers vers des mobilités plus propres : Il met en place un « forfait mobilité » pour les salariés et crée un dispositif de « zones à faibles émissions » pour limiter la congestion et la pollution dans les grandes agglomérations. Enfin, il promeut l'usage des modes actifs avec des dispositions contre le vol de cycles et le développement de stationnement sécurisés des cycles dans les bâtiments, les gares et pôles d'échanges multimodaux.

- améliorer la gouvernance des mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises : le projet de loi contribue à clarifier les compétences entre collectivités territoriales (communes, intercommunalités et régions) ;
- construire une programmation soutenable au plan national : le projet de loi sécurise le financement des projets d'infrastructures et opère des choix pour les infrastructures de niveau national ;
- réussir la révolution numérique des mobilités pour donner à chacun plus de choix de mobilité : le projet de loi présente ici quatre grandes priorités : permettre l'accès aux données nécessaires au développement des services de mobilité, accompagner le développement du véhicule autonome et encadrer et favoriser les nouvelles formes de mobilité ;
- lutter contre les exclusions et limiter les risques : le projet de loi renforce ainsi l'accessibilité des transports pour les personnes les plus fragiles et les personnes en situation de handicap, régule l'activité des plateformes numérique de fret et renforce la sécurité et la sûreté dans les transports.

TITRE I^{ER} – AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES MOBILITÉS POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS QUOTIDIENS DES CITOYENS, DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES

CHAPITRE I^{ER} – ORGANISATION PLUS EFFICACE DES MOBILITÉS DANS CHAQUE PARTIE DU TERRITOIRE

Articles 1^{er} à 3 – Droit à la mobilité et compétences des autorités organisatrices des mobilités, versement mobilité, transformation du SYTRAL en établissement public

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. DROIT À LA MOBILITÉ

La mobilité, essentielle pour les échanges et le fonctionnement quotidien des activités économiques, l'est tout autant pour l'intégration sociale et professionnelle des individus. Pouvoir se déplacer est synonyme d'accès aux biens, aux services et aux relations sociales, et donc d'accès aux droits.

La Déclaration universelle des droits humains intègre dès sa promulgation en 1948 le concept de droit à la mobilité, dont plusieurs articles font plus ou moins directement référence. L'article 13, notamment, dispose que « *toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État* », disposition par ailleurs reprise à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1966.

Dans la société française où le besoin de mobilité, à la fois des personnes et des biens, est en augmentation continue, et où un devoir de mobilité a également été institutionnalisé à travers la notion d'offre raisonnable d'emploi¹, elle reste toutefois en pratique inaccessible pour des millions de Français. Elle peut en effet l'être en raison d'inégalités d'accessibilité à la ville et aux emplois, tant en termes d'infrastructures que de services, mais aussi d'inégalités de capacité à se déplacer, pour des raisons notamment physiques, financières, sociales ou même cognitives. En ce sens, la mobilité se révèle rapidement comme un facteur important de discrimination, voire d'exclusion sociale ou territoriale.

¹L'article L. 5411-6-3 du code du travail résultant de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi dispose que : « Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de six mois, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres ».

Répondre à ces inégalités a constitué un axe fort de politique publique, notamment depuis l'institutionnalisation du droit au transport pour tous par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « loi LOTI ») en son article 2². Ce droit au transport s'est avant tout traduit par la recherche d'une couverture territoriale égalitaire des réseaux de transports collectifs.

Au regard de l'accroissement des situations d'exclusion, tant sociales que territoriales avec la problématique croissante de l'enclavement des quartiers de la politique de la ville, ce droit a été réaffirmé par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions³. Cette loi a permis de sensibiliser les autorités organisatrices de transport à la nécessité d'adopter des tarifs sociaux pour des catégories défavorisées. Elle cible en effet deux types de publics, les chômeurs en fin de droits et les jeunes demandeurs d'emploi, et fait appel à la concertation entre différents partenaires, sans toutefois préciser de cadre géographique ou juridique, et sans imposer d'obligation de résultats⁴.

Enfin, le droit au transport a été précisé dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »), qui institutionnalise le droit à une tarification sociale dans les transports publics urbains de voyageurs⁵. Toutefois, en pratique, cette disposition est appliquée de manière hétérogène, parfois pour des réticences d'ordre politique. L'hétérogénéité des situations se traduit par le fait que certaines autorités organisatrices de la mobilité (AOM) n'appliquent aucune réduction sociale tandis que d'autres pratiquent une gratuité totale et, entre ces deux extrêmes, de nombreuses AOM appliquent des réductions selon des modalités différentes. L'enquête du Groupement des autorités responsables de transport (GART) réalisée en 2005 estimait à 20 % la part des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) respectant la loi SRU. Une analyse similaire conduite à partir des données de la base « Transports collectifs urbains de province » (TCU) en 2009 par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions

² L'article dispose que : « la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite ainsi qu'en faveur de leurs accompagnateurs. Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation ».

³ L'article 133 de la loi dispose que : « dans le cadre de la mise en œuvre du droit au transport, une concertation entre l'État, les régions, les départements, les communes, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les directeurs d'entreprise de transport sera engagée, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, sur la mise en œuvre de mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans leur permettant l'accès aux transports collectifs. Le financement de ces mesures reposera sur la modulation des tarifs ».

⁴ Conseil d'État, février 2004, n° 255111, Association La raison du plus faible.

⁵ L'article 123 de la loi dispose que : « dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager ».

publiques (CERTU, intégré en 2014 dans le CEREMA) estimait ce taux à 49 % ; il est aujourd'hui de l'ordre de 64 %. Si cette progression est encourageante, reste que l'application de cette disposition est reconnue comme complexe et source de biais importants (application de la tarification pour les seuls résidents du ressort territorial, choix des titres de transport concernés, etc.).

Progressivement, considérant que les mesures prises selon les statuts sociaux n'étaient pas nécessairement les plus équitables, les autorités organisatrices ont introduit un critère de revenus. L'article 13 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion imposera d'ailleurs que les réductions tarifaires n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer.

L'évolution du cadre légal traduit *in fine* le souhait du législateur de voir évoluer les tarifications sociales des réseaux de transport public de tarifications « commerciales » (c'est-à-dire non liées aux ressources des usagers) à des tarifications « sociales » (prenant en compte le revenu des usagers) puis à des tarifications « sociales-solidaires » où ce revenu est ramené à la composition du ménage. Toutefois, ce principe de « tarification solidaire » reste à ce jour encore peu utilisé, de l'ordre de 12 % des réseaux urbains selon un recensement effectué par le CEREMA en 2016 (soit entre 24 et 29 réseaux).

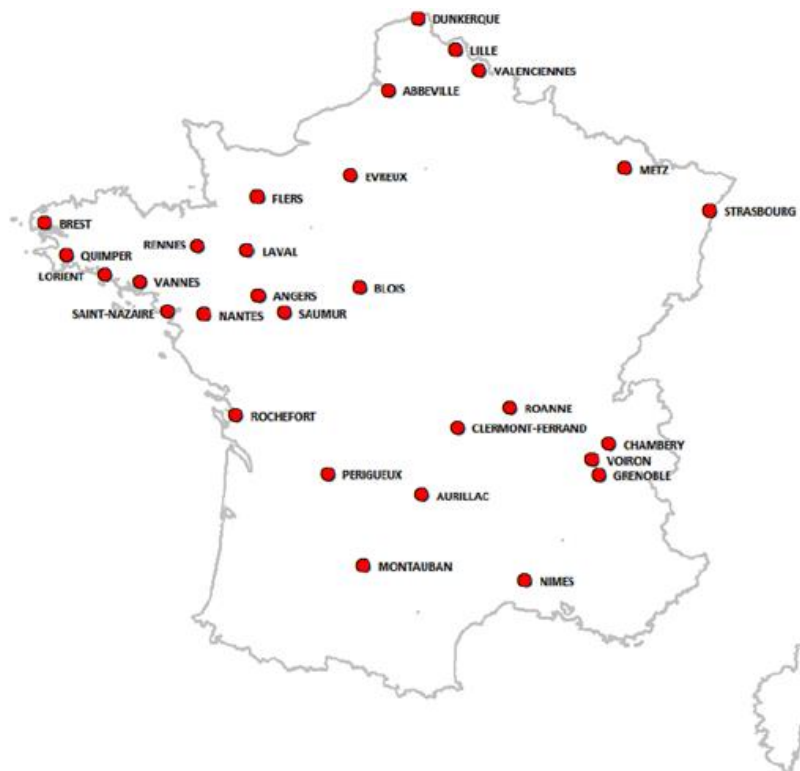


Figure 1: Réseaux français proposant une tarification solidaire en 2017

Le contrôle de l'effectivité du droit au transport suppose l'identification des acteurs publics qui en sont responsables. L'organisation administrative française en matière de transport collectif de voyageurs est régie par la loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI), complétée notamment par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ces lois successives ont centré les compétences publiques dans le domaine des transports autour d'un couple région-intercommunalité.

Selon ces textes de loi, les transports collectifs de voyageurs sont organisés par :

- l'État, qui organise les transports collectifs d'intérêt national, c'est-à-dire les transports interrégionaux et internationaux, qu'ils soient ferroviaires (TGV, grandes lignes), aériens ou maritimes ;
- les régions, compétentes pour les transports ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional (TER), lesquels peuvent aussi être organisés sur route (autocars). Les lois MAPTAM et NOTRe ont consacré le rôle de chef de file de l'intermodalité des régions et leur ont transféré la compétence, initialement confiée aux départements, d'organiser les services de transport routier non urbains (réguliers ou à la demande) et les services de transport scolaire, à l'exclusion de l'organisation de services publics de mobilité en matière d'autopartage, de covoiturage ou de vélo ;
- les départements, qui, au titre de leur compétence en matière de solidarité territoriale, peuvent contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. Ils organisent également les services de transport spécial des élèves et étudiants souffrant d'un handicap vers les établissements scolaires et universitaires ;
- les autorités organisatrices de la mobilité, qui organisent, outre l'organisation des services de transports collectifs réguliers et à la demande, le développement des modes actifs (vélo par exemple), des usages partagés de la voiture (covoiturage, autopartage, etc.) et de la logistique urbaine au sein de leurs ressorts territoriaux. Cette compétence est obligatoire pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération qui sont AOM par nature, compétence qu'elles assurent directement ou sous forme de syndicat. Elle est en revanche facultative pour les communautés de communes, qui peuvent choisir, selon le souhait de leurs communes membres, de ne pas se doter de cette compétence ou de l'exercer en tout ou partie, les communes gardant la faculté d'exercer cette compétence par elles-mêmes.

En dépit des efforts déployés, des facteurs exogènes aggravent ce phénomène d'exclusion à la mobilité, tels que le développement des emplois peu qualifiés hors des centres urbains et la pratique d'horaires « atypiques ». Les transports publics ne sont une solution pour se rendre au travail que pour une part décroissante des actifs pauvres (inadaptation en termes de fréquences et d'amplitudes horaires ou d'accès aux zones d'emplois en périphéries des agglomérations)

Par ailleurs, le développement massif des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) renouvelle la question de l'accès aux services et ressources comme alternative au déplacement physique, qui pourrait permettre de diminuer les mobilités subies et d'augmenter les mobilités choisies (concept de « démobilité »), nécessitant d'organiser la ville et le travail autrement (télétravail, décalage des horaires de travail, limitation des déplacements professionnels, déspecialisation des villes, lutte contre l'étalement urbain, etc.). Toutefois, il pose aussi la question d'autres compétences à mobiliser (capacité et facilité d'utilisation des TIC), de nature à aggraver les inégalités sociales si un accompagnement approprié n'est pas prévu.

Au final, l'affirmation du droit au transport aura avant tout permis d'améliorer significativement l'offre et le maillage des différents réseaux de transport collectif en France, y compris en matière d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite. À cet égard, le dispositif des schémas directeurs d'accessibilité instauré par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a constitué une étape importante pour inciter les autorités organisatrices de transports à réaliser les investissements nécessaires à la mise en accessibilité de leurs réseaux. En 2014, le dispositif des schémas directeurs d'accessibilité – agendas d'accessibilité programmée (SD'AP) a permis de relancer la dynamique enclenchée en 2005.

Au-delà, les mêmes défis d'accès à la mobilité se posent au niveau européen⁶, où l'on estime de 35 à 40 % la part d'individus rencontrant des difficultés pour se déplacer à pied, à vélo ou en transports en commun⁷.

À titre d'exemple, le Royaume-Uni oriente en priorité son action vers les personnes à mobilité réduite et les seniors ; il délègue pour cela une partie de la fourniture des services publics à la société civile au niveau local, finançant des initiatives communautaires (associations, volontariat) qui fournissent des solutions de mobilité, s'assurant par ailleurs par la loi que les opérateurs de transport respectent les normes d'accessibilité. L'outil de la tarification sociale est également utilisé, les personnes âgées et handicapées bénéficiant d'un « pass » leur permettant de se déplacer gratuitement sur l'ensemble du réseau de bus britannique, en dehors des heures de pointe (10 millions de bénéficiaires).

Le Danemark fait quant à lui le choix d'une approche globale et centralisée, privilégiant des solutions basées sur le *design universel*, qui désigne la conception d'environnements, d'équipements ou de technologies qui peuvent être utilisés par tous sans nécessiter d'adaptation spéciale (projets d'infrastructures, systèmes d'information, signalétique, etc.). Il impulse également fortement une acculturation de l'ensemble de la population (de même que l'ensemble des acteurs publics et associatifs) à la pratique du vélo et de la marche (liens entre

⁶ Les données qui suivent sont extraites de l'étude réalisée par le cabinet d'études et de prospective Chronos sur commande du Laboratoire de la mobilité inclusive, intitulé « Accès à la mobilité : étude internationale » (2014).

⁷ Données extraites du rapport "Accessibility - why we need it", ISEMOA (2011).

politiques de santé, politiques sociales et économiques) : la part modale du vélo y est de 18 % dans l'ensemble du pays, contre 3 % en France. La population danoise connaissant un important vieillissement, similaire à la France (17 % de la population ayant plus de 65 ans en 2012, projection de 24 % en 2050), un axe fort d'intervention publique vise les seniors (construction d'hébergements proches des transports en commun, tarifs réduits, services porte-à-porte pour les logements peu accessibles, etc.).

1.2. TERRITOIRES ET COMPÉTENCES

1.2.1. Évolutions introduites par les lois MAPTAM et NOTRe

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », ont opéré une profonde refonte de l'organisation des mobilités sur le territoire national telle qu'elle prévalait depuis la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite « loi LOTI ». Cette évolution se fonde désormais sur une répartition région/bloc communal pour l'exercice des compétences relatives au transport et à l'organisation de la mobilité.

Les autres évolutions sur le secteur des transports opérées par ces lois sont les suivantes :

La loi MAPTAM a reprecisé les notions de chef de filât associées aux départements, aux régions, aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels les communes ont transféré une compétence. Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, une collectivité chef de file est ainsi chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales dans l'exercice de compétences limitativement énumérées par le code général des collectivités territoriales.

Ainsi, aux termes des articles L. 1111-9 et L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et L. 1213-3 du code des transports, la région est chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transport, notamment en matière de systèmes d'information voyageur et de billettique. Elle est responsable du volet intermodal du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, qui intègre l'ancien schéma régional d'intermodalité - SRI). Ce schéma fixe notamment les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des transports.

La loi NOTRe a supprimé la clause de compétences générale des régions, départements et intercommunalités qui avait été rétablie par la loi MAPTAM et attribue des compétences spécifiques à ces entités. Le transport interurbain et scolaire, auparavant assuré par le département, relève désormais de la région.

Enfin, la loi NOTRe a remplacé la notion de périmètre de transport urbain (PTU), périmètre d'exercice de la compétence d'une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), par la notion de ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité (RTAOM).

1.2.2. Compétences d'autorité organisatrice des régions et des communes et intercommunalités

La redistribution des compétences autour du couple région/intercommunalités opérée par ces récentes réformes est la suivante :

➤ *La région, autorité organisatrice de transport (AOT)*

Depuis 2017, la région, dispose d'une compétence élargie d'AOT dans la mesure où elle s'est vu transférer la compétence d'organisation des transports routiers non urbains réguliers, à la demande et scolaires précédemment exercée par le département. À la différence des AOM (*cf. infra*) et du fait également de la suppression de la clause de compétence générale, cette compétence d'AOT n'inclut pas l'organisation de services de mobilité plus larges comme l'autopartage, le covoiturage ou le vélo. Par ailleurs, en tant que chef-de-file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports, la région est chargée de coordonner les modalités d'actions communes entre autorités organisatrices et de définir des règles générales relatives à l'intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité dans le cadre du SRADDET.

➤ *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transports, autorités organisatrices de la mobilité (AOM)*

En vertu des dispositions de l'article L. 1231-1 du code des transports, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon (qui possède un statut particulier) et les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité. Outre l'organisation des services de transports collectifs réguliers et à la demande comme pour les régions, ces autorités ont en charge le développement des modes actifs (vélo, marche), des usages partagés de la voiture (covoiturage, autopartage) et peuvent mettre en place des services de logistique urbaine en cas d'inadaptation de l'offre privée. Elles peuvent donc proposer un panel de services de mobilité, en plus de la desserte en transports collectifs.

Ainsi, au titre de leur compétence d'organisation de la mobilité, les AOM :

- organisent des services réguliers de transport public de personnes (article L. 1231-1 du code des transports) ;
- organisent des services de transport scolaire, notamment en se voyant transférer de droit les services régionaux préexistants qui se retrouvent intégralement inclus dans leurs ressorts territoriaux (articles L. 3111-5 et L. 3111-7 du code des transports) ;

- peuvent organiser des services de transport à la demande, ainsi que des services de transport de marchandises et de logistique urbaine en cas d'inadaptation de l'offre privée (article L. 1231-1 du code des transports) ;
- concourent au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés (vélo, marche) et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur (covoiturage, autopartage) (article L. 1231-1 du code des transports) ;
- doivent, en application des articles L. 1214-1, L. 1231-8 et L. 1231-9 du code des transports pour les AOM dont les ressorts territoriaux recoupent une agglomération de plus de 100 000 habitants, élaborer un plan de déplacements urbains, mettre en place un système d'information multimodal ainsi qu'un conseil en mobilité à l'intention non seulement des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants, mais aussi des publics spécifiques, notamment les personnes à mobilité réduite et les personnes âgées.

Aux termes des articles L. 5217-2, L. 3641-1, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, combinés à l'article L. 1231-1 du code des transports précité, cette compétence d'organisation de la mobilité est obligatoire pour les métropoles, la métropole de Lyon, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, qui sont AOM de plein droit. Dans ce cadre, elles assurent la compétence d'organisation de la mobilité directement, ou en se regroupant sous forme d'un syndicat mixte après transfert de la compétence à ce dernier.

Sur le territoire des communautés de communes, les communes sont AOM et peuvent choisir d'exercer librement la compétence, y compris de ne pas l'exercer, ou de la confier aux communautés de communes, par transfert des communes membres, dans le respect de conditions de majorité qualifiées précisées au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

Dans la région Ile-de-France, Ile-de-France Mobilités (anciennement le Syndicat des transports d'Ile-de-France) est l'autorité organisatrice unique, sous réserve des dispositions de l'article L. 2111-3-1 du code des transports. Elle exerce l'ensemble des missions ailleurs partagées entre les communes ou leurs groupements de communes et les régions.

1.2.3. Exercice de la compétence d'AOM sur le territoire

Dans le cadre du recensement des services de transport et de mobilité mis en place par les AOM effectué par le CEREMA, on dénombre à ce jour 330 AOM ayant mis en place des services de transports en commun, accompagnés ou non d'autres services de mobilité. Parmi celles-ci :

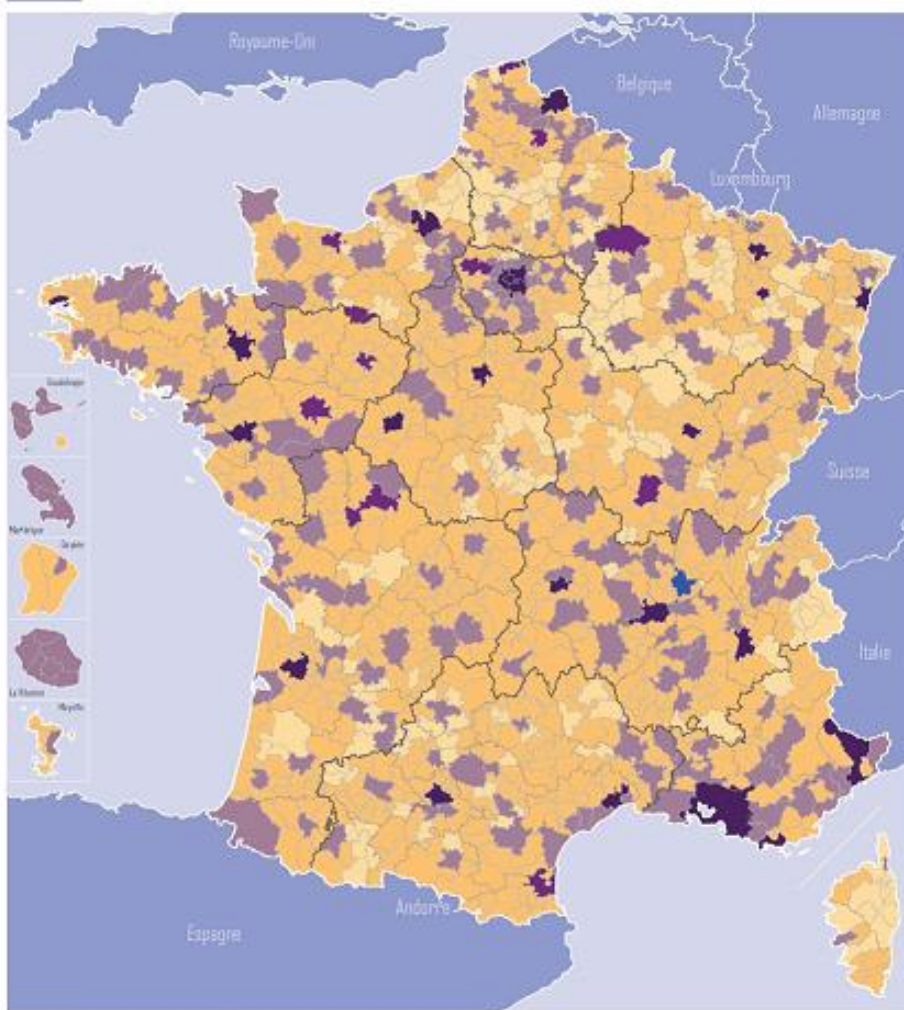
- toutes les communautés d'agglomération, des communautés urbaines ou des métropoles, seules ou en groupement, ont mis en place un service de transport en commun ;

- une trentaine de communautés de communes a mis en place un service de transport en tant qu'AOM. Une quarantaine fait partie d'un syndicat qui dispose d'un réseau de transport ;
- une soixantaine de communes a mis en place un réseau de transport en commun sur sa commune.

	AOM directe		AOM via syndicat		AOM sans service de transport		Total
	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	Nombre	Ratio	
Métropole	17	81%	4	19%	0	0%	21
Communauté urbaine	10	91%	1	9%	0	0%	11
Communauté d'agglomération	175	79%	46	21%	0	0%	221
Communauté de communes	35	3%	42	4%	932	92%	1009
Total	237	19%	93	7%	932	74%	1262



L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2018



LES DIFFÉRENTS TYPES DE ÉQUIPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

Métropoles Nombre : 21 Nombre de communes : 384 Population totale regroupée : 11 932 300	Communautés urbaines Nombre : 8 Nombre de communes : 323 Population totale regroupée : 2 433 987	Communautés d'agglomération Nombre : 222 Nombre de communes : 7 442 Population totale regroupée : 25 650 357	Métropole de Lyon Nombre : 3 Nombre de communes : 55 Population totale regroupée : 1 250 240
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique Nombre : 808 Nombre de communes : 20 767 Population totale regroupée : 8 278 318	Communautés de communes à fiscalité additionnelle Nombre : 281 Nombre de communes : 5 887 Population totale regroupée : 3 071 823		Communes isolées Nombre de communes : 4 Population totale regroupée : 6 258

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Intérieur, Ministère de la cohésion des territoires, Insee (Population totale en regroupement en 2016 - recensement 2015)
©DGCL - 2017 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - 02/01/2018
Impression

Carte des intercommunalités à fiscalité propre au 1er janvier 2018 – Source : DGCL

1.3. VERSEMENT TRANSPORT

Pour mener à bien leurs missions, les AOM ont la possibilité, en application des articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales, de prélever un impôt, le « Versement Transport » (VT), sur les employeurs dont un ou plusieurs établissements se situent au sein de leur ressort territorial. Le versement transport correspond à un pourcentage

de la masse salariale des employeurs. L'AOM en fixe librement le taux dans la limite d'un plafond qui varie selon la population du territoire couvert par l'AOM.

Ce prélèvement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains dans le ressort de l'AOM concernée. Il constitue aujourd'hui la principale source de financement des politiques locales de mobilité organisées par les AOM (47 % pour la province⁸ et 42 % pour l'Île-de-France⁹, en particulier le financement des transports en commun).

Sont redevables du versement transport les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, employant au moins onze salariés et situées dans le ressort territorial de l'AOM (article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales) ainsi qu'en région Île-de-France (article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales). L'assiette du versement transport est constituée par l'ensemble des rémunérations soumises à cotisation.

Les plafonds fixés par la loi s'échelonnent en province de 0,55 % à 2 %, et de 1,6 % à 2,95 % en Île-de-France.

	AOM de moins de 10 000 habitants	AOM entre 10 000 et 50 000 habitants	AOM entre 50 000 et 100 000 habitants	AOM de plus de 100 000 habitants
	-	0,55 %	0,55 %	1 %
Si décision de réaliser une infrastructure de transport en site propre	-	0,55 %	0,85 %	1,75 %
Si intercommunalité « bonus » ⁽⁷⁾	-	+ 0,05 %	+ 0,05 %	+ 0,05 %
Si au moins une commune touristique ⁽⁷⁾ au sein du ressort territorial de l'AOM	0,55 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %

En cumulant les différentes majorations prévues par la loi, le taux maximal applicable en province varie donc de 0,55 % à 2 %.

Plafonds de taux de versement transport fixés actuellement par la loi

En 2015, le montant du versement transport pour la province s'élevait à 3,7 milliards d'euros¹⁰ et celui de la région parisienne, à 3,8 Md€.

⁸ Chiffre de 2013 du Groupement des autorités responsables des transports (GART).

⁹ Chiffres de 2016 d'Île-de-France Mobilités.

¹⁰ Noté, ci-après, Md€.

1.4. CAS DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS POUR LE RHÔNE ET L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE (SYTRAL)

Le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) est un syndicat mixte de transport dit « SRU », à savoir un syndicat mixte issu de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ensuite codifié dans les articles L. 1231-10 et suivants du code des transports.

Les syndicats dits « SRU » associent plusieurs autorités organisatrices de transport, région ou AOM, et ont vocation à coordonner les services organisés par ces autorités, à savoir la tarification, la délivrance de titres de transport et l'information voyageurs. Ils peuvent également, en lieu et place de leurs membres, organiser des services publics de transport régulier ou à la demande, et assurer la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Le SYTRAL réunit la région Auvergne-Rhône-Alpes sur le territoire du département du Rhône (auquel la région s'est substituée suite à la loi NOTRe), la métropole de Lyon, les communautés d'agglomération de Villefranche-Beaujolais-Saône et de l'ouest rhodanien, la communauté de communes de l'est lyonnais et six communes autour de Lyon. Il se distingue des autres syndicats dits « SRU », dont la vocation essentielle est la coordination, car au titre de la faculté d'organiser des services pour ses membres, il gère par ailleurs et entièrement les réseaux urbains et interurbains situés au sein de son périmètre, dont le réseau des transports en commun lyonnais (TCL) qui est l'un des réseaux urbains les plus denses de France, avec une capacité particulièrement importante d'ingénierie et d'investissement.

Ses spécificités ont déjà été actées dans les lois récentes MAPTAM et NOTRe, avec des dispositions dédiées par exemple sur le versement transport. Ses statuts ont évolué en conséquence, la dernière évolution datant du 31 août 2017.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le droit au transport, tel que défini par le législateur et mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales, ne permet pas de couvrir l'ensemble des enjeux d'accès à la mobilité. En pratique, sur les territoires, la dimension sociale des politiques de transport est à concilier avec l'objectif environnemental majeur de report modal¹¹ de la voiture vers les transports collectifs, ces deux objectifs pouvant se révéler contradictoires voire concurrents, notamment en termes de plans d'action et de financements. En effet, l'augmentation de la mobilité des personnes les plus précaires et en insertion, davantage soumises à des horaires

¹¹ Le report modal étant entendu comme le report du trafic de passagers ou de fret d'un mode de transport vers un autre mode plus respectueux de l'environnement.

spécifiques (par exemple les personnes travaillant en horaires décalés) et représentées dans les zones peu denses souvent dépourvues de transports collectifs, suppose aussi des mesures facilitant un accès à la voiture particulière, ce qui soulève des enjeux environnementaux : émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique et émissions de polluants locaux, étalement de l’empreinte carbone, en particulier. Au-delà des questions écologiques, la croissance sans retenue de la mobilité pose aussi rapidement des limites économiques, non seulement aux efforts des personnes les plus modestes face à l’augmentation des prix de l’énergie (dont le carburant) mais aussi aux efforts des acteurs publics face à des investissements de décongestion en croissance et un modèle de financement des transports fragile et limité. Enfin, elle pose question sur les limites physiques des espaces urbains qui accueillent l’ensemble des flux (saturation des réseaux), lesquels tendent à réduire de plus en plus les zones accueillant les circulations motorisées, pour lutter contre des niveaux de pollution préoccupants.

Au regard de la conciliation complexe de ces objectifs environnementaux et sociaux, mais aussi de la priorité accordée dans la construction des réseaux aux zones les plus denses et aux flux les plus massifs, le report modal des zones denses est aujourd’hui nettement privilégié au détriment du volet social voire territorial, alors même que les publics visés par le droit au transport ne bénéficient pas ou très peu des transports collectifs, lesquels ne donnent de surcroît accès qu’à une partie des fonctions urbaines.

En outre, le droit actuel précise que le développement de services de transport est réalisé à partir de grands réseaux d’infrastructures de transport..

Une adaptation de la législation apparaît donc nécessaire pour préciser la notion de droit à la mobilité, pour tous et partout, et pour signifier que l’offre de services de mobilité doit être appréhendée y compris au sein de territoires éloignés de grands réseaux, sans lien systématique avec ceux-ci.

L’exercice de la compétence mobilité cible aujourd’hui la mise en place d’un réseau de transports collectifs. Ceci constitue un frein pour de nombreuses communes et communautés de communes situées en territoires peu denses, qui ne se saisissent pas de la compétence alors même que les enjeux de mobilité sont forts sur ces territoires et que d’autres solutions de mobilité que les transports collectifs pourraient y être apportées de façon beaucoup plus pertinente eu égard aux besoins des populations et aux spécificités du territoire.

Une adaptation et une clarification de la compétence d’organisation de la mobilité s’avère ainsi nécessaire, de façon à laisser aux collectivités le choix du service de mobilité, transport collectif ou autre, le plus adapté dans une organisation « à la carte » selon les caractéristiques locales., Il convient également de préciser le rôle et les modalités d’action des AOM dans les nouvelles formes de mobilité, notamment actives et partagées, pour élargir et sécuriser les outils à leur disposition et ainsi faciliter la mise en place de solutions de mobilité pour les territoires. Ce faisant, la loi vise une organisation plus efficace des mobilités, et exercée de manière effective par les autorités compétentes, notamment le bloc communal.

Dans ce changement de paradigme, la terminologie du « versement transport » n'apparaît pas assez explicite pour signifier la possibilité de financer par cet impôt l'ensemble des services de mobilité pouvant être mis en place par les AOM ; elle doit de ce fait être adaptée et sa finalité clarifiée.

Concernant le SYTRAL, le fait d'inciter les territoires péri-urbains et ruraux (aujourd'hui représentés par la région au sein du syndicat) à devenir AOM de plein exercice (voir la partie « dispositif retenu »), pourrait venir heurter la gouvernance et la pertinence du SYTRAL si les nouvelles AOM n'y adhéraient pas, venant émietter et démutualiser les réseaux de transports collectifs qu'il organise de longue date dans leur ensemble. Or l'importance des réseaux gérés et les investissements significatifs qu'ils impliquent, requièrent une gouvernance stable et unifiée garantissant la poursuite des actions menées sur le territoire concerné.

Cette gouvernance implique l'adhésion obligatoire des collectivités concernées ainsi que l'adaptation du périmètre d'intervention et des ressources fiscales des collectivités membres dans le cas où elles choisiraient de devenir AOM, à l'instar de ce qui existe en droit actuel pour la métropole de Lyon à titre dérogatoire au droit commun. Cela se justifie au vu des enjeux cités ci-dessus et ne peut résulter que de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il apparaît tout d'abord nécessaire de légiférer pour signifier que le droit au transport ne se limite pas à l'accès aux transports collectifs, avec une vision centrée sur l'infrastructure, mais s'entend également comme l'accès des personnes les plus vulnérables aux services et fonctions de proximité mais aussi à leur accompagnement quand cela est nécessaire. Au-delà de la dimension sociale du droit à la mobilité, il s'agit d'inscrire dans la loi la dimension territoriale de ce droit, afin que le développement de solutions de mobilité adaptées aux besoins de la population puisse être réellement pensé par une autorité publique en tout point du territoire.

Cette démarche s'inscrit de surcroît en cohérence avec la recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, qui recommande à cet égard aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux personnes concernées de bénéficier d'un soutien social approprié grâce à l'accès à des services et une information de qualité.

Par ailleurs, le projet de loi entend modifier le contenu et la répartition des compétences des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) afin d'encourager l'exercice de la compétence mobilité par la collectivité ayant la capacité et la volonté de le faire. Dans les territoires dont la démographie est peu dense, l'organisation de services de mobilité est souhaitable à un échelon plus large que celui de la commune, à savoir le niveau intercommunal (seul ou en groupement), et dans un choix de services « à la carte » en complément des réseaux structurants organisés par la région (qui pourront continuer à l'être pour éviter les effets de démutualisation). Cet objectif revêt un intérêt général.

En ce sens, il entend renforcer le couple intercommunalité-région dans l'organisation des mobilités et prévoir un schéma de gouvernance permettant l'exercice de la compétence par l'une ou l'autre collectivité, en privilégiant l'échelon intercommunal selon le choix des communes (en organisant le débat). Dans cette optique, il prévoit l'hypothèse où certaines communautés de communes ne pourraient ou ne souhaiteraient pas assurer l'organisation de la mobilité en raison d'un périmètre territorial trop restreint ((donc non pertinent au regard des enjeux de mobilités des habitants) ou par manque de ressources financières ou d'ingénierie. Dans ce cas, il serait permis à la région, déjà actrice des mobilités à un niveau local très fin en matière de transport scolaire, non-urbain et interurbain, de pouvoir intervenir pour développer des services locaux de mobilité.

La pertinence de cette intervention est de surcroît renforcée par l'élargissement, par ailleurs, de sa compétence d'AOT à toutes formes de mobilité à l'instar des autorités organisatrices de la mobilité, comprenant ainsi les mobilités actives et partagées. La région devient ainsi AOM régionale afin de couvrir l'ensemble des enjeux, pouvoir actionner l'ensemble des leviers de mobilité en complément des réseaux structurants de transport ferroviaire ou routier, et centrer sa politique sur les besoins et non les modes.

Afin d'organiser au mieux la complémentarité entre les échelons régionaux et intercommunaux, outre les dispositions de coordination prévues au chapitre II du présent titre du projet de loi, la région pourra toujours déléguer à un niveau inférieur l'ensemble de sa compétence mais désormais de manière assouplie pour encourager toutes les coopérations. De même, les communautés de communes pourront choisir de laisser à la région l'organisation des réseaux de transport collectif, simplifiant l'exercice de la compétence locale, évitant le transfert et la démutualisation de la commande publique pour les réseaux structurants. Les métropoles pourront par ailleurs abonder financièrement dans les services périurbains ferroviaires organisés par la région, afin de mieux articuler les différents réseaux structurants desservant un même territoire.

Enfin, afin d'inciter à exercer directement la compétence à une échelle plus large que les communautés de communes, notamment en périphérie des grandes agglomérations ou métropoles à l'échelle des déplacements du quotidien, et pour mutualiser les moyens et les efforts de collectivités, le projet de loi privilégie les syndicats mixtes regroupant plusieurs intercommunalités pour exercer la compétence d'organisation de la mobilité, et ce par deux leviers :

- d'une part, il prévoit que la compétence d'AOM exercée par la région revienne à un syndicat mixte en cas de création ou d'extension de celui-ci ;
- d'autre part, il les autorise à réduire le versement transport dans les intercommunalités membres moins denses et/ou présentant un moindre dynamisme économique, afin de ne pas faire payer aux territoires périurbains les transports collectifs « lourds » mis en place dans les cœurs d'agglomération. Cette disposition est de nature à lever l'un des freins actuels au regroupement des intercommunalités à une échelle plus pertinente.

La combinaison de ces mesures vise *in fine* à permettre le développement au plus près des territoires, de solutions de mobilité adaptées et ainsi la couverture des différents besoins de mobilité, avec une attention particulière portée à l'accès à l'emploi et à la formation des populations fragiles¹².

La transformation du versement transport en « versement mobilité » vise à clarifier et donc faciliter le financement par les AOM des nouvelles mobilités (vélo, covoiturage, autopartage, etc.), même si sa levée sera clairement conditionnée à la mise en place d'un service régulier de transport public, induisant des dépenses conséquentes en fonctionnement et investissement.

Enfin, afin de ne pas fragiliser le fonctionnement du SYTRAL, déjà dérogatoire et traité de manière spécifique dans les récentes lois, par les évolutions proposées dans le présent projet de loi en matière de gouvernance, sa transformation en établissement public local vise à pérenniser la structure dans sa composition, sa gouvernance et ses ressources fiscales, et permettre ainsi une forte capacité d'anticipation des investissements, indispensable en raison de l'importance du réseau de transports qu'il gère au quotidien. L'adhésion obligatoire des collectivités qui le composent (facultative actuellement) répond à cet impératif de stabilité, de nature à sécuriser l'organisation des services de transports collectifs, telle qu'elle existe de manière structurante et de longue date sur ce territoire, tout en permettant aux collectivités locales et leurs groupements d'exercer librement la compétence AOM sur leur ressort territorial dans les domaines non couverts par le SYTRAL, comme les mobilités actives ou partagées. Des ordonnances sont prévues afin de laisser le temps de la concertation avec l'ensemble des parties prenantes quant aux dispositions finales relevant de la loi.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu dans le texte de loi est présenté ci-dessous par thème.

3.1. DROIT À LA MOBILITÉ

Pour les raisons évoquées, il est proposé de requalifier, dans le code des transports, le droit au transport en droit à la mobilité, permettant de signifier que les politiques menées sur les territoires ne se limitent pas au transport et au déplacement mais conçoivent la mobilité comme plus complexe, intégrant un ensemble de contraintes propres à chaque individu et permettant de réaliser des activités, notamment économiques. Il est également prescrit que la programmation seule des infrastructures ne suffit pas pour assurer le maillage des territoires peu denses mais que le déploiement de services de mobilité, par l'organisation de solutions de mobilité répondant aux besoins de déplacements de la population, y est également essentiel. Cela vise en particulier à élargir la palette d'outils à disposition des AOM pour soutenir dans

¹² Un traitement spécifique de ces problématiques est réalisé dans le chapitre 3 « Mobilité solidaire » du titre 1^{er} de la présente étude d'impact.

ces territoires des solutions concrètes et moins « lourdes » que les transports en commun plus adaptés aux centres urbains, par exemple en matière de mobilités actives, partagées ou de transport organisé à la demande des usagers.

Ces modifications s'articulent avec la capacité donnée par le présent projet de loi (dans le chapitre III du titre I) aux autorités organisatrices de la mobilité d'organiser ou de contribuer au financement des services de mobilité à caractère social, mais aussi la possibilité qui leur serait faite d'élaborer et de mettre en œuvre, avec les autres acteurs territoriaux concernés, un plan d'action pluriannuel commun au service de la mobilité des plus fragiles.

3.2. DÉFINITION ET COMPÉTENCE DES AOM ET DE L'AOM RÉGIONALE

3.2.1. À l'échelle régionale

La région AOT devient autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR), étendant sa compétence à l'ensemble des outils et solutions de mobilité comme les autorités organisatrices de la mobilité issues du bloc communal, pour les besoins et enjeux d'intérêt régional notamment le maillage. Un nouvel article L. 1231-3 lui est dédié. Ce faisant, la Région se voit doter de l'ensemble des leviers d'actions pour assurer les déplacements du quotidien sur les territoires dans toute leur diversité, en complément et optimisation des lignes de transport collectif : premier(s) ou dernier(s) kilomètre(s), location de vélo à assistance électrique dans les pôles d'échange, itinéraires de covoiturage pour les flux moindres *etc.*

La région en tant qu'AOMR et, le cas échéant, en tant qu'AOM sur le territoire d'une communauté de communes peut toujours déléguer sa compétence, cette délégation étant assouplie comme ce qui existe pour le transport scolaire : sur tout ou partie des missions (et non l'intégralité de la compétence comme en droit actuel¹³), et à tout autre EPCI, collectivité territoriale ou AOM. Cette souplesse permettant d'adapter finement la coopération entre les échelons local et régional selon les attentes, les économies d'échelle et les volontés de chacun. A titre d'exemple, cette faculté ouvrirait ainsi la possibilité à une ou plusieurs AOM, sur demande, de se voir déléguer par la région la création d'un service de car express ou de covoiturage dépassant leur propre ressort territorial, sans se voir confier pour autant l'ensemble des lignes routières régionales.

La possibilité est donnée aux AOM métropolitaines de contribuer financièrement à un surcroît d'offre ferroviaire, soit en desserte régionale soit en service en gare, pour leurs besoins

¹³ L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales dispose : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État ».

propres. À noter que cela vient en complément du chapitre II (coordination) du présent titre, qui autorise les syndicats mixtes dits « SRU » de coordination à organiser de manière facultative des services ferroviaires, pas que routiers, en lieu et place de la région.

3.2.2. À l'échelle locale

➤ *Dispositif retenu*

Dans l'objectif d'une organisation la plus pertinente et effective des mobilités sur chaque partie du territoire, le projet de loi introduit un mécanisme de « recherche » de la collectivité à la fois en volonté et en capacité d'exercer la compétence :

- la communauté de communes de préférence, seule, ou en adhérant à un syndicat ;
- ou la région, à compter du 1er janvier 2021, celle-ci étant déjà actrice aujourd'hui des mobilités au niveau local en matière de transport scolaire, non-urbain et interurbain.

Le dispositif organise pour ceci le débat au sein des communes, qui peuvent transférer la compétence à leur communauté de communes jusqu'au 30 septembre 2020, par délibération.

Si le transfert à l'intercommunalité n'est pas intervenu par choix des communes, la région devient AOM sur le territoire des communautés de communes concernées, et y exerce librement l'ensemble des attributions relevant de la compétence d'organisation de la mobilité, en préservant néanmoins les services déjà organisés à cette date et que ces dernières souhaiteraient continuer à assurer (ainsi que prélever le versement transport associé), après en avoir informé la région. Ceci afin de préserver les services mis en place par les communes, qui sont en pratique très peu nombreux.

Il demeurera, toutefois, possible au bloc communal de se saisir ultérieurement de la compétence, selon des modalités spécifiquement déterminées. Le projet de loi prévoit ainsi qu'en cas d'évolution majeure de l'exercice de la compétence (fusion avec une communauté de communes ou de création d'un syndicat mixte), qui viendrait renforcer la capacité du bloc communal à exercer la compétence, les communautés de communes sur le territoire desquelles la région intervient peuvent demander le transfert de compétence d'organisation de la mobilité qui est alors de droit. Il convient toutefois de préciser que ce mécanisme de réversibilité de la compétence devrait être, dans les faits, limité (très faible évolution de la carte intercommunale observée depuis la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) imposés par la loi NOTRe).

Dans ce cas, il est prévu dans un délai de 18 mois le transfert de droit à cet EPCI par la région des charges et biens qu'elle a mobilisés durant l'exercice de cette compétence. À l'occasion de ce transfert, la communauté de communes se voit également transférer par un mécanisme de droit commun les éventuels services que les communes avaient souhaité continuer à organiser.

Les modalités financières du transfert de la région à l'EPCI font l'objet d'une convention entre les deux parties, voire, en cas de désaccord, d'une évaluation proposée par une commission locale pour l'évaluation des charges et ressources transférées (dites « CLERCT », créées par la loi NOTRe). Pour éviter les situations persistantes de blocage, à défaut d'accord de la CLERCT, le préfet de région sera compétent en dernier recours pour déterminer le montant de ces dépenses.

Ce mécanisme a ainsi vocation à encourager l'exercice de la compétence à l'échelle la plus pertinente et efficace selon le territoire, ses besoins, moyens et la priorité politique. L'encouragement à la prise de compétence par *a minima* la communauté de communes (seule ou en groupement) s'inscrit de surcroît en continuité avec l'évolution de la carte intercommunale prescrite par la loi MAPTAM, qui vise à mettre en cohérence les périmètres administratifs des EPCI et les bassins de vie.

Exercice de la compétence d'AOM et d'AOM régionale

La gestion des mobilités serait ainsi assurée à deux niveaux par :

- la région, qui dispose d'une compétence de maillage régional, que ce soit en TER, en cars interurbains (comme c'est le cas actuellement en tant qu'AOT en vertu des articles du code des transports L. 3111-1 et L. 3111-7 pour le transport scolaire) et demain, par exemple, en covoiturage ou en vélo (en tant qu'AOM), complément utile pour les déplacements entre EPCI sur des flux moindres ;
- les EPCI, en charge de l'organisation de la mobilité locale sur leur ressort territorial. Dans certains cas, lorsque le bloc communal ne s'estimerait pas en mesure d'exercer la compétence ou ne le souhaite pas, la région pourrait intervenir sur son ressort territorial afin d'y développer des solutions de mobilité adaptées, dans la continuité de l'exercice de sa propre compétence.

Les compétences, dont disposeraient les AOM et la région à l'issue de la loi, seraient donc les suivantes :

- services réguliers de transport public de personnes ;
- services de transport à la demande ;
- services de transport scolaire ;
- services relatifs aux mobilités actives : vélo, marche ;
- services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur : autopartage et covoiturage ;
- services de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité pour les personnes fragiles (ce dernier étant introduit par le chapitre III du présent titre relatif à la mobilité solidaire) ;

- services de conseil en mobilité pour les employeurs et gestionnaires d'activités générant des flux de déplacement importants ;
- services de transports de marchandises et de logistique urbaine, en cas de carence de l'offre privée.

Ce panel de solutions permet ainsi de clarifier une organisation « à la carte » de la compétence et d'introduire une plus grande souplesse dans sa mise en œuvre.

Dans cette même logique, les régions auraient la capacité de déléguer un ou plusieurs services de mobilité à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou une autre AOM. A titre d'exemple, cette nouvelle faculté ouvrirait ainsi la possibilité à une ou plusieurs AOM, sur demande, de se voir déléguer par la région la création d'un service de car express ou de covoiturage dépassant leur propre ressort territorial.

Les AOM peuvent toujours offrir un service de conseil en mobilité individualisé pour certains publics, un service de conseil aux employeurs et un service de logistique.

Sont inclus dans ses missions générales :

- la planification et l'évaluation de sa compétence, par exemple au travers du plan de mobilité (ex-plan de déplacements urbains) ou du plan de mobilité rurale ;
- la responsabilité d'instaurer un dialogue avec l'ensemble des acteurs du territoire (ou territoires voisins) concernés par la mobilité.

Il s'agit ici d'inscrire dans les attributions de l'AOM la mise en réseau des différents acteurs des territoires pour diagnostiquer les besoins, co-construire des solutions, mutualiser des moyens (public, privé marchand ou associatif) et évaluer l'efficacité des solutions mises en œuvre en matière de mobilité. Il s'avère en effet, en particulier dans les territoires périurbains et ruraux, que les solutions les plus pérennes sont souvent issues ou d'une co-construction entre la collectivité et d'autres partenaires, qu'ils soient générateurs de déplacements (pôles hospitaliers, employeurs, commerces...), financeurs (employeurs) ou pourvoyeurs de solutions (associations, garagistes, facteurs, etc.), chacun apportant sa contribution pour cibler précisément les besoins ou mutualiser les ressources.

La région d'Île-de-France, qui dispose d'une organisation spécifique en droit actuel, se voit appliquer les grands principes de la loi : aux termes de l'article L. 1241-1 du code des transports, le Syndicat des transports d'Île-de-France, renommé Île-de-France Mobilités, exerce l'ensemble des compétences ailleurs dévolues à plusieurs autorités organisatrices, sous réserve des compétences qu'il peut déléguer à des collectivités (article L. 1241-3) et des compétences de l'État pour la liaison CDG Express (article L. 2111-3-1). Ainsi Île-de-France Mobilités exerce à la fois les compétences d'une AOM classique (lignes de bus, de tramway, de métro) et celle de la région (RER, Transilien, bus interurbains en grande couronne – Optile) sur le territoire de la région d'Île-de-France.

À noter également la particularité que pour la région d'Île-de-France, l'article L.1241-1 prévoit que le STIF (Île-de-France Mobilité, à compter du lendemain de la publication de la présente loi) peut organiser des services publics de location de bicyclettes et d'auto-partage, sous réserve de l'inexistence de tels services publics. Le Syndicat Autolib Vélib Métropole, qui regroupe 103 communes de la région dont la Ville de Paris, gère ainsi l'exploitation du service de location de bicyclettes Vélib et d'auto-partage Autolib. Le 21 juin 2018, le Syndicat Autolib Vélib Métropole a cependant voté la fin du service Autolib.

➤ *Options non retenues*

L'option de rendre un échelon compétent de droit, que ce soit l'intercommunalité ou la région, plus simple à appliquer car ne nécessitant pas de mécanisme local de « débat ou choix », n'a pas été retenue car elle ne garantissait pas que le niveau de collectivité retenu de manière uniforme sur le territoire soit partout en capacité (technique ou financière) et en volonté d'agir. Cela aurait ainsi pu aboutir à la situation actuelle, à savoir des AOM qui existent en droit mais n'exercent pas leur compétence de manière effective, revenant donc à ne pas garantir que des services de mobilité se développent dans les territoires. Le schéma retenu permet à la fois de « libérer » les initiatives des régions, qui sont un bon échelon de mutualisation en moyens financiers et en ingénierie, notamment pour le support numérique de nouvelles formes de mobilité, et de préserver celles des communes qui agissent, ce que ne permet pas la compétence obligatoire au niveau EPCI.

Il a donc été estimé que la solution unique ne garantissait pas l'action des collectivités sur le terrain, et que le mécanisme retenu était davantage de nature à poser les bases d'un débat de fond sur les besoins et moyens pour agir, et à faire émerger des solutions. De plus pour un certain nombre de communautés de communes, il est estimé que le regroupement pour la compétence mobilité en syndicat est la bonne solution, intermédiaire entre les deux échelons. Cette association ne peut résulter que de la libre volonté des intercommunalités, après un débat politique.

Enfin, si la région paraît légitime pour intervenir sur le territoire des communautés de communes, le fait de rendre obligatoire cette intervention quel que soit le cas de figure apparaît disproportionné. Il est préféré une prévalence accordée aux communautés de communes disposant d'une connaissance plus fine du territoire, qui d'une part bénéficient du choix initial de prise de compétence à travers l'expression de ses communes membres et peuvent d'autre part, dans des cas certes limités, reprendre la compétence à la région.

Le schéma retenu permet ainsi *in fine* de conserver l'équilibre région / intercommunalité issu de la loi NOTRe, tout en laissant le choix aux acteurs locaux du niveau pertinent d'exercice de la compétence selon les spécificités du territoire..

Sur le mécanisme de retour de la compétence de la région à l'EPCI :

- il a été envisagé de réinterroger la prise de compétence au niveau intercommunal à échéance régulière (« clause de revoyure » tous les 5 à 8 ans ou à chaque élection), ou à

chaque modification de périmètre intercommunal résultant par exemple d'un simple transfert d'une commune d'un EPCI à un autre ;

- ces options n'ont toutefois pas été retenues, du fait qu'elles conduisent à un environnement non sécurisant pour la région, créant de fait un contexte peu propice à l'action et à ce que la région investisse fortement la mobilité dans les territoires.

Il a été considéré que le changement de ligne politique ou le simple passage d'une commune, par exemple de moins de 100 habitants, d'un EPCI à un autre, n'étaient pas des événements suffisamment pertinents pour déclencher un retour de la compétence.

3.3. ADAPTATION DU VERSEMENT MOBILITÉ

Les dispositions relatives au versement transport découlent des évolutions apportées en matière de gouvernance.

En premier lieu, il est apparu nécessaire de sécuriser les AOM dans leur recours au versement transport pour, d'une part, soutenir l'ensemble de leur politique de mobilité et, d'autre part, de mieux encadrer les possibilités de recours à cet impôt. Le projet de loi prévoit ainsi que :

- le versement transport devient versement mobilité (VM) pour s'inscrire en cohérence avec la finalité de ce versement, lequel doit concourir à financer l'ensemble des compétences mobilité d'une AOM ;
- le versement mobilité est conditionné à la mise en place d'un service régulier de transport public de personnes.

Pour assurer une plus grande transparence concernant l'utilisation de cet impôt, la délibération instaurant ou modifiant le VM énumérera les services mis en place justifiant la levée et le taux du versement mobilité. Le comité des partenaires créé au chapitre II du titre I du projet de loi, associant les acteurs du territoire concernés (notamment employeurs et habitants), sera également consulté.

Par ailleurs, les règles du versement transport, renommé versement mobilité, sont adaptées pour les syndicats mixtes (et transposées pour le versement additionnel des syndicats mixte de transport dit « SRU »). En effet, pour favoriser l'exercice de la compétence à l'échelle la plus pertinente (bassin de mobilité), les collectivités sont incitées à exercer leur compétence de façon mutualisée dans le cadre de syndicats mixtes de transport. Le projet de loi favorise notamment l'intégration, *via* des syndicats mixtes, des territoires péri-urbains voire péri-ruraux à l'organisation des mobilités déjà existantes au sein des agglomérations ou métropoles. Or le taux unique de versement mobilité constitue l'un des freins actuels à ces rapprochements.

À titre d'exemple et en schématisant à grands traits la situation, une communauté de communes de 30 000 habitants qui rejoindrait une agglomération au sein d'un syndicat verrait son taux passer de 0,55 % ou moins (plafond des petites AOM, souvent en-dessous) à 1,75 %

voire 2 % (plafond des grandes AOM, souvent retenu), ignorant une différence de dynamique économique entre territoires, en particulier entre les cœurs urbains denses et les intercommunalités périphériques (situées à 20/50 km de ces cœurs urbains).

Or, le recours à la disposition existante de lissage des taux, prévue à l'article L. 2333-67 du Code général des collectivités territoriales, ne permet pas de répondre à l'enjeu identifié, puisque ce dispositif de lissage, à la discrétion du syndicat, a une durée limitée dans le temps, qui ne permet pas de refléter la différence structurelle entre territoires.

Une autre option consistait à retenir le principe de syndicat non-fiscalisé pour les syndicats mixtes de transport. Dans ce cas, chaque EPCI aurait levé un versement mobilité selon le taux qu'il aurait décidé et dans le respect des plafonds relatifs à sa catégorie (notamment taille de population). Les ressources du syndicat seraient alors provenues de la contribution syndicale de chaque EPCI. Cette option a été écartée en raison du risque trop important de heurter fortement le fonctionnement des syndicats actuels et de ne pas garantir une contribution des entreprises en rapport avec la situation économique et des transports mis en place au sein de leur territoire d'implantation.

Pour lever le frein à la constitution de syndicats de transport, la disposition retenue vise donc à permettre aux syndicats mixtes de réduire le taux de versement mobilité, dans le cadre d'une décision motivée, sur les territoires qui présentent une moindre capacité contributive et bénéficiant objectivement d'une moindre desserte en transports collectifs.

Dès lors, il a été étudié différentes options, à la fois sur les critères à prendre en compte et sur la manière d'appréhender la situation notamment économique au sein des territoires composant le syndicat mixte, en retenant également le principe d'une appréciation locale encadrée par la loi.

S'agissant des indicateurs permettant l'appréciation des contextes territoriaux, il est choisi de s'appuyer sur des critères plus fins que le critère de population figurant à l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales pour encadrer les plafonds du versement transport.

Les territoires intercommunaux périphériques présentant dans la plupart des cas une différence objective par rapport au cœur urbain dense, deux indicateurs sont retenus pour caractériser la situation du territoire de chaque EPCI :

- un indicateur de dynamisme économique, donc de capacité contributive des entreprises ou employeurs publics : le potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est retenu comme critère reflétant la capacité contributive globale au niveau d'un territoire ;
- un indicateur de service rendu à la population en matière de mobilité, a fortiori en transports collectifs (l'essentiel des coûts donc de l'utilisation du versement mobilité ; les nouveaux services de mobilité étant marginaux dans l'offre et les coûts, et permettant au contraire de réduire le coût de production par voyageur pour les besoins diffus). La zone

de pertinence du transport collectif, et donc l'offre mise en place (fréquence), est souvent directement liée à la densité de population ; c'est le critère retenu pour approcher simplement le moindre bénéfice retiré par les populations périphériques des transports en commun mis en place.

L'échelle d'appréciation de ces indicateurs est celle des EPCI, permettant d'établir des valeurs définies, connues et stables par territoire, et permettant d'éclairer les décideurs locaux à l'échelle des choix de gouvernance.

Enfin, le périmètre de prélèvement géographique du versement dit « additionnel » sont sécurisées pour les syndicats mixtes de coordination dits « SRU », pour tenir compte des sources statistiques disponibles.

En effet, les syndicats mixtes SRU peuvent aujourd'hui instaurer et prélever un versement transport dit additionnel (VTA) dans les « espaces à dominante urbaine » d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale AOM (article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales). La notion d'espace à dominante urbaine a été actualisée à dernière date par l'INSEE en 1999.

À la suite de l'évolution des zonages INSEE en 2010 qui n'a pas repris cette notion, la disposition prévoit un toilettage de l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales en lui substituant la notion d' « aire urbaine » qui en est la plus proche.

3.4. CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC EXERÇANT LES MISSIONS DU SYTRAL ACTUEL

Le projet de loi prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai d'un an pour créer un établissement public local *sui generis* se substituant au SYTRAL et doté comme le syndicat actuel d'une mission d'autorité organisatrice des services de transport réguliers, à la demande et scolaire, et chargé de la gestion de la liaison ferrée express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry. Il associerait, à tout le moins, la région Auvergne-Rhône-Alpes, la métropole de Lyon et certaines communautés de communes ou d'agglomération.

L'ordonnance préciserait, après concertation avec l'ensemble des parties prenantes du territoire concerné, la composition exacte, le périmètre d'intervention et certaines règles constitutives de gouvernance du futur établissement. Elle préciserait également les conditions dans lesquelles la métropole et les intercommunalités continuent à être ou pouvoir être autorités organisatrice de la mobilité en dehors du domaine d'intervention de l'établissement.

Ainsi le territoire pourra continuer à bénéficier des services de transport organisés par le SYTRAL pérennisé dans ses missions et sa gouvernance actuelles, et des services de mobilité susceptibles d'être développées, librement, par ses membres au titre le cas échéant de leur compétence d'AOM.

Une seconde ordonnance dans le même délai préciserait les modalités de prélèvement et de modulation des taux du versement mobilité par le futur établissement public local, ainsi que les mesures transitoires requises pour les documents de planification (plan de mobilité).

3.5. MESURE D’OPPORTUNITÉ : TOILETTAGE DES DERNIERS PTU (PÉRIMÈTRE DE TRANSPORT URBAIN) EN RTAOM (RESSORT TERRITORIAL DE L’AUTORITÉ ORGANISATION DE LA MOBILITÉ)

Il s’agit de prendre en compte les évolutions mises en place par les lois MAPTAM (introduction de la notion d’AOM) et NOTRe (introduction de la notion de ressort territorial).

La création de la notion de « ressort territorial » en lieu et place de celle de périmètre de transport urbain (PTU) qui existait précédemment induit en effet des différences notables.

L’existence d’un PTU conditionnait auparavant l’exercice par une commune d’une compétence en transport urbain. Avec la notion de ressort territorial, l’autorité organisatrice de la mobilité peut organiser à la fois des services de transports urbains et des services de transports non urbains à l’intérieur du ressort territorial. Les critères permettant de qualifier un service de transport urbain sont codifiés dans les articles D. 3111-12 à D. 3111-14 du code des transports. Les services non-urbains sont définis *a contrario*.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L’analyse fine des incidences des mesures prises par voie d’ordonnance sera effectuée dans la fiche d’impact retraçant les dispositions de cette dernière. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

S’agissant des autres mesures, les impacts attendus sont présentés ci-dessous.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La consécration d’un droit à la mobilité a pour effet de modifier l’intitulé du livre 1^{er} de la première partie du code des transports ainsi que les articles L. 1111-1 à L. 1111-4.

Le titre du livre 1^{er} « Droit au transport » ainsi que les références « droit au transport » dans les articles L. 1111-2 et L. 1111-4 sont remplacés par la référence « droit à la mobilité » afin de reconnaître l’importance de ne pas limiter les politiques menées au transport et au déplacement mais d’intégrer un panel plus large de contraintes propres à certains territoires et à chaque individu, nécessitant le cas échéant un conseil et un accompagnement spécifiques.

Dans le même esprit, à l’article L. 1111-1, les mots : « le système des transports » sont remplacés par les mots : « L’organisation des mobilités sur l’ensemble du territoire ».

À l'article L. 1111-3, il est précisé que le volet programmatique de la mobilité ne se limite pas aux questions d'infrastructures mais intègre également la question des services associés, qui permettent précisément d'optimiser les réseaux existants ou de mettre en place sur certains territoires des solutions plus souples de mobilité que le seul transport collectif.

Concernant les AOM, le projet de loi modifie :

- l'article L. 1112-4-1 est modifié pour faire référence au ressort territorial d'une AOM et non plus à un périmètre de transport urbain, qui ne s'avère plus adapté au regard de l'objectif de couverture de l'ensemble du territoire ;
- l'intitulé et les quatre sections du titre III du livre II de la première partie du code des transports pour les dispositions relatives aux AOM, notamment l'organisation de leurs compétences (articles L. 1231-1 à L. 1231-16) ;
- les articles L. 1241-1, L. 1241-3 et L. 1241-5 du chapitre Ier du titre IV du livre II de la première partie du code des transports, pour les dispositions relatives à l'Île-de-France ;
- les articles L. 3111-5, L. 3111-7 et L. 3111-8 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports, pour les dispositions relatives à l'organisation et l'exécution des services réguliers, à la demande ou scolaire ;
- l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour la disposition relative aux transferts de compétence en matière de transports urbains et son application par les collectivités.

Il crée également, après l'article L. 2121-3 du chapitre II du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code des transports, un article L. 2121-3-1 pour la disposition relative au financement par les métropoles de services ferroviaires régionaux de voyageurs ou de services en gare.

Il précise de surcroît que pour l'ensemble des textes législatifs, la référence au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) est remplacée par celle à « Île-de-France Mobilités » à la suite du changement de nom de l'AOM survenu en juin 2017.

Concernant le versement mobilité, le projet de loi modifie l'intitulé et le contenu de la section 8 du chapitre III du titre III du Livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, notamment, les articles L. 2333-64 à L. 2333-73, les articles L. 2531-2, L. 2531-3, L. 2531-5, L. 2531-6 et L. 2531-9 ainsi que les articles L. 5722-7 et L. 5722-7-1.

Ces mesures ayant uniquement vocation à étendre le champ des compétences des AOM, elles ne contreviennent pas au principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'exercice par la région de la compétence mobilité, en lieu et place de la communauté de communes, c'est-à-dire sur des parties limitées de son territoire, ne vient pas non plus contredire ce principe. D'une part, depuis que les départements n'ont plus de compétence en matière de transports, il n'existe aucun échelon intermédiaire entre les communes ou leurs

groupements et la région. D'autre part, les régions qui, en tant qu'autorités organisatrices du transport scolaire, assurent déjà des services à un niveau local très fin, peuvent avoir un intérêt à développer des services de mobilité dans certains de leurs territoires périphériques. De surcroît, cette intervention reste facultative.

Pour ce qui concerne la possibilité de lever un versement mobilité uniquement pour la communauté de communes mais pas pour la région, cette différence se justifie par des différences de situations objectivables entre la région et la communauté de communes. En effet, la possibilité nouvelle donnée à la région d'exercer des compétences relatives aux usages partagés et aux mobilités actives relève d'une extension de compétences et non d'une création.

Cette extension n'est pas associée à une augmentation des ressources de la région dans la mesure où :

- elle offre à la région la possibilité de disposer d'un panel plus large de services de mobilité lui permettant ainsi de rendre plus efficaces les services qu'elle met en œuvre (par exemple, supprimer une ligne de transport collectif peu utilisée et la remplacer par une ligne de covoiturage) ;
- cette nouvelle compétence n'est pas de nature à augmenter de manière avérée les dépenses des régions (plateforme de covoiturage, vélo, etc.) ;
- par analogie, aucune évolution de ressources n'a été prévue à ce jour pour les collectivités locales qui voient leur compétence mobilité élargie, car il s'agit d'un éventail de solutions à disposition et non d'une obligation de faire.

Enfin, concernant le SYTRAL, il est prévu de demander au Parlement l'autorisation de prendre par la voie de deux ordonnances, dans un délai de douze mois, des mesures relevant normalement du domaine de la loi s'agissant de la création d'un établissement public exerçant les missions du syndicat mixte actuel.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans la mesure où le droit à la mobilité, tout comme le droit au transport, n'est pas opposable, cette modification n'entraîne pas de norme supplémentaire pour les collectivités territoriales. Elle est en revanche de nature à élargir leur périmètre potentiel d'action, notamment dans les territoires à faible densité, en faveur de l'accès à la mobilité des personnes les plus fragiles. En reconnaissant le fait qu'une politique territoriale ne se limite pas à l'accès au transport collectif ou à l'aménagement de nouvelles infrastructures, elle leur permet de mener des initiatives plus adaptées (et donc parfois moins coûteuses) aux contraintes spécifiques de leurs territoires.

Les dispositions du projet de loi conduiront les communes des communautés de communes auxquelles n'a pas été transférée la compétence d'organisation des mobilités à se prononcer

sur ce transfert. Si on examine les communautés de communes non-AOM (hors syndicat) par simplification, on estime que :

- les communautés de communes de plus de 50 000 habitants ont vocation à être AOM, soit 40 communautés de communes nouvellement AOM ;
- les communautés de communes de plus de 30 000 habitants, exceptées les plus rurales d'entre elles qui ne disposent pas de polarité, selon le contexte (zones touristiques par exemple, dynamisme de l'emploi) pourraient se voir transférer la compétence, soit 174 communautés de communes potentiellement AOM.

4.3. IMPACTS SOCIAUX DU DROIT À LA MOBILITÉ

Les mesures envisagées permettront de renforcer les initiatives locales en matière de mobilité solidaire, permettant de mieux prendre en compte les besoins variés et spécifiques des publics en besoin de mobilité, notamment les personnes les plus vulnérables physiquement, financièrement, socialement ou cognitivement et celles en situation d'isolement territorial.

4.4. IMPACTS FINANCIERS DU VERSEMENT MOBILITÉ

	% des AOTU au taux plafond ⁽⁶⁾
18 AOTU de plus de 300 000 habitants	67 %
61 AOTU de plus de 100 000 habitants	39 %
77 AOTU de plus de 50 000 habitants	47 %
80 AOTU de plus de 10 000 habitants	24 %

Source : enquête annuelle Transports Collectifs Urbains-Certu-DGITM-GART-UTP sur 240 réseaux ayant renseigné leur taux de VT lors de l'enquête 2012.

La prise de compétence d'organisation de la mobilité par une communauté de communes ouvre la possibilité à cette dernière de lever un versement mobilité. La mise en place de ce prélèvement n'est pas obligatoire et ne pourra être réalisée que dans le cas où l'EPCI instaure un service de transport public régulier.

S'agissant de l'adaptation du périmètre de prélèvement des syndicats mixtes dits « SRU », la substitution « d'espace à dominante urbaine » en « aire urbaine » s'applique pour les syndicats existant à la promulgation de la loi à compter du 1^{er} janvier 2021. A ce jour, quatre syndicats mixtes SRU sur douze prélèvent du VTA (sans compter le SYTRAL, syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise, dont la transformation en établissement public local, assurant la continuité de sa gouvernance et de ses ressources fiscales, fera l'objet d'une ordonnance) :

- le SMTCO (syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise),
- le SMIRT (syndicat mixte intermodal régional de transport),

- le SMTCEL (syndicat mixte des transports collectifs d'Eure et Loir),
- le SMTCH (syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault).

Cette évolution conduira pour certains à une perte de recettes, celle-ci ayant été chiffrée à hauteur d'environ 750 K€¹⁴ par le SMTCO et le SMTCH. Cette disposition réduit en effet la pression fiscale des entreprises dans les aires urbaines de moins de 50 000 habitants qui étaient auparavant considérées comme partie intégrante d'un espace à dominante urbaine. Elle permet néanmoins de tenir compte de l'extension des aires urbaines et donc de la dynamique urbaine, sans être figé aux espaces à dominante urbaine dans leur périmètre de 1999.

4.5. IMPACT ÉCONOMIQUE DU VERSEMENT MOBILITÉ

La création d'un service de mobilité par la communauté de communes sur un territoire qui en était auparavant dépourvu doit permettre de générer une logique de retour à l'emploi pour les personnes qui ne pouvaient travailler à défaut de solution de mobilité proposée.

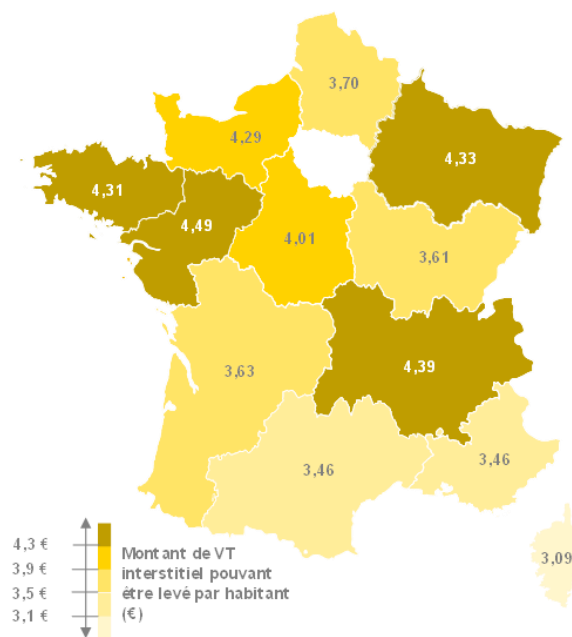


Fig 6 : Montant de VT interstitiel pouvant être levé par habitant, hypothèse taux de 0,1% (€)

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DU DROIT À LA MOBILITÉ

Les mesures envisagées sont de nature à faciliter la mise en place de solutions de mobilité pouvant requérir l'usage de véhicules motorisés, générateurs de pollution atmosphérique due aux gaz d'échappements. Toutefois, en parallèle, seraient également fortement renforcées par

¹⁴ 1 K€ = 1 000 €.

la loi les mesures encourageant l'usage partagé de ces véhicules, réduisant sensiblement l'empreinte écologique générée par individu.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du conseil national d'évaluation des normes.

Le groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine ont été consultés dans le cadre de l'élaboration de ces mesures ainsi que le mouvement des entreprises de France (MEDEF).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les mesures envisagées entreraient en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Concernant les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, seule celle de Saint-Pierre-et-Miquelon est concernée par l'application de ces mesures.

Elles ne sont en revanche pas applicables aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Texte d'application

Le changement de la terminologie de « versement transport » en « versement mobilité » nécessitera également de modifier en conséquence par décret la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois est sollicité pour élaborer et adopter l'ordonnance, qui devra notamment préciser les principales règles de gouvernance du futur établissement public et les conditions dans lesquelles il pourra bénéficier des recettes du versement mobilité. Ce délai se justifie notamment par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence et définir les modalités de substitution.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE II – RENFORCER LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE MOBILITÉ AU SERVICE DE L’INTERMODALITÉ

Section 1 – Coopération entre autorités organisatrices de la mobilité

Article 4 – Rôle de chef de file de la région et comité des partenaires

1. ÉTAT DES LIEUX

La répartition des compétences établie par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d’orientation des transports intérieurs, dite « loi LOTI » a conduit les autorités organisatrices de transport (AOT) à développer leur offre de transport indépendamment les unes des autres générant des difficultés de coordination des réseaux de transports publics existants. Le principal objectif des AOT engagées dans des démarches de coopération consiste actuellement à améliorer l’intermodalité.

Les réformes territoriales de 2014 et de 2015 introduites par les lois MAPTAM et NOTRe ont permis d’accompagner ce mouvement. La compétence d’organisation des politiques de transports sur un territoire devient de moins en moins fragmentée et se resserre autour de la région et du bloc communal.

À travers ces lois, le législateur a instauré un cadre juridique pour l’intermodalité, la consacrant ainsi comme une compétence partagée et articulée entre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) au niveau intercommunal et un niveau élargi porté par la région¹⁵.

Avec l’adoption de la loi MAPTAM, la région est devenue le chef de file de l’intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports. L’échelon régional est désormais chargé de coordonner son action avec celles des AOM et de définir des règles générales relatives à l’intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité dans le cadre du SRADDET.

L’article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les régions, à l’exception de la région Ile-de-France, des régions d’outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d’une région, élabore le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET). L’article L. 4251-8 du même code indique que la région peut conclure des conventions pour la mise en

¹⁵ Hors Île-de-France, Corse et outre-mer, la région est notamment en charge des services de transports routiers non urbains, en dehors des services réalisés au sein des AOM (art. L. 3111-1 du code des transports) ; des services ferroviaires régionaux (art. L. 2121-3), des transports scolaires (hors périmètres de transports urbains existant le 1^{er} septembre 1984) (art. L. 3111-7). La compétence sur les services routiers est récente et découle de la loi NOTRe (application à partir du 1^{er} janvier 2017).

œuvre de son schéma : « I. Pour la mise en œuvre du schéma, la région peut conclure une convention avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier. Cette convention précise les conditions d'application du schéma au territoire concerné. ». Il s'agit donc de conventions déclinant la stratégie définie dans le SRADDET.

L'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC), fixant les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées, peuvent être conclues dans ce cadre.

Par ailleurs, il existe des dispositifs de coopération et d'assistance entre collectivités locales :

- l'assistance des départements aux collectivités rurales (L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales), dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration, de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat ;
- la coopération locale entre région, département et au sein du bloc communal (articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales).

Afin d'être efficace, les politiques de mobilité doivent prendre en compte la réalité des besoins de mobilité. Cela passe notamment par dialogue entre autorités organisatrices de la mobilité et les parties prenantes, en particulier les usagers et les employeurs, à la fois bénéficiaires et principaux financeurs des services de mobilité.

En Ile-de-France, IDF Mobilités (anciennement STIF) a mis en place un comité des partenaires du transport public, qui rassemble des représentants des organisations syndicales des salariés d'Ile-de-France, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires, des associations d'usagers et consommateurs et des représentants des collectivités ou de leurs groupements participant au financement des services de transport de voyageurs d'Ile-de-France. Ce comité résulte du décret n° 2014-530 du 22 mai 2014 relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports.

Les membres du comité sont nommés par arrêté du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris. Actuellement, le comité est composé de :

- 7 membres au titre des organisations syndicales ;
- 5 membres au titre des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires ;
- 5 membres au titre des usagers des transports collectifs ;
- 7 membres au titre des collectivités participant au financement des services de transport de voyageurs d'Ile-de-France.

Le Comité est consulté par le Président d'Île-de-France Mobilités sur toute question relative à l'offre et la qualité des services de transport de voyageurs relevant d'Île-de-France Mobilités ainsi que sur les orientations de la politique tarifaire et du développement du système des transports de la région.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le rapport du groupe d'experts des Assises de la mobilité « Des mobilités plus intermodales » a pointé le caractère marginal des déplacements intermodaux, notamment dans les territoires ruraux et les franges urbaines. En effet, pour respecter la répartition des compétences fixée par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) puis par les lois MAPTAM et NOTRe, chaque autorité organisatrice a eu tendance à développer son offre indépendamment des autres. Cette logique a conduit à la coexistence de réseaux de transports publics non articulés.

La répartition des compétences susvisée est complexe et peut conduire à certains manques de cohérence et de coordination nuisant à l'efficacité des offres de mobilités offertes aux citoyens. La coopération entre collectivités au profit de la mise en place d'offres de mobilités comprises dans un système intégré demeure limitée sur certains territoires. Dans ce contexte, il semble nécessaire de faire basculer des offres juxtaposées, le plus souvent bien conçues de l'intérieur, dans un système intégrant tous modes et tous territoires coïncidant avec les besoins de mobilités du quotidien.

De plus, chaque territoire est spécifique, dans ses besoins ou ses ressources. Mais il semble important que les collectivités puissent échanger facilement entre elles pour des retours d'expérience sur les bonnes pratiques dans l'organisation de la mobilité.

Il apparaît donc nécessaire de renforcer la compétence de chef de filât de la région en matière d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transports, de façon à ce que les autorités organisatrices se coordonnent dans la mise en place d'offres de mobilité intégrées, à l'échelle pertinente d'un bassin de mobilité.

De plus, des dispositions législatives sont nécessaires pour imposer à toutes les autorités organisatrices de la mobilité la mise en place de façon obligatoire d'un comité des partenaires de façon à renforcer la place des employeurs et des usagers dans la gouvernance.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il importe que les AOM puissent articuler et formaliser leurs coopérations et actions respectives. Le projet de loi entend fixer ce cadre en précisant les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité organisées par la région chef de file de l'intermodalité.

Ces dispositions ont ainsi vocation à assurer l'efficacité du système de mobilité du point de vue de l'utilisateur (fonctionnement normal et en situation dégradée, accès aux services) de l'interopérabilité des réseaux, tout en légitimant le rôle de coordination de la région.

La mise en place d'un comité des partenaires a vocation à donner une possibilité d'expression des employeurs dans la mise en œuvre des politiques de mobilité (chambres de commerce et d'industrie, entreprises et employeurs publics ou leurs représentants) à renforcer la place des entreprises et des usagers dans la gouvernance des mobilités.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. RÔLE DE CHEF DE FILÂT DE LA RÉGION

Le projet de loi prévoit de renforcer le rôle de chef de file de l'intermodalité de la région, introduit dans le code général des collectivités territoriales par la loi MAPTAM. Il est ainsi créé un nouvel article dans le code des transports venant préciser que la région est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité en ce qui concerne notamment les domaines suivants :

- les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil du public ;
- la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité en milieu rural, ainsi que le système de rabattement et de diffusion associé à ces pôles ;
- les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu au quotidien.

Cette coordination régionale a vocation à s'exercer à l'échelle de bassins de mobilité adaptés.

Une disposition envisagée et non retenue consistait en l'élaboration par la région d'un « contrat opérationnel de mobilité » pour trois ans, visant la qualité des connexions entre les différents réseaux et périmètres de compétence des AOM, établis sur chaque bassin de mobilité défini par la région. Cette option a été abandonnée afin de laisser aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient l'initiative de cette démarche.

Enfin, le texte élargit la possibilité d'assistance technique par les départements aux collectivités rurales (article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales), en étendant le champ de cette assistance aux questions de mobilité.

3.2. COMITÉ DES PARTENAIRES

Le projet de loi prévoit la création par chaque autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR) d'un comité des partenaires, sur le modèle d'Ile-de-France mobilités, rassemblant des représentants des organisations syndicales des salariés, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires, des représentants des associations pour les personnes à mobilité réduite, des associations d'usagers ou d'habitants, des associations environnementales ainsi que des principaux opérateurs de transport.

Ce comité des partenaires est consulté par l'autorité organisatrice de la mobilité avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité mise en place, de la politique tarifaire, sur la qualité des services et l'information mise en place.

Les AOM le consultent avant toute instauration ou évolution substantielle du versement mobilité et avant l'adoption du plan de mobilité ou du plan de mobilité rurale.

Des dispositions spécifiques sont prévues en fonction de la nature de l'autorité ayant créé le comité. L'AOM le consulte avant toute instauration ou évolution du taux de versement mobilité et avant l'adoption du plan de mobilité.

Lorsqu'elle intervient en tant qu'AOM en lieu et place de la communauté de communes, la région crée le comité des partenaires à l'échelle maximale d'un bassin de mobilité et associe les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées créent un nouveau chapitre V dans le titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports et crée au sein de ce chapitre un nouvel article L. 1215-1 relatif au chef de filât de la région. Pour la mise en place d'un comité des partenaires, un article L. 1231-5 est également inséré au code des transports. S'agissant d'Ile-de-France Mobilités, les dispositions relatives au comité des partenaires complètent l'article L. 1241-1 du code des transports. Enfin, les dispositions envisagées modifient les dispositions des articles L. 1231-10 et L. 1231-11 du code des transports relatifs aux syndicats mixtes SRU. Elles prévoient la possibilité pour un département d'être membre d'un tel syndicat et en permettent à ce dernier d'organiser, en lieu et place de ses membres, des services ferroviaires régionaux en plus de l'organisation de services de mobilité déjà permise par le code actuel.

Les dispositions envisagées modifient l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales par l'intégration de la mobilité dans les thématiques pouvant donner lieu à une assistance technique de la part du département. Enfin, à l'article L. 1111-9 du même code, le

champ des compétences relatives à la mobilité, dont la région est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales pour leur exercice, est élargi.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

Le renforcement du rôle de chef de file de la région va permettre une meilleure efficacité du système global de mobilité (gain pour l'utilisateur, gain en termes d'exploitation) par une meilleure coordination des acteurs.

Les comités des partenaires permettront aux entreprises, via les représentants patronaux ou les chambres de commerce, ainsi qu'aux salariés, via leurs représentants syndicaux de mieux faire entendre leur voix dans l'organisation générale des mobilités. Mais la mesure n'engendre pas pour eux de coût significatif.

4.3. IMPACTS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le renforcement du rôle de chef de file de la région permettra une meilleure coordination sur le domaine de la mobilité entre les AOM.

Une mise en commun d'outils entre les AOM sera nécessaire, en plus de dépenses afférentes à la rémunération d'équivalent temps plein qu'il conviendra de mobiliser.

Sur la base de 250 AOM et d'un coût par AOM d'environ 5 000 euros¹⁶ en jours/hommes, la dépense pour les collectivités peut être estimée à 1,3 million d'euros¹⁷ par an.

Les autorités organisatrices devront par ailleurs constituer leur comité des partenaires et en assurer la consultation. Les coûts liés à cette consultation complémentaire restent faibles au regard de leurs budgets.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du conseil national d'évaluation.

Le groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires

¹⁶ Noté, ci-après, €.

¹⁷ Noté, ci-après, M€.

ruraux de France, France Urbaine ont été consultés dans le cadre de l'élaboration de ces mesures ainsi que le mouvement des entreprises de France (MEDEF).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

En Ile-de-France, la création du comité des partenaires dans les conditions définies par le projet de loi sera réalisée à la date du premier renouvellement du comité des partenaires du transport public en Ile-de-France.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Concernant les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, seule celle de Saint-Pierre-et-Miquelon est concernée par l'application de ces mesures.

Elles ne sont en revanche pas applicables aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Texte d'application

La composition du comité des partenaires sera définie par voie réglementaire.

Section 2 – Planification en matière de mobilité des personnes et de transport des marchandises

Article 5 – Substitution des plans de déplacement urbains par les plans de mobilité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. OUTILS DE PLANIFICATION EXISTANTS

Il existe aujourd'hui de nombreux documents de planification qui sont amenés à traiter d'enjeux de transport et de mobilité : directives territoriales d'aménagement (DTA), schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans de déplacements urbains (PDU), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et plans de mobilité rurale (PMRu).

Les directives territoriales d'aménagement¹⁸ peuvent déterminer sur certaines parties du territoire « les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines ».

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹⁹ est un schéma dont l'élaboration revient à la région, en tant que chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports²⁰, à l'exception de la région d'Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région. Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

¹⁸ Article L. 102-4 du code de l'urbanisme.

¹⁹ Articles L. 4251-1 à L. 4251-11 du code général des collectivités territoriales.

²⁰ Article L. 1111-9, II, 7° du code général des collectivités territoriales.

Les premiers SRADDET doivent être élaborés dans un délai de trois ans suivant la publication de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, soit jusqu'à fin juillet 2019 (article 34 de l'ordonnance susmentionnée).

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)²¹ est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Le SCOT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU) ainsi que des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCOT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement.

Le plan de déplacements urbains (PDU) est le document de planification de référence pour traiter localement des enjeux de mobilité. Introduit par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et rendu obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie²², il détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité concernée.

Il détaille ainsi sur dix ans en effet les objectifs, actions et moyens à mettre en œuvre pour répondre de manière équilibrée et diversifiée aux besoins sur 10 ans. À ce jour, 11 objectifs sont codifiés à l'article L. 1214-2 du code des transports :

1. L'équilibre durable entre mobilité et protection de l'environnement,
2. Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine,
3. L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements,
4. La diminution du trafic automobile,
5. Le développement des transports collectifs, du vélo et de la marche,
6. L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie d'agglomération,
7. L'organisation du stationnement,

²¹ Articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme.

²² Articles L. 1214-1 à L. 1214-37 du code des transports.

8. L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération,
9. L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques,
10. L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées,
11. La réalisation, la configuration et localisation d'infrastructures de charges pour les véhicules électriques ou hybrides.

Il est évalué tous les cinq ans et le cas échéant, révisé. Son contenu doit être compatible avec les objectifs fixés dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), le plan de protection de l'atmosphère (PPA), le SRADDET (prise en compte des objectifs du SRADDET, compatibilité avec les règles générales du fascicule, compatibilité avec la planification régionale de l'intermodalité) et le schéma régional climat air énergie (SRCAE).

À noter que certaines collectivités mettent en place des démarches volontaires de planification des mobilités reprenant ou non le contenu et les modalités d'élaboration réglementaires du plan de déplacements urbains (PDU). C'est par exemple le cas du plan global de déplacement (PGD), document de planification pouvant être élaboré à l'échelle intercommunale pour faciliter la concertation entre les communes et les prises de décisions sur les enjeux et les actions à mettre en œuvre sur la mobilité. Initialement défini dans la circulaire n° 2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'État à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et aux transports collectifs de province, aujourd'hui abrogée, il est surtout pensé pour les agglomérations de taille intermédiaire (moins de 100 000 habitants) et ne fait pas obstacle à ce que ces dernières établissent volontairement un PDU.

Le plan de mobilité rurale (PMRu) est un outil de planification créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et codifié à l'article L. 1213-3-2 du code des transports. Cette démarche volontaire a pour objet d'améliorer la mise en œuvre du droit au transport dans les territoires à faible densité démographique. Elle doit permettre d'offrir une alternative à la voiture individuelle et veiller à la complémentarité entre les transports collectifs, les usages partagés des véhicules et les modes de déplacement non motorisés. La démarche vient compléter celle de la planification régionale de l'intermodalité du SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Le PMRu est élaboré à l'initiative d'un EPCI, d'un syndicat mixte ou, à défaut, par un pôle d'équilibre territorial et rural (articles L. 5741-1 à L. 5741-5 code général des collectivités territoriales). Le plan de mobilité rurale couvre tout ou partie du territoire de compétence de l'établissement public qui l'élabore. Toutefois, le périmètre sur lequel la réflexion est menée n'est pas limité à ce périmètre institutionnel et peut être élargi au périmètre cohérent en matière de déplacements.

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré ;

Le PLUi est un document de planification local régissant le droit des sols à l'échelle de l'intercommunalité. Le plan local d'urbanisme intercommunal « déplacements » (PLUi-D) est prévu aux articles L. 151-44, L. 151-45, L. 151-47 et L. 151-48 du code de l'urbanisme. Si le PLUi tient lieu de PDU, le PLUi-D se doit de respecter les objectifs dévolus au PDU tels qu'énoncés par le code des transports.

1.2. ÉLABORATION ACTUELLE DES PDU

Au 1^{er} janvier 2017, sur 137 démarches approuvées (PDU, PLUi-D ou PGD), 67 concernent des démarches obligatoires et 70 des démarches volontaires. Ceci témoigne de la volonté des AOM de disposer de ces documents de planification pour asseoir leur action, même si elles n'y sont pas obligées.

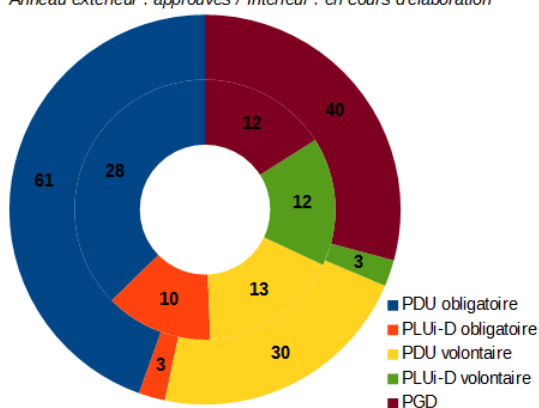
		Approuvés (a)	Mises à jour en cours	En cours de 1ère élaboration (b)	Démarches de planification (a+b)	Sans démarche de planification (c)	Total (a+b+c)
Démarches obligatoires	PDU	61	28	10	79	18	97
	PLUi-D	3	10	1			
	PGD	3	0	1			
Démarches volontaires	PDU	30	13	8	95	143	238
	PLUi-D	3	12	6			
	PGD	37	12	11			
Total		137	75	37	174	161	335

Tableau d'avancement des PDU au 1^{er} janvier 2017 – Source : CEREMA

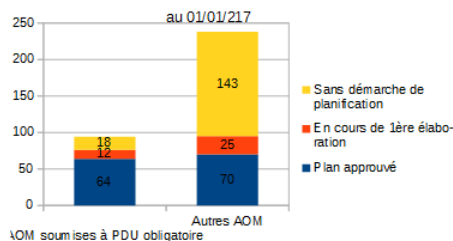
État d'avancement 2017 des PDU

PDU 2017 - Plans approuvés et démarches en cours

Anneau extérieur : approuvés / Intérieur : en cours d'élaboration



AOM et démarches de planification des déplacements



Graphique d'avancement des PDU au 1^{er} janvier 2017 – Source : CEREMA

1.3. MOBILITÉ ACTIVE

Les plans de déplacements urbains (PDU) obligent les collectivités organisatrices de la mobilité à favoriser les transports en commun et les modes actifs, mais sans définir leur place dans la voirie. De plus, il n'existe pas d'incitations légales à favoriser les rabattements sur les gares en vélo, alors que cette obligation est faite pour les voitures. Ainsi, le territoire français comporterait un peu moins de 30 000 kilomètres de pistes cyclables, quand les Pays-Bas en compte plus de 32 000 pour une surface dix fois moins grande. Ceci pourrait contribuer à expliquer la différence de la part du vélo entre les deux pays : entre 3 % et 4 % en France quand elle frôle le quart aux Pays-Bas.

Entre les années 1970 et les années 2000, le vélo est passé en France du statut de mode de déplacement (10 % des trajets domicile-travail dans les années 1970) à celui d'activité de loisir ou de pratique sportive. Si depuis la fin des années 1990 l'usage du vélo connaît un regain d'intérêt, sa part modale dans les déplacements du quotidien reste résiduel, environ 3 % à l'échelle nationale, et positionne la France au 25^{ème} rang dans l'Union Européenne où la part modale moyenne dépasse 7 %. Seules quelques agglomérations (Strasbourg, Bordeaux, Grenoble...) dépassent une part modale de 5 %, qui reste modérée, même si l'usage du vélo par les seniors se maintient dans l'espace rural. Pour les seuls trajets inférieurs à 5 km, qui représentent près de 60 % des déplacements, la part de la voiture s'élève à 45 % environ selon l'Insee alors que le vélo y serait pertinent. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les potentialités du vélo s'étendent : les vélos à assistance électrique (VAE) permettent de réduire les difficultés liées au relief, à la distance et à la condition physique. Les vélos-cargos constituent également une alternative à l'utilisation de véhicules utilitaires légers en centre-ville, les vélos adaptés peuvent être des aides à la mobilité des personnes à mobilité réduite. Enfin, les locations de vélos, vélos en libre-service et les modèles d'entrée de gamme contribuent à baisser le coût de la pratique du vélo.

1.4. LOGISTIQUE

Dans ses orientations pour la logistique urbaine, l'atelier « Mobilités plus intermodales » des Assises de la Mobilité a proposé des actions pour « retrouver une place pour les marchandises en ville ».

Pour la plupart des experts, l'entrepôt logistique doit retrouver sa place en ville car il permet de massifier les flux au plus près des consommateurs et de limiter « l'étalement logistique ». Mais les raisons budgétaires et financières, le manque de foncier disponible et de prise en compte des questions d'alimentation de la ville en marchandises lors des exercices de planification rendent difficile le retour des entrepôts en milieu urbain dense.

Les modalités de mobilisation du foncier nécessaire à l'accès à la voie d'eau pour les activités le nécessitant sont également à améliorer afin d'être en mesure de saisir plus facilement et rapidement les opportunités liées au transport des marchandises par la voie d'eau.

Partageant le constat du développement exponentiel des livraisons en ville, avec une multiplication des centres logistiques dans les périphéries²³ et des externalités négatives importantes générées par ces livraisons, le Gouvernement identifie également le besoin d'une meilleure prise en compte des services et des infrastructures nécessaires à l'approvisionnement des territoires en marchandises (transport, entreposage, distribution, etc.) aux différents niveaux de planification territoriale. Cela apparaît comme un enjeu majeur pour favoriser l'intégration de ces services dans la vie et le fonctionnement des territoires.

Les réflexions et orientations concernant l'armature logistique indispensable aux activités économiques et aux populations aux différentes échelles territoriales doivent également permettre de poursuivre et d'intensifier les dynamiques de développement durable et de maîtrise des externalités propres à ces secteurs. Les enjeux portent notamment sur la massification des flux au plus proche des lieux de consommation/production, la mobilisation de chaînes de transport durables et multimodales, l'optimisation des conditions de distribution... Leur prise en compte nécessite l'implication de l'ensemble des acteurs du fonctionnement urbains (collectivités, exploitants, aménageurs, etc. ...).

Le transport par les modes ferroviaires et fluviaux constitue notamment un vecteur important de massification des flux de marchandises. Permettre le report modal vers ces modes nécessite de favoriser des implantations industrielles et/ou logistiques en bordure de voie d'eau ou du réseau ferré, en zones urbaines comme en zones rurales, à travers les documents de planification. Le but est de permettre un accès technique aux modes massifiés et également de contribuer à une optimisation de leur modèle économique par des infrastructures de transfert modal productives et opportunément localisées, notamment pour éviter les ruptures de charges liées au pré et/ou post acheminement.

Plusieurs documents de planification territoriale existent, depuis l'échelon communal jusqu'à l'échelon régional qui portent sur des problématiques de transport ou d'urbanisme ou qui sont plus transversaux comme le SRADDET.

1.5. MOBILITÉ SCOLAIRE

En France, un déplacement automobile sur quatre est inférieur à 1 kilomètre²⁴. Or, le premier kilomètre pollue plus que les autres. Du fait de la carte scolaire, les distances entre le domicile et les écoles de quartier sont généralement réduites : de 500 à 1 000 mètres pour les établissements du cycle élémentaire. Il s'agit donc de déplacements courts qui ont un impact environnemental réel s'ils sont effectués en voiture, ce qui est le cas pour une part encore importante des trajets. La circulation voire la congestion automobile aux abords des établissements scolaires participe en outre à l'aggravation des émissions de polluants nocifs

²³ + 37 % de 2002 à 2012 par exemple en Ile- de- France, dont la distance moyenne au centre de Paris a presque triplé depuis 1970 pour la messagerie.

²⁴ Ademe "Déplacements urbains - En ville, sans ma voiture !" - Juillet 2001

pour la santé et augmente l'insécurité routière. Sur ce dernier point, les accidents impliquant un piéton sont en augmentation. Ils ont causé la mort de 559 personnes en 2016 (+ 19 % soit 91 personnes de plus par rapport à 2015), et plus particulièrement des enfants (moins de 14 ans), des 18-24 ans et les seniors (plus de 75 ans).

D'autres modes de déplacement, comme la marche ou le vélo, se révèlent pleinement adaptés à ce type de parcours et respectueux de l'environnement. De surcroît, aller à l'école à pied ou à vélo permet aux élèves de mieux percevoir les dangers de la circulation, d'être plus autonomes dans leurs déplacements et de mieux appréhender la ville.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte²⁵ impose, depuis le 1er janvier 2018 à toutes les entreprises de plus de 100 travailleurs situés dans le périmètre d'un plan de déplacement urbain, de mettre en place des plans de mobilité, permettant une sensibilisation sur les pratiques de mobilités et un encouragement à l'utilisation des transports en commun et du covoiturage. Toutefois, aucune disposition semblable n'est prévue sur les enjeux de déplacements scolaires (déplacement domicile-école) avec l'objectif de réduire la dépendance à l'automobile. Il s'agit pourtant de l'une des mesures majeure spécifiquement identifiées et listées par le dernier Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) réuni par le Premier ministre le 9 janvier 2018, en présence de dix ministres et secrétaires d'État, qui vise à favoriser les déplacements en sécurité des enfants, piétons ou à vélo, en encourageant le développement d'itinéraires dédiés et encadrés (pedibus et vélobus).

1.6. POLITIQUE DE STATIONNEMENT ET DE CIRCULATION

Le stationnement est l'un des leviers majeurs des politiques de déplacements et représente une thématique incontournable des plans de déplacements urbains (PDU). Au fil des évolutions législatives, de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (« loi LOTI ») à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« loi Grenelle II »), les prérogatives des PDU en matière de stationnement se sont progressivement étendues à tous les domaines du stationnement public et privé, et les PDU ont mis en place des mesures de plus en plus différenciées selon les modes de transports et catégories d'usagers.

Ainsi, le PDU vise à assurer l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée. Il vise également à déterminer les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, ainsi que la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics en corrélation avec la politique de l'usage de la voirie. Aussi, les actes pris au titre du pouvoir de la police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier

²⁵ Article L. 1214-8-2 du code des transports.

sont rendus compatibles avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le plan de déplacements urbains.

Dans son rapport public annuel de février 2017 sur le stationnement urbain, la Cour des comptes met en avant le caractère non suffisamment prescriptif des PDU. En pratique, les chambres régionales des comptes relèvent en effet que ces PDU, en raison de leur absence de caractère prescriptif, ne remplissent pas l'office prévu par le code des transports. Le rapport précise notamment que les PDU, parce qu'ils sont peu étayés sur ces aspects, ne permettent pas d'inscrire la gestion du stationnement dans les politiques plus globales de déplacements et de mobilité à l'échelle d'un territoire. La Cour des comptes recommande ainsi « à l'État de faire évoluer les dispositions du code général des collectivités territoriales de manière à prévoir un transfert des pouvoirs de police et du contrôle du stationnement vers les autorités organisatrices de la mobilité et aux autorités organisatrices de la mobilité de veiller à ce que les dispositions de l'article L. 1214-2 du code des transports s'agissant du contenu prescriptif des plans de déplacements urbains en matière de stationnement urbain soient effectivement mises en œuvre ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il est nécessaire de renforcer les actuels plans de déplacements urbains (PDU) pour parvenir à prendre en compte l'essor des mobilités actives ou partagées et améliorer la mise en œuvre d'actions de mobilité inclusive sur le territoire.

D'une part, en matière de circulation, dès lors que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ont vocation à promouvoir les mobilités partagées (autopartage, covoiturage) ainsi que les mobilités propres (véhicules à faibles émissions), il convient de les intégrer dans les dispositifs législatifs prévus en la matière, aujourd'hui seulement limités aux catégories d'utilisateurs.

D'autre part, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ne mentionne pas les questions de logistique alors que l'intégration de cette problématique en matière d'aménagement du territoire et de développement durable est cruciale.

Enfin, concernant les plans de mobilité ruraux, il est nécessaire de légiférer pour restreindre aux seules AOM la compétence d'élaborer ce type de document de planification.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Mobilités partagées

Les mesures envisagées visent à promouvoir et à intégrer dans les plans de mobilité les nouvelles modalités de transport, notamment, la pratique du covoiturage.

2.2.2. Mobilité employeurs et scolaire

En promouvant la coordination des acteurs locaux sur les enjeux de mobilité employeurs ou scolaires, l'objectif poursuivi est de faire émerger une dynamique nationale autour de l'écomobilité et d'une sécurisation renforcée des parcours domicile-travail ou domicile-école.

2.2.3. Logistique

L'intégration des enjeux de logistique dans le SRADDET participerait à une optimisation des flux logistiques, contribuant à une réduction des émissions de gaz à effet de serre et plus globalement des externalités liées au transport de marchandises par la route (pollution, accidents, congestion, *etc.*).

2.2.4. Stationnement et circulation

Préoccupation quotidienne des concitoyens et de certains acteurs économiques (logistique, commerce), le stationnement et la circulation urbaine sont au centre des politiques de mobilité.

Or, leur gestion mêle de nombreux domaines de l'action publique locale (pouvoir de police, gestion de la voirie et d'ouvrages publics, politique tarifaire, *etc.*) dont la coordination est complexe.

Afin de rendre les politiques de mobilité plus efficaces, il est proposé de renforcer cette coordination en agissant sur le cadre d'exercice des pouvoirs de police de stationnement et de circulation.

2.2.5. Plan de mobilité rurale

L'objectif est de mettre en cohérence les évolutions souhaitées en matière de gouvernance et les règles d'élaboration des plans de mobilité rurale afin que ces documents de planification ne puissent être définis que par une AOM au lieu de plusieurs acteurs aujourd'hui.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit de renommer l'actuel plan de déplacements urbains « plan de mobilité », dont les conditions d'élaboration, d'actualisation et de révision resteront inchangées, telles que décrites dans la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports.

Il est par ailleurs proposé de renforcer et compléter ce document de planification essentiel pour l'aménagement d'un territoire sur les différents volets suivants :

3.1. MOBILITÉ ACTIVE ET PARTAGÉE

Le présent article prévoit d'associer à l'objectif du plan de diminution du trafic automobile celui du développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur (covoiturage, autopartage).

Il intègre les véhicules de covoiturage dans les catégories susceptibles de bénéficier de mesures spécifiques dans l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement. Actuellement, seuls les véhicules dotés du label « autopartage » en bénéficient.

3.2. LOGISTIQUE

Le projet de loi intègre ces problématiques dans les différents documents de planification territoriale depuis l'échelle régionale jusqu'à l'échelle communale afin de permettre la prise en compte du sujet ainsi que la cohérence de la planification.

Pour cela, il est prévu d'introduire dans le périmètre des SRADDET, la définition d'objectifs sur l'armature logistique régionale (infrastructures/services), en complément de ceux relatifs aux infrastructures de transport d'intérêt régional. Il s'agit, en particulier, d'identifier dans les SRADDET les mesures de nature à favoriser la cohérence, l'intégration et le développement des infrastructures et des services de transport et de distribution de marchandises au niveau régional, notamment, en tenant compte des besoins d'accès et/ou de localisation de certaines activités à proximité des réseaux de transport massifiés.

3.3. STATIONNEMENT ET CIRCULATION

Pour répondre aux enjeux d'une meilleure gestion du stationnement et une politique de circulation en cohérence avec les nécessités de l'organisation des mobilités, deux démarches semblent possibles :

- une démarche structurelle consistant à traiter le besoin en opérant un transfert obligatoire des pouvoirs de police de stationnement et de circulation vers l'intercommunalité voire l'AOM ;
- une démarche fonctionnelle consistant à permettre à l'AOM d'encadrer l'exercice des pouvoirs de police de stationnement et de circulation.

Si la démarche structurelle apparaît plus efficace du point de vue de la mobilité, elle doit être débattue dans un cadre plus global lié aux compétences des communes et intercommunalités, la mobilité ne pouvant être le seul élément d'appréciation pour ce choix important d'organisation. La disposition vise donc une approche fonctionnelle en s'appuyant sur les principes et dispositions déjà existants. En effet, en vertu des articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports, le pouvoir de police de circulation et de stationnement doivent être compatibles avec l'actuel plan de déplacement urbain (PDU).

Il est proposé que les AOM se saisissent de cette possibilité en renforçant les dispositions de l'actuel PDU et leur cadrage sur le stationnement, la circulation et la voirie, notamment pour promouvoir les mobilités actives et partagées et faciliter la logistique urbaine.

Toutefois le PDU, document de planification élaboré pour une période de 10 à 15 ans, ne garantit pas la souplesse nécessaire pour offrir un cadre opérationnel à ces politiques notamment sur ces problématiques. La disposition vise donc à conférer à l'AOM la possibilité de modifier de manière simplifiée les dispositions du PDU relatives au stationnement, à la circulation et à la voirie par délibération, les pouvoirs de police de circulation/stationnement devant alors leur être compatibles par analogie.

3.4. PLAN DE MOBILITÉ RURALE

Dès lors qu'il s'agit de tirer les conséquences de l'objectif de couverture totale du territoire par une AOM, aucune autre option n'a été instruite s'agissant de la compétence d'élaboration d'un plan de mobilité rurale. Il est ainsi proposé de restreindre la possibilité d'élaborer un plan de mobilité rurale aux seules autorités organisatrices de la mobilité, à l'instar des plans de mobilité (ex-PDU) obligatoires pour les plus grandes AOM

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le projet de loi modifie le chapitre IV du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports :

- son intitulé actuel, « Les plans de déplacement urbain », est remplacé par « Les plans de mobilité » ;

- sont modifiées les dispositions relatives aux objectifs et à la portée juridique des nouveaux plans de mobilité : articles L. 1214-1 à L. 1214-8-2 ainsi que l'article L. 1214-12 pour l'Île-de-France ;
- sont modifiées les dispositions relatives aux conditions de l'élaboration, de la révision et de la modification des nouveaux plans : articles L. 1214-14 à L. 1214-16 et article L. 1214-24 pour l'Île-de-France. Il est également inséré dans cette section l'article L. 1214-23-2 relatif à la fois à la participation des parties prenantes sur les projets de modification du plan de mobilité et à la possibilité pour les AOM de modifier de manière simplifiée les dispositions du plan de mobilité relatives au stationnement, à la circulation et à la voirie, et l'article L. 1214-29-1 qui vise à fixer le délai d'adoption d'un plan pour les AOM nouvellement créées ;
- est modifié l'article L. 1214-31 précisant les dispositions propres aux plans locaux de déplacements de la région Île-de-France ;
- une nouvelle section est insérée après la section 3 pour préciser les dispositions propres au plan de mobilité rurale. Les articles L. 1214-36-1 et L. 1214-36-2 sont ainsi créés et l'article L. 1213-3-2 est abrogé ;
- la section 4 actuelle devient la section 5 ;
- un toilettage est opéré pour remplacer la référence à un ou des plans de déplacements urbains par la référence à un ou des plans de mobilité : articles L. 1214-2 à L. 1214-8-2.

La disposition relative à la participation des parties-prenantes sur les projets de modification du plan de mobilité et à la procédure simplifiée de révision du plan entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. Les autres dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il est précisé que ces dispositions s'appliquent aux PLU et PDU existants à compter de leur prochaine révision ou évaluation.

Le projet de loi modifie également le code général des collectivités territoriales :

- est modifié l'article L. 4251-1 relatif aux SRADDET dans le chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du code, pour intégrer les enjeux de logistique et de transport de marchandises ;
- est précisé que cette disposition entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux et s'applique aux SRADDET qui en découlent, sauf en cas de maintien du schéma en vigueur.
- un toilettage est opéré pour remplacer la référence à un ou des plans de déplacements urbains par la référence à un ou des plans de mobilité.

Le projet de loi modifie également le code de l'urbanisme :

- est modifié l'article L. 123-1 du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme relatif au schéma directeur de la région d'Île-de-France. Cet article entre en vigueur lors

de la prochaine procédure conduisant à une évolution du schéma directeur de la région d'Île-de-France ;

- est modifié l'article L. 151-16 du chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er} du même code relatif au contenu des plans locaux d'urbanisme, pour intégrer les enjeux de logistique ;
- un toilettage est opéré pour remplacer la référence à un ou des plans de déplacements urbains par la référence à un ou des plans de mobilité.

Le projet de loi modifie enfin le code de l'environnement :

- est modifié l'article L. 222-8 de la section 3 du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement relatif aux plans de déplacements urbains ; il est précisé que cette disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ;
- un toilettage est opéré dans les autres dispositions du code pour remplacer la référence à un ou des plans de déplacements urbains par la référence à un ou des plans de mobilité.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'introduction d'une procédure de modification simplifiée pour les dispositions relatives au stationnement et à la circulation va permettre une meilleure efficacité des politiques de mobilité en rendant plus facilement adaptable le PDU lors de sa période d'exécution, laquelle sera nécessairement longue.

S'agissant des plans de mobilité rurale, la disposition permet de positionner la collectivité AOM (communauté de communes, syndicat mixte ou la région le cas échéant) comme seule compétente de la politique de mobilité sur son ressort territorial. Cette élaboration demeure facultative.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La meilleure prise en compte des mobilités actives et partagées aurait des conséquences positives sur l'environnement : réduction des nuisances sonores, diminution des particules fines et d'autres polluants de l'air, diminution des émissions de gaz à effet de serre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du conseil national d'évaluation des normes.

Le groupement des autorités responsables de transport, Régions de France, l'association des petites villes de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine ont été consultés dans le cadre de l'élaboration de ces mesures.

Le groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 15 octobre 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article L. 1214-23-2 du code des transports entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel, le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales entre en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux et les dispositions introduites dans l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme entrent en vigueur lors de la prochaine procédure conduisant à une évolution du schéma directeur de la région d'Île-de-France.

Les autres mesures envisagées entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Les autorités organisatrices existantes à cette date et Île-de-France Mobilités devront dès lors intégrer les nouvelles dispositions prévues à compter de la prochaine révision ou évaluation de leurs plans de déplacements urbains et plans locaux d'urbanisme.

Les autorités organisatrices de la mobilité créées après l'entrée en vigueur de la présente loi disposent d'un délai de dix-huit mois à compter de leur création pour adopter leur plan de mobilité.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette mesure est applicable aux collectivités régies par les articles 73 de la Constitution : départements de la Guadeloupe et de La Réunion, régions de la Guadeloupe et de La Réunion, collectivités uniques de la Guyane, de la Martinique et de Mayotte.

Concernant les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, seule celle de Saint-Pierre-et-Miquelon est concernée par l'application de ces mesures.

Les mesures ne sont donc pas applicables aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française, ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions envisagées ne nécessitent pas de mesures d'application. La partie réglementaire du code des transports, du code général des collectivités territoriales, du code

de l'environnement et du code de l'urbanisme devra néanmoins être modifiée afin de tenir compte du changement de terminologie (passage des termes « plan de déplacements urbains » à « plan de mobilité »).

CHAPITRE III – MOBILITÉ SOLIDAIRE

Article 6 – Services de mobilité solidaire et aides individuelles à la mobilité

1. ÉTAT DES LIEUX

Une part importante de la population française est aujourd’hui fragilisée ou empêchée dans sa mobilité, que ce soit en raison d’une situation d’enclavement territorial comme de difficultés motrices, physiques, cognitives, économiques, sociales ou culturelles. Ce sont ainsi aujourd’hui près de 7 millions de Français en âge de travailler qui sont concernés par ces problèmes d’accès à la mobilité²⁶. Les personnes plus fragiles ont également parfois besoin, au-delà des solutions de mobilité développées pour tous, d’aménagements ou d’accompagnements particuliers.

Cet accompagnement s’avère d’autant plus essentiel que la mobilité est un facteur clé d’insertion et d’accès à l’emploi : classée en première position des freins d’accès à l’emploi ou à la formation, elle est aussi considérée comme le deuxième élément déterminant dans les parcours d’insertion socioprofessionnelle, derrière la formation²⁷. Depuis quelques années, elle est devenue un enjeu majeur pour éviter l’exclusion, dans la mesure où la capacité de mobilité est devenue un prérequis pour de nombreux emplois et que la mobilité est de plus en plus « subie » que « choisie ».

Les enjeux sociaux de la mobilité ont toujours fait l’objet d’une prise en charge complexe. Bien que les acteurs publics de la mobilité²⁸ aient eu progressivement en charge, dans la loi, des politiques de droit au transport pour tous, de mobilité durable et de l’accessibilité de tous à la ville, ils s’en sont en pratique souvent peu saisi, excepté pour la mise en place de tarifications sociales dans les réseaux urbains de transport imposée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Si ces tarifications sont essentielles dans l’accès à la mobilité, elles ne sont pour autant pas toujours connues de leurs bénéficiaires et ne garantissent pas non plus une desserte adaptée des zones d’emploi. De surcroît, la recherche de l’accès à la mobilité pour tous se combinant avec celle de la réduction de la place de la mobilité individuelle motorisée (notamment la voiture) posée en

²⁶ Mobilité, Insertion et accès à l’emploi – Constats et perspectives, 2013, étude réalisée par le cabinet Auxilia pour le Laboratoire de la mobilité inclusive.

²⁷ Mobilité, Insertion et accès à l’emploi – Constats et perspectives, 2013, étude réalisée par le cabinet Auxilia pour le Laboratoire de la mobilité inclusive.

²⁸ À savoir, État, communautés urbaines, communautés d’agglomération, communautés de communes ayant pris la compétence.

priorité nationale par le législateur à plusieurs reprises²⁹, le secteur public des transports est souvent en difficulté pour concilier ces objectifs.

Dans les faits, ces enjeux ont été pris en charge par les politiques publiques d'insertion et d'accès à l'emploi, menées par des acteurs du service public de l'emploi (Pôle Emploi, Missions locales, etc.) ou des acteurs locaux de l'insertion professionnelle (Maisons de l'Emploi, PLIE-plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, associations conventionnées, etc.). Les aides octroyés par ces acteurs ciblent avant tout l'obtention du permis de conduire (comprenant des dispositifs d'accompagnement dans l'apprentissage du code de la route) ou l'achat d'un véhicule.

Depuis plusieurs années se sont développées, aux côtés des acteurs traditionnels de la mobilité et de l'emploi, des structures de mobilité à caractère social (auto-écoles sociales, vélo-écoles, plateformes sociales de mobilité, etc.), le plus souvent gérées par des acteurs de l'économie sociale et solidaire (associations ou coopératives, par ex. Wimoov, Mobilex, Pôle mobilité du bassin d'emploi du Havre, etc.). Ils proposent, à partir d'un diagnostic initial des besoins et des capacités de mobilité, des solutions individualisées aux personnes en situation de vulnérabilité

Ces aides à la mobilité sont accessibles aux bénéficiaires sur prescription des acteurs du service public de l'emploi ou des acteurs locaux emploi-insertion et sont le plus souvent de trois ordres :

- solutions pédagogiques par l'information et l'accès aux droits en matière de mobilité, des aides pour l'acquisition de compétences de mobilité favorisant l'autonomie et levant les freins d'accès à l'emploi, notamment psychologiques, de nombreux publics (lecture d'un plan de transports collectifs, accompagnement dans les transports, etc.), l'aide au passage du permis de conduire ou la formation à la conduite de deux-roues ;
- solutions financières : accès à la tarification sociale, accompagnement vers des aides financières, accès au micro-crédit social, etc. ;
- solutions matérielles : offres de transport individuel ou micro-collectif (location de vélos, scooters, voitures à tarif social, transport à la demande), réparation mécanique et acquisition de véhicule à tarif social (garage social), covoiturage, autopartage, etc.).

Ces structures se sont rapidement révélées être un levier efficace en faveur de l'insertion professionnelle et sociale de leurs publics, reconnues par de nombreux acteurs publics, au premier rang desquels Pôle Emploi, avec lesquels elles ont développé de nombreux partenariats.

²⁹ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

La gouvernance de ces structures reste aujourd'hui de fait presque exclusivement confiée à des structures d'aide à l'emploi, telles que les maisons de l'emploi, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ou les missions locales, et comptent souvent dans leurs financeurs principaux les conseils départementaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La présence de nombreux acteurs, agissant indépendamment les uns des autres, sur un secteur au carrefour de deux grandes catégories de politiques publiques (mobilité et action sociale-emploi) génère un problème de gouvernance important et une perte d'efficacité de l'action publique globale. Ce manque de lisibilité entraîne, en outre, un taux de non-recours aux aides important chez les potentiels bénéficiaires. De surcroît, les collectivités territoriales exerçant la compétence mobilité en tant qu'autorités organisatrices (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes ayant pris la compétence) ne se considèrent pas le plus souvent en capacité légale d'intervenir sur le champ social, cette compétence étant assurée par les conseils départementaux.

Il convient ainsi de prendre des dispositions législatives pour sécuriser l'action de ces autorités organisatrices de la mobilité en matière de mobilité à caractère social.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans la mesure où le présent projet de loi affirme la nécessité d'une prise en charge de la mobilité dans toutes ses composantes par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), il convient de donner à ces autorités organisatrices les outils leur permettant de développer des solutions adaptées aux spécificités de leurs territoires et de leurs publics, notamment dans les territoires peu denses et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au-delà du conseil en mobilité à l'intention de publics spécifiques, pour lequel les AOM de plus de 100 000 habitants sont d'ores et déjà compétentes, l'objectif est de donner à l'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et de la mobilité régionale (AOMR) la possibilité de mener toute action dont la finalité consiste à améliorer l'accès à la mobilité des publics, en leur proposant une solution de mobilité adaptée à leurs besoins, y compris si cette action relève aujourd'hui principalement de la sphère sociale.

Elle vise ainsi à clarifier et donc sécuriser l'action des AOM en la matière, y compris pour le versement d'aides individuelles à la mobilité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Lors des Assises de la mobilité de septembre à décembre 2017, et plus particulièrement à l'occasion des travaux du groupe de travail « Mobilité plus solidaire », une attente forte s'est exprimée pour élargir le champ de compétences des AOM aux services de mobilité à caractère social.

Le Gouvernement partageant la nécessité de cette évolution, les options se sont dès lors limitées à déterminer le caractère facultatif ou obligatoire de cette compétence. Le choix a été fait de la rendre facultative afin de donner aux AOM la liberté de s'organiser et ne pas leur imposer une charge financière supplémentaire.

Il est proposé de donner la possibilité aux AOM/AOMR d'intervenir aux côtés des autres acteurs intervenant en faveur de la mobilité des personnes fragiles (État, collectivités territoriales ou leurs groupements, entreprises publiques) pour :

- organiser l'accompagnement vers la mobilité de certains publics en difficulté, en particulier, dans les territoires peu denses et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec des services allant au-delà du conseil en mobilité : apprentissage du vélo, microcrédits, aide à l'achat d'un deux-roues, aide au passage du permis de conduire, remise à niveau du permis, auto-école solidaire, garage solidaire, location de voiture, etc. ;
- financer directement des aides individuelles à caractère social ou à l'attention de publics résidant dans des secteurs mal desservis. Ces aides peuvent par exemple prendre la forme de chèques mobilité, d'aides pour l'achat d'un deux-roues électrique, d'aides pour le passage du permis de conduire, etc.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie les articles L. 1231-1-1, L. 1231-3 et L. 1241-1 du code des transports.

En application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, l'article R. 122-17 du code de l'environnement liste les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale pour mesurer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Le plan d'action sur la mobilité à caractère social aura pour finalité première de faire en sorte que le conseil en mobilité soit accessible à tous, quelle que soit sa localisation géographique.

L'impact en termes d'aménagement du territoire étant limité, il n'y aura pas lieu de le soumettre à évaluation environnementale.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le soutien aux services de mobilité à caractère social vise à donner la possibilité aux AOM et aux AOMR de contribuer au financement de ces services et ne leur impose pas de mener des actions nouvelles.

Aussi, le coût pour les AOM de cette mesure dépendra-t-il de la décision de chaque AOM de se saisir ou non de cette faculté. Il dépendra également des modalités d'intervention souhaitées par l'AOM (ventilation par actes), selon qu'elle privilégie l'accompagnement humain, l'intermédiation sociale, l'aide au microcrédit, etc.

En toute hypothèse, une AOM pourra faire le choix d'orienter une partie des ressources issues du versement mobilité vers le financement de ce type d'actions en faveur de la mobilité à caractère social.

À titre d'illustration, les structures associatives d'accompagnement à la mobilité estiment un coût variant entre 200 € et 1 000 € par personne reçue selon le public ciblé et le choix de prestation fournie, avec une moyenne de l'ordre de 400 €³⁰.

Pour 1 million de personnes accompagnées, le coût total serait donc entre 300 M€ et 500 M€ par an, qui serait à ce jour supporté par la seule sphère sociale. Aussi par exemple, en contribuant à 10 % de ces coûts, les AOM et AOMR permettraient-elles d'apporter 30 à 50 M€ de financements à des actions d'accompagnement à la mobilité des plus fragiles.

Tableau – Exemples d'actions pouvant être mises en œuvre dans le secteur de la mobilité à caractère social (données Laboratoire de la mobilité inclusive) :

<p>Création d'un garage solidaire (coûts variant selon la taille du garage et sa capacité d'accueil)</p>	<p>Entre 270 et 350 K€</p> <p>Ex. le budget du garage social de l'association « En route pour l'emploi » s'élève à 279 K€. Ce garage implanté à Brest dans des locaux loués par l'association à la collectivité Brest Métropole est adossé à un chantier d'insertion</p>
<p>Conseiller mobilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - salaire horaire brut chargé - si l'on intègre les frais annexes (déplacements et locaux) 	<ul style="list-style-type: none"> - Entre 20 et 22 € - 50 €

³⁰ Données issues du Laboratoire de la mobilité inclusive.

Bilan de compétence mobilité : - en individuel	150 €
	- en atelier collectif (sur demi-journée et pour 8 bénéficiaires)
Suivi coaching individuel pour le permis de conduire	120 €
Accompagnement à l'obtention d'un micro-crédit	200 € (400 € quand « intermédié » par une banque)
Accompagnement individuel complet	450 €
Auto-école : - obtention du permis de conduire (sur une base de 45 h)	1 800 €
	- obtention du code (pour 12 apprenants en moyenne) - coût par apprenant - coût pour environ 35h de formation pour un groupe quel qu'en soit le nombre
Location de scooters : - coût pour le bénéficiaire :	17 €/jour
- coût annuel d'un scooter pour la plateforme :	1 100 €
Location de voiture (souvent issues de dons) : - coût pour le bénéficiaire :	15 €/jour
	- coût annuel pour la plateforme :
Apprentissage à la pratique du vélo : coût global pour 5 séances de 2h pour un atelier collectif de 3 personnes	600 €

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les mesures envisagées permettraient de sécuriser l'action des collectivités exerçant la compétence mobilité souhaitant intervenir sur le champ social de la mobilité pour faciliter l'accès à la mobilité des publics les plus fragiles. Le choix étant fait de ne pas rendre

obligatoire cette compétence, l'impact pour les collectivités dépendra de leurs choix d'intervention.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Cette mesure va dans le sens de la généralisation et la pérennisation de l'aide à la mobilité des populations vulnérables au regard de la mobilité.

Les aides à la mobilité sont un facteur essentiel de l'insertion sociale et professionnelle. Selon la plateforme de mobilité Wimoov³¹, ces actions permettent un taux de retour ou de maintien à l'emploi de 46 % pour les personnes accompagnées dans leur mobilité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.

Les organismes et instances suivantes ont par ailleurs été consultés pour l'élaboration de la mesure : le Groupement des autorités responsables de transport, l'Union des transports publics et ferroviaires, la Fédération nationale des transports de voyageurs, Régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine, l'Association des petites villes de France, le Laboratoire de la mobilité inclusive et Wimoov.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

³¹ L'association Wimoov a pour objet de promouvoir et initier le développement de nouvelles pratiques de mobilité et de sensibiliser et accompagner tous les publics vers une mobilité autonome, responsable et respectueuse de l'environnement. Elle comprend aujourd'hui 25 structures appelées « plateformes de mobilité » chargées de réaliser du conseil en mobilité et d'aider les publics fragiles à trouver une solution de mobilité adaptée.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures seraient applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, à la collectivité de Corse, aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à une collectivité de l'article 74, Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles ne seraient pas applicables aux autres collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Article 7 – Dispositions en faveur de la mobilité des personnes en situations de handicap ou à mobilité réduite

1. ÉTAT DES LIEUX ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les personnes à mobilité réduite ont parfois besoin d'un accompagnateur pour pouvoir utiliser les transports publics. Or les personnes handicapées qui ne peuvent voyager sans accompagnateur sont aujourd'hui dans l'obligation d'acheter deux titres de transport pour effectuer un déplacement, ce qui s'avère tout particulièrement problématique pour celles - majoritaires- disposant de faibles ressources. Des AOT/AOM disposent déjà d'une politique tarifaire à caractère social (gratuité, tarif réduit pour les personnes handicapées) mais celles-ci n'inclut généralement pas les accompagnateurs.

Pour une question d'équité d'accès et d'harmonisation des pratiques, il est nécessaire d'inscrire dans la loi une obligation de tarifs sociaux pour les accompagnateurs des personnes handicapées.

Par ailleurs, le déploiement des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques nécessite une attention particulière pour garantir un égal accès à ces places. En effet, les personnes handicapées peuvent s'équiper de véhicules électriques et doivent pouvoir également accéder à ces places lorsqu'elles sont implantées en voirie.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Le projet d'article entend permettre aux personnes handicapées qui ont besoin d'un accompagnateur pour utiliser les transports publics de bénéficier d'une tarification sociale pour l'accompagnateur, comme cela se pratique déjà sur les réseaux ferrés. Les mesures envisagées doivent permettre de faciliter le recours aux transports publics pour une partie de cette population qui, malgré l'avancement des aménagements d'accessibilité, ne pourrait pas se déplacer seule. Au-delà d'une mesure d'équité devant la mobilité, l'accompagnement réduit les risques de perturbation sur les réseaux, évitant le recours à un plan d'urgence du transporteur lorsque la personne est en difficulté.

Le deuxième volet de cet article prévoit une obligation de dimensionnement des places selon les critères de mise en accessibilité des places aux personnes à mobilité réduite mais sans leur réserver l'accès.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

La première disposition envisagée modifie l'article L. 1111-5 du code des transports.

La seconde disposition envisagée modifie l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La première disposition relative à la mise en place d'une tarification sociale pour les accompagnateurs de personnes à mobilité réduite représente un coût d'environ 1,32 M€ pour les AOM et de 0,12 M€ pour l'État liées à la perte de TVA.

Hypothèses retenues pour obtenir ce chiffrage :

- 10 % des réseaux concernés choisiraient d'appliquer la gratuité pour les accompagnateurs ;
- 90 % choisiraient d'appliquer le demi-tarif.

Tableau – Impact de la tarification sociale pour les accompagnateurs de personnes à mobilité réduite

	Île-de-France	Hors Île-de-France	Total
Nombre de bénéficiaires	115 830	94 710	210 540
Nombre de voyages par an	730	730	1 460
Prix du billet (à l'unité)	1,90 € ³²	1,20 €	
% de bénéficiaires accompagnés	1,00 %	1,00 %	
Coût de la mesure (en M€)	0,87	0,45	1,32

³² Prix du billet de transport en Ile-de-France sur le réseau RATP.

La seconde disposition envisagée, concernant l'accessibilité des places pré équipées ou équipées de bornes de recharge, n'a pas d'impact financier majeur puisque le nombre de places concernées reste faible et le surcoût limité à un abaissé de trottoir. En effet, la disposition prévoit qu'au sein de la voirie communale, toute voie comportant une ou plusieurs places pré-équipées ou équipées de borne de recharge électrique a au moins une place dimensionnée pour être accessible aux personnes à mobilité réduite, sans que cette ou ces places leur soient réservées. Le nombre de ces places est au moins égal à une par installation électrique. Cette obligation ne s'appliquerait qu'aux places pré-équipées ou équipées en borne de recharge électrique créées à compter de la publication de la présente loi.

Le coût d'étude pour implanter une place dimensionnée pour accueillir les PMR n'est pas plus élevé que pour une place classique. La réalisation est un peu plus élevée car un abaissé permettant de rejoindre le trottoir est à prévoir.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La première mesure : la généralisation d'une tarification sociale pour les accompagnateurs des personnes handicapées titulaires de la carte mobilité-inclusion est un coût négligeable pour les réseaux. Elle permettra des recettes supplémentaires liées aux nouveaux déplacements réalisés par ces personnes sur le réseau de transport public et non plus sur les services spécialisés (TPMR), plus coûteux pour la collectivité.

La seconde mesure : L'obligation de prévoir une place accessible mais non réservée aux personnes à mobilité réduite implique une réflexion de la part de la collectivité pour implanter les places pré-cablées ou cablées dans une voirie permettant d'implanter une place accessible.

3.4. IMPACTS SOCIAUX

La généralisation de la tarification sociale pour les accompagnateurs de porteurs de la carte mobilité-inclusion permettra à ces derniers de réaliser des trajets qu'ils n'auraient pas fait seuls. Elle est également de nature à réduire les situations de stress pour ces voyageurs lors de perturbations sur les réseaux.

Le fait de prévoir une place accessible pour chaque ensemble de places permettant la recharge des véhicules accessibles permettra de garantir la mobilité des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite qui se seraient équipées de véhicules électriques. C'est un respect du principe d'égalité devant des services publics.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du conseil national d'évaluation des normes.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées prévu à l'article L. 146-1 du code de l'action sociale et des familles, a également été consulté. En effet, il assure la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant.

Les organismes et instances suivantes ont été consultés pour l'élaboration de la mesure : le Groupement des autorités responsables de transport, la Fédération nationale des transports de voyageurs, l'Union des transports publics et ferroviaires, Régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires ruraux de France, France Urbaine, l'Association des petites villes de France, le Laboratoire de la mobilité inclusive et Wimoov.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

4.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures seraient applicables à l'ensemble du territoire métropolitain, à la collectivité de Corse ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à une collectivité de l'article 74 : Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles ne sont pas applicables aux autres collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

CHAPITRE IV – MESURES SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER

Article 8 – Dispositions relatives aux départements et régions d'outre-mer

1. ÉTAT DES LIEUX

Les collectivités de l'article 73 de la Constitution relèvent du régime de l'identité législative : les lois et règlements y sont en principe applicables de plein droit. Il s'agit de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de Mayotte.

Concernant les collectivités de l'article 74 de la Constitution, certaines relèvent également du régime de l'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon) mais pour les autres (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises et Nouvelle-Calédonie), le régime applicable est celui de la spécialité législative : un texte n'est applicable localement que s'il le prévoit expressément.

Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, l'article LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales précise « la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et aux régions ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Il convient de préciser l'applicabilité des dispositions législatives prévues dans le projet de loi d'orientation des mobilités dans les territoires d'outre-mer.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. PRINCIPE GÉNÉRAL RETENU

Il est proposé que les mesures portant sur la gouvernance et la mobilité à caractère social s'appliquent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à la Réunion et à Mayotte. Il est également proposé d'appliquer les mesures du projet de loi à Saint-Pierre-et-Miquelon dont les règles en termes d'organisation administrative sont compatibles avec les mesures proposées, ce qui n'est pas le cas pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Concernant les autres collectivités (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises et la Nouvelle-Calédonie), c'est à l'occasion de l'examen au Parlement du projet de loi qu'il pourra être décidé d'appliquer au cas par cas une ou plusieurs mesures du projet de loi.

3.2. DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Le code des transports prévoit la possibilité pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion de désigner une autorité organisatrice de transports unique. À ce jour, seule la Martinique a fait ce choix. Il est proposé de remplacer « autorité organisatrice des transports unique » par « autorités organisatrices de la mobilité unique » afin d'élargir le champ de compétences de cette autorité unique, en lui donnant la possibilité d'agir en faveur des mobilités partagées (par exemple en créant des aires de covoiturage) et des mobilités actives (par exemple en créant un service de location de vélo).

À la différence de la Guadeloupe et de la Réunion, la Guyane et la Martinique ne sont pas des régions mais des collectivités territoriales. Aussi, le projet de loi prévoit une disposition spécifique pour faire en sorte que les nouvelles compétences dévolues aux régions soient également accordées aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. Une disposition similaire est également prévue pour Mayotte.

3.3. DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE DE MOBILITÉ À CARACTÈRE SOCIAL

Un article spécifique a été inséré au projet de loi pour prévoir les adaptations nécessaires permettant que les mesures proposées s'appliquent en Martinique, en Guyane et à Mayotte.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le texte modifie le livre VIII « Dispositions propres à l'outre-mer » de la première partie « Dispositions communes » du code des transports :

- l'article L. 1802-1 (départements d'outre-mer) dans les dispositions générales d'adaptation (chapitre 2 du titre préliminaire) ;
- les articles L. 1811-2 à L. 1811-5 dans le titre Ier (Départements et régions d'outre-mer) ;
- les articles L. 1831-1 et L. 1841-1 pour les dispositions à Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- le chapitre unique du titre V (Saint-Pierre-et-Miquelon).

Il modifie également le livre III « Dispositions relatives à l'outre-mer » de la deuxième partie « Transport ferroviaire ou guidé » du code des transports, aux articles L. 2331-1 (Saint-Barthélemy) et L. 2341-1 (Saint-Martin).

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les impacts des dispositions envisagées sur les collectivités territoriales d'outre-mer sont développés dans chacun des articles des titres I et II du projet de loi d'orientation des mobilités.

5. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.

Par ailleurs, les assemblées des collectivités d'outre-mer concernées par les mesures envisagées ont été consultées.

TITRE II – RÉUSSIR LA RÉVOLUTION DES NOUVELLES MOBILITÉS

CHAPITRE I^{ER} – ACCÉLÉRER L’OUVERTURE DES DONNÉES ET LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES NUMÉRIQUES

Section 1 – Ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité

Article 9 – Accélération de l’accès à l’information multimodale : Mesures relatives à l’ouverture des données

1. ÉTAT DES LIEUX

L’information multimodale regroupe tout élément d’information sur les modalités et les possibilités de déplacement par différents modes de transport. Elle concerne plusieurs types d’information tels que les horaires, la localisation, les itinéraires, l’état du trafic et la tarification. L’information est généralisée ou individualisée selon le type de canaux de diffusion : documents, annonces sonores ou écrans publics, pour la première et bornes interactives, systèmes d’information embarqués ou téléphones portable, pour la seconde³³.

Le droit français applicable à l’accès aux données en matière de transport résulte de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques, notamment son article 4 qui a ajouté un article L. 1115-1 au code des transports. Cet article prévoit le principe d’accès libre, immédiat et gratuit aux données des services de transport en vue de l’information de l’usager. Il précise les données concernées par un tel accès et les conditions d’accès à ces dernières.

Certaines des données de l’information multimodale peuvent être des « informations publiques », relevant des dispositions définies par le code des relations entre le public et l’administration et notamment son livre III relatif à l’accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Aux termes de l’article L. 300-2 de ce code, sont considérés comme des « documents administratifs » les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l’État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d’une telle mission. Aux termes de l’article L. 321-1, les informations publiques figurant dans des

³³ CEREMA, Étude, Qu’est-ce que l’information multimodale ?, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/qu-est-ce-que-information-multimodale>.

documents communiqués ou publiés par ces personnes « peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ».

Au niveau européen, la Commission européenne a adopté le règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux³⁴. Ce règlement, qui est d'application directe, harmonise au niveau européen les modalités d'accès aux données des services de transport et fixe les règles à respecter par les services d'information sur les transports qui utilisent ces données.

Ce règlement a pour objectif de permettre la mise en place de services d'information multimodale à l'échelle européenne. Les études préalables ayant montré que les principaux obstacles à la mise en place de ces services étant le manque d'accessibilité des données, leur manque de qualité, leurs défauts de mise à jour et leur manque d'interopérabilité, le règlement arrête les mesures permettant d'assurer l'accès aux données, leur mise à jour, leur format de diffusion, ainsi qu'une évaluation de leur qualité.

L'ensemble des modes de transport sont concernés :

- les services réguliers de transport public de voyageurs ;
- les transports à la demande tels que le vélo en libre-service, autopartage ou le transport à la demande au sens de la loi française ;
- les réseaux routiers, cyclables et piétons ;
- le stationnement.

Les données concernées, dont une liste détaillée est fournie en annexe au règlement, sont notamment :

- les données théoriques, telles que la description des arrêts, les horaires, les tarifs, l'accessibilité aux personnes handicapées ;
- les données en temps réel : l'accès à ces données est laissé à la discrétion des États : il s'agit notamment des horaires en temps réel, des perturbations, ainsi que de la disponibilité en temps réel de vélos en libre-service ou de véhicules partagés.

Seules les données qui existent sous un format numérique doivent être rendues accessibles. Il n'est pas demandé de les créer si elles n'existent pas.

Les fournisseurs de services d'information sur les déplacements doivent respecter les obligations de neutralité et de transparence des informations qu'ils fournissent. Dans le cadre des licences de réutilisation, les détenteurs des données peuvent leur imposer d'autres

³⁴Journal officiel de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1926&from=FR>.

conditions de réutilisation, qui doivent être justifiées. Il pourrait s'agir, par exemple, de conditionner la réutilisation des données routières à la prise en compte, dans le calcul d'itinéraire, des différentes catégories d'usage des voies (circulation de proximité, transit, etc.), afin d'éviter, notamment, que des poids lourds en transit circulent sur une voie locale desservant une école maternelle. Des contributions financières peuvent aussi être demandées, sous réserve qu'elles soient raisonnables et proportionnées aux coûts de diffusion des données.

Pour faciliter les échanges de données, le règlement impose que les données soient accessibles dans un format normalisé : norme européenne NETEX pour les données statiques et SIRI pour les données en temps réel. Les données doivent aussi être mises à jour dans des conditions répondant aux besoins des usagers.

Enfin, les États membres doivent mettre en place un point d'accès national aux données, qui peut être soit un entrepôt de données, permettant de télécharger les fichiers de données, soit un répertoire donnant l'adresse du site sur lequel il est possible d'accéder aux données.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'article L. 1115-1 du code des transports devait donner lieu à un décret d'application, qu'il a été décidé de ne pas publier, dès lors que la Commission européenne préparait un projet de règlement délégué sur le même sujet de l'accès aux données de l'information multimodale.

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 ayant été publié le 31 mai 2017, il apparaît que ses dispositions sont proches de la loi française sur des points essentiels :

Thème	Article L. 1115-1 du code des transports	Règlement délégué (UE) 2017/1926
Contribution financière des « réutilisateurs »	Principe de gratuité. Toutefois, en cas d'adoption d'un protocole homologué par l'État, possibilité de mise en place d'une contribution financière, pour les utilisateurs de masse, dans la limite des coûts de diffusion	Dans le cadre d'une licence établie par l'opérateur de transport, possibilité de mise en place d'une compensation financière, proportionnée aux coûts de diffusion
Conditions de réutilisation susceptibles d'être imposées	Principe de libre réutilisation. Toutefois, en cas d'adoption d'un protocole, le détenteur des données peut imposer certaines conditions de réutilisation.	Des conditions de réutilisation peuvent être imposées par une licence. Le « réutilisateur » doit également respecter les exigences de neutralité et de transparence définies dans le règlement lui-même

Ouverture des données en temps réel	Oui	Oui, sur décision de l'État
-------------------------------------	-----	-----------------------------

Toutefois, les dispositions nationales et européennes comportent des différences :

	Article L. 1115-1 du code des transports	Règlement délégué (UE) 2017/1926
Calendrier d'ouverture	Ouverture immédiate	Ouverture échelonnée de 2019 à 2023 Les États peuvent toutefois prendre une décision d'anticipation
Données à diffuser	Courte liste de données	Liste détaillée des données à ouvrir
Format de diffusion	Format ouvert	Diffusion selon la norme européenne
Accès aux données		Les États membres mettent en place un point d'accès national aux données

La lecture combinée des deux textes est particulièrement ardue. Il est donc indispensable de clarifier leur articulation. Or, le règlement européen est plus complet, ne serait-ce que du fait d'une liste de données plus précise, et il l'emporte sur les dispositions nationales qui seraient incompatibles. Pour cette raison, le projet de loi prend le règlement européen comme point de départ et précise certains éléments lorsque le règlement l'a explicitement prévu. Ces précisions concernent l'accès aux données en temps réel, le calendrier d'ouverture des données et la définition des personnes responsables de l'ouverture des données dans le cas des services conventionnés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article L. 1115-1 du code des transports ne comporte pas de dispositions incompatibles avec le règlement européen (UE) 2017/1926, mais la lecture combinée des deux textes est complexe.

Un premier objectif poursuivi est d'assurer la parfaite lisibilité des dispositions applicables en matière d'accès aux données de l'information multimodale.

Un deuxième objectif est de mettre à profit les possibilités offertes par le règlement européen aux États membres de lever des options ou de préciser certains points. Le projet de loi use de ces possibilités en recherchant une ouverture des données large et rapide, qui favorisera l'émergence dans les meilleurs délais de services d'information sur les déplacements répondant mieux aux attentes des usagers.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. CADRE GÉNÉRAL

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 concerne l'ensemble des modes de transport :

- les services réguliers de transport public de voyageurs ;
- les transports à la demande tels que le vélo en libre-service, autopartage ou le transport à la demande au sens de la loi française ;
- les réseaux routiers, cyclables et piétons ;
- le stationnement.

L'article 1115-1 du code des transports porte sur les services réguliers de transport public de voyageurs, ainsi que les services de mobilité.

Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration figurant au livre III relatif à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, notamment l'article L. 300-2 et l'article L. 321-1 définissent les conditions de réutilisation des données des réseaux routiers, cyclables et piétons gérées par l'État ou les collectivités territoriales.

Dans ce contexte général, les options possibles sont :

- de ne prendre aucune mesure nouvelle : cette option est possible dans la mesure où il n'a pas été détecté d'incompatibilités entre la loi française existante et le règlement européen. Toutefois, la lecture combinée des textes est complexe ;
- de prendre une mesure assurant la clarté des dispositions applicables.

Le dispositif envisagé consiste à remplacer les dispositions actuelles de l'article L. 1115-1 du code des transports et à prendre comme point de départ le règlement européen, en précisant que ses dispositions s'appliquent, que les données considérées soient ou non des informations publiques au sens de l'article L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration. Les dispositions applicables seront alors les mêmes pour toute entreprise de transport devant rendre ses données accessibles, que celle-ci soit ou non une « administration » au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

3.2. DONNÉES DYNAMIQUES

L'article 5 du règlement (UE) 2017/1926 laisse à la discrétion des États membres, le choix de rendre accessibles ou non les données dynamiques des services de transport (horaires en temps réels, perturbations). Il est donc possible de lever ou non cette option. Sachant que l'information en temps réel est une attente forte des usagers et que l'article L. 1115-1 dans sa

rédaction actuelle prévoit l'ouverture des données en temps réel, il est proposé de lever l'option.

3.3. AUTORITÉS ORGANISATRICES

Le considérant 11 du règlement délégué (UE) 2017/1926 indique que les États membres peuvent définir quel acteur est responsable de la fourniture des données. Cette question se pose dans le cas des services conventionnés. En effet, le règlement européen désigne les autorités chargées des transports et les opérateurs de transport parmi les personnes chargées de fournir les données. Dans le cas des services conventionnés, l'autorité organisatrice des transports et l'entreprise délégataire sont donc toutes les deux chargées de fournir les données.

Deux options sont envisageables :

- ne prendre aucune mesure nouvelle : l'inconvénient est que l'autorité organisatrice et l'opérateur de transport pourraient se rejeter mutuellement la responsabilité d'avoir à fournir les données ;
- désigner l'autorité organisatrice ou l'opérateur de transport comme responsable de la fourniture des données : c'est l'option qui est retenue, afin de lever toute ambiguïté.

Il reste à préciser lequel des deux acteurs, autorité organisatrice ou opérateur de transport, devrait porter cette responsabilité. Le détenteur effectif des données est, le plus souvent, l'opérateur de transport. Toutefois, il appartient à l'autorité organisatrice d'organiser le service de transport considéré. Du fait de cette responsabilité générale, il est apparu opportun de la désigner comme responsable de l'ouverture des données.

3.4. GRATUITÉ D'ACCÈS POUR LES PETITS UTILISATEURS

L'article 8 du règlement délégué (UE) 2017/1926 offre la possibilité que les licences de réutilisation des données prévoient une compensation financière laquelle doit être « raisonnable et proportionnée aux coûts légitimes encourus pour la fourniture et la diffusion des données ».

L'article 1115-1 posait un principe de gratuité de la réutilisation des données et introduisait une possibilité de dérogation à l'égard des « utilisateurs de masse », justifiée « par des coûts significatifs de mise à disposition, sans toutefois que la contribution des utilisateurs puisse excéder ces coûts ».

Une première option est de s'en tenir au règlement européen. Les données pourraient être payantes pour tous les utilisateurs.

Une seconde option consiste à ajouter dans la loi française une disposition, non incompatible avec le règlement européen, permettant de retrouver l'esprit de la clause figurant dans l'article L. 1115-1 actuel, à savoir la gratuité pour les « petits utilisateurs ». Ainsi une « contribution

financière pourrait être demandée un utilisateur si la mise à disposition des données à cet utilisateur entraîne un coût significatif. Le seuil à partir duquel ce coût devient significatif étant par nature difficile à évaluer et pouvant être différent pour un même type de requête entre les différents fournisseurs, la mesure s'appuie sur un seuil déterminé en fonction d'un volume de données à partir duquel, le coût sera nécessairement significatif quel que soit le fournisseur de données. Ce seuil pourra différer suivant le type de données et sera fixé par décret en Conseil d'État après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. La mesure s'applique par utilisateur, afin d'écartier le cas où la présence d'un grand nombre de petits utilisateurs conduirait à un coût significatif. Ce cas ne permettrait pas la mise en place d'une compensation.

La seconde option est retenue, afin d'éviter de freiner l'utilisation des données par les petits utilisateurs tels que notamment les *start-up* ou les structures associatives.

3.5. CALENDRIER D'OUVERTURE

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 définit un calendrier d'ouverture des données échelonné de 2019 à 2023 suivant le type de données concernées selon le calendrier repris dans le tableau ci-dessous. Cette durée, relativement longue, tient compte de la diversité des situations des États membres au sein de l'Union européenne :

Date d'ouverture au plus tard	Réseaux principaux ³⁵	Autres réseaux, notamment hors aire urbaine des métropoles
Données de niveau 1 : principales données des services réguliers de transport public (horaires, correspondances, identité des opérateurs,...)	Décembre 2019	Décembre 2023
Données de niveau 2 : données des modes « à la demande » (aires de covoiturage,...)	Décembre 2020	Décembre 2023
Données de niveau 3 : données détaillées (tarifs détaillés,...)	Décembre 2021	Décembre 2023

Le considérant 12 du règlement précise que les États membres peuvent décider d'ouvrir les données avant la date limite fixée.

L'actuel article L. 1115-1 du code des transports pose un principe d'ouverture immédiate des données. Il s'agit toutefois d'une ouverture dans un simple format ouvert, alors que le règlement européen demande que la fourniture des données s'effectue conformément à des

³⁵ Réseau transeuropéen global au sens du règlement (UE) n° 1315/2013. En pratique, il s'agit des principaux réseaux routiers et ferroviaires, ainsi que de huit « nœuds urbains » (Paris, Lyon, Marseille, ...).

normes qu'elle définit (Netex pour les données théoriques des services réguliers de transport public, ...) ou, plus précisément, conforme aux « profils nationaux », qui sont des sous-ensembles de la norme considérés comme pertinents dans chaque pays. Par ailleurs, pour assurer l'interopérabilité au niveau européen, ces profils nationaux doivent être eux-mêmes compatibles avec le « profil minimum européen », lorsque ce profil existe.

Compte tenu du délai nécessaire pour la mise aux normes des données, il paraît exclu de maintenir l'obligation d'ouverture immédiate prévue à l'article 1115-1 actuel.

La commission européenne a défini son programme de travail de normalisation (élaboration de normes lorsqu'elles n'existent pas et d'un profil minimum européen, lorsque la norme existe) en fonction du calendrier d'ouverture des données 2019-2021 du règlement. Par exemple, le profil européen « tarifs » devrait être disponible à l'été 2019, en vue de l'échéance de 2020. Par ailleurs, la commission se concentre actuellement sur les données théoriques et n'a pas encore abordé le temps réel.

La France, pour les données théoriques, dispose d'un profil « arrêts, réseaux et horaires ». Un profil « accessibilité » est en cours de développement. Pour le profil « tarifs », l'intention est de s'appuyer largement sur le futur profil européen. Pour les données en temps réel, la France dispose d'un « profil » de la norme européenne SIRI (services réguliers de transports publics, seulement).

Pour les données théoriques des services réguliers de transport public, les opérateurs de transport disposent d'un logiciel open source permettant :

- d'assurer la conversion des données existantes vers le format normalisé Netex ;
- de saisir les données, notamment les données supplémentaires demandées par les profils existants ;

Dans ces conditions, le projet de loi resserre le calendrier en adoptant une mise en œuvre pour le 1^{er} décembre 2021 au plus tard ce qui permet de bénéficier de l'ensemble des travaux normatifs conduits par la Commission Européenne. Le calendrier du règlement délégué s'applique pour toutes les composantes du réseau principal RTE-T alors que l'échéance du 1^{er} décembre 2021 s'applique à tous les autres réseaux de transports.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article, qui modifie et ajoute diverses dispositions dans le code des transports, a vocation à permettre l'insertion en droit français du règlement délégué (UE) 2017/1926. .

Dans le code des transports, l'article L. 1115-1 est modifié et l'article L. 1115-3 est créé.

La présente mesure lève l'option d'accès aux données en temps réel, que le règlement laisse à la discrétion des États membres, et met en œuvre des possibilités d'adaptation permises par le règlement : préciser quelles personnes sont responsables de l'ouverture des données, afin d'éviter qu'une situation d'incertitude entraîne un risque de blocage.

4.2. IMPACT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Les données transmises au titre du règlement délégué (UE) 2017/1926 n'entraîne aucun coût nouveau de production de données, puisque seules les données déjà existantes doivent être transmises. En revanche, les fournisseurs de données doivent transmettre ces données. La transmission entraîne un coût qui peut être compensé si celui est significatif. Concernant le format normé des données transmises, le point d'appui national fournira un logiciel *open source* et gratuit, pour convertir ou saisir des données dans un format normé. Cet outil est développé et maintenu par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) depuis plusieurs années. L'impact financier n'est pas lié à la loi d'orientation des mobilités, mais à l'application du règlement européen.

L'ouverture des données temps réel, qui n'est qu'une option du règlement européen, peut entraîner des coûts de mise à disposition significatifs mais difficilement évaluable de façon précise du fait de situations très hétérogènes. Des opérateurs de transports mettent déjà à disposition ces données à la demande de leur autorité organisatrice, ou les mettent à destination de systèmes internes d'exploitation quand d'autres opérateurs disposent de ces données mais ne les diffusent pas. Cependant, le règlement et la loi prévoient que le coût de la diffusion des données peut être répercuté sur l'utilisateur si celui-ci est significatif, ce qui limite fortement l'impact financier sur les fournisseurs de données.

L'impact économique attendu est lui aussi difficile à chiffrer, mais les mesures du règlement européen tout autant que celles du présent projet de loi ont été établies afin, notamment, de faire émerger des services innovants à destination des usagers et des voyageurs. Même si l'impact de l'ouverture des données a été assez limité, on note une accélération du développement d'applications numériques dans le monde des transports (atelier prospective Fing³⁶, par exemple).

4.3. IMPACT SUR LES ENTREPRISES (AUTORITÉS ORGANISATRICES GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES ET OPÉRATEURS DE TRANSPORTS)

Les expériences d'ouverture des données montrent que celles-ci ont un effet bénéfique sur l'intermodalité et sur la fréquentation des services de mobilité propres. Il est donc attendu par les autorités organisatrices et les gestionnaires d'infrastructures de pouvoir bénéficier d'application permettant une meilleure fréquentation des transports publics, une promotion

³⁶ Fondation internet nouvelle génération, <http://www.fing.org/>.

des mobilités actives, ou une meilleure utilisation des infrastructures grâce aux mobilités collaboratives.

De plus, le partage mutuel des informations de tous les services de mobilité peut mettre fin à une concurrence asymétrique entre opérateurs, et permettre à ceux-ci de capitaliser sur leurs forces, résultant ainsi en une meilleure intermodalité.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Il est attendu de l'ouverture des données, la création d'applications et de services de mobilité innovants mieux adaptés aux différentes catégories d'utilisateurs et de voyageurs (voyageurs longue distance, usagers des transports publics locaux, personnes à mobilité réduite). Ces types d'application et de services sont de nature à améliorer l'information et les services qui sont attendus par l'utilisateur ou le voyageur. Le succès des applications de mobilité (navigateur, calculateur d'itinéraire) est là pour démontrer que ce besoin existe.

Les données recueillies concernent essentiellement l'offre de transport (temps de parcours, itinéraires, tarifs) et ne sont pas de nature à remettre en cause le respect de la vie privée. Par ailleurs, le règlement général sur la protection des données (RGPD) s'applique aux données partagées permet d'éviter tout risque d'atteinte au respect de la vie privée.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales

Par ailleurs, le « groupe-miroir » réunissant les principales organisations concernées par le projet de loi, ainsi que des représentants des collectivités locales, a été associé à l'élaboration des mesures prévoyant l'accès aux données de l'information multimodale. Les mesures proposées ont reçu l'adhésion des participants. Des concertations ont également eu lieu avec les représentants des transports aériens et maritimes, non-membres de ce groupe-miroir.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

➤ *Accès aux données de l'information multimodale*

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 prévoit une entrée en vigueur échelonnée de ses dispositions relatives à l'accès aux données suivant le type de données concernées selon le calendrier repris dans le tableau ci-dessous.

Toutefois, le règlement indique que les États peuvent décider d'ouvrir les données avant la date limite fixée. De son côté, l'article L. 1115-1 posait un principe d'ouverture immédiate des données. Dans ces conditions, il ne paraît pas pertinent de reporter à 2023 la possibilité de fournir des services d'information multimodale sur l'ensemble du territoire en s'appuyant sur des données ouvertes. Le projet de loi resserre le calendrier, en adoptant une mise en œuvre pour tous les réseaux pour le 1^{er} décembre 2021 au plus tard.

Néanmoins, il convient de tenir compte de ce que le règlement européen exige, à savoir, une mise à disposition de données conforme à la norme européenne (Netex pour les données théoriques des services réguliers de transport public, ...) ou, plus précisément, conforme aux « profils nationaux », qui sont des sous-ensembles de la norme considérés comme pertinents dans chaque pays. Par ailleurs, pour assurer l'interopérabilité au niveau européen, ces profils nationaux doivent être eux-mêmes compatibles avec le « profil minimum européen », lorsque ce profil existe.

La commission européenne a défini son programme de travail de normalisation (élaboration de normes lorsqu'elles n'existent pas et d'un profil minimum européen, lorsque la norme existe) en fonction du calendrier d'ouverture des données 2019-2021 du règlement. Par exemple, le profil européen « tarifs » devrait être disponible à l'été 2019, en vue de l'échéance de 2020. Par ailleurs, la commission se concentre actuellement sur les données théoriques et n'a pas encore abordé le temps réel.

La France, pour les données théoriques, dispose d'un profil « arrêts, réseaux et horaires ». Un profil « accessibilité » est en cours de développement. Pour le profil « tarifs », l'intention est de s'appuyer largement sur le futur profil européen. Pour les données en temps réel, la France dispose d'un « profil » de la norme européenne SIRI (services réguliers de transports publics, seulement).

Pour les données théoriques des services réguliers de transport public, les opérateurs de transport disposent d'un logiciel open source permettant :

- d'assurer la conversion des données existantes vers le format normalisé Netex ;
- de saisir les données, notamment les données supplémentaires demandées par les profils existants ;

Dans ces conditions, une mise en œuvre pour le 1^{er} décembre 2021 au plus tard permet de bénéficier de l'ensemble des travaux normatifs conduits par la Commission Européenne.

Le tableau ci-dessous résume les dispositions en matière de délai :

Réseaux principaux³⁷ et aire urbaine des métropoles	Autres réseaux et hors aire urbaine des métropoles
calendrier du règlement européen (voir supra)	1 ^{er} décembre 2021 au plus tard

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État, sera pris après avis de l'ARAFER en application de l'article L. 1115-3 et définira le seuil au-delà duquel la mise à disposition des données pourra être compensée financièrement de manière raisonnable et proportionnée.

³⁷ Réseau transeuropéen global au sens du règlement (UE) n° 1315/2013. En pratique, il s'agit des principaux réseaux routiers et ferroviaires, ainsi que de huit « nœuds urbains » (Paris, Lyon, Marseille, ...).

Article 9 (suite) – Animation de la démarche d’ouverture des données

1. ÉTAT DES LIEUX

Les métropoles et les plus grandes villes françaises ont été pionnières dans l’ouverture de portails de données ouvertes. Rennes, avec son opérateur de transport, l’a fait dès 2010, Paris, Lyon, Toulouse ou Montpellier ont lancé les leurs en 2011. La majorité de ces portails comprend des interfaces de programmations applicatives (API) qui permettent un accès très simple des données de mobilité notamment en temps réel. Ces plateformes couvrent un grand nombre de données souvent liées aux politiques de ville intelligente et les données de transport y sont souvent minoritaires. Plusieurs métropoles ont opté pour des plateformes communes avec leur région (Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d’Azur) pour des raisons d’efficacité.

Ces données sont ouvertes suivant le cadre juridique relatif au droit des données :

- directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
- directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public ;
- directive 2013/37/UE modifiant la directive 2003/98/CE ;
- loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ;
- règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
- loi n° 2016/1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ;
- livre III du code des relations entre le public et l’administration.

Ce cadre juridique impose la production et un accès aux données publiques et protège les données personnelles et les traitements qui peuvent en être fait. D’autres textes relatifs aux données particulières des transports viennent compléter ce cadre juridique :

- directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d’interfaces avec d’autres modes de transport ;
- article L. 1115-1 du code des transports, créé par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques prévoyant une diffusion

libre, immédiate et gratuite des données de transports qu'elles soient théoriques ou en temps réel ;

- règlement délégué (UE) 2017/1926 du Conseil européen du 31 mai complétant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux. Ce règlement prévoit une ouverture générale des données théorique de transports existantes, quel que soit le mode, dans des formats normés, et permet aussi l'ouverture des données en temps réel.

Ce cadre juridique complémentaire qui comprend des mesures différentes du cadre juridique général ou des divergences entre cadre juridique européen et national, nécessite des dispositions clarifiant l'articulation des différents textes entre eux comme vu précédemment.

Concernant les dernières plateformes mises en place, certaines collectivités territoriales (Occitanie, Metz ou Orléans, par exemple) versent leurs données sur le portail national d'*open data*³⁸ puis en font une extraction spécifique sur leur territoire. La plupart des sites des métropoles ont fait le choix de se positionner comme plateforme pour les « réutilisateurs ». Elles exposent parfois leurs propres applications développées en régie mais privilégient surtout un panel d'applications développées par des tiers grâce aux données ouvertes. Les conditions d'utilisation des données mises à disposition sont variables selon les territoires, mais aussi selon le type de données (utilisation de la licence ouverte ou OdbL, données payantes à partir d'un certain seuil, ...).

Concernant plus spécifiquement les régions, le nombre de données de transport sur les plateformes de données ouvertes est en général assez limité (environ vingt jeux de données pour les régions figurant sur le portail national d'*open data*), mais certaines comme la région Bretagne en proposent plus de 150. La moitié des sites proposent des API pour utiliser facilement les données. Toutes les nouvelles régions issues de la récente vague de fusion n'ont pas encore fait converger les sites préexistants dans les régions résultant de l'ancienne division administrative. Toutes les régions à l'exception de la Corse sont dotées d'un service d'information voyageur mais seule la région Bretagne y propose des données ouvertes. La donnée est donc collectée pour alimenter un calculateur mais n'est pas mise à disposition en général d'autres réutilisateurs. De fait, et contrairement aux métropoles, peu de services fournis par des tiers sont disponibles. Les régions sont responsables de la politique en matière d'intermodalité tel que défini à l'article L. 1213-1 du code des transports. La quasi-totalité d'entre-elles a mis en place un service d'information multimodale (SIM), qui implique la création d'une plateforme de données, et certaines d'entre elles (Île-de-France Mobilité, Nouvelle-Aquitaine, SMIRT, Grand Est,..) ont déjà pris l'initiative de créer une plateforme régionale de données. Pour atteindre cet objectif, les régions ont mis en place des politiques d'animation régionale en faveur de l'ouverture et de la transmission des données relatives aux transports. En effet, la France compte 350 autorités organisatrices des transports et plus de

³⁸ Etalab, Plateforme ouverte des données publiques françaises, <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

1 000 opérateurs pour les seuls transports publics réguliers³⁹ sans les nouvelles mobilités et les autres modes de transports. Cette démarche d'animation est donc un préalable nécessaire pour réussir une collecte de données suffisantes et efficaces dans un paysage aussi fractionné.

Sur l'aire urbaine des métropoles, compte tenu de la forte densité de services de transport et des spécificités liées à la congestion routière, les métropoles qui ont mis en place des plateformes open data ou des services d'information sur les transports, ont aussi mis en place des politiques d'animation à l'échelle métropolitaine pour pouvoir bénéficier des données liées aux transports (stationnement, transports départementaux et régionaux sur le territoire métropolitain...) dépendant d'autres collectivités.

Enfin, l'ouverture des données prévue dans le cadre du règlement délégué (UE) 2017/1926 va accroître plus que substantiellement le nombre et le volume des données qui devront être fournies par les opérateurs de transports et les autorités organisatrices.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le grand nombre d'opérateurs de transports et d'autorités organisatrices qui doivent fournir les données attendues au titre du règlement délégué (UE) 2017/1926 et du présent projet de loi, ne permet pas d'envisager la fourniture des données de transports avant le 1^{er} décembre 2021 ou suivant le calendrier fixé par le règlement européen, sans animation et accompagnement. Il est donc nécessaire de prévoir une mesure législative prévoyant la structuration de cette animation et de cet accompagnement auprès des opérateurs de transports et des autorités organisatrices. En effet, la fourniture des données nécessaires dans des formats normés et leur mise en qualité ne peuvent être effectuées aussi rapidement sans une communication, une animation et un appui renforcés.

Des politiques d'animation actives et efficaces pour l'ouverture des données existent au niveau régional mais elles ne reposent pas sur des bases législatives et ne sont pas généralisées. Une mesure législative permettra donc de légitimer les actions déjà conduites et d'assurer leur généralisation sur l'ensemble du territoire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à accompagner le dispositif d'ouverture des données prévu par le règlement délégué (UE) 2017/1926. Les fournisseurs de données de tous types, opérateurs de transports publics, services de transports à la demande, pourront bénéficier d'un appui au bon niveau

³⁹ CEREMA pour le compte de l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB), recensement 2018.

territorial pour connaître le dispositif d'ouverture des données, comprendre la nécessité des normes associées à cette ouverture, utiliser au mieux les outils mis à leur disposition. Il s'agit donc de réussir l'ouverture des données de transports, qui est un objectif commun du règlement délégué (UE) 2017/1926 et de présent projet de loi, en accompagnant les fournisseurs de données grâce aux régions et métropoles déjà dotées de structures d'animation sur ce sujet.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Concernant l'ouverture des données de transport prévue par les dispositions du règlement délégué (UE) 2017/1926 et du présent projet de loi, deux scénarii ont été envisagés :

- la création d'une interface numérique unique, telle qu'explicitement prévue par le règlement européen ;
- la création d'une interface numérique unique et la possibilité donnée aux régions et aux métropoles d'organiser leurs propres interfaces numériques ayant le même rôle que celle-ci.

La première option, qui a été retenue, correspond à la stricte mise en œuvre du règlement européen sans contraintes supplémentaires pour les collectivités territoriales. Elle nécessite de créer *ex nihilo* une interface numérique unique avec une infrastructure informatique de grande capacité et nécessitant une équipe d'accompagnement capable d'intervenir dans l'ensemble du territoire métropolitain et dans certaines collectivités d'outre-mer.

La seconde option, non retenue, aurait eu pour effet d'encadrer par la loi le contenu de ces interfaces et des obligations pesant sur les collectivités ou les opérateurs. Il est cependant apparu préférable de laisser aux collectivités qui le souhaitent l'initiative de mettre en place leurs propres interfaces numériques.

Dans le dispositif retenu, les régions et métropoles animent les démarches d'ouverture des données. En pratique, cette mission pourrait, par exemple, consister à :

- dans une phase de démarrage, identifier et mobiliser l'ensemble des personnes ayant à ouvrir leurs données (autorités organisatrices ayant elles-mêmes délégué l'exécution des services à plusieurs opérateurs de transports publics, services de vélopartage et d'autopartage, gestionnaires d'infrastructures routières, cyclables et pédestres, ...) ;
- veiller à la compréhension des dispositions en matière d'ouverture des données par les personnes concernées, à la bonne mise en place des procédures permettant d'y répondre, ainsi qu'à l'appropriation des outils open source permettant de gérer les données (outil de saisie de données, de vérification de leur qualité, ...) ;
- mettre en place un dialogue avec les personnes concernées pour atteindre le niveau de conformité aux normes et encourager la création de nouvelles données ;

- s'assure de la fourniture des données à l'interface numérique unique et de leur mise à jour.

L'État s'assurera de l'existence d'outils *open source* permettant notamment de faciliter la conversion des données aux normes prévues par le règlement européen, ainsi que la vérification de la qualité des données. Il lui appartient aussi de mettre en place l'interface numérique unique. Une convention a été conclue avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) afin de lancer la démarche.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Ces dispositions introduisent un nouvel article L. 1115-2 à la section 1 du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports. Cet article complète l'article L. 1115-1 modifié par le projet de loi, dont les dispositions précisent les conditions d'applications du règlement délégué (UE) 2017/1926 et créent l'interface numérique unique (correspondant au « point d'accès national aux données » prévu par le règlement européen).

4.2. IMPACTS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'animation des démarches d'ouverture des données correspond à une tâche déjà menée par les métropoles et les régions lors de la mise en place d'un service d'information multimodale, qui nécessitait d'organiser la transmission des données des opérateurs de transport. Le recueil et le partage des données, le développement de services sur la base de ces données, les rencontres entre acteurs du transport participeront de leur mission d'autorité organisatrice de mobilité et d'autorité organisatrice de la mobilité régionale. De ce fait, dans la plupart des régions et métropoles, cette mesure ne nécessitera pas la mise en place de nouvelles équipes, ni de besoins de formation.

Le règlement européen impose que les données soient fournies dans des formats normalisés et non plus ouverts. Bien que cela ne soit pas un impact du présent projet de loi, un appui a été prévu tant pour les données théoriques que pour les données en temps réel. Pour les données en temps réel, les opérateurs disposent du profil SIRI Ile-de-France, déjà documenté. Plusieurs prestataires informatiques et plusieurs opérateurs de transports (RATP, TRANSDEV) ont déjà la capacité technique d'appuyer les régions et métropoles sur ce sujet. Cela devrait de ce fait limiter les coûts de production des données sous ce profil.

Le règlement européen permet aux fournisseurs de données de demander à un utilisateur une contribution financière permettant de compenser le coût de diffusion des données lorsque celui-ci est significatif. Ce coût ne peut être estimé qu'*a posteriori*, en fonction du volume de

données transmis à cet utilisateur. Une compensation ne peut être demandée que si un seuil de volume de données défini par décret en Conseil d'État est atteint.

L'obligation de donner accès aux données introduites dans le présent projet de loi facilitera l'obtention des données auprès des différents acteurs. Le pouvoir de contrôle et de sanction de l'ARAFER permettra de contraindre, si nécessaire, les acteurs à la fourniture des données demandées. La maîtrise par les autorités organisatrices des modalités d'accès doit être préservée afin de permettre à la fois une ouverture efficace, mais aussi une maîtrise des modèles.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les mesures générales d'ouvertures données de transports tant dans le règlement délégué (UE) 2017/1926 que dans le projet de loi visent à la création de services numériques permettant de faciliter les déplacements des voyageurs en leur assurant principalement une information de qualité. Le succès des calculateurs d'itinéraires routiers tout d'abord (ViaMichelin, Mappy Waze, par exemple) puis multimodaux ensuite (Citymapper, Maps, Vianavigo, par exemple) prouve un besoin à satisfaire pour les particuliers. Les *open data* mis en place depuis 2010 montrent leur capacité à générer la création de nouveaux services pour les usagers à l'exemple des écosystèmes numériques qui sont apparus avec les *open data* de Rennes et de Bordeaux Métropole⁴⁰.

De manière générale, l'ouverture des données de transport et de mobilité déjà observée, notamment dans les territoires les plus engagés, a permis de stimuler, voire de faire émerger, un écosystème de l'innovation et de rapprocher la mobilité durable et d'autres domaines économiques (tourisme, commerce)⁴¹.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Plusieurs concertations ont été conduites dans le cadre du groupe miroir issu des assises de la mobilité. Les représentants des transports aériens et maritimes ont également été associés à la concertation.

⁴⁰ Bordeaux Métropole, Open data, <https://data.bordeaux-metropole.fr/softs>.

⁴¹ www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-165963-open-data-vers-une-economie-de-la-donnee-publique-locale-2063239.php

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions sont également applicables à Île-de-France Mobilités et à la métropole de Lyon.

Article 9 (suite et fin) – Évaluation et contrôle de l'accès aux données et développement des services par l'ARAFER

1. ÉTAT DES LIEUX

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 sur la fourniture de services d'information multimodale confie aux États le soin d'évaluer le respect des exigences prévues dans le cadre de la fourniture des données de transports.

Ainsi, les détenteurs de données et les fournisseurs de services d'informations sur les déplacements devront fournir une description des données fournies et une déclaration de conformité qui permettront de vérifier qu'ils remplissent bien les obligations prévues par le règlement européen. L'évaluation repose à la fois sur une analyse de la description des données et des déclarations de conformité et sur un contrôle aléatoire des déclarations de conformité.

La rédaction actuelle de l'article L. 1115-1 du code des transports, ne prévoit aucune mesure d'évaluation du dispositif d'ouverture des données. Aucune autorité de contrôle, ni aucun dispositif de sanction ne sont mentionnées pour s'assurer de la mise en place effective de l'ouverture des données.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIF POURSUIVI

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le règlement européen précise que les États devront évaluer le respect des exigences de celui-ci mais laisse le soin à ceux-ci de définir les modalités pratiques de cette évaluation.

L'adoption de mesures législatives est nécessaire pour désigner une autorité chargée de l'évaluation des dispositions en matière d'accès aux données de mobilité, conformément aux exigences du règlement délégué (UE) 2017/1926.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de cet article est que le contrôle sur les obligations de transmission et d'accès aux données soit effectué de manière efficace et indépendante.

En effet, la création de services innovants suppose l'accès à toutes les données de transports théoriques ou en temps réel disponibles. Le dispositif actuel a montré qu'en l'absence de dispositif d'évaluation, de contrôle et de sanction, la fourniture des données restait partielle.

Enfin, le fait que plusieurs fournisseurs de données soient liés à l'État ou aux autorités organisatrices impose que ce contrôle soit conduit de manière indépendante.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

L'ARAFER est désignée comme autorité chargée d'assurer des contrôles visant à vérifier la conformité des déclarations. Elle conduit déjà des contrôles dans le domaine des transports tant auprès d'opérateurs de transports que d'autorités organisatrices. Elle dispose donc d'une expérience reconnue, qui peut être étendue à un champ de compétence voisin, les données relatives aux transports.

L'ARAFER, autorité indépendante, contribuera au respect du règlement par les personnes assujetties, qu'il s'agisse des détenteurs de données, qui doivent respecter des exigences de qualité des données, ou des fournisseurs de services d'informations sur les déplacements, tenus à une exigence de neutralité et de transparence. Elle a montré vis-à-vis des opérateurs de transports ferrés, de lignes de cars longue distance ou des sociétés concessionnaires d'autoroutes sa capacité à exercer un contrôle indépendant, à régler des différends avec les autorités organisatrices et à faire respecter la législation en vigueur.

Compte tenu du nombre de personnes assujetties au règlement (parmi lesquelles les 350 autorités organisatrices de la mobilité), il sera opportun de gérer la déclaration de conformité à l'aide d'une téléprocédure, s'appuyant sur le point d'accès national aux données tel que prévu par le règlement européen. Ce dispositif facilitera l'analyse des déclarations, de sorte que l'ARAFER pourra se concentrer sur les contrôles aléatoires, une tâche qui permettra de tirer les enseignements des usages et de formuler des recommandations en vue d'améliorer, notamment, la qualité des données. Enfin, le choix de l'ARAFER présente l'avantage de s'appuyer sur le dispositif existant, notamment en matière de sanctions.

Le rapport sur l'évaluation de la conformité est remis à la Commission européenne une année civile sur deux à partir de 2021.

Une autre option possible sur ce dernier point aurait pu être de confier cette mission à l'Autorité pour la qualité des services de transport (AQST). Cette solution présente, cependant, l'inconvénient que les missions de règlement des différends, notamment, sont très éloignées de ses compétences actuelles. En outre, cet organisme est aujourd'hui très proche du Haut comité pour la qualité des services de transport auquel siègent les organismes qui seraient ici contrôlés posant des possibles problèmes d'indépendance dans la réalisation de sa mission de contrôle.

Le choix de l'ARAFER apparaît donc plus pertinent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le projet de loi crée l'article L. 1115-4 du code des transports. Les pouvoirs de contrôles de l'ARAFER sont étendus à de nouveaux services de transports concernant la fourniture des données qui peuvent concerner :

- les autorités organisatrices des transports ;
- les autorités organisatrices de la mobilité ;
- les autorités administratives compétentes pour délivrer les autorisations de stationnement ;
- les entreprises de transport ;
- les gestionnaires d'infrastructures ;
- les fournisseurs de services de transport et de services d'informations sur les déplacements.

L'ARAFER se voit aussi confier une nouvelle compétence, celle d'évaluation d'un dispositif d'un dispositif ainsi qu'une mission générale de règlement des différends sur les données. Cette dernière mission fait l'objet de nouveaux articles L. 1263-4 et L. 1263-5.

La procédure de sanctions de l'ARAFER, déjà en place, et définie à l'article L. 1264-7 du code des transports est étendue :

- par un 9°, relatif au non-respect du règlement délégué (UE) 2017/1926 ;
- par les articles L. 1115-1 à L. 1115-3.

L'ARAFER voit principalement ses compétences étendues pour la fourniture des données de transports.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le nombre d'équivalents temps plein nécessaires à ces nouvelles missions est inférieur à 10. Cette estimation devra être affinée en fonction du périmètre exact de ces missions.

Il est prévu que l'interface numérique unique effectue une partie des traitements automatisés nécessaires au travail de l'ARAFER, cela étant des développements d'outils informatiques nécessaires au contrôle des jeux de données et une formation des contrôleurs est nécessaire.

À titre indicatif, le budget de l'ARAFER pour 2018 est de 12,3 M€. L'ARAFER dispose d'une autonomie financière. Ses ressources proviennent de prélèvements annuels sur :

- les redevances d'utilisation du réseau ferré national versées par les entreprises ferroviaires à SNCF Réseau ;
- le chiffre d'affaires des entreprises de transport routier de personnes ;
- le chiffre d'affaires des concessionnaires d'autoroute.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Outre les membres du groupe-miroir et les représentants des transports aérien et maritime, l'ARAFER a été associée à la rédaction de cette mesure.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain du jour de la publication du projet de loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions sont également à Ile-de-France Mobilités et à la métropole de Lyon.

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre des mesures envisagées nécessite un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'ARAFER, précisant les conditions d'évaluation par l'ARAFER des obligations imposées par le règlement délégué (UE) 2017/1926.

Article 10 : Données sur les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite

1. ÉTAT DES LIEUX

Le cadre général concernant les données est fourni par le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/401/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union européenne, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Ce règlement européen établit les spécifications nécessaires pour garantir que les services d'informations sur les déplacements multimodaux, mis à disposition dans l'ensemble de l'Union, sont précis et disponibles. Pour cela, un format d'échange ainsi que la liste des données à ouvrir sont précisés tout comme la manière de procéder pour centraliser les informations.

Les données sur l'accessibilité des véhicules, l'accessibilité des points d'arrêt et voies de circulation au sein d'un point d'échange, l'existence de services d'assistance, le réseau piétonnier et les services facilitant l'accessibilité font partie de la liste des types de données statiques de niveau 1 à ouvrir ou à mettre à disposition.

Or, contrairement à d'autres données concernant les déplacements comme les horaires des lignes composant un réseau de transport ou la liste des parcs relais, les données sur l'accessibilité sont très peu nombreuses, surtout sur la voirie. Lorsque ces données existent, elles sont parcellaires et non harmonisées et ne sont donc pas interopérables.

Les expériences récentes des syndicats de transports (Haut de France, Île-de-France Mobilité, Nouvelle Aquitaine, par exemple) qui ont souhaité fournir cette donnée prouvent la difficulté de la tâche. Les données sur l'accessibilité ne sont parfois pas compatibles les unes avec les autres, sont incomplètes et ne sont pas lisibles en machine s'agissant de l'accessibilité de la voirie.

La politique d'accessibilité pour les transports, la voirie et les espaces publics, les bâtiments et les logements avancent. Tout un corpus de textes législatifs encadre cette politique qui commence à porter ses fruits comme en témoigne la hausse du nombre de personnes handicapées utilisant les transports.

L'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a rendu obligatoire la mise en accessibilité aux personnes à mobilité réduite de l'ensemble des éléments de la chaîne de déplacement. Afin qu'un individu soit en capacité d'utiliser plusieurs modes de transport au sein de son trajet (par exemple, se rendre en voiture puis prendre le train et terminer à pied), la loi a pris en compte l'ensemble des maillons de cette chaîne :

- l'accessibilité de la voirie et des espaces publics pour l'ensemble des communes ;
- l'accessibilité des systèmes de transports collectifs : matériels, arrêts, points de vente ;
- l'accessibilité du cadre bâti : établissements recevant du public (ERP), installations ouvertes au public (IOP) et bâtiments d'habitation collectifs (BHC) neufs et existants ainsi que maisons individuelles (MI) construites pour être louées ou vendues.

Différents outils de planification et de programmation ont été mis en place par ce même article de la loi du 11 février 2005 pour atteindre l'objectif de mise en accessibilité :

- les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), qui doivent être établis dans chaque commune à l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'EPCI compétent en matière de voirie. Selon la loi, les PAVE devaient être adoptés au plus tard le 22 décembre 2009 par toutes les communes ;
- le schéma directeur d'accessibilité (SDA ADAP) des services de transports collectifs ;
- les plans de déplacements urbains (PDU), qui doivent comporter une annexe sur l'accessibilité.

Le processus a été relancé par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées. Les gestionnaires d'établissements recevant du public et les gestionnaires de réseaux de transport doivent établir des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) pour les premiers et des schémas directeurs d'accessibilité - agenda d'accessibilité programmée (SD'AP) pour les seconds.

L'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions), les intercommunalités, les autorités organisatrices de la mobilité et les opérateurs de transport doivent produire un certain nombre de documents à caractère prescriptif pour couvrir l'ensemble de la chaîne de déplacement. Ces documents relèvent du domaine de l'urbanisme (qui comprend un volet accessibilité dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal) ou de l'accessibilité pure (plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces, schéma directeur d'accessibilité tels l'agenda d'accessibilité programmée et agenda d'accessibilité programmée).

Par ailleurs, l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 46 de la loi du 11 février 2005, a instauré une commission pour l'accessibilité obligatoire dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents, notamment dans le domaine des transports, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus. Cette commission, qui dresse le constat de l'état d'accessibilité en matière d'aménagement et de transport et émet des recommandations visant à améliorer l'existant. Généralement ce constat liste les aménagements réalisés (x bandes d'éveil à la vigilance, x abaissements de trottoirs, x feux tricolores équipés d'annonces sonores, ...). Elle recense l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées et âgées. Elle tient à jour, par voie électronique, la liste des établissements recevant du public situés sur le territoire communal ayant élaboré un

agenda d'accessibilité programmé ainsi que la liste des établissements accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées. En parallèle, elle est destinataire des documents suivants : des projets d'agendas d'accessibilité programmées prévus à l'article L. 111-7-5 du code de la construction et de l'habitation concernant les établissements recevant du public situés sur le territoire communal, des schémas directeurs d'accessibilité pour le transport ferroviaire ainsi que des bilans prévus.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Si l'accessibilité progresse, elle l'est de façon parcellaire et sa mise en œuvre n'est pas homogénéisée. Il est donc nécessaire de mettre à disposition des personnes à mobilité réduite l'information sur l'accessibilité, non seulement sous forme de rapports annuels en format papier mais grâce à des applications. Celles-ci permettront de croiser les aménagements réalisés par les différents acteurs sur l'ensemble de la chaîne de déplacement pour construire des itinéraires accessibles en tenant compte des capacités de chacun.

Pour alimenter les applications, il importe d'ouvrir les bases de données sur l'accessibilité, comme le règlement européen le prévoit. Mais en matière d'accessibilité, l'ouverture des bases de données ne suffit pas. Il apparaît, par conséquent, nécessaire de créer des bases de données harmonisées et interopérables en ciblant, en priorité, les points de rencontre entre les réseaux de transports et les principaux établissements recevant du public ou les pôles générateurs de déplacements, à savoir les points d'arrêt prioritaires.

Le cadre législatif doit être renforcé afin d'obliger les acteurs à créer des bases de données sur l'accessibilité mais également afin de les guider pour que ces bases soient harmonisées et interopérables. Pour les données accessibilité, il y a lieu de rattraper le retard tant pour informer les personnes handicapées des possibilités offertes que pour éviter de proposer des services d'informations discriminatoires avec tous les risques contentieux associés. En l'absence de cette obligation, il y a une forte probabilité que les différents systèmes d'information (calculateurs d'itinéraires, système d'information multimodale, applications diverses, ...) financés sur fonds publics ne proposent pas d'information harmonisée sur l'accessibilité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal de la mesure est de fournir de l'information pour que les personnes à mobilité réduite puissent se déplacer en toute connaissance de cause.

La mesure envisagée vise à inciter et à aider les autorités organisatrices de la mobilité, les opérateurs de transport, les gestionnaires d'infrastructures de transport, les gestionnaires de stationnement en ouvrage ou sur voirie, les fournisseurs de services de transports à la

demande et les gestionnaires d'établissements recevant du public ou d'installations ouvertes au public à mieux coordonner leurs politiques de planification d'accessibilité. Cette mesure vise à améliorer leur efficacité et s'assurer de la continuité de l'accessibilité sur des parcours complets.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Deux options ont été envisagées pour accélérer la création de bases de données en matière d'accessibilité :

- une simple mesure incitative, encourageant les acteurs à créer les bases de données
- une mesure plus contraignante avec une obligation de créer ces bases de données.

Au regard du retard sur les bases de données accessibilité et du niveau de priorité que revête généralement l'accessibilité et des risques de services d'information incomplets et donc discriminatoire avec les risques juridiques associés, il a été retenu une mesure de caractère obligatoire.

Mais afin que l'objectif de constitution de bases de données sur l'accessibilité soit réalisable et atteignable, les données se concentrent sur certains points particuliers. Les relevés se concentrent sur les 200 mètres reliant les points d'arrêts prioritaires et les entrées des établissements recevant du public recevant plus de 300 personnes, sachant que ces points d'arrêts prioritaires représentent entre 20 % et 35 % des arrêts de bus des réseaux urbains et non urbains. Ce ciblage permettra de déterminer les priorités d'aménagements à l'échelle du territoire communal :

- en identifiant les itinéraires entre les points d'arrêts prioritaires et les entrées des principaux pôles générateurs de trafic et ERP situés à moins de 200 mètres ;
- en étudiant les conditions d'accessibilité à ces équipements et d'identifier d'éventuels points durs restant à traiter ;
- en informant les commissions communales pour l'accessibilité (CCA) et les commissions intercommunales pour l'accessibilité (CIA).

Cette analyse permettra :

- de hiérarchiser les futures interventions dans l'espace public ;
- de fournir de l'information véritablement utilisable pour les personnes à mobilité réduite ;
- d'alimenter les systèmes d'informations géographiques (SIG) des collectivités qui auraient un véritable outil d'aide à la décision sur l'évolution de l'accessibilité des services réguliers de transport public et des établissements ou installations recevant du public.

Il existe environ 70 000 arrêts prioritaires dont les 2/3 sont situées en zone urbaine pour le territoire métropolitain.

En parallèle, les opérateurs de transports doivent également décrire l'accessibilité de leurs réseaux. Ces opérateurs disposent déjà de bases de données sur le sujet, qui restent à qualifier et convertir en NeTEx, le format d'échange imposé par le règlement européen.

Cette mesure est également complétée d'une autre obligation visant à alimenter les applications. Elle impose, pour les acteurs déployant des systèmes de balises numériques émettant un signal *Bluetooth* vers des récepteurs numériques (tablettes, *smartphones*, par exemple), de verser sur une base de données ouvertes les identifiants et la localisation des balises afin de permettre de développer des systèmes de guidage et de signalétique numériques pour les personnes aveugles et malvoyantes.

Pour accompagner cette mesure, l'État pourrait mettre à disposition un logiciel en *open source* (Chouette) permettant la saisie des données, leur qualification, leur conversion si besoin et leur gestion.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impact sur le droit interne

Le texte modifie divers articles du code des transports, du code général des collectivités territoriales, du code de la construction et de l'habitation et du code de la voirie routière.

➤ *Code des transports*

L'article L. 1115-5 du code des transports prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité, les entreprises de transport, les gestionnaires d'infrastructures de transport et les gestionnaires de stationnement en ouvrage ou sur voirie collectent les données sur l'accessibilité des services réguliers de transport public. L'article L. 1115-6 prévoit la mise à disposition de données concernant les balises numériques installées sur les infrastructures des personnes précitées.

➤ *Code général des collectivités territoriales*

L'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales est modifié afin de préciser les éléments du constat sur l'accessibilité de la voirie et des espaces publics dressé par commission communale pour l'accessibilité.

➤ *Code de la construction et de l'habitation*

L'article L. 111-7-13 du code de la construction et de l'habitation est créé afin de préciser les obligations des gestionnaires d'établissements recevant du public ou d'installations ouvertes au public ainsi que des maîtres d'ouvrage publics qui installent des balises numériques, en matière de mise à disposition des données.

4.1.2. Articulation avec le droit international ou le droit de l'Union Européenne

L'ensemble de cette mesure est compatible avec le règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE en ce qui concerne la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Cette mesure est un jalon permettant d'atteindre pleinement les objectifs et obligations contenus dans le règlement. Elle évite les risques discriminatoires en garantissant que les données d'accessibilité ne soient pas négligées à l'heure de l'ouverture des données et de l'alimentation des calculateurs d'itinéraires.

Les données sur l'accessibilité des transports, des déplacements des personnes handicapées et à mobilité réduite ou des balises numériques seront collectées dans un format lisible par une machine, conformément aux dispositions du règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les arrêts prioritaires représentent en moyenne :

- 35 % des arrêts d'un réseau de transport non urbain ;
- 35 % des arrêts de transport urbain pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de moins de 200 000 habitants ;
- 20 % des arrêts des réseaux pour les AOM de plus de 200 000 habitants.

Ainsi, les arrêts prioritaires sont estimés à environ 70 000 sur l'ensemble du territoire national. La charge de travail nécessaire pour effectuer des relevés par arrêt prioritaire est estimée à 2 heures. Sur la base des 70 000 arrêts prioritaires et d'un coût salarial horaire de 40 €, le coût de la mesure pour les collectivités territoriales serait de l'ordre de 5,6 M€ pour traiter le linéaire entre les arrêts prioritaires et les entrées des pôles générateurs de trafic situés à moins de 200 mètres ($70\,000 \times 2 \text{ h} \times 40 \text{ €}$) ; soit environ 80 € par arrêt prioritaire. Les collectivités territoriales seront libres de prendre du personnel plus qualifié pour réaliser le relevé de terrain si elles le souhaitent.

Le coût des autres dispositions en faveur de l'amélioration de l'accessibilité est estimé à 250 000 € pour l'ensemble du territoire national.

Ces mesures sont utiles à l'ensemble des acteurs concernés : les collectivités peuvent valoriser les aménagements qu'elles ont réalisés, les AOM peuvent fournir des informations sur la partie voirie dans les services d'information multimodale et les utilisateurs finaux disposent d'informations nécessaires pour leurs déplacements.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure envisagée élargit les missions des commissions communales pour l'accessibilité des communes de 5 000 habitants et plus. Elles devront analyser l'accessibilité d'itinéraires entre les points d'arrêt prioritaires et les entrées des établissements recevant du public ou des pôles générateurs de déplacements.

Le travail peut s'effectuer avec le personnel déjà présent et peut être réparti dans le temps, au fil de l'eau. Certaines collectivités ont déjà commencé ce travail en lien avec l'élaboration de leur PAVE ou de leur SD'AP. Des solutions contributives peuvent également être déployées pour mettre à jour les premières bases de données. Enfin, étant donné que des relevés sont également prévus dans le cadre des *smart cities*, ils peuvent être mutualisés avec ceux imposés par le présent article.

L'État contribue à simplifier la production de données par les autorités organisatrices de la mobilité, les opérateurs de transport, les gestionnaires d'infrastructures de transport, les gestionnaires de stationnement en ouvrage ou sur voirie, les fournisseurs de services de transports à la demande et les gestionnaires d'établissements ou d'installations ouvertes recevant du public. D'une part, un profil accessibilité pour les transports est en cours de finalisation en lien avec les acteurs de chacun des secteurs. D'autre part, l'État fournit un logiciel libre (Chouette) permettant saisie, qualification des données, conversion et gestion des données, et permet donc à ces entités de ne pas engager des coûts de développement.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Cette mesure devrait permettre d'augmenter l'accessibilité des personnes à mobilité réduite tant aux transports, qu'à la voirie située à proximité des arrêts de bus ou aux cheminements piétons :

- grâce à l'optimisation des interventions dans l'espace public qui visent à améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite sur l'ensemble de la chaîne de déplacements ;
- grâce à la possible émergence de nouveaux services numériques adaptés, ou autres services de communication, les personnes à mobilité réduite seraient mieux informées sur l'amélioration ou problèmes des itinéraires empruntés sur l'ensemble de la chaîne.

Une enquête conduite auprès de la population francilienne⁴² révèle que 4 franciliens sur 10 se sont déjà retrouvés en situation de mobilité réduite un jour donné (encombrement, situation médicale, enfants en bas âge, handicap), que 29 % connaissent des gênes temporaires et que 12 % de population est en situation de handicap vis-à-vis de la mobilité (dont 5 % officiellement reconnue). Il apparaît donc que ces données s'adressent à une population bien plus large que la cible officielle des personnes handicapées ou à mobilité réduite, et cela d'autant plus dans un pays qui connaît un vieillissement important de sa population (augmentation de cinq points d'ici à 2040 de la part des plus de 65 ans, source INSEE).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées a donné un avis favorable à ce projet en séance plénière le 22 octobre 2018, y compris sur les seuils fixés pour la collecte des données.

Cette mesure a par ailleurs fait l'objet d'une large concertation, notamment du Groupement des autorités responsables de transport, de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France, de l'Association des maires de France, des associations de personnes handicapées et des entreprises de services de mobilité.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

La collecte et la fourniture des données d'accessibilité sont effectuées pour le 1^{er} décembre 2021 au plus tard.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

⁴² http://www.omnil.fr/IMG/pdf/fiche_pmr_02_synthese_bat_mel.pdf.

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions sont également applicables à Ile-de-France Mobilités et à la métropole de Lyon.

Section 2 – Services d’information et de billettique multimodales

Article 11 – Services locaux d’information et de billettique multimodales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. SERVICES D’INFORMATION MULTIMODALE

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a introduit les dispositions du troisième alinéa de l’article L. 1231-8 du code des transports : les autorités organisatrices de la mobilité, dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, instaurent un service d’information, consacré à l’ensemble des modes de transports et à leur combinaison, à l’intention des usagers.

En pratique, la majorité des régions a mis en place un service d’information multimodal, sans en avoir l’obligation légale. Les régions doivent veiller à la cohérence régionale en matière de politique de déplacement et d’intermodalité. Celle-ci consiste, en premier lieu pour les usagers des services de transport, à connaître l’offre de transports disponible. Les régions ont ainsi développé des outils permettant d’avoir une information simple et complète sur les possibilités de déplacement à l’échelle régionale. Ces services d’information multimodale ont d’abord porté principalement sur les services réguliers de transport public. Toutefois, ils tendent à prendre de plus en plus en compte les services de mobilité tels que le vélo, le vélo en libre-service, le covoiturage ou le transport à la demande.

Ainsi, différentes autorités organisatrices de la mobilité, et principalement les métropoles et les régions, travaillent depuis de nombreuses années à la mise en œuvre de plateformes et services d’information multimodale et de billettique. Les niveaux d’avancement sont assez hétérogènes selon les approches adoptées dans les territoires, mais des projets de référence existent et peuvent être cités en exemple.

Dans son projet Optimod de 2015 (application mobile de mobilité multimodale), la métropole du Grand Lyon a pris en compte les temps de parcours par la route en temps réel, ainsi que la disponibilité en temps réel des places de stationnement. Cette prise en compte du mode « route » est primordiale dans les zones connaissant des problèmes de congestion routière, c’est-à-dire principalement les bassins de vie des métropoles. L’objectif est alors de mettre en valeur les alternatives à l’autosolisme.

En Pays de la Loire, le dispositif régional d’information multimodale Destineo est l’un des services de recherche d’itinéraires précurseurs en France, il a évolué au fil des années pour constituer un outil de plus en plus complet et robuste, au point d’être utilisé directement par ses partenaires (notamment la Métropole de Nantes) comme unique dispositif d’aide au choix du mode de transport.

Afin d'assurer une meilleure cohérence entre calculateurs et faciliter échanges entre calculateurs de différentes régions, une spécification technique a été définie et normalisée : CEN/TS 17118:2017 « API ouverte pour le calcul d'itinéraire distribué ». Ces échanges sont par ailleurs explicitement prévus à l'article 7 du règlement délégué (UE) 2017/1926. Il s'agit d'assurer qu'un voyageur pourra disposer d'une information complète porte-à-porte grâce à ce type d'échanges qui permettent de s'affranchir des frontières nationales ou régionales des calculateurs d'itinéraires.

Des initiatives privées émergent également et il est possible qu'elles satisfassent les besoins. En effet, des applications existantes de calcul d'itinéraire ont étendu leurs offres à divers modes de transports (Mappy, ViaMichelin, Here, Maps, par exemple) ou émergent dans plusieurs villes (Citymapper, par exemple) aux côtés des applications des autorités organisatrices de la mobilité. Ces applications présentent une offre de plus en plus étendue grâce aux données ouvertes, et permettent souvent de satisfaire à une certaine multimodalité. L'ouverture des données peut aussi encourager de nouvelles initiatives mieux adaptées encore aux besoins de mobilité des voyageurs. Il est, en revanche, impossible de savoir pour le moment si ces initiatives apporteront une véritable multimodalité aux déplacements, limitant l'autosolisme en présentant des alternatives crédibles, et permettront de proposer des solutions dans les zones moins bien desservies. L'intégration des politiques publiques de mobilité dans les choix modaux faits par les calculateurs n'est pas en soi garantie par ces initiatives privées.

1.2. SERVICES DE BILLETTEMIQUE MULTIMODALE

Les services de billetterie mis en place à ce jour n'ont que marginalement pris en compte tous les modes de transports et le stationnement. Ils visent principalement à assurer une interopérabilité de leurs supports à une échelle régionale pour un même mode (transports publics réguliers).

En Normandie et en Auvergne-Rhône Alpes, des dispositifs de billetterie mutualisée, dénommés respectivement Atoumod et OÙRA!, ont permis la mise en place de supports uniques de titres de transport et de services mutualisés de distribution, destinés à permettre un accès optimisé aux différents services de transport du territoire. Ces dispositifs intègrent actuellement un grand nombre de nouvelles innovations.

En Bretagne, le support unique de transport Korriago a été largement déployé, et est désormais intégré pour permettre l'accès à de nombreux services de vie quotidienne, au-delà de la mobilité.

Dans le Nord et le Pas de Calais, un dispositif plus complet est en cours de mise en œuvre, autour de la marque Pass Pass. Il s'agit de fédérer, autour d'une plateforme d'initiative publique, des services d'information, d'achat de titres, de services après-vente, non seulement pour l'ensemble des transports publics du territoire, mais aussi en y associant des services exploités par des opérateurs privés (lignes de cars privé, autopartage, par exemple). L'ouverture des données est partie intégrante du dispositif et vise à ce que des partenaires puissent s'appuyer sur une partie des données et des services à disposition pour apporter des

services à valeur ajoutés, inscrits dans une logique de développement durable. Pour ce faire, une gouvernance globale a été mise en œuvre, autour du Syndicat mixte intermodal régional de transport (SMIRT), qui coordonne les autorités organisatrices membres, et qui contractualise des partenariats avec les opérateurs privés.

Les principaux atouts de ces projets portent sur la coordination des différents acteurs, en matière de projet commun mais aussi de synchronisation des contractualisations avec leurs opérateurs.

Quelques services proposent des offres plus complètes à l'exemple de Mulhouse et Saint Etienne où un compte-mobilité permet à l'utilisateur d'accéder à différents services de mobilité et de stationnement à l'échelle du territoire de l'agglomération.

Des exemples plus intégrés de mobilité servicielle publique ou privé comme WHIM à Helsinki en Finlande, apparaissent en Europe, mais aucun n'a encore été mise en place en France.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Services d'information multimodale

Les solutions portées par les régions, les métropoles et les initiatives privées émergentes présentent des limites qu'il convient de lever :

- des parties de régions où aucun calculateur n'est présent, ne permettant pas aux usagers de bénéficier d'une information complète sur les offres de mobilité ;
- une cohérence encore mal établie du fait de la libre administration des collectivités territoriales à l'échelle d'une aire urbaine ;
- des modes et mobilité nouvelles encore peu intégrés aux calculateurs existants ;
- des politiques publiques à intégrer dans les choix proposés par les calculateurs d'itinéraires.
- les agglomérations de plus de 100 000 habitants ont l'obligation de créer un service d'information multimodal qui se limite au ressort territorial de l'agglomération.

Pour combler ces lacunes, il est nécessaire que les régions et, en Île-de-France, Île-de-France Mobilités s'assurent que les usagers puissent bénéficier d'au moins un service d'information intégrant l'ensemble des données et des modes de transport, sans brider l'initiative privée.

2.1.2. Services de billettique multimodale

Peu de services existent à ce jour, or pour simplifier le parcours de l'utilisateur, il convient de lui fournir à la fois une information multimodale pertinente mais aussi le moyen d'accéder simplement aux différents types de transports, notamment en zone urbaine, le plus susceptible d'être congestionnée.

L'accès à la billettique courante des transports publics réguliers et au stationnement est un moyen de lever l'un des freins à la création de tels services.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs des mesures concernant les services d'information et de billettique multimodales se rejoignent et vise à assurer qu'un usager dispose à la fois d'une information complète sur un déplacement et des moyens d'accéder à celui-ci, le tout de façon simple, afin d'offrir une alternative crédible et aussi simple que l'autosolisme.

Concernant les services d'information il s'agit de compléter les dispositifs existants et d'améliorer les outils d'aide à la décision en fournissant une information plus précise (données en temps réel), prenant en compte tous les modes de transports existants et les politiques publiques de mobilité favorisant l'émergence de services de mobilité limitant l'autosolisme (notamment basés sur le partage de véhicules ou de trajets).

Dans les zones peu denses, où les services réguliers de transport publics sont peu fréquents, voire absents, l'objectif sera de faire connaître les services de mobilité qui peuvent être proposés : transport à la demande, covoiturage, etc.

Concernant les services de billettique multimodale, la disposition envisagée vise à assurer une plus grande facilité d'utilisation des différents moyens de transport (achat de titre de manière dématérialisée et pour tout le parcours quel que soit le mode de transport utilisé)

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. SERVICES D'INFORMATION MULTIMODALES

Trois options ont été étudiées :

- laisser les autorités organisatrices poursuivre les démarches en cours ;
- imposer aux autorités organisatrices de se coordonner et de créer un système d'informations multimodal ;
- demander aux autorités organisatrices de veiller à l'existence d'un système d'informations créé par des initiatives privées ou à défaut, par elles-mêmes.

Il n'est pas certain que la libre-organisation des collectivités permette d'atteindre une couverture de ce type de service pour tous les usagers. Pour cette raison, la première option a été écartée.

La deuxième option consistait à imposer aux autorités organisatrices de mettre en place un service d'information sur les déplacements et de se coordonner. Cependant étant donné, que la quasi-totalité ont déjà mis en place ce type de service, il ne semblait pas pertinent d'en imposer la mise-en œuvre.

La troisième option qui a été retenue est de demander aux autorités organisatrices de veiller à l'existence d'un tel type de service sur leur ressort territorial. Cette option permet aux autorités organisatrices une grande souplesse entre création du service ou intégration d'un des services d'information existants (au sein d'une région ou d'une métropole). Si une autre personne, une entité privée, une entité publique ou associative, fournit ce service aux usagers, l'autorité organisatrice peut aussi simplement le vérifier et son obligation sera satisfaite.

Il a également retenu que seules les régions et, en Île-de-France, Île-de-France Mobilités devaient assurer cette mission.

3.2. SERVICES DE BILLETTEQUE MULTIMODALE

Un service numérique multimodal combine la vente ou la réservation de services de transport et permet, pour une large gamme de services de transport (transports publics urbains, vélo en libre-service, covoiturage, autopartage, taxi...), d'acheter ou réserver le service et, le cas échéant, d'acheter le titre de transport nécessaire. Les services de déplacement considérés sont ceux pris en compte dans le règlement européen sur la fourniture de services d'information multimodale, à savoir les services réguliers de transport public et les services de transport à la demande. Ce service peut permettre :

- un achat ou une réservation indirecte au travers d'un accès aux services de vente ou de réservation des services de transports ;
- la vente ou la réservation directe des produits de la gamme tarifaire des services de transports,
- la vente ou la réservation de produits tarifaires intégrant plusieurs services de transports et plusieurs modes de transports.

Ces services affichant plusieurs offres de transports à un usager se doivent de présenter les différentes possibilités de déplacement et de stationnement (que ces offres résultent d'un accès de droit ou d'un accès librement contractualisés pour le service numérique multimodal) d'une façon transparente n'induisant pas l'utilisateur en erreur.

Les options possibles sont :

- la poursuite des actions actuelles qui sont conduits au travers d'accord commerciaux ou de dispositions au sein des contrats de concession de service public ;
- de disposer d'un accès à un service de vente ou de réservation pour la gamme de base de ces services organisés ou subventionnés de transports et de stationnement au travers d'accords contractuels dont les conditions minimales sont fixées par la loi.
- de disposer d'un accès aux services de vente ou de réservation de la gamme de base de tous les services de transports et de stationnement au travers d'accords contractuels dont les conditions minimales sont fixées par la loi.

La première option déjà possible n'a pas montré jusqu'alors sa capacité à faire émerger en nombre des acteurs privés ou publics capables d'assurer des services de mobilité intégrant information et billettique. Seuls quelques acteurs émergent n'intégrant ni des territoires complets, ni tous les modes de transports.

La deuxième option permet de constituer les services nécessaires à un parcours des voyageurs simple et comprenant au moins l'accès à la billettique basique des services de transports publics permettant ainsi à l'usager de compléter un billet longue distance (avion, train) par un déplacement local en transports publics pour le premier et le dernier kilomètre de son déplacement. Cette mesure permet aussi la création de services de billettique basique intégrant l'ensemble des modes de transports publics à l'échelle d'un territoire. La mesure consiste à permettre à toute personne (publique ou privée) de constituer un service multimodal de vente de services de transport, en rendant de droit pour ces personnes la possibilité de se connecter aux services numériques existants de vente et de réservation de services de transports ou de stationnement organisés ou subventionnés.

La troisième option permet de constituer les services nécessaires à un parcours des voyageurs simple et complet. La mesure consiste à permettre à toute personne (publique ou privée) de constituer un service multimodal de vente de services de transport, en rendant de droit pour ces personnes publiques ou ces prestataires la possibilité de se connecter aux services numériques de vente et de réservation de tous les services de transports ou de stationnement public ou privé.

Dans le bouquet de services ainsi constitué, chaque service peut rester toutefois indépendant des autres. La mise en place éventuelle d'une vente directe ou d'une politique tarifaire intégrée relève d'accords commerciaux à conclure à l'initiative des parties. En limitant les modalités d'accès aux sites numériques de vente ou de réservation, le risque de recours contre une désintermédiation des acteurs concernés est ainsi fortement limité et permet une meilleure acceptation de la mesure

Pour autant la dernière option pourrait porter une atteinte excessive à la liberté de commerce et d'entreprise et pourrait être de nature à limiter l'acceptabilité de la mesure et d'accroître le risque de contentieux. L'accès aux seuls services organisés (concession ou délégation de services publics) ou subventionnés permet d'atteindre un objectif médian qui assure à la fois une plus facilité de déplacement aux usagers sans porter atteinte aux principes de liberté de

commerce et d'entreprise. La deuxième option a donc été retenue comme permettant le meilleur compromis entre les objectifs poursuivis, l'acceptabilité de la mesure et le respect de principe fondamentaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée crée une section 3 au chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports comprenant deux articles.

Le premier article L. 1115-7 prévoit que les régions et, en Île-de-France, Île-de-France Mobilités veillent à l'existence pour les usagers de services d'information multimodale.

L'article L. 1115-8 prévoit que les opérateurs de transports, les autorités organisatrices et les gestionnaires d'infrastructure de stationnement fournissent un accès (formulaire pré-rempli, gamme de titre courant) à leur site de vente ou de réservation si des personnes privées ou publiques souhaitent proposer à des usagers un service de vente de titres de transports. Seuls les services organisés ou subventionnés sont tenus de fournir un tel accès. Pour les autres services, le principe de libre négociation prévaut.

Ce dernier article impose une base minimale aux accords contractuels et contrats commerciaux que ces personnes seront conduites à conclure ainsi que des modalités financières raisonnables.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les autorités organisatrices concernées par la présente mesure, n'ayant pas pris l'initiative de mettre en place ce service, pourront s'appuyer sur les démarches et les dispositifs techniques existants dans d'autres régions et métropoles, y compris en matière de ressources humaines (équipes « intermodalité », animateurs de l'interopérabilité).

Dans l'hypothèse où l'initiative privée fournit le service d'information sur les déplacements qui est demandé, elles sont dispensées de le mettre en place elles-mêmes.

Concernant l'accès aux services de vente ou de réservation des services de transports ou de stationnement des autorités organisatrices ou des collectivités territoriales, il s'agit de fournir un simple accès à des services existants, comprenant la rémunération de cet accès et pour une gamme tarifaire basique. Il s'agit donc d'une mesure avec un impact très limité portant essentiellement sur les opérateurs de ces autorités et collectivités dont le coût est compensé dans des conditions financières raisonnables fixées par contrat.

La mise en œuvre de services numériques multimodaux de vente, qui a déjà fait l'objet d'initiatives de la part des autorités organisatrices de la mobilité, est restée une possibilité offerte aux autorités organisatrices de la mobilité et aux régions.

4.3. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Sur la base de l'appel d'offre le plus récent (Nouvelle-Aquitaine), les coûts ont été estimés pour une région à 250 K€ en dépenses d'investissement et à 120 K€ en dépenses annuelles de fonctionnement. Les investissements nécessaires sont relatifs à la création du calculateur d'itinéraire, au développement des interfaces de consultation et au développement cartographique. Les frais de fonctionnement concernent l'hébergement informatique, l'évolution et la maintenance logicielle ainsi que la maintenance cartographique.

Il convient d'ajouter à cette somme le coût de conduite d'opération en phase de création puis le coût de suivi en phase d'exploitation. Sur la base d'une réunion par semaine avec le prestataire et d'une journée par semaine pour le « recettage » de l'application, une personne à mi-temps ($2 \times 52 = 104$ jours soit environ 50 % de temps de travail annuel), soit 30 K€ pour 0,5 ETP. En phase d'exploitation, la plate-forme nécessite environ deux journées de réponses aux questions posées par les usagers et de corrections sur les paramètres du calculateur d'itinéraire, soit une personne à mi-temps ($2 \times 52 = 104$ jours soit environ 50 % de temps de travail annuel), et 30 K€ pour 0,5 ETP.

Pour les régions d'outre-mer, un coût moitié moindre peut être retenu. Du fait d'un moins grand nombre d'offres de mobilité à intégrer, le calculateur d'itinéraire peut être simplifié et son développement est moins coûteux. Treize régions métropolitaines, six régions ou collectivités territoriales d'outre-mer, vingt-et-une métropoles peuvent être concernées par cette mesure.

Ce coût recouvre le cas où pour veiller à l'existence d'un service d'information multimodal, les autorités organisatrices concernées mettent en place ce service en régie ou en délégation de service public.

Cependant, il est légitime de considérer ce coût comme un coût maximum pour ces autorités organisatrices. Le présent article encourageant les initiatives privées, des services privés peuvent de fait assurer ce service sans surcoût pour les autorités publiques.

Le service multimodal d'accès aux services de vente ou de réservation de services de transport est bâti sur un service commercial et un accord contractuel impliquant une contrepartie financière. À ce titre, ce service n'est pas de nature à engendrer des frais non couverts pour le prestataire public ou privé qui souhaite le mettre en place ou pour le service numérique de vente ou de réservation auquel ils accèdent.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les voyageurs pourront avoir accès, sur l'ensemble du territoire à une information complète et qualifiée de l'ensemble des modes de transport, en temps réel. L'objectif est de favoriser l'usage d'une plus grande diversité de modes de transport, et de limiter l'autosolisme.

Par exemple, l'agglomération de Saint-Étienne a mis en place un système « *mobility as a service* » (MAAS), appelé Moovizy, qui agrège l'offre de transport : voiture, transport en commun, covoiturage, vélo, parking. L'application a trois fonctions principales :

- donner une information complète sur les différents modes ;
- proposer des solutions alternatives ;
- permettre l'achat de titres de transport et leur validation, ainsi que l'accès au parking.

L'application est un réel succès auprès des voyageurs : elle a été téléchargée 100 000 fois sur une agglomération de 400 000 habitants et compte environ 25 000 utilisateurs réguliers. Un report modal a été observé, avec 8 % des utilisateurs en intermodalité.

L'agglomération de Mulhouse qui a ouvert le même service le 20 septembre 2018 connaît un succès similaire, l'application a été téléchargée plus de 1000 fois dès le premier mois de mise en service.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures envisagées ont été soumises à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.

Les concertations ont été conduites en même temps que celles liées au point d'accès territorial avec le groupe miroir issu des assises de la mobilité, avec régions de France et avec le GART. Les acteurs des transports aériens et maritimes ont également été associés à la concertation, ainsi que les représentants des taxis et du covoiturage.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les autorités organisatrices concernées doivent procéder aux passations de marchés nécessaires pour créer ou faire évoluer les systèmes d'informations multimodales existants, et les entreprises sélectionnées devront créer ou modifier les bases de données, développer ou compléter les calculateurs d'itinéraire. Compte tenu des délais de passation d'un marché (de

trois à six mois), des durées de développement informatique (environ un an pour des applications relativement complexes) et de « recettage » (environ 3 mois), le délai de 2 ans au moins apparaît nécessaire. Ce délai est aussi nécessaire pour s'assurer qu'un service privé existe et remplit bien les fonctions attendues. De plus pour construire un tel service, il est nécessaire de disposer des informations relatives aux transports, et l'ensemble des données ne sera ouverte que pour le 1^{er} décembre au plus tard.

Les dispositions relatives aux services d'information sur les déplacements entrent donc en vigueur le 1^{er} décembre 2021.

Les autres dispositions relatives aux services de billetterie entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions sont également applicables à Île-de-France Mobilités.

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre des mesures envisagées nécessite un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions de mise en œuvre de services multimodaux d'accès aux services de vente ou de réservation de services de transport.

CHAPITRE II – ENCOURAGER LES INNOVATIONS EN MATIÈRE DE MOBILITÉ

Section 1 – Véhicules autonomes et véhicules connectés

Article 12 – Circulation des véhicules à délégation de conduite

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le développement de l'automatisation constitue une rupture majeure dans le domaine des mobilités. Les différents niveaux d'automatisation sont souvent décrits selon les niveaux dits « SAE » présentés ci-dessous :

Les niveaux d'automatisation selon SAE international





Niveaux SAE ¹	Objets	Spécificités du niveau
0	Pas d'automatisation	Toutes les fonctions dynamiques de conduite relèvent du conducteur, en tout temps, même soutenues par des dispositifs d'alerte ou d'intervention.
1	Assistance à la conduite	Les fonctions de direction ou d'accélération/décélération sont déléguées, assistées par un système d'information sur l'environnement du véhicule, sous réserve que les autres tâches de conduite soient effectuées par le conducteur.
2	Automatisation partielle	Les fonctions de direction et d'accélération/décélération sont déléguées, assistées par un système d'information sur l'environnement du véhicule, sous réserve que les autres tâches de conduite soient effectuées par le conducteur.
3	Automatisation conditionnelle	L'ensemble des fonctions de conduite est délégué, sous réserve que le conducteur puisse répondre de façon adéquate à une requête d'intervention.
4	Automatisation élevée	L'ensemble des fonctions de conduite est délégué, même si le conducteur ne peut pas répondre de façon adéquate à une requête d'intervention.
5	Automatisation totale	L'ensemble des fonctions du véhicule, dans toutes les situations auxquelles peut faire face un conducteur, est automatisé.

Contenus traduits par l'auteur en référence au document SAE International https://www.sae.org/misc/pdfs/automated_driving.pdf

Source : IFSTTAR, regards croisés sur le véhicule autonome, 2017


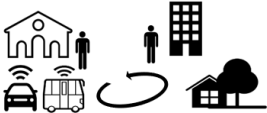
Le développement des véhicules automatisés ou autonomes s'accélère, même s'il reste caractérisé par une approche incrémentale, dans laquelle le nombre de fonctions de conduite déléguées augmente progressivement, les vitesses de circulation s'accroissent et les environnements de circulation se diversifient⁴³.

Encadré – Domaine d'application du véhicule automatisé

<u>Véhicule autonome particulier (VP)</u>	
<p>Congestion</p> 	<p>En situation de congestion sur voies à chaussées séparées, sur des tronçons autoroutiers définis, sans changement de file simple dans un premier temps.</p> <p>Le conducteur n'a plus besoin de monitorer son environnement.</p>
<p>Conduite autonome sur autoroute</p> 	<p>En situation de conduite libre sur voies à chaussées séparées, sur des tronçons autoroutiers définis, avec changement de file simple dans un premier temps.</p> <p>Le conducteur n'a plus besoin de contrôler son environnement.</p>
<p>Mobilité autonome</p> 	<p>En situation de conduite en milieu péri-urbain, sur sites propres ou mixtes, avec des véhicules particuliers.</p>
<u>Système de transport public autonome (STPA)</u>	
<p>Desserte fine d'un territoire délimité par une flotte de voitures autonomes partagées</p> 	<p>Une flotte de voitures autonomes dessert un quartier urbain. La vitesse sur ces voiries est limitée à 50 km/h. Les voiries peuvent avoir différents types de revêtements - pavés, ralentisseurs... et les véhicules devront traverser des carrefours équipés ou non de feux et des ronds-points. Le service est ouvert à tout public (mineurs, PMR, etc.) il fonctionnera 7j/7 24h/24. Le mode d'exploitation est à la demande. Les utilisateurs appellent le véhicule qui stationne, sans stations dédiées, le véhicule se rend au point d'appel - l'utilisateur monte dans le véhicule, qui le dépose à l'adresse indiquée et stationne à cette adresse ou au point d'arrêt le plus proche dans l'attente de la prise en compte d'un nouvel appel.</p>

⁴³ Voir DICOM et DGITM, Développement des véhicules autonomes - Orientations stratégiques pour l'action publique, mai 2018 ;

Voir également Nouvelle France industrielle, Objectifs de recherche - Nouvelle France Industrielle - « Véhicule Autonome », juillet 2015.

<p>Desserte fine d'un territoire délimité par une flotte de navettes autonomes</p> 	<p>Une flotte de navettes autonomes dessert une zone d'activité. La vitesse est limitée à 30 km/h sur la zone d'activité et les règles de circulation sont soumises au code de la route. Les tracés des lignes intègrent la traversée de carrefours équipés ou non de feux et ronds-points, et potentiellement le passage de ralentisseurs et dos d'âne. Le revêtement des voiries ne présente pas de particularités. Le service fonctionne 7j/7, 24h/24. Le mode d'exploitation est celui d'une ligne régulière avec fréquence avec points d'arrêt.</p>
<p>Services de rabattement-diffusion à partir des pôles de transport par une flotte de véhicules autonomes mixtes</p> 	<p>Une flotte de véhicules autonomes assure un service de rabattement diffusion à partir des pôles de transport du réseau de transport public. Une station « véhicule autonome » est implémentée près du pôle de transport. Les voies comptent des traversées de carrefours équipés ou non de feux, des ronds-points et des zones de travaux. Les véhicules autonomes croisent tous types de véhicules et piétons. Les véhicules autonomes doivent pouvoir circuler sur toutes les routes - aucune route n'étant pré-identifiée. Les vitesses maximales sont liées aux types de voiries et peuvent varier entre 30 à 50 km/h pour les voiries péri-urbaines à 90 km/h pour les nationales et départementales. Le service est ouvert à tout public et est disponible 24h/24, 7j/7. Les véhicules autonomes sont stationnés près du pôle de transport. Le véhicule est pris depuis le pôle de transport et dessert de façon optimisée les adresses des différents clients ; il revient stationner au pôle de transport.</p>

Véhicule industriel autonome (VI)

Bennes à ordures ménagères	Collecte des ordures ménagères optimisée, semi-autonome ou totalement autonome à faible vitesse sur la zone de collecte, fonction « <i>follow me</i> »
<i>Platooning</i>	Mise en convoi des transports longue distances
Mines, sites privés et agricoles	Transport sur sites privés dans des environnements contraints ou à risque
Livraison dernier kilomètre	Le véhicule se déplace automatiquement et suit le livreur dans la zone de livraison

L'article 37 de la loi n° 2015-992 du 7 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, vise à permettre la circulation sur la voie publique de véhicules à délégation partielle ou totale de conduite à des fins expérimentales. L'ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques, prise en application de cette loi, indique que la circulation à des fins expérimentales d'un véhicule à délégation partielle ou totale de conduite sur une voie ouverte à la circulation publique est subordonnée à la délivrance d'une autorisation destinée à assurer la sécurité du déroulement de l'expérimentation.

Le décret n° 2018-211 du 28 mars 2018 fixe notamment les conditions de délivrance de l'autorisation et les conditions de déroulement de l'expérimentation. L'arrêté du 17 avril 2018 fixe la composition du dossier de demande et prévoit la création d'un registre des expérimentations.

Ce cadre existant permet le développement d'expérimentations, qui se sont multipliées en France. Ainsi, de fin 2014 à fin 2017, 51 décisions d'autorisation d'expérimentation de véhicules à délégation de conduite ont été délivrées, dont :

- 26 concernent des voitures particulières (dont 11 en milieu urbain complexe, caractérisé par une grande diversité des situations de conduite) ;
- 15 concernent des navettes urbaines ;
- 10 sont des décisions modificatives afin d'étendre la durée de validité, le périmètre géographique ou le nombre de véhicules concernés par l'expérimentation.

L'article 43 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises prévoit de clarifier le régime de responsabilité pénale en cas d'accident pendant les expérimentations. Il prévoit, notamment, que les dispositions en matière de responsabilité pénale du conducteur du code de la route ne sont pas applicables au conducteur pendant les périodes où le système de délégation de conduite est en fonctionnement et l'informe être en état d'observer les conditions de circulation et d'exécuter sans délai toute manœuvre en ses lieux et place. Cependant, ces dispositions en matière de responsabilité pénale du conducteur restent applicables dès que le système de délégation de conduite demande au conducteur de reprendre le contrôle du véhicule, ou lorsque le conducteur a ignoré la circonstance évidente que les conditions d'utilisation du système de délégation de conduite, définies pour l'expérimentation, n'étaient pas ou plus remplies.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

La convention de Vienne, ouverte à la signature le 8 Novembre 1968, signée et ratifiée par la France, permet la circulation sur les routes des seuls véhicules à délégation de conduite conformes aux règlements des Nations unies sur les véhicules ou pouvant être « neutralisés ou désactivés par le conducteur » (article 8 de la Convention), ce qui permet le cadre d'expérimentation décrit plus haut.

La révision de la convention de Vienne est ainsi nécessaire pour permettre la circulation des véhicules hautement automatisés sur les voies publiques en dehors du cadre des expérimentations.

Une proposition française d'amendement à la convention de Vienne a été présentée lors de la 77ème session du WP 1 (Groupe sécurité routière de la CEE-ONU, également dénommé « Forum mondial pour la sécurité routière »). Cette dernière a reçu un soutien très affirmé de pays comme la Belgique et la Fédération de Russie, un soutien plus mitigé d'autres pays qui admettent seulement pour l'instant qu'il faut en discuter et une absence d'avis de certains

autres pays, soit parce que leurs représentants présents n'ont pas obtenu de réponse de leurs autorités, soit parce qu'ils ne leur ont pas soumis encore.

Une proposition formelle sera élaborée d'ici à la fin de cette année 2018 et elle sera soumise par les pays qui la soutiennent avec la France, en vue de son adoption éventuelle à la 78^{ème} session du WP 1 de fin mars 2019.

Il est à noter que cette proposition sera destinée à modifier aussi bien la convention de Vienne que celle de Genève, pour éviter la première critique émise par certains pays selon laquelle, si ce n'était pas traité ainsi, cela augmenterait les divergences entre les deux conventions et donc entre leurs signataires ; en effet des pays comme les États-Unis, le Canada, le Japon, mais aussi l'Espagne par exemple, ne sont pas signataires de la convention de Vienne, mais seulement de celle de Genève. Préparer un amendement pour les deux conventions serait donc plus logique.

La réglementation technique des véhicules est élaborée, au niveau international, par Forum mondial de l'harmonisation des règlements concernant les véhicules (WP29) de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies⁴⁴. Elle recouvre, à ce stade 140 règlements en vigueur. Les règlements relatifs à la direction et au freinage sont actuellement les principaux supports dans lesquels les fonctions d'automatisation sont traitées. Le cadre européen fixe de son côté les modalités d'homologation (« réception ») en vue de la mise sur le marché des véhicules, en reprenant par voie réglementaire l'obligation de respect de certains règlements techniques de Genève.

1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Allemagne, le code de la route (*Strassenverkehrsgesetz*) a été modifié en 2017 pour permettre la circulation (hors expérimentation) de véhicules automobiles qui peuvent être dirigés de manière autonome ; cette modification indique, notamment, que le conducteur ne commet pas une infraction s'il se détourne des tâches de conduite dès lors qu'il peut reprendre la conduite de manière adéquate.

Aux États-Unis, les exigences de sécurité dans la conception des véhicules relèvent du niveau fédéral, les États étant responsables de l'immatriculation, du permis de conduire et des règles de circulation. Vingt-deux États disposent de réglementations relatives à la conduite autonome, permettant la circulation de véhicules en dehors d'un cadre expérimental. Le projet *Self Drive Act* (*House of Representatives*, 6 septembre 2017) et le projet *AV-start Act* visent à régir les relations et possibilités de conflits entre les approches des États et le niveau fédéral. Le but du *Self Drive Act* est d'établir un cadre fédéral pour la régulation des voitures autonomes, et pourrait empêcher les États d'établir leurs propres lois encadrant le test de

⁴⁴ CEE-ONU, Règlement n° 107 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, Prescriptions uniformes relatives à l'homologation des véhicules des catégories M₂ ou M₃ en ce qui concerne leurs caractéristiques générales de construction [2015/922].

voitures autonomes. Les États devraient se concentrer sur leur rôle d'enregistrement des véhicules, de contrôle du respect de la législation routière, et de gestion des questions d'assurance et de responsabilité. L'une des principales conséquences du *Self Drive Act* serait d'augmenter considérablement le nombre de véhicules autonomes sur les routes. A l'heure actuelle, les fabricants souhaitant tester leur technologie de conduite autonome doivent obtenir une dérogation auprès de la *National Highway and Traffic Safety Administration*, qui n'en délivre que 2 500 par an. Le *Self Drive Act* ferait passer cette limite à 25 000 la première année, pour atteindre 100 000 dérogations par an dans les trois ans. Les restrictions en matière de sécurité obligeant les voitures à comporter des pédales et un volant seraient également levées, puisque les voitures autonomes n'en ont pas besoin. Le *Self Drive Act* pose le principe selon lequel les fabricants devraient prouver que leurs véhicules autonomes sont aussi sûrs sans conducteur que leurs équivalents avec un pilote humain.

Au Japon, un amendement de février 2017 au code de la route (*Road Traffic Act*) permet la circulation de véhicules sans action du conducteur, sur certaines portions du réseau routier dans certaines régions, et autorise l'expérimentation de véhicules sans volant ni pédalier.

Au Royaume-Uni, le projet de loi « *Automated and Electric Vehicle Bill* » (*consideration of amendments*⁴⁵), prévoit que soient définies les catégories de véhicules automatisés autorisés à circuler en fonction de critères de sécurité, ainsi que des dispositions en matière de responsabilité (en cas d'accident, de défaillance et défaut de mise à jour des dispositifs embarqués).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La période actuelle est caractérisée par l'intensification des expérimentations de véhicules automatisés, destinées à valider les systèmes, au plan technique et de la sécurité, mais également d'évaluer l'usage, l'intérêt socio-économique, l'acceptabilité des services de mobilité autonome. Le cadre juridique actuel, et notamment le régime de responsabilité pénale applicable en cas d'accident, n'apparaît pas applicable à la circulation permanente des véhicules autonomes, c'est-à-dire au-delà du cadre expérimental.

Il importe de permettre le déploiement, en toute sécurité, de véhicules et de services de mobilité autonome. Cela supposera d'adapter, en fonction des cas d'usage, les règles de conduite, la formation à la conduite, et les méthodes de validation de ces systèmes. Ce cadre nouveau relèvera d'une approche pour partie internationale et européenne, pour ce qui concerne la réglementation technique et l'homologation des véhicules, et pour partie nationale

⁴⁵ Examen par la Chambre des communes des modifications proposées par la Chambre des Lords suite à la troisième lecture du projet de loi par les deux Chambres.

voire locale pour ce qui est des conditions de circulation, d'insertion dans le réseau routier et plus largement dans les politiques de mobilité.

Un horizon clair d'élaboration du cadre législatif et réglementaire doit être affiché pour orienter les stratégies et investissements des acteurs, tant publics que privés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont :

- qu'à l'horizon 2020, les véhicules particuliers de niveau 3 puissent circuler ;
- qu'à l'horizon 2022, les véhicules particuliers de niveau 4 puissent circuler ;
- qu'à l'horizon 2020, les véhicules de transport public sans conducteur à bord et dont la conduite est assurée par un système automatisé supervisé par des opérateurs depuis un poste de contrôle, puissent circuler ;
- qu'à l'horizon 2022, les véhicules de transport de marchandises de niveau 4 puissent circuler ;
- qu'à l'horizon 2022, les engins de transport de colis en zone urbaine totalement automatisés, puissent circuler.

En particulier, pour le transport public, compte tenu de l'accélération du rythme d'expérimentations, l'enjeu est de permettre le déploiement de systèmes automatisés intégrés dans des services de transports, en développant un cadre législatif, réglementaire et technique assurant la sécurité des systèmes dans les environnements de circulation pour lesquels ils ont été conçus. Dans ces systèmes, outre les dispositifs embarqués, la supervision jouera un rôle essentiel pour assurer la sécurité de la conduite des véhicules. Le cadre devra permettre de valider des systèmes (*i.e.* incluant des composantes relatives aux véhicules, aux parcours, à la supervision) en tenant compte des spécificités et des mesures locales de maîtrise des risques (notamment des mesures attachées à l'infrastructure et aux conditions de circulation).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'option consistant à afficher des objectifs dans un simple document stratégique ne répond pas à l'objectif poursuivi dans la mesure où il est d'ores et déjà identifié que les questions de responsabilité pénale, devront être traitées au niveau législatif.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le cadre législatif et réglementaire qui sera mis en place, en application du présent article, pourrait être élaboré en fonction du degré d'avancement et de l'état de la réglementation européenne et internationale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état d'impacts économiques et financiers, administratifs, sociaux et environnementaux.

4.1. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le développement du véhicule autonome est susceptible de créer de nouvelles opportunités, dans un contexte où le rôle des différents acteurs impliqués dans la mobilité « servicielle » et connectée est susceptible d'évoluer.

Pour l'automobile et les secteurs connexes (équipements, entretien, gestion de flotte), un déplacement de la valeur pourrait être attendu :

- des composants « classiques » vers les composants et systèmes « intelligents » ;
- depuis le véhicule lui-même vers son usage ;
- depuis le véhicule vers les données produites par le véhicule.

Les transports publics pourraient voir leur offre se modifier, probablement en s'élargissant vers des modes moins massifiés et des demandes non satisfaites (transports à la demande). La mobilité partagée va être facilitée, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Le fret est, ainsi, susceptible de connaître de voir apparaître de nouvelles techniques et de nouvelles logiques de groupage, d'entreposage et de dégroupage. L'automatisation pourrait démultiplier les opportunités de services, y compris collaboratifs, notamment dans les parkings (maintenance, recharge électrique notamment). Dans le domaine de l'assurance, si une baisse du risque statistique d'accident est espérée, les coûts des dommages matériels pourraient augmenter dans la mesure où les technologies sont complexes et s'inscrivent dans un cadre systémique (les systèmes, modèles ou marques pourraient être affectés dans leur ensemble en cas d'accident). Les opérateurs de télécommunication pourraient bénéficier d'une augmentation du trafic de données. La répartition géographique du trafic de données pourrait, si les cas d'usage sur voies à chaussées séparées se développent en premier lieu, comme le prévoient les feuilles de routes des industriels, pourrait se faire le long des grands réseaux d'infrastructures routières interurbaines. L'industrie du media pourrait, quant à elle, bénéficier

d'une augmentation de la consommation de l'information ou du divertissement à bord des véhicules. L'industrie du logiciel, de l'intelligence artificielle et des sciences de la donnée, pourrait bénéficier d'un surcroît de demande en raison de la possibilité d'intégration de ces nouveaux domaines au sein de l'industrie automobile.

L'impact sur l'emploi pourrait concerner un grand nombre d'activités dans les transports, qui comporte 700 000 emplois, et l'industrie (500 000 emplois au sein de la filière automobile, par exemple). Ces opportunités nouvelles pourraient avoir des conséquences sur le niveau de qualifications et de compétences requises et pourraient être créatrices d'emplois à l'interface des transports et du numérique.

Enfin, les études disponibles⁴⁶ mettent en avant l'importance des gains liés à la sécurité routière, à la fluidité des trafics et à l'utilisation du temps de transports libéré par des tâches de conduite.

4.2. IMPACT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales pourraient être concernées par les potentialités d'intégration de la conduite autonome dans leurs politiques de mobilité afin, notamment, d'améliorer et de diversifier l'offre de transports publics ou partagés.

4.3. IMPACT SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le développement du cadre réglementaire pourrait nécessiter de mobiliser les ressources dans les structures existantes (services centraux, établissements de recherche).

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Le véhicule automatisé pourrait, dans certains cas d'usage spécifiques, favoriser la mobilité des personnes qui aujourd'hui n'ont pas accès à la mobilité individuelle, comme les personnes âgées ou les personnes à mobilité réduite.

⁴⁶ Véhicule à délégation de conduite et politiques de transports, Synthèse bibliographique, DGITM, novembre 2015 ;

University of Leeds, University of Washington, Oak Ridge Laboratory, février 2016 : Help or Hindrance ? The travel, energy and carbon impacts of highly automated vehicles ;

Et références synthétisées dans :

Literature review of traffic impacts of connected and automated vehicles, 25 juillet 2017 ;

Literature review of the impact of connected and automated vehicles on energy consumption, DGITM, 26 juillet 2017 ;

Literature review of mobility impacts of connected and automated vehicles, 27 juillet 2017.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Il est attendu une diversification des offres de mobilité sur certains segments des usages partagés dans le cadre des nouvelles formes d'autopartage ou de transport à la demande.

L'impact de l'automatisation des véhicules sur la fluidité des trafics et donc sur les temps de transports des particuliers, apparaît potentiellement fort, grâce à une meilleure coordination des vitesses dans les flux. Il est envisageable également d'accroître considérablement l'efficacité des mesures de régulation dynamique. Cependant, ces impacts potentiels pourraient dépendre fortement du degré de mixité des flux entre différents types de véhicules et du taux de pénétration des véhicules automatisés.

Enfin, le développement des transports publics automatisés devrait permettre d'adresser des segments de demande non satisfaits, ou dépendants du véhicule particulier : rabattement vers les gares, transports à la demande, zones rurales.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les véhicules automatisés, qu'ils soient destinés au transport de personnes ou de marchandises, pourront permettre des conduites et des optimisations de circulations ou de parcours plus respectueuses de l'environnement.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le cadre permettant la circulation des différentes catégories de véhicules devra être élaboré en tenant compte de l'accumulation des connaissances sur la sécurité et l'acceptabilité de ces systèmes (« *learning by doing* »), ce qui fait l'objet d'un programme national d'expérimentations lancé par le gouvernement en mai 2018. Par ailleurs les règles relatives à la circulation sur les voies publiques de véhicules autonomes, que le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, ne pourront entrer en vigueur qu'après la révision de la convention de Vienne dont le processus est décrit au 1.2.

Le délai d'habilitation tient compte de ce besoin, et de la nécessité de révision de la convention de Vienne.

Article 13 – Accès aux données du véhicule et paramètres des systèmes de conduite

1. ÉTAT DES LIEUX

Les données du véhicule connecté, et les services qui s'appuient sur ces données, sont de plus en plus riches et variés.

Les données peuvent être brutes ou enrichies. Elles peuvent être communiquées sous la forme de bases de données ou sous forme de flux. Elles peuvent être produites directement par les équipements et systèmes du véhicule, mais également par les équipements, boîtiers ou appareils connectés embarqués par le conducteur et les passagers (*smartphone*, tablette, etc.) ou encore par les capteurs attachés aux marchandises et produits transportés.

Les données et informations peuvent être mises à disposition par les équipements et les systèmes des véhicules. Ces équipements et systèmes peuvent être installés en première monte (lors de la construction du véhicule), ou lors d'une seconde monte (*a posteriori* de la construction du véhicule). Ces données peuvent être en compétition avec d'autres données produites par des équipements des conducteurs connectés (par exemple, par des *smartphones*) ou générées par l'environnement du véhicule (infrastructures routières, V2V⁴⁷).

Les services du véhicule connecté peuvent concerner la mise à disposition de données, ces données constituant un produit valorisable. Les services du véhicule connecté concernent également l'ensemble des services mis en œuvre grâce aux traitements des données du véhicule connecté : information voyageur, gestion de trafic, analyse des déplacements en voiture, info-divertissement, gestion de flotte, assurance connectée, entretien des infrastructures, sécurité routière, maintenance des véhicules, etc. Le champ des services du véhicule connecté est potentiellement très vaste, ces services pouvant s'adresser directement aux particuliers (*Business to Consumer* ou « *BtoC* »), à des acteurs privés (*Business to Business* ou « *BtoB* ») ou publics (*Business to Government* ou « *BtoG* »).

Les notions de données et de services du véhicule connectés sont segmentées ainsi :

- les données du véhicule connecté, définies comme étant les données brutes produites par l'ensemble des équipements et installations embarqués dans le véhicule ;
- les informations, traitées à partir des données brutes et donc enrichies, mises à disposition de tiers à l'intérieur ou l'extérieur du véhicule ;
- les services du véhicule connecté, qui s'appuient notamment, mais pas nécessairement uniquement, sur les données et informations du véhicule connecté, à des fins de commercialisation *BtoC*, *BtoB* et *BtoG*.

⁴⁷ Véhicule à véhicule : connectivité des véhicules entre eux.

Le schéma suivant présente ces notions d'une manière simplifiée sur la chaîne de valeur des données issues du véhicule.

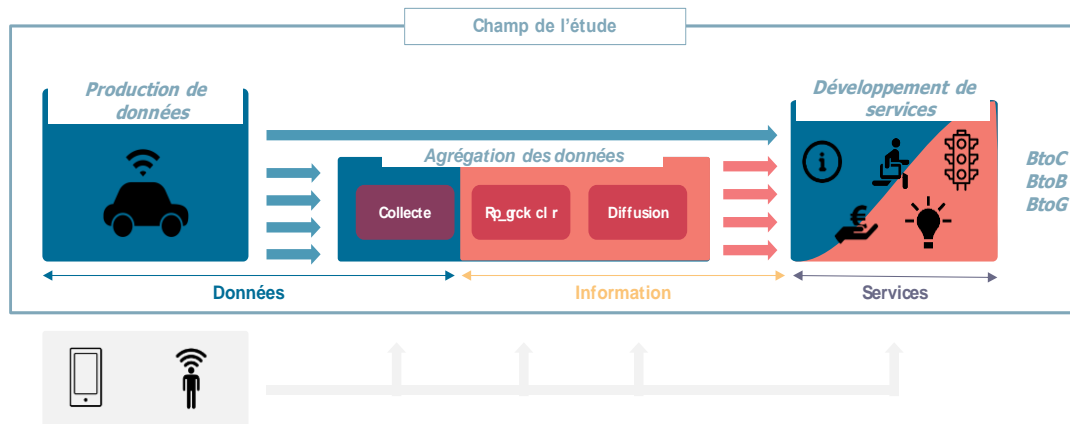


Figure 1 : Chaîne de valeur des données du véhicule connecté
 Source : Analyses PMP pour la DGITM, mai 2018

En 2016, première monte et seconde monte confondues, environ 50 millions de véhicules en Europe étaient des véhicules connectés. Le chiffre d'affaires (services et réseaux) est estimé à 1 Md€ environ.

La richesse de ces données et la possibilité d'un recueil à distance créent la possibilité de la conception de nouveaux services pour les usagers des transports pouvant permettre des gains de sécurité, un renforcement des mesures de prévention, une amélioration de l'expérience du déplacement et une optimisation de l'organisation du déplacement. Le secteur automobile, les gestionnaires routiers, l'industrie routière, le secteur des assurances ainsi que toutes les activités économiques liées aux usages de transports (tourisme, commerce, loisirs, etc.) pourraient également bénéficier de ces nouvelles opportunités.

Les enjeux liés aux conditions d'accès à ces données recouvrent plusieurs dimensions :

- interopérabilité ou interfaces d'échanges ;
- traitement des données à caractère personnel ;
- sécurisation des données ou cybersécurité ;
- enjeux économiques et concurrentiels
- liens avec les missions des autorités publiques, notamment de sécurité routière et de gestion des réseaux et d'organisation des déplacements.

Ces enjeux dépassent largement le contexte national et sont, au moins pour la dimension d'interopérabilité, de portée européenne. La directive 2010/40/EU du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 fournit un premier cadre :

- en définissant les règles d'accès aux données pour la fourniture de services d'information sur les actions prioritaires : information de sécurité routière en temps réel, information routière, information déplacement, information parking, eCall ;
- en identifiant comme domaine d'action européenne prioritaire le lien entre le véhicule et les infrastructures de transport pour l'élaboration et l'utilisation de spécifications et de normes.

Les constructeurs automobiles européens réunis au sein de l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA)⁴⁸ ont proposé en décembre 2016 des principes d'accès différenciés en fonction des quatre types de données suivants

- la sécurité routière ;
- les services multifournisseurs (par exemple, l'information parking, la reconnaissance de la signalisation) ;
- les services personnalisés au conducteur (par exemple, le service « *pay as you drive* ») ;
- les données commerciales et de suivi des composants des véhicules.

Les questions d'interopérabilité et de sécurité devraient être abordées dans un règlement délégué de la directive 2010/40/ EU.

Les données du véhicule connecté présentent, pour la plupart (à l'exception de certaines données techniques de fabrication des véhicules), le caractère de données personnelles. Elles sont ainsi soumises aux dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Accès des données d'environnement du véhicule aux autorités publiques

Des données des véhicules, ainsi que des dispositifs de navigation embarqués, représentent de forts enjeux pour les forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours. Ces données permettent de disposer d'une connaissance de l'environnement de conduite du véhicule (événements inopinés dangereux, incidents ou accidents de circulations, *etc.*). La mise à disposition de ces données, quel que soit leur détenteur, est crucial pour ces entités chargées afin d'exercer leurs missions.

⁴⁸ACEA, *Position Paper, Access to vehicle data for third-party services*, Bruxelles, décembre 2016.

Or, cette mise à disposition n'est pas totalement assurée par l'application de la directive 2010/40/UE sur les transports intelligents.

2.1.2. Mise à disposition des données des enregistreurs de données d'événements (EDR et ADDR)

La Commission européenne envisage d'introduire, dans son projet de révision du règlement général de sécurité des véhicules prévu pour 2018, une obligation d'un enregistreur de données d'incidents (EDR) qui a vocation à contenir des informations essentielles précédant un accident lié à la collision pour les véhicules légers (voitures et camionnettes) neufs.

L'enregistreur de données à bord dédié au véhicule autonome, ou ADDR (*autonomous driving data recorder*) a vocation à enregistrer les données permettant de définir les actions du conducteur et du système de délégation de conduite au moment d'un accident. Une réglementation technique internationale au niveau de la CEE-ONU est en préparation pour rendre obligatoire et définir l'ADDR pour les systèmes de délégation de conduite élevée (niveau SAE3 et plus).

Le déploiement programmé de ces équipements dans les véhicules nécessite de définir les conditions d'accès à leurs données, notamment eu regard du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

2.1.3. Télécorrection des défauts des systèmes de sécurité

Le constructeur automobile n'a pas, dans le cadre législatif et réglementaire actuel de droit de modifier par voie télématique les paramètres de fonctionnement du véhicule connecté qui présentent des enjeux critiques de sécurité routière. Il importe donc que les constructeurs puissent diagnostiquer et corriger rapidement des défauts des systèmes de sécurité d'un véhicule connecté. Il s'agit là de leur permettre de remplacer les traditionnels rappels de véhicules, qui sont longs et coûteux, par la télécorrection avec des enjeux certains en matière de sécurité des véhicules, d'abord, et économiques, ensuite.

Il importe de préciser par voie législative les conditions de traitement de ces paramètres, notamment au regard de l'article 6 du règlement général sur la protection des données (RGPD), afin de permettre la correction de failles de sécurité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Accès des données d'environnement du véhicule aux autorités publiques

L'objectif est d'assurer la mise à disposition aux forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours des données des véhicules nécessaires à l'exercice de leurs missions relatives à la sécurité routière.

2.2.2. Mise à disposition des données des enregistreurs de données d'événements (EDR et ADDR)

L'objectif est de définir les conditions de mise à disposition des données de ces équipements, dès lors qu'ils sont disponibles à bord, pour les besoins d'investigation et d'enquête post-accidents.

2.2.3. Télécorrection des défauts des systèmes de sécurité

L'objectif est de remplacer les traditionnels rappels de véhicules, qui sont longs et coûteux, par la télécorrection des défauts de sécurité pour les véhicules qui bénéficient de dispositifs de connectivité, avec des enjeux certains en matière de sécurité des véhicules, d'abord, et économiques, ensuite.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ENVISAGÉE

L'option consistant à attendre que le processus normatif ou la réglementation européenne appréhendent la totalité des enjeux ci-dessus, pourrait s'envisager compte tenu du caractère, au moins, européen du marché concerné.

Compte tenu de l'état d'avancement des réflexions européennes, cette option présenterait le risque de reporter ce cadre, attendu par les acteurs, à une date trop tardive pour le développement du véhicule autonome et connecté en France.

L'option d'élaborer un cadre français permettra également d'alimenter, par l'expérience française, l'élaboration du cadre européen.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article prévoit que, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :

- rendre accessible aux forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours certaines données des véhicules et des systèmes d'aide à la conduite ou de navigation intégrés au véhicule utiles à l'exercice de leurs missions ;
- rendre accessibles certaines données événementielles ou d'état de délégation de conduite enregistrées, en cas d'accident, aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux organismes chargés des enquêtes accidents ;
- permettre la correction télématique des défauts de sécurité et l'amélioration de la sécurité des systèmes d'automatisation, par des modalités appropriées d'accès à certaines données des véhicules.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état d'impacts juridiques et économiques.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impact sur l'ordre juridique interne

Les dispositions de la future ordonnance définiront le cadre juridique de l'accès aux données et informations concernées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les dispositions prévues viseront :

- à compléter, au niveau national, les dispositions de la directive 2010/40/UE sur les transports intelligents, en traitant des données que cette directive ne couvre pas ;
- à préciser, au niveau national, les conditions d'accès aux enregistreurs de données prévus, au niveau européen s'agissant des informations essentielles précédant un accident liées à la collision pour les véhicules légers (voitures et camionnettes) neufs, et au niveau de la CEE-ONU s'agissant des données permettant de définir les actions du conducteur et du système de délégation de conduite au moment d'un accident ;
- à préciser, pour les différentes modalités d'accès ou de mise à disposition des données, les dispositions pertinentes du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure envisagée aurait comme conséquence d'améliorer la connaissance par les forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours de certaines informations utiles à l'exercice de leurs missions. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas de quantifier cet impact de façon fiable. À l'échelle européenne, le déploiement des services liés aux systèmes coopératifs véhicule – véhicule et véhicule-infrastructures (C-ITS) – pourrait générer un bénéfice total annuel de 4 Md€ à 12 Md€ par an, notamment en termes de sécurité routière⁴⁹.

Elle pourrait réduire les coûts économiques et sociaux liés à l'accidentalité des véhicules pendant les périodes de prise en main et diminuer les coûts et les durées de rappel des véhicules présentant des défauts techniques et pouvant être corrigés par voie télématique. Pour information, les coûts moyens de rappel de produits dans l'industrie automobile sont évalués à 2,1 M€ par produit défectueux concerné⁵⁰.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Les principes pouvant régir les conditions d'accès aux données et d'information des conducteurs ont déjà fait l'objet d'échanges avec les secteurs économiques concernés dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale sur le véhicule autonome du 14 mai dernier et du projet de loi d'orientation des mobilités. Ces échanges doivent se poursuivre et tenir compte des études lancées en France et des suites données par la Commission européenne à sa stratégie du 17 mai dernier.

Le délai d'habilitation de dix-huit mois tient compte de ces besoins.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

⁴⁹ Commission Européenne, *C-ITS platform report*, mai 2016.

⁵⁰ Global Allianz, *Product recall managing the impact of the new risk landscape*, décembre 2017.

Section 2 – Favoriser les expérimentations des nouvelles mobilités

Article 14 – Dispositif de facilitation des projets innovants dans le domaine des mobilités

1. ÉTAT DES LIEUX

Le droit à l'expérimentation est prévu à l'article 37-1 de la Constitution. Sur cette base, divers lois et règlements permettent aujourd'hui de déroger à titre temporaire au cadre juridique commun, dans un but expérimental.

En matière d'innovation, la Direction générale des entreprises (DGE) a lancé en juin 2016 le dispositif France Expérimentation. Ce dispositif permet, au travers du lancement d'appels à manifestation d'intérêt successifs, d'identifier des besoins d'expérimenter des dérogations réglementaires en accompagnement de projets innovants puis, après étude, d'adopter en application de l'article 37-1 susvisé les mesures dérogatoires réglementaires permettant le déploiement expérimental de ces projets innovants. Le Gouvernement a relancé ce dispositif généraliste en mai 2018, sous pilotage de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), par le biais d'un appel à projets élargi aux demandes de dérogations législatives susceptibles d'être résolues par incorporations au projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises par voie d'amendements.

Le secteur des mobilités (passagers comme marchandises) est devenu très actif en matière d'innovations, que ce soit au niveau technologique, ou au niveau des services, des usages et des modèles d'affaires. Ce courant d'innovation est caractéristique de la transformation numérique à l'œuvre et répond également aux nouvelles exigences d'acteurs multiples pour une plus grande convergence et une plus grande efficacité des solutions de mobilité.

Comme il a été constaté dans le cadre des Assises de la mobilité, de nombreuses innovations sont aujourd'hui développées par des acteurs publics ou privés en matière de mobilités. Elles nécessitent, pour être testées puis déployées, de déroger à la loi ou au règlement. Nombre d'acteurs publics (les collectivités territoriales, en particulier), ont manifesté la demande de procédés de mise en œuvre de ce droit à l'expérimentation dans ce champ des mobilités.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le dispositif retenu comporte une habilitation à légiférer par ordonnance en vue d'instaurer de telles dérogations de niveau législatif. Ces sujets de dérogations expérimentales pourront être identifiés par tous moyens, notamment par le canal généraliste des appels à manifestation

d'intérêt successifs lancés par France Expérimentation, mais aussi, le cas échéant, par le canal d'un guichet spécifique au domaine des mobilités, ouvert de façon permanente dont la mise en place est envisagée en tant que composante sectorielle de l'initiative France Expérimentation.

Cette habilitation à légiférer par ordonnance, y compris la définition de ses finalités et ses délimitations relèvent de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Il s'agit d'étendre et de renforcer le dispositif généraliste dans le cadre de France Expérimentation, par un dispositif, spécifique au secteur des mobilités, reposant en amont sur un guichet ouvert pour l'identification des sujets et en aval sur la capacité à déroger à la loi par ordonnances successives. L'expérience récente montre que, dans le secteur des mobilités, l'identification des sujets d'expérimentations d'innovation n'émerge que très difficilement dans des processus séquencés (par exemple, dans des appels à manifestation d'intérêt tous les ans ou tous les deux ans). On attend plus d'une logique de guichet ouvert qui s'intégrera mieux à la temporalité et au cycle d'émergence des solutions innovantes dans le secteur des mobilités et se prêtera mieux à une animation permanente de l'écosystème avec ses deux versants : les clients publics, principalement collectivités, susceptibles d'accueillir l'expérimentation sur leurs territoires ou sur leurs réseaux ; et le versant industriel, incluant le monde des start-ups.

La disposition envisagée permet d'habiliter le Gouvernement pour une durée de deux ans à prendre par ordonnance toute mesure à caractère expérimental afin de réduire les fractures sociales et territoriales en facilitant les expérimentations d'innovations de mobilités, proposant des solutions de mobilité pertinentes en zones peu denses.

Cette habilitation participe ainsi à la mise en place d'un cadre institutionnel pour l'identification, la pré-évaluation et la réalisation des expérimentations d'innovations de mobilité sur la base de dérogations à la loi. Cette organisation permettra notamment de réaliser leur évaluation systématique au regard des bénéfices pour la collectivité, ainsi que de contribuer à la diffusion des innovations jugées probantes, par une meilleure visibilité.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Toutefois, les impacts juridiques, administratifs et économiques et financiers peuvent d'ores et déjà être appréhendés.

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Ce dispositif doit, conformément à l'article 37-1 de la Constitution, conserver un caractère expérimental. Les dérogations doivent donc être limitées dans leur durée, selon leur nature et leur particularité. Dans ce cadre, la durée maximale de cinq ans proposée semble adaptée et conforme aux attentes des acteurs.

3.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

À titre d'information, la structure administrative sous-jacente du « guichet unique des expérimentations de mobilité » consistera en une organisation interservices et interministérielle qui devra associer, au moins, le ministère de l'intérieur⁵¹, le ministère de la transition écologique et solidaire⁵² et le ministère de l'action et des comptes publics⁵³ et disposer :

- de connexions interservices pour les sujets ne relevant pas des compétences des directions ci-dessus ;
- d'un appui des hiérarchies. En plus des acteurs opérationnels, un suivi régulier à bon niveau de la qualité des processus et des difficultés à lever devra être opéré avec un compte-rendu périodique aux ministres concernés ;
- de liens avec les services déconcentrés de l'État (spécialement le réseau des DREAL).

Le fonctionnement du guichet unique est estimé entre 4 et 5 équivalents temps plein au total.

Par ailleurs, le dispositif nécessitera la mobilisation de crédits d'étude pour ce qui concerne essentiellement le suivi et l'évaluation des expérimentations.

4. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation de deux ans apparaît nécessaire pour mener à bien l'appel à projets, recueillir les propositions et évaluer leur degré de faisabilité puis préparer leur mise en œuvre.

⁵¹ Notamment, la délégation à la sécurité routière (DSR), la direction générale de la police nationale (DGP), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

⁵² Notamment, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et le commissariat général au développement durable (CGDD).

⁵³ Notamment, les acteurs de la commande publique dont la direction des achats de l'État (DAE).

Il s'agit de disposer d'une durée suffisante pour prendre en compte dans les futures ordonnances les suggestions de dérogations législatives venues au bout du processus d'instruction, validation et mise au point.

À l'issue de ces deux années, et au vu des résultats d'une première évaluation du dispositif, il conviendra d'envisager les conditions éventuelles de la reconduction éventuelle, par la loi, de l'expérimentation menée.

Section 3 – Réguler les nouvelles formes de mobilité et renforcer la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

Article 15 – Dispositions en faveur des mobilités partagées

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. INTERVENTION DES AOM ET D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS POUR LES MOBILITÉS PARTAGÉES

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles acte la transformation des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) en autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et l'extension de leurs compétences au champ des usages partagés de l'automobile (covoiturage et autopartage) et des modes actifs.

L'article 52 de la loi susmentionnée donne, pour la première fois, une définition du covoiturage. Cette définition a été précisée dans le cadre de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte et a été codifié à l'article L.3132-1 du code des transports.

L'article L.1231-15 du code des transports, issu de la loi susmentionnée prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés doivent établir un schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage et peuvent, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, mettre à disposition du public des plates-formes dématérialisées de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers. Elles peuvent également créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage et en définir les conditions d'attribution.

L'activité d'autopartage est définie par l'article L. 1231-14 du code des transports. L'article 54 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« loi Grenelle II ») a créé le label « autopartage », permettant aux véhicules détenteurs de ce label de bénéficier de places de stationnement réservées et, dans le cadre des plans de déplacements urbains, de tarifs préférentiels. Depuis la loi ° 2014-58 du 27 janvier 2014, ce sont les AOM qui ont la compétence pour délivrer le label « autopartage », selon des critères librement définis par elles au regard des objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre. Les conditions d'attribution de ce label sont encadrées, au niveau législatif, par les dispositions de l'article L. 1231-14 du code des transports.

En Ile-de-France, les compétences en matière d'autopartage et de covoiturage sont définies à l'article L.1241-1 du code des transports. Île-de-France Mobilités (anciennement Syndicat des transports d'Ile-de-France) peut délivrer un label « autopartage » aux véhicules affectés à cette activité, selon des critères définis par lui, au regard des objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre. Il peut également mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées de covoiturage, et créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, le maire peut dans le cadre de ses pouvoirs de police du stationnement, réserver des emplacements sur voirie aux véhicules détenteurs du label tel que défini à l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales. Les places de stationnement réservées au label ne sont pas destinées à un opérateur en particulier, mais accessibles à tous les véhicules disposant du label. Le stationnement d'un véhicule ne disposant pas du label sur les emplacements réservés pourra être puni de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe et faire l'objet d'une mesure d'immobilisation et de mise à la fourrière. Les véhicules labellisés peuvent faire l'objet d'actions particulières inscrites dans le plan de déplacements urbains et bénéficier ainsi d'une tarification spécifique pour le stationnement (article L. 1214-2 du code des transports). Par ailleurs, la signalisation du stationnement est régie par l'arrêté du ministère de l'intérieur du 31 décembre 2012 relatif à la signalisation de l'autopartage. Cet arrêté définit la signalisation permettant d'identifier et de délimiter les emplacements réservés aux véhicules affectés à l'autopartage.

Les différentes réflexions en cours sur le covoiturage ont confirmé la pertinence d'encourager cette pratique, en complémentarité des transports collectifs, et non en concurrence. Le covoiturage apparaît comme une solution de transport efficace en zone peu dense, la nuit, ou sur certaines liaisons périurbaines, hors du domaine de pertinence des transports collectifs. En zone dense, il est souhaitable de se focaliser en priorité pour améliorer les rabattements vers les systèmes de transports collectifs, en une combinaison de bus et covoiturage et sur les réseaux routiers structurants faisant l'objet d'une congestion récurrente.

L'autopartage, couplé aux transports en commun et aux modes actifs, permet à l'utilisateur d'abandonner son véhicule personnel ou de renoncer à l'achat d'un véhicule personnel. Les enjeux d'un tel service pour la mobilité sont de réduire les coûts pour les usagers et pour les collectivités de réduire l'emprise et l'usage de la voiture, d'inciter à l'intermodalité et la multimodalité en passant de la possession d'une voiture particulière à l'usage de différents modes de transport.

1.2. COVOITURAGE ET FACILITÉS DE STATIONNEMENT

Les articles L. 2213-2 et suivants du code général des collectivités territoriales sont relatifs aux pouvoirs de police du maire de la circulation et du stationnement. L'article L. 2213-2 prévoit que « *le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement : [...] 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des*

véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ; ».

Il ne prévoit ainsi pas explicitement que des places de stationnement puissent être réservées pour le covoiturage, alors que cela est prévu pour les personnes handicapées et pour les véhicules bénéficiant du label autopartage (3° de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales).

1.3. VOIES RÉSERVÉES AUX MOBILITÉS PARTAGÉES ET AUX MOBILITÉS PROPRES

Sur les autoroutes et autres routes du réseau routier national situées hors agglomération, le préfet dispose de pouvoirs généraux de police de la circulation et peut, à cet effet, réserver certaines voies de circulation à certaines catégories de véhicules.

Dans ce cadre, plusieurs voies réservées aux bus, voire aux taxis, ont été réalisées et mises en service : sur l'A1, l'A6a et l'A10 en Ile-de-France, sur l'A51 entre Aix et Marseille. D'autres sont en cours de réalisation, comme sur l'A3 ou sur l'A12 en Ile-de-France.

L'article 56 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement. Ce rapport évalue notamment « l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central et traversant ou menant vers une métropole, une voie aux transports en commun, aux taxis, à l'autopartage, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage ». Il a été remis au Parlement en août 2016 et propose, notamment, un plan d'actions pour la mise en œuvre de deux types de voies réservées :

- type 1 : d'ici mi-2017, voie réservée aux seuls véhicules des services réguliers de transports publics collectifs, qui correspondent, pour l'essentiel, aux voies réservées implantées à la droite de la chaussée, en substitution de la bande d'arrêt d'urgence (BAU) ;
- type 2 : d'ici mi-2020, voie réservée pouvant être créée en mobilisant une voie de circulation existante, en l'ouvrant aux véhicules de transports en commun, aux véhicules de transport public particulier de personnes, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage (2 passagers et plus, ou 3 passagers et plus).

Le délai pour la mise en œuvre des voies réservées de type 2 est nécessaire pour apporter des modifications réglementaires, définir une signalisation dédiée à ce type de voie, expérimenter des dispositifs de détection du nombre d'occupants et développer un dispositif de contrôle ainsi que des guides techniques à l'attention des concepteurs de ce type de voies.

Sur le réseau routier des collectivités territoriales :

- le président du conseil départemental gère le réseau routier départemental hors agglomération et exerce, à ce titre, les pouvoirs de police de la circulation sur son domaine, dans les conditions prévues à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cadre, il peut réserver certaines voies de circulation à certaines catégories de véhicules ;
- le maire peut réserver des voies en agglomération aux transports publics de voyageurs et aux taxis (article L. 2213-3 du code générale des collectivités territoriales), interdire l'accès à certaines voies de la commune pour des motifs de qualité de l'air (article L. 2213-4 du code générale des collectivités territoriales) et donner des facilités de circulation au covoiturage (VI de l'article 52 de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Intervention des AOM et d'Île-de-France Mobilités pour les mobilités partagées

Le développement du covoiturage sur un territoire répond à de nombreuses problématiques. Sur les territoires urbains, relativement denses, le covoiturage permet de réduire la place de l'autosolisme et ainsi les problématiques associées à cette pratique (plus d'émissions polluantes dans l'atmosphère, congestion automobile, consommation d'espace public due au stationnement...). Sur les territoires plus ruraux, le covoiturage permettra de développer les mobilités.

La mesure envisagée offre la possibilité aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et à Île-de-France Mobilités de concourir au développement des « usages partagés des véhicules terrestres à moteur »⁵⁴ par l'octroi d'un soutien financier à la réalisation de déplacements effectués en covoiturage. Ce soutien financier est apporté aux conducteurs et aux passagers pour les aider dans leur participation aux frais engagés pour réaliser des trajets en covoiturage. Les allocations versées sont strictement encadrées.

L'article L. 3132-1 du code des transports prévoit : « Le covoiturage se définit comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux et n'entre pas dans le champ des professions définies à l'article L. 1411-1. ». Le projet de loi complète d'ailleurs cette définition en insérant un décret clarifiant la notion de partage de frais.

⁵⁴ Article L. 1231-1 du code des transports.

Tout d'abord, le covoiturage n'est pas une activité économique ou exercée à titre professionnel.

Par une décision du 22 septembre 2015, le Conseil constitutionnel confirme que « le covoiturage n'est pas au nombre des activités mentionnées à l'article L. 3120-1 du code des transports⁵⁵.

Le commentaire aux cahiers propose un historique de la définition du covoiturage.

Selon la Cour de cassation⁵⁶, une personne qui se livre à du covoiturage ne commet pas un acte de concurrence déloyale envers une société de transport, dès lors que le transport est effectué à titre bénévole, que les personnes transportées ne rémunèrent pas le conducteur mais l'indemnisent des seuls frais d'essence, d'assurance, de dépréciation, d'entretien et de réparation induits par l'utilisation de son véhicule ou se relayent en utilisant leurs véhicules pour assurer leurs transports sans supporter le coût des trajets.

Le covoiturage n'est pas une activité rémunérée. Ensuite, la participation directe, par l'AOM ou Île-de-France Mobilités, aux frais engagés pour la réalisation effective du covoiturage n'entrave pas les règles de concurrence. La participation directe de la personne publique (AOM ou Île-de-France Mobilité) au soutien financier d'une partie des frais engagés n'entrave pas les règles de concurrence européennes et nationales qui s'appliquent à toutes les entreprises, qu'elles opèrent au niveau local, national ou international. Elles sont prévues notamment aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi qu'aux articles L. 420-1, 420-2 et 420-5 du Code de commerce. En outre, le soutien financier au covoiturage répond à un objectif d'intérêt général

L'article proposé vise à encourager le recours au covoiturage en permettant aux AOM et à Île-de-France Mobilités d'apporter un soutien financier aux conducteurs ou aux passagers ce qui permettra de stimuler le développement de cette pratique, notamment dans les territoires peu denses, peu ou pas pourvus en transports collectifs. Il s'agit ce faisant de réduire les flux de véhicules afin d'en réduire les impacts négatifs (émissions de polluants, congestion, etc.) et d'améliorer la mobilité.

Ce soutien répond à un objectif d'intérêt général :

L'article L. 220-1 du code de l'environnement prévoit : « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité,

⁵⁵ Conseil constitutionnel, décision 2015-484 QPC, 22 septembre 2015, Société UBER France SAS et autre. Disponible sur https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2015484qpc/2015484qpc_ccc.pdf

⁵⁶ Cour de cassation, Chambre commerciale, Arrêt n° 261 du 12 mars 2013, Pourvoi n° 11-21.908.

à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.

Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. »

Par ailleurs, la section du contentieux du Conseil d'État a pu admettre au regard du principe d'égalité la gratuité du péage en matière de covoiturage en vue de faciliter une plus grande fluidité du trafic⁵⁷.

Ainsi, le recours à la loi paraît nécessaire pour fonder la compétence de l'AOM et encadrer les conditions dans lesquelles ces allocations peuvent être accordées afin de respecter la définition du covoiturage (économie collaborative)

Les allocations versées par l'AOM ou par Île-de-France Mobilités aux passagers et aux conducteurs se feront en respectant le principe du partage de frais prévu dans la définition même du covoiturage, sans aller au-delà. Ainsi, l'allocation qui serait versée à un passager ou à un conducteur par l'AOM a pour objectif de les aider à payer leur participation aux frais de covoiturage dans le respect de la définition du covoiturage : le conducteur se déplace pour son propre compte et propose des sièges libres à cette occasion.

Cet article donnera ainsi un cadre juridique minimal à l'intervention des AOM en faveur du covoiturage.

Il complète également pour Île-de-France Mobilités les dispositions relatives au covoiturage sur la possibilité d'élaborer une plateforme dématérialisée et de créer un signe distinctif pour les véhicules en covoiturage.

En outre, pour déployer tout le potentiel de l'autopartage et contribuer de façon significative à un changement de comportement dans les villes, l'accès aux places en voirie est un facteur clé de succès.

2.1.2. Covoiturage et facilités de stationnement

Il est aujourd'hui nécessaire de clarifier les pouvoirs de police du maire pour l'autoriser à donner des facilités de stationnement pour le covoiturage. Cela implique une modification des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.

⁵⁷ [Conseil d'Etat, 10 / 7 SSR, du 14 avril 1999, 189397, inédit au recueil Lebon](#)

2.1.3. Voies réservées aux mobilités partagées et aux mobilités propres

Aucune disposition législative ne semble nécessaire pour les voies réservées qui seront ouvertes au covoiturage et aux véhicules à très faible émission sur les autoroutes et sur les routes nationales, ou pour le président du conseil départemental qui dispose de pouvoirs généraux de police de la circulation sur le réseau routier départemental hors agglomération.

En revanche, une disposition législative apparaît nécessaire afin de clarifier et unifier les pouvoirs de police du maire en matière de voies réservées sur les voies situées en agglomération ou sur les voies communales ou intercommunales situées hors agglomération. En effet, les différentes dispositions législatives existantes ne permettent pas de couvrir l'ensemble des différentes catégories de véhicules ou d'usages envisagées, en particulier s'agissant du transport public particulier de personnes (cas des véhicules de transport avec chauffeur), ou encore de réaliser des voies réservées sur le domaine routier communal hors agglomération.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à favoriser l'intervention publique en matière de covoiturage afin de favoriser le développement de cette forme de mobilité. Le présent article vise à aller au-delà des compétences actuelles des AOM et d'Île-de-France Mobilités en matière de covoiturage, en leur ouvrant la possibilité de subventionner l'activité non professionnelle de covoiturage, en versant une allocation aux conducteurs ayant proposé un trajet en covoiturage comme aux passagers concernés, tout en s'efforçant de définir les conditions et limites d'une telle action.

Ces politiques peuvent avoir différents objectifs :

- limitation de l'impact environnemental du transport ;
- décongestion ;
- désencombrement des zones de stationnement ;
- amélioration de l'accessibilité de zones mal desservies par les transports en commun ;
- optimisation du réseau de transport collectif ;
- accès à des places de stationnement réservées ou à tarif préférentiel ;
- accès à tarif réduit ou gratuit à d'autres services publics ;
- justifier sa venue en covoiturage à son entreprise.

Le présent article réintègre également, du fait de la réorganisation de l'article L. 1241-1 du code des transports dans le projet de loi, la possibilité pour Île-de-France Mobilités de mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et des

demandes en matière de covoiturage, et de créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage.

Le présent article permet également, après la réalisation de plusieurs voies réservées aux bus, voire aux taxis, de poursuivre le développement de voies réservées à certaines catégories de véhicules ou d'usage pour encourager les mobilités partagées, comme le covoiturage, et les mobilités propres (véhicules à très faible émission) et participer à la limitation de la congestion récurrente.

Sur les autoroutes et les routes nationales à chaussées séparées, il s'agit, comme étudié dans le cadre du rapport du Gouvernement au Parlement d'août 2016 relatif à l'article 56 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, de développer, au droit des grandes agglomérations, des voies réservées. Elles seront ouvertes aux véhicules de transports en commun, aux véhicules de transport public particulier de personnes, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage (deux occupants et plus ou trois occupants et plus).

Sur le réseau routier des collectivités territoriales, il s'agit d'offrir cette possibilité aux collectivités territoriales qui le souhaitent. Par souci de cohérence, il s'agirait du même type de voie réservée que celle envisagée sur le réseau routier national, distinct des voies réservées existantes en agglomération et ouvertes aux transports publics de voyageurs et aux taxis.

La motivation de ce type de voie réservée peut être fondée sur des objectifs de fluidité de la circulation, de protection de l'environnement ou d'organisation des mobilités. Pour des raisons liées aux conditions de circulation et à la sécurité routière, les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes ne devraient pas être autorisés sur les voies réservées, même s'ils répondent aux autres conditions d'accès de ces voies réservées. Enfin, pour le covoiturage, les dispositifs de contrôle-sanction à l'étude reposant sur le contrôle effectif du nombre d'occupants à bord des véhicules par souci du respect du principe d'égalité et afin de promouvoir l'ensemble des mobilités partagées, il apparaît préférable d'autoriser, sur les voies réservées, l'ensemble des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants (deux occupants et plus ou trois occupants et plus), que ces véhicules soient dans le cadre du covoiturage ou bien dans le cadre d'un déplacement professionnel.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. INTERVENTION DES AOM ET D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS POUR LES MOBILITÉS PARTAGÉES

Il est proposé de permettre explicitement une intervention des AOM pour les mobilités partagées. Ceci permettrait en outre de sécuriser juridiquement les acteurs publics et privés. En effet, beaucoup de collectivités ont testé jusqu'à présent sous forme d'expérimentations les possibilités données par cet article.

Il est ainsi proposé de :

- lier les allocations qui pourraient être versées par les AOM aux trajets en covoiturage découlant d'une mise en relation effectuée entre conducteurs et passagers au moyen d'une plateforme dématérialisée (qu'elle soit créée par une personne privée ou une personne publique) ; la plateforme garantissant l'existence et la réalisation effective du trajet ;
- en limiter le montant pour s'assurer que ces allocations ne conduiront pas à sortir du principe de partage de frais, inhérent à la définition du covoiturage : en particulier, le conducteur doit continuer à payer une part des frais ;
- distinguer une possibilité de l'allocation aux passagers d'une part et aux conducteurs d'autre part.

3.2. COVOITURAGE ET FACILITÉS DE STATIONNEMENT

Il est proposé d'autoriser les gestionnaires de voirie et les détenteurs de pouvoirs de police à réserver des places de stationnement pour le covoiturage, comme cela est prévu pour les personnes handicapées et pour les véhicules bénéficiant du label autopartage.

3.3. VOIES RÉSERVÉES AUX MOBILITÉS PARTAGÉES

Afin de clarifier et unifier les pouvoirs de police du maire en matière de voies réservées sur les voies situées en agglomération ou sur les voies communales et intercommunales hors agglomération et de manière à couvrir l'ensemble des catégories de véhicules et d'usagers possibles pour une voie réservée, l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales pourrait être complété par un 3° comme suit :

Option 1 : 3° Réserver certaines voies ou portions de voies, de façon temporaire ou permanente, pour faciliter la circulation de diverses catégories d'usagers, de véhicules ou de certaines modalités de transport.

Les modalités d'application du présent alinéa, notamment les catégories d'usagers, de véhicules et les modalités de transport, sont définies par un décret en Conseil d'État⁵⁸ ».

Option 2 : 3° Réserver certaines voies ou portions de voies, de façon temporaire ou permanente, pour faciliter la circulation des véhicules de transport en commun, des véhicules de transport public particulier de personnes, des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants notamment dans le cadre du covoiturage au sens de

⁵⁸ Pour le décret, cf. infra d'une nouvelle disposition réglementaire avec l'insertion d'une section 6 au chapitre 1er du titre 1er du livre IV du code de la route pour expliciter la compétence du préfet, du président du conseil départemental et du maire sur la réservation de voies de circulation à certaines catégories de véhicules ou d'usagers

l'article L. 3132-1 du code des transports ou des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route.

L'option 2 est retenue pour le projet de loi afin d'explicitier, au niveau législatif, les catégories d'utilisateurs, de véhicules et modalités de transport autorisées, par souci de cohérence avec les dispositions existantes à l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales et avec celles de l'article 16 bis du présent projet de loi relatif au contrôle-sanction des voies réservées.

Une signalisation adaptée aux voies réservées sera définie et mise en place. Il pourrait être envisagé, suivant les spécificités locales et sous réserve de motivation, des adaptations dans la liste des catégories de véhicules ou d'utilisateurs effectivement autorisés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Intervention des AOM et d'Île-de-France Mobilités pour les mobilités partagées

Le projet d'article modifie les dispositions des articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports.

4.1.2. Covoiturage et facilités de stationnement

La mesure envisagée modifie l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il convient de noter que la sanction des conducteurs de véhicules stationnés à tort sur des places réservées au covoiturage dépendra de la zone de stationnement qui aura été instituée par le maire. S'il s'agit d'une zone à stationnement gratuit, alors le fait d'occuper une place réservée au covoiturage est constitutif d'une infraction aux règles des articles R. 417-1 à R. 417-8 du code de la route réprimant de la contravention de la première classe. S'il s'agit d'une zone de stationnement payant, l'occupant d'une place de stationnement est redevable d'une redevance forfaitaire au montant fixé par chaque autorité compétente dans les conditions prévues par l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales⁵⁹.

⁵⁹ Le Conseil municipal et l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité fixent l'ensemble des conditions financières du stationnement.

4.1.3. Voies réservées aux mobilités partagées et aux mobilités propres

La modification de l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales permet de clarifier et d'unifier les pouvoirs de police du maire en matière de voies réservées sur les voies situées en agglomération et sur les voies communales et intercommunales hors agglomération. En plus de leur dispersion, les dispositions législatives existantes⁶⁰ ne permettent pas de couvrir l'ensemble des différentes catégories de véhicules ou d'usages envisagées. Elles ne permettent pas non plus de réaliser des voies réservées sur le domaine routier communal ou intercommunal hors agglomération.

Pour le président du conseil de la métropole de Lyon et les présidents d'établissement public de coopération intercommunale disposant de pouvoirs de police de la circulation, il n'y pas lieu de modifier, respectivement, le cinquième alinéa du I de l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales et le quatrième alinéa du I-A de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, étant donné qu'ils font déjà référence à l'article L. 2213-3.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES, ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les coûts moyens de création d'une voie réservée sont donnés à titre indicatif ci-après. Ils sont basés sur les coûts de réalisation moyens de voies réservées (bus, voire taxis) réalisées sur le réseau routier national. Les coûts de réalisation des voies réservées ouvertes au covoiturage et aux véhicules à très faible émission ne sont pas directement liés à la nature des usagers les empruntant mais à la nature des adaptations de l'infrastructure et des équipements :

- ratio moyen pour l'aménagement d'une voie réservée sur voie de circulation existante : 1 à 1,2 M€/km ;
- ratio moyen pour la création d'une nouvelle voie réservée (comprenant notamment des travaux de chaussée) : 3,5 M€/km.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

4.3.1. Intervention des AOM et d'Île-de-France Mobilités pour les mobilités partagées

Les AOM et Île-de-France Mobilités qui repensent leurs réseaux de transport peuvent remettre en question des lignes régulières de transport collectif particulièrement peu rentables, c'est-à-dire celles pour lesquelles le taux de remplissage est très faible par rapport à l'offre

⁶⁰ Articles L. 2213-3 et L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales, VI de l'article 52 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

offerte. En effet, avec la baisse des budgets des intercommunalités, on assiste à une baisse du montant des contrats de délégation de services publics.

La solution de procéder à des incitations au covoiturage de courte distance est donc adoptée comme un champ nouveau à explorer. Elle doit ainsi contribuer au développement de nouvelles offres de covoiturage, qui constitueraient une alternative pertinente à la mise en place de services de transport à la demande voire collectif.

4.3.2. Voies réservées aux mobilités partagées et aux mobilités propres

La modification de l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales offre la possibilité au maire, au président du conseil de la métropole de Lyon et aux présidents d'EPCI disposant de pouvoirs de police de la circulation de réaliser des voies réservées qui pourront désormais être ouvertes à certains types de véhicules. Cela concerne les véhicules de transport avec chauffeur, les véhicules à très faibles émissions, les véhicules, y compris lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre du covoiturage, transportant un nombre minimal d'occupants, et les transports en commun privés, en sus des transports publics de voyageurs et des taxis.

Une telle autorisation devra toutefois être fondée sur des motifs de circulation ou de protection de l'environnement.

4.4. IMPACTS SOCIAUX ET SUR LES PARTICULIERS

Diverses voies réservées ouvertes aux transports en commun ont été réalisées en France. Au regard des évaluations qui ont pu être menées, il apparaît que les voies réservées, sous réserve de leur déploiement dans des conditions adéquates, permettent des gains de temps aux usagers, une régularité en temps de parcours, et ne présentent pas d'effet négatif pour la sécurité. En outre, ces évaluations montrent que l'attractivité d'une voie réservée est importante pour les usagers et s'avère très incitative à l'usage des modes autorisés sur ces voies.

En particulier, la première expérimentation de voie réservée sur le réseau routier national a été réalisée en 2007 sur l'A48 à Grenoble. Les évaluations de cette expérimentation montrent un bilan global positif en termes de fréquentation (jusqu'à 30 bus par heure), de sécurité et de régularité. Les temps de trajet des transports en commun qui pouvaient varier de 3 à 6 minutes avant l'ouverture de la voie, sont désormais stables autour de 3 minutes. Par ailleurs, les usagers des transports en commun ressentent un gain de temps de près de 10 minutes lorsque le gain réel mesuré est de 40 secondes.

La voie de droite de l'autoroute A7 en entrée de Marseille a été transformée fin 2013 en voie réservée. L'aménagement s'étend sur les 2 derniers kilomètres de l'autoroute avant de se raccorder directement sur une voie urbaine réservée aux bus desservant le pôle multimodal de la gare Saint-Charles qui centralise une part importante des transports collectifs routiers. Le

gain de temps pour les usagers de cette voie s'élève en moyenne à 30 secondes aux heures de pointe et atteint régulièrement 10 minutes pendant les congestions les plus sévères.

D'autres expérimentations de voies réservées comme sur l'A51 entre Aix-en-Provence et Marseille ont fait l'objet d'une évaluation. La voie réservée de 3,1 km n'impacte pas le niveau de sécurité de l'infrastructure, permet aux usagers des transports en commun un gain de 3 à 5 minutes en cas de congestion ainsi qu'une amélioration de la régularité des temps de parcours. Par ailleurs, la majorité des usagers perçoivent également un gain de temps supérieur au gain de temps réel.

Les effets attendus pour les particuliers de l'ouverture de voies réservées aux mobilités partagées, comme le covoiturage, et aux mobilités propres (véhicules à très faible émission) sont les suivants :

- gains de temps pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- gains de régularité des temps de parcours et diminution du stress lié à l'incertitude des temps de parcours pour les usagers autorisés à circuler sur la voie réservée ;
- effet pédagogique significatif du traitement différencié en faveur des mobilités partagées et des mobilités propres ;
- incitation au développement du covoiturage : limitation du parc automobile, augmentation des relations sociales.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Ce système incite au covoiturage, solution de mobilité pour le domicile-travail qui permet des économies d'énergie et agit contre le réchauffement climatique en limitant les émissions de CO₂. Le covoiturage a une influence positive sur la santé publique, en réduisant également l'exposition aux émissions nocives polluantes et au bruit.

Le covoiturage ne pourra être un succès que si des facilités lui sont accordées afin d'accompagner son développement (voies et places de stationnement réservées, maillage suffisant de « spots de covoiturage » ...).

Grâce à la création de voies réservées et aux facilités de stationnement, par l'incitation au recours au covoiturage et à l'utilisation de véhicules à très faible émission, il est attendu une diminution de la consommation de carburant par usager, des émissions de gaz à effet de serre et de polluants.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Groupement des autorités responsables de transports ainsi que les opérateurs de covoiturage et d'autopartage ont été associés à l'élaboration de la mesure envisagée.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 15 octobre 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Cette mesure implique l'adoption de mesures réglementaires diverses relatives à la signalisation des voies réservées et aux dispositifs de contrôle du respect du caractère réservé de ces voies, en particulier si ce dispositif est automatisé.

Article 16 – Contrôle-sanction des voies réservées

1. ÉTAT DES LIEUX

Aux termes de l'article R. 412-7 du code de la route, le fait pour tout conducteur de véhicule motorisé de circuler, alors qu'il n'y est pas autorisé, sur une voie réservée à certaines catégories de véhicules constitue une infraction au code de la route et aux règles de circulation

édictees par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation. Cette infraction est punie, selon ce même article, de l'amende prévue pour les contraventions de 4^e classe.

L'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure dispose que la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéo-protection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes aux fins d'assurer, en particulier, la constatation des infractions aux règles de la circulation. Toutefois, l'article L. 251-1 du code de la sécurité intérieure dispose que les enregistrements visuels qui sont utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques, sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le développement de voies réservées à diverses catégories d'usagers, de véhicules ou à certaines modalités de transport doit s'accompagner de la mise en place de dispositifs de contrôle-sanction adaptés afin de s'assurer du respect de leur usage et des conditions de sécurité routière, ainsi que de leur efficacité.

Pour les voies réservées aux seuls véhicules des services réguliers de transports publics collectifs, qui correspondent, pour l'essentiel, aux voies réservées implantées à la droite de la chaussée, en substitution de la bande d'arrêt d'urgence (BAU), il s'agit en priorité de veiller à ce que seuls les véhicules autorisés, en nombre limité, y circulent, de manière à préserver les fonctions de sécurité attachées à l'espace de la BAU (arrêt d'urgence, intervention des véhicules de secours, d'exploitation, de dépannage...).

Pour les voies réservées pouvant être créées en mobilisant une voie de circulation existante, en l'ouvrant aux véhicules de transports en commun, aux véhicules de transport public particulier de personnes, aux véhicules à très faible émission et au covoiturage (2 passagers et plus, ou 3 passagers et plus), il s'agit de veiller à ce que seuls les véhicules autorisés y circulent afin de garantir leur efficacité.

Le contrôle-sanction des voies réservées peut être envisagé selon plusieurs modes opératoires :

- par constatation avec ou sans interception par les forces de l'ordre ou de contrôle ;
- par un dispositif de contrôle-sanction automatisé (CSA) qui concentre la validation des infractions et l'envoi des amendes depuis le centre national de traitement (CNT) basé à Rennes sur le fondement des articles 529-11 du code de procédure pénale et L. 130-9 du code de la route. Il est encadré par les arrêtés du 27 octobre 2003 et du 13 octobre 2004

portant création du système de contrôle automatisé afin de constater les infractions mentionnées aux articles L. 121-3 et R. 121-6 du code de la route. Ce dispositif nécessite une homologation dont le cadre est fixé par arrêté ministériel. Un tel cadre d'homologation n'existe aujourd'hui que pour le contrôle automatique de la vitesse (arrêté du 4 juin 2009 modifié) et pour le franchissement des feux rouges (arrêté du 18 janvier 2012) ;

- par vidéo-verbalisation où un agent assermenté est chargé de constater les infractions par visualisation de la vidéo puis d'établir un procès-verbal électronique qui est transmis au CNT de Rennes, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) assurant alors l'envoi de l'avis de contravention et la facilitation des paiements et des contestations. La vidéo-verbalisation s'appuie sur l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui a fixé le cadre juridique de l'utilisation de dispositif de vidéosurveillance, désormais dénommé vidéo-protection, par les autorités publiques compétentes aux fins notamment d'assurer la constatation des infractions aux règles de circulation. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 251-1 et suivants et L. 252-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. La vidéo-verbalisation n'est possible qu'avec un système de vidéo-protection devant répondre à des normes techniques fixées par arrêté du 3 août 2007 portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance pris en application de l'article L. 252-4 du code de la sécurité intérieure. Elle doit par ailleurs faire l'objet d'un arrêté ministériel pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, lorsque des traitements automatisés de données à caractère personnel sont mis en œuvre aux fins de constatation des infractions par vidéo-verbalisation. Il s'agit, en pratique, d'un dispositif de vidéo-verbalisation assisté par ordinateur (VAO).

Un tel dispositif de VAO est en cours d'instruction par la CNIL en vue d'une activation sur les voies réservées ouvertes aux bus et aux taxis sur l'A1 et l'A6a puis sur la voie réservée qui sera ouverte aux bus sur l'A3 en région parisienne. Il s'appuie sur une détection automatique des silhouettes des véhicules et une lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI) des véhicules empruntant la voie réservée afin de les comparer à une liste des véhicules autorisés, dite « liste blanche », et signaler à un agent assermenté de la Préfecture de Police les véhicules qui ne figurent pas sur cette liste. L'agent reste chargé, sur la base de l'exploitation des vidéos, de constater l'infraction et d'établir un procès-verbal électronique qui est transmis au CNT de Rennes en vue de l'envoi de l'amende au propriétaire du véhicule.

Le ministère de l'intérieur a vocation à lancer prochainement les études de développement puis d'homologation d'un dispositif de CSA destiné aux voies réservées, généralement sur BAU, aux services réguliers de transports publics collectifs, ainsi qu'aux voies réservées qui seront ouvertes aux véhicules de transports en commun, aux véhicules de transport public particulier de personnes, aux véhicules à très faible émission et véhicules transportant un nombre minimal de passagers, dont ceux utilisés pour le covoiturage.

Afin d'alimenter cette étude et dans la perspective d'expérimentations de voies réservées ouvertes au covoiturage qui pourraient, dans un premier temps, être menées avec un dispositif de VAO, un test est en cours sur l'A86 afin d'évaluer les performances et la fiabilité d'un capteur détectant le nombre de passagers à bord des véhicules (capteur infra-rouge à champ proche).

En conséquence, il apparaît nécessaire de légiférer afin, notamment :

- de définir de manière harmonisée les conditions dans lesquelles il peut être fait usage de dispositifs de contrôle de l'usage des voies réservées ;
- de permettre un traitement automatisé des données signalétiques et des données relatives au nombre d'occupants des véhicules empruntant les voies réservées ;
- de permettre la consultation par le traitement automatisé associé au dispositif LAPI d'autres traitements contenant les informations nécessaires afin de vérifier si le véhicule identifié est autorisé à circuler sur la voie réservée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions prévues pour le contrôle-sanction des voies réservées visent à :

- conforter la possibilité, pour les services de gendarmerie et de police, de recourir à des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé afin de faciliter le constat d'infraction et de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs ;
- autoriser le traitement automatisé de données relatives au nombre d'occupants dans les véhicules, en sus du traitement de données signalétiques des véhicules ;
- offrir la possibilité pour les traitements automatisés de consulter d'autres fichiers nationaux ou mis en place par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation que le système d'immatriculation des véhicules, aux fins d'identification des véhicules autorisés sur les voies réservées ;
- introduire des exigences particulières visant à apporter des garanties pour assurer la protection des libertés individuelles et des données à caractère personnel, en particulier en matière d'enregistrement et de durée de conservation des données, d'accès aux données et d'identification du propriétaire ou des occupants du véhicule ;
- offrir la possibilité aux collectivités territoriales de demander à l'État la mise en œuvre de dispositifs de contrôle des voies réservées sur leurs réseaux routiers, moyennant la mise en place d'une convention entre l'État et la collectivité concernée afin de fixer les modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, la contribution financière de la collectivité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Différents modes opératoires existent afin de contrôler l'usage des voies réservées :

- le contrôle avec ou sans interception par les forces de l'ordre : ce dispositif fait appel à des moyens humains significatifs et peut donner lieu à de nombreuses contestations. Par ailleurs, le contrôle avec interception est difficile à mettre en œuvre dans de bonnes conditions de sécurité sur les voies supportant un trafic important (autoroutes, autres routes nationales, départementales ou métropolitaines à chaussées séparées, ...) ;
- le contrôle-sanction automatisé (CSA) : ce contrôle est le système le plus efficace, notamment au regard des moyens humains à engager puisqu'il concentre la validation des infractions et l'envoi des amendes depuis le centre national de traitement (CNT) basé à Rennes ;
- la vidéo-verbalisation, éventuellement assistée par ordinateur (VAO) réalisant des traitements automatisés destinés à faciliter le constat de l'infraction par un agent assermenté : ce procédé permet de lever les contraintes inhérentes au contrôle direct par les forces de l'ordre tout en optimisant les moyens humains à mobiliser. Elle reste toutefois moins efficace que le CSA, compte tenu de la nécessité pour les agents assermentés de constater les infractions par visualisation de la vidéo.

Le contrôle-sanction automatisé (CSA) apparaît être le plus adapté pour les voies réservées aménagées sur des axes routiers à fort trafic comme les autoroutes et les autres routes à chaussées séparées. Dans l'attente de son développement et de son homologation par le ministère de l'intérieur, le recours à un dispositif de vidéo-verbalisation assistée par ordinateur (VAO) faisant intervenir des traitements automatisés peut être étudié et mis en œuvre, en particulier pour les voies réservées aux bus, voire aux taxis, et pour les premières expérimentations de voies réservées ouvertes aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, dont ceux utilisés pour le covoiturage.

S'agissant, par ailleurs, de dispositifs de contrôle-sanction destinés à constater les infractions aux règles de circulation sur l'usage des voies, l'utilisation de ces dispositifs demeure de la responsabilité de l'État et non des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers auront la possibilité d'en faire la demande de mise en œuvre, auprès de l'État, sur les voies réservées aménagées sur les réseaux routiers qu'ils gèrent. Dans ce cas, une convention entre l'État et l'établissement public définira les modalités de mise en œuvre.

Concernant l'identification des différentes catégories d'usagers, de véhicules et modalités de transport autorisées sur les voies réservées :

- Pour les voies réservées aux services réguliers de transports publics collectifs, la consultation d'un fichier établi par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation (« liste blanche ») listant les véhicules autorisés, après détection de silhouette et lecture automatique de plaque d'immatriculation (LAPI), peut être envisagé. Une telle solution

obligerait les organisateurs de services réguliers de transport public collectifs à déclarer régulièrement les immatriculations des véhicules assurant ces services afin de tenir à jour la liste blanche.

- Pour les voies réservées qui seront ouvertes aux véhicules de transports en commun, aux véhicules de transport public particulier de personnes, aux véhicules à très faible émission et aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants (2 passagers et plus, ou 3 passagers et plus), dont ceux utilisés pour le covoiturage :
 - s'agissant des véhicules de transport en commun, cette catégorie de véhicule, au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, est identifiée dans le système d'immatriculation des véhicules qui peut être consulté dans le cadre des traitements automatisés réalisés à partir de détection de silhouette et de LAPI ;
 - s'agissant des véhicules de transport public particulier de personnes, en l'absence de registre national fiable identifiant, à ce jour, l'ensemble de ces véhicules (taxis et VTC), il apparaît nécessaire de prévoir l'établissement, par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation d'un fichier (« liste blanche ») listant les véhicules autorisés sur la voie réservée et dont la consultation peut être réalisée dans le cadre de traitements automatisés réalisés à partir de LAPI. Compte tenu du nombre important de véhicules potentiellement concernés, la tenue à jour de cette liste blanche peut toutefois présenter certaines limites. Pour les VTC, il conviendra de poursuivre l'examen des possibilités d'évolution de la réglementation encadrant la gestion de leur registre national de façon à faire converger vers un même niveau de fiabilité l'ensemble des registres relatifs au transport public particulier de personnes. Un tel registre national pourrait alors être consulté dans le cadre du contrôle automatisé des voies réservées réalisé à partir de LAPI. Une alternative pourrait consister à faire évoluer la réglementation relative à l'identification du transport public particulier des personnes, avec une détection de leur signalétique faisant, par exemple, intervenir des radio-étiquettes (plus connues sous l'appellation de « puces RFID ») ; s'agissant des véhicules à très faible émission, leur définition est donnée par l'article D. 224-15-12 du code de l'environnement, introduit par le décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes. Leur identification peut être réalisée directement par consultation du système d'immatriculation des véhicules, qui mentionne la source d'énergie des véhicules, dans le cadre de traitements automatisés, réalisés à partir de LAPI. Afin de limiter les consultations du système d'immatriculation des véhicules, il est retenu d'offrir la possibilité de consulter le fichier des véhicules pour lesquels une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique a été délivrée en application de l'article L. 318-1 (base de données nationale des vignettes Crit'Air), dans le cadre de traitements automatisés, réalisés à partir de LAPI. En revanche, il apparaît, à ce jour, difficile, par manque de fiabilité, de réaliser l'identification de ces véhicules directement par reconnaissance vidéo des vignettes Crit'Air collées sur les pare-brises des véhicules ;

- s'agissant des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants (2 passagers et plus, ou 3 passagers et plus), dont ceux utilisés pour le covoiturage, leur identification à partir de la détection du nombre effectif d'occupants à bord des véhicules apparaît plus adaptée qu'un contrôle basé sur un système déclaratif, par souci de respect du principe d'égalité et d'efficacité du contrôle. Dans ce cadre, la technologie basée sur la détection par capteur infra-rouge à champ propre apparaît être la plus avancée, même s'il s'agit de poursuivre les expérimentations et évaluations de performance et de fiabilité. Il est ainsi retenu de contrôler le nombre effectif du nombre d'occupants à bord des véhicules empruntant les voies réservées et d'autoriser le traitement automatisé des données ainsi collectées tout en interdisant la possibilité d'identifier, directement ou indirectement, les personnes.

Concernant les autres garanties pouvant être apportées afin d'assurer la protection des libertés individuelles et des données personnelles, il est envisagé :

- d'enregistrer et de conserver les données permettant l'identification du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, seulement après un traitement destiné à empêcher l'identification des occupants du véhicule ;
- de limiter les consultations des fichiers nationaux ou locaux, dans le cadre des traitements automatisés, aux données relatives aux caractéristiques du véhicule et à sa contribution à la limitation de la pollution atmosphérique ;
- de consulter immédiatement ces fichiers après collecte des données et effacer sans délai les données collectées suivant la consultation du traitement ayant permis de s'assurer du respect des règles d'usage de la voie réservée ;
- de conserver les données des autres véhicules pour une durée maximale de huit jours, sous réserve des besoins d'une procédure pénale ou douanière ;
- de limiter l'accès aux données aux seuls agents habilités à constater les infractions.

Enfin, il est prévu que l'implantation des dispositifs de contrôle automatisé soit autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions retenues pour le contrôle-sanction de l'usage des voies réservées conduisent à ajouter, après l'article L. 130-9 relatif aux contrôles automatisés, un nouvel article L. 130-9-1 au titre III du livre I^{er} du code de la route.

Ce nouvel article du code de la route encadre de manière précise les modalités prévues pour assurer ce contrôle. D'une part, il introduit des exigences permettant de minimiser les incidences sur la vie privée. D'autre part, il définit les conditions dans lesquelles il peut être

recouru à des technologies, comme, par exemple, la détection par infrarouge, permettant de déterminer le nombre effectif de personnes à bord du véhicule.

En tout état de cause, ce dispositif s'insère dans le droit existant. En particulier, il ne déroge pas aux dispositions la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et des articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure relatifs à la vidéo-protection. L'ensemble des exigences résultant de la loi du 6 janvier 1978 demeure applicable, tant en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les données peuvent être recueillies, que les modalités de traitement et de conservation et les procédures s'y rapportant. À ce titre, il appartiendra au responsable de traitement de définir précisément, les conditions de fonctionnement de ces traitements, sous le contrôle de la CNIL et dans le respect des actes réglementaires qui devront être pris, sur le fondement de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978, pour autoriser la mise en œuvre de traitement ayant pour finalité la prévention, la recherche et la poursuite d'infractions pénales. Ces arrêtés seront pris après avis de la CNIL et réalisation d'une étude d'impact sur la protection des données.

Le délégué à la protection des données compétent sera celui du responsable de traitement, à savoir celui du ministère de l'intérieur, qui exercera les missions qui lui sont dévolues par les articles 70-1 et suivants de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

Par ailleurs, ces traitements relèvent du champ de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/ JAI du Conseil, transposée aux articles 70-1 et suivants de la loi n °78-17 du 6 janvier 1978.

Le règlement européen sur la protection des données personnelles⁶¹ (RGPD) n'est pas applicable aux traitements à finalité pénale.

4.2. IMPACTS FINANCIERS

Le coût des dispositifs de contrôle-sanction est estimé entre 50 K€ et 90 K€ l'unité. Il comprend :

- 10 à 20 K€ par équipement, selon les fonctions implémentées
- 30 à 50 K€ par site d'implantation, selon l'éloignement des réseaux d'alimentation

⁶¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

- 5 à 10 K€ par équipement et par an pour le pilotage du projet, en ce compris la chefferie de projet des fournisseurs et des mainteneurs, la hotline, l'organisation nécessaire pour assurer le déploiement puis la maintenance
- environ 10 % du coût pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage (soit entre 5 et 10 K€).

Le coût de maintenance est estimé entre 15 et 25 K€ par an.

Ces coûts sont supportés par l'État, à l'exception de la partie qui serait prise en charge par les collectivités territoriales lorsqu'elles formulent une demande d'installation de ces dispositifs pour le contrôle de l'usage des voies réservées aménagées sur le réseau routier sur lequel elles exercent la police de la circulation.

Le pilotage du développement et du déploiement des dispositifs de contrôle automatisé des voies réservées requiert deux emplois temps plein de catégorie A au sein de l'État, soit 119 K€ par an.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales, dont l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation aura réservé une voie de circulation à certaines catégories d'usagers ou de véhicules ou à certaines modalités de transport, pourront faire la demande à l'État de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle de l'usage de ces voies. Lorsqu'elles en font la demande, elles seront amenées à participer, en tout ou partie et par le biais d'une convention avec l'État, au financement nécessaire au développement, à l'installation et à la maintenance de ces dispositifs de contrôle.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le contrôle-sanction automatisé (CSA) est le dispositif le plus efficace pour les voies réservées sur des axes routiers à fort trafic et permet d'éviter de mobiliser des moyens humains localement aux fins de réalisation des opérations de contrôle. En effet, il concentre la validation des infractions et l'envoi des amendes depuis le centre national de traitement (CNT) basé à Rennes.

Dans l'attente du développement, de l'homologation et du déploiement du CSA, les premières expérimentations de voies réservées ouvertes à différentes catégories d'usagers et de véhicules pourraient être contrôlées à l'aide de la vidéo-verbalisation, éventuellement assistée par ordinateur (VAO) réalisant des traitements automatisés destinés à faciliter le constat de l'infraction par un agent assermenté de la police ou de la gendarmerie à partir d'un poste de contrôle.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La mise en œuvre de dispositifs de contrôle-sanction sur les voies réservées vise à s'assurer du respect de leur usage et des conditions de sécurité routière, ainsi que de leur efficacité. Elle participe ainsi à maximiser les effets attendus, pour les particuliers, de la réalisation des voies réservées elles-mêmes (gains de temps et de régularité pour les usagers de la voie réservée, incitation au développement du covoiturage et du recours véhicules propres).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a été consultée au titre du a) du 4° de l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 15 octobre 2018.

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.3. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cette mesure est applicable sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.4. TEXTES D'APPLICATION

Cette mesure implique l'adoption d'un décret en Conseil d'État modifiant les articles R. 121-6 et R. 130-11 du code de la route ainsi que des mesures réglementaires relatives aux dispositifs de contrôle de l'usage des voies réservées, en particulier un arrêté pris sur le fondement de la

loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour la création du traitement automatisé correspondant.

Article 17 – Mesure relative à la régulation du covoiturage et du co-transportage de colis

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a inséré dans le code des transports une définition juridique du covoiturage. Cette définition, modifiée par l'article 52 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, figure aujourd'hui à l'article L. 3132-1 du code des transports qui dispose que :

« Le covoiturage se définit comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux et n'entre pas dans le champ des professions définies à l'article L. 1411-1. »

Il ressort de cette définition que le covoiturage est constitué lorsque trois conditions sont réunies. : (i) l'utilisation en commun d'un véhicule par au moins deux personnes, majeures ou non, (ii) à titre non onéreux (à l'exclusion du partage des frais) et (iii) dans le cadre d'un trajet effectué par le conducteur pour son propre compte. Cette définition permet notamment d'exclure les taxis et les véhicules de tourisme avec chauffeur.

L'administration fiscale a clarifié le traitement fiscal des revenus issus de l'économie du partage, comme le précise la circulaire fiscale en date du 30 août 2016⁶². Le bulletin officiel des finances publiques-impôts précise que ne sont pas soumis à imposition les revenus issus de la co-consommation (première condition), dont le covoiturage, à condition qu'ils « n'excèdent pas le montant des coûts directs engagés à l'occasion de la prestation objet du partage de frais, part du contribuable non comprise » (seconde condition).

L'administration précise également : « Cette condition relative au montant perçu doit être appréciée strictement : le montant perçu ne doit couvrir que les frais supportés à l'occasion du service rendu, à l'exclusion de tous les frais non directement imputables à la prestation en question, notamment les frais liés à l'acquisition, l'entretien ou l'utilisation personnelle du ou des bien(s), support(s) de la prestation de service partagée. »

Elle précise également qu'il faut que le calcul du coût considère également le bénéfice de l'acte de co-consommation pour « l'offreur » (le conducteur dans le cas du covoiturage) : « Les revenus réalisés par un particulier au titre du partage de frais qui peuvent bénéficier de

⁶² Bulletin officiel des finances publiques, IR - RSA - BNC - BIC - Économie collaborative - Non-imposition de certaines activités, 30 août 2016..

l'exonération sont ceux perçus dans le cadre d'une « co-consommation », c'est-à-dire d'une prestation de service dont bénéficie également le particulier qui la propose, et non pas seulement les personnes avec lesquelles les frais sont répartis. »

Le co-transportage correspond à une activité où un particulier, dans le cadre d'un déplacement qu'il réalise pour son propre compte, transporte un colis pour le compte d'un tiers, à titre gratuit ou selon un modèle économique de partage de frais.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. COVOITURAGE

Si la loi définit à présent le covoiturage, cette définition doit aujourd'hui être précisée sur la notion de partage de frais. La notion de partage de frais est importante à conserver. Les sommes encaissées dans le cadre d'un covoiturage sont exonérées d'impôt sur le revenu, prévu à l'article 12 du code général des d'impôts, et n'ont pas à être déclarés dès lors qu'il y a participation personnelle du contribuable en tant que conducteur. A l'inverse, par exemple, de la location de voitures entre particuliers. Mais la somme encaissée ne doit pas dépasser le montant total des frais liés au trajet, déduction faite de la quote-part du conducteur, tel que précisé par la circulaire fiscale en date du 30 août 2016⁶³.

Une clarification semble nécessaire pour ce qui concerne le covoiturage. Elle permettrait de préciser que le partage s'effectue à l'acte précis de co-consommation (et non sur une moyenne pondérée).

Même si l'administration fiscale indique qu'il est possible d'utiliser le barème kilométrique⁶⁴ pour calculer le coût de l'activité, il existe aujourd'hui une vraie marge de manœuvre pour les acteurs du covoiturage sur la tarification, à condition qu'ils n'organisent pas des pratiques professionnelles qui, dans ce cas, doivent entrer dans un régime conventionnel de revenus imposés.

Les sites de covoiturage en ligne les plus vertueux conseillent les conducteurs sur les sommes maximales qu'ils peuvent demander aux passagers au titre du partage des frais et les avertissent en cas d'excès susceptible d'entraîner la requalification de l'échange financier en activité professionnelle de transport illicite. Ces alertes permettent d'éviter que ces sommes ne soient considérées comme des bénéfices imposables et que les conducteurs ne se trouvent dans une situation d'illégalité vis-à-vis du fisc mais aussi de la réglementation relative au transport de personnes. Ces alertes doivent être calées en fonction de la distance du trajet et le

⁶³ Bulletin officiel des finances publiques, IR - RSA - BNC - BIC - Économie collaborative - Non-imposition de certaines activités, 30 août 2016, .

⁶⁴ Bulletin officiel des finances publiques, BAREME - RSA - BNC - Barèmes d'évaluation forfaitaire du prix de revient kilométrique applicables aux automobiles et aux deux-roues motorisés, 24 janvier 2018, <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2185-PGP.html>.

nombre de passagers. En aucun cas, des plafonds globaux de revenus à l'année par conducteur ne sauraient remplacer ces critères.

Ces sites proposent généralement de prendre comme référence la tranche la plus basse du barème fiscal (0,41 EUR/km) divisée par 5 (4 passagers maximum plus le conducteur) pour arriver à une contribution aux frais maximale par kilomètre et par passager soit 0,082 EUR/km et par passager.

Par ailleurs, la plupart des plateformes de covoiturage appliquent des commissions en fonction du montant de la participation aux frais demandée par les conducteurs. Ces derniers incluent souvent cette commission dans le montant du prix du trajet proposé et dépasse donc le seuil permis. On constate cependant que des trajets sont proposés à des prix supérieurs.

Clarifier la définition de partage dans un texte règlementaire, en explicitant la nature des frais pris en considération, le mode de calcul du partage de frais, les plafonds autorisés, faire référence au barème kilométrique, préciser que le coût du trajet doit être modifié en fonction du nombre de passagers, etc. afin d'obliger les plateformes à contrôler leurs offres et empêcher le développement de transport occasionnel illégale est donc indispensable.

2.2. CO-TRANSPORTAGE

Le co-transportage, contrairement à la pratique similaire du covoiturage définie au code des transports, n'est aujourd'hui pas réglementé et est ainsi dépourvu de sécurité juridique. La différenciation entre le traitement juridique du transport mutualisé de personnes et de biens ne paraît pas justifiée, dès lors que tous deux se fondent sur une logique de partage des frais. Il est donc nécessaire d'encadrer l'activité de co-transportage.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. COVOITURAGE

La définition du partage des frais entre conducteur et passagers ne relève pas du niveau législatif. Le dispositif retenu est de définir ce partage de frais dans un décret en Conseil d'État en précisant qu'il devait notamment contenir la nature des frais pris en considération, le mode de calcul du partage de frais et les plafonds autorisés. .

L'autre option envisagée a été définir le partage de frais dans une circulaire. La première option a été retenue dans la mesure où il fallait lever une ambiguïté certaine portée par quelques acteurs dans la notion de partage de frais. Ce dispositif s'accompagnerait d'un travail avec les opérateurs de covoiturage, les services de direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ainsi que l'administration fiscale.

3.2. CO-TRANSPORTAGE

Cet article définit le co-transportage comme un transport de colis par des particuliers, à titre non onéreux excepté le partage des frais. Aucune autre option n'a été envisagée dans la mesure où il est nécessaire d'encadrer cette pratique de la même façon que cela est fait pour le covoiturage.

Le présent article s'inspire des dispositions sur le covoiturage et les adapte à la pratique du « co-transportage » de colis.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Cet article modifie l'article L. 3132-1 du code des transports. Il crée par ailleurs un chapitre II du titre III de la troisième partie du code des transports relatif au co-transportage de colis (article L. 3232-1).

Les autorités organisatrices de mobilité qui souhaiteront prendre part aux frais de covoiturage devront se référer à cet article.

4.2. AUTRES IMPACTS

4.2.1. Impacts budgétaires

Pour l'État, l'exonération d'impôt sur les revenus générés par la pratique du co-transportage de colis entre particuliers peut représenter des pertes fiscales. Néanmoins, ces pertes peuvent être considérées comme négligeables.

Le co-transportage entre particuliers peut également conduire des entreprises à se détourner des entreprises de messageries. Toutefois, ce report est difficilement quantifiable et dépendra de l'ampleur du développement de la pratique de co-transportage. Ce report étant probablement faible à moyen terme, les pertes fiscales liées aux baisses de parts de marché, et donc de résultats pour les entreprises de messageries sont là encore négligeables.

4.2.2. Impacts économiques, environnementaux et de santé publique

Le co-transportage de colis est faiblement susceptible de détourner des marchandises des schémas logistiques classiques. Il devrait majoritairement concerner une demande résiduelle, voire induite, de transports en permettant à des particuliers un acheminement à faible coût sans lequel ils n'auraient peut-être pas effectué cet envoi.

Même à faible échelle, le co-transportage constitue un moyen de mutualiser les flux de transport et répond ainsi à un objectif d'optimisation de l'usage des véhicules afin de réduire l'empreinte écologique moyenne des particuliers qui l'utilisent.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

S'agissant de la mesure relative au covoiturage, la concertation a été menée dans le cadre du groupe de travail « covoiturage courte distance » lors des Assises nationales de la mobilité lors du dernier trimestre 2017. Le groupe était composé d'une trentaine de participants représentatifs du secteur, dont les opérateurs de covoiturage, des associations de covoiturage, les associations d'élus, Ile-de-France Mobilités, des collectivités territoriales. Plusieurs auditions en parallèle ont été organisées. Cette mesure a fait consensus au sein de ce groupe de travail. Elle figure dans le rapport final du groupe de travail.

S'agissant des mesures relatives au co-transportage de colis, des concertations ont été menées avec les opérateurs de covoiturage, les organisations professionnelles de transporteurs de marchandises ainsi qu'avec les plateformes numériques de fret.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État précise la notion de partage de frais pour le covoiturage et le co-transportage.

Par ailleurs, un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des transports fixera le montant maximum des contributions perçues au titre de l'activité de co-transportage.

Article 17 (suite et fin) – Mesure relative à la régulation des plateformes numériques de fret

1. ÉTAT DES LIEUX

Le secteur du transport routier de marchandises (34 000 entreprises, 44 Md€ de chiffre d'affaires, 360 000 salariés) connaît un développement de plateformes d'intermédiation numérique mettant en relation des donneurs d'ordre (chargeurs) et des transporteurs, pour la réalisation d'opérations de transport.

Ces plateformes offrent des services capables d'apporter des avantages substantiels :

- bénéfiques économiques aux expéditeurs et aux transporteurs tels que la diminution des coûts de transaction services complémentaires ;
- bénéfiques environnementaux : limitation des parcours à vide, optimisation des taux de chargement (permet à un transporteur de prendre, au cours d'une opération de transport, du fret supplémentaire non prévu et ainsi de mieux remplir son véhicule, ce qui accroît la rentabilité de l'opération de transport).

Elles sont particulièrement intéressantes pour les petits chargeurs, c'est-à-dire le propriétaire de la marchandise transportée qu'il soit expéditeur ou destinataire de la marchandise (ainsi que pour les envois complémentaires de petite taille ou urgents), et les PME-TPE du transport qui bénéficient d'un meilleur accès au marché, d'outils de suivi des véhicules et d'une garantie de paiement à 30 jours. Cependant, ces plateformes suscitent des interrogations à la fois sur le risque de concurrence déloyale et sur le partage des responsabilités entre les acteurs.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les plateformes d'intermédiation numérique dans le secteur du transport routier de marchandises souffrent d'un manque d'encadrement juridique.

Les relations contractuelles établies entre les plateformes, les transporteurs et les clients se caractérisent par une dé-corrélation pour les plateformes entre responsabilité et organisation de la prestation de transport. Les plateformes fixent le prix des prestations, définissent les relations contractuelles entre transporteurs et chargeurs, substituent leur modèle d'organisation à ceux des transporteurs et s'excluent de toute responsabilité.

Par ailleurs, ces plateformes reposent sur la collecte et l'exploitation massive des données numériques transitant par leurs serveurs sans que les règles d'utilisation de ces données issues de la géolocalisation des flottes n'aient été précisées. Le risque de détournement d'usage des

données de géolocalisation des véhicules pour démarcher directement les clients des transporteurs existe également.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement sollicite une habilitation à prendre par ordonnance des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi en vue de réguler l'exercice de l'activité des plateformes d'intermédiation numérique entre professionnels.

Ainsi, l'ordonnance aura pour objet :

- d'encadrer l'activité des plateformes d'intermédiation numérique qui interviennent en matière de transport public routier de marchandises en définissant les conditions d'exercice de leur activité, en particulier la responsabilité de vérifier que les entreprises de transport mises en relation respectent les conditions relatives à l'exercice de leur activité ;
- de définir le dispositif de contrôle et de sanction applicable à ces plateformes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions prises par ordonnance dans le cadre de la présente habilitation. Les différents impacts sociaux, économiques et financiers ou encore sur les administrations seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Au regard des concertations à mener avec les différents acteurs (organisations professionnelles de transporteurs, dirigeants de plateformes numériques), le délai d'habilitation sollicité est de douze mois.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 18 – Encadrement des nouveaux services de mobilité

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles acte la transformation des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) en autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et l'extension de leurs compétences au champ des usages partagés de l'automobile. Ces compétences sont précisées aux articles L. 1231-1 et suivants du code des transports. Les autorités organisatrices peuvent, en cas d'offre privée inexistante, insuffisante ou inadaptée, mettre en place des services publics d'autopartage et de location de bicyclettes ainsi que des plates-formes dématérialisées de covoiturage tels que définis respectivement aux articles L. 1231-14, L. 1231-16 et L. 1231-15.

Parallèlement à l'élargissement des compétences des autorités organisatrices de la mobilité, le déploiement des services numériques a permis celui de nouvelles formes d'offres de mobilité.

La législation actuelle⁶⁵ relative à l'utilisation du domaine public ne permet pas de façon évidente de réglementer ces services. La singularité de l'occupation de l'espace public, par exemple, par les engins en *free floating*, dispersés sur cet espace, ne permet pas de considérer, sans risque de contentieux, que ceux-ci occupent le domaine public dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.

Le maire dispose, dans le cadre de son pouvoir de police, de la faculté de limiter, voire d'interdire, la circulation ou le stationnement quand les circonstances le justifient. Ces dispositions sont précisées aux articles L. 2213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les nouveaux services de mobilité, notamment ceux sans point d'attache (dit en *free floating*), géolocalisés et accessibles par application mobile en contrepartie du versement d'une caution et d'une tarification selon la durée d'utilisation, ne nécessitent qu'un *smartphone* pour être déverrouillés et utilisés. Pour les véhicules en autopartage ou les scooters en *free floating*, la « présentation scannée » du permis de conduire au moment de l'inscription au service s'ajoute au dispositif précédent.

⁶⁵ Articles L. 2122-1 à L. 2122-4 et L.2125-1 à L.2125-6 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le mode opératoire commun pour ces services connectés permet d'utiliser la même application dans plusieurs villes investies par le même opérateur. Ces nouveaux services sont portés par l'évolution technologique des objets connectés. La viabilité est rendue possible grâce à un coût faible du cadenas connecté intégrant une puce et permettant de localiser, déverrouiller et sécuriser les services. Cela concerne, notamment, les services de location vélos, de scooters électriques, de trottinettes électriques.

Ces services intéressent les collectivités territoriales, dès lors qu'ils augmentent fortement l'offre de mobilité sans surcoût significatif pour la puissance publique. Néanmoins, les externalités négatives produites par ces nouveaux services, telles que la récupération sur la voie publique des vélos vandalisés ou le stationnement gênant, créent des contraintes pour les collectivités territoriales. Le modèle économique de ces nouveaux services de mobilité se désintéressant des aspects d'encombrement de l'espace public peut également apparaître comme contraignant pour les collectivités territoriales concernées.

A cette fin, et à la demande également des opérateurs eux-mêmes, il était indispensable de légiférer en donnant les outils nécessaires aux autorités organisatrices de la mobilité pour encadrer l'implantation de ces nouveaux services sur les voiries publiques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis visent à mieux réguler les nouvelles formes de mobilité, facilitant le développement de nouveaux services et de nouveaux modèles économiques tout en anticipant les impacts sur les autres modes de transport, la fluidité des déplacements et la gestion des espaces publics.

Cette mesure vise à permettre la mise en place d'un encadrement efficace de ces nouvelles offres de transport non-définies actuellement dans le code de la route ou des transports.

La mesure permettra aux autorités organisatrices de la mobilité, à Île-de-France Mobilité ou à la Ville de Paris sur son territoire de prescrire des obligations à respecter par les opérateurs pour encadrer les services de mobilité qui nécessitent un usage du domaine et des voies publiques susceptible d'engendrer des gênes (congestion, insécurité, par exemple). Cette mesure permettra clairement d'offrir aux utilisateurs des engins propres d'un point de vue environnemental, vérifiés au niveau de la sécurité et obligera les opérateurs à retirer les véhicules de la voirie lorsque ceux-ci seront dégradés ou hors d'usage.

Attractifs, ces services, notamment, en *free floating* sont confrontés à d'importantes difficultés : une concurrence importante entre les différents opérateurs, un nombre élevé de dégradations et de vols ayant conduit certaines entreprises à se retirer du marché français et une pression des collectivités qui souhaitent encadrer l'occupation de l'espace public. Un équilibre de l'organisation de cette nouvelle offre est à trouver et il passe par la définition d'un cadre juridique clair.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS POSSIBLES

Différentes options ont été envisagées afin d'améliorer la régulation des nouveaux services de mobilité :

- option 1 : permettre aux autorités organisatrices de la mobilité de délivrer des licences d'exploitation pour les seuls vélos en *free floating* et aux autorités compétentes en matière de domanialité publique de percevoir une redevance sur ces opérateurs ;
- option 2 : il a été proposé de conserver l'option 1 en ne circonscrivant pas la future réglementation aux seuls vélos en *free floating* et de l'élargir à tout véhicule de location de déplacement de personnes en libre-service, et le cas échéant, sans station d'attache ;
- option 3 : permettre aux communes de délivrer les licences d'exploitation aux vélos ou à l'ensemble des véhicules de location de déplacement de personnes sans station et des nouveaux services de mobilité ;
- option 4 : permettre à l'autorité organisatrice de la mobilité de fixer le cadre général des licences d'exploitation, et laisser la liberté aux communes de délivrer ces licences ;
 - option 5 : donner la possibilité aux autorités organisatrices de la mobilité de définir des prescriptions (type cahier des charges) que les services de mobilité auront l'obligation de respecter ; le contrôle du respect de ces obligations se ferait par l'autorité organisatrice de la mobilité *a posteriori*. En Ile-de-France, c'est Île-de-France Mobilité qui définira ces prescriptions sur tout ou partie de son ressort territorial, mais en dehors du territoire de la Ville de Paris, qui pourra exercer cette compétence, sur tout ou partie de son territoire.

Par ailleurs, dans toutes les options, était prévu de définir ce qui était entendu par ces nouveaux services de mobilité.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option 5 a été retenue pour permettre aux autorités organisatrices de la mobilité, à Île-de-France Mobilité ou à la Ville de Paris de s'emparer du sujet si elles le souhaitent sans freiner le développement des opérateurs et des nouveaux services de mobilité. Chaque opérateur pourra ainsi proposer son offre sur le ressort territorial d'une autorité organisatrice sans demander une autorisation préalable à l'autorité organisatrice et en respectant un certain nombre de règles si l'autorité organisatrice en a définies en amont. Cette option laisse le marché ouvert avec un encouragement à l'innovation et au développement de nouveaux services.

Les nouveaux services de mobilité visés par cet article sont entendus comme des services de partage de véhicules et d'engins, permettant le transport de passagers ou de marchandises, mis

à disposition des utilisateurs sur la voie publique et accessibles en libre-service, sans station d'attache, et susceptibles à ce titre d'engendrer une gêne significative pour la circulation et pour les piétons, la sécurité ou la tranquillité publique ou des impacts significatifs en matière de congestion.

Les autorités organisatrices devront décider si elles assujettissent ou non ces nouveaux services de mobilité à des prescriptions particulières qu'elles auront définies, sachant qu'aucun *numerus clausus* ne pourra être appliqué. Elles exerceront un contrôle sur la conformité de l'activité de chacun des services de mobilité aux prescriptions particulières auxquelles ils sont assujettis. En Ile-de-France, Île-de-France Mobilité définira ces prescriptions particulières pour la région, en dehors du territoire de la Ville de Paris. Sur ce dernier, c'est la Ville de Paris qui les édictera. En effet, l'article L. 1241-1 en vigueur, paraît poser la compétence de principe d'Île-de-France Mobilité sur les services de mobilité partagée, sauf dans le cas où de tels services existent. Au vu de la situation actuelle, il a donc été fait le choix de laisser la Ville de Paris agir sur son territoire, du fait de l'existence de tels services.

En cas de non-respect de ces prescriptions et après avoir mis l'opérateur à même de présenter ses observations, les autorités organisatrices de la mobilité, Île-de-France Mobilité F ou la Ville de Paris pourront sanctionner l'opérateur dans la limite de 300 000 €.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée donne un outil supplémentaire aux autorités organisatrices de la mobilité à Île-de-France Mobilité ainsi qu'à la Ville de Paris afin de déployer une politique et une organisation de la mobilité sur l'ensemble de son territoire avec des réponses adaptées au contexte.

Cette mesure crée l'article L. 1231-17 au code des transports, qui définit les services de mobilité, pouvant être assujettis à des prescriptions particulières édictées par les AOM, Île-de-France Mobilité ou la Ville de Paris et détermine le cadre de ces prescriptions ainsi que les possibilités de sanctionner l'opérateur en cas de non-respect des règles énoncées..

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il pourrait être observé, pour les collectivités territoriales, des impacts en termes de charge de travail visant à l'élaboration d'un cahier des charges, à la consultation éventuelle d'autres collectivités et au contrôle de l'activité. Toutefois, ces impacts vont fortement dépendre des règles retenues par les autorités organisatrices de la mobilité (définition des prescriptions, contrôle de l'activité et sanctions associées).

Ces impacts peuvent être nuls si les autorités organisatrices décidaient de ne pas assujettir les opérateurs à des prescriptions particulières. En effet, cette mesure est facultative et offre uniquement une possibilité pour les AOM, Île-de-France Mobilité ou la Ville de Paris.

Par ailleurs, cette mesure, de nature à accroître le périmètre d'action des collectivités, permettra à terme aux collectivités d'améliorer l'attractivité de leurs territoires.

4.3. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Si les AOM, Île-de-France Mobilité ou la Ville de Paris étaient amenées à prononcer une sanction vis-à-vis d'un opérateur qui n'aurait pas respecté les prescriptions définies par elles, celle-ci pourrait faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Ce dernier pourrait alors réaliser un contrôle de la proportionnalité de la sanction prononcée à l'infraction réalisée.

4.4. IMPACTS SUR LES OPERATEURS

Cette disposition a un impact positif sur les opérateurs dans la mesure où ils pourront installer leurs engins et proposer une offre de mobilité sur un territoire, à condition de respecter les prescriptions définies par l'autorité organisatrice ou la Ville de Paris. Elle permettra de stimuler le marché et le développement de solutions innovantes et respectueuses de l'environnement.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mise en place par sur le marché de nouveaux services de mobilité (vélos, engins électriques ou partagés) vont permettre d'augmenter à terme le nombre de véhicules propres et se substituer à des véhicules plus polluants. Cette augmentation aura un impact environnemental positif puisqu'elle permettra de diminuer les pollutions liées à ces véhicules (gaz à effet de serre, particules, oxydes d'azote...), ce qui améliorera la qualité de l'air, notamment dans les centres urbains, et l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre des activités de transport.

Les prescriptions particulières définies par les AOM, Île-de-France Mobilité ou la Ville de Paris devront notamment porter sur les informations relatives aux caractéristiques des engins ou véhicules que l'opérateur doivent leur transmettre, au regard, notamment, des objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre. Les modalités d'application de la mesure seront précisées par décret ; ce qui devrait permettre d'éviter l'apparition d'un phénomène de « moins disant ».

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les principaux opérateurs de nouveaux services de mobilité ont été associés à l'élaboration du présent article. Ils ont été consultés à travers plusieurs réunions de travail avec le ministère des transports et d'échanges au moment de l'écriture de la loi.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Textes d'application

La mise en œuvre des mesures envisagées nécessite un décret en Conseil d'État définissant les modalités d'application de l'article L. 1231-17 du code des transports.

Article 19 – Régulation des cyclomoteurs et cycles à pédalage assisté

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article L. 3120-1 du code des transports prévoit un encadrement juridique applicable aux prestations de transport routier de personnes effectuées à titre onéreux par des véhicules de moins de 10 places. Ce régime juridique est défini par les dispositions du titre II du livre 1^{er} de la troisième partie du code des transports relatif aux transports routiers. Ces dispositions concernent les prestations assurées par les conducteurs de taxi, les conducteurs de voitures de transport avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues ayant une puissance d'au moins 40 kilowatts.

L'article L. 3120-2-1 du code des transports prévoit que ces conducteurs doivent répondre à des conditions d'aptitude et d'honorabilité professionnelles définies aux articles R. 3120-7, R. 3120-8, R. 3122-13 et R. 3123-2 du même code.

Il est constaté depuis plusieurs années un développement important de l'activité des cyclomoteurs et cycles dotés d'une assistance électrique et transportant des personnes à titre onéreux.

Un recensement effectué auprès des préfetures en mars 2018 a mis en évidence que ce type de transport ne concerne qu'une quinzaine de collectivités dont les grandes agglomérations comme Paris, Lyon, Bordeaux, Lille, Nantes ou des communes à vocation touristique comme la Rochelle, Nîmes, Perpignan, Bandol, Avignon. Cette activité pourrait aussi se développer en outre-mer particulièrement en Guyane.

Évalués entre 200 et 300 véhicules en 2015 dans la capitale, ils atteindraient désormais le nombre de 400 sachant que ce mode des transports est présenté au grand public par la presse et l'office du tourisme de Paris comme un transport écologique pour visiter la capitale.

Or, ces véhicules, lorsque leur puissance est inférieure à 40 kilowatts, échappent à tout encadrement réglementaire, ce qui ne permet pas aux corps de contrôle de disposer de moyens de répression efficaces pour lutter contre l'impact négatif causé par l'encombrement de ces véhicules sur le domaine public. Des actions de verbalisation ont été menées aux abords des principaux sites touristiques de la capitale ayant donné lieu à l'établissement de près de 10 000 contraventions en 2016 à l'encontre des conducteurs de cyclomoteurs et cycles à pédalage assisté (CCPA). Pour autant, ces contrôles n'ont pas permis de régler les problèmes de circulation et de stationnement sur la voie publique des CCPA.

Afin de pallier l'absence d'une réglementation dédiée, la Mairie de Paris a établi un projet de labellisation des opérateurs vertueux, qui ne peut remplacer la mise en place d'une réglementation claire. Elle ne repose en effet que sur le volontariat et n'empêche nullement ceux qui ne veulent pas y adhérer d'exercer leur activité. Il ne s'agit en outre que d'un label

de qualité qui doit permettre de garantir d'une part des conditions minimales de sécurité, le respect des règles de la concurrence et de la protection des consommateurs (affichage des prix, police d'assurance, *etc.*) et d'autre part les règles relatives à l'usage de l'espace public (non utilisation des voies réservées ou des pistes cyclables...).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il est apparu nécessaire de légiférer pour lutter contre les risques suivants :

- risque pour la sécurité des passagers transportés par des véhicules dont la conduite ne nécessite pas de permis de conduire et qui ne sont pas soumis à immatriculation et à une procédure d'homologation préalable ;
- risques de concurrence déloyale vis-à-vis des autres acteurs du transport public particuliers par des conducteurs de CPA qui exercent une activité de transport de personnes à titre onéreux en dehors de tout cadre réglementaire ;
- manque de garanties aux clients sur les conditions des offres de prestation qui échappent à tout encadrement réglementaire (réservation préalable, détention d'une police d'assurance) ;
- manque de garantie apportée aux conducteurs en ce qui concerne leurs conditions de travail.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure envisagée a pour objet de définir un cadre légal à l'activité des cyclomoteurs et cycles dotés d'une assistance électrique afin d'accroître la sécurité pour les usagers et de s'assurer du respect du droit du travail et de la protection des consommateurs.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La possibilité de soumettre les conducteurs de CPA au régime de droit commun des conducteurs du transport public particulier de personnes (T3P) n'a pas été retenue car les obligations découlant de ce régime sont apparues disproportionnées au regard des caractéristiques de l'activité concernée essentiellement urbaines, dans des zones touristiques et souvent de manière saisonnière.

L'option retenue est de créer une catégorie supplémentaire de conducteur du transport public particulier de personnes (T3P) à savoir les conducteurs de CPA qui disposeront d'un régime allégé et adapté par rapport à celui des autres conducteurs de transport public particulier de personnes.

Ainsi, les conducteurs de CPA ne seront pas soumis aux obligations suivantes :

- justifier d'une aptitude professionnelle notamment par la réussite à l'examen prévu pour les autres conducteurs du T3P de conducteur de taxi- VTC prévue par l'arrêté du 7 avril 2017 relatif à cet examen ;
- être titulaire d'une carte professionnelle.

Ces conducteurs seront par contre soumis aux obligations suivantes :

- détenir un contrat d'assurance couvrant leur responsabilité civile en matière de véhicules de transport de personnes ;
- répondre à une condition d'honorabilité professionnelles ;
- justifier d'une aptitude à la conduite en circulation ;
- disposer de véhicules répondant à des conditions techniques et de confort et sur lequel sera apposé une signalétique visible.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée modifie les articles L. 3120-2-1 et L. 3120-2-2 et vise à exclure les conducteurs de cycles à pédalage assisté de certaines procédures administratives.

Le projet d'article remplace également l'intitulé du chapitre III du titre II du livre 1^{er} de la partie 3 du code des transports par l'intitulé suivant : « les véhicules à deux ou trois roues ». Il est créé dans ce chapitre :

- une section 1 relative aux véhicules motorisés à deux ou trois roues comprenant l'article L. 3123-1 ;
- une section 2 relative aux cycles à pédalage assisté comprenant un nouvel article L. 3123-2 définissant le régime adapté aux conducteurs de CPA ;
- une section 3 comprenant l'article L 3123-3.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS POUR LES ENTREPRISES

Les impacts attendus de la mesure envisagée pourraient être minimes. En effet, ce type de transport concerne quelques milliers de véhicules, concentrés dans les grandes agglomérations (Paris, Lyon, Nantes, Clermont-Ferrand, Amiens, Avignon, ...). Dans la majorité du territoire, aucune entreprise ne propose ce type de prestation de transport. Toutefois, en outre-mer et plus particulièrement en Guyane, cette activité semblerait se développer.

Les conducteurs n'auront pas à financer le coût d'une carte professionnelle qui ne sera pas exigée pour les CCPA. La vérification de l'honorabilité des conducteurs ne sera pas à la charge des entreprises mais de l'administration communale. La signalétique devant être apposée sur le véhicule sera d'un coût modique, à l'instar de celle devant être apposé sur les véhicules motorisés à deux ou trois roues (environ 10€).

La mesure pourrait constituer une incitation à la création d'entreprise pour assurer une activité de cycles à pédalage assisté qui pour l'instant n'est assurée essentiellement que par des conducteurs indépendants sans aucune formalité préalable. Les exigences prévues par la mesure proposée pourraient conduire à écarter ces conducteurs qui ne pourraient satisfaire aux conditions prévues. Celles-ci sont cependant allégées et ne devraient pas constituer un frein à la création d'entreprise, le développement de ces dernières sera plus lié à la viabilité économique de l'activité concernée.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'impact sur les communes sera minime au regard du nombre potentiel de conducteurs et d'agglomérations concernés. La vérification de l'extrait B2 du casier judiciaire pour contrôler la condition de l'honorabilité est une formalité simple sachant que les demandes de l'extrait B2 sont des procédures dématérialisées.

Il est à noter que les villes de Bordeaux et Nice ont pris des arrêtés respectivement en date du 7 mars 2018 et 17 juillet 2018 réglementant le stationnement des CPA sur le territoire de leur commune au titre de leurs pouvoirs de police de circulation et de stationnement.

4.4. IMPACTS POUR LES PARTICULIERS

Cette mesure garantira la sécurité des passagers et assurera la protection des consommateurs.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté.

Une réunion de présentation et d'échange sur la mesure a été organisée le 15 mai 2018 avec les organisations professionnelles de taxis. Les conducteurs de CPA encore très minoritaires n'ont pas d'instances représentatives. Au cours de cette réunion, il a été acté que cette mesure comblait un vide juridique qui laissait les forces de l'ordre sans moyen de répression efficace. Certaines organisations professionnelles se sont opposées à la mesure plutôt par principe car son utilité a globalement été reconnue. La question de l'identification des exploitants a été

posée et quelques organisations professionnelles ont souhaité également un durcissement du dispositif réglementaire concernant le contrôle des exploitants.

Fin 2018 sera organisée une réunion de concertation avec les services de l'État concernés sur les mesures réglementaires d'application de la disposition législative, qui sera suivie d'une nouvelle réunion début 2019 élargie à l'Association des maires de France et à des représentants des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Article 20 – Renforcement et sécurisation de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. DROIT EXISTANT

L'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a introduit un nouveau titre IV dans le livre III de la septième partie du code du travail, consacré aux « Travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique ». Son chapitre Ier comporte un article unique, l'article L. 7341-1, qui prévoit l'application du nouveau titre IV aux travailleurs indépendants recourant, pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique. Les plateformes sont quant à elles définies, par renvoi à l'article 242 bis du code général des impôts, comme les « entreprises, quel que soit leur lieu d'établissement, qui mettent en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service ».

Le chapitre II du titre IV précité confère aux plateformes qui déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix, une responsabilité sociale (nouvel article L. 7342-1) qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 7342-2 à L. 7342-6 du code du travail. Cette responsabilité sociale vise à garantir des droits sociaux spécifiques aux travailleurs de ces plateformes, que leur statut d'indépendant ne leur fournirait pas en l'absence de dispositions législatives : la protection contre les accidents du travail (article L. 7342-2), l'accès à la formation professionnelle (article L. 7342-3), la reconnaissance du refus concerté de fournir le service (article L. 7342-5) et la liberté syndicale (article L. 7342-6). Un décret du 4 mai 2017 précise les conditions d'application de cette responsabilité sociale des plateformes, et notamment le seuil de chiffre d'affaires réalisé entre le travailleur et la plateforme à partir duquel certaines des dispositions sont applicables.

1.2. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION

Les plateformes de mise en relation par voie électronique se sont considérablement développées au cours des dernières années. Dans un rapport publié en 2016⁶⁶, l'Inspection générale du travail et des affaires sociales (IGAS) estime à 106 le nombre de plateformes de mise en relation par voie électronique, aussi appelées « plateformes d'emploi » opérant en France, pour un volume d'affaires (défini comme la somme des chiffres d'affaires de la plateforme et des travailleurs ou des particuliers qui y ont recours) de 7 Md€. L'IGAS

⁶⁶ Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, IGAS, 2016.

distingue, parmi ces plateformes de mise en relation par voie électronique, les acteurs du service et du partage (opérant principalement dans les secteurs du transport et de l'hébergement), les places de marché (coopératives électroniques, vente à distance), et les « plateformes de travail » (*crowdworking*, *freelance*⁶⁷, services à la personne, etc.). Elle estime les volumes d'affaires de ces différents types de plateformes à 1,4 Md€ pour les acteurs du service et du partage, à 5,5 Md€ pour les places de marché et à 0,2 Md€ pour les plateformes de travail.

Les transports sont l'un des principaux secteurs d'activité des plateformes (tous types de plateformes confondus). Selon une étude de la Commission européenne publiée en 2018⁶⁸, les transports font partie des quatre secteurs principaux d'activité des plateformes, au même titre que l'hébergement, la finance et les services à la personne et professionnels. Leur volume d'affaires est estimé en France, à 1,1 Md€ (il inclut le volume d'affaires des plateformes de voitures de transport avec chauffeur, de covoiturage, d'autopartage et de location de voiture, de partage et de location de places de stationnement, et de livraison).

Les transports sont par ailleurs le premier secteur d'activité des plateformes concernées par les dispositions relatives à la responsabilité sociale précitées. La plupart du temps, tous secteurs confondus, c'est le client final ou le travailleur de la plateforme qui fixe le prix, et non la plateforme elle-même⁶⁹. Les plateformes comprises dans le champ d'application des dispositions de responsabilité sociale précitées n'opèrent que dans quelques secteurs uniquement⁷⁰ : les transports (VTC et services de livraison essentiellement) et la réalisation de micro-tâches et les services à la personne (en particulier les services de conciergerie). Hors transports, elles sont très peu nombreuses (cf. tableau ci-dessous) : une plateforme de micro-tâches et quelques plateformes de services à la personne seulement fixent elles-mêmes les prix des prestations qu'elles proposent.

Leur volume d'affaires estimé est de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros :

⁶⁷ Le *crowdworking* se définit comme la réalisation, par une multitude de travailleurs, de micro-tâches à faible valeur ajoutée. Le *freelance* correspond quant à lui à la réalisation de prestations de service intellectuel par des travailleurs qualifiés.

⁶⁸ Study to monitor the economic development of the collaborative economy at sector level in the 28 EU Member States, European Commission, 2018.

⁶⁹ IGAS, 2016, op. cit.

⁷⁰ Recensement sur base documentaire (rapport IGAS précité notamment), sites d'actualité et sites internet des plateformes.

Secteur	Exemple de plateformes	Éléments de quantification
Transport (VTC & livraison)	Uber, Chauffeurs privés...	Volume d'affaires Uber estimé à 480 M€ en 2015 ⁷¹
	Deliveroo, UberEats, Stuart...	Volume d'affaires Deliveroo estimé à 250 M€
Micro-tâches	Foule Factory	Quelques millions tout au plus de volume d'affaires ⁷²
Services à la personne	EverPhotoShoot	Quelques millions tout au plus de volume d'affaires ⁷³
	Conciergeries (BnB Sitter...)	Environ 34 M€ de volume d'affaires ⁷⁴

Le nombre de travailleurs indépendants des plateformes a très probablement augmenté ces dernières années, en lien avec l'essor du phénomène⁷⁵. Les travailleurs indépendants des plateformes concernées par les dispositions sur la responsabilité sociale précitées sont de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers. Le nombre de VTC (certains chauffeurs sont néanmoins salariés) a fortement augmenté entre 2016 et 2017, passant de 15 685 à 26 352 véhicules⁷⁶. Le nombre de coursiers de livraison se situe probablement aux alentours de 20 000.

Foule Factory, plateforme de micro-tâches, revendique quant à elle 50 000 travailleurs inscrits. Le chiffre d'affaires de chacun de ces travailleurs est néanmoins très faible (la plateforme le limite d'ailleurs à 3 000 € par an) et inférieur au seuil d'application des articles L. 7342-2 et L. 7342-3 du code du travail.

Le nombre de travailleurs indépendants et son évolution posent tout d'abord des questions relatives à la protection et aux droits sociaux de ces travailleurs, qui ne bénéficient pas des droits des salariés, à l'exception de ceux introduits par les dispositions de responsabilité sociale précitées. À cela s'ajoute, s'agissant des travailleurs des plateformes du secteur des transports, des questions spécifiques de santé et de sécurité du travailleur, et de sécurité routière, *a fortiori* lorsque le travailleur utilise un véhicule à deux roues et qu'il est de ce fait dans une position plus vulnérable. En effet, aucune disposition légale ne limite, aujourd'hui, leur temps d'activité, ou n'encadre le prix de leur prestation. Aucune mesure ne vise à prévenir les risques particuliers auxquels ces travailleurs sont exposés. Enfin, aucune

⁷¹ Rapport IGAS (2016) pour Uber. Estimation à partir du chiffre d'affaires officiel pour Deliveroo (24 M€ en 2016).

⁷² Estimation à partir du chiffre d'affaires officiel maximal de la plateforme (250 000 €), ce qui, en prenant comme hypothèse une commission de 10 %, aboutit à un volume d'affaires de l'ordre de 2,5 M€.

⁷³ Estimation sur la base du chiffre d'affaires de la plateforme, de l'ordre de 500 000 € en 2016.

⁷⁴ Étude du cabinet Rinzen pour le collectif des conciergeries, publiée en 2018.

⁷⁵ L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques, DARES, 2017

⁷⁶ Rapport de l'observatoire national des transports publics particuliers de personnes (2018) pour les VTC ; articles de presse pour le nombre de coursiers de livraison (entre 7 500 et 10 000 selon les articles pour Deliveroo, environ 2 000 pour Foodora et 4 500 pour Stuart).

obligation n'impose aujourd'hui aux plateformes d'offrir des garanties de protection sociale aux travailleurs qu'elles utilisent, à l'exception de la disposition relative aux accidents du travail prévue par l'article L. 7342-2.

Plusieurs plateformes proposent néanmoins, sur la base du volontariat, des garanties à leurs travailleurs⁷⁷. Elles iraient très probablement plus loin dans le développement de telles garanties, en particulier sur les questions de sécurité mais elles s'estiment freinées par le risque de requalification en salariat de leur relation avec leurs travailleurs.

Les obligations imposées par la plateforme aux travailleurs pour garantir le bon fonctionnement du service rendu (conditions de réalisation de la prestation comme les délais ou itinéraires), ou la fixation des prix par la plateforme elle-même, pourraient constituer un faisceau d'indices suffisant pour en déduire l'existence d'un lien de subordination juridique permanente, critère déterminant pour identifier une relation de travail de type salarial. Le fait de proposer ou d'offrir des garanties sociales supplémentaires, de favoriser le développement de compétences des travailleurs ou d'imposer à ces derniers, même pour des motifs légitimes de sécurité, des restrictions d'activité, pourrait constituer un indice supplémentaire pouvant conduire à la requalification en salariat.

Par exemple, la fourniture et l'obligation du port d'un casque et d'équipements de protection individuels seraient ainsi découragés, cet acte volontaire de la plateforme pouvant être ultérieurement relevé comme un indice concourant à démontrer l'existence d'un lien de subordination juridique caractérisant le salariat. Or, les conséquences d'une requalification sont significatives, tant pour les plateformes que pour les travailleurs (application rétroactive de la législation du travail applicable, versement des cotisations et contributions du régime général de la sécurité sociale, sanctions civiles, administratives et pénales applicables en cas de travail dissimulé par recours à un faux statut d'indépendant, etc.).

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à renforcer et sécuriser la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique, de manière à offrir des droits sociaux supplémentaires aux travailleurs indépendants auxquels elles ont recours. Pour cela, il prévoit l'établissement à titre facultatif, par les plateformes, d'une charte précisant les contours de cette responsabilité. Afin de sécuriser la relation entre les plateformes et les travailleurs indépendants et ainsi d'encourager le développement de cette responsabilité sociale, cette charte et les éléments

⁷⁷ La plateforme Uber propose par exemple depuis 2017, une garantie santé et décès à ses chauffeurs. Stuart propose une mutuelle complémentaire à ses coursiers. Deliveroo offre une garantie responsabilité civile.

qu'elle contient ne pourront constituer des indices en vue de la requalification de la relation contractuelle en salariat.

D'autres dispositions du présent article visent plus précisément à renforcer le droit à la formation professionnelle des travailleurs indépendants des plateformes, en définissant notamment des règles d'alimentation du compte personnel de formation.

2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Actuellement, les politiques de responsabilité sociale développées par certaines plateformes ne sont encadrées par aucun texte (hors des dispositions prévues aux articles L. 7342-2 à L. 7342-6). En conséquence, les initiatives prises afin de prévenir certains risques professionnels (accident routier par exemple), de favoriser la montée en compétences et la qualification des travailleurs ou d'offrir ou de proposer des garanties sociales supplémentaires sont paradoxalement découragées car certaines plateformes craignent que ces mesures volontaristes soient utilisées devant des juridictions aux fins de requalification de la relation de travail en relation de salariat.

Pour développer et sécuriser la responsabilité sociale des plateformes, il est donc nécessaire d'encadrer, par la loi, les potentiels effets juridiques d'une charte de responsabilité sociale prise par la plateforme et des engagements qu'elle contient sur la relation de travail, et d'écartier la possibilité d'invoquer l'existence et le contenu d'une telle charte aux fins de caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique.

Les autres dispositions du présent article visent à modifier l'actuel article L. 7342-3 de manière à préciser les règles d'alimentation du compte personnel de formation, et l'article L. 7342-4, de manière à élargir le champ d'application de l'article L. 7342-3 en ce qui concerne la responsabilité des plateformes en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Pour atteindre les objectifs précités, plusieurs options ont été envisagées :

1. le recours à un texte sans portée normative (référentiel ou guide de bonnes pratiques) ;
2. l'introduction dans la loi, pour les travailleurs indépendants des plateformes de mise en relation par voie électronique :
 - soit d'une présomption irréfragable de travail indépendant ;
 - soit, à l'inverse, d'une présomption irréfragable de salariat ;

3. le recours à une solution fondée sur le volontariat des plateformes, mais néanmoins encadrée dans son contenu et sécurisante vis-à-vis des risques de requalification.

La 1^{re} option n'offre pas les garanties juridiques suffisantes pour sécuriser les démarches innovantes sur le plan social des plateformes. De plus, ces dernières peuvent d'ores et déjà s'appuyer sur les nombreux guides, lignes directrices et normes de développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises existants aux niveaux national ou international, en les adaptant le cas échéant à leur situation particulière et aux objectifs poursuivis.

La 2^e option présente l'avantage de clarifier la situation des travailleurs des plateformes⁷⁸. Toutefois, l'introduction d'une présomption irréfragable de travail indépendant empêcherait le juge de statuer sur la réalité des relations qui lient les travailleurs aux plateformes et de les requalifier, s'il le décide, en salariat.

Par nature, l'introduction d'une présomption irréfragable de travail indépendant reviendrait à restreindre, voire empêcher, l'accès éventuel du salarié à un tribunal pour demander la requalification de son contrat. De même, elle pourrait être interprétée comme une disposition visant à limiter les pouvoirs du juge et, ce faisant, pourrait soulever des questions quant à sa conformité à la Constitution.

D'une part, elle pourrait être censurée par le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC)⁷⁹. Il découle en effet de cet article qu'il ne doit pas être porté « d'atteintes substantielles » au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction, y compris pour un motif de sécurité juridique⁸⁰. D'autre part, les dispositions pourraient soulever des questionnements au regard du principe d'égalité, dont le Conseil constitutionnel examine de longue date le respect dans l'accès au recours juridictionnel. En effet, seules des « situations différentes » autorisent le législateur à déroger au principe d'égalité « pour des raisons d'intérêt général », en rapport avec l'objet de la loi⁸¹. Il est, en l'espèce, difficilement envisageable que les employés des plateformes puissent être considérés, au titre de leur activité, comme dans une situation suffisamment spécifique pour justifier que soit mis en échec leur droit à demander au juge la requalification de leur contrat.

⁷⁸ Plusieurs procédures judiciaires, en France, ont conduit des travailleurs des plateformes à demander la requalification en salariat de leur relation avec la plateforme pour laquelle ils exerçaient leur activité. Ces procédures ont conduit à des résultats divers.

⁷⁹ « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

⁸⁰ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons 64 et s. Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83 à 85.

⁸¹ Voir en ce sens Décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 4 à 8.

Quant à l'introduction dans la loi d'une présomption irréfutable de salariat, elle présente des risques majeurs pour le bon développement économique des plateformes, et l'emploi qui y est lié. Pour le Conseil d'État⁸², une telle solution radicale, qui consisterait à juger par principe que le modèle économique actuel des plateformes est illégal, en considérant que les travailleurs indépendants des plateformes sont en fait salariés, reviendrait à refuser les évolutions culturelles, économiques et sociales qu'incarnent les plateformes : une demande accrue de liberté et d'autonomie dans le travail, le développement et le maintien à un niveau élevé d'un taux élevé de travail « atypique », les bénéfices économiques de l'activité de ces plateformes en termes d'activité économique et de réduction du taux de chômage et enfin le caractère sans doute structurel des transformations à l'œuvre.

La 3^e option est une option intermédiaire, qui reprend le dispositif introduit par amendement parlementaire lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, voté par le Parlement mais déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel pour absence de lien direct ou indirect avec le texte de loi.

Cette option s'inscrit dans les évolutions récentes du droit du travail en ce qui concerne la responsabilité sociale des plateformes de manière à répondre aux revendications légitimes des travailleurs, ainsi que dans la continuité des travaux doctrinaux relatifs à la construction d'un droit de l'activité professionnelle, définissant peu à peu les contours juridiques de l'exercice tout au long de la vie d'une activité professionnelle, qu'elle soit indépendante, salariée ou successivement l'une et l'autre. Fondée sur le volontariat des plateformes, elle ne présente pas de risques particuliers pour leur développement économique et la création d'emplois. Elle est néanmoins apte à donner des résultats tangibles sur le plan social, en ce qu'elle permettra de sécuriser les initiatives sociales prises par les plateformes. C'est cette dernière option qui est retenue. La prédominance du secteur des transports dans l'activité des plateformes soumises aux dispositions de responsabilité sociétale inscrites dans le code du travail justifie en outre l'insertion du dispositif retenu dans le présent projet de loi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu permet aux plateformes, sur la base du volontariat, d'établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de leur responsabilité sociale. La charte définira les droits et obligations de la plateforme et des travailleurs. Elle devra rappeler les dispositions relatives à la responsabilité sociale des plateformes inscrites dans le code du travail, et préciser notamment :

- les conditions d'exercice de l'activité des travailleurs, en particulier les règles de mise en relation avec les utilisateurs, ces règles garantissant l'absence de clause d'exclusivité et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme ;

⁸² Conseil d'Etat, étude annuelle 2017 – Puissance publique et plateformes : accompagner l' « uberisation ».

- les modalités permettant d'assurer aux travailleurs un prix décent pour leurs prestations de services ;
- les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels ;
- les mesures visant notamment à l'amélioration des conditions de travail à la prévention des risques professionnels ;
- les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs, sur leurs conditions d'exercice ;
- les modalités d'information des travailleurs sur tout changement relatif à leurs conditions d'exercice ;
- la qualité de service attendue sur chaque plateforme et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur, et les garanties dont ce dernier bénéficie dans ce cas ;
- les garanties de protections sociales complémentaires dont les travailleurs peuvent bénéficier (risque décès, atteinte à l'intégrité physique, maternité, incapacité de travail, invalidité, inaptitude, ainsi les pensions de retraite, indemnités ou primes de départ en retraite ou de fin de carrière).

Publiée sur le site Internet de la plateforme, la charte devra être annexée aux contrats qui la lient aux travailleurs, afin de la rendre opposable aux parties.

Il est prévu que ni l'établissement de la charte ni le respect par la plateforme des engagements sur les matières détaillées ci-dessus ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination. L'objectif est de sécuriser la relation entre les travailleurs indépendants et de permettre le développement de la responsabilité sociale des plateformes.

Enfin, le dispositif est complété de modifications des dispositions actuelles du code du travail relatives à la responsabilité sociale des plateformes visant à améliorer le droit à la formation des travailleurs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Articulation avec le droit de l'Union

Les dispositions envisagées sont compatibles avec le droit de l'Union, qui n'a pas d'incidence en l'état sur le projet du Gouvernement.

En effet, ce projet d'article est hors champ des dispositions de la directive 91/533/CEE du Conseil de 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail. De même, il est hors champ de la proposition de directive visant à accroître la transparence et la prévisibilité des conditions de travail dans l'Union (COM (2017) 797 final), sous réserve des modifications susceptibles d'intervenir jusqu'à son adoption.

En vertu de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, le Gouvernement notifiera, au moment de l'examen des mesures réglementaires d'application, les dispositions du 2° et 3° du présent article.

4.1.2. Impacts sur le droit interne

Pour la mise en œuvre du dispositif retenu, des modifications sont apportées au chapitre II du titre IV du livre III de la 7^e partie du code du travail (portant sur la responsabilité sociale des plateformes).

Le 1° du présent article complète l'article L. 7342-1, en donnant la possibilité, aux plateformes qui le souhaitent, d'établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de leur responsabilité sociale. Il énumère les matières de la charte et indique que celle-ci doit être annexée aux contrats qui lient la plateforme et les travailleurs. Il indique que l'établissement de la charte et le respect par la plateforme de ses engagements ne caractérisent pas l'existence d'un lien de subordination. Le dernier alinéa du 1° prévoit en outre que l'autorité administrative pourra se prononcer « sur toute demande d'appréciation de la conformité du contenu de la charte aux dispositions du présent titre, formulée par la plateforme », dans des conditions définies par décret.

Les chartes de responsabilité sociale qui seront élaborées par les plateformes bénéficieront d'une portée juridique avérée, en ce qu'elles contiendront des engagements dans au moins chacune des matières prévues par l'article, et en ce que l'existence de la charte et son respect par la plateforme ne pourront pas caractériser l'existence d'un lien de subordination entre la plateforme et les travailleurs. Néanmoins, cela n'obérera pas la capacité du juge à prononcer la requalification pour d'autres motifs que les matières énumérées par la charte, ni ne privera le travailleur du droit au recours effectif, en vue d'une requalification de sa relation de travail.

En effet, les dispositions que doit contenir la charte ne conduiront pas la plateforme à établir des règles sur les éléments déterminants en matière de requalification de la relation de travail (sanction, contrôle, direction, horaires de travail). Ces éléments sont maintenus hors du champ des dispositions de la charte.

Les dispositions issues du présent article seront donc un vecteur de sécurité juridique, tout en encourageant les plateformes à adopter de bonnes pratiques dans leurs relations avec leurs salariés. Complément utile à la réglementation de droit commun, elles ne feront toutefois pas

obstacle à la mise en place d'un encadrement plus strict, au niveau législatif, des relations entre les plateformes et leurs salariés. Dans le cas des plateformes de mobilité, par exemple, l'adoption des présentes dispositions ne préjugera pas des conclusions à venir des missions consacrées à l'évaluation de l'examen d'accès à la profession de conducteur VTC et à la réflexion sur la régulation du secteur des transports publics particuliers de personnes en cours au moment de la rédaction de cette étude d'impacts.

Le 2° de l'article procède à des modifications de l'article L. 7342-3, relatives aux droits à la formation professionnelle continue et à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Le deuxième alinéa est modifié pour viser la VAE, codifiée à partir du 1^{er} janvier 2019 au 3° de l'article L. 6313-1 du code du travail. Un troisième alinéa est ajouté, prévoyant l'abondement du compte personnel de formation (CPF) du travailleur par la plateforme, lorsque le chiffre d'affaires réalisé sur la plateforme est supérieur à un seuil défini par décret.

Enfin, le 3° de l'article procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 7342-4, afin d'élargir le champ d'application de l'article L. 7342-3 du code du travail. Il supprime la condition de chiffre d'affaires minimal réalisé par le travailleur sur la plateforme, jusqu'à présent applicable en vertu de l'article L. 7342-4, pour bénéficier du droit d'accès à la formation professionnelle, de la VAE, et de la prise en charge de la contribution à la formation professionnelle par la plateforme.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES

L'introduction de droits sociaux supplémentaires pourrait conduire à une revalorisation du prix des prestations, au bénéfice des travailleurs, mais éventuellement au détriment des clients. Ces impacts négatifs devraient néanmoins rester mesurés. A titre d'exemple, la plateforme Heetch a mené cet été une expérimentation à Nice, visant à fournir un meilleur prix aux conducteurs de VTC : elle a augmenté le tarif minimum par course de 7 à 8 €. Il s'agit d'une augmentation certes importante, mais qui ne concerne qu'une petite partie des courses réalisées.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Plusieurs plateformes du secteur des transports, dont les travailleurs sont soumis à des risques de sécurité particuliers, se sont montrées intéressées par la disposition. Il est donc raisonnable d'attendre de l'article qu'il offre des garanties sociales supplémentaires à une grande partie des travailleurs de ces plateformes du transport (sans couvrir, toutefois, l'ensemble des travailleurs indépendants des plateformes de mise en relation par voie électronique). Il est attendu raisonnablement que deux à cinq plateformes mettent en place une charte de responsabilité sociale dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la mesure, concernant de 10 000 à 30 000 travailleurs.

5. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles a été consulté au titre de l'article L. 6123-1 du code du travail.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain, aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre de la disposition envisagée nécessite un décret modifiant le décret du 4 mai 2017 susmentionné, et précisant :

- les modalités de mise en œuvre de l'appréciation de l'autorité administrative sur la conformité du contenu de la charte ;
- les modalités de prise en charge, par la plateforme, de la validation des acquis de l'expérience et le seuil de chiffre d'affaires pour l'alimentation du compte personnel formation ;
- le seuil de chiffre d'affaires pour l'application de l'article L. 7342-2 du code du travail.

TITRE III – DÉVELOPPER LES MOBILITÉS PROPRES ET ACTIVES

CHAPITRE I^{ER} – METTRE LES MOBILITÉS ACTIVES AU CŒUR DES MOBILITÉS QUOTIDIENNES

Article 21 – Encadrement des engins de déplacement personnels

1. ÉTAT DES LIEUX

Les engins de déplacements personnels regroupent notamment les trottinettes, les gyropodes et les rollers. Ils étaient pratiqués à l'origine à des fins ludiques ou sportives, mais sont aujourd'hui utilisés comme des modes de déplacement à part entière. La récente motorisation d'une partie de ces engins facilite leur déploiement auprès d'utilisateurs non sportifs, principalement dans les zones urbaines et périurbaines. Ils prennent leur place dans les différents modes de transport et peuvent se révéler être un outil efficace pour aider les automobilistes à changer de mode.

Actuellement, les engins de déplacements personnels non motorisés sont assimilés à des piétons par l'article R. 412-34 du code de la route et peuvent donc circuler sur les trottoirs et sur les autres espaces autorisés aux piétons. Concernant les engins de déplacements personnels électriques, ils n'appartiennent à aucune des catégories de véhicules actuellement définies dans le code de la route.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les fabricants d'engins de déplacement personnels soutiennent l'élaboration d'une norme qui fiabilise et sécurise leur fonctionnement. Les travaux des Assises nationales de la mobilité ont exprimé clairement la nécessité d'encadrer la place de ces engins dans la circulation. Le Gouvernement souhaite ainsi créer un cadre qui permette aux maires de définir les conditions de circulation de ces nouveaux engins, afin de les adapter aux conditions réelles du terrain. Un décret en cours de préparation permettra cette adaptation et définira des autorisations de circulation par défaut.

Actuellement, il n'y a pas de cadre législatif permettant aux maires d'adapter aux enjeux locaux les règles de circulation des nouveaux engins de déplacement personnels dans les villes. Certains maires voudront renforcer ces règles par défaut, d'autres voudront les assouplir pour les autoriser sur les trottoirs en mode piétons. Ces assouplissements ne sont pas aujourd'hui possibles. Il est donc nécessaire d'autoriser les maires par la loi d'une part à

prendre par arrêté des dispositions moins contraignantes que celles définies par le décret et d'autre part de prendre un arrêté concernant l'ensemble de la commune, comme cela avait été fait pour les « zones 30 » à l'article L. 2213-1-1 du code général des collectivités territoriales.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure permet aux maires de définir les conditions de circulation des nouveaux engins de déplacement personnels sur tout ou partie des voies et de leurs dépendances sur lesquelles ils exercent leur pouvoir de police.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Les enjeux locaux et les pratiques de mobilités variant d'un territoire à un autre, le dispositif retenu donne au maire la possibilité de fixer des règles dérogatoires de circulation des nouveaux engins de déplacement personnels dans les communes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article modifie l'article L. 2213-1-1 du code général des collectivités territoriales.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

La possibilité offerte aux maires d'adapter les règles de circulation des engins de déplacements personnels à des contraintes locales particulières pourrait avoir un impact positif en matière de sécurité des piétons et des utilisateurs d'engins de déplacements personnels.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 1^{er} octobre 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie

Article 22 – Mobilités actives, lutte contre le vol de cycles et stationnements vélo dans les gares, les pôles d'échanges multimodaux et les bâtiments

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. DÉFINITION DES MOBILITÉS ACTIVES

Le vélo et le vélo à assistance électrique sont définis comme suit au code de la route :

- 6.10 de l'article R. 311-1 – « Cycle : véhicule ayant au moins deux roues et propulsé exclusivement par l'énergie musculaire des personnes se trouvant sur ce véhicule, notamment à l'aide de pédales ou de manivelles » ;
- 6.11 de l'article R. 311-1 – « Cycle à pédalage assisté : cycle équipé d'un moteur auxiliaire électrique d'une puissance nominale continue maximale de 0,25 kilowatt, dont l'alimentation est réduite progressivement et finalement interrompue lorsque le véhicule atteint une vitesse de 25 km/ h, ou plus tôt si le cycliste arrête de pédaler ».

L'article R. 412-34 du code de la route définit les piétons : « Sont assimilés aux piétons :

1° Les personnes qui conduisent une voiture d'enfant, de malade ou d'infirmes, ou tout autre véhicule de petite dimension sans moteur ;

2° Les personnes qui conduisent à la main un cycle ou un cyclomoteur ;

3° Les infirmes qui se déplacent dans une chaise roulante mue par eux-mêmes ou circulant à l'allure du pas. »

1.2. LUTTE CONTRE LE VOL DE VÉLOS

La dernière enquête de l'INSEE concernant le vol de vélo datant de février 2018 estime que ce sont environ 354 000 ménages (2,1 % des ménages) qui auraient été victimes de vol de vélo en 2016. On estime à 400 000 le nombre de vélos volés en France chaque année, soit un préjudice de 140 M€. Cela représente 14 % des 3 millions de vélos neufs vendus chaque année en France. Si un peu moins de 100 000 sont retrouvés tous les ans, ceux-ci ne peuvent être restitués, faute de pouvoir être identifiés. Ce faible taux de résolution dissuade de plus de nombreuses personnes de porter plainte.

1.3. STATIONNEMENT VÉLOS DANS LES GARES ET LES PÔLES D'ÉCHANGES MULTIMODAUX

La part du vélo se situe entre 3 et 4 % en France quand elle frôle le 25 % aux Pays-Bas. Le « baromètre du vélo », enquête réalisée à l'automne 2017 par la Fédération française des Usagers de la Bicyclette (FUB) sur plus de 113 000 personnes, permet d'avoir une explication au faible usage actuel du vélo dans les déplacements du quotidien. Il ressort ainsi que l'aménagement de la plupart des villes française est jugé très défavorable à la pratique du vélo. Ces problématiques d'aménagements concernent à la fois la circulation et le stationnement, avec trop peu de parking à vélo dans l'espace public, en particulier aux alentours de grands pôles multimodaux tels que les gares. Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) obligent les collectivités organisatrices de la mobilité à favoriser les transports en commun et les modes actifs, mais sans définir leur place dans la voirie.

Concernant le stationnement des vélos en gare, la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports intègre à l'article L. 1211-3 du code des transports la « création d'aires de stationnement sécurisé pour les vélos dans les nouvelles gares et les réaménagements de gares existantes du réseau ferré ».

L'année d'après, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire de 2014 impose d'établir un plan fixant le nombre et l'emplacement des équipements de stationnement vélos et les modalités de protection contre le vol de vélos dans un délai de trois ans pour les gares prioritaires de catégorie A (plus de 250 000 voyageurs par an), à compter de la promulgation de la loi. Comme indiqué précédemment, ce plan n'a, à ce jour, pas été diffusé par la SNCF.

L'article 41 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte stipule que « Le développement et la diffusion de l'usage du vélo et des mobilités non motorisées constituent une priorité au regard des exigences de la transition énergétique et impliquent une politique de déploiement d'infrastructures dédiées. Afin de permettre le recours du plus grand nombre à ces mobilités, la France se fixe un objectif de déploiement massif, avant 2030, de voies de circulation et de places de stationnement réservées aux mobilités non motorisées, en particulier de stationnement sécurisé pour les vélos ».

1.4. RENFORCEMENT DU STATIONNEMENT VÉLOS AUX ABORDS DES BÂTIMENTS

La réglementation sur le stationnement des vélos dans les bâtiments découle de l'article 57 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II » et elle a été complétée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte.

Le décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement des vélos a ajouté au code de la construction et de l'habitation les articles

R. 111-14-4, R. 111-14-5 et R. 136-4 sur le stationnement des vélos, qui s'appliquent aux nouvelles constructions.

Les surfaces minimales réservées au stationnement des vélos et les dispositifs techniques dans les bâtiments pour l'application de ces articles sont précisés dans l'arrêté du 20 février 2012. Cet arrêté du 20 février 2012 précise l'application des articles R. 111-14-2 à R. 111-14-5 du code de la construction et de l'habitation a fixé les surfaces minimales et les dispositions techniques relatives au stationnement sécurisé des vélos dans les bâtiments.

L'ensemble de ces dispositions s'applique à toute demande de permis de construire déposée à partir du 1er juillet 2012 et aux bâtiments tertiaires existants à partir du 1er juillet 2015.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a rendu obligatoire :

- au 1er janvier 2012 la réalisation "d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos" dans les ensembles neufs d'habitation équipés de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé, dans les bâtiments neufs à usage tertiaire constituant principalement un lieu de travail et équipés de places de stationnement destinées aux salariés ;
- au 1er janvier 2015 la réalisation "d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos" dans les bâtiments existants à usage tertiaire constituant principalement un lieu de travail et équipés de places de stationnement destinées aux salariés.

L'article 57 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement complète notamment le code de la construction et de l'habitation par deux articles sur le stationnement des vélos, les articles L. 111-5-2 et L. 111-5-3.

L'article L. 111-5-2 précise que toute personne qui construit un ensemble d'habitations ou un bâtiment à usage tertiaire constituant principalement un lieu de travail, équipés de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé, le dote des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos, et que cette obligation s'applique aux bâtiments dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est postérieure au 1er janvier 2012.

L'article L. 111-5-3 précise quant à lui que des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos doivent être installées dans les bâtiments existants à usage tertiaire et constituant principalement un lieu de travail, lorsqu'ils sont équipés de places de stationnement destinées aux salariés, avant le 1^{er} janvier 2015.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Lutte contre le vol de vélos

La présente mesure vise donc à mettre en place un cadre législatif prévenant le vol des vélos, et d'améliorer le taux de résolution des vols de vélos.

Pour mettre en œuvre un dispositif efficace et pérenne, il est déterminant d'attribuer un identifiant unique à chaque vélo, afin de lutter contre le vol et permettre de restituer les vélos retrouvés à leurs propriétaires.

Si 3 millions de vélos sont vendus chaque année en France, on considère que le nombre en circulation est de l'ordre de 26 millions. Aujourd'hui certaines marques marquent déjà les vélos en usine.

2.1.2. Stationnement vélos dans les gares et les pôles d'échanges multimodaux

Les emplacements de stationnement pour vélos sont aujourd'hui insuffisants pour permettre le développement de ce mode de transport.

Selon l'enquête menée par la Fédération française des usagers de la bicyclette, dans le cadre des Assises de la mobilité, les cyclistes français estiment que la circulation à vélo doit être fortement améliorée : pas assez de places de stationnement (seuls 20 % des répondants estiment qu'il est facile de garer son vélo), de nombreux vols, un manque de dispositifs de sécurité et de bienveillance. Pour accroître l'utilisation du vélo, des espaces sécurisés réservés au remisage des vélos doivent être prévus, à la fois sur le domaine public et sur le domaine privé.

Dans le cadre des travaux sur la mobilité, l'utilisation des modes doux, tels que la pratique du vélo pour les trajets domicile-travail, s'intègre pleinement dans la problématique du développement durable. La stratégie nationale de mobilité propre prévoit à l'horizon 2030 de fixer au vélo une part modale de 12,5 % minimum. Le vélo connaît une évolution importante avec le développement du vélo à assistance électrique (VAE) qui permet l'augmentation des portées de déplacement, et de lever certains freins à l'usage du vélo. L'opportunité du VAE doit être saisie en changeant d'échelle dans la mise en œuvre d'itinéraires de qualité, l'équipement en pistes cyclables et en parkings sécurisés pour vélos, notamment dans les pôles d'échanges intermodaux.

Le vélo est un moyen essentiel pour rejoindre les gares ; dans certains pays d'Europe du Nord, une proportion importante des utilisateurs de train de proximité (40 % des usagers quotidiens environ) viennent à vélo à la gare.

Développer l'accès des gares à vélo peut :

- contribuer à désaturer les parkings automobiles, très consommateurs d'espaces (10 m² par voiture en surface, 25 m² en ouvrage alors que l'encombrement d'un vélo est inférieur à 1,5 m²) ;
- dynamiser la fréquentation des trains de proximité, tout en améliorant les fréquences et le service, économiser des énergies fossiles en diminuant le nombre de véhicules motorisés ;
- voire induire un report modal important en remplaçant un trajet effectué intégralement en véhicule motorisé par un déplacement à vélo vers une gare de rabattement puis un trajet en train ou en transports publics.

Des dispositions législatives nouvelles sont donc nécessaires pour renforcer la réalisation par des gestionnaires de gares en matière d'aménagement de stationnements sécurisés des vélos afin d'améliorer leur desserte à vélo. C'est pourquoi il est demandé à la SNCF et à la RATP de réaliser des stationnements sécurisés pour les vélos d'ici 2024. Les modalités de mise en œuvre de la mesure tiendront compte du foncier disponible autour des gares et pôles d'échanges multimodaux dont l'emprise est la propriété de la RATP, et seront concertées avec les collectivités territoriales concernées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Lutte contre le vol de vélos

Afin de lutter efficacement contre les vols de vélos, la mesure vise à rendre obligatoire le marquage des vélos lors de la vente par un professionnel. Les numéros de marquage seront ensuite fédérés dans une base nationale permettant un accès unique et simple aux forces de l'ordre depuis chacun des terminaux fixes ou mobiles des agents de police et de gendarmerie.

Le but de cette mesure est double. Il vise d'une part à faciliter l'identification des cycles retrouvés, et ainsi à augmenter le taux de résolution des affaires de vélos volés et lutter contre le recel, et d'autre part à prévenir les vols.

2.2.2. Stationnement vélos dans les gares et les pôles d'échanges multimodaux

Cette mesure vise notamment à permettre le développement des mobilités actives par l'accroissement de l'offre de stationnement de vélos. Elle est très fortement liée aux mesures pour lutter contre le vol. En effet, après un vol de vélo, les victimes ont tendance à ne pas racheter de vélo ou à descendre en gamme et donc à acheter un matériel moins sûr. Les vols sont souvent dus à un nombre de places de stationnement sécurisées insuffisant, aux abords des gares ou des pôles d'échanges.

Comme l'a confirmée l'enquête menée par la Fédération française des usagers de la bicyclette, dans le cadre des Assises de la mobilité, les cyclistes français estiment que la circulation à vélo doit être fortement améliorée : pas assez de places de stationnement (seuls 20 % des

répondants estiment qu'il est facile de garer son vélo), de nombreux vols, un manque de dispositifs de sécurité et de bienveillance.

2.2.3. Stationnement vélos dans les parkings des bâtiments

La présente mesure vise à rendre obligatoire l'installation d'infrastructures de stationnement pour vélos dans les parkings annexés à certains bâtiments faisant l'objet de travaux

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. LUTTE CONTRE LE VOL DE VÉLOS

Le marquage avant mise en vente serait rendu obligatoire pour les vélos neufs mis sur le marché à partir du 1^{er} juillet 2020 et 12 mois plus tard pour les vélos d'occasion. L'identifiant devra être apposé par les distributeurs ou les commerçants.

Pour les échanges entre particuliers, le marquage sera facultatif. Le dispositif d'identification devra être fixé sur le cadre, inamovible, inarrachable, permettre la lecture claire et facile sans manipulation du vélo, et sa transcription par un moyen lisible optiquement. Ces caractéristiques seront précisées par décret Plusieurs dispositifs de marquage pourront coexister afin de favoriser les innovations. Ils devront être agréés pour éviter les fraudes massives.

Un fichier national sera créé par les opérateurs de marquage agréés afin de faciliter l'accès aux données.

Les forces de l'ordre ont accès au fichier via leurs terminaux habituels que sont leurs outils électroniques portatifs d'interrogation des bases de données.

L'inscription du numéro de série et de ce numéro sur chaque facture sera rendu obligatoire afin de faciliter l'identification du vélo.

Cette mesure devra dans un deuxième temps être portée au niveau européen. Comme la France constitue un marché très important en Europe pour la vente de vélos neufs (le 2^e), la mise en place de cette mesure en France aura un effet d'entraînement sur les vendeurs d'autres États-membres et pourra de la sorte faire exemple, ce qui réduira les risques de trafic et de recel de vélos volés dans l'ensemble de l'UE et favorisera la coopération entre services de police et de gendarmerie des différents États-membres pour démanteler les filières et lutter contre les trafics.

3.2. STATIONNEMENT VÉLOS DANS LES GARES ET LES PÔLES D'ÉCHANGES MULTIMODAUX

Le présent article permet d'accélérer le déploiement des places de stationnement pour les vélos dans les gares et pôles d'échanges multimodaux (gares routières, parkings relais, stations de correspondance entre tramways, bus et autres modes de transport...). Il impose la réalisation de stationnements vélos sécurisés d'ici le 1^{er} janvier 2024 à SNCF Mobilités pour les gares de voyageurs dont elle assure la gestion et à la Régie autonome des transports parisiens (RATP) pour les gares du réseau express régional et les gares routières dont elle est propriétaire. La liste des gares sera déterminée par décret, au regard des objectifs d'aménagement définis par la planification régionale de l'intermodalité et, le cas échéant, des plans de déplacements urbains. A défaut, elle prendra en compte l'importance de la gare ou du pôle ainsi que les moyens d'accès, notamment la présence d'aménagements cyclables.

Le nombre et les caractéristiques des équipements de stationnement des vélos (emplacements et modalités de protection contre le vol) seront également fixés par décret.

Par ailleurs, la commune d'implantation d'un pôle d'échange multimodal ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'organisation des mobilités dans le ressort duquel ce pôle est situé, après concertation avec les autres collectivités et personnes morales concernées, invite les collectivités territoriales et personnes propriétaires d'emprises et d'installations dans ce pôle à se prononcer, avant le 1^{er} janvier 2021 sur la nécessité de doter ce pôle de stationnements sécurisés pour les vélos au regard des critères posés par le décret susmentionné, et, le cas échéant, sur la localisation, la taille et les caractéristiques des équipements nécessaires. Cependant, lorsque les emprises et installations situées dans un pôle d'échange multimodal sont des gares de voyageurs dont SNCF Mobilités assure la gestion, SNCF Mobilités est invité à se prononcer en lieu et place de l'État.

Enfin, lorsque la surface des emprises dont SNCF Mobilités assure la gestion ou la RATP est propriétaire et qui sont disponibles dans une gare figurant sur la liste établie dans le décret susmentionné ou aux abords de celle-ci est insuffisante pour l'installation d'un stationnement sécurisé pour les vélos, SNCF Mobilités ou la RATP sollicitent le concours de l'autorité organisatrice de la mobilité concernée ou Ile-de-France Mobilités aux fins de trouver un emplacement de substitution. Si elle s'avère possible, la réalisation de l'équipement fait l'objet d'une convention.

La date du 1^{er} janvier 2024 a été retenue en raison de l'objectif du gouvernement de tripler de la part modale vélo d'ici à 2024. Par ailleurs, cette date pourra également permettre à la SNCF et à la RATP de mobiliser des financements par les certificats d'économies d'énergie dans le cadre d'un appel à programmes ouvert sur la période 2018-2020.

3.3. RENFORCEMENT DU STATIONNEMENT VÉLOS AUX ABORDS DES BÂTIMENTS

Le projet d'article prévoit de modifier le code de la construction et de l'habitation pour conserver, en dépit de la modification d'un article du même code, l'obligation d'installer des espaces de stationnement de vélos dans les habitations, bâtiments à usage industriel ou tertiaire, bâtiments accueillant un service public, cinéma équipés de places de stationnement et dans les centres commerciaux, en cas de construction ou de rénovation

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Cette mesure crée un nouveau titre VII « Mobilités actives et intermodalité » après le titre VI du livre II de la première partie du code des transports, avec deux chapitres :

- chapitre I^{er} « Mobilités actives » (section 1 « Dispositions générales » et article L. 1271-1 et Section 2 « Identification des cycles » et articles L. 1271-2 à L. 1271-4) ;
- chapitre II « Intermodalité » (section 1 « Stationnements sécurisés des vélos » et articles L. 1272-1 à L. 1272-4).

Elle modifie également les articles L. 1272-2 à L. 1272-4 du code des transports

L'article L. 2123-4 du code des transports est abrogé.

Les mesures envisagées modifient enfin les articles L. 111-5-3 et L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation et procèdent à leur renumérotation.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Lutte contre le vol de cycles

En 2017, 2 782 000 vélos ont été vendus en France⁸³, avec une progression très importante du vélo électrique. Le coût serait d'environ 300 000 €HT pour l'étude de faisabilité et le développement informatique⁸⁴.

⁸³ Observatoire du cycle 2017.

⁸⁴ Source : Ministère de la Transition écologique et solidaire, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, 2018.

4.2.2. Stationnement vélos dans les gares et les pôles d'échanges multimodaux

À ce jour, il existe un peu plus de 24 000 places de stationnements vélos sur les 355 principales gares de voyageurs françaises, dont 15 000 qui sont réellement sécurisées⁸⁵. L'objectif de la mesure est de tripler le nombre de stationnements sécurisés, soit de créer 30 000 places en 5 ans.

Le coût est estimé à 6 M€ par an financé par les transporteurs, les collectivités locales et les certificats d'économie d'énergie (CEE). En effet, à ce jour, sur 355 gares recensées il existe 15 100 places sécurisées sur un peu plus de 10 % des gares. Le prix moyen retenu de réalisation d'une place dans un stationnement avec contrôle d'accès électronique est 1 000 € par place. Le triplement du stationnement sécurisé dans 400 gares nécessiterait : 400 x 75 places sécurisées x 1 000 € = 30 M€ répartie sur 5 ans, soit 6 M€ par an. Cette offre sera naturellement complétée selon les souhaits des acteurs par des places non sécurisées et des systèmes de vélo sans attache.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour les collectivités territoriales, un effet secondaire bénéfique du marquage des vélos serait de permettre de mieux suivre la mise en place des aides de vélos à assistance électrique, afin de mieux lutter contre les fraudes éventuelles, et d'évaluer l'impact de telles mesures.

4.4. IMPACT SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Toute action de lutte efficace contre le vol des vélos suppose l'implication des services de police et de gendarmerie. Le principal risque pour ces services étant une surcharge de travail liée à une augmentation des dépôts de plainte (environ 70 000 en 2016).

Toutefois, si l'effet de la mesure est le même que celui observée chez les pays (Allemagne⁸⁶, Danemark...) où cette mesure a été appliquée, l'identification des cycles retrouvés serait rendue plus facile, ce qui faciliterait ce travail pour les services de l'ordre, et le nombre de vols devrait diminuer, ce qui désengorgerait les commissariats de ce type de plaintes à termes.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

4.5.1. Lutte contre le vol de cycles

La mesure serait largement aux bénéfices de particuliers, en diminuant le risque de vol, en augmentant les chances de retrouver leur vélo dans le cas où le vol se produirait néanmoins.

⁸⁵Source : SNCF, 2018.

⁸⁶<https://www.berlin.de/special/fahrrad/4830914-4341012-fahrradcodierung-warum-sich-die-kennzeich.html>

Ce faisant, elle augmenterait le sentiment de sécurité ce qui permettrait de lever un frein à l'achat au vélo. De plus, le système d'indentification très peu coûteux déjà aujourd'hui alors qu'il n'est pas généralisé, ne devrait pas peser sur le prix des cycles.

4.5.2. Stationnement vélos dans les gares et les pôles d'échanges multimodaux

La réalisation de stationnements vélos sécurisés dans les gares et pôles d'échanges multimodaux facilitera les déplacements multimodaux vélo-transports en commun favorisant les rabattements sur les gares en vélo.

4.6. IMPACT ENVIRONNEMENTAUX

La création des parkings vélo sécurisés inciterait un transfert modal d'une partie des déplacements motorisés vers des mobilités actives. Ceci aurait des conséquences très positives sur l'environnement : réduction des nuisances sonores, diminution des particules fines et d'autres polluants de l'air, diminution des émissions de gaz à effet de serre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions tendant à lutter contre le vol de vélo a fait l'objet de concertations avec la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), le Club des villes et territoires cyclables (CVTC), Union Sports et Cycles (USC), le Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), Heureux Cyclage.

La SNCF et Régions de France ont été consultés au sujet du déploiement dans les gares et les pôles d'échanges multimodaux.

Les dispositions envisagées relatives aux stationnements dans les parkings des bâtiments ont également été soumises au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique au titre du D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

➤ *Lutte contre le vol de cycles*

Ces dispositions s'appliquent pour les vélos neufs au 1^{er} juillet 2020 et pour les vélos d'occasion au 1^{er} juillet 2021.

➤ *Stationnement vélos dans les gares*

L'obligation d'aménagement de stationnements vélos dans les gares a pour échéance le 1^{er} janvier 2024.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Les textes d'application prévus sont les suivants :

- un décret en Conseil d'État définira les modalités d'application du chapitre Ier « Mobilités actives » sur le dispositif d'identification des cycles et notamment les conditions dans lesquelles la collecte des données, leur enregistrement et leur traitement se feront ;
- un décret précisera la liste des gares soumises à obligation de stationnement sécurisé vélo ainsi que le nombre et les caractéristiques de ces équipements ;
- un décret en Conseil d'État définira les conditions d'application de l'obligation d'équiper les bâtiments d'espaces de stationnement pour les vélos (nombre de places, taille des bâtiments).

CHAPITRE II – DÉVELOPPER DES INFRASTRUCTURES POUR LE DÉPLOIEMENT DES VÉHICULES PROPRES

Article 23 – Développement du réseau de recharge des véhicules électriques : Mesure relative au déploiement d’infrastructures de recharge ouvertes au public

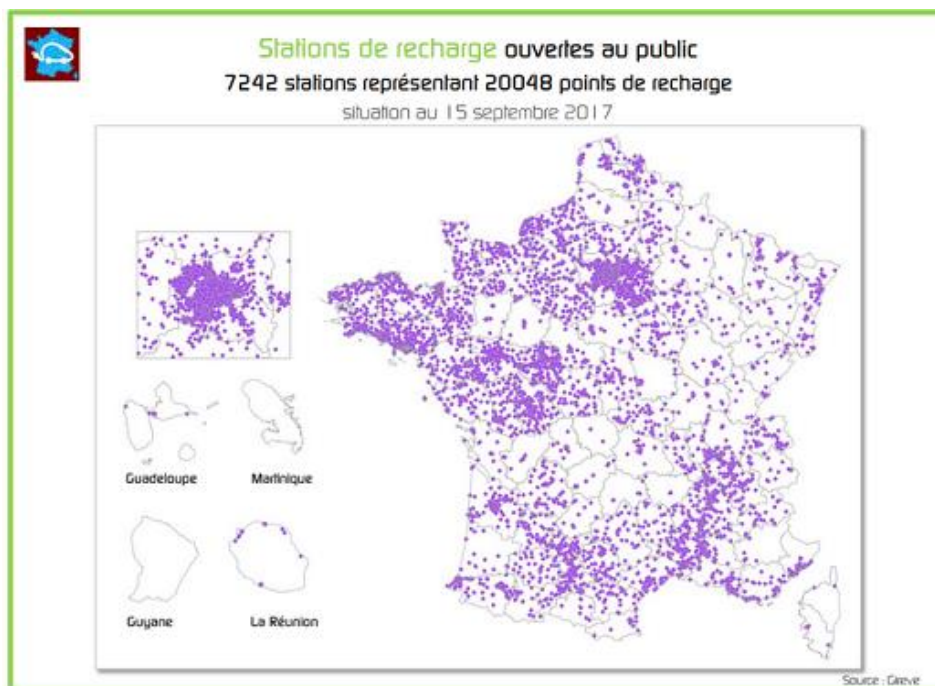
1. ÉTAT DES LIEUX

Afin d’atteindre les objectifs du Plan Climat et en cohérence avec les autres mesures fixant des échéances ambitieuses pour la transition vers des véhicules propres, le développement du réseau des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques est fondamental.

En 2017, l’électromobilité a connu une croissance importante en France :

- au premier trimestre 2017, selon Avere-France (association nationale pour le développement de la mobilité électrique), le marché français des véhicules particuliers et utilitaires 100 % électriques a franchi le cap des 100 000 immatriculations cumulées depuis 2010, date de lancement de la nouvelle génération de véhicules électriques ;
- selon GIREVE (groupement pour l’itinérance de la recharge des véhicules électriques référençant les bornes publiques en Europe) et Avere-France en 2017 le maillage de points de charge publics a connu une croissance de 35,5 % par rapport à 2016, avec 20 048 emplacements de stationnement⁸⁷, répartis en 7 242 stations ouvertes au public.

⁸⁷ Ce nombre tient compte des points de recharge Autolib’ qui sont désactivés depuis le 1^{er} août 2018.



Également, selon l'enquête IPSOS⁸⁸ « Les français et la mobilité électrique », réalisée en aout 2016 sur 1 000 personnes, constituant un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus les français sont aujourd'hui davantage prêts à la conversion vers l'électrique : « *L'amélioration de l'image de la voiture électrique et la progression du sentiment d'information participent d'une hausse nette des intentions d'achat, dont le taux passe à 35 % versus 28 % en 2014.* »

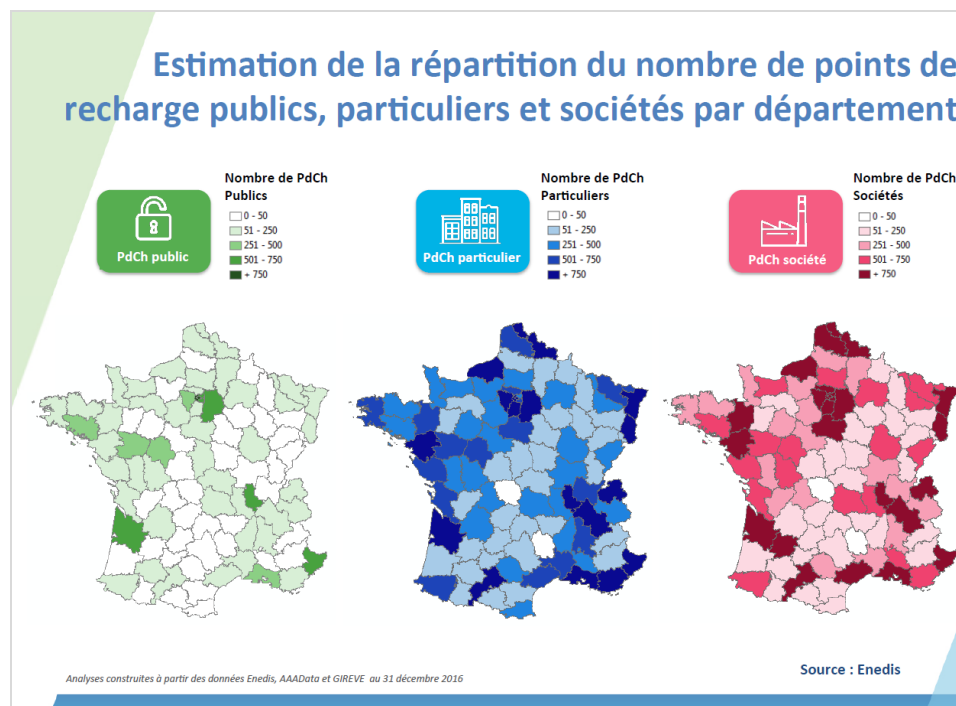
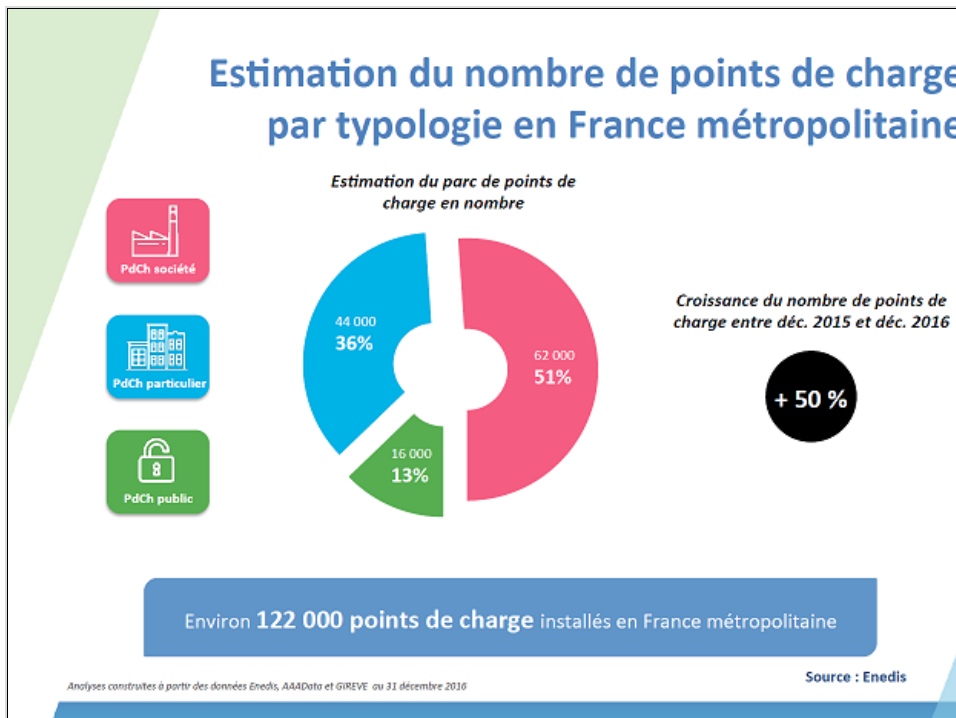
Parmi les principaux éléments qui pourraient participer au déclenchement de l'acte d'achat, les sondés évoquent un coût à l'achat équivalent à celui d'une voiture thermique (72 %), une autonomie souhaitée supérieure à 300 km (72 %) ou la possibilité de recharger facilement chez eux ou à proximité (62 %). »

Dans ce contexte Avere-France estime qu'à l'horizon 2020, la France devrait compter plus de 350 000 véhicules 100 % électriques en circulation.

Si la majorité des recharges se font actuellement à domicile ou sur le lieu de travail, l'autonomie restreinte des véhicules électriques est néanmoins un frein psychologique au développement à grande échelle de l'électromobilité : selon l'enquête IPSOS les trois freins les plus cités par les personnes interrogées sont : une autonomie limitée (58 %), le prix à l'achat (45 %) et le manque d'infrastructures de recharge (28 %). D'où la nécessité du déploiement d'infrastructures ouvertes au public de réassurance (charge pouvant servir pour « compléter » la batterie), qui permet d'adresser directement le dernier point et apporte une réponse à l'autonomie limitée.

⁸⁸ Enquête IPSOS septembre 2016 « Les français et la mobilité électrique ». <http://bo.ipsos.fr/decrypter-societe/2016-09-19-francais-plus-en-plus-branches-voiture-electrique>.

Aujourd'hui le raccordement des bornes de recharge au réseau électrique est pris en charge, à hauteur de 40 %, sur le budget général des opérateurs de réseau (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, défini à l'article L. 341-2 du code de l'énergie).



2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le déploiement d'infrastructures ouvertes au public de recharge est donc nécessaire pour accélérer le déploiement du véhicule électrique. Il doit se faire de manière efficace, coordonnée, équitable sur l'ensemble du territoire français et pérenne afin de ne pas freiner le développement de l'électromobilité et de dimensionner au plus juste les efforts d'investissement des acteurs publics comme privés.

L'un des freins identifiés au déploiement du véhicule électrique est celui du coût de l'installation de la borne de recharge et notamment son coût de raccordement au réseau. Comme indiqué plus haut, la loi prévoit aujourd'hui que le taux maximal de prise en charge s'élève à 40 %. Le taux de réfaction est fixé par l'autorité administrative. Il est aujourd'hui fixé à la valeur maximale prévue par la loi. Augmenter ce taux en élargissant le champ couvert par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE), pour faciliter la mise en place des bornes de recharge en accès public, nécessite donc de modifier la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de développer le réseau de recharge des véhicules électriques.

L'objectif est de multiplier par 5, d'ici 2022, le nombre de ventes de véhicules électriques par an par rapport à aujourd'hui. Afin de respecter le ratio (référence européenne) de 1 borne publique pour 10 véhicules électriques il est nécessaire d'atteindre un rythme d'installation d'environ 15 000 bornes par an, et un nombre total de bornes installées compris entre 55 000 et 65 000 d'ici fin 2020.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Pour atteindre ces objectifs de faciliter le déploiement des infrastructures de recharge, il est prévu d'augmenter la prise en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) défini à l'article L. 341-2 du code de l'énergie, du coût du raccordement des installations de recharges des véhicules électriques en la portant à un maximum de 75 % du coût de branchement et d'extension du réseau. La loi prévoit aujourd'hui que le taux maximal de prise en charge s'élève à 40 %. Ce taux pourra être différencié selon les caractéristiques de l'infrastructure de charge et son niveau de puissance.

Par ailleurs, il convient également de clarifier le statut de l'activité de recharge par rapport au statut de *fournisseur*, associé à l'activité d'achat d'électricité pour revente, prévu dans le code

de l'énergie. Les opérateurs de bornes de recharge ne doivent pas être assimilés à des *fournisseurs* d'électricité, au sens du code de l'énergie.

L'activité d'achat d'électricité pour revente est réglementée et soumise à autorisation, cette autorisation ouvrant divers droits (par exemple l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique - ARENH) et devoirs (nécessité d'être répertorié dans un *périmètre d'équilibre électrique* par exemple). En pratique, les *fournisseurs*, exerçant cette activité, achètent de l'électricité sur les marchés ou à l'ARENH, en vue de sa revente à un client final ou à un gestionnaire de réseaux. L'opérateur de bornes de recharge, lui, est en règle générale approvisionné par un fournisseur déjà autorisé, les responsabilités au regard du système électrique (responsabilité d'équilibre, garanties de capacité) étant ainsi portées par ce fournisseur. C'est également ce dernier qui sera chargé de collecter les taxes liées à la fourniture d'électricité.

De plus, l'activité de recharge constitue souvent une activité annexe à une autre prestation, service de parking par exemple. L'activité de recharge correspond donc davantage à une prestation de service qu'à de la fourniture d'électricité au sens du code de l'énergie

La clarification proposée, qui vient inscrire dans les textes une interprétation des dispositions législatives relatives aux autorisations de fourniture déjà pratiquée par les services en charge de l'instruction de ces autorisations, doit être faite au niveau législatif. Cette précision, qui vient exonérer d'autorisation de fourniture au titre du L. 333-3 les opérateurs de bornes de recharge qui s'approvisionnent auprès de fournisseurs autorisés, est d'impact neutre, venant simplement clarifier l'articulation entre prestation de service de recharge et fourniture d'énergie.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES ET ARTICULATION AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

La mesure envisagée définit l'activité des opérateurs de recharge de véhicules électriques ou hybrides au sens du présent article en créant l'article L. 334-4 du code de l'énergie.

La qualification de « prestation de service » permet d'éviter des difficultés de qualification juridique et ne se heurte à aucune règle du droit de l'Union européenne ou de droit interne.

Cette qualification ne méconnaît aucune règle fixée par la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, notamment la règle de libre choix par le client de son fournisseur. Elle est également compatible avec les dispositions de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs. Cette directive, qui prévoit que les exploitants de points de recharge doivent pouvoir acquérir de l'électricité auprès du fournisseur de leur choix, précise qu'ils

sont autorisés à fournir à leurs clients des « services de recharge », sans imposer que le client d'un opérateur ait le choix de son fournisseur.

En Allemagne, par exemple, les gestionnaires de réseaux de bornes de recharge ne sont pas non plus considérés comme des fournisseurs d'énergie.

Au regard du droit interne, la qualification de prestation de service ne fait échapper la fourniture d'électricité à aucune des taxes spécifiques auxquelles elle est soumise, le paiement de celles-ci étant réalisé par le fournisseur en amont et supporté par les opérateurs de recharge.

Cette mesure aménage également les modalités d'application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, qui précise les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux. La loi prévoit aujourd'hui que le taux maximal de prise en charge s'élève à 40 %.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Seuls les gestionnaires de réseaux (ENEDIS et environ 130 entreprises locales de distribution, dont environ les deux tiers sont des régies municipales) seront impactés pour l'établissement des factures. Il leur faudra modifier sur les factures le taux du coût de raccordement pris en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) et donc le reste à charge pour le demandeur du raccordement.

L'impact financier sera globalement neutre, le montant étant couvert par le TURPE qui est perçu par les entreprises locales de distribution. Il s'agit d'un transfert de charges vers les consommateurs⁸⁹.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La commission de régulation de l'énergie devra prendre en compte les coûts liés à l'augmentation du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) dans l'élaboration des tarifs.

4.4. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.4.1. Impacts macroéconomiques

Ce dispositif facilitera le déploiement de l'électromobilité et ainsi le développement en France d'une filière industrielle du véhicule électrique déjà très active.

⁸⁹ Voir impact financier, ci-après.

4.4.2. Impacts financiers

Les impacts budgétaires concernent le financement des dispositifs incitatifs. D'importants investissements dans les bornes de recharge et de façon indirecte dans les véhicules électriques sont attendus de la part des acteurs publics et privés.

Pour ce qui concerne le soutien au déploiement de bornes de recharge électriques, l'objectif est de multiplier par 5 d'ici 2022 le nombre de ventes de véhicules électriques par an par rapport à aujourd'hui. Afin de respecter le ratio européen de 1 borne publique pour 10 véhicules électriques il est nécessaire d'atteindre un rythme d'installation d'environ 15 000 bornes par an, et un nombre total de bornes installées compris entre 55 000 et 65 000 d'ici fin 2020. Porter le taux de prise en charge des coûts de raccordement par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) de 40 à 75 % a pour objectif d'accélérer l'installation de bornes de recharge afin d'atteindre ces objectifs. Le TURPE est payé par le consommateur final d'électricité et permet de couvrir les coûts des gestionnaires de réseaux.

L'effet total (sur la période) induit a un impact sur le TURPE de l'ordre de 100 M€ et 150 M€⁹⁰ (soit moins de 1 % du montant total annuel du TURPE sur le périmètre d'ENEDIS), avec un impact sur les prix de l'électricité qui dépendra des éventuelles réallocations d'investissement qui pourraient être arrêtées par ENEDIS et validées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans le cadre de l'élaboration du TURPE.

La part du TURPE dans la facture électrique des consommateurs particuliers étant de l'ordre de 30 %, l'effet sur les consommateurs sera donc inférieur à 0,3 % de leur facture électrique.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La multiplication des solutions de recharge accessibles à tous permet de lever le frein psychologique de l'autonomie des véhicules électriques et ainsi de favoriser le passage d'un véhicule thermique à un véhicule électrique.

Le déploiement de l'électromobilité est la clé de l'atteinte de l'objectif du plan climat de juillet 2017 d'un arrêt des ventes de véhicules émettant des gaz à effet de serre en 2040. En 2017, les émissions moyennes de CO₂ par voiture particulière étaient de 111 g/km.

A ce bénéfice environnemental il faut y ajouter la contribution à la lutte contre la pollution atmosphérique locale, notamment via la réduction des émissions de particules fines.

⁹⁰ Calcul basé sur un doublement des bornes installées (soit 30 000 bornes dont les coûts de raccordement sont de 2000 €, 3 000 avec des coûts de raccordement de 2 900 € et 900 avec des coûts de raccordement à 80 000 €, avec des coûts de renforcements supplémentaires de 30 000 € pour environ 2000 stations de recharge)

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'augmentation du le taux de prise en charge des coûts de raccordement de 40 % à 75 % par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) est applicable à compter du 1^{er} janvier 2022.

Les autres dispositions du présent article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

Articles 23 (suite et fin) et 24 – Mesures relatives au droit à la prise pour les occupants de bâtiments d’habitation ou de bâtiments d’entreprise et transposition de la directive performance énergétique du bâtiment

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le manque d’infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) est un frein au développement de l’électromobilité.

Le marché des véhicules électriques poursuit sa croissance⁹¹ et nécessite la généralisation des infrastructures de recharge pour rester en progression. En complément des bornes disponibles sur les espaces publics, les propriétaires de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ont donc besoin de s’équiper dans leur domicile afin de s’assurer une alimentation sûre et adaptée à leurs besoins. Il convient d’élargir les possibilités d’une recharge régulière aussi bien sur le lieu de travail qu’à domicile, que l’on se trouve dans un logement collectif ou individuel.

Pour les bâtiments existants comme pour les bâtiments neufs, c’est le droit à la prise qui permet aux utilisateurs de véhicule électrique de s’équiper. L’installation de l’infrastructure est à leur frais mais représente un budget bien plus important selon que le parc de stationnement soit pré-équipé ou non. Le pré-équipement, impliquant des réservations et la mise en place de fourreaux a minima, est obligatoire sur une partie des places de stationnement et une partie du parc neuf depuis 2017 et même avant pour certains bâtiments tertiaires⁹². La révision de la directive performance énergétique des bâtiments (DPEB) publiée en juin 2018 implique sa transposition, notamment par un ajustement des seuils de pré-équipement dans le neuf et dans le cas des rénovations lourdes (reprise du L. 111-5-3). Des dispositions s’appliqueront également à tous les parcs de stationnement non-résidentiels de plus de 20 places à compter du 1^{er} janvier 2025.

Dès février 2009, une stratégie nationale de déploiement des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables a été lancée.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement dite « Grenelle II », a mis en place un « droit à la prise » pour les personnes souhaitant utiliser des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Il s’agit de permettre à tout occupant de bonne foi d’un logement d’installer à ses frais une borne de recharge sur la place de

⁹¹ La croissance du marché du véhicule électrique s’infléchit depuis 2015 mais se poursuit. Les immatriculations ont progressé de 47,5 % en 2015, 23 % en 2016 et 13 % en 2017.

⁹² Voir les articles L. 111-5-2, L. 111-5-3 et leurs décrets d’application.

stationnement d'accès sécurisé et à usage privatif qu'il occupe. La loi prévoit une impossibilité de s'opposer au projet, pour le propriétaire, ou le syndicat des copropriétaires lorsque l'immeuble est soumis au statut de la copropriété, sauf pour un motif sérieux et légitime (article L. 111-6-4 du code de la construction et de l'habitation).

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II » (article 57), a mis en place un « droit à la prise » pour toutes les personnes souhaitant utiliser des véhicules électriques ou hybrides et souhaitant pouvoir recharger leurs véhicules dans leur parc de stationnement lorsqu'elles occupent un logement dans un immeuble collectif (il n'existe aucun blocage pour les maisons individuelles).

Le droit à la prise est défini par les articles L. 111-6-4 et L. 111-6-5, et R. 136-2 à R. 136-3 du code de la construction et de l'habitation.

Par ailleurs, dans les immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, les syndics de copropriété ont l'obligation d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale la question des travaux permettant la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, la gestion du réseau électrique et la présentation des devis correspondants (voir article 24-5).

Le 19 juin dernier, la directive (UE) 2018/844 du parlement européen et du conseil a été publiée, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. Cette directive comporte notamment des dispositions relatives au stationnement des vélos et aux installations de charge de véhicules électriques.

Le texte prévoit notamment :

- une obligation de pré-équiper a minima 20 % des places de stationnement des bâtiments non résidentiels d'infrastructures de charge lors de travaux de rénovation lourdes ou lors de constructions neuves ainsi que de prévoir l'équipement pour la recharge électrique d'au moins une place de stationnement. Cette exigence s'applique pour les parcs de stationnement décrits de plus de 10 places ;
- une obligation de pré-équiper toutes places de stationnement des bâtiments résidentiels d'infrastructures de charge lors de travaux de rénovation lourdes ou lors de constructions neuves.
- une obligation à compter du 1^{er} janvier 2025, d'équiper tous les parcs de stationnement annexes des bâtiments non résidentiels de plus de 20 places d'au moins une place pour la recharge pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le droit à la prise est défini aux articles L. 111-6-4 et L. 111-6-5 du code de la construction et de l'habitation. L'obligation d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale la question des travaux permettant la recharge des véhicules électrique ou hybrides est prévue par l'article 24-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Ces dispositions ne peuvent donc être modifiées que par une loi.

Les travaux permettant la recharge des véhicules électriques ou hybrides dans les parkings extérieurs sont exclus du dispositif du droit à la prise.

En outre, pour le cas des immeubles en copropriété, aucun délai n'est précisé pour la mise en œuvre des dispositions qui obligent le syndic à porter la question de ces travaux à l'ordre du jour de l'assemblée générale des copropriétaires. Dans ces conditions, l'inscription de cette question à l'ordre du jour des assemblées générales, organes décisionnaires pour les copropriétés, peut être différée. Cela constitue un frein pour les éventuels acquéreurs d'un véhicule électrique qui ne peuvent, au sein des immeubles d'habitation collective, procéder à la recharge de leur véhicule.

De plus, au titre du principe d'égalité, les locataires ou occupants de bonne foi d'une place de stationnement doivent pouvoir bénéficier du droit à la prise même lorsqu'ils ne sont pas locataires d'un logement de l'immeuble.

Enfin, il convient de transposer la directive européenne (UE) 2018/844 du parlement européen et du conseil (dite « DPEB »), pour respecter les délais de transposition (i.e. 20 mois à compter de juin 2018).

Les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 10 mars 2020. Ils doivent également communiquer immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Au cœur de la transposition de la DPEB se trouve l'obligation de pré-équipement de tout ou partie des places de stationnement pour tous les bâtiments. L'équité du déploiement des bornes de recharge électrique concerne également une équité d'accès aux bornes pour les personnes à mobilité réduite en prévoyant pour les bâtiments dont l'usage principal n'est pas l'habitation, une place sur cinq devra être pré-équipée et 2 % de ces places sont réservées et dimensionnées pour être accessibles aux personnes à mobilité réduite, avec un minimum d'une place. Dans ces bâtiments, au moins une place, dont le dimensionnement permet l'accès aux personnes à mobilité réduite, sans leur être réservée, est complètement équipée pour la recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables.

L'adoption de mesures législatives nouvelles est nécessaire pour l'ensemble de ces raisons.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de ces mesures est de limiter les freins au développement de l'électromobilité liés à l'absence d'IRVE dans les immeubles d'habitation collective. L'électromobilité constitue un levier important pour le respect des engagements internationaux de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre. De plus, l'obligation de prévoir des places accessibles dans les bâtiments dont l'usage principal n'est pas l'habitation, garantit un accès aux bornes pour les personnes à mobilité réduite.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il est envisagé de modifier l'article 24-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et les articles L. 111-6-4 et L. 111-6-5 du code de la construction et de l'habitation afin de :

- inclure les parkings extérieurs dans le dispositif du droit à la prise ;
- pour le cas des copropriétés, indiquer que l'obligation de porter la question des travaux à l'ordre du jour de l'assemblée générale s'applique à compter de la première assemblée générale convoquée au moins trois mois après la promulgation de la présente loi. Ce délai est nécessaire pour permettre aux syndicats de recueillir les devis correspondants aux travaux à réaliser ;
- prévoir que les locataires ou occupants de bonne foi d'une place de stationnement bénéficient du droit à la prise même lorsqu'ils ne sont pas locataires d'un local de l'immeuble.

Il est également envisagé de déplacer les dispositions relatives au droit à la prise prévues dans le code de la construction et de l'habitation dans la section des dispositions applicables à tous bâtiments afin d'y inclure les bâtiments tertiaires.

La mesure envisagée transpose la directive européenne (DPEB) avec une obligation pour les bâtiments nouvellement construits ou rénovés de manière importante une obligation de pré-équipement de toutes les places de stationnement dans le résidentiel et d'une place sur cinq dans le non-résidentiel. Pour le non-résidentiel il est prévu l'installation d'une borne a minima. Cette obligation ne s'applique pas si le coût d'équipement dépasse 7 % du montant des travaux de rénovation du bâtiment ou si l'installation peut compromettre la stabilité locale du réseau électrique dans le cas de réseaux particulièrement isolés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est complétée par les articles L. 111-3-3 à L. 111-3-7.

Les articles L. 111-6-4 et L. 111-6-5 deviennent respectivement les articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 pour pouvoir s'appliquer également aux bâtiments d'entreprise. Ces nouveaux articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 sont par ailleurs modifiés.

Les articles 24, 24-5 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis sont modifiés.

La sous-section 4 de la section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code est abrogée.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Ce dispositif facilitera le déploiement de l'électromobilité et ainsi le développement en France d'une filière industrielle du véhicule électrique déjà très active.

Pour les particuliers, le droit à la prise pourra être exercé plus simplement (facilitation administrative et technique) et à moindre coût (pré-équipement plus ambitieux du fait de la DPEB, qui réduit les coûts de l'exercice du droit à la prise).

Pour les constructeurs, la mise en place du pré-équipement augmente le coût à la construction mais permet une meilleure flexibilité du parc de stationnement, augmentant d'autant la valeur ajoutée du bien. Pour les parcs de stationnement extérieurs les coûts individuels de pré-équipement sont plus importants que pour un parc de stationnement intérieur (travaux coûteux de VRD).

Ci-dessous les impacts financiers européens de l'article 8 de la directive PEB, elle-même reprise dans le projet de loi mobilité pour transposition :

Les hypothèses sont les suivantes :

- 2 500 € par borne installée ;
- 350 € par place pré-équipée.

Pour la France, l'impact financier correspond essentiellement au coût d'installation d'une borne pour chaque bâtiment non résidentiel, étant donné que le pré-équipement s'appliquait déjà avant la modification de 2018 de la DPEB. Cependant, le taux de pré-équipement imposé

par la directive est globalement plus ambitieux et représente un impact financier supplémentaire⁹³.

Impact by 2030		Council REV2 proposal ²⁷	Costs ²⁸ (billion €)
Overall impact		150 thousand recharging points ²⁹ installed (more than 95% less than the Commission proposal) and 3.36 million parking spaces pre-cabled	1.55
Non-residential buildings	Total	150 thousand recharging points installed (more than 95% less than the Commission proposal)	0.37
	New and major renovations	1.79 million parking spaces pre-cabled	0.63
	All non-residential buildings as of 2025	N/A (100% less than the Commission proposal)	-
Residential buildings		1.57 million parking spaces pre-cabled	0.55

Table 3: Evaluation of the impacts of the measures on electro-mobility from Council REV2 proposal

L'étude d'impact (coûts calculés à l'échelle européenne, sur la base de l'EPBD existante au moment de l'émission de la fiche d'impact qui est proche de la version finale) à 2030 précise que :

Sur une hypothèse de 11 500⁹⁴ bâtiments neufs non résidentiels construits en France par an éligible à la mesure IRVE (parc de stationnement existant et supérieur à 10 places), nous arrivons pour le calcul du surcoût correspondant à l'installation d'une borne de recharge opérationnel à environ 30 M€/an.

Le surcoût correspondant à l'augmentation de l'ambition du seuil de pré-équipement (passage à 100 % des places) en habitation n'a pas de grandes conséquences de coûts car les maîtres d'ouvrages pré-équipaient la plupart du temps à 100 % avant cette obligation.

Les coûts de raccordement liés au dimensionnement du réseau peuvent néanmoins représenter un surcoût (le raccordement correspond à 50 M€/an dont 60 % incombe au promoteur). La modification induite par la directive et inscrite dans le présent projet de loi augmente ces frais de raccordement du fait de l'augmentation de l'ambition d'équipement et pré-équipement.

Par ailleurs, le surcoût par bâtiment largement rénové sera plafonné (condition d'exclusion si les travaux nécessaires aux IRVE représentent plus de 7 % des travaux de rénovation importants du bâtiment).

⁹³ 100 % de pré-équipement en résidentiel contre 50 ou 75 % selon la taille du parc auparavant, et 20 % de pré-équipement pour le non résidentiel, seuil qui se situait entre 10 % et 20 % selon le type et la taille du parc de stationnement auparavant.

⁹⁴ Extraction SOEs 2016, après abattement des locaux agricoles.

Des conditions d'exemptions particulières s'ajoutent si les bâtiments sont majoritairement détenus et occupés par des TPE-PME, s'ils sont simultanément situés dans les DROM ou ZNI et sujets à des perturbations du réseau électrique à cause de ces mesures.

Enfin l'impact économique serait également positif pour le monde des services de l'automobile, notamment les réparateurs, avec le développement de nouveaux savoir-faire, le recrutement et la formation de ressources humaines adaptées.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La multiplication des solutions de recharge accessibles à tous permet de compenser d'une certaine façon la différence d'autonomie entre un véhicule thermique et électrique et ainsi de favoriser la transition.

L'électromobilité constitue un levier important pour le respect des engagements internationaux de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre. En effet, le transport représentait 38 % des émissions en 2013.

Selon le mix énergétique plus ou moins carboné, les voitures électriques peuvent représenter un intérêt en termes d'émission de gaz à effet de serre, à partir d'un certain nombre de km roulés et dans de bonnes conditions d'utilisation.

A ce bénéfice environnemental il faut y ajouter la contribution à la lutte contre la pollution atmosphérique locale, notamment via la réduction des émissions de particules fines.

5. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions envisagées ont également été soumises au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique au titre de l'article D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation.

6. MODALITÉS D'APPLICATION

6.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les obligations portant sur les parcs de stationnement comportant plus de dix emplacements de stationnement, situés au sein ou près des bâtiments non résidentiels neufs, s'appliquent aux bâtiments pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration préalable est déposée à compter du 11 mars 2021.

L'obligation des syndicats d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale la question des travaux permettant la recharge des véhicules électriques est applicable à compter de la première assemblée générale convoquée au moins trois mois après la promulgation de la loi

Les autres mesures envisagées entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

6.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

6.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État sera pris en application du L. 111-3-4, il fixera les caractéristiques minimales des dispositifs d'alimentation des installations de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable.

Article 25 – Développement des énergies alternatives dans les transports

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

1.1.1. Consommation du gaz naturel dans les transports : une alternative vertueuse aux carburants classiques

La pollution de l'air occasionne plus de 40 000 morts par an en France, principalement dû aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques du trafic routier. La mobilité gaz terrestre offre une alternative vertueuse économiquement viable et adapté aux besoins des acteurs, grâce au Gaz naturel véhicule (GNV) et au bioGNV (biométhane utilisé comme carburant). Les perspectives de développement du GNV s'avèrent prometteuses : la flotte européenne de véhicules GNV a triplé durant les dix dernières années et ce sont plus de 10 millions de véhicules qui pourraient circuler en Europe d'ici 2020.

La consommation de gaz naturel dans les transports reste encore faible (0,2 % de la consommation d'énergie finale du secteur des transports en France en 2015⁹⁵) pour cette filière dont le développement s'accélère et le réseau se structure de plus en plus. Historiquement axé sur une approche flotte captive avec des stations en accès privé (401 stations de ravitaillement en GNV en 2016)⁹⁶, les stations de ravitaillement en GNV ouvertes au public se développent dans un souci de mobilité européenne. On trouve aujourd'hui des stations localisées le long des axes routiers et aux abords des grandes agglomérations, ainsi que dans les territoires permettant l'accès dans les cœurs de ville aux véhicules GNV afin de répondre aux enjeux de la logistique urbaine et de la qualité de l'air⁹⁷. Au premier semestre 2018, le territoire métropolitain comptait 87 stations GNV publiques contre 57 à fin 2017⁹⁸.

Le développement du GNV est un moyen d'action pour la transition énergétique permettant la maturation d'une filière plus vertueuse que le pétrole et qui a vocation à évoluer vers le BioGNV afin de répondre à nos engagements sur le climat. Pour l'ADEME, valoriser le biométhane en carburant serait une des approches les plus efficaces d'un point de vue environnemental⁹⁹. Le bioGNV est un biocarburant issu de la méthanisation des déchets organiques et de composition identique à celle du gaz naturel. C'est donc sur cette alternative

⁹⁵ Base de données Pégase du service de la donnée et des études statistiques (Soes)

⁹⁶ Guide FNCCR/GRDF sur le Gaz Naturel Véhicules « Comment porter un projet de station ouverte au public »

⁹⁷ Cadre d'Action National français pour les Carburants Alternatifs

⁹⁸ Source : plateforme Mobilité gaz OpenData

⁹⁹ Baisse des émissions d'oxyde d'azote de 30 % par rapport aux carburants classiques, baisse des émissions de particules fines par rapport au diesel et baisse des émissions de CO2 car & énergie 100 % renouvelable. Source : résultat de l'étude ACV ADEME – Gaz de France - 2007

biosourcée que doivent se concentrer tous les efforts, car il possède tous les atouts du carburant gaz naturel en termes de réduction de pollution locale et de santé publique, tout en étant issu d'une filière vertueuse.

1.1.2. Biométhane et biométhane carburant

En 2017 en France, 408 gigawatt-heure (GWh) de biométhane ont été injectés dans le réseau de gaz par 44 installations, contre 215 GWh pour 26 installations en 2016. Au premier trimestre 2018, 5 nouvelles installations de production de biométhane ont été finalisées, portant la capacité totale de production de biométhane du parc français raccordé à 791 Gwh/an¹⁰⁰. La filière est ambitieuse et s'organise afin de répondre aux objectifs de notre politique énergétique, à savoir de porter la part des énergies renouvelables à 10 % de la consommation de gaz, et d'atteindre les objectifs de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)¹⁰¹.

L'utilisation de ce biogaz injecté dans le réseau fait l'objet d'un dispositif de « garanties d'origine » et une partie est utilisée dans le GNV.

Le bioGNV peut aujourd'hui être distribué en direct, par exemple en alimentant une flotte de véhicule à partir d'un méthaniseur ou être injecté dans le réseau de transport et de distribution de gaz naturel et distribué dans une station-service reliée à ce réseau.

Une part du biométhane produit sur le territoire national ne peut cependant pas être injectée dans le réseau, pour des problématiques d'éloignement ou de manque de capacité des réseaux. Ce potentiel est estimé à environ 1 à 2 térawatt-heure (TWh) d'ici 2023¹⁰². Avec une production moyenne de 20 GWh par projet.

1.1.3. Développement des infrastructures de carburants alternatifs

Le développement des carburants alternatifs et en particulier du GNV/bioGNV représente un levier important pour la transition et la « décarbonation » du secteur des transports, en particulier celles du transport routier et du transport fluvial. En effet, ce carburant permet de limiter la dépendance du secteur à l'égard du pétrole tout en diversifiant les sources d'énergies. Il permet également d'atténuer l'impact environnemental des déplacements et représente une opportunité forte pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et des émissions sonores.

Il convient de donner de la visibilité aux entreprises sur la transition énergétique pour faciliter les investissements dans la technologie des véhicules au GNV. Dans le cadre de la

¹⁰⁰ Source : Tableau de bord du biométhane injecté dans les réseaux de gaz - Premier trimestre 2018 (Soes)

¹⁰¹ Source : article L. 100-4, paragraphe I.4 et article L. 141-1 du code de l'énergie

¹⁰² Sources : contributions du Club Biogaz ATEE et de la société Cryo Pur lors de l'atelier Biogaz 2017 - Révision de la PPE

transposition de la directive 2014/94 sur les carburants alternatifs, le cadre d'action national pour le développement de des infrastructures de carburants alternatifs¹⁰³ a été construit en cohérence avec la Stratégie de développement de la mobilité propre introduit par l'article 40 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Il définit notamment les objectifs minimaux de déploiement des infrastructures de distribution du GNV ouvertes au public aux horizons 2020 et 2025 : 80 points de ravitaillement en GNC en 2020, 115 au 31 décembre 2025, dont environ 70 le long des axes ou dans les aires urbaines du réseau transeuropéen de transport (RTE-T central), et 25 points de ravitaillement en GNL le long du réseau RTE-T central au 31 décembre 2025. Ces objectifs ont été atteints.

La différence de fiscalité et le suramortissement donnent un avantage à la filière, et soutiennent de manière indirecte le développement des infrastructures de ravitaillement en augmentant le besoin via le parc de véhicules. En parallèle, le soutien direct aux infrastructures de ravitaillement en GNV s'est fait principalement par l'appel à projets « Solutions intégrées de mobilité GNV » lancé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) visant au développement d'une infrastructure de ravitaillement en lien avec une flotte de véhicules. Huit projets ont été retenus, permettant la création de 100 nouvelles stations d'approvisionnement en GNV dans les 4 prochaines années sur le territoire national, associée à la mise en service de plus de 2100 véhicules équivalent poids lourds dédiés au transport de marchandises. Ils représentent plus de 381 M€ d'investissements dont 30 M€ d'aides de l'État. Il est indispensable de prolonger l'effort de soutien et de permettre :

- dans les zones éloignées du réseau de gaz, le déploiement à grande échelle de points de ravitaillement GNV et en BioGNV ;
- à proximité des réseaux de gaz, le raccordement des stations GNV au réseau de transport de gaz, afin de profiter des hautes pressions du réseau national, en amont des réseaux locaux de distribution.

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

1.2.1. Objectifs de politique énergétique justifiant le soutien au développement des infrastructures de recharge en GNV/bioGNV

La politique européenne dans le domaine de l'énergie s'est fortement développée depuis les années 1990. En particulier, plusieurs textes européens ont fixé des objectifs pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et augmenter l'énergie produite avec des énergies renouvelables.

¹⁰³ Transmis à la Commission européenne en février 2017. Il a fait l'objet d'une large concertation et d'une consultation du public.

En 2014, les États se sont accordés sur des objectifs d'ici 2030 de 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'Union européenne.

Le « paquet européen pour une énergie propre », dit 4^{ème} paquet, ensemble de directives et règlements en cours de négociation, prévoit les dispositions permettant d'atteindre ces objectifs.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) fixe le cadre de la politique de l'énergie. Ce cadre est très large, la programmation pluriannuelle de l'énergie doit notamment :

- favoriser l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte ;
- assurer la sécurité d'approvisionnement et réduire la dépendance aux importations ;
- préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire.

La LTECV reprend les engagements européens et propose des objectifs nationaux ambitieux sur le plan énergétique, tels que :

En 2020 :

- moins 20 % d'émissions de gaz à effet de serre (par rapport aux émissions de 1990) ;
- 23 % de la consommation d'énergie d'origine renouvelable.

En 2030 :

- moins 40 % d'émissions de gaz à effet de serre (par rapport à 1990) ;
- moins 30 % de consommation d'énergie fossile primaire (par rapport à 2012) ;
- 32 % de la consommation d'énergie d'origine renouvelable, dont 10 % de la consommation finale de gaz doivent être d'origine renouvelable ;

En 2050 : moins 75 % d'émissions de gaz à effet de serre (par rapport à 1990).

La transposition de la directive 2014/94 sur les carburants alternatifs, avec la publication du Cadre d'Action National pour les Carburants alternatifs et du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 portant diverses mesures réglementaires sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, viennent donner les premières bases réglementaires et les premiers objectifs de développement des infrastructures nécessaires. Ils permettent de contribuer à la réduction de l'impact environnemental du secteur des transports et à l'atteinte de l'objectif de limiter le réchauffement climatique prévu dans l'Accord de Paris.

Le Plan climat adopté en juillet 2017 a adopté comme objectif l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) donne les grandes

orientations pour l'atteindre. L'énergie a une place prépondérante au regard des enjeux climatiques : en 2016, la consommation d'énergie représentait 74 % des émissions de gaz à effet de serre françaises. C'est pourquoi le respect de cet objectif dépend de la capacité de la France, entre autre, à remplacer toutes les énergies fossiles par des énergies n'émettant pas de gaz à effet de serre.

1.2.2. Encadrement du développement des infrastructures de recharge en GNV/bioGNV

Concernant la production de BioGNV éloignée du réseau gazier, le droit existant n'autorise pas l'État à la soutenir financièrement. Seule la production de biométhane injecté dans le réseau de gaz naturel peut être soutenue.

Concernant le raccordement des stations GNV, l'article L. 453-1 du code de l'énergie en vigueur dispose que le raccordement d'un site de consommation de gaz naturel « s'effectue en priorité sur le réseau public de *distribution*, sauf si l'importance du volume de consommation envisagé ne permet pas le raccordement sur ce réseau. Dans ce cas, le raccordement du consommateur peut, sous réserve de l'accord du gestionnaire du réseau de distribution, s'effectuer sur le réseau de *transport* ».

Actuellement, la vente de biogaz est régie par les articles L. 446-1 et suivants du code de l'énergie. Huit arrêtés et décrets ont été pris en novembre 2011 pour spécifier les conditions d'application de l'obligation d'achat du bio-méthane. Certains ont été modifiés depuis pour permettre la double valorisation du biogaz (électricité et gaz naturel) ou pour autoriser la production de biométhane à partir des boues des stations d'épuration.

Les producteurs de biométhane ont la faculté de choisir leur acheteur. Des acheteurs de dernier recours sont prévus. Leur liste a été fixée par l'arrêté du 4 juin 2012. Des garanties d'origine (GO) sont associées à l'injection de biométhane dans le réseau.

L'acheteur est subrogé au producteur dans son droit à obtenir la délivrance des GO :

- s'il valorise les garanties d'origine qu'il détient sous forme de gaz (vente des GO à une contrepartie ou vente à certains de ses clients de « gaz vert »), 75 % du produit de cette vente sont affectés à la réduction des charges de service public ;
- s'il les valorise sous forme de carburant, il conserve la totalité du produit de la vente.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il convient de travailler au développement de la filière GNV/bioGNV, à travers le développement de son réseau de distribution et de compléter les dispositifs de soutien

économique au biométhane utilisé directement comme carburant. En effet, le biométhane ne bénéficie aujourd'hui d'un soutien que s'il est injecté dans un réseau de gaz naturel. La valorisation du biométhane non injectable est un moyen complémentaire de production de biométhane et permet de répondre aux ambitions de la PPE pour le biométhane et le GNV.

La France possède un potentiel conséquent de production de biométhane encore sous-exploité : Sur les 36 000 communes françaises, 26 000 ne sont pas raccordées actuellement au réseau de gaz naturel. Ces communes concentrent la biomasse « méthanisable » (90 % en zone agricole) et n'exploitent donc pas ce potentiel de production de biométhane¹⁰⁴.

Actuellement le biométhane non injectable localement est transporté par camion et injecté plus loin : En l'absence de mesures de soutien au biométhane non injecté, la filière s'est orientée vers l'injection indirecte portée, à savoir le transport par camions du biométhane de l'installation de production vers un point d'injection. Le bilan global (énergie consommée et GES émis) est moins favorable qu'une utilisation directe dans un périmètre restreint autour de l'installation de production, en réduisant le transport et la chaîne de transformation (étapes de compression et/ou liquéfaction moins nombreuses).

L'essor de la filière de production du « biométhane non injectée dans le réseau de gaz naturel » nécessite de construire un cadre incitatif propice aux investissements, – un tel cadre étant déjà en place pour la filière du « biométhane injecté dans le réseau de gaz naturel ».

Par ailleurs, le raccordement d'une station GNV si elle est raccordée au réseau de gaz, doit obligatoirement être effectué au réseau de distribution de gaz naturel, si celui-ci n'est pas saturé conformément à l'article L. 453-1 du code de l'énergie. Pour accélérer le développement des stations de GNV/bioGNV, il est proposé d'élargir les possibilités de raccordement au réseau de *transport* de gaz naturel.

En effet, la pression de stockage dans un réservoir de véhicule GNV est de 200 bars. Celle des réseaux de gaz naturel est plus faible : autour de 45 bars pour les réseaux de transport et 4 à 16 bars pour les réseaux de distribution (d'après un guide établi par la Fédération nationale des collectivités concédantes et Régies et gaz réseau distribution France). Les stations d'avitaillement sont en conséquence munies de compresseurs pour assurer le remplissage du réservoir, équipement cher qui constitue une composante importante du coût d'investissement dans une station. De ce fait, le choix de raccorder une station GNV au réseau de transport de gaz naturel plutôt qu'à un réseau de distribution peut s'avérer économiquement avantageux puisqu'il admet une pression plus élevée se traduisant par une baisse du coût du poste de compression (baisse du coût d'investissement mais aussi des coûts de fonctionnement - baisse de la consommation électrique en particulier).

¹⁰⁴ Les études des exploitants de réseaux montrent que 40 % des projets de production de biométhane ne peuvent pas injecter dans le réseau pour des raisons techniques (seuils d'odorisation, pression, coût du raccordement) et géographiques (éloignement du réseau, capacité du réseau).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'essor de la filière de production de bioGNV sur l'ensemble du territoire nécessite de construire un cadre propice aux investissements.

Le cadre actuel n'est pas adapté au développement de méthaniseurs dans les zones qui ne permettent pas une injection directe dans le réseau de gaz naturel et qui doivent par conséquent réaliser des investissements supplémentaires de compression ou liquéfaction, de comptage, d'analyse et de stockage qui ne sont pas pris en compte dans le tarif fixé pour le biométhane injecté.

Il importe donc que le dispositif donne une bonne visibilité et une garantie suffisante aux acteurs potentiels.

Par ailleurs pour faciliter le raccordement des stations de GNV au réseau, il est proposé de donner une possibilité de raccordement au réseau de *transport* de gaz naturel afin de réduire les coûts de compression du GNV qui sont plus élevés en cas de raccordement au réseau de *distribution* de gaz naturel.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Afin d'atteindre les objectifs poursuivis, il est prévu deux dispositifs :

- une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en place un mécanisme de soutien aux installations de production de biogaz non injecté. Dans les zones éloignées du réseau gazier, l'utilisation directe (sans injection dans le réseau de gaz naturel) du biogaz répond aux ambitions de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en favorisant les circuits courts. C'est pourquoi, le développement de cette filière appelle à une mise en place d'une compensation tarifaire adaptée. Elle pourrait couvrir l'investissement dans les installations de traitement du biogaz et de logistique dédiée. Le soutien pourrait être réalisé par un système d'appel d'offre ou par des contrats de gré à gré, afin de s'adapter à la spécificité de chaque installation ;
- une mesure de dérogation pour les stations de GNV, à l'obligation fixée par la loi de se raccorder en priorité au réseau de distribution de gaz naturel.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

S'agissant des mesures prises par voie d'ordonnance, l'analyse fine de leurs incidences sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts, sociaux, économiques et financiers, seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'habitation à légiférer par ordonnances visant, à prévoir un mécanisme de soutien aux installations de production de biogaz non injecté dans les réseaux de gaz naturel et dont les caractéristiques permettraient son injection potentielle, devrait impliquer une modification du code de l'énergie.

Par ailleurs, la mesure envisagée modifie l'article L. 453-1 du code de l'énergie.

Le dispositif d'aide mis en place pour le soutien au biométhane devra être notifié à la commission européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS POUR LES ENTREPRISES

4.2.1. Soutien à la production de bioGNV non injecté dans le réseau de gaz

La mise en œuvre d'un dispositif de soutien pour le biométhane non injecté permettrait de rassurer les investisseurs et de déclencher la réalisation des projets d'installation. Le biométhane non injecté se positionnera en complément de la filière du biométhane injecté, pour laquelle un dispositif de soutien est déjà en place.

4.2.2. Faciliter le raccordement de stations GNV aux réseaux de gaz naturel

La possibilité de se raccorder au réseau de transport de gaz naturel pourrait améliorer les perspectives économiques de certains projets de station GNV, et faciliter ainsi leur réalisation. Le développement de nouvelles stations de ravitaillement a un effet positif sur l'ensemble de la filière GNV.

Permettre aux stations de GNV, pour lesquelles les volumes de consommation attendus ne justifient pas d'un raccordement au réseau de transport en application de l'article L. 453-1 du code de l'énergie, d'avoir un raccordement direct au réseau de transport de gaz, permettrait au gestionnaire d'une station GNV de profiter de la pression du réseau de transport pour réduire ses dépenses pour compresser le gaz à 200 bars. Cela permettrait donc une économie et tendrait, sous réserves que cette économie soit supérieure au surcoût du raccordement au réseau de transport, à réduire le coût du GNV par rapport à son principal concurrent qui est le gazole. A titre d'exemple la Commission de régulation de l'énergie (CRE) estime qu'un raccordement au réseau de transport permettra une économie cumulée de l'ordre de 500 K€ sur une durée de 20 ans pour la station de ravitaillement de bus de Gennevilliers.

4.3. IMPACTS BUDGÉTAIRES POUR L'ÉTAT

4.3.1. Soutien à la production de bioGNV non injecté dans le réseau de gaz

Les installations de méthanisation qui injectent leur production dans un réseau de gaz naturel peuvent bénéficier d'un dispositif d'obligation d'achat à un tarif qui varie en fonction de la capacité maximale de production et de la nature des intrants utilisés pour produire le biométhane. Le coût d'achat pour le biométhane injecté est de l'ordre de 100 €/MWh aujourd'hui.

Les conclusions chiffrées de l'étude économique menée par la filière¹⁰⁵ indiquent que le besoin de soutien unitaire pour le biométhane non injecté devrait être supérieur, de l'ordre de 120 €/MWh.

4.3.2. Faciliter le raccordement de stations GNV aux réseaux de gaz naturel

La possibilité pour certaines stations GNV de se raccorder au réseau de transport n'a pas d'impact budgétaire : les démarches administratives se limiteront à la transmission de quelques informations par le demandeur et par un traitement par la CRE, avec un nombre de demandes très limité, estimé à moins de 5 demandes par an.

4.4. IMPACTS BUDGÉTAIRES POUR LES PARTICULIERS

Le raccordement de stations GNV aux réseaux de gaz naturel implique une réduction de l'assiette des consommateurs raccordés à un réseau de distribution et donc, par le biais du mécanisme de couverture des coûts, une augmentation du tarif d'utilisation de ce réseau pour les autres consommateurs de gaz naturel (entreprises et particuliers).

Un encadrement de la possibilité de raccordement des stations GNV au réseau de transport de gaz naturel est proposé afin de s'assurer que cette option ne soit utilisée que lorsqu'elle est économiquement pertinente (en tenant compte notamment de la longueur de raccordement, des pressions des réseaux de distribution et de transport, des ventes prévisionnelles de la station) et limiter ainsi l'impact sur les consommateurs.

¹⁰⁵ ATEE, club Biogaz, mai 2016, Note de synthèse relative à la mise en place d'un tarif pour le biométhane non injecté.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Commission de régulation de l'énergie ainsi que les principaux opérateurs du réseau gazier ont été consultés (consultations préliminaires qui ne sont pas traduites par la publication d'avis formels).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

L'habilitation à légiférer par ordonnance vaut pour un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Les conditions d'application de la mesure sur le raccordement des stations GNV au réseau de transport de gaz naturel seront déterminées par décret, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, conformément aux dispositions de l'article L. 134-10 du code de l'énergie.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois est sollicité pour élaborer et adopter l'ordonnance. Ce délai se justifie notamment par le caractère innovant du dispositif de soutien envisagé et par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROMOTION DES USAGES PROPRES ET À LA LUTTE CONTRE LA CONGESTION

Article 26 – Forfait mobilité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Lors de son discours du 1^{er} juillet 2017 à Rennes, le Président de la République a démontré la nécessité de renouveler la politique de transports de notre pays, afin de mieux répondre aux besoins des populations, de tirer le meilleur parti de toutes les offres existantes ou émergentes, de résoudre les problèmes de financement et d'accélérer la transition écologique du secteur.

Pour construire cette nouvelle politique, une grande concertation a été lancée le 19 septembre 2017 en présence du Premier ministre : les Assises nationales de la mobilité. Durant trois mois, celles-ci ont permis de préparer les grands choix en matière de mobilités qui sont traduits dans le projet de loi d'orientation des mobilités

Lors de la clôture des Assises de la mobilité le 13 décembre 2017, la ministre chargée des transports a affirmé qu'il fallait "se doter d'une réelle politique vélo".

Le vélo est certainement le mode de déplacement le plus pertinent pour les trajets de moins de 5 km. Or aujourd'hui, la part modale du vélo dans les trajets domicile-travail plafonne à 2 % alors que 75 % des trajets de moins de 5km pour aller au travail se font en voiture¹⁰⁶. Il s'agit donc de mettre en place un mécanisme incitant les salariés à délaissier leur voiture pour utiliser des modes de déplacements plus vertueux, et en particulier le vélo.

L'article 50 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a instauré une indemnité kilométrique vélo (IKV).

Le décret n° 2016-144 du 11 février 2016 relatif au versement d'une indemnité kilométrique vélo par les employeurs privés a fixé le montant de cette indemnité à 25 centimes d'euro par kilomètre.

Le principe de cette indemnité est le versement par l'entreprise d'une indemnité pour des déplacements domicile-travail qui seraient effectués en vélo, sur une base de 25 centimes d'euro par kilomètre. Cette indemnité n'est pas soumise aux cotisations sociales ni à l'impôt sur le revenu, et est plafonnée à 200 € par an. Cependant, cette indemnité est aujourd'hui

¹⁰⁶ Insee Première n° 1629, janvier 2017.

facultative et non cumulable avec le remboursement des abonnements de transports en commun pris en charge par l'employeur.

Cette indemnité a cependant été mise en place dans un certain nombre d'organismes publics et d'entreprises privées, ce qui permet d'en tirer un premier bilan¹⁰⁷. Ainsi, là où elle a été appliquée, l'indemnité a permis de voir passer la part du vélo dans les déplacements domicile-travail en moyenne de 3 % à 6 %. Chez les salariés nouvellement usagers du vélo, une baisse de 15 % des arrêts maladie a été observées, et par effet rebond, les bénéfices sur la santé de ces salariés entraînent des économies pour la sécurité sociale qui ont été estimées à 126 € par an et par salarié. Il semble donc que la mise en place de l'IKV a plus que rempli ses objectifs, en ayant de plus des effets positifs non attendus.

Le bilan très positif de l'utilisation de l'IKV montre l'intérêt qu'il y a à généraliser le dispositif, et d'en profiter pour y ajouter le covoiturage, autre mode de transport plus écologique que la voiture personnelle, mais qui ne fait pas aujourd'hui l'objet d'incitations fiscales.

Pour les employeurs publics, seuls les ministères chargés de l'environnement et du logement ont été autorisés, par le décret n° 2016-1184 du 31 août 2016¹⁰⁸, à mettre en œuvre le dispositif, à titre expérimental pour une durée de deux ans.

Cette expérimentation a fait l'objet d'une évaluation positive effectuée par le CEREMA, publiée le 1^{er} mars 2018, sur le fondement d'un questionnaire proposé aux agents du ministère, renseigné par plus de 2 000 agents dont 1 200 souhaitaient bénéficier de la mesure. Il en ressort que le nombre d'agents utilisant quotidiennement ou quasi-quotidiennement le vélo pour se rendre au travail a augmenté de près de 25 % ; cette augmentation atteint même 50 % chez les agents sollicitant l'attribution de l'IKV dans le cadre de déplacements intermodaux, à savoir les usagers dont le trajet domicile-travail s'effectue en plusieurs modes de transport successifs. Plus de 60 % des bénéficiaires initialement non cyclistes utilisaient auparavant la voiture individuelle. Cette expérimentation est prolongée jusqu'au 31 décembre 2019 par le décret n° 2018-716 du 3 août 2018¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Assemblée Nationale, Pour une généralisation de l'Indemnité Kilométrique Vélo : 1,4 million de salariés cyclistes en 2022 ! , Rapport remis le 20 décembre 2017 à Élisabeth Borne, Ministre des Transports.

¹⁰⁸ Décret n° 2016-1184 du 31 août 2016 instituant à titre expérimental une prise en charge de l'indemnité kilométrique vélo prévue à l'article L. 3261-3-1 du code du travail relative aux trajets effectués à vélo par les agents relevant des ministères chargés du développement durable et du logement ainsi que de leurs établissements publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

¹⁰⁹ Décret n° 2018-716 du 3 août 2018 portant prolongation de l'expérimentation instituant une prise en charge de l'indemnité kilométrique vélo prévue à l'article L. 3261-3-1 du code du travail relative aux trajets effectués à vélo par les agents relevant des ministères chargés du développement durable et du logement ainsi que de leurs établissements publics.

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

Il existe aujourd'hui divers dispositifs qui prévoient la prise en charge par l'employeur des frais de déplacement entre domicile et travail :

- prise en charge des abonnements de transport en commun ou personnels : obligation de prise en charge des frais de transports publics¹¹⁰ ; possibilité de prise en charge des frais de transports personnels¹¹¹ ; conditions de prise en charge des frais de transports publics¹¹² ; conditions de prise en charge des frais de transports personnels¹¹³ ; exonération de cotisations sociales¹¹⁴ ; exonération fiscale¹¹⁵ ;
- possibilité d'instituer par accord collectif une prime pour les frais de carburant, indemnités kilométriques étendues au vélo par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *etc.* ;
- l'indemnité kilométrique vélo, prévue à l'article L. 3261-3-1 du code du travail, donne la possibilité à un employeur de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par ses salariés pour leurs déplacements à vélo ou à vélo à assistance électrique entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Le montant de l'indemnité kilométrique a été fixé par barème à 0,25 € par kilomètre¹¹⁶.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le cadre juridique actuel ne reconnaît que faiblement la possibilité de se déplacer à vélo et en co-voiturage. Les dispositions relatives à l'indemnité kilométrique vélo sont complexes dans leur mise en œuvre (avec un décompte kilométrique qui ne peut être que déclaratif), ce qui entraîne des frais de gestion importants alors que les versements sont de faible montant.

¹¹⁰ Article L. 3261-2 du code du travail.

¹¹¹ Articles L. 3261-3 à L. 3261-4 du code du travail.

¹¹² Articles R. 3261-1 à R. 3261-10 du code du travail.

¹¹³ Articles R. 3261-11 à R. 3261-15-2 du code du travail.

¹¹⁴ Articles L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

¹¹⁵ Articles 79 à 81 ter du code général des impôts ; circulaire du 28 janvier 2009 relative aux frais de transport entre la résidence habituelle et le lieu de travail des salariés.

¹¹⁶ Décret n° 2016-144 du 11 février 2016 relatif au versement d'une indemnité kilométrique vélo par les employeurs privés ;

Décret n° 2018-716 du 3 août 2018 portant prolongation de l'expérimentation instituant une prise en charge de l'indemnité kilométrique vélo prévue à l'article L. 3261-3-1 du code du travail relative aux trajets effectués à vélo par les agents relevant des ministères chargés du développement durable et du logement ainsi que de leurs établissements publics.

Afin de limiter les inégalités de traitement entre les modes de transport, il est proposé de créer un « forfait mobilité » pour les salariés des secteurs privé et public. Ce soutien, ne se limiterait plus au transport en commun ou au vélo en libre-service mais à l'ensemble des modes de transports vertueux.

Le vélo et le covoiturage présentent des externalités très positives en comparaison de la voiture thermique individuelle. En effet, l'usage du vélo présente pour les utilisateurs un bénéfice individuel de gains de mortalité mais il présente également pour l'ensemble de la société un bénéfice en matière de santé publique. En effet, le vélo ne génère pas de gaz à effet de serre, ne consomme pas d'énergies fossiles et constitue une prévention primaire et secondaire efficace contre les affections non transmissibles, notamment les maladies chroniques (diabète, hypertension, cancers du sein ou du côlon, etc.). À ce titre, il contribue à diminuer les coûts pour l'assurance maladie. Il permet également de limiter les émissions de CO₂ et d'améliorer l'attractivité des villes en diminuant la congestion et les émissions polluantes. Quant au covoiturage, il présente l'un des meilleurs potentiels de réduction des émissions de CO₂ dans les zones périurbaines (jusqu'à 30 %), pour un coût très faible et des gains économiques importants pour les ménages.

Enfin, le vélo (21 centimes du km) et le covoiturage (dont le coût est fonction du taux d'occupation du véhicule) sont nettement plus économiques que la voiture individuelle (41 centimes du km, hors coût de l'accidentalité routière et constituent des outils incontournables pour résorber les fractures sociales et territoriales de la mobilité. On constate en effet que l'étalement urbain contribue à mettre aux franges des agglomérations des populations précarisées qui n'ont pas accès à un réseau de transports publics leur permettant de se rendre jusqu'à un emploi ; or, le coût total d'un véhicule motorisé (3 500 € annuels en moyenne) interdit la multi-motorisation des ménages, réduisant la mobilité professionnelle et la vie sociale des membres motorisés. La pratique du covoiturage, en tant que pratique vertueuse au niveau social et environnemental doit être encouragée. Aussi, il convient de créer des incitatifs financiers pour les entreprises, déjà en première ligne pour encourager le covoiturage dans le cadre des plans de mobilité.

Il est ainsi nécessaire d'adopter des dispositions législatives pour étendre les dispositifs fiscaux incitatifs existants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est donc d'accompagner l'évolution des usages et de l'offre de mobilité ainsi que de promouvoir les modes vertueux de transports comme le vélo et le covoiturage.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Cette mesure prévoit de créer un « forfait mobilité » facultatif pour le privé et le public. Son montant annuel serait de 400 € maximum pour les salariés venant à vélo, de 400 € maximum

pour ceux effectuant un trajet en covoiturage en tant que passager. Les dispositions relatives au remboursement des abonnements de transports en commun resteraient inchangées. Le « forfait » serait exonéré de charges sociales et d'impôt sur le revenu.

Mode	Versement facultatif	Exonération de charges sociales et d'impôt sur le revenu
Vélo ou covoiturage	Forfait annuel de 400 € maximum (pour le passager du covoiturage)	Oui

Cette option a été privilégiée par rapport à la mise en place d'une indemnité kilométrique « vélo » rendue obligatoire car (i) elle présente l'avantage de se fonder sur les coûts réels des trajets effectués à vélo ou en covoiturage et non sur un barème établi par l'administration et (ii) elle permet de disposer d'un dispositif universel, flexible et multimodal d'incitation à utiliser les mobilités vertueuses.

Le montant de 400 € est justifié par le fait que certains usagers de vélo et de covoiturage engagent effectivement ce montant par an (voire le double) quand ils parcourent des distances plus élevées que la moyenne. Il permet par ailleurs, aux employeurs qui ont mis en œuvre l'IKV de la poursuivre, tout en allant au-delà du montant actuel de déductibilité (limite constatée du dispositif actuel).

L'autre option envisagée était de rendre ce forfait obligatoire ; cette option a été écartée pour laisser le choix aux employeurs de s'engager dans la démarche.

Par ailleurs, l'État généralisera la mise en place du forfait mobilité durable pour ses agents d'ici 2020, à hauteur de 200 €/an, et encouragera l'ensemble des employeurs à s'inscrire dans cette dynamique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Cette mesure implique la modification de dispositions de l'article L. 3261-3-1 du code du travail, du b du 19° ter de l'article 81 du code général des impôts et du e du 4° du III de l'article L. 136-1-1 code de la sécurité sociale.

4.2. IMPACT ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS POUR LES ENTREPRISES

L'évaluation de l'impact économique de la mesure a permis d'établir un bilan par acteur et un bilan socioéconomique (pour l'ensemble des acteurs). Ce bilan est effectué dans l'hypothèse

où 30 % des salariés du secteur privé se voient proposés par leur entreprise un forfait mobilité d'un montant moyen de 200€¹¹⁷. Cette hypothèse peut être considérée comme un point de passage à court terme, avec comme perspective à moyen terme une augmentation progressive du nombre d'entreprises proposant le forfait mobilité compte tenu des effets incitatifs produits par l'ensemble des dispositifs encourageant en particulier l'utilisation du vélo :

BILAN PAR ACTEUR (M€)	Volet vélo	Volet covoiturage	Total
Hausse trafic vélo	53,8%	-0,5%	53,3%
Hausse trafic covoiturage	-0,7%	10,7%	10,0%
Gains associés aux externalités	174,4	71,9	246,3
Gain pour les entreprises	-9,7	22,2	-32,0
Gain AOM	9,7	33,4	43,0
Gains URSSAF	-25,9	67,1	-93,0
Gain Etat	-3,9	7,5	-11,4
Gain usagers	64,8	107,6	172,3
Baisse COFP	-5,0	10,3	-15,3
TOTAL	204,3	105,7	309,9

NB : Le tableau ne prend pas en compte la mise en œuvre du forfait par la fonction publique. L'État a prévu de mettre en œuvre ce dispositif pour l'ensemble de ses agents et les gains associés n'ont pas été intégrés ici.

Les résultats de cette étude sont repris par la suite.

Dans ce scénario, les trafics vélo et covoiturage augmenteraient respectivement de 120 et 110 millions de km (les pourcentages de variation des trafics indiqués dans le tableau ci-dessus se réfèrent aux trajets domicile-travail estimés actuellement pour ces deux modes). Il y aurait environ 80 000 employés à vélo et 30 000 employés covoiturant supplémentaires. Le bilan pour la collectivité (i.e. pour la société) est positif de l'ordre de 90 M€. La mesure serait donc efficace en termes de report modal tout en générant d'autres bénéfices, et serait bénéfique pour la collectivité. Pour rappel, ces montants correspondent à une situation où 30 % des salariés auraient la possibilité de bénéficier d'un forfait mobilité de 200€ en moyenne. Concernant les entreprises, les impacts totaux d'un forfait moyen de 200€ sont :

- 23 M€ de versement des forfaits mobilité, en supposant un taux d'intégration partielle de 50 % du coût du forfait dans l'enveloppe consacrée par l'entreprise aux augmentations de rémunération ;
- 15 M€ de baisse de coûts directs : baisse d'impôts de société, baisse des autres remboursements transports sur les parts modales d'origine (voiture, transports en commun), coût d'arrêts maladie évités, baisse du besoin en places de stationnement.

Le surcoût entraîné pour les entreprises serait de l'ordre 10 M€ (soit 0,0012 % de la masse salariale), ce qui prend en compte les gains de productivité, ainsi que les économies pouvant être faites sur les indemnités de frais réels liés à l'utilisation de la voiture, ou bien au report depuis les réseaux de transports en commun.

¹¹⁷ Valeur moyenne, certaines entreprises pouvant proposer un montant supérieur, d'autres un montant inférieur.

Ainsi, si la mesure entraîne bien un surcoût pour les entreprises au cas où elles choisissent de la mettre en place, il est raisonnable de penser que ces coûts seraient tout à fait supportables, si on les compare à d'autres postes, tels que les indemnités de « frais réels », qui représente 50 à 100 fois le montant en jeu ici (2 Md€ par an selon le rapport parlementaire précédemment cité). Par ailleurs, la mise en place est facultative.

Au 1^{er} juin 2018, 121 employeurs (dont 9 collectivités) se sont déclarés à l'observatoire de l'IKV, représentant 167 200 salariés, dont 7450 bénéficiaires déclarés.

Pour mettre en place l'IKV, la première étape consiste en la signature d'un accord entre l'employeur et les représentants du personnel. Le chef d'entreprise peut également prendre une décision unilatérale après avoir consulté le comité d'entreprise ou les délégués du personnel. L'Ademe et le Club des villes et territoires cyclables ont mis en place un mode d'emploi à destination des employeurs pour la mise en place de l'IKV¹¹⁸.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités bénéficieraient indirectement de la mise en place de cette mesure par l'ensemble des entreprises. En complément de la baisse de l'usage de la voiture individuelle, cette mesure pourrait participer à un désengorgement des transports en commun, et permettre soit d'adapter l'offre en conséquence, soit de rendre ces transports plus attractifs grâce à une amélioration du confort.

Selon l'évaluation mentionnée plus haut, si 30 % des entreprises mettent en place un forfait de 200€, le bénéfice dégagé par les autorités organisatrices de la mobilité serait de l'ordre de 10 M€. Ce gain est associé à la moindre hausse des besoins en transports collectifs du fait d'une pratique accrue du vélo. Il correspond au coût évité de fourniture de ces services de transport.

Par ailleurs, les collectivités, en tant qu'employeurs, ont la possibilité de proposer le forfait mobilité. Une évaluation ad hoc a été effectuée par le CGDD concernant le coût associé. En supposant que 30 % des employés de l'ensemble des collectivités territoriales se voient proposer le forfait mobilité, ce coût est de l'ordre de 5 M€. Ce montant inclut le coût brut du forfait dont est déduite l'économie liée à la réduction du nombre d'arrêts maladie.

4.4. IMPACT SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'IKV est exonérée de cotisations sociales. En théorie cette mesure est donc neutre pour la Sécurité sociale. Cependant, selon une étude de 2013 de la Coordination interministérielle pour le développement et l'usage du vélo (CIDUV) citée dans le rapport parlementaire sur l'IVK, ainsi que l'évaluation faite, la pratique du vélo contribuerait à une baisse des arrêts maladie de 15 %. Si l'on ajoute l'ensemble des effets positifs sur la santé de la pratique du

¹¹⁸ http://www.villes-cyclables.org/modules/kameleon/upload/1IKV_MDP.pdf.

vélo, cette mesure serait alors vectrice d'économie pour la sécurité sociale. Ainsi, des travaux de la Fabrique écologique qui s'appuient sur une méthodologie développée par l'OMS¹¹⁹ évoquent d'une économie pour la Sécurité Sociale de l'ordre de 634 € par an et par personne.

Toutefois, les entreprises peuvent réagir à ce surcoût en atténuant une augmentation de salaire ultérieure, à hauteur de la totalité du montant que représente le forfait ou d'une partie seulement. Dans ce cas, cela se traduit par une variation du coût du travail supporté par les entreprises, égal au transfert entre forfait et salaire modulé par le différentiel de leurs taux respectifs de cotisations sociales. Les effets sur l'IS doivent également être pris en compte. Cela aura également un effet négatif pour les organismes de l'URSSAF qui perdront des cotisations sociales sur salaire.

Sur ces bases, les pertes pour la sécurité sociale, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre par une partie des entreprises regroupant 30 % des salariés d'un forfait à hauteur de 200 € en moyenne, est estimée à environ 30 M€ par an.

4.5. IMPACT SUR L'ÉTAT

L'évaluation¹²⁰ faite de l'impact pour l'État de la mesure est décomposée comme suit :

- l'impact indirect de la mesure si 30 % des entreprises la mettent en œuvre, dont l'évaluation est relatée plus haut.

Comme indiqué plus haut, si 30 % les entreprises mettaient en place un forfait moyen de 200 € en moyenne, l'État est perdant financièrement (-3 M€) compte tenu des baisses d'IR et d'IS et malgré les gains en TVA. Les pertes sont atténuées en partie du fait qu'une partie des employés (supposée de 50 %) auparavant en voiture et bénéficiant du forfait mobilité renonce à la réduction d'impôt dite des « frais réels » associés à leur voiture pour les kilomètres dorénavant effectués à vélo ou en covoiturage.

- l'impact direct de la mesure pour l'État en tant qu'employeur.

Une évaluation complémentaire à la précédente a été réalisée par le CGDD pour estimer ce coût direct : la mise en place d'un forfait de 200 € pour les fonctions publiques d'État et hospitalière coûterait 30 M€ par an. Ce montant inclut le coût brut du forfait dont est déduite l'économie liée à la réduction du nombre d'arrêts maladie.

L'État généralisera la mise en place du forfait pour ses agents d'ici 2020, à hauteur de 200 €/an.

¹¹⁹ *Health economic assessment tools (HEAT) for walking and for cycling*, 2011.

¹²⁰ Dans le cadre d'une étude réalisée pour l'administration en 2018.

4.6. IMPACT SUR LES PARTICULIERS

Contrairement à une idée reçue, l'usage du vélo n'est pas gratuit ou quasi-gratuit. En effet, pour utiliser un vélo quotidiennement et se rendre au travail en toute sécurité quels que soient le temps et la luminosité, il est nécessaire d'avoir un vélo fiable et confortable, avec les équipements complémentaires adaptés (antivol, cape de pluie, équipements lumineux...) et de bien l'entretenir. Le vol de vélo réduit par ailleurs la durée d'amortissement pratique du vélo.

L'usage d'un vélo tous équipements compris de valeur totale de 700 €, amorti sur 5 ans et de 100 € de frais d'entretien, aboutit à un coût annuel moyen de 240 €, soit environ 16 ct€/km.

La FNAUT a publié en 2013 une étude « Dépenses supportées par les voyageurs selon les différents modes de transport. (FNAUT, 13 juin 2013) », portant sur l'ensemble des dépenses supportées par les voyageurs par mode. Cette étude macro-économique donne pour l'usage du vélo 15,3 ct€/km, soit 223 € par an.

Tableau – Étude FNAUT dépenses supportées par les voyageurs :

Achat véhicule	1 361 M€
Pièces détachées et accessoire	119 M€
Total	1 480 M€
Voyageur kilomètre	9,7 milliards de voyageurs km
Dépenses par voyageur km	15,3 ct€ par voyageur km
<i>Source : ENTD, 2008</i>	

Les usagers du vélo sont largement bénéficiaires de cette mesure. Selon le CGDD, leur avantage se chiffre à plus 50 M€. L'analyse utilise la méthode dite du surplus qui tient compte, de façon globalisée, non seulement des aspects financiers pour l'usager mais également d'autres aspects entrant en ligne de compte dans ses choix (inconfort, aspects psychologiques, etc.). Le surplus dégagé par la pratique du vélo et du covoiturage n'est que partiellement réduit par la répercussion en baisse de salaires, qui est elle-même atténuée par des gains relatifs en impôt sur le revenu (IR).

Ils bénéficieront de cette nouvelle indemnité qui représente un gain de pouvoir d'achat supplémentaire, et qui peut engendrer des économies substantielles dans le cas d'anciens automobilistes qui réduisent les dépenses liées à leur voiture.

Au-delà des aspects purement financiers, les usagers du vélo sont gagnants au niveau de leur santé. Les nouveaux usagers du vélo économiseraient chacun 126 € par an en frais de sécurité sociale.

Les retours d'expérience montrent que la mise en place d'une participation aux frais de l'usage du vélo a un impact au bout d'un an sur le report modal de l'ordre de 25 à 100 %.

Pour le vélo, cela correspondrait à une hausse du nombre de cyclistes de l'ordre de 300 000 par rapport aux 500 000 à 600 000 déjà existants.

La mesure toucherait également les cyclistes existants en rendant leur pratique plus régulière (l'ADEME a montré un lien direct entre la régularité de l'usage et l'indemnité).

Les employeurs devront communiquer à leurs salariés les moyens pour bénéficier du forfait. Les procédures devraient être assez semblables à celles mises en place pour l'IKV (en termes de demande via un formulaire par exemple), à la différence qu'il ne s'appuiera pas sur un montant par kilomètre parcouru mais un montant forfaitaire. Le nombre de jours minimum pendant lesquels le salarié utilisera son vélo pour bénéficier du forfait sera spécifié par l'employeur et pourra être précisé dans le décret d'application de la mesure.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Dans la mesure où la majorité du report modal vers le vélo et le covoiturage provient de la voiture individuelle, la mesure aboutit à une baisse des émissions de polluants, de GES, du bruit, de l'usage de la voiture (congestion) et des places de parking. Ces externalités peuvent être « valorisées » en euros selon les méthodes d'évaluation socioéconomique.

Si 30 % des employés du secteur privé ont la possibilité de bénéficier d'un forfait de 200€ (ce qui est supposé être une moyenne), les gains proviennent essentiellement des externalités constituées :

- du bénéfice santé (45 M€) imputable au vélo, dont une partie est recouvré par la sécurité sociale sous la forme de réduction du coût des soins pour la sécurité sociale (6 M€), et de coût des arrêts maladie pour les entreprises (2 M€),
- à la réduction de la congestion (20 M€, majoritairement due au covoiturage)
- de la pollution locale (10 M€),
- et de la réduction du nombre de places de stationnement nécessaires (4 M€).

Le stationnement étant par ailleurs un sujet de tension en entreprise, voire un coût important quand il suppose la location de places de stationnement automobile pour les salariés, la mesure est de nature à assouplir dans certains cas ces tensions. Le gain du covoiturage lié au désenclavement de zones d'activité ou industrielle où les dessertes en transport en commun sont inexistantes ou gravement insuffisantes n'est pas chiffré. Les analyses montrent que le covoiturage bénéficie en priorité aux foyers à bas revenus et aux salariés en horaires décalés.

5. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Les acteurs de la mobilité (acteurs économiques, société civile, élus), les associations d'élus, le MEDEF et les représentants des salariés ont été consultés.

6. MODALITÉS D'APPLICATION

6.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Le présent article entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

6.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Le présent article est applicable sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Les deux collectivités d'outre-mer que constituent Wallis et Futuna et la Polynésie française sont elles-mêmes compétentes en matière de droit du travail, d'impôts et de protection sociale et disposent de leurs propres codes locaux. Le présent article du projet de loi ne peut donc pas leur être étendu.

Le présent article est applicable aux collectivités d'outre-mer que constituent Saint-Barthélemy et Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de la franchise d'impôts. Il faudrait que chacune de ces collectivités l'inscrive dans son propre code local des impôts pour que l'article s'applique dans sa globalité.

En vertu de l'article LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, à l'exception de celles intervenant dans les matières de la compétence de la collectivité en application de l'article LO 6214-3 du même code. Selon cet article, le code du travail et le code de la sécurité sociale sont donc applicables à Saint-Barthélemy, mais pas le code général des impôts, qui intervient dans une compétence propre de la collectivité.

En vertu de l'article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Martin, à l'exception de celles intervenant dans les matières de la compétence de la collectivité en application de l'article LO 6314-3 du même code. Selon cet article et comme pour Saint-Barthélemy, le code du travail et le code de la sécurité sociale sont applicables à Saint-Martin, mais pas le code général des impôts, qui intervient dans une compétence propre de la collectivité. Le présent article est applicable à Saint-Pierre et Miquelon, mais sans franchise d'impôts et de cotisations sociales.

En effet, en application des articles LO6413-1 et LO6414-1 (II) du code général des collectivités territoriales, le I et le III du présent article sont applicables directement à Saint-

Pierre et Miquelon (SPM), car ils modifient des codes directement applicables, le code du travail et le code de la sécurité sociale. Toutefois, le III du nouvel article, qui modifie le code de la sécurité sociale (article L. 136-1-1) n'est pas applicable à SPM car l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales n'étend pas à SPM les articles L. 136-1 et L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale. Par contre, le II modifiant le code général des impôts ne peut pas lui être appliqué, car la collectivité de SPM fixe elle-même les règles applicables en matière d'impôts, de droits et de taxes (LO 6414-1, II, 1°) et dispose de son propre code local des impôts.

6.3. TEXTES D'APPLICATION

La disposition envisagée nécessite l'adoption d'un décret fixant les modalités d'application de l'article.

Articles 27 et 28 – Faciliter l'établissement de zones à faibles émissions et le contrôle d'accès à ces zones

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Depuis ces 20 dernières années, des progrès importants ont déjà été faits en faveur de la qualité de l'air : par exemple, les émissions d'oxydes d'azote (NOx) et de particules (PM10) ont été divisées par 2 depuis 2000, et les concentrations moyennes annuelles de ces polluants ont baissé de l'ordre de 20 à 30 % sur la même période.

Toutefois, la qualité de l'air reste un enjeu majeur de santé publique. Dans sa dernière estimation publiée le 21 juin 2016, l'Agence nationale de santé publique estime que la pollution atmosphérique est responsable en France de 48 000 décès par an, ce qui correspond à 9 % de la mortalité et à une perte d'espérance de vie à 30 ans pouvant dépasser 2 ans. La pollution atmosphérique est la première cause de mortalité subie par les français (troisième cause de mortalité derrière le tabac et l'alcool). En France, le coût de la pollution atmosphérique est évalué de 70 à 100 Mds€ par an par la Commission d'enquête du Sénat (rapport remis en 2015).

Le droit européen fixe aux États membres des obligations de résultats en matière de réduction des émissions et des concentrations de polluants dans l'air, en particulier par les directives suivantes :

- directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE (dite directive «NEC ») ;
- directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et Directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air.

Les normes de qualité de l'air fixées par les directives 2008/50/CE et 2004/107/CE sont transposées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

L'atteinte des objectifs de la directive 2008/50/CE en matière de qualité de l'air n'est toujours pas assurée et dans de nombreuses zones les valeurs limites réglementaires ne sont pas respectées.

La France est ainsi visée par un avis motivé de la Commission européenne du 29 avril 2015 pour non-respect des valeurs limites pour les particules PM₁₀ et insuffisance des plans

d'action, et le 11 octobre 2018 la Commission européenne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour le non-respect par la France des valeurs limites pour le dioxyde d'azote et insuffisance des plans d'action associés.

La décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 enjoint par ailleurs de prendre toutes les mesures nécessaires pour repasser sous les seuils sanitaires dans les délais les plus courts possibles en tous points du territoire.

L'article L. 220-1 du code de l'environnement prévoit que *« l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. »*

Il n'y a plus de solution univoque pour réduire la pollution : il faut agir dans tous les secteurs, en conjuguant les efforts des instances européennes, de l'État, des collectivités territoriales, des citoyens et des acteurs économiques, pour garantir à chacun le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) a été adopté le 10 mai 2017, conformément à la directive (EU) 2016/2284, après une large concertation des parties prenantes et du public. Il prévoit des mesures de réduction des émissions dans tous les secteurs, ainsi que des mesures de contrôle et de soutien des actions mises en œuvre. Il prévoit également des actions d'amélioration des connaissances, de mobilisation des territoires et de financement. Une mesure concerne la mise en œuvre de zones à circulation restreinte. De plus, conformément à la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017, des « feuilles de route » pour parvenir à une amélioration rapide et notable de la qualité de l'air ont été élaborées dans l'ensemble des territoires français présentant des dépassements des normes de qualité de l'air.

Les régions, chefs de file des collectivités territoriales en matière de lutte contre les pollutions atmosphériques, sont également invitées à mobiliser les fonds européens pour les investissements en faveur de la qualité de l'air.

Au niveau local, les plans de protection de l'atmosphère (PPA) définissent les objectifs et les mesures, permettant de ramener, à l'intérieur des agglomérations de plus de 250 000 habitants et des zones où les valeurs limites réglementaires sont dépassées ou risquent de l'être, les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires. A l'heure actuelle 39 plans de protection de l'atmosphère (PPA) sont engagés localement par les préfets après concertation avec les acteurs locaux.

Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) a été renforcé par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte par l'ajout d'un volet air.

Concernant les mobilités, plusieurs actions ont été mises en œuvre :

Les « certificats qualité de l'air » permettent de classer les véhicules en fonction de leur niveau de pollution et peuvent être utilisés par les collectivités territoriales pour moduler leurs politiques en matière de circulation et de stationnement des véhicules. Le service de délivrance des certificats qualité de l'air est ouvert depuis le 1er juillet 2016. Plus de 12 millions de certificats ont déjà été délivrés.

La prime de conversion des véhicules a été renforcée et élargie. Un site internet dédié a été mis en place et depuis le 1^{er} janvier 2018, cette aide a été sollicitée pour plus de 250 000 véhicules.

Le rapprochement des taxes sur le gazole et sur l'essence est en cours. L'écart qui était presque de 18 c€/l en 2013 est de moins de 8 c€/l en 2018. La convergence sera atteinte en 2021.

Enfin, les mobilités propres ont été l'un des principaux thèmes examinés lors des Assises de la mobilité, près de 40 % des contributions reçues ont porté sur ce sujet..

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

➤ Zones à circulation restreinte

L'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 48 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), donne la possibilité aux collectivités disposant du pouvoir de police de circulation, situées dans les zones particulièrement concernées par la pollution atmosphérique comportant un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) adopté, en révision ou en projet, d'instaurer des zones à circulation restreinte (ZCR) pour y limiter la circulation des véhicules les plus polluants.

Il s'agit de territoires dans lesquels est instaurée une interdiction d'accès, le cas échéant sur des plages horaires et jours déterminés, pour certaines catégories de véhicules qui ne répondent pas à certaines normes d'émissions et donc qui ont un impact nocif sur la santé des résidents de l'ensemble du territoire. Ces catégories de véhicules sont identifiées via le système des vignettes « Crit'Air » qui répartit les véhicules selon leur catégorie et leur motorisation en différentes classes dépendant de leurs émissions de polluants atmosphériques.

L'objectif est d'encourager l'utilisation de véhicules moins polluants, particulièrement dans les villes. Ces restrictions sont adaptées aux enjeux du territoire : elles peuvent concerner certaines catégories de véhicules, certaines zones ou certaines périodes.

L'article R. 2213-1-0-1 du code général des collectivités territoriales, créé par le décret 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte, fixe les modalités d'élaboration des ZCR, ainsi que les véhicules dont l'accès aux ZCR ne peut être interdit.

➤ Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)

L'article L. 229-26 du code de l'environnement, et les articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et la commune de Paris, prévoient la réalisation d'un plan climat-air-énergie territorial par les collectivités territoriales concernées, comportant notamment un plan d'action destiné à prévenir ou réduire les émissions de polluants atmosphériques, afin de respecter les normes de qualité de l'air fixées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement.

Les articles R. 229-51 à R. 229-56 du code de l'environnement précisent le contenu de ces plans et leurs modalités.

La procédure d'élaboration des PCAET est la suivante :

- ils sont concernés par le 3° de l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement (plans et programmes soumis à évaluation environnementale en vertu de l'article L. 122-4 et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public), avec déclaration d'intention (l'article L. 121-18 précise que pour les plans et programmes mentionnés au 2° de l'article L. 121-17-1, dont les PCAET, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant leur élaboration dès lors qu'il est publié sur un site internet), possibilité de concertation préalable et droit d'initiative (article L. 121-17-1 du code de l'environnement), pour en faire réaliser une, si elle n'est pas réalisée spontanément ;
- ils donnent lieu à information des personnes publiques associées (article R. 229-53 du code de l'environnement) ;
- ils sont soumis à évaluation environnementale au titre du 10° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement ;
- ils donnent lieu à avis du préfet de région et du président de région (article R. 229-54 du code de l'environnement) ;
- ils sont soumis à participation du public - sans enquête publique - au titre de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;
- ils sont enfin adoptés et mis à la disposition du public (article R. 229-55 du code de l'environnement).

➤ *Contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules*

Les articles L. 233-1-1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure, respectivement créés et modifiés par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, prévoient déjà la possibilité de contrôles automatisés des données signalétiques des véhicules afin de faciliter la constatation des infractions au code de la route, permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs. Toutefois, ces articles ne prévoient pas toutes les interconnexions nécessaires avec d'autres fichiers pour le

contrôle des zones à faibles émissions, et imposent une mise en œuvre par les seuls services de police et de gendarmerie.

Au niveau réglementaire, l'article R. 411-19-1 du code de la route qui prévoit les contraventions pour les infractions aux règles des zones à faibles émissions n'est pas listé dans les articles R. 121-6 et R. 130-11 du même code relatifs aux amendes pour lesquels le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est, en application de l'article L. 121-3 du même code, redevable pécuniairement de l'amende encourue, et aux domaines dans lesquels font foi jusqu'à preuve du contraire les constatations effectuées par ou à partir des appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées dans de nombreuses zones du territoire, la plupart du temps des grandes agglomérations : 10 zones sont concernées par l'avis motivé relatif aux particules PM₁₀, 13 zones par le renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne pour le dioxyde d'azote. La Commission européenne estime que les plans d'actions mis en œuvre en France sont insuffisants pour respecter les normes de qualité de l'air dans les délais les plus courts possibles.

Dans les grandes agglomérations, le transport routier est la source majoritaire des émissions en dioxyde d'azote, et une source importante pour les émissions de particules. Les travaux d'élaboration des Plans de protection de l'atmosphère et du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) ont montré qu'une zone à circulation restreinte est un dispositif permettant de réduire significativement les émissions et les concentrations de polluants atmosphérique. Le retour d'expérience montre par ailleurs qu'une dénomination plus positive serait opportune et qu'une simplification des procédures est souhaitable lorsque plusieurs collectivités territoriales ont un projet conjoint de zone à circulation restreinte.

Concernant les zones à circulation restreinte, il est constaté que plus de 200 zones ont été instaurées avec succès chez nos voisins européens contre seulement 2 en France, et ce malgré l'instauration dans la loi de la compétence pour les autorités disposant du pouvoir de circulation d'abord via les zones d'actions prioritaires pour l'air (loi Grenelle II, article 182), puis via les ZCR (cf. ci-avant). Ces zones constituent pourtant le principal levier de réduction à court terme des émissions de polluants liés au transport routier. La création d'une obligation à instaurer des ZCR dans les zones polluées et pertinentes relève du niveau de la loi.

Plus généralement, les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer en matière de qualité de l'air, que ce soit au titre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de mobilité, ou encore de développement économique. Il semble donc

pertinent de faciliter et d'inciter les collectivités territoriales à renforcer leurs actions en matière de qualité de l'air, ce qui nécessite de légiférer.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures proposées ont pour objectif :

- de retenir une terminologie plus positive et centrée sur la finalité recherchée pour les « zones à circulation restreinte » en retenant la terminologie de « zones à faibles émissions » ;
- d'amener les collectivités territoriales à renforcer leurs actions en faveur de la qualité de l'air ;
- de faciliter la mise en place d'une zone à circulation restreinte par plusieurs communes limitrophes
- de permettre un contrôle efficient et efficace des zones à faibles émissions, afin d'assurer la crédibilité et la confiance dans les règles adoptées et garantir ainsi l'atteinte des objectifs poursuivis.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Pour adopter une terminologie plus positive, il est proposé de retenir le terme « zone à faibles émissions » en remplacement de « zone à circulation restreinte ». Cette terminologie est cohérente avec celle de « *low emission zone* » consacrée en anglais pour ce type de zones.

Pour amener les collectivités territoriales à renforcer leurs actions en faveur de la qualité de l'air, il est proposé de rendre obligatoire la réalisation d'un plan d'amélioration de la qualité de l'air par les métropoles, les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) de plus de 100 000 habitants et ceux concernés par un plan de protection de l'atmosphère.

Ce plan devra :

- fixer et atteindre des objectifs chiffrés de baisse progressive des émissions des polluants (particules et oxydes d'azote) cohérents avec les objectifs du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) ;
- permettre de respecter les normes relatives à la qualité de l'air dans les délais les plus brefs possibles (au plus tard 2025) ;
- pour les métropoles et les EPCI les plus pollués (concernés par un PPA), comporter obligatoirement la mise en œuvre d'une zone à faibles émissions, puis d'une étude pour renforcer progressivement les restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à zéro émission moteur à partir de 2025 ;

- être renforcé si les objectifs ne sont pas atteints dans les délais requis (au plus tard en 2025).

Afin de ne pas multiplier les plans, ce plan remplace le programme d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques actuellement prévu dans le Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET). Dans l'immédiat, une souplesse serait laissée pour ne pas faire refaire leur PCAET aux collectivités qui viennent de l'adopter. Dans ce cas le plan prévu viendrait compléter le PCAET, avant d'y être intégré à l'occasion de la révision ultérieure du PCAET.

Pour faciliter la mise en place d'une zone à faibles émissions par plusieurs communes d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI), si les restrictions prévues par la collectivité territoriale (véhicules concernés, horaires d'application des restrictions, etc.) ne présentent pas de différence substantielle avec celles étudiées au niveau de l'EPCI (hormis le territoire d'application, puisque la commune ne peut imposer les restrictions qu'à son échelle et pas sur tout l'EPCI), alors l'étude de préfiguration établie au niveau de la métropole ou de l'EPCI pourra être celle qui accompagne l'arrêté de création de la ZFE, et la création de la ZFE serait dispensée des consultations des parties prenantes, dans la mesure où le plan d'action de l'EPCI comportant l'étude de la ZFE aura déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'une participation du public.

S'agissant du contrôle, il est prévu de créer un cadre juridique spécifique permettant le traitement automatisé des données signalétiques des véhicules, en associant à une lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI) un traitement automatisé avec les bases de données appropriées.

Par rapport au cadre juridique prévu par le code de la sécurité intérieure, il est prévu :

- de soumettre la mise en œuvre des dispositifs de contrôle à autorisation du préfet (préfet de police à Paris) ;
- de conditionner les modalités de contrôle :
 - a. à la prise en compte des niveaux de pollution observés sur les voies de circulation concernées ;
 - b. au fait qu'elles ne conduisent pas à contrôler chaque jour plus de 15 % du nombre moyen journalier de véhicules circulant dans la zone ;
 - c. au respect d'un plafond de 1 point de contrôle pour 40 km de voirie ;
 - d. à l'absence de contrôle simultané de l'ensemble des véhicules entrant dans la zone ou dans un espace continu au sein de cette zone.
- de consulter immédiatement les bases de données des certificats qualité de l'air et les éventuelles autres bases de données des véhicules autorisés à circuler dans la zone, ainsi que le système d'immatriculation des véhicules, uniquement pour les caractéristiques des véhicules ;

- d'effacer sans délai les données relatives aux véhicules qui respectent les règles de circulation ;
- de mettre en œuvre, sur les photographies nécessaires au constat des infractions, un traitement destiné à empêcher l'identification des occupants du véhicule (par exemple, en rendant flous les visages). Les photographies permettant de visualiser les visages ne seraient conservées, de manière sécurisée, qu'en cas de nécessité pour la procédure pénale, en particulier pour permettre au destinataire de l'amende de contester l'infraction, et seraient accessibles uniquement dans ce cadre ;
- d'effacer dans un délai de huit jours les données relatives aux véhicules pour lesquels une infraction n'a pas été relevée dans ce délai ;
- de permettre une mise en œuvre des traitements automatisés par la police municipale ;
- de prévoir la contribution des collectivités territoriales lorsque des dispositifs et traitements automatisés sont mis en place par l'État à leur demande.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées modifient le 3° du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement et les articles L. 2213-4-1, L. 5219-1 et L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales. Elles créent par ailleurs l'article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales pour les contrôles et la mise en œuvre de traitements automatisés.

Les mesures proposées complètent les outils nationaux en matière de moyens de lutte contre la pollution de l'air, conformément aux obligations de résultat fixées par les directives européennes.

Elles ne conduisent pas à modifier la répartition des compétences en matière de voirie entre communes et EPCI, que ce soit pour la réalisation des plans d'action, confiée à ceux qui sont compétents pour les plans climat-air-énergie territoriaux, ou pour les zones à circulation restreinte.

Pour faciliter la mise en œuvre d'une zone à faibles émissions par plusieurs communes, il est prévu de supprimer certaines redondances procédurales :

- dans la mesure où le plan d'action aura fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'une concertation du public au niveau de l'EPCI, les communes pourront ne pas réitérer les études et la consultation du public lorsque les restrictions qu'elles entendent mettre en œuvre ne diffèrent pas substantiellement de celles étudiées par l'EPCI ;

- un projet conjoint porté par plusieurs collectivités territoriales pourra faire l'objet d'une seule étude et procédure de consultation ;
- l'avis du public sera demandé en même temps que l'avis des autres personnes à consulter, ce qui permettra de simplifier la procédure et réduire les délais ;
- lorsqu'une collectivité territoriale souhaitera mettre en place les mesures déjà adoptées pour une commune limitrophe, il ne sera pas nécessaire de refaire toutes les études complètement, l'évaluation de l'impact pouvant être simplifiée, sur la base d'estimations tirées de l'étude réalisée pour cette commune limitrophe. Une telle approche permet de simplifier les procédures et de favoriser la lisibilité des règles pour les usagers en favorisant des règles identiques pour des communes limitrophes.

Pour ne pas multiplier les plans ni remettre en question prématurément les plans déjà adoptés ou dont l'élaboration a déjà commencé, le plan d'action en faveur de la qualité de l'air ferait, à terme, partie intégrante du PCAET, et dans l'immédiat, une souplesse serait laissée pour ne pas faire refaire leur PCAET aux collectivités qui viennent de l'adopter. Dans ce dernier cas le plan prévu viendrait compléter le PCAET, dans l'attente d'y être intégré à l'occasion de la révision de celui-ci.

Pour la mise en œuvre des contrôles automatisés, il sera prévu au niveau réglementaire, conformément au cadre général applicable à ces contrôles, que le titulaire du certificat d'immatriculation est redevable pécuniairement de l'amende encourue en cas d'infraction, et que les constats réalisés à partir des appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation font foi jusqu'à preuve du contraire.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les mesures proposées n'ont pas d'impact direct sur les entreprises.

La mise en œuvre obligatoire des zones à faibles émissions dans les territoires les plus pollués est susceptible d'avoir des impacts sur la logistique. Toutefois, les impacts dépendent des règles retenues par les collectivités territoriales, et les déplacements restent possibles avec les véhicules les moins polluants.

En l'espèce, la mise en place des zones à faibles émissions est très souple pour pouvoir être adaptée aux enjeux locaux. La collectivité territoriale décide :

- du périmètre géographique : hyper-centre ou toute la commune - à Paris le périphérique n'est pas inclus ;
- des catégories de véhicules concernés : par exemple tous véhicules comme à Paris ou uniquement les poids lourds comme à Grenoble ;
- des modalités horaires : par exemple Paris a retenu les jours de semaine de 8h à 20h

- des classes de véhicules interdites : par exemple à Grenoble Paris les véhicules non éligibles à Crit'Air ne représentent que 1 à 3 % du parc ;
- de la progressivité des règles dans le temps : par exemple Paris a prévu un calendrier progressif de renforcement des exigences jusqu'en 2024 ;
- des dérogations octroyées : par exemple Paris a accordé diverses dérogations comme pour les véhicules d'approvisionnement des marchés parisiens, les véhicules effectuant des déménagements, les convois exceptionnels, les véhicules frigorifiques et citernes, les véhicules de collection, etc.

Par ailleurs, les mesures proposées ont un impact indirect positif sur les entreprises, que ce soit grâce aux impacts positifs sur la santé des salariés (réduction de l'absentéisme), ou, pour les entreprises concernées, par la mise en œuvre d'actions bénéfiques à la qualité de l'air (rénovation des bâtiments, mobilités partagées, etc.).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Environ 70 unités urbaines seront concernées par l'élaboration d'un plan d'action renforcé en faveur de la qualité de l'air. Ces collectivités territoriales sont déjà concernées par la réalisation d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et le surcoût de l'élaboration du plan peut être considéré comme négligeable par rapport au coût de mise en œuvre du plan, qui dépendra des mesures retenues par les collectivités territoriales, et qui ne peut donc être évalué dans la présente étude d'impact. En octobre 2018, seuls 3 PCAET ont été approuvés et 12 ont fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable à l'approbation et devraient être approuvés d'ici à la fin de l'année 2018, l'impact des dispositions envisagées reste donc modéré sur les PCAET existants.

Le coût d'une étude pour la mise en place d'une zone à faibles émissions est estimé à 150 000 € environ. A contrario, la simplification en matière de mise en place, par une commune, d'une zone à faibles émissions déjà étudiée par l'EPCI permettra de réduire les coûts pour les communes concernées.

Les collectivités devront mettre en place un contrôle donc le coût ne pourra être dé-corrélé du périmètre de la ZFE et du système de contrôle envisagé. Parmi les 70 unités urbaines concernées par l'élaboration d'un plan d'action renforcé en faveur de la qualité de l'air, une quinzaine sera concernée par la mise en œuvre obligatoire d'une zone à faibles émissions.

Au global, les mesures proposées permettront d'améliorer la qualité de l'air et la santé des populations, de réduire les nuisances environnementales causées par la pollution atmosphérique (dommages causés aux bâtiments, etc.) et donc in fine d'accroître l'attractivité des territoires.

S'agissant des contrôles, les dispositions envisagées permettront des contrôles efficaces et efficaces, de nature à assurer le respect des règles par le plus grand nombre tout en réduisant fortement les coûts et contraintes des contrôles. En effet, lorsque la zone à faibles émissions

n'est pas en vigueur sans interruption, ou pour contrôler des véhicules stationnant dans des lieux privés, seuls des contrôles des véhicules en circulation avec interception sont possibles.

Ces contrôles en bord de voie sont longs et complexes. Les points de contrôle possibles sont par ailleurs limités du fait des contraintes logistiques pour l'arrêt des véhicules dans des conditions satisfaisantes de sécurité publique et de sécurité pour les agents chargés des contrôles. Ils peuvent être dans la pratique impossible à réaliser sur les voies à fort trafic.

La mise en place de traitements automatisés permettra donc, moyennant un coût d'investissement, de réduire fortement le coût des contrôles et les effectifs mobilisés pour ces contrôles, au bénéfice de leurs autres missions.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mise en place des ZFE aura un impact sur les choix de mobilités des particuliers : ceux possédant un véhicule ne répondant pas aux normes ne pourront l'utiliser dans les zones à faibles émissions.

Elle est cependant aussi source d'amélioration de la qualité de l'air, et donc de la santé et de la qualité de vie. Le CIRC (centre interministériel de recherche sur le cancer) a conclu en 2013 que la pollution atmosphérique est cancérigène. Plus précisément l'exposition chronique à la pollution atmosphérique est déjà connue pour augmenter les risques de plusieurs maladies respiratoires et cardiaques et peut provoquer des cancers du poumon. Les particules émises par les pots d'échappement des moteurs diesel sont également cancérigènes.

Les particuliers choisissant de rentrer dans le périmètre d'une ZFE devront doter leur véhicule d'une vignette Crit'Air dont le coût s'élève en 2018 à 3,62 € pour un envoi en France. Des primes ont été mises en place par l'État et certaines collectivités afin de faciliter le rachat d'un véhicule moins polluant.

La mise en place de traitements automatisés peut comporter des enjeux d'acceptabilité, mais aussi favoriser celle-ci, en veillant à ce que les règles adoptées soient respectées par le plus grand nombre. Pour un même effet, une mesure moins contraignante mais respectée par le plus grand nombre est préférable à une mesure plus stricte mais peu respectée. En matière de protection des données personnelles, des délais courts sont prévus pour la suppression des données lorsqu'elles ne donnent pas lieu à constat d'infraction.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure permettra de réduire la circulation automobile et donc de diminuer les émissions de polluants et de gaz à effet de serre qui y sont liées.

Il y a en Europe plus de 200 zones à faibles émissions sous différentes formes et les retours d'expérience ont démontré leur efficacité pour réduire les émissions et contribuer au renouvellement du parc automobile sans effet de restriction marqué sur les déplacements.

L'ADEME a réalisé une comparaison des ZFE à travers l'Europe. L'impact est variable selon les cas et la distance aux axes routiers mais il apparaît que les ZFE permettent de réduire les concentrations de polluants jusqu'à moins 12 %.

La réduction de la circulation automobile permettra également de réduire les coûts liés à la rénovation des bâtiments, la dégradation étant en partie due au dioxyde de soufre émis par les véhicules routiers.

Par ailleurs, la Commission d'enquête du Sénat a estimé un coût minima des impacts non sanitaires de la pollution de l'air à 4,3 Md€ par an.

L'utilisation de traitements automatisés doit permettre de garantir que les mesures adoptées atteignent leurs objectifs en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a été consultée.

Le groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 15 octobre 2018.

L'article a par ailleurs fait l'objet d'une concertation avec France Urbaine et les principales collectivités territoriales concernées.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATIONS

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de ces articles entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

De manière transitoire, lorsque l'élaboration d'un plan air-climat-énergie territorial a été adopté avant l'entrée en vigueur de la loi, ce plan doit être complété par un plan d'action pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans un délai

d'un an pour la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées et de deux ans pour les autres.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Texte d'application

Un texte réglementaire devra préciser le critère de dépassement régulier des normes de qualité de l'air pour définir les territoires dans lesquels la mise en œuvre d'une ZFE est obligatoire. Sous réserve des travaux d'élaboration à mener dans ce cadre, il est envisagé de retenir comme critère de dépassement régulier des normes de qualité de l'air le fait de dépasser les normes au moins 3 fois au cours des 5 dernières années.

Pour la mise en œuvre des contrôles automatisés, il sera prévu également des mesures réglementaires afin que d'une part, le titulaire du certificat d'immatriculation soit redevable pécuniairement de l'amende encourue en cas d'infraction et que d'autre part les constats réalisés à partir des appareils de contrôle automatique ayant fait l'objet d'une homologation fassent foi jusqu'à preuve du contraire.

CHAPITRE IV – AMÉLIORER LE CONTRÔLE DES ACTEURS DU MARCHÉ DES VÉHICULES ET DES ENGIN MOBILES NON ROUTIERS À MOTEUR

Article 29 – Surveillance du marché des véhicules à moteur : Mesures relatives au renforcement de la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, des véhicules agricoles et forestiers, des véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi que des systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques et mesures relatives à la surveillance de l'étiquetage des pneumatiques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les événements qui ont, ces dernières années, touché le secteur automobile au niveau européen, ont démontré la nécessité de renforcer la réglementation et la surveillance du marché des véhicules à moteur afin de garantir de façon solide et transparente, le niveau de sécurité et de protection de la santé et de l'environnement.

La surveillance du marché est définie à l'article 3 (58) du règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles, à l'article 3 (44) du règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil du 5 février 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers et à l'article 3 (34) du règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE, comme les opérations effectuées et les mesures prises par les autorités chargées de la surveillance du marché pour garantir que, les véhicules à moteur et leurs remorques, les véhicules agricoles et forestiers, les véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi que les systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques, mis à disposition sur le marché sont conformes aux exigences normatives européennes et ne portent pas atteinte à la santé, à la sécurité, à l'environnement ou à tout autre aspect lié à la protection de l'intérêt public.

La loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 alloue, pour l'année 2018, un budget de 5 M€ à la Direction générale de l'énergie et du climat afin de réaliser les activités de surveillance du marché des véhicules à moteur. La réglementation européenne impose aux

États membres de mettre en place ou de désigner leurs propres autorités de surveillance du marché et d'en notifier les coordonnées à la Commission.

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

La surveillance du marché est prévue par plusieurs règlements européens, reprenant et imposant notamment l'application de règlements annexés à l'accord concernant l'adoption de règlements techniques harmonisés de l'ONU applicables aux véhicules à roues et aux équipements et pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur les véhicules à roues (accord de 1958).

La surveillance du marché des véhicules s'inscrit, d'une part, dans le cadre de l'application du règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles et du règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil du 5 février 2013 relatif à la réception et la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers.

L'article 7 du règlement n° 167/2013 et l'article 8 du règlement n° 168/2013 sont rédigés de manière identique :

« Mesures de surveillance du marché

1. Pour les véhicules, les systèmes, les composants et les entités techniques réceptionnés par type, les autorités chargées de la surveillance du marché effectuent, à une échelle adéquate, des contrôles documentaires appropriés, en tenant compte des principes établis de l'évaluation des risques, des réclamations et d'autres informations.

Les autorités chargées de la surveillance du marché peuvent exiger des opérateurs économiques qu'ils mettent à leur disposition la documentation et les informations qu'elles jugent nécessaires pour mener leurs activités.

Les autorités chargées de la surveillance du marché tiennent dûment compte des certificats de conformité, lorsque les opérateurs économiques leur en présentent.

2. Pour les pièces et les équipements autres que ceux visés au paragraphe 1 du présent article, l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2008 s'applique dans son intégralité. »

Les règlements (UE) n° 167/2013 et n° 168/2013 sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2016.

La surveillance du marché des véhicules à moteur s'inscrit, d'autre part, dans le cadre du règlement (UE) 2018 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46CE.

Le nouveau règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, qui abroge la directive 2007/46/CE établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et de systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, avec effet au 1^{er} septembre 2020.

L'article 6 du règlement (UE) 2018/858 fixe le cadre de la surveillance du marché :

Extraits de l'article 6 du règlement 2018/858 :

« Obligations des États membres »

1. Les États membres mettent en place ou désignent leurs propres autorités compétentes en matière de réception ainsi que leurs propres autorités chargées de la surveillance du marché. Les États membres notifient la mise en place ou la désignation de ces autorités à la Commission.

.....

Les États membres veillent à ce que leurs propres autorités compétentes en matière de réception et leurs propres autorités chargées de la surveillance du marché adhèrent à une séparation stricte des rôles et des responsabilités et à ce qu'elles fonctionnent indépendamment l'une de l'autre. Ces autorités peuvent se trouver au sein de la même organisation, pour autant que leurs activités soient gérées de manière autonome dans le cadre de structures distinctes.

.....

6. Les États membres organisent et réalisent une surveillance du marché et des contrôles pour les véhicules, systèmes, composants et entités techniques distinctes qui entrent sur le marché, conformément au présent règlement et au chapitre III du règlement (CE) n° 765/2008.

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les autorités chargées de la surveillance du marché sont autorisées, lorsqu'elles le considèrent nécessaire et justifié, à pénétrer dans les locaux des opérateurs économiques sur leur territoire et à prélever tout échantillon nécessaire de véhicule, de système, de composant et d'entité technique distincte pour les besoins de la vérification de la conformité. »

Enfin, le règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels, demande aux États membres de s'assurer du respect de ces dispositions par la mise en place d'une surveillance du marché. Ce règlement est applicable depuis le 1^{er} novembre 2012.

Plus généralement, les États membres organisent et réalisent une surveillance du marché et des contrôles conformément au chapitre III du règlement (CE) n° 765/2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les mesures envisagées s'inscrivent dans le cadre de l'application des règlements européens.

Les États membres sont tenus de désigner et de notifier à la Commission une ou des autorités de surveillance du marché. Les autorités désignées doivent disposer des habilitations et compétences nécessaires pour mener à bien les opérations de surveillance du marché. Les États doivent, à ce titre, déterminer le régime de sanctions applicables aux violations des règlements européens et en assurer leur mise en œuvre.

En France, un service à compétence nationale sera chargé de piloter la surveillance du marché des véhicules à moteur et pièces détachées qui leur sont destinées.

Le dispositif retenu nécessite une habilitation législative à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi en vue d'instaurer un dispositif permettant aux autorités de surveillance désignées de rechercher, de constater et de sanctionner les infractions et les manquements à la réglementation applicable aux véhicules à moteur et à leurs remorques, aux véhicules agricoles et forestiers, aux véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi qu'aux systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les présentes mesures ont pour objectif de renforcer la surveillance du marché des véhicules et garantir que les véhicules à moteur et leurs remorques, les véhicules agricoles et forestiers, les véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi que les systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur les véhicules et leurs remorques, sont conformes aux prescriptions énoncées dans la réglementation européenne ainsi que dans la réglementation technique harmonisée de l'ONU (accord de 1958) applicable et ne portent pas atteinte à la santé, à la sécurité, à l'environnement ou à tout autre aspect lié à la protection de l'intérêt public.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Ces mesures prévoient d'accorder au Gouvernement, une habilitation à légiférer par ordonnance pour la surveillance de marché des véhicules automobiles à moteur.

Les mesures envisagées ont pour objet de de fixer le cadre juridique de la surveillance du marché, notamment afin de rechercher, constater et sanctionner les infractions en cas de

manquement à la réglementation. Ce dispositif nécessite de déterminer le régime de sanctions applicable, d'en assurer la mise en œuvre et le suivi.

Cette ordonnance devrait notamment :

- habiliter des agents à rechercher et constater des infractions ;
- prévoir les sanctions administratives et pénales en cas de manquement avéré ; et
- habiliter le service qui sera chargé de la surveillance de marché à ordonner le paiement d'amende ou des mesures d'interdiction de mise sur le marché voire une mesure de retrait du marché.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts économiques et financiers pourraient être les suivants.

La loi de finances pour 2018 prévoit 5 M€ pour les activités de surveillance de marché. Un service à compétence nationale sera créé pour piloter cette nouvelle activité.

Il s'agira de :

- définir le plan de contrôle annuel,
- prélever les échantillons sur le marché,
- mettre sous scellés et acheminer les échantillons jusqu'aux moyens d'essais,
- obtenir auprès des autorités compétentes (CNRV, DREAL,...) les informations nécessaires à la réalisation des essais,
- gérer le planning et l'ordonnancement des essais,
- réaliser les essais,
- exploiter les résultats d'essais par rapport aux critères d'acceptation réglementaire,
- détruire ou stocker des échantillons le cas échéant.

La surveillance du marché automobile porte sur l'ensemble des catégories de véhicules thermiques précitées, sur la base d'un échantillon moyen d'un essai par tranche de 40 000 nouveaux véhicules à moteur immatriculés l'année précédente (article 8.2 du règlement (UE) 2018/858 du 30 mai 2018).

Aux tests réalisés sur des véhicules complets, il convient d'ajouter les tests qui devront être conduits sur l'ensemble des systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces détachées et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques pouvant être acquis sur le territoire national, à partir de points de vente situés en France ou à l'étranger, y compris sur des sites web. Plusieurs millions de produits sont ainsi commercialisés en France. Un programme de prélèvements et d'essais sera arrêté chaque année de manière à couvrir, sur une période à déterminer, l'ensemble des systèmes, composants et entités techniques distinctes, pièces et équipements ayant notamment un rôle à jouer dans la sécurité des véhicules ou ayant un impact environnemental. Ce programme sera également arrêté en tenant compte des programmes de prélèvements et d'essais conduits dans les autres pays de l'Union européenne.

Les essais seront confiés à un laboratoire désigné par l'autorité compétente. La DRIEE Ile de France, les DREAL et les DEAL pourront être mobilisées afin de réaliser les opérations de prélèvements des véhicules et de leurs remorques des véhicules agricoles et forestiers, des véhicules à deux ou trois roues et quadricycles, ainsi que des systèmes, composants, entités techniques distinctes, pièces et équipements conçus et construits pour être montés sur ces véhicules et leurs remorques.

Il est prévu de consacrer ainsi chaque année un budget de plusieurs millions d'euros aux prélèvements et essais de véhicules et pièces automobiles de manière à s'assurer de la conformité de ces produits.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois est sollicité pour élaborer et adopter l'ordonnance. Ce délai se justifie notamment par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des concertations nécessaires.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 29 (suite) – Mesures relatives à la surveillance du marché des émissions polluantes des engins mobiles non-routiers

1. ÉTAT DES LIEUX

La surveillance du marché des émissions polluantes des engins mobiles non-routiers s'inscrit dans le cadre de l'application du règlement n° 2016/1628 du 14 septembre 2016 relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) n° 167/2013 et abrogeant la directive 97/68/CE.

Il impose aux États membres de mettre en place ou de désigner une autorité chargée de la surveillance du marché pour les émissions polluantes des moteurs.

Après la première mise sur le marché, cette autorité doit effectuer a minima un contrôle documentaire « et le cas échéant, des contrôles physiques et de laboratoire d'échantillons adéquats de moteurs », en prenant « en considération les principes établis d'évaluation des risques, les plaintes éventuelles et toutes autres informations pertinentes ». Elle peut exiger des opérateurs économiques qu'ils mettent à disposition la documentation et les informations qu'elle juge nécessaires pour mener ses activités.

L'article 5.5 du règlement renvoie en outre, pour l'organisation et la réalisation de la surveillance du marché, au chapitre III du règlement (CE) n° 765/2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, qui décrit un « régime général » de surveillance du marché s'appliquant à tout type de produits.

En application de ce règlement, l'autorité peut interdire ou restreindre la mise à disposition d'un produit sur le marché, ou le rappeler ou le retirer du marché, tout en respectant le principe de proportionnalité.

Enfin, le règlement exige que les États membres mettent en place un régime de sanctions en cas de violation du règlement, qu'ils doivent notifier à la Commission au plus tard le 7 octobre 2018.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La mesure envisagée s'inscrit dans le cadre de l'application du règlement n° 2016/1628 du 14 septembre 2016 relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz

polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) n° 167/2013 et abrogeant la directive 97/68/CE.

Les États membres sont tenus de désigner une autorité de surveillance du marché, dotée des pouvoirs nécessaires pour mener à bien sa mission, et de mettre en place un régime de sanctions en cas de violation de ce règlement.

Les dispositions nécessaires n'ont pas encore été prises. Le régime de surveillance de marché des engins mobiles non routiers devra être notifié à la Commission Européenne pour le 7 octobre 2018 au plus tard.

L'adoption de dispositions législatives est pour cela nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'améliorer la qualité de l'air et de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'Union Européenne en matière de protection de l'air par la mise en place d'un mécanisme de contrôle.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il est prévu une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances pour permettre une mise en œuvre du règlement (UE) n°2016/1628 susmentionné.

L'ordonnance qui sera prise devrait notamment désigner une autorité de surveillance du marché qui doit pouvoir rechercher, constater et sanctionner les infractions et les manquements aux exigences prévues par le règlement en matière d'émissions polluantes des moteurs des engins. La surveillance du marché pourrait être confiée soit à une seule autorité compétente pour l'ensemble des engins mobiles non routiers, soit à plusieurs autorités compétentes en fonction de la catégorie de moteurs concernée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

4.1. IMPACT JURIDIQUE

4.1.1. Impact sur l'ordre juridique interne

En fonction du dispositif retenu, il conviendra de modifier notamment le code de l'environnement et/ou le code des transports.

4.1.2. Articulation avec le droit international ou le droit de l'Union Européenne

Le régime de surveillance de marché des engins mobiles non routiers devra être notifié à la Commission Européenne pour le 7 octobre 2018 au plus tard.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La désignation d'une ou plusieurs autorités nécessitera d'allouer les moyens humains, financiers et matériels correspondant aux missions confiées.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La surveillance du respect par les moteurs des exigences prévues par le règlement en termes d'émissions polluantes doit participer à l'amélioration de la qualité de l'air.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les secteurs concernés ont été consultés lors de la discussion au niveau européen du règlement 2016/1628 susmentionné. Ils pourront être consultés à nouveau lors de l'élaboration de l'ordonnance, si nécessaire.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois est sollicité pour élaborer et adopter l'ordonnance. Ce délai se justifie notamment par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des consultations et concertations qui seraient nécessaires.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 29 (suite et fin) – Mesures relatives à la lutte contre la désactivation des systèmes anti-pollution

1. ÉTAT DES LIEUX

La désactivation des dispositifs anti-pollution, et notamment des systèmes de réduction catalytique sélective (SCR) par injection de solution d'urée (AdBlue) sur les poids-lourds, augmente de manière très importante. Ce constat est fait dans plusieurs pays d'Europe. Cette désactivation peut être mise en évidence par les contrôleurs des transports terrestres qui disposent notamment d'équipements techniques permettant de détecter rapidement la fraude.

Pour sanctionner les fraudes, sauf à solliciter les forces de l'ordre, les contrôleurs des transports terrestres ont alors recours à une immobilisation du véhicule pour remise en état, dont le coût peut atteindre des montants importants (7 000 à 8 000 €).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Bien que des sanctions soient prévues par le code de la route, leur application demeure difficile. Pour sanctionner les fraudes, sauf à solliciter les forces de l'ordre, les contrôleurs des transports terrestres ont recours à une immobilisation du véhicule pour remise en état dont le coût peut atteindre des montants importants.

Les contrôleurs ne peuvent pas assortir ces dispositions d'une sanction à la hauteur de la fraude car ils ne disposent pas de l'habilitation leur permettant de constater, sur la base de l'article L. 318-3 du code de la route, qui prévoit une amende pouvant atteindre 7 500 € en cas d'action sur les dispositifs anti-pollution.

Des dispositions législatives doivent être adoptées pour procéder à ces modifications.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure a pour objectif de renforcer les contrôles en matière de dispositifs anti-pollution et les sanctions en cas de fraude.

3. DISPOSITIF RETENU

Le texte prévoit donc d'habiliter les contrôleurs des transports terrestres à relever l'infraction prévue à l'article L. 318-3 du code de la route, en modifiant l'article L. 130-6 du code de la route relatif aux infractions qu'ils sont habilités à constater.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACT JURIDIQUE

La mesure envisagée modifie l'article L. 130-6 du code de la route.

4.2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure veille au renforcement de l'efficacité en matière de contrôle des transports routiers et de lutte contre les pollutions émises par les transports routiers.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions envisagées entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces mesures sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

TITRE IV – PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS

Article 30 – Programmation des investissements de l'État dans les transports

1. ÉTAT DES LIEUX

L'investissement de l'État dans les systèmes de transports est porté par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Sa création a été annoncée lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Elle a été opérationnelle à partir de janvier 2005.

Le rôle attribué dès sa conception à l'AFITF est de porter sur le plan financier les grands projets d'infrastructures impulsés par l'État à partir de recettes affectées. Son champ d'intervention s'est ensuite élargi à l'ensemble des investissements de l'État dans les transports incluant aussi les participations au titre des CPER ou à la régénération de réseaux.

De 2005 à 2016 les engagements de l'AFITF se sont élevés en tout à 35,5 Md€. Par mode de transport, en cumul, près des deux tiers de ces engagements ont concerné des modes alternatifs ou complémentaires aux routes. Sur la même période, les paiements se sont élevés à plus de 23,2 M€, soit une moyenne d'1,93 Md€ par an. Ainsi les engagements pris par l'AFITF pour les années à venir à partir de 2018 sont d'un peu moins de 10 Md€, dont 6 Md€ sont à payer d'ici fin 2022 - soit 1,2 Md€ par an – dont 1,6 Md€ au seul titre du financement des contrats de partenariat des lignes LGV décidées dans les dix dernières années.

Ceci ne tient de plus pas compte :

- des besoins annualisés en matière de régénération de réseaux ;
- des nouveaux projets, dont ceux inclus dans les CPER, dont les engagements restent à venir.

Cette situation montre aujourd'hui ses limites. Elle se traduit, tout d'abord, par une impasse nourrie de nombreuses promesses non financées : ce sont près de 10 Md€ de plus que les ressources disponibles sur le quinquennat qui seraient nécessaires pour réaliser tous les projets d'infrastructures annoncés par le passé avec des dépenses annuelles de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France, chargée du financement de la politique nationale d'investissement, à porter au-delà de 3 Md€ alors que la moyenne des années 2013-2017 s'établit à moins de 1,9 Md€ annuels.

Il témoigne aussi de choix d'investissements qui ne répondaient pas pleinement à la priorité qui doit être donnée aux déplacements de la vie quotidienne. C'est ainsi le cas des moyens que l'AFITF devra consacrer dans la période à venir au financement des contrats de

partenariat des lignes LGV décidées dans les dix dernières années.

Parallèlement, concernant la régénération des réseaux existants, notamment la régénération routière, les besoins sont en forte augmentation et ont été jusqu'à récemment insuffisamment couverts. Un audit conjoint des inspections des ministères respectivement en charge des transports et des finances, s'appuyant sur un audit tierce partie externe, a indiqué que le niveau des moyens financiers injectés ces dix dernières années ont été faibles (autour de 350 M€ par an) et erratiques, avec des infrastructures et ouvrages qui parviennent à mi-vie. Des audits de même nature ont été menés sur les réseaux ferroviaires et fluviaux, avec des conclusions convergentes sur la nécessité à l'avenir de rehausser et stabiliser les moyens consacrés à cette politique structurante de maintien de notre patrimoine.

C'est sur ces premiers constats qu'un calendrier et une méthode inédite ont été mises en œuvre avec, en 2018, une pause dans la réalisation de nouveaux grands projets d'infrastructures (routiers, ferroviaires et fluviaux), conformément aux annonces du Président de la République le 1^{er} juillet 2017, pour se donner le temps de redéfinir les priorités en matière d'investissements et les besoins en termes de ressources.

Les Assises nationales de la mobilité, menées de septembre à décembre 2017, 3 mois ont ensuite permis de concerter les grandes orientations de la politique des mobilités dont le caractère soutenable de la politique d'investissements et des attentes exprimées.

Parallèlement, de nombreux échanges ont eu lieu avec les élus des territoires pour identifier les besoins prioritaires et échanger sur les calendriers des projets ainsi que sur leurs modalités de réalisation.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

La politique dans le domaine des transports s'inscrit par nature dans un temps long et nécessite de disposer d'une visibilité pluriannuelle sur les moyens financiers de sa mise en œuvre. La disponibilité d'une stratégie claire et partagée d'investissement pour la mettre en œuvre constitue le fondement des dispositions envisagées.

Cette stratégie acte d'une nouvelle orientation des investissements dans les systèmes de transports avec une priorité à l'amélioration de la mobilité des personnes et à l'optimisation des déplacements des marchandises en France métropolitaine, dans les territoires d'outre-mer ainsi que vers le reste de l'Europe et du monde.

A l'heure du digital, elle marque une inflexion vers un modèle moins consommateur en ressources, et qui pour cela cherche moins à construire de nouvelles infrastructures qu'à exploiter plus efficacement l'existant. Elle s'appuie sur une coopération avec l'ensemble des collectivités territoriales et vise à renforcer les liens de la France avec l'Europe et le monde.

Elle contribue à la transition écologique en orientant les déplacements vers des modes moins consommateurs de ressources et en limitant l'accroissement des besoins de transports.

Elle est nécessaire pour renforcer la cohésion nationale. Elle est indispensable au monde économique pour pérenniser la présence des entreprises dans les territoires, faciliter l'organisation de la circulation des marchandises et accéder à des marchés nouveaux. Elle vise à accompagner l'ensemble de ses territoires métropolitains et ultra-marins dans leur développement durable, en tenant compte de l'évolution des besoins et des nouvelles solutions disponibles.

L'ensemble de ces objectifs, basés sur le constat de la réalité des situations, ont été très clairement identifiés tant dans le cadre des consultations multi acteurs réalisées au cours des Assises de la Mobilité que par les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures.

2.2. DISPOSITIF RETENU

La stratégie retenue fait largement siennes les priorités et recommandations du scénario central présenté par le Conseil d'orientation des infrastructures. Elle s'articule ainsi autour de cinq programmes couvrant :

- l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;
- la remédiation à la désaturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;
- le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales par des aménagements des itinéraires existants ;
- le développement de l'usage des mobilités partagées et les moins polluantes au quotidien, afin de renforcer la dynamique de développement des transports en commun, les solutions de mobilité quotidienne alternatives à la voiture individuelle et les mobilités actives au bénéfice de l'environnement, de la santé et de la compétitivité
- le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse, et notamment le renforcement de l'accessibilité des ports et des grands itinéraires internationaux ferroviaires et fluviaux.

La stratégie d'investissements dans les systèmes de transports contribue par ailleurs à l'achèvement du maillage du territoire par des grands itinéraires ferroviaires, routiers et fluviaux, nationaux et internationaux, qui pourront être réalisés de façon phasée.

Dans ce cadre, les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France au titre de la programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les transports sur la période 2019 – 2023 doivent être portées au niveau suivant, exprimées en crédits de paiement et en millions d'euros courants :

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales (M€)	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Les dépenses prévues au titre de l'année 2023 s'inscrivent dans une perspective d'une enveloppe quinquennale de 14,3 Md€ environ sur la période 2023-2027.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 prévoit à son article 22 que « lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur ».

La programmation des infrastructures contenue dans le rapport annexé à la présente loi prévoit une hausse importante de 40 % des investissements de l'État dans les transports dans les cinq ans à venir par rapport à la période précédente, en passant de 9,8 Md€ sur la période 2014-2018 à 13,7 Md€ sur la période 2019-2023 pour un montant sur le quinquennat 2018-2022 de 13,4 Md€ et 10,9 Md€ pour la seule période 2019-2022.

Ceci était d'ores et déjà pris en compte dans les travaux de projection sous-jacents à l'établissement de la LFPF de 2018 établis sur une prévision de 9,4 Md€ consacrés aux investissements dans les transports pour cette même période 2019-2022 hors les besoins de financements directs du Canal Seine Nord Europe et de Lyon-Turin.

Parmi les ressources de l'AFITF, seules la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et la TICPE sont des taxes plafonnées et sont intégrées dans les agrégats de la LFPF et notamment dans la norme de dépenses pilotables. Ces deux recettes représentent en 2018 61% des recettes de l'agence. La LFPF ne détaille pas le montant retenu pour ces deux taxes pour la période 2019-2022.

Ces deux recettes affectées et plafonnées présentent des dynamiques importantes qui permettent de couvrir une part de l'augmentation des recettes de l'agence. La TICPE sur le gazole devrait augmenter de 32% entre 2018 et 2022 laissant une marge de manœuvre importante pour augmenter le plafond affecté à l'AFITF. D'après l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances 2018, le rendement supplémentaire de la TICPE est estimé à 3,3 milliards d'euros en 2018 et à 12,1 milliards d'euros en 2022.

L'AFITF doit pouvoir bénéficier par ailleurs de la dynamique de ses autres recettes, propres ou affectées mais non plafonnées par l'État, existantes et qui pourraient être complétées.

L'évolution de trajectoire des investissements d'environ 10 % par rapport à la LPFP correspond d'ailleurs à la dynamique de recettes dont l'établissement a pu bénéficier entre 2015 et 2018 (+10 à 12 % par an) et entérinée dans les votes de ses budgets initiaux.

Cette programmation, qui décrit les engagements de l'État, dépend enfin de la mobilisation des territoires concernés dans les plans de financement dès lors que la plupart des programmes et grands projets sont également cofinancés (CPER notamment) ou directement portés par les budgets des collectivités locales (transports collectifs par exemple).

4. CONSULTATION MENÉE

Le Conseil économique, social et environnemental a été consulté en application des articles 69 et 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

TITRE V – SIMPLIFICATION ET MESURES DIVERSES

CHAPITRE I^{ER} – RENFORCER LA SÛRETÉ ET LA SÉCURITÉ

Article 31 – Mesure relative au renforcement des sanctions à l'encontre des auteurs de violences ou d'outrage envers un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière

1. ÉTAT DES LIEUX

Les agressions envers les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (on dénombre actuellement 1 275 inspecteurs) constituent un phénomène en expansion portant atteinte à l'organisation du service public des examens du permis de conduire et affectant le climat de réalisation des épreuves, au détriment de l'ensemble des candidats (on dénombre, pour l'année 2016, 1 910 000 candidats et pour l'année 2017, 1 973 000 candidats, toutes catégories de permis et toutes présentations confondues).

Le nombre de plaintes recensées à la suite d'une agression est en constante augmentation depuis 2015. En 2017, ce sont ainsi 28 plaintes qui ont été recensées contre 15 en 2016 et 13 en 2015. Depuis le début de l'année 2018, 32 plaintes ont déjà été recensées.

S'agissant plus particulièrement de la protection fonctionnelle propre aux inspecteurs du permis de conduire et délégués du permis de conduire, 9 demandes ont été formulées par des agents victimes en 2017 et ont toutes donné lieu à l'octroi de cette protection. Sur les neuf premiers mois de l'année 2018, 17 demandes ont été formulées et 16 d'entre elles ont fait l'objet d'une décision d'octroi.

La répression accrue de tels comportements est une priorité : dans le droit actuel, les violences ou outrages sur un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière sont punies des peines prévues aux articles 222-10 à 222-13 et 433-5 du code pénal, qui prévoient, de façon générale, une aggravation des sanctions lorsque la victime est chargée d'une mission de service public et que l'agression a eu lieu en raison de sa qualité.

La qualité d'agent exerçant une mission de service public a été reconnue aux inspecteurs de permis de conduire et de la sécurité routière dans une jurisprudence ancienne.

La loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a également instauré une disposition pénale permettant au tribunal d'assortir la condamnation d'une peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus (article L. 211-1 du code de la route).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'examen des décisions rendues depuis 2012 fait apparaître que la mesure complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen, prévue par l'article L. 211-1 du code de la route, est très rarement prononcée par les juridictions pénales (un seul cas recensé par le ministère de l'Intérieur).

Selon les données des tables statistiques du Casier judiciaire national, entre 2012 et 2016, sept condamnations ont été prononcées pour outrage à un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière. Elles ont toutes été assorties d'une peine d'amende ferme, d'un montant moyen de 386 €. Sur la même période, trois condamnations ont été prononcées pour violence sur un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière sans incapacité ou suivie d'une incapacité n'excédant pas 8 jours. Parmi ces condamnations, deux ont été assorties d'une peine d'emprisonnement avec sursis total et d'une peine d'amende ferme d'un montant moyen de 800 €. Enfin, une condamnation a été assortie d'un travail d'intérêt général.

Aucune condamnation sur la peine complémentaire d'interdiction d'obtenir la délivrance d'un permis de conduire pour une durée de trois ans au plus en cas de commission des délits de violences ou d'outrage contre un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, n'a été prononcée par les juridictions pénales.

Par ailleurs, le système d'attribution des places d'examen et la récente dématérialisation des dossiers des candidats au permis de conduire permettent au candidat visé par une plainte pour violences ou outrages sur un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière de se représenter à l'examen du permis devant le même centre d'examen avant toute décision d'un juge pénal.

Cette situation démontre la nécessité de renforcer le dispositif visant à protéger un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière dans l'exercice de ses missions et s'inscrit dans la continuité de la circulaire du Premier ministre n° 1627/17/SG du 28 juillet 2017 relative à la protection des agents des directions départementales interministérielles exerçant des missions en relation avec le public.

C'est pourquoi, les dispositions l'article L. 211-1 du code de la route doivent être adaptées afin de remplir leur objectif initial de prévention des agressions physiques ou verbales à l'encontre des examinateurs du permis de conduire (article L. 221-5 du code de la route).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications législatives proposées visent à prévenir les agressions physiques et verbales et à renforcer la protection des inspecteurs et des examinateurs chargés de faire passer les épreuves pratique du permis de conduire.

3. DISPOSITIF RETENU

La nouvelle rédaction de l'article L. 211-1 du code de la route maintient le rôle du tribunal correctionnel dans le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction pendant une durée maximale de trois ans de se présenter à l'épreuve du permis de conduire.

Deux dispositions nouvelles viennent renforcer l'efficacité de la mesure existante :

- l'obligation pour la juridiction de se prononcer sur l'opportunité et la durée de la peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis ;
- la création d'une mesure administrative provisoire, dans l'attente du jugement définitif, d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire pour une durée maximale de deux mois pour les faits d'outrage ou de six mois pour les faits de violence.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées créent l'article L. 211-0-1 et modifient l'article L. 211-1 du code de la route.

Les mesures administratives prises par les préfets en application de ce texte pourront faire l'objet de recours de droit commun devant les tribunaux administratifs territorialement compétents. La juridiction peut ne pas prononcer cette peine par une décision spécialement motivée.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Les établissements d'enseignement de la conduite automobile (actuellement 13 778 établissements d'enseignements à ce jour) ne seront pas en mesure de présenter aux épreuves du permis de conduire leurs clients faisant l'objet d'une sanction administrative.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les candidats faisant l'objet d'une sanction administrative (environ une dizaine par an) ne peuvent plus se présenter aux épreuves du permis de conduire pendant une durée maximale soit de deux mois pour les faits d'outrage soit de six mois pour les faits de violence ou jusqu'à une décision judiciaire sur les faits de violence ou d'outrage qui leurs sont imputés.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Ces dispositions entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces dispositions ne seront pas applicables dans les collectivités d'outre-mer.

Article 31 (suite) – Mesure relative aux sanctions de l’usage du téléphone tenu en main et à l’aménagement des dispositions applicables à la rétention et à la suspension du permis de conduire

1. ÉTAT DES LIEUX

Selon l’Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR), 1 % des accidents mortels auraient pour cause l’utilisation du téléphone et près de 10 % des accidents corporels de la route seraient liés à l’utilisation du téléphone en conduisant. Selon l’expertise collective Ifsttar-Inserm, une communication téléphonique multiplie par trois le risque d’accident matériel ou corporel. Les observations des véhicules en circulation de jour ont révélé que 3,1 % des automobilistes, 5,2 % des conducteurs de véhicules utilitaires et 4,9 % des conducteurs de poids lourds observés utilisaient un téléphone tenu en main ou à l’oreille. Pour les automobilistes, le taux d’usage du téléphone est plus élevé dans les grandes agglomérations (4,3 %) que sur les routes hors agglomération (3,1 %) ou les autoroutes de liaison (1,7 %). L’ONISR estime que 71 % des jeunes téléphonent souvent en conduisant et le téléphone apparaît en 2017 comme un facteur d’accident mortel sur autoroute chez les 18-24 ans. (cf. *La sécurité routière en France - bilan 2016 - ONISR*)

Conscients des risques inhérents à l’utilisation du téléphone pendant la conduite, la réglementation a progressivement été renforcée depuis la création, en 2003, d’une infraction spécifique liée à cette utilisation (article R. 412-6-1). Lors de cette création, seul l’usage d’un téléphone « tenu en main » était incriminé. Cette infraction était alors punie d’une contravention de deuxième classe et d’un retrait de deux points du permis de conduire, avant d’être plus sévèrement réprimée en 2012 puisque l’article R. 412-6-1 du code de la route prévoit désormais une amende de quatrième classe et un retrait de trois points sur le permis de conduire. Au-delà des sanctions prévues, le champ d’application de cette infraction a aussi été élargi. Depuis le 1^{er} juillet 2015, est ainsi également interdit « le port à l’oreille, par le conducteur d’un véhicule en circulation, de tout dispositif susceptible d’émettre du son, à l’exception des appareils électroniques correcteurs de surdité. Les dispositions du deuxième alinéa ne sont pas applicables aux conducteurs des véhicules d’intérêt général prioritaire prévus à l’article R. 311-1, ni dans le cadre de l’enseignement de la conduite des cyclomoteurs, motocyclettes, tricycles et quadricycles à moteur ou de l’examen du permis de conduire ces véhicules. ». Le non-respect de ces dispositions peut être constaté par procès-verbal après interception par les forces de l’ordre, ainsi que sans interception par l’utilisation, dès aujourd’hui, de la vidéo-verbalisation et, à l’avenir, d’un système de contrôle automatique, conformément aux articles R. 121-6 et R. 130-11 du code de la route.

L’usage d’un téléphone tenu en main par le conducteur d’un véhicule en circulation est actuellement puni d’une contravention de la quatrième classe (135 €, minorée à 90 €) et de la réduction de trois points du permis de conduire (en 2003 et 2012, amende de deuxième classe

et retrait de deux points). En termes de volume d'infractions, il ressort des bilans des infractions de l'ONISR les données ci-après :

- 2016 : 303 205 infractions constatées et 909 637 points retirés ;
- 2015 : 343 829 infractions constatées et 956 169 points retirés.

Le volume d'infractions constatées demeure donc important même si le nombre de constatations a diminué puisqu'en 2008, 512 891 infractions ont été constatées.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Pour sanctionner davantage l'usage du téléphone tenu en main, conformément aux orientations définies par le comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018, il est prévu de modifier les articles L. 224-1 et suivants du code de la route (cumul amende forfaitaire et mesures administratives, rétention et suspension).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans la continuité de ce qui a été engagé dans le cadre du précédent comité interministériel de la sécurité routière, et alors que de nombreuses infractions au volant perdurent, il est nécessaire d'utiliser toutes les potentialités offertes par le code de la route pour sanctionner administrativement les conducteurs auteurs d'infractions.

Les préfets pourront alors, sur la base de la rétention du permis de conduire pendant 72 heures, prononcer des mesures de suspension du permis de conduire qui sont de nature à influencer durablement le comportement des usagers de la route.

3. DISPOSITIF RETENU

Les dispositions du code de la route permettent ainsi de mettre en œuvre des mesures administratives provisoires, avant toute sanction pénale définitive, afin d'écarter de la route des conducteurs potentiellement dangereux et d'empêcher matériellement la commission de nouvelles infractions. En effet, le code de la route permet aux préfets de priver ces conducteurs de leur droit à conduire, par l'intermédiaire des procédures de rétention ou de suspension du permis de conduire prévues aux articles L. 224-1, L. 224-2 et L. 224-7 de ce code.

L'extension du champ d'application de ces dispositions aux situations liées à l'usage du téléphone tenu en main apparaît indispensable pour lutter contre l'insécurité routière et faire diminuer l'accidentalité et la mortalité routières.

Afin d'écartier de la route des conducteurs potentiellement dangereux et d'empêcher matériellement la commission de nouvelles infractions, le présent article prévoit que le champ d'application de la procédure de rétention du permis de conduire soit étendu à l'infraction d'usage du téléphone tenu en main. Les préfets pourront alors, sur la base de la rétention du permis de conduire pendant 72 heures, prononcer des mesures de suspension du permis de conduire qui sont de nature à influencer durablement le comportement des usagers de la route.

La rétention du permis de conduire serait ainsi obligatoire :

- en cas d'accidents mortels et en cas d'accidents corporels ;
- en cas de commission simultanée de l'infraction d'usage du téléphone tenu en main et d'une seconde infraction. La définition d'une liste des infractions concernées en tant que seconde infraction permettrait de faciliter la prise de décision de suspension par une meilleure caractérisation du danger. La liste de ces infractions pourrait être large (ex : infractions entraînant un retrait de points) ou limitée à une série d'infractions à définir par décret en Conseil d'État.

Le présent article prévoit également que les préfets peuvent prononcer la suspension du permis de conduire dans le délai des 120 heures de la rétention pour les infractions pour lesquelles les vérifications prévues par les articles L. 234-4 à L. 234-6 et L. 235-2 du code de la route ont été effectuées afin de prendre en compte les contraintes des laboratoires réalisant ces vérifications.

Il permet par ailleurs d'allonger de six mois à un an les durées maximales des suspensions administratives du permis de conduire en cas d'accident mortel, de conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique, ou de conduite après usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants afin de lutter plus durement contre ces délits à l'origine de près du tiers des accidents mortels (alcool à 19 % et stupéfiant à 9 %).

Enfin, il est prévu d'étendre le champ d'application de l'article L. 224-8 du code de la route, qui prévoit que la durée d'une mesure de suspension administrative prise sur le fondement de l'article L. 224-7 du même code peut être portée à un an, aux infractions en matière de stupéfiants. En 2016, 488 personnes ont été tuées dans un accident avec stupéfiants. Elles représentent 22 % des personnes tuées dans les accidents mortels au résultat de test connu. Entre 2010 et 2016, le nombre de personnes tuées dans ces accidents varie autour de 500 par an ; la proportion de personnes tuées dans ces accidents, parmi les accidents où l'information stupéfiants est connue, fluctue entre 21 % et 26 %.

La conduite de véhicule après usage de stupéfiants (ou refus de se soumettre au dépistage) a représenté 44 379 infractions relevées en 2016 (39 337 en 2015, soit + 12,8 % en 2016), soit 7,5 % des délits routiers, et est en progression constante avec un engagement croissant des

forces de l'ordre sur ce sujet, notamment du fait du développement de la technique du prélèvement salivaire décidé dans le cadre du comité interministériel de la sécurité routière du 2 octobre 2015.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le présent article modifie le champ d'application des procédures de rétention du permis de conduire qui ont été introduites dans la partie législative du code de la route par la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social pour le seul cas de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique (article L. 224-2 du code de la route). La procédure de rétention a par la suite été successivement étendue aux cas de refus de se soumettre à un contrôle d'alcool¹²¹, d'excès de vitesse égal ou supérieur à 40 km/h¹²², de conduite après usage de stupéfiant¹²³ et aux accidents mortels¹²⁴.

La rétention du permis de conduire serait ainsi obligatoire en cas d'accidents mortels et accidents corporels pour les infractions d'usage du téléphone tenu en main (article L. 224-1), mais aussi en cas d'infraction en matière de respect des vitesses maximales autorisées ou des règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage. En termes de volume, cela représenterait une augmentation d'un maximum de 30 000 cas de rétention répartis comme suit : près de 6 000 liés à l'usage du téléphone, près de 6 000 liés au non-respect des règles dépassements et plus de 17 000 liés au non-respect des règles de priorités.

La rétention serait obligatoire en cas d'infraction en matière d'usage du téléphone tenu en main si l'une infraction a été commise simultanément à l'infraction (volume estimé entre 15 000 et 20 000 cas par an).

Autant de mesures de suspension du permis de conduire pourraient ainsi être prises par les préfets de départements sur la base de ces rétentions.

L'obligation de retenir le permis de conduire pour ces contraventions s'appliquerait pour les policiers et gendarmes nationaux ainsi que pour les agents de police judiciaires adjoints.

Dès lors, aux termes du projet de loi envisagé, les articles L. 224-1 à L. 224-8 viendraient à être modifiés.

¹²¹ Loi n° 87-519 du 10 juillet 1987 renforçant la lutte contre l'alcool au volant.

¹²² Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

¹²³ Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

¹²⁴ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le comité interministériel de la sécurité routière a examiné les dispositions envisagées lors de la réunion du 9 janvier 2018.

Le groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 1^{er} octobre 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entreront en vigueur au lendemain de la publication de la présente loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ne seront pas applicables dans les collectivités d'outre-mer qui disposent de leurs propres corpus juridiques en matière de permis de conduire.

5.2.3. Texte d'application

Un décret en Conseil d'État déterminera la liste des infractions susceptibles d'engendrer la retenue à titre conservatoire du permis de conduire au conducteur ayant commis une infraction.

Article 31 (suite) – Mesure relative à l’extension du champ d’application des dispositions relatives à l’immobilisation et à la mise en fourrière des véhicules et de simplification et de modernisation des procédures applicables

1. ÉTAT DES LIEUX

S’agissant en premier lieu de l’extension du champ de l’article L. 325-1-2 du code de route :

Les dispositions des articles L. 325-1 et suivants du code de la route prévoient les procédures applicables permettant d’immobiliser ou de mettre en fourrière un véhicule.

L’article L. 325-1-2 du code de la route, issu de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, permet, depuis mars 2011, aux préfets (ou aux forces de l’ordre par délégation de signature) de procéder, à titre provisoire, à l’immobilisation et la mise en fourrière d’un véhicule en cas d’infraction au code de la route pour laquelle la peine de confiscation du véhicule est obligatoire. Cette mesure prive immédiatement l’auteur d’une infraction grave au code de la route de la libre disposition de son véhicule pendant une durée maximale de 7 jours (4 000 procédures mises en œuvre par an). Durant ce délai de 7 jours, le procureur de la République se prononce, au titre de ses prérogatives, sur la mise en fourrière judiciaire du véhicule (prolongeant ainsi la durée d’immobilisation en fourrière du véhicule) en vue de permettre au tribunal de statuer par la suite sur sa confiscation.

Ce dispositif a été étendu, par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du 21^{ème} siècle, au délit de conduite d’un véhicule avec un permis de conduire faux ou falsifié et à la contravention de dépassement de 50 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée et ce, sans que la peine de confiscation obligatoire du véhicule ne soit requise. Cette même loi a cependant supprimé la peine de confiscation obligatoire en cas de conduite sans permis à la suite de la création des amendes forfaitaires délictuelles. Le véhicule d’un conducteur ayant commis ce délit ne peut donc plus être immobilisé et mis en fourrière sur le fondement de l’article L. 325-1-2 du code de la route.

Les modifications envisagées par le projet de loi s’inscrivent notamment dans la continuité de la lutte engagée par le Gouvernement contre les conduites addictives. Parmi celles-ci, l’alcool serait la cause principale de 19 % des accidents mortels, 29 % des décès interviennent alors qu’au moins un des conducteurs impliqués avait un taux d’alcool dépassant le taux légal. Les stupéfiants seraient la cause principale de 9 % des accidents mortels, mais 22 % des décès routiers interviennent lors d’un accident impliquant au moins un conducteur testé positif.

Pour rappel, selon le bilan de l’ONISR de 2016 :

- 819 personnes ont été tuées dans un accident avec alcool (- 5,4 % par rapport à 2015). Elles représentent 29 % des personnes tuées dans les accidents dont l’alcoolémie est

connue. La part des accidents mortels avec alcool est relativement stable depuis 2000, aux environs de 30 % ;

- 588 personnes ont été tuées dans un accident avec stupéfiants. Elles représentent 22 % des personnes tuées dans les accidents mortels au résultat de test connu. Entre 2010 et 2016, le nombre de personnes tuées dans ces accidents varie autour de 500 par an ; la proportion de personnes tuées dans ces accidents, parmi les accidents où l'information stupéfiants est connue, fluctue entre 21 % et 26 % ;
- 4,2 % des conducteurs impliqués dans un accident mortel et 2,6 % de ceux impliqués dans un accident corporel circulaient sans permis valide. Ces proportions baissent entre 2015 et 2016 mais ont augmenté respectivement de 2 et 0,7 points depuis 2000. Cela représente 203 accidents mortels, soit 6,5 % de l'ensemble des accidents mortels, et 241 personnes tuées.

De même, sur 2012-2016, 34 % des personnes tuées dans les départements d'outre-mer le sont dans un accident avec un conducteur au taux d'alcoolémie supérieur ou égal à 0,5 g/l de sang et 36 % avec un conducteur positif aux stupéfiants (contre respectivement 30 % et 22 % en métropole).

S'agissant en second lieu de la simplification et modernisation des procédures applicables aux véhicules en fourrière :

La mise en fourrière vient sanctionner de nombreuses infractions aux règles de la circulation et du stationnement et permet d'écarter de la route des conducteurs dangereux à l'origine d'infractions graves dans le but aussi de préserver la sécurité des usagers de la route, ainsi que la tranquillité, l'esthétique ou l'hygiène publique.

Par principe, les frais d'indemnisation (d'enlèvement, de garde en fourrière et d'expertise) de ces professionnels sont à la charge du propriétaire du véhicule mis en fourrière, ces frais sont à la charge de l'autorité de fourrière, c'est-à-dire des collectivités territoriales ou de l'État (qui est ainsi autorité de fourrière dans près des 2/3 des départements) lorsque le propriétaire du véhicule l'abandonne. Les frais d'indemnisation des gardiens de fourrière supportés par l'État sont supérieurs à 10 M€ chaque année (11 M€ pour l'année 2017) correspondant à plus de 38 000 véhicules abandonnés par leurs propriétaires en 2017.

A cet enjeu financier, s'ajoute la complexité des procédures qui font intervenir une pluralité d'acteurs (publics ou privés dont : les forces de l'ordre, préfetures, gardiens de fourrière, experts en automobile, service chargé du domaine ou centre de véhicules hors d'usage (VHU) dans des délais contraints qui sont de fait souvent difficiles à respecter.

Par ailleurs, il ressort de la dernière étude de grande ampleur réalisée en 2003 que, sur les 495 093 véhicules mis en fourrière, 95 006 ont fait l'objet d'une proposition de classement par un expert en automobile (soit un taux de 19,2 % des véhicules concernés). Sur ces véhicules, 799 ont été vendus par le service en charge du domaine (0,16 %) et 91 585 ont été livrés à la

destruction (18,5 %). Un très faible nombre de véhicules examinés par un expert en automobile avaient donc été restitués.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Pour sanctionner davantage la commission de délits graves, générateurs d'accidentalité et de mortalité, sur les routes, conformément aux orientations définies par le comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018, il est nécessaire de modifier les articles L. 325-1-2 et du code de la route afin d'étendre le champ des infractions pour lesquelles il pourra être procédé à une immobilisation et une mise en fourrière administrative.

Le Gouvernement sollicite par ailleurs une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi afin de simplifier et moderniser les dispositions applicables aux véhicules en fourrière. Il s'agirait de modifier les articles L. 325-6 et suivants du code de la route et les dispositions adaptées dans les collectivités d'outre-mer.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans la continuité de ce qui a été engagé, et alors que de nombreuses infractions au volant, notamment délictuelles, perdurent, il est nécessaire d'utiliser toutes les potentialités offertes par le code de la route pour sanctionner administrativement les conducteurs « infractionnistes ». Les dispositions du code de la route permettent ainsi de mettre en œuvre des mesures administratives provisoires, avant toute sanction pénale définitive, afin d'écarter de la route des conducteurs potentiellement dangereux et d'empêcher matériellement la commission de nouvelles infractions. En effet, le code de la route permet de priver ces conducteurs de leurs véhicules en procédant à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule en application notamment des articles L. 325-1, L. 325-1-1 et L. 325-1-2 du code de la route.

L'extension du champ d'application de ces dispositions à davantage de comportements à risque, notamment en matière d'alcool et de stupéfiant, apparaît indispensable pour lutter contre l'insécurité routière et faire diminuer l'accidentalité et la mortalité routières.

Il s'agirait ainsi d'écarter de la route des conducteurs ayant eu une conduite dangereuse dès la commission de l'infraction et de s'inscrire, notamment en matière d'alcoolémie et de stupéfiant, dans une logique de prévention de la récidive. Une telle extension simplifierait également la tâche des forces de l'ordre qui n'auraient pas à contacter les parquets afin de savoir si la personne contrôlée est en état de récidive ou non. L'établissement de cet état de récidive, difficile à établir en bord de route constitue effectivement aujourd'hui un frein qui limite la mise en œuvre de cette mesure administrative.

Il est, par ailleurs, prévu de simplifier et moderniser par ordonnance les procédures applicables aux véhicules mis en fourrière. L'objectif est d'améliorer la gestion des procédures et ainsi mieux maîtriser et diminuer le coût de l'indemnisation des gardiens de fourrière pesant sur les autorités de fourrière (collectivités territoriales et préfetures) en cas d'abandon de véhicules sur les parcs de fourrière.

3. DISPOSITIF RETENU

3.1. EXTENSION DU CHAMP DE L'ARTICLE L. 325-1-2 DU CODE DE LA ROUTE

Le champ d'application de l'article L. 325-1-2 du code de la route, permettant aux préfets de procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière d'un véhicule pour une durée de 7 jours, pourrait être étendu à de nouvelles infractions dont¹²⁵ :

- les délits liés à la conduite sous l'empire d'un état alcoolique (123 000 infractions délictuelles en 2016), et ce dès la première commission de l'infraction,
- en cas de conduite en état d'ivresse manifeste (5 500 délits en 2016),
- à la conduite après usage de stupéfiant (42 600 infractions en 2016),
- à la conduite sans permis (72 000 infractions en 2016),
- aux refus de se soumettre aux vérifications permettant d'établir la conduite sous l'empire d'un état alcoolique (3480 délits en 2016),
- après usage de stupéfiants (1 790 délits en 2016).

Par cohérence, le présent article prévoit d'ajouter une peine complémentaire de confiscation non obligatoire du véhicule ayant servi à commettre les délits de conduite sous l'influence de l'alcool ou après usage de stupéfiants ou aux refus de se soumettre aux vérifications.

3.2. SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX VÉHICULES EN FOURRIÈRE

La modernisation de la gestion et du suivi des procédures conduirait, entre autres actions, à créer un système d'information qui permettra notamment de mettre en ligne, à destination de leurs propriétaires, les informations sur les véhicules en fourrière, d'alléger les tâches à accomplir pour les forces de l'ordre en externalisant l'envoi des notifications ou simplifier la procédure de classement des véhicules.

¹²⁵ Les infractions au code de la route et au code des transports - L'impact sur le permis à points - Bilan statistiques 2016 - Observatoire national interministériel de sécurité routière

Sur ce point, il s'agirait d'éviter la remise en circulation de véhicules potentiellement dangereux. Aux termes des dispositions envisagées, il est prévu que certains véhicules, en raison de leur état (épaves ou en voie d'épavisation, non-conformité à leur réception ou défaut de contrôle technique), fassent automatiquement l'objet d'une interdiction de circulation dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV), dès leur inscription dans le système d'information dédié aux fourrières. S'il est prévu que ces véhicules puissent être, le cas échéant, restitués à leurs propriétaires sans travaux, une procédure d'expertise hors des fourrières sera créée pour permettre la levée de la mesure d'interdiction de circulation (étant précisé que ces véhicules ne pourront quitter la fourrière que sur véhicule-plateau). La remise en circulation de ces véhicules sera ainsi conditionnée à une expertise (sur demande des propriétaires) afin de s'assurer qu'ils ne constituent plus un danger pour les usagers de la route. L'expert lèvera l'interdiction de circulation dans le SIV une fois les travaux réalisés.

La création d'une interdiction de circulation pour les véhicules mis en fourrière en raison de leur état pourrait permettre de diminuer le nombre de véhicules dangereux circulant sur les routes. Cette mesure s'inscrit donc dans une logique de renforcement de la sécurité routière visant à réduire l'accidentalité et la mortalité sur les routes. La procédure actuelle de classement du véhicule après avis d'un expert en automobile occasionne en effet plusieurs difficultés de nature à allonger la procédure.

Il est également envisagé de remplacer, dans le cadre de la procédure d'abandon des véhicules laissés en fourrière, l'intervention de l'expert par la prise en compte des données techniques de ces véhicules (date de première immatriculation du véhicule) et de leur motif de mise en fourrière.

La simplification de la procédure de classement avec la mise en place de critères plus pertinents fondés sur les données techniques du véhicule issues du SIV serait enfin de nature à améliorer la procédure de vente des véhicules par le service des domaines (classement plus fiable évitant de présenter à la vente des véhicules invendables).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. EXTENSION DU CHAMP DE L'ARTICLE L. 325-1-2 DU CODE DE LA ROUTE

4.1.1. Impacts sur les particuliers

248 370 infractions sont potentiellement concernées par l'extension de cette faculté attribuée aux préfets et on peut estimer son application à 10 à 20 % de ces infractions, soit entre 25 000 à 50 000 procédures chaque année.

Du point de vue des contrevenants, les propriétaires ou conducteurs dont le véhicule a été mis en fourrière devront s'acquitter auprès du gardien de fourrière des frais de fourrière, notamment d'enlèvement et de garde du véhicule, dont les maxima sont prévus par l'arrêté

du 14 novembre 2001 modifié fixant les tarifs maxima des frais de fourrière pour automobile et par l'arrêté du 28 novembre 2003 modifié fixant les tarifs maxima des frais de fourrière dans les communes les plus importantes(arrêté du 26 novembre 2014 modifiant l'arrêté du 28 novembre 2003 précité : pour les voitures particulières, les frais d'enlèvement et de garde journalière s'élèvent respectivement à Paris à 150 € et 29 €. Ces mêmes frais s'élèvent respectivement à 126 € et 10 € pour les villes de Toulouse, Lyon et Marseille. Ils sont en revanche de 117,50 € et 6, 23 € pour les autres villes).

4.1.2. Impacts pour les collectivités

En cas d'abandon du véhicule en fourrière par un propriétaire inconnu, introuvable ou insolvable, il incombera à l'autorité de fourrière (collectivités territoriales ou préfectures) d'indemniser le gardien de fourrière de l'ordre de 50 € à 500 € par véhicule en fonction des conventions et circonstances locales. Ces véhicules abandonnés peuvent également être valorisés entre 50 € et 200 € par véhicule par les autorités de fourrière lors de la remise du véhicule à un centre de destruction agréé et engendrer des recettes pour cette autorité. Dans tous les cas, le système d'information des fourrières permettra aux autorités de fourrière de réaliser des économies d'échelle pour une meilleure gestion des procédures.

4.1.3. Impacts pour les gardiens de fourrière

Pour les gardiens de fourrière, les extensions envisagées augmenteront le volume de véhicules à enlever et mettre en fourrière.

4.2. SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX VÉHICULES EN FOURRIÈRE

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Toutefois, des impacts peuvent d'ores et déjà être appréhendés.

L'adaptation du code de la route en fonction des possibilités offertes par le système d'information serait en effet de nature à :

- améliorer grandement le respect des procédures en permettant l'automatisation de certaines tâches (système d'alerte sur les délais, constatation de l'abandon d'un véhicule, émission d'un bon de destruction, calcul automatique des frais de fourrière...);
- limiter les coûts d'indemnisation à la charge de l'État, via les préfectures, et les collectivités territoriales souhaitant être intégrées dans le système d'information, en permettant la réduction des délais de garde, en accélérant la destruction des véhicules abandonnés et en diminuant ce coût en aménageant la procédure de classement des véhicules ;

- alléger la charge de travail des différents acteurs, dont notamment les forces de l'ordre et des autorités de fourrière qui, libérés des tâches répétitives, pourraient concentrer leur action sur les mises en fourrière concernant les infractions graves au code de la route ;
- améliorer les relations avec les usagers en permettant à ces derniers de rechercher en ligne si un véhicule a été mis en fourrière et dans quel lieu (système de requête avec le numéro de la plaque d'immatriculation du véhicule) et ainsi envisager l'externalisation des notifications par courriers avec accusé réception ;
- permettre de retrouver en fourrière davantage de véhicules assurés signalés volés et ainsi assurer un meilleur service pour l'utilisateur floué tout en limitant les coûts d'indemnisation des frais de garde à la charge des assureurs de l'ordre de plusieurs millions d'euros par an.

Le remplacement du passage de l'expert en automobile au profit d'un classement automatisé des véhicules et la réduction de la durée de stockage des véhicules dans les fourrières devrait générer des économies pour les autorités de fourrière (collectivités territoriales ou État). En 2017, l'État en sa qualité d'autorité de fourrière, a ainsi indemnisé les gardiens de fourrière pour plus de 11 M€ dont 1,3 M€ au titre des frais d'expertise. La réduction de la durée de stockage des véhicules dans les fourrières devrait également permettre une économie pour l'État et pour les collectivités territoriales responsables de fourrière de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le comité interministériel de la sécurité routière a examiné les dispositions envisagées lors de la réunion du 9 janvier 2018.

Le groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) a émis un avis favorable le 1er octobre 2018.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions relatives à l'extension du champ de l'article L. 325-1-2 du code de la route entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions relatives à l'extension du champ de l'article L. 325-1-2 du code de la route seront applicables dans les départements d'outre-mer et dans les collectivités d'outre-mer.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

En ce qui concerne la simplification et la modernisation des procédures applicables aux véhicules en fourrière, il est proposé une habilitation à légiférer par ordonnance courant sur une année. Il s'agit de disposer d'une durée suffisante pour modifier les dispositions législatives du code de la route afin de prendre en compte la création d'un système d'information dédié aux fourrières de nature à renforcer la gouvernance nationale en ce domaine et permettre un meilleur contrôle des procédures et du coût de l'indemnisation des gardiens de fourrière en cas d'abandon des véhicules.

A l'issue, un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

Article 31 (suite) – Mesure relative à l'accès au système d'immatriculation des véhicules

1. ÉTAT DES LIEUX

S'agissant d'ecall :

L'Union Européenne a décidé la mise en place d'un service d'appel d'urgence interopérable dans toute l'Union au terme duquel un appel d'urgence fondé sur le n° 112 (eCall 112) doit pouvoir être émis depuis tout véhicule léger homologué depuis le 1er avril 2018, soit automatiquement, en cas d'accident grave, soit manuellement.

L'État français, par convention intitulée « Convention d'habilitation d'un organisme privé à exercer la fonction de PSAP eCall », signée en 2017, a confié au Groupement GIE SNSA la fonction de PSAP eCall. Cette fonction consiste à recevoir les appels eCall 112, les filtrer et orienter les seuls appels d'urgence vers les services de secours. Ces appels étant constitués de manière normative, d'un flux vocal et de données techniques émises par le véhicule : le MSD (minimum set of data). Si l'appel eCall 112 n'est pas un appel d'urgence, mais un appel d'assistance (bCall), le Groupement intervient dans la mise en relation des occupants du véhicule avec l'assistant dudit véhicule, pour autant qu'il soit immatriculé en France et assuré. Pour exercer cette fonction le Groupement GIE SNSA est doté d'une plateforme technique eCall qui achemine les données et les appels eCall vers les membres du Groupement habilités à les traiter.

L'eCall 112 Paneuropéen devient réglementaire. En effet, le règlement délégué (UE) 2015/758 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2015 prévoit le déploiement d'un système eCall embarqué fondé sur le 112 dans tous les nouveaux modèles de véhicules légers homologués depuis le 1er avril 2018. Le syndicat national des sociétés d'assistance du (GIE SNSA) estime que 250 à 300 000 véhicules légers seront équipés d'ici à fin 2019 en France pour atteindre 1,5 millions en 2021. Le parc médian français devrait ainsi être atteint à l'horizon 2028. Cependant, la technologie eCall de fournisseurs privés proposée par les constructeurs à titre optionnelle équipe déjà environ 3 % du parc de véhicules légers en France et 2 % en Europe

L'objectif de ce dispositif d'appels d'urgence dans les véhicules, associé à une plateforme dédiée de traitement des alertes, est de réduire le nombre de tués chaque année sur les routes d'Europe, en permettant une intervention des services d'urgence plus rapide.

En France, par délégation des ministères de la santé et de l'intérieur, la gestion de l'eCall est confiée au GIE SNSA qui a mis en place, avec le soutien des sociétés d'assurance, un dispositif spécifique à savoir une plateforme technique unique au niveau national permettant de recevoir, décrypter et orienter les appels eCall 112 vers des plateformes physiques de traitement des appels d'urgence opérées par les habilités. Cette organisation est opérationnelle

depuis le 2 octobre 2017 conformément aux exigences européennes (Décision 585/2014/ UE du 15 mai 2014 art 1) et a fait l'objet d'un audit de vérification de conformité en juin 2018.

La plateforme gérée par le GIE SNSA permet donc de filtrer les appels et d'orienter vers les services de secours les seules alertes relevant de l'urgence. Il convient de noter que l'expérience acquise dans l'eCall de fournisseurs privés démontre que 90 % des eCall reçus sont filtrés car ne correspondant pas à des urgences avérées ou suspectées. Ces données chiffrées ne sont pas encore disponibles pour l'eCall 112. En effet entre le 1er janvier et le 31 août le GIE SNSA a traité moins de 2000 appels eCall 112 dont la grande majorité concernait des appels tests des constructeurs ou des erreurs d'appels.

Il s'agit de permettre au GIE SNSA de répondre en temps réel aux besoins d'informations des services d'urgence par une identification précise du véhicule à partir du numéro VIN transmis directement par l'ensemble minimal de données émanant du véhicule Cet ensemble de données étant défini par les standards européens en vigueur.

S'agissant des agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes :

Il est constaté que les registres des objets mobiliers sont aujourd'hui mal tenus par les professionnels ce qui handicape considérablement la capacité de ces agents à lutter contre les fraudes dans le secteur de la vente de véhicules automobiles d'occasion (rupture de la traçabilité).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La loi fixe, à l'article L. 330-2 du code de la route, la liste limitative des personnes pouvant accéder aux données du Système d'Immatriculation des Véhicules. Les agents non mentionnés dans ces articles ne peuvent donc pas avoir accès aux données nécessaires à l'exécution de leurs missions, à l'instar du syndicat national des sociétés d'assistance ou SNSA, chargé du traitement des appels issus du eCall (et des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). L'accès au système d'immatriculation des véhicules suppose une nécessaire modification de nature législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article proposé a pour objet de permettre aux personnels habilités du GIE SNSA, organisme privé chargé dans le cadre de la fonction PSAP e-Call (Public Safety Answering Point - centre des appels d'urgence), d'accéder au numéro d'immatriculation des véhicules au titre des données issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV) ainsi qu'aux données suivantes: la marque, le modèle, la couleur et le type d'énergie en plus du n°

d'immatriculation). Le protocole de transmission des données de l'alerte entre la plateforme PSAP eCall et le PSAP112 localement compétent prévoit que soient transmises les informations suivantes concernant le véhicule : Marque, modèle, couleur, immatriculation, type d'énergie. Ce protocole, approuvé par la Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours du 19 octobre 2016, est annexé à la Convention d'habilitation du PSAP eCall.

L'article proposé a également pour objet de simplifier et de moderniser la lutte contre la fraude dans le secteur de la vente des véhicules automobiles d'occasion. Il s'appuie sur les conclusions des enquêtes nationales menées par la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) en 2015 et 2017 qui ont fait apparaître une augmentation significative des infractions, notamment des délits de tromperie, à la fois en volume et en gravité (47,11 % en 2015, 55,93 % en 2017). Ce sujet est extrêmement important dans une période où la vente de voitures d'occasion continue d'augmenter pour représenter un marché de 5,6 millions de véhicules, générateur d'économie souterraine. De plus, de telles tromperies ont un impact sur l'évaluation par les consommateurs de la qualité des véhicules et donc de leur consommation et de leurs émissions, contribuant à augmenter les émissions de CO₂.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet d'article consiste à permettre au PSAP ecall national, opérationnel depuis le 1er octobre 2017 sur le territoire français conformément aux dispositions de la décision n° 585/2014 du 15 mai 2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant le déploiement du service eCall interopérable dans toute l'Union européenne, de disposer de tous les moyens d'exercer au mieux sa fonction. En effet, chaque PSAP ecall doit être en mesure de traiter les appels ecall et de recueillir rapidement les données relatives aux véhicules d'où provient l'alerte. Ces données sont stockées dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV) auquel les opérateurs du GIE SNSA doivent avoir accès pour transmettre ensuite des informations fiables aux services d'urgence.

Le projet d'article vise également à permettre aux enquêteurs de la DGCCRF d'accéder directement, en consultation, aux données du Système d'Immatriculation des Véhicules (SIV), au même titre que leurs homologues des finances (Direction générale des finances publiques - DGFIP, Direction nationale d'intervention domaniale -DNID-) ainsi que ceux des ministères des transports, de l'écologie, de l'industrie et de la défense. Pour ces raisons, l'article L. 330-2 du code de la route qui liste les personnes pouvant accéder aux données du Système d'Immatriculation des Véhicules est complété en y ajoutant les agents de la DGCCRF qui relèvent du ministère de l'économie et des finances. Il complète également l'article L. 511-13 du code de la consommation relatif aux compétences des agents de la DGCCRF en y ajoutant les dispositions du code pénal relatives au registre des objets mobiliers.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'impact juridique de la mesure se traduit par la modification de l'article L. 330-2 du code de la route.

Aucun impact économique n'est attendu sur les particuliers. En revanche, le projet d'article s'inscrit dans un dispositif de sécurité tertiaire visant à la réduction du nombre de morts sur les routes par l'intervention plus rapide des secours qui disposeront d'informations fiables sur la localisation et l'identification des véhicules accidentés. Selon le Conseil Européen¹²⁶, eCall contribuera à réduire le nombre de blessés et de tués dans des accidents de la route dans l'Union. Le nouveau système devrait réduire de moitié les temps de réaction des services d'urgence, permettant ainsi de sauver des vies et de traiter rapidement les blessures ». La prise en charge par le GIE SNSA implique une interrogation automatique du SIV par le numéro de série dans le type (VIN) lors de la réception du MSD afin d'enrichir en temps réel les données du MSD par les données extraites du SIV. L'ensemble de ces données (MSD plus SIV) sera alors affiché à l'opérateur qui sera en liaison avec l'habitacle du véhicule. Rappelons que celui-ci, au terme du cahier des charges fixé par l'État, disposera de 75 secondes seulement pour qualifier la sévérité de l'alerte et vérifier les informations reçues avant de saisir les services d'urgences territorialement compétents. Ces opérateurs sont du personnel des sociétés d'assistance auditées et habilitées pour cette mission. Ce personnel est donc qualifié, formé et entraîné conformément aux exigences réglementaires et de celles fixées par la Convention.

Actuellement ce service est géré par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). La prise en charge par le SNSA impliquera une globalisation des appels d'urgence du numéro 112 qui, après avoir filtré les appels, se connectera au SIV. Environ 100 personnes auront à se connecter au SIV par roulement.

Le projet d'article permettra également de réduire significativement les délais de recherche et d'investigations des enquêteurs CCRF, grâce à un accès direct, en consultation, aux principales données nécessaires à l'exercice de leurs missions.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le GIPSR a émis un avis favorable le 1er octobre 2018.

¹²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/03/02/emergency-call-system-road-accidents/>

Les organismes concernés ont été consultés sur ces mesures.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ne seront pas applicables dans les collectivités d'outre-mer.

Article 31 (suite et fin) – Mesure relative à la lutte contre la conduite sous l’emprise de l’alcool

1. ÉTAT DES LIEUX

L’alcool, substance psychoactive la plus consommée, engendre en France un coût social global (ensemble des coûts directs et indirects supportés par les acteurs de la société) estimé à 118 Md€ par an, et un coût pour les finances publiques (coût supporté par l’État) de plus de 3 Md€ en 2010. Deuxième facteur de mortalité précoce évitable en France, l’alcool est à l’origine d’environ 50 000 décès par an.

La consommation d’alcool peut engendrer des dommages corporels importants pour l’individu et/ou pour son entourage, particulièrement lorsque celle-ci est associée à la conduite. Un conducteur qui a consommé de l’alcool a 8,5 fois plus de risque d’être responsable d’un accident mortel par rapport à un conducteur qui n’a pas bu. En 2016, 4 979 conducteurs alcoolisés ont été impliqués dans un accident (contre 4 637 pour l’année 2015); 819 personnes ont perdu la vie dans un accident de la route impliquant un conducteur alcoolisé (contre 866 pour l’année 2015), et près de 70 000 individus ont été blessés.

Cette même année, sur les 154 700 condamnations sanctionnant le non-respect des règles de conduite, on compte 113 100 condamnations pour conduite en état alcoolique dont 19 200 condamnations (soit 17 %) en état de récidive. L’alcoolémie délictuelle (taux supérieur à 0,8 g/l de sang ou à 0,40 mg/l d’air expiré) est en augmentation en 2016 (132 894 délits en 2016 contre 129 982 l’année précédente, soit + 2,2 points).

En 2017, l’alcool est présent dans un peu moins de 20 % des causes des accidents mortels (Bilan de l’accidentalité 2017 - résultats définitifs, ONISR ; La sécurité routière en France - Bilan de l’accidentalité 2016, ONISR). Pour cette même année, 5 095 conducteurs alcoolisés ont été impliqués dans un accident ; 778 ont perdu la vie dans un accident de la route impliquant un conducteur alcoolisé soit une baisse de 5 points par rapport à l’année 2016. Cette baisse est deux fois moins forte que celle des accidents sans alcool (-9,4 points).

L’utilisation des dispositifs d’éthylotest anti-démarrage s’inscrit dans la continuité de la lutte contre l’alcool au volant en permettant de contrôler que le conducteur ne conduit pas sous l’état d’un empire alcoolique. En effet, une personne conduisant un véhicule équipé d’un éthylotest anti-démarrage doit, avant le démarrage du moteur, effectuer un premier souffle (le taux maximal autorisé vérifié par l’appareil est fixé, au moment de l’installation du dispositif dans le véhicule, par l’installateur agréé). Le dispositif interdit le démarrage si le taux d’alcool est positif ou si le démarrage n’a pas eu lieu dans les deux minutes qui suivent le résultat de ce premier souffle. Dès lors que le moteur du véhicule a démarré, le matériel demande de manière aléatoire (entre 5 et 30 minutes après le démarrage du moteur) un nouveau souffle qui doit être réalisé à l’arrêt : le conducteur dispose alors d’un délai de 20 minutes pour effectuer

ce nouveau souffle. En cas de taux négatif, aucune autre demande de souffle ne sera effectuée jusqu'au prochain arrêt du moteur.

L'éthylotest anti-démarrage est obligatoire dans tous les transports en commun de personnes depuis le 1^{er} septembre 2015. Il a été introduit dans l'éventail des réponses pénales par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Le législateur a étendu, par deux lois successives des 15 août 2014¹²⁷ et 18 novembre 2016¹²⁸, le champ d'application de l'éthylotest anti-démarrage. Celui-ci peut désormais être ordonné, en cas de conduite en état alcoolique ou en état d'ivresse et d'homicide ou de blessures involontaires par conducteur en état alcoolique, dans le cadre d'une composition pénale. Il peut également être ordonné à titre de modalité du contrôle judiciaire, ou à titre de peine complémentaire ou alternative à l'emprisonnement, et, enfin, comme modalité d'un sursis assorti d'une mise à l'épreuve ou du suivi post-sentenciel.

En matière administrative, le décret n° 2018-795 du 17 septembre 2018 relatif à la sécurité routière permet à l'autorité préfectorale dans les cas où une mesure de suspension en lien avec une conduite en état alcoolique est encourue de prononcer une mesure de restriction du droit de conduire aux seuls véhicules équipés d'un éthylotest anti-démarrage. Les commissions médicales du permis de conduire pourront par ailleurs à compter du 1er janvier 2019 proposer au préfet qu'une mesure de restriction du même type soit prise, celle-ci étant alors accompagnée d'un suivi médico-psychologique.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La mise en œuvre de la mesure n° 11 du CISR du 9 janvier 2018 visant à favoriser l'usage de l'éthylotest anti-démarrage en rendant obligatoire la pose d'un tel dispositif avec suivi médico-psychologique en cas de récidive d'infraction de conduite en état alcoolique, nécessite de modifier la partie législative du code de la route. Ainsi, aux termes du projet de loi, après annulation automatique et à la date d'obtention d'un nouveau permis de conduire, les conducteurs condamnés pour l'une des infractions prévues aux articles L. 234-1 et L. 234-8 du code de la route, commise en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, se verront restreindre leur droit à conduire aux seuls véhicules équipés d'un éthylotest anti-démarrage pour une durée de 3 ans au plus (hypothèse haute ici retenue). Cette interdiction ne s'appliquera toutefois pas si le nouveau permis de conduire a été obtenu plus de 3 ans après l'annulation du précédent.

¹²⁷ Loi n° 2014-896 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

¹²⁸ Loi n° 2016-1547 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Le présent article vise également à supprimer l'obligation de détenir un éthylotest dans son véhicule prévu à l'article L. 234-14 du code de la route, créé par la loi n° 70-597 du 9 juillet 1970 instituant un taux légal d'alcoolémie et généralisant le dépistage par l'air expiré et mis en application par le décret n° 2012-284 du 28 février 2012 relatif à la possession obligatoire d'un éthylotest par le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur. En effet, la faisabilité et l'efficacité de cette obligation n'étant pas avérées, le Gouvernement préconise d'autres moyens, plus pertinents, pour mettre à la disposition de tous des éthylotests qui ne risquent pas d'être hors d'usage.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le mesure envisagée a pour objectif de lutter contre la récurrence de la conduite sous l'influence de l'alcool par la pose d'un éthylotest antidémarrage et un suivi médico-psychologique.

3. DISPOSITIF RETENU

La peine d'annulation de plein droit du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant 3 ans au plus en cas d'infractions prévues aux dispositions relatives à l'alcoolémie délictuelle commises en état de récidive légale¹²⁹ sera remplacée par une peine d'annulation de plein droit du permis de conduire avec interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé par un professionnel agréé ou par construction d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique pour une durée de 3 ans au plus applicable à compter de la date d'obtention d'un nouveau permis de conduire.

Ainsi, à la date d'obtention d'un nouveau permis de conduire, les conducteurs condamnés pour l'une des infractions prévues aux articles L. 234-1 et L. 234-8 du code de la route, commise en état de récidive au sens de l'article 132-10 du code pénal, se verront restreindre leur droit à conduire aux seuls véhicules équipés d'un éthylotest anti-démarrage pour une durée de 3 ans au plus. Cette interdiction ne s'appliquera toutefois pas si le nouveau permis de conduire a été obtenu plus de 3 ans après l'annulation du précédent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 234-13 du code de la santé publique serait modifié et l'article L. 234-14 du même code serait supprimé.

¹²⁹ Article L. 234-13 du code de la route.

4.2. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La suppression de l'obligation de détenir un éthylotest dans son véhicule pourrait engendrer des économies pour les usagers de la route même si l'autodépistage reste largement conseillé.

On dénombre actuellement 43 millions de véhicules circulant. Les éthylotests chimiques homologués NF sont vendus à ce jour 1 euro en moyenne. L'obligation de posséder un éthylotest suppose, *a minima*, la présence d'un dispositif dans le véhicule (voir deux afin de respecter l'obligation posée une fois le premier autodépistage effectué). Aussi, le gain moyen pour les particuliers serait évalué à 64 500 000 €¹³⁰.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'éthylotest anti-démarrage, plus de 19 000 personnes condamnées (19 200 condamnations en état de récidive en 2016) seraient concernées tous les ans par la pose d'un éthylotest anti-démarrage et par le suivi médico-psychologique.

Il existe aujourd'hui, sur le marché, deux appareils homologués. Les coûts d'installation de l'EAD, qui s'élèvent à hauteur de 350 à 400 €, sont à la charge du conducteur qui peut choisir d'en faire l'acquisition (compter autour de 1400 €) ou de le louer (compter une centaine d'euros par mois jusqu'à 6 mois puis dégressif pour aboutir pour 36 mois à une location mensuelle avoisinant les 40 €). Le contrôle périodique annuel de l'éthylotest anti-démarrage coûte 100 €.

- Hypothèse de l'achat (comprenant les coûts de pose et d'entretien - durée maximale de la restriction des droits à conduire de 3 ans) : autour de 2 100 € ;
- Hypothèse de la location (comprenant les coûts de pose et d'entretien - durée maximale de la restriction des droits à conduire de 3 ans) : autour de 2 150 €.

Pour les calculs globaux, l'hypothèse en acquisition ou en location s'élève à un coût de 40 800 000 € (19 200 x 2125), sous réserve que chaque personne soumise à cette restriction fasse le choix de conduire et donc d'installer un éthylotest anti-démarrage.

5. APPLICATION DANS LE TEMPS

La mesure relative à la pose d'un éthylotest antidémarrage entre en vigueur le lendemain du jour de la publication de la loi au Journal officiel.

¹³⁰ Il est pris comme hypothèse qu'il peut y avoir 1 à 2 éthylotests dans les véhicules pour suivre les obligations législatives soit une moyenne de 1,5. Ce qui donne un gain moyen de : 1,5 éthylotest × 43 000 000 × 1€/éthylotest = 64 500 000 €. De plus, nous supposons que l'ensemble de la population respecte la loi, le Gouvernement n'ayant pas à présumer d'une possible inobservation de la loi et à calculer les conséquences de l'inégalité.

Article 32 – Possibilité de recours à des équipes cynotechniques pour la détection d’explosifs pour les opérateurs de transport ferroviaire ou guidé

1. ÉTAT DES LIEUX

La détection (/recherche) d’explosifs constitue, avec l’enlèvement d’explosifs, leur neutralisation, leur stockage et leur destruction, l’une des cinq phases participant d’une opération de « déminage », pour laquelle seuls les services spécialisés relevant du ministre chargé de la sécurité civile sont compétents sur les terrains civils, sur l’ensemble du territoire national conformément aux articles L. 733-1 et R. 733-1 du code de la sécurité intérieure.

Ce cadre juridique connaît une exception dans le secteur de l’aviation civile puisqu’en application d’un règlement européen de 2010¹³¹, une équipe cynotechnique composée d’un chien détecteur d’explosifs et d’un (ou plusieurs) conducteur(s), agréée par le Service Technique de l’Aviation Civile (STAC), service à compétence nationale de la direction générale de l’aviation civile (DGAC), peut procéder à la détection d’explosifs. Ces modalités d’intervention sont précisées dans l’arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l’aviation civile, notamment son annexe, modifiée pour la dernière fois par arrêté du 14 mai 2018.

Dans le secteur des transports terrestres, la SNCF et la RATP ont expérimenté depuis 2016 le recours à des équipes cynotechniques pour la détection d’explosifs dans le cadre de leur procédure de traitement des colis abandonnés.

RATP	2016	2017	2018 (neuf premiers mois)
Nombre total de signalements pour objets délaissés dont :	2468 <i>(dont 17 alertes à la bombe)</i>	2441 <i>(dont 17 alertes à la bombe)</i>	1625 <i>(dont 3 alertes à la bombe), soit - 10 % par rapport à la même période de 2017</i>
Réseaux ferrés (métro et RER)	1293	1275	856
Réseaux de surface (bus et tramway)	1175	1166	769
Nombre total d’interventions des équipes de déminage dont :	750	529	271
Réseaux ferrés (métro et RER)	504	331	171

¹³¹ Règlement (UE) d’exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l’aviation civile.

Réseaux de surface (bus et tramway)	246	198	100
Nombre total d'interventions des équipes cynotechniques dont :	Sans objet à cette date.	182 (dont 2 ont nécessité l'intervention des équipes de déminage, les autres ayant permis la levée de doute par absence de marquage)	156 (dont 2 ont nécessité l'intervention des équipes de déminage, les autres ayant permis la levée de doute par absence de marquage)
Réseaux ferrés (métro et RER)	Sans objet à cette date.	179	156
Réseaux de surface (bus et tramway)	Sans objet à cette date.	3	0

SNCF*	2016	2017	2018 (neuf premiers mois)
Nombre total de signalements pour objets délaissés	5076	7856	5337
Nombre total d'interventions des équipes cynotechniques**	Sans objet à cette date	1006	993

* Ces données ne restituent que les signalements ayant eu des conséquences sur la circulation des trains. D'autres signalements, non comptabilisés, ont pu faire l'objet d'intervention mais sans conséquence sur le trafic.

** Sur les 1351 interventions des équipes cynotechniques enregistrées sur les 12 derniers mois (octobre 2017 à septembre 2018), moins de 10 ont eu pour conséquence une intervention des services de déminage et aucune de ces interventions n'a débouché sur la détection de produits explosifs.

Ce dispositif a notamment permis de réduire significativement le temps moyen d'arrêt du trafic après découverte d'un colis abandonné. Ainsi, le temps moyen d'arrêt du trafic après découverte d'un colis abandonné est passé à la SNCF de 52 minutes à 12 et, à la RATP, de 45 minutes à 31.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

En l'absence de règles européennes dans le secteur des transports terrestres, il apparaît nécessaire de légiférer pour permettre aux opérateurs de transport ferroviaire et guidé de recourir à des équipes cynotechniques en ayant une base législative de valeur équivalente au règlement d'exécution européen de 2015 pour l'aviation civile. La présente mesure vise à permettre aux entreprises de transport ferroviaire et guidé de recourir à des équipes cynotechniques pour la détection d'explosifs.

En réduisant le temps d'intervention des services en cas de colis abandonné, on limite d'autant les ruptures d'exploitation et on garantit en conséquence une fluidité du trafic optimale.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Est introduit un article L. 1631-5 dans le code des transports afin de permettre aux exploitants de services de transport public collectifs de personnes, aux gestionnaires d'infrastructures et aux gestionnaires de gares de voyageurs, soumis à la deuxième partie dudit code de recourir à des équipes cynotechniques pour la détection d'explosifs.

3.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La RATP a choisi de recourir à des prestataires extérieurs après avoir estimé le coût complet en cas d'internalisation à 160 € contre environ 73 € pour une heure de prestation externe.

La SNCF a, quant à elle, investi dans des équipes cynotechniques (24 à fin 2017 et 34 fin 2018), au sein de son service interne de sécurité (« la SUGE »).

Ces deux opérateurs jugent que le recours aux équipages cynotechniques pour la détection d'explosifs est économiquement pertinent.

3.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présente mesure doit contribuer à réduire le nombre de voyageurs « retardés » (ex : - 17 % entre 2016 et 2017 côté SNCF pour les Transilien). Sur près de 2700 trains supprimés en 2017 du fait de « colis abandonnés », la SNCF évalue à 335 le nombre de trains dont la suppression a été évitée du fait de l'intervention de ses équipes cynotechniques.

Des études d'opinion réalisées en 2017 par les opérateurs ont fait ressortir que les voyageurs se déclaraient très satisfaits et rassurés par le recours aux équipes cynotechniques.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Groupement des autorités responsables de transport (GART), l'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP), les opérateurs (SNCF, RATP, etc.) et les services du Ministère de l'Intérieur ont été consultés dans le cadre des Assises de la mobilité.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATIONS

4.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel..

4.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée est applicable en métropole et outre-mer.

4.2.3. Textes d'application

Un dispositif de certification des équipes cynotechniques des opérateurs de transport ferroviaire et guidé sera défini pour permettre la mise en œuvre des dispositions ouvrant la possibilité aux opérateurs de recourir à ces équipes pour la détection d'explosifs.

Article 33 – Adaptation du périmètre d'intervention du GPSR dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport public en Île-de-France

1. ÉTAT DES LIEUX

Le réseau de transport public urbain d'Île-de-France, dont l'organisation relève d'une autorité organisatrice unique Île-de-France Mobilités, répond aux besoins de mobilité quotidienne de plus de 12 millions d'habitants représentant 19 % de la population française. Les prochaines années vont voir le développement de ce réseau, en particulier en petite couronne avec la mise en service de nouvelles lignes de métro, tramway et autres transports guidés.

Il s'agit d'un réseau multimodal et interconnecté dont une grande partie est exploitée et gérée par la RATP : un réseau de 16 lignes de métro avec 205 km de voies, 383 stations et une moyenne de 10 correspondances par ligne, un RER avec 2 lignes de 115 km et 67 gares, 8 lignes de tramway et un réseau routier très dense.

En outre, l'Île-de-France, zone particulièrement dense et où les flux de voyageurs sont considérables, est confrontée à des risques spécifiques d'atteintes aux personnes et aux biens ainsi que d'actes de malveillance dans les transports¹³². Il importe d'assurer un niveau élevé de sûreté des personnes et des biens qui nécessite, par conséquent, la présence d'un service de sécurité susceptible d'intervenir sur l'ensemble des réseaux pertinents, hors ferroviaire, en coordination avec l'autorité organisatrice de transports, Île-de-France Mobilités et les services de police.

Le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) est le service interne de sécurité de la RATP chargé d'une mission de prévention consistant à veiller tant à la sécurité des voyageurs qu'à la protection des personnels, visant le bon fonctionnement du service sur l'ensemble des réseaux bus, métro, RER et tramways gérés par l'entreprise (voir notamment les articles L. 2251-1 et L. 2251-1-2 du code des transports). En janvier 2018, le GPSR compte 1300 agents, fonctions support comprises. Ce sont 1000 agents opérationnels, dont 900 sur le terrain et 100 au PC sécurité.

Pour ce qui concerne les transports ferroviaires, le service interne de sécurité de la SNCF assure la mission de prévention prévue aux articles L. 2251-1 et L. 2251-1-1 du code des transports.

¹³² Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) « Les atteintes personnelles dans les transports en commun », *Repères*, n°32, juin 2016, pages 23 et 24. Cette étude est basée sur les résultats de l'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » de 2009-2013 – Antoine Le Graët et Camille Vanier.

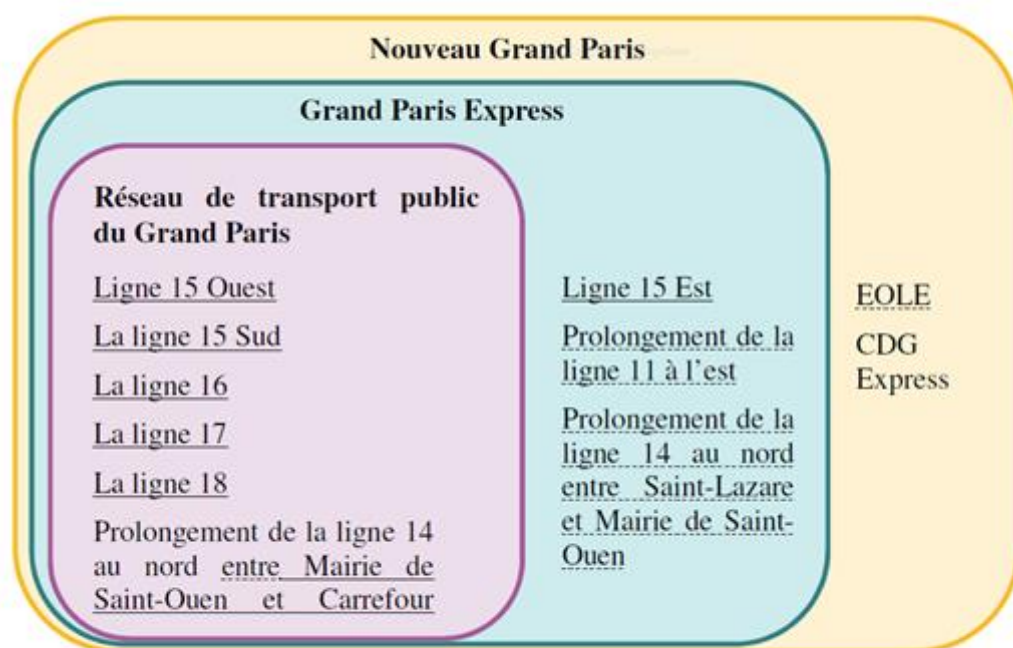
Or, pour la mise en œuvre progressive du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « OSP », la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires [...] (codifiée notamment à l'article L. 1241-5 du code des transports) a posé que l'exploitation de toute nouvelle ligne de transports public de voyageur doit être attribuée au terme d'une procédure d'appel d'offre. Ce sera le cas pour les nouvelles lignes de tramway (T9 et T10) et pour les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express. S'agissant du réseau historique, actuellement exploité par la RATP, l'ouverture à la concurrence se fera au 1er janvier 2025 pour le bus, au 1er janvier 2030 pour le tramway et au 1er janvier 2040 pour le métro.

Les activités de gestion d'infrastructure, pour les transports guidés (métro, RER) ne sont pas ouvertes à la concurrence : la RATP reste gestionnaire d'infrastructure sur les réseaux qu'elle gère et devient gestionnaire sur les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express en vertu de la loi relative au Grand Paris.

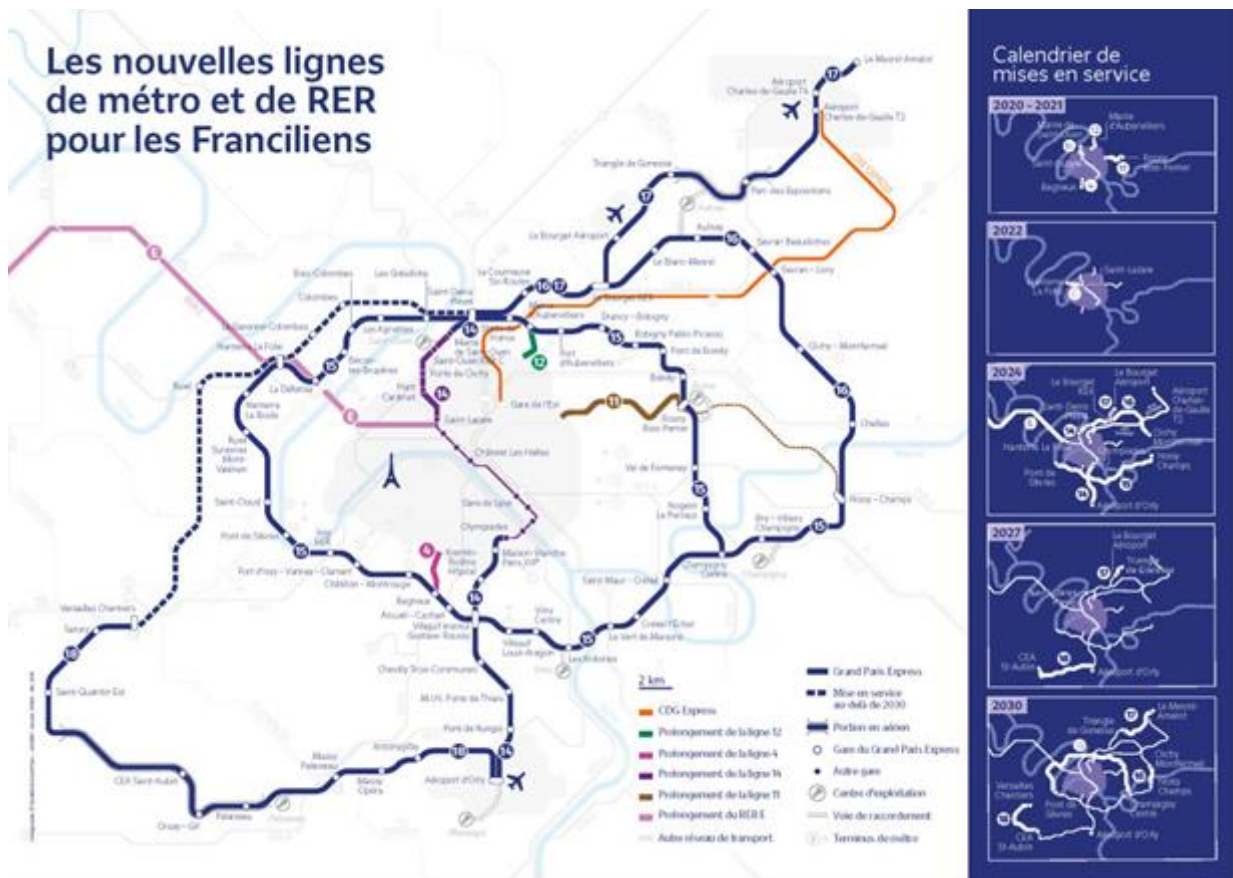
Dans ce cadre de l'ouverture à la concurrence des transports d'Île-de-France, le périmètre d'action du service interne de sécurité de la RATP risque d'évoluer. Plus encore, le développement des transports en Île-de-France, en particulier les futures lignes du Grand Paris, va accentuer les phénomènes d'interconnexion de réseaux susceptibles d'être exploités par différents acteurs, ce qui risquerait de rendre l'organisation de la sûreté illisible et peu efficace.

Extrait du rapport de la Cour des comptes de décembre 2017 sur la Société du Grand Paris

Schéma n° 1 : les composantes du Nouveau Grand Paris



*En souligné plein, les lignes sous maîtrise d'ouvrage et/ou intégralement financées par la SGP ; en souligné pointillé, les lignes partiellement financées par la SGP (Cf. infra).
Source : Cour des comptes.*



2. NÉCESSITÉ DE LÉGISFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGISFÉRER

En l'absence d'un dispositif législatif repensé au regard de l'ouverture à la concurrence des services de transport en commun en Île-de-France, l'action en matière de sûreté serait éclatée, sans homogénéité de contenu, ce qui serait préjudiciable à la sûreté de l'ensemble du système de transport public de la région.

En effet, le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR), service interne de sécurité de la RATP, ne pourrait exercer que sur les réseaux remportés par l'établissement public industriel et commercial RATP, et pas intervenir pour les filiales de la RATP, les nouveaux contrats de service public exigeant l'exploitation par des filiales distinctes. Chaque autre exploitant de service de transport pourrait constituer un service interne de sécurité, faire appel à une entreprise privée de sécurité ou recourir aux forces publiques.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure entend organiser la sûreté pouvant être assurée par le GPSR, en précisant son périmètre d'intervention, afin de maintenir une gestion cohérente et homogène des prestations de sûreté et pour accompagner la mise en place de l'ouverture à la concurrence.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être envisagé d'attribuer la mission de sûreté dans les transports aux forces de sécurité ou bien, au contraire, à chaque exploitant.

D'une part, l'ouverture à la concurrence risquerait d'emporter la multiplication des acteurs en matière de sûreté, ce qui rendrait l'organisation de la sûreté peu lisible et n'est pas souhaité. D'autre part, dans le contexte de l'instauration d'un continuum de sécurité, la coopération efficace entre des agents privés de sécurité et les forces de l'ordre, ces dernières n'intervenant qu'en cas de nécessité, pour des missions qui ne peuvent être déléguées à des agents privés de sécurité, est mise en avant.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Après analyse avec les partenaires concernés¹³³, l'option retenue vise à confier au GPSR la mission d'assurer la sûreté dans les transports en commun d'Île-de-France. Ainsi, la présente mesure a pour objet :

1° De prévoir la compétence du service interne de sécurité de la RATP sur les réseaux Métro et RER en Île-de-France, exploités par elle ou entrant dans son périmètre de gestion d'infrastructure, y compris les futures lignes du réseau du Grand Paris, ainsi que les lignes du réseau de surface exploitées dans le cadre de l'article L. 1241-6 du code des transports, jusqu'aux échéances prévues audit article ;

2° De préciser, en ce qui concerne la sûreté des réseaux de surface, que les missions de la RATP pourront s'exercer à la demande de l'autorité organisatrice ;

3° De mettre en place un système de conventionnement spécifique avec l'autorité organisatrice des transports déterminant les objectifs et les moyens alloués à l'exercice de cette mission ;

¹³³ : opérateurs (RATP, SNCF), le représentant de l'État (Préfecture de police) et l'autorité organisatrice de transports, Île-de-France Mobilités

4° De prévoir un système de séparation comptable de ces activités au sein de la RATP, à l'instar de l'organisation retenue en matière de gestion d'infrastructure. Ce système sera complété par une séparation hiérarchique et fonctionnelle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Cette mesure modifie l'article L. 2251-1-2 du code des transports relatif au périmètre d'intervention du GPSR.

Cette mesure permettra d'assurer une homogénéité de traitement dans l'espace et un continuum dans le temps des prestations de sûreté.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La présente disposition est conforme au règlement CE 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (qui n'édicte aucune obligation en matière de sûreté).

4.2. IMPACT SUR LES ENTREPRISES

Cette mesure devrait apporter des clarifications utiles pour les entreprises souhaitant pénétrer le marché de l'exploitation de services de transport public de voyageurs en Île-de-France.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La sûreté est déjà financée par Ile-de-France Mobilités en tant qu'obligation de service public mise en œuvre par les opérateurs historiques.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Dans le cadre des réflexions menées, plusieurs partenaires ont été consultés à titre facultatif : la RATP et Ile-de-France Mobilités.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATIONS

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de la présente mesure ne vont s'appliquer que progressivement, soit pour des raisons de fait (ouverture de nouvelles lignes, ouverture à la concurrence du réseau historique), soit par définition au sein de l'article. Ainsi, la mesure devrait produire ses effets à partir du 1^{er} janvier 2021.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition a vocation à ne s'appliquer qu'en Île-de-France.

Article 34 – Mise en œuvre du règlement européen 2016/424 relatif aux installations à câbles et simplification des règles relatives aux remontées mécaniques

1. ÉTAT DES LIEUX

La définition des « remontées mécaniques » figure à l'article L. 342-7 du code du tourisme : *« Sont dénommés " remontées mécaniques " tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs. »*

Ces modes de transport sont très connus en station en montagne. Mais leur usage se développe actuellement rapidement en milieu urbain afin de répondre aux besoins en termes de transport notamment dans des milieux contraints en raison de la topographie ou des aménagements d'infrastructure, avec des projets déjà réalisés, comme à Brest, et de nombreux projets à l'étude : 12 projets de transport par câble sont actuellement à l'étude par exemple en Ile-de-France, à Grenoble, à Toulouse, à Orléans, à Saint Denis de la Réunion

En revanche, les règles régissant la sécurité de ces installations sont partagées entre :

- le code du tourisme (articles L. 342-7 à L. 342-26) dès lors que la remontée mécanique est installée en zone de montagne, telle que définie par l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne » ;
- le code des transports (articles L. 1611-1 à L. 1614-3 et articles L. 2211-1 à L. 2211-6) dès lors que la remontée mécanique constitue, en application de l'article L. 2000-1 du même code, un transport guidé implanté hors zone de montagne.

Les règles de sécurité applicables aux transports par câble hors zone de montagne sont fixées par les articles précédemment cités du code des transports et des décrets d'application n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés et n° 2003-426 du 9 mai 2003 relatif à la mise sur le marché des constituants et sous-systèmes assurant la sécurité des remontées mécaniques.

Les installations à câble privées et celles situées dans les établissements recevant du public ou dans les parcs de loisirs ne sont a priori pas concernées par les textes actuels.

En 2016, le règlement 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles et abrogeant la directive 2000/9/CE a simplifié le cadre réglementaire applicable à ces installations par une mise en œuvre uniforme des dispositions européennes dans l'ensemble des États membres. Ces dispositions établissent les règles relatives à la mise à disposition sur le marché et à la libre circulation des sous-systèmes et composants de sécurité destinés à être intégrés dans des installations à câbles (téléphériques,

funiculaires, téléskis) ainsi que celles relatives à la conception, à la construction et à la mise en service des nouvelles installations à câbles.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'adoption de dispositions législatives est nécessaire pour mettre en œuvre le règlement 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles, qui s'applique à l'ensemble des États-membres depuis le 21 avril 2018. En effet, bien que le règlement précité est d'application directe, il appartient aux autorités françaises d'assurer la conformité des dispositions législatives nationales en vigueur avec ce texte. Cela permettra dès lors de mettre fin à la divergence de périmètre des installations à câble concernées, ainsi qu'à l'incomplétude des procédures d'évaluation de la conformité des sous-systèmes et des sanctions afférentes.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi pour mettre en adéquation le droit national avec les textes européens dans un délai réduit.

L'ordonnance qui sera adoptée aurait pour objet :

- d'étendre les procédures existantes d'autorisation de construction, de modification et de mise en service de projets d'installations à câbles urbains et en zone de montagne à l'ensemble des installations répondant à la définition fixée par le règlement européen, y compris aux installations privées et aux installations situées dans les établissements recevant du public ou dans les parcs de loisirs.
- d'adapter le cadre juridique national à l'évolution des procédures de déclaration et d'évaluation de la conformité des sous-systèmes et des composants de sécurité en ajoutant la procédure de marquage CE pour les sous-systèmes et en harmonisant la terminologie conformément au droit européen.
- de simplifier la procédure d'autorisation et de contrôle des installations à câbles situées à la fois en zone de montagne et en zone urbaine en veillant à l'application des seules règles découlant du code des transports, à l'instar des installations à câbles urbaines. Il s'agit ici d'éviter l'application d'une double procédure, issue du code des transports pour la partie urbaine et du code du tourisme pour la montagne, avec une articulation potentiellement difficile à trouver dans la mesure où les autorités compétentes, les délais d'instructions et les missions des organismes d'évaluation de la sécurité ne sont pas identiques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions prises par ordonnance dans le cadre de la présente habilitation.

Il peut toutefois d'ores et déjà être indiqué qu'un dispositif réglementaire viendra préciser le droit applicable aux nouvelles installations à câbles.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Comme indiqué ci-dessus, ce texte est une habilitation à légiférer par ordonnances dans un délai de douze mois afin de procéder aux concertations à compter de la promulgation de la loi.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE II – AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT MARITIME, FLUVIAL ET FERROVIAIRE

Article 35 – Cadre juridique des conventions de terminal

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'activité des terminaux, c'est-à-dire les infrastructures portuaires servant à débarquer et embarquer des marchandises, est un élément essentiel à l'activité portuaire, puisque c'est par les terminaux que transitent les marchandises. Pour mémoire, le tableau ci-dessous illustre ainsi l'importance de l'activité portuaire des différents grands ports maritimes dans l'économie. Ainsi, les grands ports maritimes français génèrent une activité économique représentant plus de 15 Md€ de richesse produite par an¹³⁴ et génèrent un tonnage de 268,1 millions de tonnes (soit en tonnage, une part de marché des GPM en Europe de 13,2 % du trafic total). Cela représente près de 180 000 emplois portuaires et industriels.

	Port	Année évaluation	Tonnage (Mt)	Emplois				Richesse produite (Milliard d'euros)						
				Direct	Direct élargi	indirect	induit	total	indicateur	Direct	Direct élargi	indirect	induit	total
Enquête	Dunkerque	2014	47	5 714	NC	17 976	NC	23 690	VA	0,290	NC	3,500	NC	3,8
	La Rochelle	2013	9,7	1 600	NC	3 800	11 000	16 400	VA	0,125	NC	0,410	0,490	1,0
	Bordeaux	2013	9	4 900	NC	300	2 600	7 800	CA	3	NC	0,065	0,290	3,4
	Guadeloupe	2011	3,4	941	476	6 636	4 027	12 080	VA	0,061	0,022	0,280	0,181	0,5

NC: Non concerné

	Port	Année évaluation	Tonnage (Mt)	Emplois			Richesse produite (Milliard d'euros)				
				Cluster maritime	Cluster non maritime	total	Année évaluation	Indicateur	Cluster maritime	Cluster non maritime	total
Insee	Le Havre	2014	67	13 560	17 200	30 760	2 009	VA	0,962	2,723	3,7
	Rouen	2014	22	4 180	13 650	17 830	2 010	VA	0,264	1,830	2,1
	Nantes Saint-Nazaire	2012	26	7 700	16 700	24 400	2 012	-	-	-	0,0
	Marseille-Fos	2013	80	NR	NR	41 500	2 013	-	NR	NR	0,0
	La Réunion	2012	4	2 180	2 150	4 330	2 012	VA	0,152	0,280	0,4

NR: Non renseigné

Activités Portuaires – Source : INSEE

L'exploitation d'un terminal repose sur des réalités économiques et opérationnelles structurées dans un environnement concurrentiel international très vif, entre les prestataires opérateurs de terminaux et des clients armateurs.

134 Ce total ne comprend pas les GPM de Nantes – Saint-Nazaire, Marseille – Fos, Martinique et de Guyane (source INSEE).

Ainsi, les terminaux portuaires sont exploités par des manutentionnaires appartenant généralement à des grands groupes privés (Bolloré ports, Sea Invest etc.) ou des groupes de manutention liés à des armateurs), présents dans plusieurs ports. Leurs clients sont les compagnies de transport maritimes (CMA/CGM, MAERSK, MSC, etc.), acteurs économiques également majeurs.

Dans ces conditions, armateurs et opérateurs de manutention ont des relations commerciales qui s'apprécient à l'échelle internationale. Les manutentionnaires organisent l'exploitation de leurs terminaux à l'échelle européenne, privilégiant les ports qui leur offrent les meilleures conditions pour s'installer et de bonnes connexions avec l'hinterland pour le post-acheminement des marchandises. Les armateurs quant à eux choisiront de contracter avec les opérateurs de terminaux leur offrant les meilleures garanties en termes de fiabilité, de rapidité d'exécution, d'accès des navires au quai à de bons créneaux horaires.

Il existe dans les grands ports maritimes une grande diversité de situations concernant les terminaux portuaires et les emprises en bords à quai, selon la nature de l'activité exercée ou les caractéristiques propres du site ou du port concerné.

Les ports accueillent ainsi à la fois des activités de manutention de marchandises (container ou vrac notamment), des activités industrielles souhaitant bénéficier d'un accès à la voie d'eau, avec un terminal dédié exclusivement ou majoritairement au fonctionnement de l'infrastructure industrielle concernée, (par exemple un terminal minéralier alimentant des hauts fourneaux implantés sur le domaine du port), des activités d'accueil de passagers et de véhicules, avec des quais utilisés parfois en alternance par plusieurs opérateurs en fonction de l'arrivée des navires.

La pertinence du type de contrat à conclure avec l'opérateur qui occupera le site dépendra à la fois de l'attractivité du site portuaire concerné et du type d'activité qui y sera exercée.

La majorité des contrats passés par les ports (à la fois en bord à quai ou sans bord à quai) sont des autorisations ou des conventions d'occupation temporaires (AOT ou COT), selon les grands ports maritimes, entre 700 et 1000. Les autres contrats sont passés sous forme de conventions de terminal, conformément aux dispositions entrées en vigueur en 2008, selon les grands ports maritimes entre 10 et 15, certaines répondant aux critères de la convention requalifiée en concession de service par la décision du Conseil d'État du 14 février 2017 Société de Manutention portuaire d'Aquitaine.

Cette mesure concerne uniquement les grands ports maritimes, à savoir : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, La Rochelle, Bordeaux, Marseille, Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion.

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire transférait l'activité de manutention sur les terminaux des grands ports maritimes (GPM) à des opérateurs privés, à

travers le transfert des outillages et des personnels, de manière à optimiser le service rendu au regard du prix du marché et de maximiser les trafics des GPM.

La convention de terminal a été créée dans ce cadre. Il s'agit d'un titre d'occupation du domaine public portuaire conclue entre les GPM et les opérateurs de manutention, après une procédure de sélection transparente et non discriminatoire. Elle organise l'utilisation du terminal par l'opérateur de manutention, au bénéfice de ses clients armateurs, avec la possibilité de fixer des objectifs à l'opérateur, sans immixtion dans sa politique commerciale et tarifaire à l'égard de ses clients. Cette convention domaniale s'inscrit dans le cadre fixé par le considérant 15 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014¹³⁵ sur l'attribution de contrats de concessions, qui rappelle la possibilité de conclure de simples conventions domaniales dans le secteur portuaire, en dehors du cadre concessif. Ce considérant avait été introduit pour tenir compte de la situation spécifique des ports mise en avant par plusieurs États européens au cours des négociations. La convention domaniale est effet le modèle qui prévaut dans la plupart des ports européens.

Cet outil juridique *ad hoc*, conçu en 2008 sur le modèle des contrats pratiqués dans les grands ports d'Europe du Nord, a rendu possible la mise en place d'opérateurs de terminaux intégrés responsables de l'ensemble des opérations de manutention horizontale et verticale, à l'instar de ce qui se fait dans les autres pays européens.

Dans ces conditions, un cadre légal plus contraignant que celui applicable dans les autres ports européens, ou plus généralement inadapté, pourrait désavantager les terminaux situés en France, par rapport à leurs concurrents européens et internationaux.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Par une décision du 14 février 2017 *Société de Manutention portuaire d'Aquitaine*, le Conseil d'État a requalifié la convention de terminal du Verdon, jusque-là considérée comme relevant du droit domanial en concession de service, considérant notamment que ce contrat répondait à un besoin du grand port maritime pour réaliser certaines des missions qui lui sont conférées par la loi. Cette décision a pour conséquence de soumettre désormais les conventions de

¹³⁵ « En outre, certains accords dont l'objet est le droit, pour un opérateur économique, d'exploiter certains domaines publics ou ressources publiques, en droit privé ou public, tels que des biens fonciers ou des biens publics, en particulier dans le secteur des ports maritimes, des ports intérieurs ou des aéroports, par lesquels l'État ou le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice fixe uniquement les conditions générales d'utilisation des domaines ou ressources en question, sans acquisition de travaux ou services spécifiques, ne devraient pas être qualifiés de concessions au sens de la présente directive. C'est habituellement le cas des baux immobiliers publics ou des baux fonciers, qui contiennent généralement des conditions applicables à l'entrée en possession du preneur, à l'usage auquel le bien est destiné, aux obligations du bailleur et du preneur, relatives à l'entretien du bien, à la durée du bail et à la restitution de la possession au bailleur, à la location et aux frais accessoires à charge du preneur. »

terminal comportant des clauses contractuelles susceptibles de conduire à une requalification en concession, au cadre juridique des concessions de service, défini au niveau européen par la directive 2014/23 du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concessions, et en droit national par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

Le terminal du Verdon qui avait fait l'objet de la décision du 14 février 2017 concernait une situation particulière, portant sur une infrastructure nouvelle, devant conduire à une réorganisation de l'implantation des activités de manutention sur le site du grand port maritime de Bordeaux, ce qui impliquait que le port fixe des objectifs précis et exerce, à titre exceptionnel, un contrôle sur la gestion du terminal. Cette situation n'est pas représentative du rôle habituel du grand port maritime vis-à-vis des opérateurs économiques. Or, si le contrat de concession peut parfois être un outil adapté à une situation donnée sur un port, lorsque le grand port maritime a un besoin bien précis (ce qui était le cas de la convention objet de la décision du 14 février 2017).

Aussi, il apparaît nécessaire de clarifier le cadre juridique applicable aux conventions de terminal afin qu'il reste compatible avec le modèle économique international du transport maritime et de la logistique portuaire, dans la mesure où la plupart des ports étrangers peuvent gérer leurs terminaux avec des titres domaniaux comme le permet le considérant 15 de la directive 2014/23. Cela a pour effet de rendre le cadre contractuel français moins attractif pour les investisseurs étrangers. En outre, la concession n'est pas nécessairement l'outil le plus adapté dans de nombreuses situations, notamment s'agissant des terminaux dédiés à une infrastructure industrielle ou de ceux qui sont utilisés de manière ponctuelle par différents opérateurs.

Ne permettre aux ports français de recourir qu'à des contrats de concessions conduirait à enfermer les ports français dans un schéma procédural décalé de celui qui prévaut dans les autres ports de l'Union.

En outre, les ports en Europe qui ont recours à des contrats de concessions ne sont soumis qu'aux dispositions de la directive européenne, alors que l'ordonnance du 29 janvier 2016 prévoit des dispositions supplémentaires relatives à l'exécution du contrat, certaines étant non applicables en pratique pour la gestion des terminaux portuaires.

Une évolution du cadre législatif de l'exploitation des terminaux portuaires est donc indispensable pour sécuriser les contrats portuaires et ne pas perdre en compétitivité internationale, qu'il s'agisse d'autoriser un opérateur économique à utiliser un terminal pour ses propres besoins dans le cadre d'une convention domaniale, ou de conclure un contrat de concession, celui-ci devant être alors adapté, les relations contractuelles commerciales privées entre l'opérateur de manutention et l'armateur reste de leur seul ressort commercial sans impliquer l'autorité portuaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition législative tire les conséquences d'une décision du Conseil d'État et définit le cadre juridique des conventions de terminal.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La présente disposition réaffirme la possibilité d'exploiter les terminaux portuaires dans le cadre de deux modèles de contrat :

3.1. LES CONVENTIONS DE TERMINAL

La convention de terminal serait conclue dans le cadre d'une convention domaniale dont l'attribution et le contenu relèveraient des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques. La procédure de sélection introduite par l'ordonnance du 19 avril 2017 serait pleinement applicable.

Une adaptation aux réalités portuaires est nécessaire pour donner la possibilité aux ports de moduler les redevances domaniales, y compris à la baisse, en fonction du niveau de trafic, pour inciter les opérateurs à augmenter le trafic (ce dernier générant pour le port un surcroît de recette en droit de port) et/ou environnementaux pour encourager les opérateurs à avoir politique commerciale favorisant l'utilisation de navires moins polluants. Cette possibilité permettrait aux ports de valoriser au mieux leur domaine public et de garantir que l'occupation de l'emprise est compatible avec les enjeux environnementaux et économiques, tout en garantissant un équilibre financier.

En outre, les conventions domaniales présentent l'avantage d'offrir un cadre juridique apprécié des investisseurs pour s'installer sur le domaine portuaire. En contrepartie, le grand port maritime reste extérieur à la façon dont le titulaire opère les activités industrielles et commerciales sous réserve du respect des conditions générales d'occupation du domaine prévues dans la convention.

Par ailleurs, la présente disposition prévoit la possibilité pour le grand port maritime de convenir avec l'opérateur économique dans le cadre de la convention de terminal que le port puisse acquérir les biens liés à la convention à la fin de celle-ci pour inciter l'opérateur à investir dans ces biens jusqu'à la fin de la convention. Ces biens seraient ensuite cédés par le port à un nouvel opérateur dans le cadre d'une nouvelle convention.

3.2. LES CONCESSIONS

Un contrat de concession devrait être conclu, lorsque la réalisation et l'exploitation du terminal répond à des besoins spécifiques exprimés du port, dans l'esprit de la directive 2014/23 susmentionnée.

Ce régime de concessions doit être adapté aux spécificités portuaires en rendant inapplicable aux contrats concernés certaines dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016. En effet, la mesure permet de ne pas appliquer l'article 32 de l'ordonnance relatif au contrôle des tarifs, car le grand port maritime n'a pas vocation connaître les relations commerciales privées entre le manutentionnaire et l'armateur, la politique tarifaire entre l'opérateur privé, propriétaire de ses outillages, et l'armateur, étant fixée librement par contrat aux conditions du marché.

De même, n'est pas appliqué le chapitre 1er du titre IV de l'ordonnance relatif à la publication des données essentielles du contrat. En effet, la publication de telles données pourrait altérer la concurrence loyale entre les opérateurs européens, en permettant aux concurrents des opérateurs de terminaux en France de disposer d'une connaissance précise de la stratégie commerciale des opérateurs implantés dans les GPM français.

Les concessions présentent l'avantage pour le grand port maritime de pouvoir être plus impliqué dans l'exploitation d'un terminal, lorsque le contrat concerne des activités répondant à des besoins spécifiques exprimés par le port.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées insèrent un nouvel article L. 5312-14-1 dans le code des transports qui réaffirme la possibilité d'exploiter les terminaux portuaires dans le cadre de deux modèles de contrat (convention domaniale ou concession). Elles modifient également l'article L. 5713-1-1 du code des transports pour permettre aux GPM d'outre-mer de recourir à ce type de contrat sans remettre en cause les modes d'exploitation des outillages prévus au 1° de l'article L. 5713-1-1, qui constituent les modes d'exploitation de droit commun pour les grands ports maritimes situés dans ces collectivités.

Cette mesure sécurise le cadre juridique des conventions de terminal et est conforme à la directive européenne sur les concessions, qui exclut de son champ d'application les contrats fixant uniquement les conditions générales d'utilisation du domaine (considérants 14 et 15 de la directive 2014/23 précitée).

L'article L. 53112-18 du code des transports et le 2° de l'article 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire sont modifiés.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure devrait sécuriser l'attractivité des places portuaires à l'égard des investisseurs tout en permettant aux grands ports maritimes d'assurer une meilleure gestion de leurs terminaux.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

L'Union des ports de France, l'Union nationale des industries de la manutention, l'Union des entreprises transport et logistique de France (TLF) et l'Association des utilisateurs de transport de fret ont été consultées dans le cadre de l'élaboration de cette mesure.

Le projet d'article a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la marine marchande.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le projet d'article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables aux grands ports maritimes situés en métropole et dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État sera pris pour fixer les modalités d'application de la présente disposition.

Article 36 – Création d'un établissement public local : Société du Canal Seine Nord Europe

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 7 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la création d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé « Société du Canal Seine-Nord Europe ».

En application de ce même article, le Gouvernement disposait d'un délai de neuf mois, à compter du 6 août 2015, pour prendre cette ordonnance. L'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe a été publiée au *Journal officiel de la République française* du 22 avril 2016.

Cette ordonnance définit, à son article 1^{er}, les missions de la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE), établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé des transports : la SCSNE est ainsi, à titre principal, chargée de réaliser l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac, dont elle assure la maîtrise d'ouvrage. Elle a également pour mission de favoriser le développement économique en lien avec cette infrastructure, notamment en apportant un appui technique aux collectivités territoriales ou aux aménageurs pour la réalisation d'opérations directement liées à l'infrastructure du canal et accompagner ainsi le développement économique des places portuaires situées le long de cette infrastructure.

L'ordonnance précise également l'organisation et les règles de fonctionnement de l'établissement, dirigé par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance.

Elle mentionne le principe d'un protocole conclu entre l'État, les collectivités territoriales intéressées et Voies navigables de France (VNF) précisant les conditions de participation de chacun des signataires au financement du canal Seine-Nord Europe. Elle définit en outre les ressources principales de l'établissement.

L'ordonnance précise par ailleurs les modalités de réalisation et de gestion de l'infrastructure fluviale par l'établissement, en particulier avec Voies navigables de France (VNF), futur exploitant de l'ouvrage.

Le protocole de financement prévu dans l'ordonnance susmentionnée a été conclu le 13 mars 2017 entre l'État, la Région Hauts-de-France, la Région Île de France, les Départements du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme, et le maître d'ouvrage.

Un décret en Conseil d'État a été pris le 29 mars 2017 pour fixer les modalités d'application de l'ordonnance et, notamment, pour décliner la composition des instances décisionnelles de l'établissement ainsi que leurs attributions respectives. La création de la Société du canal Seine-Nord Europe a été effective le 4 mai 2017.

Postérieurement à la mise en place de cette gouvernance et dans le cadre des réflexions engagées par le Gouvernement à l'été 2017 sur la planification des grandes infrastructures de transport, les collectivités territoriales ont souhaité renforcer leur implication en faveur du projet en se déclarant prêtes à en assumer le pilotage financier et opérationnel et en formulant des propositions nouvelles quant à son financement.

En conséquence, le 2 octobre 2017, en raison de la forte mobilisation des élus en faveur du projet, de son caractère européen, et des propositions nouvelles qui ont été faites, le Gouvernement a arrêté les nouvelles orientations suivantes pour la poursuite du projet :

- évolution de la gouvernance de la société de projet vers un établissement public local, répondant ainsi aux demandes des élus locaux en permettant de transférer le pilotage financier et opérationnel ainsi que la maîtrise des risques du projet aux collectivités territoriales ;
- financement par l'État de son engagement de 1 Md€ via un emprunt de long terme de la société de projet, dont les annuités pourraient être financées par des taxes nationales à assiette locale affectées à la société de projet ;
- bouclage du financement de la part due par les collectivités territoriales, qui s'élève à près de 1 Md€, sur les ressources propres des collectivités. Cependant, si des ressources régionales complémentaires étaient nécessaires, dans des logiques de report modal, l'État aidera à la mise en place d'un cadre juridique pertinent.
- proposition d'un financement intégral par les collectivités territoriales des travaux sur la période 2018-2020.

Le projet du canal Seine-Nord Europe a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique par décret du 11 septembre 2008, modifiée par décret du 20 avril 2017. Le délai prévu pour les expropriations a été prorogé jusqu'au 12 septembre 2027 par décret du 25 juillet 2018. Les études d'avant-projet se poursuivent actuellement. Au 1^{er} janvier 2019, seuls les travaux préparatoires et les travaux liés aux compensations environnementales ont démarré.

2. NECESSITÉ DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La transformation de la société du canal Seine-Nord-Europe en établissement public local, faisant suite à la demande des collectivités territoriales de renforcer leur implication dans la conduite et le financement du projet, implique une modification des dispositions de

l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe et donc l'adoption de dispositions de valeur législative. Il a été décidé d'introduire ces dispositions par le biais d'une nouvelle ordonnance, ce que propose l'habilitation du présent article.

2.2. OBJECTIF POURSUIVIS

Il s'agit de modifier la gouvernance de la société de projet en la transformant en un établissement public local, afin de transférer le pilotage financier et opérationnel ainsi que la maîtrise des risques du projet aux collectivités territoriales, qui en ont formulé la demande.

Par ailleurs, l'ordonnance doit permettre de régler des questions juridiques non traitées par l'ordonnance du 21 avril 2016 susmentionnée et portant notamment sur les règles de la commande publique applicables aux relations contractuelles entre le nouvel établissement public et Voies navigables de France, ainsi que sur les questions de domanialité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

L'habilitation incluse dans le projet de loi a principalement pour objet de :

- ratifier l'ordonnance du 21 février 2016 susmentionnée qui a créé l'EPIC société Canal Seine Nord Europe ;
- modifier le statut de la SCSNE en établissement public local et modifier la composition du conseil de surveillance en conséquence ;
- sécuriser juridiquement la domanialité des places portuaires ainsi que les cessions aux gestionnaires de réseaux ou à VNF, par anticipation du transfert de l'ouvrage réalisé.

Ces différentes questions font l'objet d'un groupe de travail établi entre les personnes publiques associées à la gouvernance de la Société du canal Seine-Nord Europe afin de définir de manière partenariale les modalités de mise en œuvre de la transformation de la SCSNE en établissement public local.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts pré-identifiés pourraient être les suivants.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe est ratifiée par les présentes dispositions. Par ailleurs, l'habilitation conduira nécessairement le Gouvernement à modifier cette ordonnance ainsi que les textes nécessaires au transfert de maîtrise d'ouvrage entre l'établissement public national initial et l'établissement public local présentement créé.

Un nouveau décret en Conseil d'État devra également être pris, une fois prise l'ordonnance qui fait l'objet de la présente habilitation, notamment pour préciser les règles de gouvernance du nouvel établissement public local.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'ordonnance n'a pas vocation à définir les participations des différents financeurs au projet du canal Seine-Nord Europe, qui sont définies par voie contractuelle entre l'État, les collectivités territoriales et la société de projet.

Toutefois, l'évolution de la gouvernance de la société de projet vers un établissement public local, qui intervient à la demande des collectivités, permettra de leur transférer le pilotage financier et opérationnel ainsi que la maîtrise des risques du projet, dans le cadre d'un partage de risque entre les différents partenaires qui sera précisé dans la future convention de financement de l'opération.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le rattachement de la Société du canal Seine-Nord Europe, chargée de réaliser le canal, aux collectivités locales principalement concernées, a un impact direct sur ces collectivités. Il reviendra à l'ordonnance de définir précisément ces collectivités, sachant que les collectivités participant aujourd'hui au financement du projet et à la gouvernance de l'établissement public de l'État sont les Régions Hauts-de-France et Île-de-France et les départements du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de six mois est sollicité à compter de la promulgation de la loi pour élaborer et adopter l'ordonnance. Ce délai permettra de prendre en compte l'ensemble des consultations nécessaires. La rapidité est recherchée pour mettre en œuvre sans tarder l'accord politique à l'origine cette mesure.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 1° – Ordonnance sur les activités maritimes et fluviales :
mesures relative à la navigation d'engins flottants et navires autonomes ou
commandés à distance

1. ÉTAT DES LIEUX

Des évolutions technologiques rapides ont rendu possible l'exploitation de drones maritimes destinés principalement aux relevés scientifiques et à la surveillance d'installations maritimes. D'autres avancées technologiques, telles que la technologie des passerelles intégrées, de la réalité augmentée et de la *e-navigation*, permettent d'envisager rapidement la mise en service et l'exploitation de navires commandés à distance, de navires avec un haut niveau d'automatisation ou autonomes, ces navires ayant par exemple vocation à effectuer du transport de marchandises ou des services aux installations *off-shore*.

Des discussions ont actuellement lieu au sein de l'Organisation maritime internationale afin de définir le régime juridique des drones et navires autonomes. A ce jour les normes internationales ne définissent ni les drones et les navires autonomes, ni le régime juridique qui leur est applicable. A ce stade, les drones et navires autonomes relèvent principalement de la recherche et développement, c'est pourquoi les États communiquent très peu à ces sujets pour des raisons de secret industriel.

L'Union européenne quant à elle intervient pour le moment uniquement sur les aspects d'occupation de l'espace maritime notamment sur les questions d'autorisation d'expérimentation.

Il n'existe pas actuellement de droit international ni européen sur ce sujet.

L'adoption d'un texte national aura donc un intérêt pour la France qui pourra prendre un rôle majeur à la fois en termes de conception industrielle des engins et la fois sur le plan réglementaire. La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a introduit de premières dispositions dans le code des transports permettant de rattacher le drone commandé à distance depuis un navire français au régime de responsabilité du navire dont il dépend (article L. 5111-1-1).

Plus précisément, il existe trois catégories de dispositions relatives aux navires autonomes (livres I et II de la cinquième partie du code des transports) :

- les dispositions qui excluent l'exploitation des navires sans équipage ;
- les dispositions qui ne visent pas l'exploitation des navires sans équipage (puisqu'elles sont exclusivement applicables à l'exploitation des navires dotés d'un équipage) ;
- les dispositions qui n'excluent pas expressément l'exploitation des navires sans équipage, et ignorent cet enjeu ; il peut alors être nécessaire de les modifier pour

garantir que les navires de surface autonomes sont construits et exploités en toute sécurité et d'une manière sûre et écologiquement rationnelle.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le droit maritime a été bâti selon le principe de la présence d'un équipage à bord du navire. Par conséquent, il existe aujourd'hui un vide juridique sur les engins flottants, les navires commandés à distance depuis la terre ou depuis un navire étranger et les navires totalement autonomes. Il est nécessaire de le combler afin de garantir une construction et une exploitation de ces navires de surface autonomes conformes aux exigences de sécurité, de sûreté, de protection de l'environnement, etc, qui seront issues notamment des négociations internationales au sein de l'Organisation maritime internationale.

Ce vide concerne en particulier l'inscription sur un registre, le régime de responsabilité et d'assurance, les règles relatives à la navigation maritime, les sanctions, la définition de l'entreprise d'armement maritime, la définition de l'équipage, l'exercice de la profession et du commandement, le droit du travail et le régime social applicable, les conditions sociales du pays d'accueil le régime de responsabilité. A ce jour les entreprises sont confrontées aux difficultés liées à l'exploitation d'un navire sans la présence d'un équipage à bord, les questions de formations et de qualifications des personnels chargés de leur pilotage sont essentielles. En outre, le régime de responsabilité qui jusqu'alors était défini dans le code des transports, sera différent en l'absence de capitaine à bord du navire et aura un impact sur le régime d'assurance et sur le régime des sanctions, etc. Cet article a vocation à permettre la création d'un cadre juridique applicable à ces innovations technologiques pour permettre leur développement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette modernisation du code des transports vise à permettre le développement de l'innovation dans l'industrie maritime, de permettre aux entreprises françaises de se développer sur ce secteur très concurrentiel au niveau mondial, en maintenant un cadre en matière de sécurité maritime. Ainsi l'ordonnance permettra d'adapter les exigences légales et réglementaires, afin de créer un régime juridique propre aux engins et navires autonomes de surface. De cette façon, les navires autonomes pourront se développer dans des conditions qui répondent aux exigences de sécurité, sociales et environnementales. Par ailleurs, dans un cadre réglementaire adapté, l'industrie française pourra se développer et être présente dans ce secteur d'activité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

De nombreux travaux ont été menés et continuent à être menés avec le cluster maritime (organisation professionnelle qui comprend un grand nombre d'acteurs privés du monde maritime, armateurs, compagnies d'assurance, industriels) et les organes représentatifs des acteurs économiques de la mer (syndicats professionnels, organisations professionnelles des armateurs, etc.). Par ailleurs, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) a initié un travail d'analyse des conventions internationales afin d'identifier les amendements nécessaires pour permettre une navigation internationale de ces navires et engins. L'OMI a mis en place un groupe de travail qui doit formuler des propositions sur ce sujet dans les prochains mois (comité de sécurité de l'Organisation maritime internationale qui aura lieu du 3 au 7 décembre 2018).

Dans ce contexte, cet article prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance afin de pouvoir prendre en compte et transcrire les conclusions de ces travaux qui devraient prendre plusieurs années. En outre, l'adoption d'un texte répond à un intérêt en termes de navigation nationale, car les travaux de l'OMI portent principalement sur les grands navires en navigation internationale et non pas sur les engins de petite et moyenne taille naviguant dans les eaux nationales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La notion d'absence d'équipage à bord d'un navire ou engin flottant pourrait nécessiter d'amender une soixantaine de dispositions législatives du code des transports.

Ces modifications législatives nécessiteraient également de prévoir des dispositions d'application par voie réglementaire.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le développement des navires autonomes entraînerait vraisemblablement à moyen et long terme une modification du métier de marin : baisse de l'emploi embarqué mais développement de fonctions de pilotage depuis la terre (télé-opérateurs), missions de renfort ponctuel à bord (approche des ports, maintenance lors des traversées).

Les navires autonomes pourraient susciter la création de nouveaux métiers, essentiellement inhérents à la supervision technique et à la cybersécurité des systèmes, ainsi qu'à la maintenance de ces derniers.

Ces métiers seraient attractifs de par leur haute technicité mais également en ce qu'ils s'affranchiraient des sujétions traditionnelles de la vue de marin (éloignement, séparation familiale).

Toutefois, le développement de ces navires autonomes ne devrait pas signifier la disparition pure et simple des métiers embarqués dans les activités les plus sensibles en termes de sécurité ou en termes d'enjeux financiers. La coexistence durable de navires armés par des équipages et de navires autonomes semble être un postulat relativement partagé par l'ensemble de la communauté maritime.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Si les différents domaines sur lesquels l'intervention de la loi sont bien identifiés, leur contenu précis doit faire l'objet d'un approfondissement et d'une discussion avec les parties prenantes. C'est pourquoi il est proposé une habilitation à légiférer par ordonnance dans un délai de dix-huit mois, délai cohérent avec les travaux qui sont à peine engagés à l'Organisation Maritime Internationale. Ce délai doit permettre de mettre en place un cadre juridique adapté au développement des navires autonomes.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 2° – Mesure relative au permis d'armement

1. ÉTAT DES LIEUX

Le permis d'armement, qui est l'acte authentique de constitution de l'armement administratif du navire, a été créé par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Codifié à l'article L. 5232-1 du code des transports, le permis d'armement fusionne le rôle d'équipage (anciennement délivré à tout navire ayant un marin professionnel à bord) et le permis de circulation (anciennement délivré aux navires professionnels sans marin professionnel à bord).

Aux termes de cette réforme, seuls subsistent deux titres de navigation : le permis d'armement et la carte de circulation.

L'article L. 5232-1 indique que tout navire ou engin flottant dont l'équipage comprend au moins un marin au sens du 3° de l'article L. 5511-1 du code des transports, c'est à dire des gens de mer salariés ou non-salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire, doit être titulaire d'un permis d'armement. L'article R. 5511-1 du même code définit l'exploitation du navire comme étant les activités professionnelles relatives à la marche, à la conduite ou à l'entretien ainsi que celles qui sont nécessaires pour assurer l'ensemble des fonctionnalités du navire.

L'article L. 5234-1 du code des transports précise que les navires n'ayant à bord aucun personnel professionnel maritime salarié au sens du 3° de l'article L. 5511-1 ainsi que les engins de sport nautique sont munis d'une carte de circulation.

En conséquence, les champs d'application de ces deux titres de navigation se recoupent : le permis d'armement est demandé pour les navires ayant au moins un marin salarié ou non salarié à bord ; la carte de circulation est demandée pour un navire ayant au moins un marin non salarié à bord.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La portée du permis d'armement est restreinte car il ne s'applique pas aux navires à usage professionnel qui n'ont aucun marin à leur bord. En effet, certaines catégories de personnes travaillant à bord des navires ne sont pas gens de mer et donc a fortiori ne sont pas des marins. Ces catégories sont listées aux articles R. 5511-5 et suivants du code des transports. Il s'agit particulièrement des agents publics embarqués à bord d'un navire. En conséquence les navires armés avec des agents publics sont exclus du champ d'application du permis d'armement (navires des douanes, navires des affaires maritimes...).

Son champ d'application doit donc être clarifié pour s'appliquer à tous les navires à usage professionnel quel que soit le statut des personnels travaillant à bord.

Le texte poursuit la simplification administrative des titres de navigation maritime initiée par la loi pour l'économie bleue n° 2016-816 du 20 juin 2016 en ajustant le champ d'application du permis d'armement à tous les navires utilisés pour un usage professionnel ce qui permettra d'attester de la conformité de l'armement de l'ensemble des navires à usage professionnel.

La mesure conduira à une meilleure lisibilité des procédures administratives, du fait de la répartition entre le permis d'armement (navires à usage professionnel) et la carte de circulation (navires à usage personnel) alors qu'il y a aujourd'hui recoupement du champ d'application de ces deux titres.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Pour atteindre l'objectif identifié ci-dessus, il n'existe pas d'alternative à l'adaptation des dispositions législatives existantes. Dans ce contexte, cet article prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance. L'ordonnance modifiera les articles L. 5232-1, L. 5232-2, L. 5234-1 du code transports ainsi que l'article 3 de la loi n°42-427 du 1^{er} avril 1942 relative aux titres de navigation maritime.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts juridiques, économiques et administratifs pourraient être les suivants.

4.1. IMPACT JURIDIQUE

L'ordonnance devrait modifier le titre III du livre II de la cinquième partie du code des transports.

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait également de modifier le décret n° 2017-942 du 10 mai 2017 relatif au permis d'armement..

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les dispositions qui seront prises dans le cadre de l’habilitation ne devraient engendrer aucun coût pour les professionnels concernés ; il s’agit uniquement d’une mesure de clarification de la frontière entre titres de navigation applicables aux navires à usage professionnel et titres de navigation applicables aux navires à usage personnel.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Le travail des services de l’État, en particulier des directions départementales des territoires et de la mer et des directions de la mer qui délivrent au nom du préfet les titres de navigation, sera facilité. En effet cette simplification rendra plus lisible le champ d’application du permis d’armement et de la carte de circulation sans que puisse néanmoins être dégagé un gain en temps de personnel (ETP) car le nombre de navire susceptible d’être titulaire d’un titre de navigation ne sera pas impacté.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D’HABILITATION

La disposition envisagée est une habilitation à prendre les mesures nécessaires relevant normalement du domaine de la loi par voie d’ordonnance dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi. Ce délai doit permettre de porter la mesure auprès des professionnels non concernés actuellement par le permis d’armement.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

Article 37 - 3° – Mesure relative à l’inspection de sécurité des navires

1. ÉTAT DES LIEUX

L’encadrement de la sécurité des navires est fondé sur de nombreuses obligations prescriptives (normes de construction et d’exploitation définies par les textes réglementaires) issues des conventions internationales (convention SOLAS, convention MARPOL, etc.) et inscrites en droit français au sein du code des transports (article L. 5241-4) et sur un régime de contrôle systématique de tous les navires (contrôle périodique, en général annuel). Ainsi, les navires professionnels français (tous les navires notamment les navires de pêche et navires de commerce, à l’exception des navires de plaisance à usage personnel) sont soumis à des visites périodiques systématiques dans le cadre d’un régime d’inspection en matière de sécurité, de sûreté, de prévention de la pollution ou de certification du travail maritime. Ces contrôles ou visites périodiques de sécurité sont prévus par le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires et un arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires.

Chaque navire fait l’objet d’une visite de mise en service en vue de délivrer les certificats qui attestent de la navigabilité du navire (« titres de sécurité »), ainsi que le document qui constate la délivrance de ces différents titres : le permis de navigation qui est limité dans le temps. Afin de procéder au renouvellement de ce permis de navigation, le navire fait l’objet de visites périodiques selon un rythme qui est fonction du type de navire : annuel pour les grands navires de commerce, jusqu’à cinq années pour les petits navires de pêche.

Ces visites sont effectuées par les centres de sécurité des navires, services spécialisés des directions interrégionales de la mer (DIRM) en application du décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l’organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer et, outre-mer, des directions de la mer en vertu du décret n° 2010-1582 du 17 octobre 2010 relatif à l’organisation et aux missions des services de l’État dans les départements et les régions d’outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles ont lieu dans les ports français mais également à l’étranger si le navire n’est pas exploité en France.

En 2017, 14 018 navires étaient enregistrés sur les registres français ; ils ont motivé 10 347 visites.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L’article L. 5241-4 du code des transports dispose que, délivrés par l’autorité administrative, les titres de sécurité font l’objet d’un renouvellement, à l’occasion des visites (inspections)

des navires. Ces titres de sécurité ont aujourd'hui une durée de validité limitée qui peut imposer des contraintes administratives et financières aux armateurs alors qu'il n'y a pas de visite périodique d'inspection mais un système de visites par ciblage (en fonction notamment de l'accidentologie, des arrêts de travail, des rapports du bureau d'enquêtes sur les événements de mer) ou de visite inopinées.

Ainsi les nouvelles dispositions envisagées pour les navires d'une longueur de moins de 24 mètres nécessite de mettre en place des titres de sécurité sans durée de validité.

Il convient donc de prendre de nouvelles dispositions législatives qui, pour cette tranche de longueur de navires, supprime la limitation dans le temps des titres de sécurité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'habilitation proposée vise donc à réformer le modèle d'inspection des navires avec le double objectif de mettre en place une mesure de simplification administrative pour les entreprises et d'optimiser l'emploi des ressources publiques en recentrant l'action des inspecteurs sur les sujets qui apporteront une plus grande valeur ajoutée en termes de prévention des risques.

En outre, les marges de manœuvre ainsi dégagées en termes d'emploi des effectifs, permettront de recentrer l'action des inspecteurs de sécurité des navires sur la vérification des procédures de sécurité définies par l'armateur, plutôt que sur les seuls aspects matériels (vérification des équipements à bord), tout en permettant de réaliser un travail d'accompagnement et de conseil plus poussé auprès des armateurs, plutôt que de seulement vérifier la réponse aux exigences réglementaires. Il s'agit également de recentrer l'action des inspecteurs de sécurité sur la réglementation liée à la protection de l'environnement ainsi que la protection des travailleurs, afin de répondre aux exigences internationales et communautaires.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé que le Gouvernement prenne par ordonnance les mesures nécessaires pour modifier le régime d'inspection des navires battant pavillon français d'une longueur inférieure à 24 mètres (hors navires à passagers), soit 12 638 navires, les autres navires faisant l'objet d'une inspection réalisée dans le cadre d'une délégation aux sociétés de classification.

Le navire fera toujours l'objet d'une visite de mise en service par l'État et de la délivrance initiale de titres de sécurité, toutefois ils ne feront plus l'objet d'une durée de validité. Les navires feront toutefois l'objet de visites inopinées ou par ciblage au cours de leur exploitation afin de ne pas réduire leur niveau de sécurité, ainsi sera toujours possible le dispositif de suspension des titres (article 8-1 du décret 84-810 du 30 août 1984).

Enfin la disposition donne la possibilité de facturer au propriétaire ou à l'exploitant les frais occasionnés par les visites effectuées par l'administration (frais de transport et de séjour).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts juridiques, économiques et financiers sur les services déconcentrés pourraient être les suivants.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée habilite le Gouvernement à modifier le code des transports en y introduisant le nouveau régime prévu pour les navires de moins de 24 mètres et le paiement des frais de déplacement des inspecteurs pour la réalisation des visites au cours de l'exploitation du navire.

Il conviendra de prévoir des mesures d'application de ces dispositions par voie réglementaire.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

En ce qui concerne les facturations des inspections, il ne s'agit pas de faire payer la prestation en tant que telle, mais de défrayer l'administration des frais occasionnés par ces visites (frais de séjour, de transport). Ces sommes pourraient être comprises entre une centaine d'euros pour les visites françaises et quelques milliers d'euros (moins de 6 000€) pour un déplacement à l'étranger.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Une plus grande efficacité de l'action publique est attendue. Les services spécialisés des directions interrégionales de la mer verront leur action redéployée, d'une part, sur les navires qui exigent le plus un suivi périodique (inspections ciblées grâce à la mise en œuvre d'un système d'information adapté), et, d'autre part, sur des sujets émergents inhérents à la protection de l'environnement ou aux normes sociales applicables à bord des navires. Ces sujets ont fait l'objet de réglementations issues des conventions internationales négociées à l'Organisation maritime internationale ou à l'Organisation internationale du travail et au sein de l'Union européenne et sont entrées en vigueur ces dernières années. Elles sont déjà appliquées par les armateurs et maîtrisées par les services spécialisés qui pourront ainsi y consacrer plus de temps afin d'améliorer la qualité de leur suivi. Les missions des services

d'inspection des navires seront ainsi redéfinies afin de permettre un redéploiement de leurs actions notamment sur les sujets environnementaux, sociaux, etc. sans qu'il n'y ait d'impacts financiers sur les directions.

En outre, cela permettra de répondre aux exigences relevant d'obligations communautaires pour lesquelles actuellement les objectifs ne sont pas toujours atteints (contrôle des combustibles des navires étrangers, contrôle des eaux de ballast, etc.).

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

La disposition envisagée est une habilitation à prendre les mesures nécessaires relevant normalement du domaine de la loi par voie d'ordonnance dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi. Ce délai doit permettre de construire un dispositif cohérent pour les navires de moins de 24 mètres avec le dispositif d'inspection existant.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - a) du 4^o – Mesure relative à l’application de la convention internationale sur l’enlèvement des épaves

1. ÉTAT DES LIEUX

Les épaves occasionnées par des accidents de mer peuvent représenter de graves dangers pour la navigation et l’environnement. Ces risques rendent nécessaires leur localisation, leur balisage voire leur enlèvement ou leur destruction.

Dans la mer territoriale¹³⁶, l’intervention sur les épaves (notamment leur enlèvement) relève de la compétence de l’État côtier, ce dernier exerçant sa souveraineté sur cet espace maritime conformément aux termes de l’article 2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (ci-après CNUDM).

Antérieurement à la convention de Nairobi du 18 mai 2017, l’enlèvement des épaves situées en dehors des eaux territoriales ne semblait possible que dans le cadre du droit d’intervention qui est traditionnellement reconnu à l’État côtier lorsqu’une épave située au-delà de sa mer territoriale génère ou est susceptible de générer une pollution pouvant l’affecter. Ce droit est reconnu à l’article 221 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui autorise l’État côtier à intervenir au-delà de la mer territoriale afin de protéger son littoral contre la pollution ou une menace de pollution résultant d’un accident de mer ou liée à un tel accident.

Deux autres instruments internationaux ont reconnu le droit pour l’État côtier d’intervenir, au-delà de ses eaux territoriales, contre une pollution accidentelle : la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l’intervention en haute mer en cas d’accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures et son protocole, adopté le 2 novembre 1973, qui étend ces règles aux cas de pollution par des substances nocives autres que les hydrocarbures.

La convention de Nairobi vient se juxtaposer à la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l’intervention en haute mer en cas d’accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures et au Protocole du 2 novembre 1973. La convention de Bruxelles reconnaît aux États côtiers un droit d’intervention en haute mer pour prévenir, atténuer ou éliminer, en cas de danger grave et imminent, une pollution ou une menace de pollution pouvant affecter leurs côtes ou leurs intérêts connexes. Elle permet aux États côtiers de « *prendre des mesures appropriées* » pour assurer leur protection à l’égard d’un navire naviguant en haute mer, lorsqu’il y a « *danger grave et imminent* » de pollution susceptible d’avoir des « *conséquences dommageables très importantes* ». La Convention de Bruxelles ne fait pas référence à la notion de la zone économique exclusive (ZEE) car cette notion n’est

¹³⁶ La mer territoriale s’étend jusqu’à 12 miles marins à partir des lignes de base.

apparue qu'en 1982 avec l'adoption de la CNUDM. L'expression « haute mer », telle qu'elle y est employée, doit donc s'entendre comme désignant les zones situées au-delà de la mer territoriale.

Ce droit d'intervention de l'État côtier est, en principe, subordonné à des motifs tenant aux seuls risques de pollution, grave et imminent, lié au transport de matières dangereuses, et ne peut donc a priori pas s'exercer sur le fondement de la sécurité de la navigation.

Certains États ont décidé d'adopter, dès le début des années 70, des règles internes organisant leur droit d'intervention sur des épaves situées au-delà de leur mer territoriale (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, France notamment). Cependant, le flou du droit international a incité, à partir des années 90, les États réunis au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) à établir des règles applicables aux épaves situées au-delà des eaux territoriales dans le but de renforcer tout à la fois la sécurité de la navigation et la protection du milieu marin.

C'est dans cette perspective qu'a été adoptée la Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, signée le 18 mai 2007. Elle constitue le premier instrument international traitant spécifiquement de l'enlèvement des épaves. Ses dispositions visent à :

- définir ce qu'est une épave ;
- déterminer les critères permettant de qualifier une épave de dangereuse ;
- poser des règles en matière de localisation, de signalisation et d'enlèvement des épaves constituant des obstacles à la navigation ;
- définir l'étendue de la responsabilité du propriétaire du navire devenu épave, qui est tenu de payer les frais relatifs à la localisation, la signalisation et l'enlèvement de cette dernière ;
- rendre obligatoire la souscription d'assurances ou de garanties financières par les propriétaires de navires pour couvrir leur responsabilité au titre de la Convention ;
- reconnaître aux États le droit d'exercer une action directe contre les assureurs à des fins d'indemnisation, pour le remboursement des dépenses engagées au titre des opérations d'enlèvement.

La Convention a vocation à s'appliquer à la zone économique exclusive (ZEE) des États Parties. La Convention prévoit aussi que les États Parties peuvent étendre sa portée à leurs eaux territoriales.

Cette convention est en vigueur depuis le 14 April 2015, et, de par sa ratification par la France, est entrée en vigueur pour la France le 4 mai 2016. Elle a été publiée par le décret n° 2016-615 du 18 mai 2016.

Le droit français en la matière, dans son état actuel, comprend des dispositions relatives à l'action de l'État en mer inspirées par la convention de Bruxelles de 1969, à l'article L. 218-72 du code de l'environnement ; ainsi que des dispositions spécifiques aux épaves, héritières d'un droit plus ancien, et permettant de traiter les dangers causés par une épave, aussi bien que de traiter les enjeux de droits patrimoniaux que cette situation soulève. Le droit propre aux épaves se trouve aux articles L. 5142-1 et suivant et L. 5242-17 et 18 du code des transports.

Le nombre d'épaves inventoriées dans les eaux françaises est très important, plusieurs centaines, mais leur caractère est plutôt historique et sauf exception les épaves anciennes n'ont pas vocation à faire l'objet d'une intervention, sinon archéologique, le cas échéant. Les naufrages ou échouements présentant un danger pour la navigation ou pour l'environnement résultent essentiellement d'évènements contemporains, dont la fréquence est aléatoire sans être négligeable, comme l'atteste sur les 12 dernières années les affaires du TK Bremen, celle Luno, de l'Artemis, du Tricolor, du Sea-Traders, des Maersk Searcher et Shipper ou encore du Rokia Delmas. Les coûts d'enlèvement d'une épave peuvent être élevés. L'enlèvement du Costa Concordia en Italie a coûté plus d'1 Md€.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Certaines dispositions de la convention de Nairobi peuvent être d'application directe, telle le régime de responsabilité, d'autres requièrent des mesures d'application dans le droit français, soit parce que la convention fait obligation aux États de prévoir de telles mesures (par exemple les exigences de certificat d'assurance), soit parce ces mesures ne peuvent résulter que de la législation nationale (notamment les sanctions). Le niveau de sanction envisagé pour défaut d'assurance (75 000 €), en fait un délit qui relève du domaine de la loi.

Les dispositions qui appellent nécessairement des mesures nationales sont :

1. Les obligations d'assurance et leurs sanctions, car la convention fait obligation aux États de prendre les mesures nécessaires.
2. Le régime des interventions de l'État (mises en demeure et interventions d'office) question que la Convention laisse à la loi nationale.

Les fondements juridiques relatifs à la mise en demeure et à l'intervention d'office vis-à-vis d'une épave ou d'un navire en difficulté nécessitent d'être élargies. L'article L. 218-72 du code de l'environnement serait modifié pour permettre une mise en demeure d'agir du propriétaire d'un navire présentant un danger sur la base de la convention de Nairobi. Les possibilités d'intervention à ce titre sont plus larges que sous le régime de Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer, qui pose comme condition un danger imminent et grave, et la présence de matière dangereuse à bord. La convention de 1969 ne prévoit pas par ailleurs d'obligations d'assurance et de garantie financières.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Des questions d'articulations avec le droit français existant relatif aux épaves et aux interventions de l'État en mer peuvent se poser. Le droit français comprend un régime des épaves, mais il convient de considérer que la définition nationale sert deux préoccupations qui ne se recouvrent que partiellement : adjuger les questions de propriété et remédier aux inconvénients ou dangers que représente une épave.

La convention de Nairobi pour sa part ne vise qu'au traitement des dangers et ne met pas en jeu la propriété dans les voies d'action qu'elle envisage. La définition de l'épave dans la convention de Nairobi inclue par ailleurs les navires en difficultés qui relèvent en droit français d'autres dispositions que celle des épaves. La convention de Nairobi ne s'applique, ainsi qu'elle l'explique elle-même, qu'aux cas qui ne sont pas couverts par la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer. Son champ d'application est donc à cet égard limité mais la ligne de partage entre les champs d'application respectifs des deux conventions est difficile à tracer, alors que par ailleurs, les conditions qu'elles posent à l'intervention des États et l'identification des parties responsables ne sont pas les mêmes.

Ainsi, si une fusion entre les diverses dispositions du droit français qui traitent des questions d'épaves et de navires en difficulté pouvait s'envisager, pour constituer un régime unique du danger posé par les navires et des mesures de mise en demeure et intervention d'office propres à y faire face, une telle fusion paraît en fait difficile au regard notamment de la dichotomie du droit international lui-même. Il est donc envisagé d'intégrer en droit français les mesures propres à la mise en œuvre de la convention de Nairobi, sans accompagner cette insertion d'une refonte approfondie des dispositions existantes. Les mesures issues de la Convention de Nairobi constitueront ainsi un nouvel outil dans une palette de voies d'action.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts économiques, financiers et environnementaux pourraient être les suivants :

4.1. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La convention exige des propriétaires de navires qu'ils souscrivent une assurance pour les faire couvrir les frais pouvant être occasionnés par un navire en difficulté ou une épave qui présenterait un danger. L'habilitation demandée permettrait d'introduire cette obligation d'assurance et de prévoir les sanctions afférentes.

L'obligation d'assurance des propriétaires de navire est susceptible d'avoir un coût. Le seuil d'application de cette convention, une jauge brute de plus de 300, est plus bas que celui des conventions de responsabilité de l'OMI déjà en vigueur (le seuil d'application de la convention sur la pollution par les hydrocarbures de soute est de 1000).

Ainsi, des navires comparativement de plus petites tailles seront concernés, notamment des navires de pêche (une soixantaine). Le simple fait d'avoir une assurance de responsabilité civile ne suffit pas pour être en règle avec l'obligation d'assurance, car la convention pose des règles spéciales qui ne sont pas celles des polices d'assurance et qui sont moins favorables à l'assureur : les tiers victimes de dommages disposent d'un droit de recours direct, et les défenses de la police leur sont inopposables sauf par exception pour une liste limitée fixée par la convention.

Pour ces raisons, l'émission d'un certificat d'assurance statutaire se fait sur présentation d'un engagement spécial de l'assureur à couvrir le navire selon les termes requis par la convention. Pour ce qui est des navires de commerce, le plus grand nombre de ceux opérant sur des liaisons internationales est couvert par des mutuelles, dites P&I Clubs, membres de l'International Group of P&I Clubs. Les P&I intègrent dans leur démarche la délivrance des attestations requises. Il est possible que certains autres assureurs, actifs sur des marchés plus locaux et des navires de plus petite taille, soient réticents à émettre les attestations. Un surcoût d'assurance est possible.

La délivrance des certificats est déléguée par l'État. Le bureau Veritas est actuellement le seul délégataire. Indépendamment du coût d'assurance, l'émission par le délégataire du certificat est rémunérée. Le coût à cet égard est d'environ 700 €.

Les chances pour l'État ou les collectivités territoriales de recouvrer leurs créances consécutives à un événement de mer seront améliorées. En effet l'obligation d'assurance et le droit de recours direct contre l'assureur, ainsi que les défenses limitées laissées à celui-ci minimisent le risque qu'un armateur défaillant et non assuré laisse à l'État ou à une collectivité la charge des dépenses engagées à leur initiative, ou l'obligation de gérer à leur frais la situation créée. Il convient de dire néanmoins que l'expérience faite durant la période précédant l'entrée en vigueur de la Convention de Nairobi, suggère, du moins dans le cas de la France, que les armateurs sont très généralement assurés et que les assureurs assument leurs responsabilités en ce qui concerne l'enlèvement des navires échoués ou naufragés.

4.2. IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La protection de l'environnement est, avec la sécurité de la navigation, le principal objectif poursuivi par la convention de Nairobi. Les risques pour le milieu marin ou le littoral font partie des critères retenus par la Convention pour déterminer la dangerosité d'une épave. Dès lors qu'une épave présente un danger au sens de la convention, un État est fondé à faire prendre, ou à défaut à prendre les mesures nécessaires à son enlèvement. La mise en œuvre de cette convention devrait donc avoir un effet positif pour l'environnement marin.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de finaliser le projet en concertation avec les services concernés.

Le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - b) et c) du 4° – Mesures relatives à l'application des dispositions du recueil international sur la navigation polaire et du règlement européen relatif aux émissions de CO₂ des navires

1. ÉTAT DES LIEUX

Les navires qui fréquentent les eaux européennes ont désormais l'obligation de déclarer leurs émissions de CO₂ afin de les inciter à réduire ces émissions en vertu du règlement européen n° 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE. Il s'agit d'un premier pas vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport maritime. Cette réduction est actuellement en discussion au sein des instances internationales afin de traduire les engagements de l'accord de Paris sur le climat.

L'article 20 du règlement (UE) n°2015/757 dispose que les États membres de l'Union européenne (UE) mettent en place un système de sanctions en cas de manquement aux obligations en matière de surveillance et de déclaration des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) énoncées aux articles 8 à 12 et prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que ces sanctions soient imposées.

Par ailleurs, ce même article 20 prévoit un régime d'expulsion dans le cas des navires étrangers qui ne se sont pas conformés aux exigences en matière de surveillance et de déclaration.

Les États membres devaient communiquer leurs dispositions nationales à la Commission au plus tard le 1^{er} juillet 2017 et notifier sans tarder à la Commission toute modification ultérieure, ce qu'a fait la France en juillet 2017 via une note des autorités françaises à la Commission

Le Recueil sur la navigation polaire (code polaire) est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Il contient des amendements aux annexes I, II, IV et V de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) qui définissent notamment des interdictions en matière de rejets des navires exploités dans les zones polaires. Ces amendements aux annexes de la convention MARPOL ont été approuvés par la résolution MEPC.265(68) adoptée le 15 mai 2015 par le Comité de protection du milieu marin de l'Organisation Maritime Internationale. Ce recueil a pour objectif de renforcer la sécurité de l'exploitation des navires afin de prévenir les atteintes portées à l'homme et à l'environnement polaire.

Les prescriptions du recueil, conçues spécialement pour les milieux polaires, s'ajoutent et dépassent le cadre des prescriptions prévues par les conventions existantes de l'OMI, comme MARPOL et la convention SOLAS, afin de répondre aux enjeux de la navigation

polaire (risques de la navigation, conditions météorologiques difficiles, opérations de sauvetage et de nettoyage difficiles, préservation de l'environnement polaire etc). Ce code prévoit notamment des prescriptions fonctionnelles telles que la structure du navire, la stabilité, les engins et dispositifs de sauvetage, la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac, etc. ainsi que des prescriptions adaptées à la navigation polaire en termes de formation et de qualifications des capitaines et des officiers de pont des navires exploités dans les eaux polaires. Ce recueil précise par ailleurs un ensemble de dispositions visant à interdire les rejets d'hydrocarbures, d'eaux usées, de déchets, etc. dans les eaux polaires.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le droit français n'intègre pas ces dernières évolutions juridiques qui doivent être transposées dans le code de l'environnement afin de sanctionner :

- l'absence de déclaration et de surveillance des émissions de CO₂ pour les navires par les compagnies maritimes (mesure d'expulsion des ports français pour les navires étrangers en infraction);
- le rejet de substances polluantes dans les eaux polaires.

Afin d'assurer l'efficacité du système et de prévenir les atteintes à l'environnement, il convient de prévoir des sanctions graduées et proportionnées. Ainsi, les sanctions correspondant à l'absence de déclaration et de surveillance des émissions doivent être prévues dans la loi à l'image de celles qui existent déjà pour les autres infractions environnementales.

Le régime de sanctions pénales du code de l'environnement doit être adapté pour prévoir des sanctions concernant la violation des dispositions introduites par les amendements aux annexes de la convention MARPOL, portant le Recueil sur la navigation polaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de se conformer aux engagements internationaux de la France en renforçant les infractions environnementales en matière de transport maritime en droit français.

Il est envisagé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin :

- d'introduire, un régime d'expulsion dans le code des transports, des sanctions pénales et des amendes administratives dans les dispositions du code de l'environnement pour les navires étrangers qui ne se sont pas conformés aux exigences en matière de surveillance et de déclaration de leurs émissions ;

- d'adapter le code de l'environnement aux dispositions du Recueil sur la navigation polaire.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé d'introduire en droit interne par voie d'ordonnance un régime d'expulsion dans le code des transports ainsi que des sanctions pénales et des amendes administratives dans les dispositions du code de l'environnement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les mesures envisagées modifieront le code de l'environnement et le code des transports pour les rendre conforme au droit international et droit de l'Union européenne.

Il conviendra de prévoir des mesures d'application de ces dispositions par voie réglementaire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le règlement n° 2015/757 impose aux États de prendre des dispositions juridiques afin de sanctionner le non-respect des obligations de déclaration et de surveillance des émissions de CO₂.

Les règles prévues par le recueil sur la navigation polaire prévoient des mesures renforcées par rapport aux règles générales applicables. Ainsi il contient des dispositions spécifiques prévoyant une interdiction complète des rejets :

- d'hydrocarbures,
- des eaux usées non traitées,
- des déchets alimentaires sur la glace,
- des carcasses d'animaux.

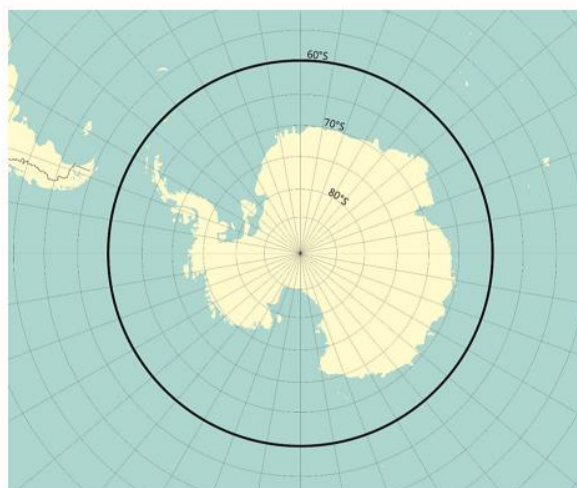
Les mesures envisagées permettent de se conformer strictement à l'obligation de qui s'impose aux États membres de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Des sanctions financières seront appliquées en cas de non-respect des dispositions.

Le recueil sur la navigation polaire concerne possiblement 5 paquebots et une dizaine de navires de pêche industrielle, en Atlantique Nord et dans les eaux australes (6 navires de pêche basés à la Réunion).

Le recueil sur la navigation polaire a vocation à s'appliquer dans des zones géographiques précises (précisées sur les cartes).



Étendue maximale du champ d'application du Recueil dans la zone de l'Antarctique



Étendue maximale du champ d'application du Recueil dans les eaux arctiques

Le règlement n°2015/757 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE quant à lui concerne 118 navires de plus de 5 000 UMS (unité de mesure universelle).

Les enjeux financiers sont inhérents au risque de sanctions pécuniaires : le nombre d'infractions envisageables reste cependant limité. A titre indicatif, entre 2006 et 2016, s'agissant des rejets dans le milieu marin, 96 navires ont été verbalisés dans les eaux françaises. Au cours de la même période, le total annuel moyen des amendes prononcées par les tribunaux spécialisés est de 1,2 M€.

Il est précisé, en outre, que les sanctions prévues s'aligneraient sur les barèmes déjà existants dans le code de l'environnement en matière de sanctions environnementales.

4.3. IMPACT SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Les services des directions inter- régionales de la mer (DIRM), la gendarmerie, la douane et la marine nationale sont habilités à constater les infractions environnementales en mer. Toutefois, pour des raisons de localisation géographique, *de facto*, les unités de la marine nationale seront les contributeurs à cette mission de police de l'environnement dans le cadre de leur mission.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif de sanctions cohérent et proportionné aux atteintes à l'environnement. Ce délai se justifie notamment par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - d) du 4° – Mesure relative à la transposition des amendements aux conventions du travail maritime de l'OIT pour la marine de commerce et la pêche maritime

1. ÉTAT DES LIEUX

Le travail maritime est régi par un certain nombre de normes internationales et européennes, dont :

- la convention du travail maritime pour la marine de commerce de l'Organisation internationale du travail (dite « convention MLC ») signée en 2006. La MLC prévoit notamment à l'origine dans la norme A.4.2 qu'une couverture financière doit exister en cas de décès ou d'incapacité de longue durée résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Cette couverture financière est une « indemnisation ». Les amendements opérés en 2014 à la convention, repris dans la directive 2018/131 du Conseil du 23 janvier 2018, viennent préciser cette indemnisation ainsi que le mécanisme de garantie financière pris par l'armateur en cas d'abandon des gens de mer. L'assistance fournie au titre du dispositif de garantie financière doit être suffisante pour couvrir les salaires en suspens, toutes les dépenses raisonnables engagées par le marin y compris les frais de rapatriement et les besoins essentiels du marin. Les amendements laissent la liberté aux États de choisir la forme de cette « garantie financière » ;
- la convention de l'Organisation internationale du travail n° 188 pour le travail dans la pêche signée en 2007, mise en œuvre par la directive 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche). Ces textes relatifs à la pêche maritime prévoient que le contrat d'engagement à la pêche doit présenter un certain nombre de mentions obligatoires (nom, fonctions, itinéraires, congés payés, protection santé, durée de repos...). La directive du 19 décembre 2016 interdit, dans le secteur de la pêche, de scinder le repos quotidien en plus de deux périodes. Des dérogations sont possibles.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le droit français n'intègre pas ces dernières évolutions juridiques qui doivent donc être transposées afin de faire bénéficier les marins de ces garanties nouvelles plus protectrices. Cette obligation de transposition portée par l'article 88-1 de la Constitution de 1958 est

rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence constante qui réaffirme que « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution »¹³⁷.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement serait habilité à prendre par ordonnance des mesures qui sont normalement du domaine de la loi pour transposer en droit français les nouveaux textes internationaux et européens sur les points suivants :

- la garantie décès incapacité de longue durée : une garantie financière doit indemniser le décès ou l'incapacité du marin. Elle peut prendre différentes formes (régime de sécurité sociale, produit d'assurance...);
- la garantie financière abandon (définition de l'abandon et précision du mécanisme de garantie financière) : chaque armateur au commerce qui navigue en dehors des eaux territoriales sera, à terme, couvert (par une mutuelle, par son assurance, par sa banque, par une caisse collective...) au moyen d'une sorte de caution qui prendra en charge les frais qui résultent d'un abandon (c'est-à-dire une situation dans laquelle l'armateur a lui-même failli). Cette garantie prendra en charge les marins qui se trouvent dans une situation où leurs besoins essentiels ne sont plus assurés ou non rapatriés dans leurs pays d'origine ;
- les clauses du contrat d'engagement à la pêche : le contrat d'engagement à la pêche doit présenter des mentions prévues à l'annexe II de la convention n°188 et à l'annexe I de la directive 2017-159 du 16 décembre 2016. Elles permettent de vérifier que certaines informations sont connues du salarié. Certaines d'entre elles ne sont pas encore retranscrites en droit français : immatriculation du ou des navires d'embarquement, durées de repos, mode de calcul de la part de pêche, la date à laquelle le pêcheur est tenu de se présenter à bord ;
- la durée de travail à la pêche : il s'agit d'interdire, dans le secteur de la pêche, de scinder le repos quotidien en plus de deux périodes, aux fins de se conformer à la directive 2017-159 du 16 décembre 2016 et de permettre de déroger à la durée minimale de repos à la pêche sans accords collectifs afin de sécuriser le dispositif réglementaire existant et la pratique.

¹³⁷ Voir les décisions n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, « loi pour la confiance dans l'économie numérique », n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, « loi relative à la bioéthique », n° 2004-499 DC du 6 janvier 1978, « loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés » et n° 2004-497 DC du 10 juillet 2004, « loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle »

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées. Toutefois, les impacts économiques et financiers pourraient être les suivants.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures qui seront prises dans le cadre de l'ordonnance devront faire l'objet de précisions par voie réglementaire notamment sur les conditions de dérogation à la durée du travail pour le travail de la pêche.

Pour les entreprises, l'impact est limité aux nouveaux contrats, qui devront être rédigés sous la nouvelle forme. En effet, la rétroactivité d'une loi nouvelle n'est justifiée que si le besoin social est supérieur aux nécessités de sécurité juridique des contrats. Or l'inscription au contrat de nouvelles mentions n'ajoute aucun droit. La valeur défendue est celle de l'information du salarié qui est facilement accessible aux salariés de l'entreprise.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES

L'Union Européenne dans son rapport « *Commission staff working document - Impact Assessment* » du 29 avril 2016 (point 5) désigne comme non significatif l'impact des garanties décès et incapacité/abandon.

L'impact peut être considéré comme faible pour plusieurs raisons :

- en ce qui concerne la garantie décès incapacité : l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)¹³⁸ joue ce rôle pour les marins affiliés comme le régime général pour les gens de mer autres que marins ;
- les mutuelles d'armateurs auxquelles adhèrent déjà beaucoup d'entreprises prennent déjà en charge ces garanties.

¹³⁸ Établissement public administratif gérant le régime spécial de sécurité sociale des marins à la pêche, la conchyliculture, la plaisance professionnelle et au commerce, ainsi que les contributions et les cotisations des employeurs et des salariés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

La mesure conduira les partenaires sociaux à entamer des négociations sur le temps de repos à la pêche qui est un facteur important pour la sécurité en mer.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif cohérent avec les obligations préexistantes particulièrement pour ce qui concerne les garanties financières.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - e) du 4° – Mesure relative à l'activité des services privés de recrutement et de placement de gens de mer

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptations au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable a transposé les exigences de la convention du travail maritime (CTM), 2006, de l'Organisation internationale du travail qui encadre l'activité de mise à disposition et de placement de gens de mer par l'intermédiaire d'agences spécialisées dénommées « services privés de recrutement et de placement de gens de mer » et celles y relatives de la convention n° 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche.

En France, ces services englobent des entreprises exerçant l'activité de placement (mise en relation d'offres et de demandes d'emploi ; le service n'est pas l'employeur du gens de mer placé), des entreprises de travail temporaire (c'est une mise à disposition - l'employeur est l'entreprise de travail maritime - possible sur tous navires dans les cas autorisés par le code du travail), et des entreprises de travail maritime (c'est aussi une mise à disposition, mais à titre permanent - l'employeur est l'entreprise de travail maritime - possible uniquement dans les cas autorisés par le code des transports).

La transposition de 2013 a créé dans le code des transports les articles L. 5546-1-1 et suivants en prévoyant une inscription obligatoire de l'ensemble des services privés de recrutement et de placement de gens de mer sur un registre national.

En outre, celle-ci a mis en place une procédure d'agrément, préalable à l'exercice de l'activité de mise à disposition de gens de mer exercée par les entreprises de travail maritime, redondante avec la procédure d'enregistrement, et donc considérée comme disproportionnée en termes d'accès à cette activité au regard de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Enfin, cette transposition prévoit également une assurance obligatoire destinée à garantir les risques en cas de négligence des services de placement de gens de mer. Or la rédaction en vigueur manque de base légale pour permettre d'établir un régime de responsabilité civile plafonné indispensable à cette activité. Il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne vient combler ce vide législatif.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La transposition de 2013 a créé dans la loi une procédure d'agrément superfétatoire, excessive au regard de l'objectif de régulation.

La mesure a pour objectif de rendre la transposition de 2013 conforme au droit de l'Union européenne et de préciser le cadre juridique des assurances exigées des services privés de recrutement et de placement de gens de mer par la CTM, leur apportant la sécurité juridique nécessaire au développement économique des acteurs concernés.

3. DISPOSITIF RETENU

Le texte prévoit ainsi une habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi afin de :

- envisager l'application des dispositions relatives aux services privés de recrutement et de placement de gens de mer de la convention n° 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche ;
- supprimer l'agrément spécifique des entreprises de travail maritime qui fait aujourd'hui doublon avec l'inscription au registre des services privés de recrutement et de placement de gens de mer ;
- garantir les conséquences d'une négligence des services de placement en cas de manquement à leurs obligations légales. La mesure vise une clarification du dispositif et une sécurisation des contrats et des pratiques assurantielles par l'instauration d'un plafond

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

4.1. IMPACT JURIDIQUE

Seront modifiées les articles L. 5546-1-1 et suivants du code des transports.

En outre, un décret en Conseil d'État viendra modifier le décret n° 2017-1119 du 29 juin 2017 relatif aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Compte tenu de la sécurisation des acteurs induite par les modifications proposées, il est probable que le nombre de services privés de recrutement et de placement de gens de mer augmente et par la même le nombre de demandes d'inscription au registre, difficilement chiffrable.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La modification des articles encadrant l'activité des services privés de recrutement et de placement de gens de mer a un impact sur l'administration centrale (bureau de la formation et de l'emploi maritimes de la direction des affaires maritimes). En effet, compte tenu de la sécurisation des acteurs attendue, il est probable que le nombre de services privés de recrutement et de placement de gens de mer augmente et par la même le nombre d'instructions de demandes d'inscription au registre.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La clarification du périmètre des services privés de recrutement et de placement de gens de mer et la réécriture des dispositions encadrant les assurances exigées de ces services lorsqu'ils exercent l'activité de placement amélioreront la protection des gens de mer du fait d'une meilleure sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs, en particulier en ce qui concerne les dispositions assurantielles.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif négocié avec les professionnels des secteurs maritimes concernés.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 5° – Mesure relative à la dérogation à l'affiliation au régime spécial des marins d'habilitation et précisant le droit du travail applicable

1. ÉTAT DES LIEUX

Les personnes exerçant, à bord d'un navire, une activité directement liée à l'exploitation d'un navire sont des marins au sens de l'article L. 5511-1 du code des transports. Les marins représentent une population de l'ordre de 42 000 personnes. A ce titre, elles sont soumises à un droit du travail et à un régime de protection sociale particuliers. Ainsi, pour l'exercice de cette profession, une aptitude médicale à la navigation est requise et délivrée par un médecin des gens de mer. L'ensemble de ces règles particulières fait l'objet du livre cinquième de la cinquième partie du code des transports. Ces règles édictées pour tenir compte des situations particulières de travail en mer et notamment le fait que le navire est un lieu de travail mais aussi de vie, s'appliquent quelles que soient l'activité du navire et la zone d'exploitation de ce navire (transport de marchandises ou de personnes soit en navigation internationale au long cours soit en navigation côtière, prestation de services proche des côtes). Pour tenir compte des particularités du travail en mer, ces dispositions sont différentes de celles applicables aux travailleurs terrestres.

Pour ce qui concerne le régime de protection sociale, les marins sont affiliés à un régime spécial de sécurité sociale géré par l'établissement national des invalides de la marine (Enim). L'ensemble des règles de ce régime, en matière d'assurance vieillesse, fait l'objet du titre V du livre V de la cinquième partie du code des transports et, en matière d'assurance maladie, du décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins. Ces règles tiennent notamment compte de la pénibilité des métiers en permettant des départs en retraites, sous condition de durée, dès 50 ou 55 ans.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'encadrement des activités maritimes littorales et le développement de nouvelles activités sur la bande littorale, c'est-à-dire en zone proche des côtes incluant les bassins portuaires et avant-ports, et un espace pouvant aller en mer jusqu'à 6 milles nautiques des côtes, nécessitent d'adapter les dispositions qui sont applicables aux gens de mer travaillant à bord des navires utilisés pour ces activités, en termes de régime de protection sociale, d'aptitude médicale et de droit du travail. Ces adaptations doivent permettre de tenir compte notamment de l'absence d'éloignement des côtes de ces activités, des courtes périodes d'activité en mer et du retour quotidien à terre des professionnels considérés.

En effet, le cadre actuel est inadapté. L'ensemble de la législation actuelle s'applique aux marins indifféremment des activités pratiquées. Il n'existe pas de prise en compte des spécificités de ces activités pratiquées proches des côtes. De plus, l'existence, notamment, d'activités exercées à la fois à terre et en mer est mal prise en compte. Compte tenu de cette situation, certains exercent ces activités hors de tout cadre légal et d'autres sont affiliés au régime général ou au régime des indépendants, alors que leur activité s'exerce à bord d'un navire et relève donc de la qualité de marin. De plus l'aptitude médicale requise n'est pas cohérente avec l'activité pratiquée proche des côtes.

Il est donc nécessaire d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour modifier le cadre actuel légal afin de le rendre cohérent avec ces activités.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de sécuriser le cadre d'exercice de certaines professions (salariés des ports de plaisance, services en rade, prestataires de service aux plaisanciers telles que livraison de denrée ou transport de clients entre un navire de plaisance et un restaurant ou vers une zone de baignade uniquement accessible par mer notamment) et ainsi faciliter l'exercice des activités maritimes pratiquées proches des côtes. L'élaboration de règles adaptées aux activités maritimes côtières permettra en outre de lutter contre le travail dissimulé et de s'assurer que les marins concernés bénéficient d'un régime de sécurité sociale adapté aux conditions d'exercice de leur profession.

3. DISPOSITIF RETENU

Le texte prévoit de recourir à une ordonnance pour déterminer le droit du travail, l'aptitude médicale à la navigation, la médecine du travail et le régime de protection sociale applicables aux personnes n'exerçant une activité de marin qu'occasionnellement dans le cadre de leur activité terrestre et aux personnes exerçant des activités maritimes littorales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions prises par ordonnance dans le cadre de la présente habilitation.

Il peut d'ores et déjà être indiqué qu'un premier recensement en 2017 fait état de 3 000 personnes travaillant dans les ports de plaisance et effectuant des embarquements en lien avec un emploi à terre qui représente la part principale de leur activité.

Pour ce qui concerne les marins affectés à une activité maritime littorale qui pourraient être concernés par la mesure d'adaptation, leur activité n'étant à ce jour pas déclarée en tant

qu'activité maritime, il n'est pas possible de quantifier leur nombre. On peut l'estimer à potentiellement plusieurs centaines de personnes.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les mesures envisagées nécessiteraient probablement l'adoption ou la modification de textes réglementaires pour préciser les conditions d'application du droit du travail terrestre et fixer la durée de validité du certificat reconnaissant l'aptitude médicale à la navigation par dérogation aux conditions d'accès et d'exercice de la profession de marin mentionnées aux articles L. 5521-1 et suivants du code des transports.

Dès lors qu'un cadre législatif est donné à l'affiliation de ces marins, un contrôle pourrait être exercé par les services de l'État (services des directions départementales des territoires et de la mer, inspecteurs du travail).

Par ailleurs, cette mesure permettrait la sécurisation du cadre juridique d'exercice des salariés des ports de plaisance.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

La mesure garantirait une continuité de couverture sociale (pas de rejet ou de rupture de droits aux prestations maladie et vieillesse pour raison d'insuffisance de temps d'affiliation/cotisations, prise en charge en cas d'accident du travail dans l'exercice de leur activité de marin...). Elle constituerait aussi une simplification pour l'employeur pour les déclarations sociales.

Dès lors qu'un cadre législatif est donné à l'affiliation de ces marins, un contrôle pourra être exercé par les services du régime de protection sociale des marins – ENIM, et de l'URSSAF.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif négocié avec les professionnels des secteurs maritimes concernés.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 6° – Mesure relative à la définition du travail de nuit et la durée du travail des jeunes marins

1. ÉTAT DES LIEUX

Les conditions d'emploi sur les navires battant pavillon français, des jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans font l'objet de mesures particulières dans le code des transports. Le nombre de jeunes travaillant sur des navires battant pavillon français représentent une population de l'ordre de 3 000 personnes.

Cette population bénéficie de règles particulières d'emploi visant à les protéger : la durée du travail journalier et hebdomadaire est limitée, le travail de nuit est interdit, certains travaux ne sont pas autorisés. Ces interdictions peuvent toutefois, sous certaines conditions notamment avis médical, repos compensateur, évaluation des risques spécifiques, être levées sur dérogation par l'inspecteur du travail.

Les règles spécifiques applicables aux jeunes travailleurs employés sur des navires battant pavillon français sont insérés dans le code des transports : la durée du travail fait l'objet de l'article L. 5544-26 et la définition du travail de nuit relève de l'article L. 5544-27. Par ailleurs, toute période de formation en milieu professionnel dans le cadre d'un enseignement professionnel accompli par un jeune doit s'effectuer dans le cadre d'une convention de stage (article L. 5545-6 du même code)

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Pour les jeunes travailleurs terrestres, la durée maximale journalière et hebdomadaire du travail est définie à l'article L. 3162-1 du code du travail. Cet article a été modifié par l'article 13, III de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il permet d'appliquer à certains secteurs, sans dérogation de l'inspection du travail, une durée journalière de travail allant jusqu'à 10 h et une durée hebdomadaire maximale de travail allant jusqu'à 40 heures. Ces nouvelles dispositions ne sont pas applicables directement aux jeunes marins. La durée de travail s'appliquant aux jeunes marins n'est pas cohérente avec les nouvelles dispositions insérées dans le code du travail. Il s'agit d'aligner le régime applicable aux jeunes marins sur le nouveau régime. Sur le travail de nuit, le code des transports ne comportant pas de définition de cette notion pour les jeunes travailleurs, il convient de clarifier cette notion.

Enfin, aux termes de l'article L. 5545-6 du code des transports, les conventions de stage des jeunes marins doivent faire l'objet d'un agrément de l'autorité maritime. Cette obligation, survivance historique dont l'utilité n'est plus avérée, doit être supprimée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le secteur de la pêche, certains métiers sont pratiqués la nuit et à des distances importantes des côtes. Ces activités ne permettent de respecter ni la durée journalière (7 heures) ni la durée hebdomadaire du travail (35 heures) sans solliciter une dérogation de l'inspection du travail. Il s'agit donc de libérer le travail des jeunes pour faciliter leur embarquement tout en continuant à les protéger puisque la durée du travail serait limitée à 10 heures par jour et à 40 heures par semaine et serait soumise, comme le travail de nuit, à repos compensateur minimum. Cette mesure est aussi une mesure d'attractivité du secteur de la pêche.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Les mesures qui pourront être prises dans le cadre de l'habilitation permettront d'aligner le régime juridique applicables aux jeunes travailleurs en mer à celui des jeunes travailleurs terrestres. L'habilitation sollicitée vise en outre à clarifier la définition du travail de nuit pour les jeunes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions prises par ordonnance dans le cadre de la présente habilitation.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure pourrait modifier les articles L. 5544-26, L. 5544-27 et L. 5545-6 du code des transports.

La mesure nécessitera par la suite de modifier le décret n° 2017-1473 du 13 octobre 2017 relatif à la protection des jeunes travailleurs âgés de moins de dix-huit ans embarqués à bord des navires.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure n'implique aucun coût pour les professionnels concernés.

Pour ce qui concerne la durée maximale journalière et hebdomadaire, 2 000 jeunes pourraient être concernés. La suppression de l'agrément de la convention de stage pourrait concerner 1 600 jeunes.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le travail des directions interregionales de la mer en charge de la formation maritime sera simplifié par la suppression de l'agrément de la convention de stage. En effet les conventions de stage sont actuellement soumises, sans utilité, à l'agrément de ces services : les conventions de stage étant établies conformément à un modèle pris par arrêté ministériel.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre d'adapter au secteur maritime, les conditions d'application des mesures envisagées.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 7° – Mesure relative aux règles applicables aux établissements flottants

1. ÉTAT DES LIEUX

L'espace maritime fait depuis quelques années l'objet de projets de valorisation par création d'installations permanentes ou saisonnières génératrices d'activités économiques.

L'utilisation de bateaux comme logements permanents ou pour la location de très courte durée dans les ports de plaisance pose des questions nouvelles aux gestionnaires de ces équipements et souligne l'inadaptation des règles d'urbanisme, environnementales, fiscales, domaniales et du volet portuaire du code des transports à ces usages nouveaux.

La question des occupations du domaine public maritime en mer, avec une desserte par bateaux de service est de plus en plus récurrente.

Plusieurs porteurs de projet ont développé des concepts de maisons flottantes, éventuellement regroupées en hameaux autour d'équipements communs de restauration, de loisirs ou de services. D'autres imaginent, à partir de solutions issues des plateformes pétrolières, des centres de conférence ou de recherche au large à plusieurs milles des côtes. Est enfin évoquée la possibilité d'installations industrielles (ports off shore, ateliers de construction navale). Des projets d'îles artificielles, flottantes ou non, de taille voisine de l'hectare sont aussi à l'étude pour accueillir des entreprises de service et logements.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les dossiers reçus à ce jour, basés sur des concepts nouveaux mobilisent des réglementations élaborées pour des pratiques historiques, et qui sont donc inadaptées aux nouveaux enjeux maritimes.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il existe de nombreuses incertitudes sur le traitement de ces projets dans le cadre des autorisations d'occupation du domaine public maritime ou portuaire, Par ailleurs, le cadre juridique actuel est flou voire inexistant. L'objectif poursuivi est donc de créer un cadre juridique clair et cohérent.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées devront permettre de gérer les questions des conflits d'usages, les questions de sécurité publique, notamment de police portuaire et de navigation, sur les rejets en mer, la gestion des déchets, le bruit, la pollution lumineuse, la biodiversité, les paysages, la préservation du littoral, les risques naturels...

Il est donc nécessaire de construire le cadre réglementaire et législatif pour permettre la mise en place de ces projets.

3.2. IMPACTS SOCIAUX

Il convient de faire en sorte que les réalisations éventuelles ne génèrent pas des charges collectives indues, soient à l'origine d'accidents ou de pollutions ou introduisent des distorsions concurrentielles préjudiciables aux activités existantes.

4. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif en concertation avec les professionnels des secteurs maritimes concernés.

Le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 8° – Mesure relative à l'adaptation des règles relatives au bateau, à la navigation intérieure et au transport fluvial

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. S'AGISSANT DES TITRES DE NAVIGATION FLUVIALE

Les articles L. 4221-1 et suivants du code des transports exigent que tout bateau se voie attribuer un titre de navigation, qui atteste sa conformité aux règles techniques en vigueur fixées par arrêtés pris en application de l'article D.4211-2 du code des transports. Ces titres sont délivrés par les services locaux de l'État : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (DRIEA) Île-de-France, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) Guyane et certaines Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) La procédure de délivrance de ces titres implique l'intervention d'organismes de contrôle privés chargés de vérifier le respect des prescriptions techniques applicables et définies par arrêté ministériel, conformément à l'article D. 4211-2 du code des transports.

En outre une obligation de jaugeage ayant pour objet de déterminer le volume d'eau déplacé par un bateau en fonction de son enfoncement, prévue par les articles L. 4112-1 à 5 et D. 4112-1 à 9 du code des transports, est adossée aux procédures de délivrance des titres de navigation. Cette obligation a du sens pour les bateaux de transport de marchandises, car elle permet d'évaluer le tonnage transporté. En revanche, elle s'applique également à tous les bateaux ayant un déplacement de plus de 100 mètres cubes, y compris bateaux de transport de passagers et bateaux de plaisance, ce qui n'a pas d'utilité et qui crée donc une contrainte administrative superflue.

Par ailleurs, cette procédure présente des incohérences créant des vides juridiques notamment pour les établissements flottants en eaux intérieures et pour le transport fluvial en Guyane qui ne fait l'objet que d'une réglementation incomplète.

Pour mémoire, le transport fluvial est particulièrement utilisé en Guyane, en particulier sur les fleuves Maroni et Oyapock. Ainsi, les entreprises de transport par eau représentent 13 % du total des entreprises de transport présentes en Guyane (tous modes confondus : routier, aérien, eau), contre 1.5 % pour la France métropolitaine (*source : observatoire régional des transports de Guyane*).

Le transport fluvial concerne à la fois en matière de transport de marchandises (notamment du carburant pour, entre autres, alimenter les centrales électriques : Electricité de France transporte ainsi par voie fluviale plus de 3 millions de litres de carburant par an pour alimenter les centrales électriques des communes du fleuve) et de passagers (transport scolaire de 3 000 écoliers et collégiens, tourisme).

1.2. S'AGISSANT DES CONTRÔLES ET DES SANCTIONS DES USAGERS DE LA VOIE D'EAU NOTAMMENT POUR LA CONSOMMATION D'ALCOOL ET DE PRODUITS STUPÉFIANTS

Le régime de sanction en matière de consommation d'alcool et de produits stupéfiants en navigation intérieure, fixé par l'article L. 4274-14 du code des transports est peu appliqué en raison d'une réglementation incomplète. Celle-ci prévoit une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende pour le fait de participer à la conduite d'un bateau sous l'empire d'un état alcoolique, mais ne prévoit aucune procédure de constatation des infractions (mode opératoire) pour l'alcoolémie et aucune procédure de constatation des infractions ni aucune sanction pour la consommation de produits stupéfiants.

1.3. S'AGISSANT DES CONTRÔLES POUR LA PERCEPTION DES PÉAGES ET LA DÉMATÉRIALISATION DES DÉCLARATIONS DE CHARGEMENT

Voies navigable de France (VNF), au même titre que les autres gestionnaires de la voie d'eau, facture des péages qui constituent une partie de ses recettes. Les règles relatives à ces péages sont fixées par les articles L. 4412-1 et L. 4412-2 du code des transports. Le montant de ces péages représente en moyenne sur 2015-2016 un total de 14 M€ par an, dont 2,5 M€ par an pour la navigation de plaisance, et 11,5 M€ par an pour la navigation de commerce (transport de passagers et de marchandises).

Les modalités de perception et de calcul sont fixées par les articles R. 44-12-1 à R. 4412-11 du code des transports. Le calcul des péages s'effectue à partir des déclarations de chargement pour le transport fluvial de marchandises. Actuellement, VNF estime entre 10 et 15 %, soit de 1,4 à 2,1 M€ par an, la perte engendrée par les non ou fausses déclarations de chargement et de flotte et par le non-paiement des péages.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. S'agissant des titres de navigation fluviale

Les organismes de contrôle privés intervenant dans le cadre de la délivrance des titres de navigation ne font à ce jour l'objet d'aucune procédure de certification ou d'agrément permettant d'attester la qualité de leur travail. Les services de l'État compétents pour la délivrance des titres de navigation des bateaux constatent actuellement un niveau hétérogène de la qualité de ces organismes et une mauvaise application des règles de sécurité en vigueur. En effet, les services de l'État effectuent une visite technique de conformité du bateau après que celui-ci ait fait l'objet d'un rapport établi par un organisme de contrôle privé. Dans ce cadre, la mauvaise qualité des prestations de certains organismes oblige les services de l'État

à reprendre le travail effectué et contraint les propriétaires de bateaux à supporter une augmentation des délais d'obtention des titres de navigation.

Par ailleurs, la législation actuelle soumet les bateaux à passagers et les bateaux de plaisance à une obligation de jaugeage, prévue à l'article L. 4112-1 du code des transports, qui s'avère à l'usage inutile.

Enfin, les règles en matière de délivrance des titres de navigations présentent des incohérences pour les établissements flottants selon leur localisation dans les eaux intérieures (où les établissements flottants sont soumis à des règles techniques) ou dans les eaux maritimes (où la notion d'établissements flottants n'existe pas, même si on constate la présence d'embarcation ou de construction flottante présentant des caractéristiques similaires et qui ne sont soumises à aucune règle). En outre, les règles en matière de conduite ne prennent pas en compte la situation spécifique de la Guyane (navigation sur des cours d'eau à l'état naturel sans ouvrages de navigation et sans équipement de balisage et de signalisation, et utilisation de bateaux spécifiques de type pirogue).

Il est donc nécessaire d'adopter des mesures législatives par ordonnance pour pallier ces insuffisances et clarifier la rédaction du code des transports concernant le titre de navigation dont doivent être munis les bateaux qui circulent sur les eaux intérieures, de simplifier les obligations liées au jaugeage des bateaux et d'adapter les règles de conduite à la situation spécifique de la Guyane.

2.1.2. S'agissant des contrôles et des sanctions des usagers de la voie d'eau notamment pour la consommation d'alcool et de produits stupéfiants

L'état du droit actuel fragilise les capacités de contrôle des forces de l'ordre, notamment lors de contrôles de routine. Il est donc nécessaire d'adopter des dispositions législatives pour pallier ces insuffisances.

2.1.3. S'agissant des contrôles pour la perception des péages et la dématérialisation des déclarations de chargement

Depuis le 1^{er} janvier 2000, VNF collecte des déclarations de chargement, prévues à l'article L. 4461-1 du code des transports, sous forme d'un formulaire de déclaration papier qui favorisent les oublis et la fraude. Les données servent de base à la facturation mensuelle des péages de marchandises, dont doivent s'acquitter les transporteurs fluviaux. La flotte française de transport fluvial de marchandises est constituée de 1 088 bateaux (640 automoteurs, 100 pousseurs, 348 barges non motorisées). 35 % à 40 % de la cale est gérée directement par des armements et environ 60 % par des artisans bateliers (entreprises de moins de 7 salariés) possédant en général 1 à 3 bateaux.

Malgré la mise en place depuis 2013 d'une application permettant d'effectuer ces déclarations de manière dématérialisée, plus de 40 % des déclarations sont encore réalisées à l'aide de

formulaire papiers, souvent incomplets ou illisibles. Cette situation fragilise la qualité des données collectées.

En outre, afin de sécuriser les recettes péages, il est important de renforcer les prérogatives de VNF en matière de contrôle et de sanctions relatives au bon acquittement des péages d'une part, et à la vérification des déclarations de chargement d'autre part. En effet, actuellement, aucune sanction n'est associée, alors qu'une manière simple de faire cesser l'infraction consiste à immobiliser les bateaux aux écluses tant qu'ils n'ont pas payé leurs péages et/ou effectué leur déclaration de chargement (y compris des bateaux étrangers, qui représentent 40 % des bateaux de commerce qui naviguent sur le réseau français).

Enfin, il est cohérent d'étendre à l'article L. 4272-1 du code des transports les prérogatives des agents des douanes, par parallélisme avec les officiers et agents de police judiciaire, en particulier s'agissant du contrôle des marchandises, et d'étendre aux navires circulant sur les eaux intérieures toutes les sanctions prévues pour les bateaux de navigation intérieure (seule une partie d'entre elles s'appliquent actuellement aux navires).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'habiliter le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures techniques nécessaires pour moderniser le secteur du transport fluvial, améliorer sa compétitivité et mieux répondre aux attentes des opérateurs économiques en :

- améliorant le cadre législatif pour la délivrance des titres de navigation des bateaux et établissements flottants, pour simplifier les obligations liées au jaugeage des bateaux ;
- renforçant la sécurité de la conduite des bateaux en Guyane ;
- établissant un cadre opérationnel pour les contrôles et les sanctions des usagers de la voie d'eau notamment pour la consommation d'alcool et de produits stupéfiants ;
- améliorant les contrôles pour la perception des péages ;
- et dématérialisant les déclarations de chargement.

3. DISPOSITIF RETENU

Pour prendre les mesures susmentionnées, l'habilitation vise à permettre au gouvernement de modifier par ordonnance le livre VI relatif à la sûreté et à la sécurité des transports de la 1^{ère} partie du code des transports, le livre 1^{er} relatif au bateau, le livre II relatif à la navigation intérieure, le livre IV relatif au transport fluvial et le livre VI relatif à l'outre-mer de la 4^{ème} partie du code des transports et d'adapter en conséquence le code de la santé publique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière. Par ailleurs, les réflexions menées sur le projet d'ordonnance ont déjà permis d'identifier les impacts suivants :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'ordonnance devrait être complétée par des décrets d'application sur les points suivants :

- mettre en cohérence le cadre réglementaire applicable à la délivrance des titres de navigation avec les dispositions de l'ordonnance
- fixer un cadre réglementaire pour la conduite des bateaux en Guyane ;
- modifier les articles R 4272-1 (assermentation des agents chargés des contrôles d'alcoolémie et de stupéfiant) et R 4272-61 et suivants du code des transports (création d'articles) par décret en conseil d'État, de manière à pouvoir appliquer, en navigation intérieure, les dispositions des articles R. 234-1 à 4 (alcoolémie) et R. 235-1 à R. 235-13 (usage de stupéfiants) du code de la route, et pour préciser les modalités d'immobilisation ;
- fixer par décret en conseil d'État les conditions d'assermentation des agents chargés de vérifier la déclaration de chargement et les conditions d'immobilisation des bateaux et navires.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

- **Titre de navigation fluviale : mise en place d'un agrément pour les organismes de contrôle**

Pour les organismes de contrôle privés, il est à prévoir un coût lié aux formations que devront suivre les experts fluviaux pour se mettre au niveau des compétences exigées par l'agrément.

Compte-tenu des formations de ce type qui existent actuellement sur le marché (coût moyen de 2 500€ pour 10 jours de formation), et du nombre d'experts fluviaux exerçant en France (une centaine), le coût total précédant la mise en place de l'agrément pour la profession des experts fluviaux est estimé à 250 000 €.

Pour les transporteurs fluviaux qui font appel aux organismes de contrôle pour réaliser les visites de leur bateau, il est possible que la mise en place de l'agrément conduite à une augmentation du coût de la prestation de l'organisme, mais cette augmentation ne peut pas être chiffrée à ce stade.

- **Jaugeage**

Pour les transporteurs fluviaux, il est à prévoir soit aucun impact financier, lorsque ces prestations sont réalisées à titre gratuit par les services de l'État, soit une économie, car les services de l'État sont parfois obligés de renvoyer les propriétaires de bateaux vers des experts privés.

- **Guyane**

Les dispositions qui seront prises dans le cadre de l'habilitation n'auront pas directement d'impact financier. En effet, elle prévoit seulement la possibilité de créer un dispositif spécifique de reconnaissance des qualifications professionnelles des conducteurs de pirogues. Les mesures réglementaires qui découleront de cette disposition législative (décret et arrêté) créeront un nouveau cadre à l'exercice de leur profession pour les conducteurs de pirogues (formation sur la sécurité des passagers obligatoire).

- **S'agissant des contrôles et des sanctions des usagers de la voie d'eau notamment pour la consommation d'alcool et de produits stupéfiants**

Cette mesure n'aura aucun impact en termes de coûts. Elle aura un effet positif sur la société et la santé publique en réduisant les risques d'accidents sur les voies de navigation intérieure.

- **S'agissant des contrôles pour la perception des péages et la dématérialisation des déclarations de chargement**

La dématérialisation de cette procédure, à travers un outil « VELI » (voyage en ligne) lancé par VNF depuis 2013, permettra d'améliorer la qualité des données collectées par VNF, d'optimiser l'emploi des ressources de l'établissement (réaffectation au contrôle des personnels anciennement affectés à la saisie informatique des formulaires papiers) et d'offrir aux transporteurs de fret un outil bénéficiant des techniques numériques actuelles. 55 à 60 % des transporteurs ont réalisé leur déclaration de chargement en ligne au 1er octobre 2017, contre 16 % fin 2015. L'outil dématérialisé n'a aucun impact financier pour les transporteurs fluviaux (déjà équipés d'un ordinateur et/ou d'un smartphone) et évitera les oublis ou les fraudes actuelles pour fausse ou non déclaration de chargement.

Les modifications législatives proposées permettront d'améliorer l'acquittement des péages par les usagers de la voie d'eau et la qualité des déclarations de chargement effectuées par les transporteurs fluviaux de marchandises et devrait permettre, à terme, d'augmenter d'1 à 2 M€ par an la recette péage de VNF.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

- **Titres de navigation fluviale : mise en place d'un agrément pour les organismes de contrôle**

Pour les services de l'État (Ministère de la Transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer – Direction des services de transport –

Sous-direction des ports et du transport fluvial – Bureau du transport fluvial) , cette mesure va générer une charge de travail importante due à la mise en place d'une organisation pilotant cette activité d'agrément et de surveillance des organismes, et à la première délivrance de tous les agréments demandés. Il conviendra également de prévoir la mise en place de formation des agents aux nouvelles procédures et une obligation de contrôle par échantillonnage des bateaux circulant sur les voies d'eaux intérieures françaises indépendamment du pays dans lequel le titre de navigation a été délivré afin de maintenir la compétence des agents. Passée cette phase de délivrance des agréments et de formation des agents, la délégation des visites de bateaux aux organismes de contrôle préalablement agréés devrait permettre de réduire à terme de quelques ETP les effectifs des services instructeurs de la sécurité fluviale actuellement dédiés à la délivrance des titres de navigation des bateaux de commerce.

- **Jaugeage**

La suppression de l'obligation de jaugeage pour les bateaux à passagers et les bateaux de plaisance ne devrait pas permettre d'économies d'équivalent temps-plein (ETP) pour les services de l'État qui réalisent ces jaugeages, car le nombre d'expert jaugeurs est aujourd'hui très réduit (2 experts jaugeurs sur toute la France, les prestations de jaugeage ne représentant qu'au maximum 30 % de leur temps de travail). En outre, ces experts jaugeurs de l'État auront encore à effectuer le jaugeage des bateaux à marchandises.

- **S'agissant de la Guyane**

Cette mesure créera une nouvelle mission pour les services de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) Guyane. Cela impliquera de consolider le réseau de formation des services déconcentrés de l'État en charge de la sécurité de la navigation fluviale.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif négocié avec les professionnels du secteur.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 9° – Mesure relative à l'exercice par Voies navigables de France de sa mission de valorisation domaniale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. EXTENSION DES MISSIONS FACULTATIVES DE VNF

Voies navigables de France est un établissement public à caractère administratif chargé notamment de la gestion des voies navigables qui lui sont confiées, soit environ 6 700 km, pour permettre le développement du transport fluvial (article L. 4311-1 du code des transports). Avec plus de 4200 agents, il s'agit de l'un des opérateurs les plus importants du périmètre du ministère de la transition écologique et solidaire. Les ressources de l'établissement permettant d'assurer ces missions sont majoritairement issues de subventions pour charge de service public (SCSP) de l'État, des produits de la taxe hydraulique qui lui est affectée, de subventions de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ainsi que d'autres recettes telles que des péages de navigation et des recettes domaniales.

L'article L. 4311-2 du code des transports liste les missions facultatives de cet établissement. Parmi celles-ci figurent l'exploitation des ports fluviaux, l'exploitation de l'énergie hydraulique produite par des installations situées sur le domaine dont il a la charge ou la valorisation du domaine public et privé. La réforme de Voies navigables de France de 2012, qui a donné à l'établissement sa figure actuelle en réunissant les services de navigation de l'État et les services de l'ancien établissement public à caractère industriel et commercial Voies navigables de France, n'a pas tenu compte de la spécificité du Service de navigation de Strasbourg qui assuraient des missions liées aux spécificités des engagements internationaux de la France sur le Rhin, relatives à la prévention des inondations notamment, y compris en dehors du domaine actuellement confié à VNF. Ces services ont poursuivi ces missions, mais une base législative manque pour clarifier les compétences de VNF sur le Rhin.

1.2. TRANSFERT EN PLEINE PROPRIÉTÉ À VNF DES PARCELLES DÉCLASSÉES DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT

Voies navigables de France a notamment pour mission de valoriser le domaine public qui lui est confié ainsi que son domaine privé. Pour ce faire, il réalise des opérations d'aménagement du foncier situé en bord à voie d'eau lorsque celui-ci ne présente plus aucune utilité pour les services de navigation mais une valeur certaine en matière de développement économique des activités en lien avec le fluvial.

L'article 27 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports a autorisé le transfert en pleine propriété à VNF d'un certain nombre de parcelles expressément identifiées dans ce texte.

1.3. PERMETTRE À VNF DE DEVENIR AUTORITÉ GESTIONNAIRE DES INSTALLATIONS HYDROÉLECTRIQUES SUR LA SEINE AVAL ET LA MOSELLE

Un audit récemment réalisé a permis de constater que l'état du réseau des voies navigables est dégradé et d'affirmer que sa régénération devait être une priorité pour les prochaines années, notamment en raison d'impératifs de sécurité. En conséquence, des investissements sont aujourd'hui nécessaires pour que VNF puisse continuer à mener à bien sa mission.

Pour réaliser ces investissements, VNF a besoin de ressources. VNF ne tire aujourd'hui que très peu de ressources des concessions hydrauliques implantées sur son domaine public fluvial, alors même que les installations hydroélectriques tirent parti des chutes d'eau générées par la gestion hydraulique de VNF au niveau des barrages de navigation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. EXTENSION DES MISSIONS FACULTATIVES DE VNF

Il est nécessaire de compléter les compétences facultatives de VNF, codifiées dans la partie législative du code des transports, sur plusieurs points.

Ces compléments doivent permettre d'accroître la maîtrise du foncier en bord de voie d'eau par VNF afin de dynamiser l'activité fluviale. Il s'agit également de renforcer la mission de valorisation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France, notamment en donnant à celui-ci de nouveaux outils pour ce faire.

La formulation aujourd'hui employée dans les statuts de l'établissement est trop restrictive. Notamment, elle ne semble pas autoriser VNF à procéder à des acquisitions foncières bord à voie d'eau mais uniquement à mobiliser les terrains qui lui sont confiés en gestion et les parcelles transférées dans son domaine privé, ce qui contraint fortement sa capacité à faire émerger des projets de valorisation du réseau fluvial. De même, la délégation à Voies navigables de France du droit de préemption urbain des communes permettrait à l'établissement, principal gestionnaire de la voie d'eau, de constituer des réserves foncières à ces fins et de mettre notamment en cohérence les plateformes portuaires.

Or, la capacité de Voies navigables de France à proposer des emprises foncières à des porteurs de projet est de nature à favoriser le report modal, la connexion à la voie d'eau étant un élément essentiel du choix du mode fluvial. Elle est aussi génératrice de nouvelles recettes propres pour l'établissement ne provenant pas du budget de l'État. Cette mesure s'inclut donc

pleinement dans la politique gouvernementale de diminution des prélèvements obligatoires en France.

Enfin, la répartition des compétences entre l'État et VNF sur le Rhin doit aujourd'hui être clarifiée au vu notamment de l'absence de base légale permettant l'intervention de l'établissement public sur un certain nombre d'ouvrages hydrauliques, notamment en matière de protection contre les inondations, en vertu du principe de spécialité qui s'impose à celui-ci.

2.2. TRANSFERT EN PLEINE PROPRIÉTÉ À VNF DES PARCELLES DÉCLASSÉES DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT

L'établissement estime aujourd'hui que la liste dressée par la loi du 28 mai 2013 précitée est trop limitative et souhaiterait simplifier le processus de transfert afin de ne pas voir des projets de valorisation immobilière décalés dans le temps à cause d'un recours impératif à la loi.

L'objectif est donc de faciliter l'une des missions dévolues à Voies navigables de France, à savoir la valorisation du foncier situé en bord à voie d'eau et ne présentant plus aucune utilité pour les services de navigation mais une valeur certaine en matière de développement économique des activités en lien avec le fluvial. En effet, l'établissement n'est pas en capacité de monter des opérations foncières complexes sans être pleinement propriétaire des parcelles et le processus de transfert de biens dans le domaine privé de l'établissement est aujourd'hui lourd à mettre en œuvre puisqu'il suppose un recours systématique à la loi.

2.3. PERMETTRE À VNF DE DEVENIR AUTORITÉ GESTIONNAIRE DES INSTALLATIONS HYDROÉLECTRIQUES SUR LA SEINE AVAL ET LA MOSELLE

Cette mesure doit passer par la modification des statuts de l'établissement, codifiés en L. Le recours à un vecteur de nature législative est donc requis. Il est proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre une ordonnance pour ce faire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. EXTENSION DES MISSIONS FACULTATIVES DE VNF

Cette mesure est nécessaire pour donner à Voies navigables de France les moyens juridiques d'assumer pleinement la mission de valorisation domaniale qui lui est confiée par le code des transports, l'établissement se trouvant aujourd'hui dépourvu de vecteurs suffisamment efficaces pour ce faire.

Par ailleurs, le texte envisage de donner un cadre juridique au décroisement des compétences en cours entre l'État et Voies navigables de France sur le Rhin, en matière de protection des personnes et des biens, de gestion des crues et de lutte contre les pollutions. L'option du *statu*

quo ne saurait être retenue, à savoir l'enchevêtrement des compétences et l'absence de base légale permettant d'intervenir, au regard des enjeux de sécurité publique en présence.

3.2. TRANSFERT EN PLEINE PROPRIÉTÉ À VNF DES PARCELLES DÉCLASSÉES DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT

L'habilitation a pour objet de permettre le transfert à VNF de toute parcelle du domaine public fluvial de l'État qui viendrait à être déclassée du fait de son inutilité pour la navigation, ainsi que le transfert des parcelles du domaine privé de l'État qui lui sont confiées, sur demande expresse de l'établissement.

L'option du transfert de propriété à Voies navigables de France de l'intégralité du domaine qui lui est aujourd'hui confié a été étudiée mais a présenté de nombreux inconvénients, dont une charge financière trop importante pour pouvoir être supportée par l'établissement, ce qui a conduit à l'exclusion d'une telle hypothèse.

3.3. PERMETTRE À VNF DE DEVENIR AUTORITÉ GESTIONNAIRE DES INSTALLATIONS HYDROÉLECTRIQUES SUR LA SEINE AVAL ET LA MOSELLE

Enfin, le texte entend désigner VNF, à échéance des contrats de concessions actuels, comme gestionnaire des sept installations hydroélectriques de taille moyenne sur la Seine et la Moselle, dès lors que la chute d'eau exploitée résulte d'ouvrages gérés et maintenus par VNF. En raison du caractère accessoire de ces installations à l'usage de la navigation des barrages attenants, cette option a été choisie plutôt que celle consistant à rendre VNF concédant des installations. Le *statu quo* aurait été regrettable dans le sens où l'établissement engage actuellement des dépenses d'entretien des ouvrages et de gestion du niveau d'eau sans percevoir à son profit les fruits de ces investissements.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'habilitation sollicitée devrait conduire à modifier diverses dispositions du titre 1^{er} du livre III de la quatrième partie du code des transports et du code général de la propriété des personnes publiques.

Par ailleurs, il entend donner une base juridique aux interventions menées par Voies navigables de France sur les ouvrages hydrauliques situés sur le Rhin et ses affluents ou effluents.

La mesure permettant à VNF de devenir autorité gestionnaire devra être suivie du déclassement des installations hydroélectriques concernées du domaine public hydroélectrique et de leur transfert dans le domaine public fluvial, au fur et à mesure de l'échéance des concessions.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Extension des missions facultatives de VNF

Un gain de recettes est attendu pour VNF, grâce au renforcement de sa mission de valorisation du domaine public fluvial et à la permission de créer des filiales en association avec des partenaires privés.

4.2.2. Transfert en pleine propriété à VNF des parcelles déclassées du domaine public fluvial de l'État

Cette mesure devrait être source de gains financiers pour l'établissement et permettre une valorisation foncière plus efficace.

4.2.3. Permettre à VNF de devenir autorité gestionnaire des installations hydroélectriques sur la Seine aval et la Moselle

En ce qui concerne les installations hydroélectriques, VNF n'a pas vocation à exploiter lui-même les ouvrages qui lui seront remis, de sorte qu'une mise en concurrence sera opérée en vue de l'attribution de l'autorisation d'occupation domaniale, ce qui se rapproche de la procédure qui aurait été appliquée en cas de renouvellement d'une concession.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

S'agissant de l'extension des missions facultatives de VNF, la délégation à Voies navigables de France du droit de préemption urbain des communes permettra une collaboration renforcée entre VNF et ces dernières pour les projets d'aménagement, le but étant de renforcer les interfaces voie d'eau - terre et donc de dynamiser le report modal vers la voie d'eau.

L'ajustement sécurisant juridiquement les missions confiées par l'État à VNF sur le Rhin garantira l'entretien et la manipulation de nombreux ouvrages qui ont pour finalité la gestion écologique des milieux (submersions écologiques de réserves naturelles et zones humides, soutien d'étiage de cours d'eau, etc.).

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mesure permettant à VNF d'être l'autorité gestionnaire des installations hydroélectriques, induira une relative perte de revenus pour les collectivités territoriales qui percevaient jusqu'à présent un tiers des recettes annuelles des concessions :

- 2 491,5 € pour le département de l'Eure,
- 745,17 € pour la commune de Port Mort,
- 1 746,33 € pour la commune de Poses,
- 772,6 € pour le département de la Moselle,
- 335 € pour la commune d'Argancy,
- 437,6 € pour la commune de Wadrineau,
- 1 076,17 € pour le département de Meurthe-et-Moselle,
- 521,5 pour la commune de Villey le Sec,
- 554,7 € pour la commune de Aingeray,
- et 0 € pour le département des Yvelines et la commune de Méricourt (données récentes indisponibles).

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité doit permettre de construire un dispositif adéquat.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 37 - 10° – Mesure relative aux fouilles de sûreté des navires

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article L. 5211-3-1 du code des transports relatif à la fouille de sûreté des navires pour la recherche d'armes de catégorie A et B c'est à dire les armes de plus fort calibre et les plus puissantes¹³⁹, a été introduit par la loi économie n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Il prévoit les conditions dans lesquelles, pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire peuvent, à toute heure, accéder à bord et procéder à une fouille de sûreté de tout navire ou de tout autre engin flottant, à l'exception des navires de guerre étrangers et des autres navires d'État étrangers utilisés à des fins non commerciales, se trouvant soit dans les eaux intérieures, soit dans la mer territoriale et se dirigeant ou ayant déclaré son intention de se diriger vers un port ou vers les eaux intérieures.

Il vise les articles L. 317-7 et L. 317-8 du code de la sécurité intérieure qui sont relatifs aux infractions concernant la détention d'armes.

Or de manière concomitante, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a consolidé la répression des infractions en matière d'armes en transférant dans le code pénal plusieurs infractions relatives aux armes de catégories A et B, auparavant visées dans le L. 317-7. Ainsi les armes visées par le L. 5211-3-1 ne sont désormais plus que les armes de catégories C et D (armes à impulsion électrique, spray incapacitant, bâtons de combat et matraques)¹⁴⁰.

¹³⁹ Référence : Article R311-2 du code de la sécurité intérieure

Arme de catégorie A : armes à feu et matériels de guerre qui sont interdits à l'acquisition et à la détention sauf dérogation.

Arme de catégorie B : armes soumises à autorisation pour l'acquisition et la détention (tir sportif, armes à impulsion électrique, aérosols, bombes lacrymogènes)

¹⁴⁰ Référence : Article R311-2 du code de la sécurité intérieure

Armes de catégorie C : armes soumises à déclaration pour l'acquisition et la détention.

Armes de catégorie D : armes soumises à enregistrement et les armes et matériels dont l'acquisition et la détention sont libres

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi a pour objectif d'habiliter le gouvernement à corriger ce renvoi.

Cette correction est nécessaire pour rétablir les prérogatives des officiers de police judiciaire telles que prévues par la loi pour l'économie bleue, qui aujourd'hui ne peuvent donc que rechercher les armes des catégories A et B.

Par conséquent, il convient de compléter l'article L. 5211-3-1 du code des transports, en visant, outre celles du code de la sécurité intérieure, ces nouvelles dispositions qui concernent les infractions relatives aux armes de catégorie A et B. Il s'agit dès lors de faire également référence aux articles 222-52 à 222-54 du code pénal qui s'y rapportent dans l'article L. 5211-3-1 du code des transports.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Les références juridiques liées à la recherche des armes de catégories A et B ayant disparu de la loi, il n'y a pas d'autres solutions que de les réintroduire. A défaut, les recherches d'armes les plus dangereuses à bord des navires seraient impossibles.

La mesure envisagée vise à habiliter le gouvernement afin d'étendre les prérogatives de recherche d'armes des officiers de police judiciaire en matière de fouille de sûreté prévues à l'article L. 5211-3-1 du code des transports.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse fine des incidences des mesures prises par voie d'ordonnance sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

4.1. IMPACT JURIDIQUE

La mesure envisagée devrait permettre le rétablissement des dispositions prévues par la loi pour l'économie bleue.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les officiers de police judiciaires, en particulier ceux membres de la gendarmerie maritime, seront de nouveaux habilités à rechercher les armes de catégories A et B. On compte aujourd'hui 1217 officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire agissant sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai de douze mois sollicité a été introduit par cohérence avec les autres délais, afin d'introduire cette disposition matériellement dans une des ordonnances découlant de l'article.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE III – OUTILS DE FINANCEMENT, DE RÉGULATION ET DE MODERNISATION

Article 38 – Adaptation du principe de spécialité et constitution de filiales par la RATP

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La Régie autonome des transports parisiens (RATP) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé de l'exploitation de lignes de transport public de personnes (bus, tramway, métro et RER) organisées par le Syndicat des transports d'Île-de-France, aujourd'hui Île-de-France Mobilités, dans la région Île-de-France. L'EPIC RATP emploie environ 43 000 personnes.

En province et à l'étranger, la RATP peut également, par l'intermédiaire de filiales, exploiter d'autres lignes de transport public de personnes. RATP Dev, la principale filiale, emploie près de 16 000 personnes et est présente :

- en province, où elle exploite, par exemple, les bus d'Orléans (45), de Châteaudun (28), du Cher (18), de l'Indre (36) ou de la Marne (51) ;
- à l'international, où elle exploite, par exemple, les bus de Londres (Royaume-Uni) ou les bus d'Austin (États-Unis), le tramway de Florence (Italie) ou le tramway de Hong-Kong (Chine) ou encore le métro d'Alger (Algérie).

Illustration de la présence de RATP Dev :



Source : site internet de la RATP (<https://www.ratp.fr/groupe-ratp>)

De nouveaux usages ont émergé dans le domaine du transport public, avec des gammes de services innovantes et diversifiées ainsi que de nouvelles activités : co-voiturage, auto-partage, vélo ou scooter en libre-service, dépôt/retrait de colis... Pour permettre à la RATP de développer ses activités, il est nécessaire d'adapter les missions de l'établissement public et de prévoir expressément d'autres missions que l'exploitation des lignes de transport public de voyageurs.

De plus, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport, les autorités organisatrices doivent sélectionner les opérateurs de transport par appels d'offres et pourraient imposer la création de filiales dédiées pour la conclusion de contrats de service public. C'est, par exemple, ce qu'a fait Ile-de-France Mobilités pour la mise en concurrence de l'exploitant du tramway T9. Les appels d'offres à venir concernent notamment les lignes de métro du Grand Paris Express. Il est donc nécessaire de donner la possibilité à la RATP de constituer des filiales pour répondre à ces appels d'offres alors que le texte actuel n'ouvre expressément cette possibilité que pour la province et à l'étranger.

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

Les articles L. 2142-1 et L. 2142-2 du code des transports disposent que l'EPIC RATP est chargé de l'exploitation des lignes de transport public de personnes dans la région Île-de-France.

L'article L. 2142-5 du même code dispose quant à lui que l'EPIC RATP peut constituer des filiales « en dehors de la région Île-de-France et à l'étranger ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Une mesure législative est nécessaire pour modifier les articles L. 2142-1 et L. 2142-2 du code des transports, qui définissent actuellement les missions de la RATP. Une mesure législative est également nécessaire pour modifier l'article L. 2142-5 du code des transports relatif à la constitution de filiales par la RATP.

Ce nouveau dispositif législatif permet à la RATP de s'adapter aux nouveaux enjeux de mobilité et, ainsi, de développer ses activités dans ce domaine ainsi que de sécuriser la constitution de ses filiales, en particulier dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport, les autorités organisatrices pouvant imposer la constitution de filiales pour la conclusion de contrats de service public de transport.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Une disposition législative étant nécessaire pour modifier les articles L. 2142-1 et suivants du code des transports, aucune autre option n'est envisageable pour atteindre les objectifs poursuivis.

Le dispositif retenu consiste donc à adapter, au regard du principe de spécialité des établissements publics, les missions de la RATP et d'élargir la possibilité de constituer des filiales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 2142-1, L. 2142-2, L. 2142-5 et L. 2142-7 du code des transports seront modifiés sur plusieurs aspects :

- adapter les missions de la RATP et lui permettre de fournir en Île-de-France d'autres services de transport ou d'exercer toute mission qui se rattache directement ou indirectement à sa mission principale d'exploitation de lignes de transport public de personnes ;
- sécuriser la constitution de filiales par la RATP en Île-de-France ;
- supprimer l'obligation selon laquelle les filiales doivent être constituées sous la forme de sociétés anonymes (SA), afin de permettre à la RATP de recourir notamment à des sociétés par actions simplifiées (SAS) ;
- mettre en cohérence avec cette disposition nouvelle l'article L. 2142-7 du code des transports relatif à la gestion financière et comptable de la RATP et de ses filiales, en particulier la possibilité pour les filiales de bénéficier de contributions publiques dans le respect des dispositions du règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mesure permettra à la RATP :

- de développer ses activités et, ainsi, répondre aux nouveaux enjeux de la mobilité :
 - o exploitation de lignes de transport public de voyageurs : lignes de métro du Grand Paris Express, tramway T9 et T10 ;
 - o fourniture d'autres services de transport : co-voiturage, auto-partage, vélo ou scooter en libre-service, transport de marchandises ;

- exercice de toute activité liée à ses missions : billettique, logement social, publicité ou encore gestion de gares routières, services de conciergerie, dépôt/retrait de colis, exploitation des réseaux de chaleur dans ses emprises ou opérations d'aménagement ou de développement liées aux infrastructures de transport.
- de sécuriser la constitution de filiales dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport : tramway T9 et T10 ou lignes de métro du Grand Paris Express

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La RATP a été associée à l'élaboration de cette mesure.

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions envisagées entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Article 39 – Volet social de l’ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP

1. ÉTAT DES LIEUX

En application du règlement n° 1370/2007/CE du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a prévu la mise en concurrence de l’exploitation des réseaux de la RATP à compter du :

- 31 décembre 2024 pour le mode bus,
- 31 décembre 2029 pour le mode tramway,
- 31 décembre 2039 pour les modes métro et RER (article L. 1241-6 du code des transports).

En dehors de l’Île-de-France, l’organisation des transports terrestres de voyageurs est déjà ouverte à la concurrence depuis la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d’orientation du transport intérieur (LOTI).

Dans la mesure où les services de transport par autobus opérés par la RATP (un peu plus de 17 000 salariés) entrent bien dans le champ de la définition du transport public urbain (article L. 1232-2 du code des transports), les conséquences de l’ouverture à la concurrence au 31 décembre 2024 du réseau francilien de surface impliquent de faire évoluer le cadre social actuel afin de garantir les conditions d’une concurrence équitable entre les opérateurs ainsi que les droits des salariés, tout en maintenant un haut niveau de sécurité et la continuité du service.

1.1. EN MATIÈRE DE TEMPS DE TRAVAIL

Le personnel de la RATP et les salariés du transport public urbain relèvent d’un régime distinct en matière de temps de travail. Dans les deux cas ces régimes dérogent à la fois au code du travail et au code des transports. Dans un objectif d’ouverture à la concurrence, il est donc nécessaire d’harmoniser les conditions d’intervention des futurs opérateurs en définissant les règles de temps de travail et de repos applicables à tous les salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d’exploitation et de maintenance de transports par autobus, y compris ceux de la RATP.

Les règles relatives au temps de travail pour les salariés de transport public urbain sont fixées par le décret du 14 février 2000 sur la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain qui repose sur l’article 2 de la loi du 3 octobre 1940 relative au régime du travail des

agents des chemins de fer de la société nationale des chemins de fer français ainsi que par la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs (CCNTU) du 11 avril 1986.

Pour la RATP, le régime applicable en matière de temps de travail est, en application de l'article 5 ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne et de l'article 4 du décret du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne, fixé par le conseil d'administration de la RATP. Il résulte de la combinaison de deux arrêtés du 29 décembre 1942, l'un portant réglementation du travail des agents du chemin de fer métropolitain de Paris et l'autre portant réglementation du travail du personnel de la Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris (sécurisés par l'article 4 du décret de 1959 précité) et d'accords d'entreprises et d'instructions générales.

Le régime du temps de travail qui est applicable aux salariés de la RATP aujourd'hui prévoit par ailleurs certaines flexibilités et garanties spécifiques en termes de temps de travail et de repos pour une partie des salariés (les machinistes-receveurs, qui sont environ 15 000 à la RATP) du fait des contraintes d'exploitation particulières aux zones urbaines denses, qui doivent être préservées pour assurer la continuité du service.

1.2. EN MATIÈRE DE TRANSFERT DE SALARIÉS

L'ouverture à la concurrence peut également aboutir à l'arrivée de nouveaux opérateurs et va poser la question du transfert des salariés concourant à l'exploitation des lignes de bus.

Or d'une part il n'est pas possible de savoir à ce stade si les modalités d'allotissement retenues par Île-de-France Mobilité (IDFM) aboutiront au transfert d'une « entité économique autonome conservant son identité », qui conditionne l'applicabilité du dispositif légal prévu par le code du travail. D'autre part, l'application même du régime légal existant, qui prévoit le transfert automatique des contrats de travail, soulève des questions particulières pour les salariés régis par le statut dont une partie des droits individuels ne sont pas, contrairement aux salariés contractuels, inscrits dans ce contrat de travail.

Dans ces conditions, le nouveau cadre juridique doit également permettre, pour garantir l'égalité de traitement entre tous les opérateurs, de définir les modalités de transfert du personnel en cas de perte de marché et de succession d'opérateurs, et les garanties qui seront accordées aux salariés de la RATP dans ce cadre.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est :

- d'établir un cadre social commun en matière de durée du travail pour les salariés de la RATP et les salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, avec des dispositions particulières pour les conducteurs des services dont le parcours est effectué dans des zones présentant des contraintes spécifiques d'exploitation, en créant un cadre social territorialisé (CST). Il est prévu que ces règles harmonisées en matière de temps de travail soient fixées par décret en Conseil d'État ;
- de redéfinir l'architecture et l'articulation des différentes normes du futur cadre social en rendant applicable la convention collective du transport urbain étendue aux salariés de la RATP concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus et en prévoyant que les stipulations de cette convention peuvent venir compléter les dispositions statutaires applicables aux agents de la RATP concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus ;
- de préciser les conditions et modalités du transfert des salariés.

2.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les dispositions législatives sont nécessaires pour prévoir :

- la base légale pour la durée du travail applicable à l'ensemble des salariés du transport public urbain et de la RATP concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, en renvoyant la possibilité de définir par décret (décret-socle) les règles de temps de travail et de repos applicables ;
- l'application des règles relatives au temps de travail du code du travail et du code des transports pour les activités de gestion, exploitation et maintenance pour les autobus ;
- l'identification des dérogations aux articles législatifs du code du travail nécessaires pour prendre en compte certaines spécificités applicables, en matière de durée du travail, aux salariés concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance des transports publics urbains par autobus en Île-de-France ;
- la possibilité d'édicter par décret des dispositions particulières, pour les conducteurs d'autobus, afin de tenir compte de contraintes d'exploitation spécifiques sur un périmètre géographique qui justifie la mise en place d'un cadre social territorialisé (CST) ;
- les modalités de fixation de la liste des communes entrant dans le périmètre du CST ;
- l'application de la hiérarchie des normes en matière de temps de travail pour les transports urbains conformément au code du travail ;
- l'application de la CCNTU aux salariés de la RATP concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, son articulation avec le statut et la possibilité de compléter la CCNTU d'un avenant territorial pour les

conducteurs relevant du CST (déclinaison conventionnelle du périmètre du cadre social territorialisé) ;

- la mise en place d'un dispositif *ad hoc* de transfert des salariés concourant à l'exploitation des lignes de bus, qui sera complété par le contenu des garanties sociales attachées à ce transfert (« sac à dos social »).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. CONCERNANT LES RÈGLES HARMONISÉES RELATIVES AU TEMPS DE TRAVAIL

Le Gouvernement souhaite utiliser un décret pour fixer les règles spécifiques relatives au temps de travail pour les salariés de la RATP et les salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, notamment aux conducteurs intervenant au sein du périmètre du cadre social territorialisé. Il s'agira en pratique de s'inscrire au sein du décret existant du 14 février 2000 sur la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain.

Pour cela, il est nécessaire, dans le respect de l'article 34 de la Constitution, d'encadrer la compétence laissée au pouvoir réglementaire. Ainsi, grâce à la présente loi, ce seront les règles relatives au temps de travail du code du travail (titre II du livre premier de la troisième partie du code du travail) et du code des transports qui s'appliqueront « par défaut » pour les salariés de la RATP et les salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, venant ainsi encadrer les dispositions réglementaires. Afin de ne pas porter atteinte à l'existant et en raison des contraintes spécifiques de ce secteur, des dérogations aux règles relatives au temps de travail du code du travail sont prévues par le présent article, dans le respect de la directive 2003/88/CE qui fixe des règles impératives en matière de temps de travail au niveau de l'Union Européenne.

L'ensemble de ces règles législatives constituent la base légale du décret en Conseil d'État qui précisera les règles spécifiques applicables en matière de temps de travail aux salariés précités pour les activités de transports par autobus. Pour les conducteurs de bus, il fixera, lorsqu'elles ne sont pas déjà prévues, les règles harmonisées en matière de temps de travail en s'appuyant sur les bases légales constituées par la partie du code du travail sur la durée du travail, les repos et les congés ainsi que, pour ce qui les concerne, sur les dérogations spécifiques au code du travail prévues dans le code des transports, notamment par le présent article.

Cette option était la seule option possible. L'État n'ayant pas la compétence pour fixer le temps de travail de la RATP (CE, 11 janvier 2006, n°269536), une base légale était nécessaire pour lui permettre d'harmoniser les règles relatives au temps de travail.

Elle est similaire à ce qui existe en matière de temps de travail pour les transports ferroviaires. En effet, l'article 17 de la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a prévu qu'un décret dit « décret socle » fixerait les règles en matière de temps de travail pour le transport ferroviaire, sachant qu'au niveau législatif, les règles du code du travail et du code des transports en matière de durée du travail s'appliquent à ce secteur (sauf dérogations spécifiques). Ce décret a été publié le 8 juin 2016 et harmonise les règles relatives au temps de travail dans le transport ferroviaire (décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires au sens de l'article L. 2161-2 du code des transports).

En outre, il est nécessaire de prévoir au sein du décret relatif au temps de travail pour les salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus, des règles spéciales pour les conducteurs d'autobus dont le parcours est majoritairement effectué dans des communes en Ile-de-France présentant des contraintes spécifiques d'exploitation.

En effet, compte tenu des impératifs liés à la hiérarchie des normes applicable en droit du travail, du statut particulier de la RATP et des spécificités d'exploitation propres à Paris et petite couronne, l'option d'une extension du dispositif aujourd'hui applicable aux salariés des entreprises relevant de la convention collective nationale des transports urbains n'était pas envisageable.

Les éléments recueillis démontrent l'existence de contraintes spécifiques d'exploitation qui justifient la mise en place du cadre social territorialisé, et donc de règles propres aux conducteurs, en matière de temps de travail et de repos offrant à la fois plus de flexibilité dans l'organisation du temps de travail (amplitude horaire, durée maximum de travail...), mais également des garanties pour les salariés (repos et congés).

L'exploitation des lignes de bus situées sur le périmètre de Paris et de la petite couronne se singularise par un faisceau de contraintes et de particularités d'exploitation d'une ampleur exceptionnelle. Ces contraintes d'exploitation s'expliquent par des exigences de continuité du service, en raison de la densité de population exceptionnelle sur ce périmètre ainsi que du rôle central de Paris dans la vie économique et sociale, avec la concentration importante de services régaliens et de sièges d'entreprises ainsi que d'événements internationaux. L'autorité organisatrice au regard du rôle central de Paris dans la vie économique et sociale du pays a en outre des exigences très fortes en termes de fonctionnement continu du réseau ou encore de qualité de service. Ces contraintes spécifiques d'exploitation se justifient également tant par l'exigence de sécurité des voyageurs, dans un contexte de circulation dense, avec une forte imprévisibilité sur les conditions de circulation et une route partagée par un nombre exceptionnel de modes de transports, qu'à celle de sécurité des conducteurs qui sont davantage confrontés à des situations d'incivilités. De plus, l'intensité des interactions avec

les passagers est très forte dans ce périmètre avec un nombre moyen annuel de voyageurs pris en charge par conducteur très supérieur dans cette zone.

L'étude comparative des caractéristiques d'exploitation sur cette zone géographique par rapport aux réseaux des principales agglomérations de province démontre concrètement en moyenne les spécificités suivantes :

- fréquentation annuelle des bus ramenée à chaque agent roulant deux fois plus élevée ;
- fréquentation annuelle par ligne de bus en moyenne plus de trois fois supérieure ;
- nombre de voyages bus générés par km² plus de 10 fois supérieur ;
- nombre de voyage par service un tiers supérieur ;
- ratio voyages/km moyen par ligne plus de deux fois supérieur ;
- conditions de sûreté et expositions aux violences et agressions : près des deux tiers de l'ensemble des vols et agressions enregistrés dans les transports en commun ont lieu en Île-de-France ;
- accompagnement des conducteurs pour les voyageurs et notamment touristes et PMR particulièrement élevée ;
- vitesse commerciale des bus : en moyenne, les réseaux de transport public de Province présentent une vitesse commerciale un quart supérieure ;
- conséquences de la congestion et densité du trafic (variabilité des temps de parcours) : les études montrent une variabilité à Paris de plus de 50 % des temps de parcours suivant la congestion, soit plus de dix fois celle constatée en moyenne en province. De fait, le temps moyen passé par un conducteur dans les embouteillages est plus de deux fois plus élevé à Paris que dans toutes les autres villes françaises (Paris : 65,3h contre 29,3h pour la deuxième ville française) ;
- intervalles entre deux passages de bus : en moyenne sur l'heure de pointe du matin et du soir l'écart entre deux bus est supérieur de plus de 50 % sur les principaux réseaux de Province ;
- amplitude des services : le nombre de services (et les fréquences) sont plus élevés aux extrémités de journées et notamment sur la plage 21h-minuit qu'ailleurs ;
- perturbations liées à des causes externes (événements, manifestations...) : plus de 60 % de l'ensemble des événements d'ordre public (manifestations, grands événements, voyages officiels ...) se déroulent sur le seul territoire de Paris ;
- temps cumulé de conduite (en ce compris le temps personnel de déplacement depuis le lieu d'habitation) : en moyenne par jour de travail, un conducteur de bus francilien conduit 26 minutes supplémentaires, liées à un déplacement domicile-travail plus long.

Si, considérées individuellement, certaines de ces spécificités d'exploitation pourraient se retrouver dans d'autres métropoles françaises, le cumul inédit de telles particularités sur le

même périmètre engendre une réelle différence de situation avec les autres réseaux de transport urbain en France.

Il est ainsi prévu, afin de garantir le principe d'égalité, que les règles territorialisées en matière de temps de travail s'appliqueront aux conducteurs de services de transport public urbain par autobus dont le parcours est majoritairement effectué dans des communes d'Île-de-France, en grande partie dans le périmètre de Paris et de la petite couronne, pour lesquelles des contraintes d'exploitation sont objectivement caractérisées par des critères tels que la densité de population, les conditions de circulation, les conditions de travail ou encore les exigences en termes de desserte

Un arrêté du ministre des transports fixera la liste des communes du CST à la fois pour Paris et sa petite couronne, et pour les autres départements d'Île-de-France si nécessaire, après avis de l'autorité organisatrice.

La révision du décret du 14 février 2000 sur la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain permettra de définir les règles applicables aux conducteurs, dans le périmètre du CST, à partir des dispositions du statut de la RATP et de celles de la convention collective du transport public urbain (CCNTU).

Cette convention collective, à laquelle adhère par ailleurs la RATP pour le bus, pourra décliner dans un avenant territorial les dispositions spécifiques en matière de temps de travail et de repos qui seront retenues pour les conducteurs du périmètre du CST. Le dispositif pourra aussi être complété, classiquement, par des accords d'entreprise.

3.2. CONCERNANT LE TRANSFERT DE SALARIÉ

Pour ce qui concerne le transfert, l'option d'une application des dispositions du code du travail (article L. 1224-1 du code du travail) n'était pas envisageable. Il est donc prévu un transfert automatique, permettant aux salariés de conserver leur emploi et aux nouveaux opérateurs de disposer des ressources indispensables à l'exploitation des lignes, complété par des garanties sociales importantes pour les salariés de la RATP dont le contrat de travail se poursuivra auprès du nouvel opérateur.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il est proposé de modifier le second alinéa de l'article L. 1321-1 du code des transports pour intégrer les entreprises de transports urbains et la RATP dans le régime de la durée du temps de travail du code du travail pour les activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par d'autobus.

Il est proposé d'insérer un nouveau chapitre VI, intitulé « dispositions propres aux services de bus organisés par Île-de-France mobilités », au titre unique du livre III de la troisième partie du code des transports portant sur la réglementation du travail spécifique au transport routier, pour intégrer les dispositions suivantes relatives à mise en place d'un nouveau cadre social, qui comprendrait les articles L. 3316-1 à L. 3316-3.

L'article L. 3316-1 :

- renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les règles relatives à la durée du travail et de repos applicables à l'ensemble des entreprises de transport public urbain par autobus, pour les salariés concourant à aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance, afin de garantir un haut niveau de sécurité des circulations et d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ;
- encadre les dérogations aux articles législatifs du code du travail en matière de période de référence, de durée maximale hebdomadaire, de suspension et de réduction du repos hebdomadaire, de pause et de repos compensateur, nécessaires pour prendre en compte certaines spécificités des transports publics urbains ;
- prévoit, par décret en Conseil d'État, l'adaptation de ces règles aux conducteurs d'autobus sur un cadre social territorialisé justifié au regard de contraintes d'exploitation spécifiques ;
- définit les modalités de fixation d'une liste les communes relevant du cadre social territorialisé ;
- organise l'application de la CCNTU à la RATP et la possibilité de mettre en place un avenant territorial permettant également de tenir compte des spécificités d'exploitation à Paris et petite couronne pour certaines catégories de salariés.

L'article L. 3316-2 ouvre la possibilité d'articuler la convention collective nationale du transport public urbain de voyageurs et le statut particulier des personnels de la RATP.

L'article L.3316-3 prévoit l'application de la hiérarchie des normes sociales en matière de temps de travail pour les transports urbains conformément au code du travail.

Il est par ailleurs proposé d'insérer un nouvel article à la section II du chapitre premier du titre premier et du livre premier de la troisième partie du code du transport (section portant sur l'autorité organisatrice des services en région Île-de-France), relatif à la dimension sociale de l'ouverture à la concurrence conciliant l'exigence de continuité du service public et la garantie des droits des agents. L'article L. 3111-16-1 permet ainsi, en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport public urbain par autobus dans la région Île-de-France, la poursuite du contrat de travail des salariés concernés, et le transfert de garanties sociales de haut niveau.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

La mise en place du cadre social territorialisé pourrait emporter des conséquences tendant à inclure dans son champ des lignes exploitées par OPTILE ou exclure certaines lignes du réseau historique de la RATP, ce qui entraînerait un changement dans le régime de travail de ces salariés.

En effet, certaines lignes sont exploitées par le réseau OPTILE (Transev, Keolis et RATP dev) pour l'essentiel en grande couronne mais aussi à la marge en petite couronne. Or les salariés exploitant ces lignes relèvent essentiellement de la convention collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation des organisations syndicales et professionnelles interviendra au cours des prochaines semaines.

5.2. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions envisagées entreraient en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

5.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État devra modifier et compléter le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs¹⁴¹ pour les salariés concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus.

Un arrêté du ministre des transports fixera la liste des communes du cadre social territorialisé (CST) à la fois pour Paris et sa petite couronne, et pour les autres départements d'Île-de-France si nécessaire, après avis de l'autorité organisatrice.

¹⁴¹ Le ministère des transports et le ministère du travail sont co-signataires du décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs.

Article 40 – Faciliter la mise en place de péages en flux libre

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le flux libre intégral constitue un levier de modernisation important des dispositifs de péage, en permettant l'identification des véhicules et le paiement sans arrêt, à la vitesse de croisière des véhicules : ce système offre donc une très bonne performance en termes de flux écoulés. L'identification du véhicule et/ou de l'utilisateur par un moyen automatique est impérative comme, par exemple, la lecture de plaque d'immatriculation, le badge DSRC (badge de télépéage) ou encore un équipement embarqué tel que l'étiquette RFID, pour ne citer que les systèmes les plus répandus.

Il s'agit d'un système de portiques comportant des équipements (antennes, lasers, cameras) qui détectent le passage des véhicules. Si le conducteur est muni d'un badge, comme pour le télépéage, celui-ci transmet aux balises les informations nécessaires au paiement. Dans le cas contraire, la plaque minéralogique du véhicule est enregistrée par les caméras. Grâce aux fichiers d'immatriculation, le propriétaire est identifié et la transaction effectuée.

Ce système est déjà utilisé dans le monde. Les premiers péages en flux libre, considérés comme très innovants, se situent aux États-Unis, en Californie, sur la SR91 (1995), en Australie à Melbourne (début travaux 1996) et au Canada sur l'E407 (juin 1997). De nombreux autres systèmes ont ensuite été mis en œuvre pour des ouvrages routiers (sections autoroutières, ponts ou tunnels), puis des réseaux autoroutiers étendus, le plus souvent pour certaines catégories de véhicules seulement (poids lourds de plus de 12 tonnes en Allemagne par exemple).

Il y a aussi des applications plus récentes, apparues aux États-Unis, qui sont relatives aux voies de circulation dites HOT (High Occupancy Toll). En Europe, les systèmes flux libre sont déployés notamment au Portugal et en République Tchèque.

En Europe plusieurs projets sont actuellement en exploitation et notamment en Irlande avec un droit de passage sur le périphérique M50 autour de Dublin, en Belgique avec une redevance ou une taxe pour le prélèvement kilométrique des poids-lourds sur les principaux axes autoroutiers et routes régionales mais aussi au Portugal avec un droit de passage sur les principales autoroutes du pays.

En France, aucun système FreeFlow n'est actuellement en exploitation, seuls quelques embryons de projets ont vu le jour dont une expérimentation technique en 2009 sur le réseau autoroutier Escota (A8 au niveau d'Antibes) destinée à tester le niveau de fiabilité des équipements de lecture de plaques en section courante (sans lien avec les barrières de péage et donc sans calcul de taux de fraude potentiel). Cette expérimentation a permis de confirmer de

bons taux de détection des plaques (93.8 % de lecture sur la seule plaque avant en visibilité normale et plus de 98 % en classification du type de véhicule).

1.2. ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

La fraude au péage est qualifiée d'une contravention de deuxième classe à l'article R. 421-9 du code de la route. Une procédure transactionnelle a été introduite en 2013 pour augmenter le taux de régularisation (article 529-6 du code de procédure pénale, complété par l'article R. 49-8-4-1 du même), prévoyant le règlement d'une indemnité forfaitaire de 20 € sous deux mois, au terme desquels le procès-verbal de contravention est adressé par l'exploitant au ministère public et le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public. La mise en place de cette procédure transactionnelle a permis de faire baisser de 80 à 90 % le taux de fraude par rapport à la situation antérieure.

La constatation des fraudes au péage par des agents assermentés des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage est inscrite aux articles L. 130-4 et R. 130-8 du code de la route. Ces agents prêtent serment devant le juge du tribunal d'instance (article L. 130-7 du code de la route).

Le code de la route (article L. 330-2) donne également aux mêmes agents l'accès à toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules, aux seules fins d'identifier les auteurs de fraude au péage, et la possibilité de constater ces contraventions au moyen d'un système de vidéoprotection (article R. 130-8).

Ainsi, le cadre juridique existant n'interdit pas la perception du péage en flux libre. En revanche, certaines évolutions permettant de mieux contrôler la fraude au péage, qui peut être facilitée dans une certaine mesure avec la suppression des barrières physiques, pourraient être de nature à encourager son développement.

S'agissant des usagers français, le droit existant permet d'assurer un bon taux de recouvrement (environ 0,02 % de taux de fraude en 2016). En effet, la constatation des fraudes au péage par des agents assermentés des exploitants est déjà prévue dans le code de la route (articles L. 130-4 et R. 130-8). Cela permet de décharger les forces de police qui peuvent concentrer leurs moyens sur les tâches plus régaliennes. En outre, les mêmes agents ont accès à toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules, aux seules fins d'identifier les auteurs de fraude au péage (article L. 330-2 du code de la route) et ont la possibilité de constater ces contraventions au moyen d'un système de vidéoprotection (article R. 130-8 du même code).

S'agissant du traitement de ces données et du respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'occasion du projet d'écotaxe, la CNIL a pris une délibération dans laquelle elle a considéré, au regard de la grande quantité d'informations collectées puisque toutes les plaques des véhicules étaient enregistrées, que

« seule une suppression immédiate des données après la confirmation du non assujettissement des véhicules par le dispositif de reconnaissance de forme des portiques pourrait répondre à l'obligation de conserver les données pour une durée proportionnée à la finalité poursuivie » (délibération n°2013-038). Ce cas confirme que l'usage de lecture automatique de plaques minéralogiques (LAPI) doit être ciblé et que seule la suppression immédiate des données non pertinentes permet de tolérer un enregistrement élargi.

La principale difficulté réside dans la poursuite des contrevenants étrangers. La directive 2015/413 du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière prévoit en son article 4 la possibilité pour un État membre de solliciter l'accès aux données relatives à l'immatriculation des véhicules d'autres États membres de l'Union Européenne. Toutefois, le non-paiement du péage n'entre pas dans le champ d'application de la directive. Par ailleurs, la Convention internationale sur la circulation routière conclue à Vienne le 8 novembre 1968 et ratifiée par la France le 9 décembre 1971, qui vise à faciliter la circulation routière internationale et améliorer la sécurité routière en harmonisant la réglementation routière, n'intègre pas non plus le non-paiement du péage parmi les « infractions graves » pour lesquelles l'échange d'information est possible (le texte prévoit cet échange uniquement pour les cas où « le véhicule a été impliqué dans un accident ou le conducteur de ce véhicule a commis une infraction grave aux règlements sur la circulation routière pouvant donner lieu à des sanctions importantes ou au retrait du permis de conduire »).

Dès lors qu'aucun de ces textes n'offre de base juridique pour permettre l'accès aux fichiers étrangers des immatriculations, il n'existe à ce jour pas de fondement juridique autorisant cet accès. Cette faille est bien exploitée, puisque selon les sociétés concessionnaires d'autoroute 37 % des cas pour les passages en force du péage en 2016 ont été réalisés par des véhicules étrangers, soit bien plus que leur part dans le trafic total (de l'ordre de 15 à 20 % pour l'ensemble des usagers).

Nonobstant l'absence de base juridique claire, les opérateurs d'autoroutes font appel à des sociétés de recouvrement qui obtiennent des résultats honorables en la matière (jusqu'à 80 % de recouvrement selon les nationalités), mais dont les démarches pourraient être facilitées.

1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Les exemples de sanctions appliquées par d'autres pays européens pour lutter contre la fraude au péage confirment la nécessité de renforcer le régime en vigueur en France, en particulier dans la perspective de développement du flux libre :

En Italie, l'amende est de 422 € à 1695 € (les montants sont régulièrement actualisés), sauf si le fait constitue un crime, et prévoit le retrait de points de permis (codice della strada, art. 176-17¹⁴² et art. 126-bis)

En Espagne, l'accès aux voies de télépéage est réservé aux véhicules titulaires d'un abonnement¹⁴³. Le non-respect de cette règle constitue une violation de la loi entraînant une amende pouvant aller jusqu'à 100 € (Ley Trafico Art. 80).

En Belgique, la sanction se monte à 1 000 € pour un poids lourd passant sous un portique sans équipement électronique embarqué (badge) actif.

En Autriche, l'amende se monte à 120 € sur le champ pour absence de vignette pour les véhicules légers, de 300 € à 3 000 € si le paiement est différé ou s'il y a des poursuites.

S'agissant en particulier des pays ayant introduit le flux libre :

Au Royaume-Uni sur l'axe M25 Dartford : l'indemnité transactionnelle est de 30€ (paiement dans les 14 jours) puis 59 € (entre 14 et 28 jours) puis 88€ au-delà.

En Irlande, à Dublin, le système de péage de la M50 prévoit le post-paiement. La 1ère relance prévoit une surcharge de 3 €, la seconde y ajoute 41,5 € puis une 3^e de 103 €. Si les sommes dues ne sont pas acquittées, elles sont alors mises en recouvrement par citation directe.

Au Portugal, l'amende pour non-paiement du péage est égale à 10 fois le montant du péage, avec un minimum de 24,94 € (Decreto-Lei 294/97¹⁴⁴). Un paiement sans utilisation d'un abonnement est majoré d'un montant de 0,32 € par voyage et de 2,21 € si le paiement se fait en dehors du réseau agréé.

En Allemagne, le non-paiement du péage poids lourds est puni d'une amende de 150 € à 300 € pour l'entreprise et de 75 € à 150 € pour le chauffeur en fonction du caractère intentionnel ou non de l'infraction. En cas de récidive, le montant de l'amende augmente jusqu'à un plafond de 20 000 €.

¹⁴² « *Chiunque transita senza fermarsi in corrispondenza delle stazioni, creando pericolo per la circolazione, nonché per la sicurezza individuale e collettiva, ovvero ponga in essere qualsiasi atto al fine di eludere in tutto o in parte il pagamento del pedaggio, è soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 419 a euro 1.682.* »

¹⁴³ Ley Trafico Art. 53 « *En los peajes dinámicos o telepeajes, los vehículos que los utilicen deberán estar provistos del medio técnico que posibilite su uso en condiciones operativas.* »

¹⁴⁴ Le montant fixé dans le texte (Base XVIII) date de 1997 (5 000 escudos) et n'a apparemment pas été actualisé depuis.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le développement du flux-libre présenterait de nombreux avantages pour la société, en particulier une économie de temps pour les usagers, une diminution de l'accidentologie et une diminution de l'impact du trafic routier sur l'environnement (réduction de la pollution et de l'artificialisation des sols).

L'efficacité de la lutte contre la fraude au péage est l'une des principales limites actuelles au développement du flux-libre.

Si le taux de fraude est relativement maîtrisé aujourd'hui sur le réseau autoroutier concédé (ce taux était estimé en 2016 à moins de 0,02 % des transactions sur la base des données des sociétés Escota et Cofiroute), il devrait, sans un renforcement du dispositif de contrôle et de sanctions, augmenter avec la mise en œuvre du FreeFlow puisqu'il deviendra possible de circuler librement sans s'arrêter à des barrières physiques. En première approche, les sociétés concessionnaires d'autoroutes évaluent la perte de recette potentielle due au péage flux libre dans le contexte technique et réglementaire actuel à environ 5 %.

En outre, la comparaison des niveaux de sanction de la fraude au péage dans les pays ayant mis en œuvre le flux-libre montre le niveau relativement faible des sanctions existantes en droit français.

Ainsi, dans l'attente d'une amélioration des textes européens pour mieux poursuivre les fraudeurs étrangers, des mesures doivent être prises au niveau national pour dissuader davantage les usagers de l'autoroute de frauder au péage. Le niveau législatif des textes existants nécessite de légiférer pour renforcer le cadre existant afin de sécuriser la perception du péage en flux-libre, sans quoi sa mise en œuvre ne sera pas possible car elle risquerait de menacer le financement des autoroutes concédées.

En parallèle, les difficultés causées par les lacunes du droit de l'Union Européenne pourraient être prochainement levées à l'occasion de la révision de la directive 2004/52 du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté souhaitée par la Commission européenne.

Le projet de révision publié à l'été 2017 prévoit en effet d'établir une procédure pour l'échange transfrontière d'informations sur les contrevenants pour qu'en cas de défaut de paiement des redevances routières, les États membres donnent aux points de contact nationaux des autres États membres accès aux données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules et leur permettent d'y effectuer des recherches automatisées. L'adoption de ce texte comblerait ainsi le vide juridique existant sur la recherche des contrevenants étrangers, mais ne résoudra pas totalement le problème puisqu'il ne traitera pas des procédures de poursuites dans le pays de résidence de l'utilisateur fraudeur étranger.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIES

Sur la base de ces constats, les mesures identifiées ont pour objectif d'encourager la mise en place de péages en flux libre en renforçant les sanctions afin de dissuader les usagers à frauder l'acquittement du péage d'une part. En parallèle, pour favoriser l'acceptation par les usagers du passage à cette nouvelle technologie qui impliquera une modification des usages et des habitudes, de nouvelles souplesses spécifiques au flux-libre sont introduites pour traiter notamment le cas de la fraude involontaire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La création d'un nouveau délit de contrevenant d'habitude, qui est essentielle pour dissuader la fraude volontaire et répétitive, ne peut être procédée qu'un niveau législatif. De même, il est nécessaire d'amender la procédure transactionnelle qui est un outil clé pour la lutte contre la fraude, et qui relève du niveau législatif.

D'autres mesures de niveau réglementaires sont également nécessaire et seront mises en œuvre en parallèle : la définition du montant de l'indemnité forfaitaire minorée et la punition de la fraude au péage par une amende de quatrième classe en modifiant l'article R. 421-9 du code de la route qui prévoit actuellement une amende de deuxième classe.

Les mesures envisagées pour encourager la mise en place du flux libre sont :

- permettre une régularisation du paiement dans un délai court : aujourd'hui, la fraude est suivie d'une procédure transactionnelle prévoyant le paiement d'une somme de 20 € à régler sous deux mois, avant application d'une contravention de deuxième classe, majorée à l'issue de la période de transaction (75 €). Avec la mise en œuvre du flux libre, la fraude involontaire est susceptible de se développer pendant la période où les usagers vont s'habituer au système sans barrière. Au-delà du post-paiement dont la durée (entre 2 et 5 jours) sera fixée dans le règlement d'exploitation pour les usagers n'ayant pas enregistré leurs coordonnées bancaires auprès de l'exploitant ou ne disposant pas d'un badge prépayé, il est donc prévu d'instaurer un délai de quinze jours pour régulariser le paiement auquel s'ajouterait dans ce cas une indemnité forfaitaire minorée dont le montant, à définir par voie réglementaire, pourrait dans un premier temps se monter à 5 €) ;
- définir la notion de contrevenant d'habitude, à l'image des transports publics (5 fraudes en moins de 12 mois), impliquant de conserver les données des fraudeurs pendant 12 mois, et créer une infraction spécifique sanctionnée par six mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende. La conséquence serait la citation directe du contrevenant par l'officier du ministère public avec la possibilité pour la société concessionnaire d'autoroute de se porter partie civile ;
- faciliter l'assermentation des agents verbalisateurs : plutôt qu'une assermentation locale (actuellement l'assermentation ne vaut que dans le périmètre du Tribunal de grande

instance du domicile de l'agent), le texte prévoit que l'assermentation vaut pour l'ensemble du réseau de la société concessionnaire d'autoroute concernée ; et

- permettre l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule d'un contrevenant n'ayant pas acquitté les amendes dont il est redevable, en cas de vente d'occasion.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impact sur l'ordre juridique interne

Cet article complète le code de la route en modifiant les articles L. 130-4 et L. 130-7, L. 322-1 et en y introduisant le chapitre IX du titre I^{er} du livre IV et son article L. 419-1.

Il amende également l'article 529-6 du code de procédure pénale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Aucun texte de niveau international ou européen n'encadre spécifiquement les sanctions de la fraude au péage, ni interdit la mise en place des mesures proposées.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les mesures proposées constituent un volet important des mesures nécessaires pour réduire le risque de pertes de recettes pour les sociétés concessionnaires (qui devront être compensées par l'État et les usagers non fraudeurs pour maintenir l'équilibre économique de leurs contrats de concession) et favoriser le déploiement de systèmes de péage en flux libre.

Si le taux de fraude avec la mise en place du flux-libre ne peut être déterminé par avance, à titre d'exemple le taux de 5 % estimé en première approche par les sociétés concessionnaires représenterait un manque à gagner de l'ordre de 500 M€ par an à l'échelle du pays (les revenus totaux des péages autoroutiers avoisinant les 10 Md€). Les mesures mises en place visent à rapprocher ce taux de zéro, afin que les recettes issues des procédures transactionnelles compensent à peu près le manque à gagner lié à la fraude non recouverte, ce qui permettrait d'envisager une mise en place du flux-libre à iso-recettes issues des péages, et donc sans compensation correspondante des sociétés concessionnaires par l'État.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans la mise en œuvre des mesures proposées, l'estimation de la fraude dans un système en flux-libre sera très importante et l'État ne sera pas en mesure de compenser les sociétés concessionnaires d'autoroute pour le manque à gagner correspondant. Ces mesures sont donc des conditions nécessaires au développement du flux-libre en France.

Le développement du péage en flux libre en France permettrait de minimiser les contraintes environnementales (les grandes barrières avec des élargissements de chaussées très consommatrices d'espace) et de fluidifier les trafics, ce qui conduirait à un amoindrissement de la trace carbone correspondante, de la pollution et générerait un gain de temps pour les usagers.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS PRÉALABLES

La proposition a été concertée avec l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) fin janvier 2018 puis, de nouveau, le 25 mai 2018. Les échanges menés ont permis d'ajuster la rédaction de la mesure proposée.

Le GIPSR a émis un avis favorable le 15 octobre 2018.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les mesures envisagées entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces mesures sont applicables aux collectivités de l'article 73 de la Constitution.

Elles ne sont néanmoins pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

L'article R. 49-8-4-14 du code de procédure pénale devra être modifié pour préciser le montant de l'indemnité transactionnelle minorée.

Par ailleurs, il est prévu d'adopter un décret modifiant l'article R. 421-9 du code de la route pour relever le montant de la contravention pour non-paiement du péage en prévoyant l'application d'une contravention de 4e classe (375 € sans majoration) et pour préciser les conditions constitutives de l'infraction pouvant générer une contravention. Il est notamment souhaitable que le non-paiement de plusieurs péages sur un même parcours effectué dans un sens sur une autoroute donnée dont le péage est prélevé en flux libre ne soit puni que d'une seule contravention, sur une unité de temps à définir, pour ne pas pénaliser excessivement les usagers encore peu habitués à ce type de prélèvement du péage.

CHAPITRE IV – MESURES DIVERSES

Article 41 – Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre

1. ÉTAT DES LIEUX

En France, la profession de docker a longtemps été régie par la loi n° 47-1746 du 6 septembre 1947 sur l'organisation du travail de manutention dans les ports qui consacrait l'existence d'un véritable statut au bénéfice des ouvriers dockers. La volonté du législateur était de pallier la grande précarité qui a longtemps marqué l'histoire sociale des dockers et de remédier à l'urgence de la relance de l'activité économique au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Cette législation était adaptée à l'irrégularité du trafic, donnée incontournable de l'économie portuaire. Ainsi, les travaux de chargement et de déchargement des navires s'effectuaient sous le régime de l'intermittence de l'emploi : les dockers étaient embauchés pour un shift (à la journée) ou pour une vacation (à la demi-journée).

Les dockers professionnels étaient titulaires d'une carte professionnelle (dite carte G) délivrée par l'autorité portuaire, qui conditionnait l'exercice du métier de docker professionnel et qui ouvrait droit au bénéfice d'une « indemnité de garantie » en cas de chômage lié aux irrégularités de trafic.

En corollaire de cette organisation, la loi réservait aux dockers « carte G » une priorité d'emploi pour effectuer un certain nombre de travaux de manutention portuaire.

La loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes a fait passer les ouvriers dockers du régime de l'intermittence au régime de droit commun, celui du contrat à durée indéterminée (CDI). Le régime de l'intermittence a été mis en extinction et devrait disparaître avec le départ en retraite du dernier docker issu de l'intermittence, à horizon 2027.

La loi n° 2008-860 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a permis, dans les grands ports maritimes métropolitains, l'unification de la manutention dite « horizontale », assurée par les dockers employés par les entreprises de manutention portuaire, et de la manutention dite « verticale », opérée par les portiqueurs et les grutiers, agents des ports.

Cette loi a ainsi imposé, dans les ports de France métropolitaine, la généralisation du commandement « unique » sur les terminaux, qui s'est traduite par le transfert des outillages et des personnels (grutiers, portiqueurs et mécaniciens conducteurs d'engins) vers les entreprises de manutention. Ce transfert s'est fait par l'intermédiaire des conventions de terminal, établies entre les grands ports maritimes et les opérateurs de manutention.

Enfin, la loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, ainsi que son décret d'application n° 2016-951 du 11 juillet 2016, ont adapté l'organisation de cette profession aux évolutions du statut d'ouvrier docker et à celles du contexte économique dans les ports.

Depuis l'adoption de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, il n'y a plus de recrutement d'ouvriers dockers intermittents. Ainsi, le nombre de dockers intermittents au 31 décembre 2017 est de 55 (dont 21 actifs et 34 inactifs). Les ouvriers dockers professionnels mensualisés, c'est-à-dire employés sous contrat à durée indéterminée, sont au nombre de 4400. Parmi ceux-ci, les dockers issus de l'intermittence s'élèvent à 249. En effet, depuis 25 ans, le nombre de dockers issus du régime de l'intermittence (titulaires de la carte professionnelle dite « carte G ») est en forte diminution, notamment du fait de départs anticipés dans le cadre des dispositifs spécifiques mis en place au titre de l'exposition des dockers à l'amiante ou de la pénibilité de leur travail.

Parmi ces dockers, beaucoup ont accédé au statut d'ouvrier docker mensualisé et bénéficient d'un contrat de travail à durée indéterminée. Le nombre de dockers restés intermittents, qui bénéficient de l'intervention de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) pour l'indemnisation de leur emploi, est en constante diminution. Il convient de distinguer parmi eux les dockers actifs, qui effectuent des vacations travaillées dans les ports et les dockers inactifs qui sont, pour des raisons de natures diverses, en arrêt de travail de longue durée et peu susceptibles de reprendre leur activité. Au plan national, la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers emploie actuellement deux salariés, dont le directeur général, susceptibles de faire valoir leur droit à la retraite. Les dépenses de fonctionnement de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre en 2017 se montent à 99 027 €. Au plan local, les Bureaux centraux de la main d'œuvre, organismes paritaires institués par l'article 4 de la loi du 6 septembre 1947 susmentionnée, sont chargés de l'identification et de la classification des ouvriers dockers intermittents et des ouvriers dockers mensualisés qui gardent le bénéfice de la carte G, du contrôle de l'embauchage des ouvriers dockers intermittents ainsi que du suivi de la répartition du travail entre les dockers intermittents. Au titre de ces missions, les bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) fournissent à la CAINAGOD les informations pour établir la tenue du registre des ouvriers dockers intermittents et leur taux d'emploi, afin notamment de procéder au versement de l'indemnité de garantie (en cas de vacation chômée) et de l'indemnité compensatrice (en cas de radiation du registre des dockers intermittents). Un arrêté du 25 septembre 1992 constituait 31 BCMO dans les ports comportant la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents. Le nombre de Bureaux centraux de la main d'œuvre encore actifs diminue progressivement : en 2016, 5 bureaux centraux de la main d'œuvre étaient encore en activité dont Marseille-Est, Marseille-Ouest, Sète, Saint-Nazaire et Bastia. Depuis la fermeture de celui de Bastia, il ne reste plus que 4 bureaux centraux de la main d'œuvre en activité, chacun gérant un nombre minime de dockers intermittents.

Il n'est désormais pas efficient de maintenir ces structures dédiées pour gérer une population en attrition.

D'après les estimations réalisées, le départ du dernier ouvrier docker titulaire de la « carte G » est envisagé aux environs de l'année 2027, ce qui mettra fin au dispositif de gestion des indemnités de garantie et des indemnités compensatoires.

En 2016, le dispositif actuel a permis d'attribuer 24 500 € de prestations aux dockers intermittents. En 2017, les prestations ont baissé à 15 000 € du fait de la diminution du nombre de dockers intermittents. De même, en 2016, 1 170 vacations chômées ont été indemnisées ; en 2017, le nombre de vacations chômées indemnisées est tombé à 722.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'organisation mise en place en 1992 qui repose sur la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et, dans les ports, sur les bureaux centraux de la main d'œuvre, n'est plus adaptée. Elle présente en outre des problèmes de sécurité juridique et de continuité des prestations servies à cette population. Ainsi, l'État a été condamné pour non constitution du bureau central de la main d'œuvre dans le port de Calais¹⁴⁵). En effet, l'effectif insuffisant de dockers intermittents dans certains ports ne permet pas de respecter la composition paritaire du bureau central de la main d'œuvre prévue par l'article L. 5343-8 du code des transports. En l'absence de bureau, la continuité des prestations ne peut être assurée. En outre, les coûts de fonctionnement du dispositif sont élevés (157 227 €) au regard de la population concernée (55 dockers intermittents). Les partenaires sociaux (Union nationale des industries de la manutention et Fédération nationale des ports et docks CGT) partagent ce constat et sont favorables à une réforme.

Les missions et fonctionnement de ces instances étant fondées sur des dispositions législatives, il est nécessaire de recourir à la loi pour les réorganiser.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de cette mesure est de simplifier l'organisation des instances qui gèrent le régime de l'intermittence des ouvriers dockers.

¹⁴⁵ Jugement du Tribunal administratif de Lille, 18 février 2016, 60-01-02-02.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Les caisses de compensation des congés payés des ports ainsi qu'un organisme national désigné par décret en Conseil d'État, qui devrait être l'Union des caisses des congés payés des ports, assureront la gestion des ouvriers dockers intermittents jusqu'à la disparition de cette population en remplacement de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers, qui sera dissoute, et des bureaux centraux de la main d'œuvre, qui n'ont pas de personnalité morale.

Les prestations qui leur sont servies (indemnité de garantie et indemnité compensatrice) sont, en revanche, maintenues.

Les caisses de compensation des congés payés des ports, qui reprendront les missions de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers relatives à la perception de contributions des entreprises et aux versements des indemnités aux dockers, sont déjà chargées de la gestion des congés des ouvriers dockers professionnels (intermittents et mensualisés) et des dockers occasionnels. Les fonds de la CAINAGOD restant après sa dissolution seront versés, aux fins de financements d'actions de formation et de garantie du paiement des indemnités, à un organisme agréé dans des conditions prévues par décret. Cet organisme devrait être l'Union des caisses des congés payés des ports. Leur montant est estimé à 1,8 millions d'euros. Cet organisme devrait être l'Union des caisses des congés payés des ports.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Ces dispositions modifient les chapitres III et IV du titre IV du livre III de la cinquième partie du code des transports en supprimant les dispositions relatives à la CAINAGOD et aux BCMO et en les remplaçant par des dispositions nouvelles relatives aux missions transférées aux caisses de compensation des congés payés des ports.

Les articles L. 5343-2, L. 5343-3, L. 5343-5, L. 5343-15 à L. 5343-18 et L. 5343-21 du code des transports sont modifiés.

Un nouvel article L. 5343-23 du code des transports est créé.

Les sous-sections 1 et 2 de la section 2 du chapitre III et les articles L. 5343-8 à L. 5343-14 y afférents ainsi que la section 1 du chapitre IV sont abrogés.

La Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers mentionnée à l'article L. 5343-9 du code des transports est dissoute à une date fixée par décret et au plus tard six mois après la date de publication de la présente loi.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Rationalisation du coût de gestion des ouvriers dockers intermittents pour les entreprises de manutention portuaires

Le coût de fonctionnement sera fortement réduit après la dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre.

En effet, le transfert des missions de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre permettra de supprimer les coûts de gestion disproportionnés en intégrant ces missions, devenues marginales, aux activités des Caisses de compensation des congés payés, sans nécessiter de leur part d'adaptation structurelle. Ainsi, on estime que les charges salariales actuelles (330 000 €) seront entièrement économisées dans le cadre du nouveau dispositif.

4.2.1. Une garantie de continuité des prestations de services aux ouvriers dockers intermittents

Les droits des dockers intermittents aux indemnités seront assurés par les caisses de congés payés qui feront appel, auprès des 20 entreprises locales, des fonds nécessaires pour leur financement.

Le dispositif mis en place par les présentes dispositions législatives assurera le maintien des droits des ouvriers dockers intermittents et le paiement des indemnités qui leur sont dues jusqu'à la cessation d'activité du dernier docker intermittent en 2027.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le conseil supérieur de la marine marchande a été consulté. Par vote en séance plénière du 26 mars 2018, il a émis un avis favorable sur le projet de mesure.

En outre, à titre facultatif, l'Union nationale des industries de la manutention et la fédération nationale des ports et docks de la CGT ont été consultées dans le cadre de l'élaboration de cette mesure.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions prévoient une dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers à une date fixée par décret et au plus tard six mois après la publication au Journal officiel de la République française de la présente loi.

Elles entrent en vigueur à la date de cette dissolution.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions envisagées sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République y compris les collectivités et départements d'outre-mer.

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Un décret devra être adopté pour déterminer la date et les conditions de dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers.

Les modalités de recensement des ouvriers dockers et les missions exercées par les caisses de compensation des congés payés seront fixées par décret en Conseil d'État.

Un décret précisera les conditions du retour à l'équilibre financier des comptes des bureaux centraux de la main d'œuvre que la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers tient.

Les règles applicables au fonds de réserve créé au sein de l'Union des caisses de congés payés des ports seront définies par décret.

Article 42 – Sécurisation juridique de certains points du protocole d'accord du 4 octobre 2017 signé par les partenaires sociaux de la branche du transport routier et par l'État

1. ÉTAT DES LIEUX

En septembre 2017, les ordonnances réformant le code du travail ont suscité, entre autres mouvements sociaux, des manifestations et rassemblements de routiers. Ceux-ci dénonçaient une précarisation du contrat de travail dans la profession, qu'ils jugeaient d'autant plus inopportune que le secteur connaît des difficultés de recrutement et souffre d'un manque d'attractivité.

La signature du protocole d'accord le 4 octobre 2017 a conditionné la sortie du mouvement. Il a été co-signé par les directeurs de cabinet des ministres du travail et des transports.

L'accord « relatif aux dispositions sur la durée du travail et repos » lie les organisations patronales et salariales. Il intègre dans les minima hiérarchiques le travail de nuit, les jours fériés et le dimanche, ainsi que le régime du treizième mois pour le transport routier de voyageurs et le transport de fonds et valeurs. Il ne modifie pas les garanties de rémunérations mensuelles ou annuelles.

À cette occasion, les partenaires sociaux¹⁴⁶ ont unanimement convenu que certains thèmes de négociation seront régis par accords de branche. Il en va ainsi des frais de déplacements, primes, indemnités et compensations horaires.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'application de ce protocole, qui a mis un terme à un mouvement social engagé par les conducteurs routiers, nécessite, pour certains de ses éléments, une adaptation de la partie législative du code des transports, laquelle servira par la suite de base à des modifications de la partie réglementaire.

En effet, le code du travail prévoit explicitement une primauté de principe des accords d'entreprise sur les accords de branche conformément à son article L. 2253-3 alinéa 1. Seules les matières explicitement et limitativement mentionnées aux articles L. 2253-1 et L. 2253-2 du même code échappent, par exception, à cette inversion de la hiérarchie des normes.

¹⁴⁶ OTRE, TLF, CNSA, FNTR, FNTV, CSD, FEDESFI côté patronat ; FO/UNCP, CFTC, CFDT et CGT côté employés.

Or les frais de déplacements, primes, indemnités et compensations horaires ne relèvent d'aucune des matières explicitement mentionnées par ces articles du code du travail. Ils relèvent dès lors du champ de l'article L. 2253-3.

Dans ces matières, les accords d'entreprise priment donc en principe. Par parallélisme des formes, seul un vecteur de même niveau peut déroger à ces dispositions législatives.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit ainsi d'inscrire à un niveau législatif les engagements contenus dans le protocole du 4 octobre 2017 susmentionné, en conformité avec la pratique habituelle, consistant à insérer, dans le code des transports, les accords issus de la négociation, pour un double objectif de sécurité juridique et de clarté du droit.

3. DISPOSITIF RETENU

Ainsi, et afin d'assurer la sécurité juridique de ce protocole d'accord comme il s'y est engagé, le Gouvernement confirme dans le code des transports certaines spécificités du transport routier en matière de frais de déplacement, d'heures supplémentaires ou de durée du travail.

Le texte comporte aussi une disposition qui améliore la sécurité juridique et la qualité du droit, en offrant une assise législative solide et adaptée au régime réglementaire de majoration des heures supplémentaires dans les transports routiers de marchandises.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le texte modifie l'article L. 1321-2 du code des transports et crée dans le même code un nouvel article L. 3311-2.

Ces dispositions visent à assurer la pérennité de stipulations conventionnelles déjà appliquées. La transposition de l'accord dans la loi sera donc neutre en apparence, mais apportera en réalité une sécurité juridique supplémentaire, ainsi qu'une meilleure lisibilité du droit, en évitant la dispersion des textes.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure envisagée n'affectera pas les entreprises ou les salariés, dans la mesure où elle constituera seulement un ancrage dans le temps de la pratique actuelle. Elle pourra, en

revanche, apporter une sécurité juridique et une visibilité bienvenues auprès des employeurs comme des salariés.

En outre, la mise en œuvre de l'accord conditionne la stabilité des relations sociales dans le secteur des transports routiers.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Les dispositions sont applicables sur le territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'État portera application du 1^o modifié de l'article L. 1321-2 du code des transports. Un décret portera application du 4^o (nouveau) de l'article L. 1321-2 du code des transports.

Enfin, un arrêté devra fixer le seuil d'indemnisation des frais de déplacement des salariés des entreprises de transport routier en application du nouvel article L. 3311-2 du code des transports. En cas d'incapacité des partenaires sociaux à parvenir à un accord dans les conditions prévues par cet article, un décret sera nécessaire.

Article 43 – Favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs dans un délai déterminé

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a impulsé la négociation d'une convention collective nationale de la branche ferroviaire. La convention collective, texte de régulation économique entre les entreprises et de protection pour les salariés, doit garantir l'application de règles communes au sein de la branche.

Dans le cadre de la modernisation sociale du secteur ferroviaire et des enjeux liés notamment à l'arrêt du recrutement au statut de la SNCF à partir du 1^{er} janvier 2020 en application de l'article 3 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, il est apparu nécessaire d'inciter tout particulièrement à la négociation, afin que la branche ferroviaire se dote d'une convention collective comportant des garanties sociales adaptées, dans un délai compatible avec cette décision, soit d'ici le 31 décembre 2019.

En ce sens, l'article 32 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui a été inséré par amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale le 12 avril 2018, a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour « *favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et de tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs dans un délai déterminé* ». Cet amendement était justifié par la nécessité de doter la branche ferroviaire d'une convention collective comportant des garanties sociales adaptées dans un délai compatible avec un arrêt des recrutements au statut.

Parallèlement, des mesures d'accompagnement à la négociation ont été mises en place. Ainsi, pour observer le déroulement de la négociation et alerter le Gouvernement en cas de blocage ou d'intervention nécessaire de sa part pour conduire des études techniques, un observatoire a été mis en place, composé de trois personnes qualifiées reconnues pour leur pratique de la négociation collective.

Les trois derniers principaux thèmes à négocier pour finaliser la convention collective, en application de l'article L. 2253-1 du code du travail, sont les salaires et classifications, la prévoyance et le droit syndical.

Un agenda social de négociation a donc été acté par les partenaires sociaux en juin 2018. Il comprenait, outre les trois thèmes identifiés et l'actualisation de l'accord sur la formation professionnelle, la négociation d'un accord sur la désignation des salariés transférés et celle sur les garanties sociales (comprenant, par exemple, le logement et les facilités de circulation) en cas de transfert en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Les échéances initialement prévues pour chacune des négociations sont les suivantes :

- décembre 2018 : modalités de désignation des salariés transférés et formation ;

- juin 2019 : classifications et rémunérations ;
- décembre 2019 : prévoyance, garanties sociales en cas de transfert et droit syndical.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le modèle le plus classique d'une intervention, à titre « supplétif », du Gouvernement à défaut d'accord, consiste à renvoyer, par la loi, à un décret le soin de prendre les dispositions correspondantes. Il est nécessaire que ce renvoi soit explicitement prévu par le législateur, sans lequel le Gouvernement ne pourrait pas se substituer à la négociation des partenaires sociaux.

En l'espèce, il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer selon quelles modalités le Gouvernement pourrait être amené à intervenir, ou quel type de dispositif il pourrait mettre en place. Cela pourra dépendre de la volonté réelle d'aboutir à un accord des partenaires sociaux et des thèmes pour lesquels aucun accord n'aura été conclu.

Cependant, quel que soit le mode d'intervention privilégié, il ne pourra intervenir que par la loi ce qui justifie l'habilitation du Gouvernement. En effet, l'article L. 2261-22 du code du travail énumère les dispositions qui doivent impérativement être prévues dans un accord de branche pour que celui-ci puisse être étendu, et donc constituer la convention collective du secteur. De fait, il confie le soin aux partenaires sociaux d'aboutir à un accord sur l'ensemble des matières énumérées.

Article L. 2261-22 du code du travail : « *I.- Pour pouvoir être étendue, la convention de branche conclue au niveau national contient des clauses portant sur la détermination des règles de négociation et de conclusion, prévues aux articles :*

1° L. 2222-1 et L. 2222-2, relatifs au champ d'application territorial et professionnel ;

2° L. 2222-5 et L. 2222-6, relatifs aux modalités de renouvellement, de révision et de dénonciation ;

3° L. 2232-3 et L. 2232-9, relatifs aux garanties accordées aux salariés participant à la négociation.

II.- Elle contient en outre des clauses portant sur :

1° L'exercice du droit syndical et la liberté d'opinion des salariés, le déroulement de carrière des salariés exerçant des responsabilités syndicales et l'exercice de leurs fonctions ;

2° Les comités sociaux et économiques et, le cas échéant, le financement des activités sociales et culturelles gérées par eux ;

3° Les éléments essentiels servant à la détermination des classifications professionnelles et des niveaux de qualification ;

4° *Le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification et l'ensemble des éléments affectant le calcul du salaire applicable par catégories professionnelles, ainsi que les procédures et la périodicité prévues pour sa révision ;*

5° *Les congés payés ;*

6° *Les conditions de recrutement des salariés ;*

7° *Les conditions de la rupture du contrat de travail ;*

8° *Les modalités d'organisation et de fonctionnement de la formation professionnelle tout au long de la vie ;*

9° *L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la suppression des écarts de rémunération et les mesures tendant à remédier aux inégalités constatées ;*

10° *L'égalité de traitement entre salariés et la prévention des discriminations ;*

11° *Les conditions propres à concrétiser le droit au travail des personnes handicapées ;*

12° *En tant que de besoin dans la branche :*

a) *Les conditions particulières de travail des femmes enceintes, venant d'accoucher ou allaitant et des jeunes travailleurs ;*

b) *Les conditions d'emploi et de rémunération du personnel à temps partiel ;*

c) *Les conditions d'emploi et de rémunération des travailleurs à domicile ;*

d) *Les garanties des salariés appelés à exercer leur activité à l'étranger ;*

e) *Les conditions d'emploi des salariés temporaires ou d'entreprises extérieures ;*

f) *Les conditions de rémunération des salariés, auteurs d'une invention dévolue à l'employeur en vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 611-7 du code de la propriété intellectuelle ;*

g) *Les garanties des salariés résidant dans un département métropolitain et appelés à travailler en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;*

13° *Les procédures conventionnelles de conciliation suivant lesquelles seront réglés les conflits collectifs de travail susceptibles de survenir entre les employeurs et les salariés liés par la convention ;*

14° *Les modalités d'accès à un régime de prévoyance ou à un régime de remboursements complémentaires de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident dans des conditions au moins aussi favorables que celles prévues au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale ;*

15° *Les modalités de mise en œuvre des dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale ;*

16° *Les modalités de prise en compte dans la branche ou l'entreprise des demandes relatives aux thèmes de négociation émanant d'une ou des organisations syndicales de salariés représentatives* ».

En conséquence, seule la loi peut y déroger pour prévoir que le Gouvernement se supplée aux partenaires sociaux dans ces matières.

Afin de préserver l'équilibre des négociations en cours, tout en laissant au Gouvernement la possibilité d'intervenir ultérieurement, il est nécessaire d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de neuf mois.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure proposée est de tirer les conséquences de la reprise des négociations des partenaires sociaux et du bon fonctionnement des dispositifs d'accompagnement déployés par le ministère chargé des transports, tout en préservant la possibilité de prendre les dispositions supplétives nécessaires en temps utile, si *in fine* les négociations n'aboutissaient pas.

Il existe un risque que le thème des classifications et rémunérations, notamment, ne puisse pas faire l'objet d'un accord ou que ce dernier fasse l'objet d'une opposition majoritaire sans que le Gouvernement dispose d'instrument pour la surmonter. Or, à défaut d'accord valablement conclu au plus tard le 31 décembre 2019, si le Gouvernement ne disposait d'aucun vecteur pour intervenir à titre supplétif, il ne pourrait respecter son engagement politique de doter le secteur d'une convention collective complète, ce qui pourrait entraîner de fortes réactions, notamment de la part des organisations syndicales.

La présente mesure vise, par conséquent, à ce que le Gouvernement conserve la possibilité d'intervenir dans le courant du premier semestre 2019 si ces négociations n'aboutissaient pas.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Il n'est pas apparu nécessaire de prendre à ce stade de dispositions complémentaires visant à « *favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire* », la mise en place de l'observatoire suffisant à remplir cet objectif comme en témoignent les discussions en cours au sein de la branche et l'accord sur un calendrier de négociation partagé.

L'observatoire du dialogue social et le président de la commission paritaire ont confirmé que les négociations se déroulaient à un rythme satisfaisant. Neuf séances de la commission mixte paritaire se sont déjà tenues entre les mois de septembre et décembre 2018. Elles reprendront le 6 février 2019. Des groupes techniques se sont également réunis pour faire converger les points de vue entre les employeurs et une partie des représentants des salariés. Si aucun accord n'a pu *in fine* être signé pour ce qui concerne la désignation des salariés transférés

dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, les discussions continuent au sein de la branche sur le volet relatif aux classifications et à la rémunération.

Dans ce contexte, deux autres options étaient envisageables :

- la première aurait été de prendre avant la fin de l'année une ordonnance venant préciser les modalités selon lesquelles le Gouvernement aurait tiré les conséquences d'une absence d'accords au 31 décembre 2019 ;
- la seconde aurait été de laisser expirer le délai d'habilitation et ne pas se doter d'un dispositif supplétif en 2019.

Toutefois, aucune de ces deux solutions ne permettrait au Gouvernement d'intervenir en cas d'absence d'accord sans interférer prématurément dans les discussions en cours.

Il paraît en effet contre-productif d'intervenir par ordonnance avant la fin de l'année pour « *tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs* » et il est souhaitable de laisser la négociation se poursuivre.

En conséquence, le choix du Gouvernement s'est orienté, pour les raisons rappelées ci-dessus, vers un allongement du délai d'habilitation pour permettre, en cas d'absence de conclusion d'accords collectifs, une intervention dans le courant de l'année 2019 ou au tout début de l'année 2020 au plus tard.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des incidences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

La mesure envisagée permet de préserver l'équilibre des discussions en cours, et donc la liberté de négociation, en évitant d'afficher d'ores et déjà les modalités selon lesquelles le Gouvernement interviendra en cas d'absence d'accords. Cette mesure permet également de maintenir une incitation forte à négocier, en laissant ouverte la possibilité pour le Gouvernement d'intervenir en temps utile, selon des modalités à définir, si aucune avancée significative n'était constatée dans les premiers mois de l'année 2019.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de neuf mois, à compter de la publication de la présente loi, est sollicité pour décider de l'opportunité, et le cas échéant élaborer et adopter l'ordonnance, qui devra préciser les domaines dans lesquels l'État se substituerait aux partenaires sociaux et les modalités selon lesquelles il le ferait. Ce délai se justifie notamment par la volonté de privilégier la conclusion d'un accord collectif au sein du secteur ferroviaire.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 44 – Conservation du domaine public ferroviaire

1. ÉTAT DES LIEUX

Les servitudes administratives sont des limitations administratives au droit de propriété instituées par l'autorité publique dans un but d'utilité publique. Le principe posé par l'article L. 2131-1 du code général de la propriété des personnes publiques est que les servitudes administratives, établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées et régies par les dispositions législatives qui leur sont propres ainsi que par les textes pris pour leur application.

S'agissant des servitudes instituées dans l'intérêt du domaine public ferroviaire, les dispositions actuelles du code des transports (articles L. 2231-2 et L. 2231-9), issues de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, distinguent deux types de servitudes :

- d'une part, les servitudes communes aux servitudes de grande voirie. Ces servitudes concernent par exemple l'alignement, l'écoulement des eaux, l'occupation temporaire des terrains en cas de réparation, la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés et le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières et sablières ;
- d'autre part, les servitudes spécifiques au domaine public ferroviaire. Ces servitudes concernent par exemple les dépôts de quelque matière que ce soit, le pacage des bestiaux, les constructions, ou les excavations à proximité d'une voie ferrée.

Ces dispositions sont aujourd'hui incomplètes et en partie obsolètes, soit parce qu'elles renvoient à des dispositions législatives abrogées (textes issus de la période révolutionnaire relatifs à la grande voirie), soit parce qu'elles ne permettent pas, en raison de leur ancienneté, d'appréhender certaines problématiques auxquelles le domaine public ferroviaire est aujourd'hui confronté.

Les dispositions à introduire ou à modifier sont nécessaires à la sécurité des installations et des circulations ferroviaires du fait d'évolutions intervenues dans le secteur. On peut par exemple citer la présence sur le domaine public ferroviaire d'installations techniques nouvelles (GSMR, caténaires) et de mesures d'insertion environnementale comme des bassins hydrauliques ou des bassins de rétention qui nécessitent des dispositifs de protection spécifiques en cas de constructions ou d'excavations réalisées à proximité des voies, ou encore la nécessité de prévenir les risques liés la présence de végétation susceptible de gêner la visibilité de la signalisation et donc de compromettre la sécurité des circulations ferroviaires.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'adoption de dispositions législatives est nécessaire pour modifier, ajouter ou supprimer des dispositions relatives aux servitudes instituées dans l'intérêt du domaine public ferroviaire. En effet, l'article L. 2131-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les servitudes administratives, établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées et régies par les dispositions législatives qui leur sont propres.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- instaurer des servitudes propres au ferroviaire plutôt que de renvoyer au régime applicable à la grande voirie,
- renforcer la protection du domaine public ferroviaire en autoriser le gestionnaire d'infrastructures à imposer des prescriptions pour préserver la sécurité des installations ferroviaires et des propriétés riveraines,
- permettre au gestionnaire d'infrastructures d'intervenir en cas de défaillance des riverains
- faciliter les opérations de maintenance du gestionnaire d'infrastructures en l'autorisant à passer sur la propriété des riverains en vue d'effectuer des travaux pour les besoins de maintenance du domaine public ferroviaire,
- autoriser le gestionnaire d'infrastructure à accorder une dérogation pour chaque servitude, l'application stricte de certaines dispositions n'ayant parfois pas de sens, ceci en lieu et place de l'autorité administrative.

3. DISPOSITIF RETENU

Le présent article sollicite l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi afin de compléter et moderniser les mesures relatives à la conservation du domaine public ferroviaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de la mesure envisagée sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions prises par ordonnance dans le cadre de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai de douze mois est sollicité pour l'élaboration de la présente mesure. Ce délai se justifie notamment par la nécessité de prendre en compte l'ensemble des consultations et concertations qui seront nécessaires, et par la complexité technique du sujet traité. L'ensemble des situations pouvant nécessiter l'adoption de mesures de conservation du domaine public ferroviaire devront pouvoir être prises en compte, et les servitudes à instaurer devront être déterminées de façon à répondre aux problématiques identifiées tout en limitant au strict nécessaire leurs impacts sur le droit de propriété des riverains des infrastructures ferroviaires, de façon notamment à garantir le caractère constitutionnel des dispositions retenues.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 45 – Abrogation de l’obligation de signalement sonore pour les aéronefs circulant sans personne à bord

1. ÉTAT DES LIEUX

Suite à des survols illicites de centrales nucléaires et de Paris, à l'automne 2014, le Gouvernement a lancé une réflexion sur la menace constituée par les usages malveillants de drones. Ce travail a débouché sur un rapport du Gouvernement au Parlement, remis en octobre 2015, intitulé « L’essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l’État ».

Au printemps 2016, les sénateurs Gautier et Pintat ont déposé une proposition de loi, reprenant l'essentiel des recommandations de ce rapport, conduisant à l’adoption de la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l’usage des drones civils.

Suite à un amendement déposé pendant l'examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, une disposition relative au signalement sonore des drones a été rajoutée via la création de l'article L. 6214-5 du code des transports. Cette disposition était supposée répondre à une préoccupation d’amélioration de la sécurité aérienne (sécurité des tiers au sol).

Elle dispose que « tout aéronef circulant sans personne à bord et d’une masse supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, est équipé d’un dispositif de signalement sonore qui se déclenche en cas de perte de contrôle des évolutions de l’appareil ou de perte de maîtrise de la trajectoire de l’appareil par son télépilote. »

Le règlement (UE) n° 2018/1139¹⁴⁷ concernant des règles communes dans le domaine de l’aviation civile est entré en vigueur le 11 septembre dernier. Ce règlement cadre donne désormais compétence à l’Union européenne en matière de réglementation de sécurité de l’aviation civile pour les drones.

¹⁴⁷ Le règlement (UE) n° 2018/1139¹⁴⁷ du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE), n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) no 3922/91 du Conseil - JOUE L 212 du 22/08/2018

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne a élaboré et transmis les projets de règlement matière de réglementation de sécurité de l'aviation civile pour les drones, qui prévoient des dispositions analogues à celles fixées par la loi, mais excluent toute exigence de signal sonore. L'exigence législative de l'article L. 6214-5 du code des transports s'avère donc contraire au futur droit européen.

La France a consulté la Commission européenne sur les projets de textes réglementaires d'application de cette obligation de signalement sonore, dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

En réponse, la Commission a émis le 23 novembre 2017 un « avis circonstancié ». Elle considère que « les projets notifiés violeraient l'article 34 du TFUE s'ils venaient à être adoptés sans que soient prises en considération [certaines] observations ». Ces observations portent sur le caractère proportionné de la mesure et sur sa nécessité au regard des objectifs de sécurité poursuivis.

Ainsi, l'abrogation de cette disposition par voie législative est nécessaire pour assurer la conformité du droit national à la future réglementation européenne. Le Gouvernement ne pourrait en effet pas être en mesure de démontrer, en réponse à l'avis circonstancié de la Commission, que la disposition d'obligation de signalement sonore est nécessaire pour la réalisation des objectifs poursuivis et qu'elle est conforme au principe de proportionnalité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette mesure vise à assurer la conformité avec le droit communautaire et clarifier le cadre juridique relatif aux drones.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

La mesure consiste à amender la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, en abrogeant l'article L. 6214-5 du code des transports.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIFS ENVISAGÉS

La mesure proposée consiste à l'abrogation d'une exigence législative qui n'a pas encore été mise en œuvre. Par conséquent, le présent article n'a pas d'impact économique négatif ni pour les entreprises, ni pour les particuliers, ni pour l'État. Son adoption préviendra l'État contre un risque d'ouverture d'une procédure de sanction par la Commission européenne fondée sur la contrariété de cette exigence d'équipement des drones au droit de l'Union européenne.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article abroge l'article L. 6214-5 du code des transports et la dernière phrase du III de l'article 4 de la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils et modifie les articles L. 6772-1, L. 6782-1 et L. 6792-1 du code des transports.

4.2. IMPACT SUR LES ENTREPRISES

Cette mesure permettrait de réduire l'incertitude juridique qui pèse sur les fabricants de drones, soumis à une obligation législative dont la traduction technique n'est ni connue, ni certaine.

Elle permettra également d'éviter des coûts futurs de mise en conformité de leurs produits par les constructeurs de drones.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les particuliers disposant aujourd'hui d'un aéronef circulant sans personne à bord ne seront plus soumis à l'obligation de modifier leur aéronef pour y incorporer un dispositif de signalement sonore.

5. CONSULTATION ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les fabricants, les associations d'aéromodélisme et les opérateurs ont exprimé de vives critiques à l'égard de l'intégration d'un dispositif de signalement sonore. C'est la raison pour laquelle aucune consultation formelle n'a été jugée nécessaire préalablement à la proposition d'abrogation de cette disposition.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition envisagée entrerait en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables en métropoles, dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les îles Wallis-et-Futuna.

Article 46 – Simplifier les règles applicables aux exploitants de services ferroviaires également chargés de la gestion d'une infrastructure

1. ÉTAT DES LIEUX

La directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen prévoit notamment les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent accéder à l'infrastructure ferroviaire et les règles d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

L'article 2.3 de la directive susmentionnée (dans sa version précédant l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2016/2370) prévoit notamment que : « *les États membres peuvent exclure du champ d'application des articles 7, 8, et 13, et du chapitre IV : (...) b) les réseaux locaux et régionaux autonomes destinés à des services de transfert de voyageurs empruntant une infrastructure ferroviaire ; c) les réseaux régionaux qui ne sont utilisés, pour des services de fret régionaux, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne relève pas du paragraphe 1 jusqu'à ce qu'un autre candidat demande à utiliser la capacité de dudit réseau* ».

L'article L. 2122-2 I du code des transports transpose les exclusions des points b) et c) de l'article 2.3 de la directive. Les points a) et d) sont quant à eux transposés à l'article L. 2122-1 du code des transports.

L'article L. 2122-2 du code des transports prévoit ainsi que : « *I. - Ne sont pas soumis aux dispositions de la section II du présent chapitre, du II de l'article L. 2122-9 et des articles L. 2122-11 à L. 2122-13 du code des transports, les lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains et les lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne réalise pas de services de transport ferroviaire à l'échelle nationale tant qu'aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes* ».

Le code des transports ne reprend pas toutes les exclusions permises par la directive dans la mesure où les règles relatives aux obligations applicables en matière de gestion des installations de service (articles L. 2122-11 à L. 2123-4 du code des transports et article 13 de la directive) restaient applicables.

Ces dispositions sont susceptibles de bénéficier à des entreprises ferroviaires qui exploitent des services de transport de voyageurs en milieu urbain ou suburbain c'est-à-dire, selon la définition de l'article 3.6 de la directive précitée : « *les services de transport dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'un centre ou d'une agglomération, y compris d'une agglomération transfrontalière, ainsi qu'aux besoins de transport entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues* ».

Par ailleurs, la dérogation relative aux lignes utilisées pour les transports de marchandises au niveau local, bénéficie à certains opérateurs de proximité qui circulent hors du réseau ferré

national. Les opérateurs ferroviaires de proximité sont des PME (ou des TPE) ferroviaires locales, souvent constituées par regroupement de chargeurs, et qui assurent un transport de fret de proximité. Ils peuvent en outre gérer l'infrastructure (entretien, gestion de la sécurité et du trafic). Leur rôle dans l'organisation du fret ferroviaire est essentiel dans la mesure où ils permettent d'assurer le transport dans les derniers kilomètres et de préparer en amont le transport de masse sur longue distance. S'agissant de petites structures, leur compétitivité reste fragile et le poids des exigences administratives peut être un frein à leur développement.

Il existe actuellement neuf opérateurs ferroviaires de proximité : Agénia (en région Toulousaine), CFR (dans le Morvan), OFP Atlantique (opérant sur les ports de La Rochelle et de Nantes), RDT 13 (dans les Bouches du Rhône), Régiorail Sud (OFP des Pyrénées Orientales), Régiorail Lorraine, Régiorail Rhône Alpes, FERRIVIA (OFP de Franche Comté), OFP Sud-Ouest (Port de Bayonne).

Il doit enfin être noté que dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2016/2370 modifiant la directive 2012/34 /UE du 16 décembre 2016, des dérogations supplémentaires ont été introduites aux articles 2.3 *bis* et 2.3 *ter* :

- pour « *les lignes locales à faible trafic d'une longueur de dépassant pas 100 kilomètres qui sont utilisées pour le trafic de fret entre une ligne principale et des points d'origine et de destination d'acheminement situés sur ces lignes* » qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater*, 7 *quinquies* et 8 de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures) ;
- pour « *les réseaux régionaux à faible trafic gérés par une entité autre que le principal gestionnaire de l'infrastructure et utilisés pour l'exploitation de services régionaux de transport de voyageurs fournis par une seule entreprise ferroviaire autre l'entreprise ferroviaire historique de l'État membre* », qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater* et 7 *quinquies* de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article a pour objectif de modifier la rédaction de l'articles L. 2122-2 du code des transports afin de compléter les dérogations aux règles applicables à la fois aux lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains de transport ferroviaire de voyageurs et aux lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de transport de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire locale. Ainsi, les règles relatives à l'accès aux installations de service, ne seront plus applicables.

Les dérogations prévues par le droit de l'Union européenne sont de nature à alléger les démarches administratives des acteurs du ferroviaire. L'objectif recherché est de renforcer la

compétitivité des acteurs visés, en particulier les opérateurs de proximité, dont la taille réduite les rend plus vulnérables dans un contexte de concurrence accrue dans le secteur du fret ferroviaire et où la part modale du fret par rapport à la route a du mal à se maintenir (aux alentours de 10 % ces trois dernières années).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction du I de l'article L. 2122-2 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires qui sont également chargés de la gestion d'une infrastructure.

Article 47 – Simplifier les règles applicables aux entreprises ferroviaires exploitant des services sur certains réseaux locaux ou régionaux

1. ÉTAT DES LIEUX

La directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen prévoit notamment les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent accéder à l'infrastructure ferroviaire et les règles d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

L'article 2.1 de la directive susmentionnée (dans sa version précédant l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2016/2370) prévoit notamment que « *Le chapitre II ne s'applique pas aux entreprises ferroviaires qui n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains. Nonobstant le premier alinéa, lorsqu'une telle entreprise ferroviaire est sous le contrôle direct ou indirect d'une entreprise ou d'une autre entité qui assure ou intègre des services de transport ferroviaire autres que des services urbains, suburbains ou régionaux, les articles 4 et 5 sont applicables. L'article 6 s'applique également à une telle entreprise ferroviaire en ce qui concerne sa relation avec l'entreprise ou l'entité qui la contrôle directement ou indirectement* ».

Par conséquent, l'article 2, paragraphe 1 de la directive exclut du champ d'application de son chapitre II (articles 4 à 15), notamment, les entreprises ferroviaires (voyageurs et marchandises) qui n'exploitent que des services suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire. Il résulte de ces dispositions que certains opérateurs ferroviaires de proximité qui circulent hors réseau ferroviaire national échappent, notamment, à l'application de l'article 6 de la directive qui impose une séparation comptable stricte entre les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, les activités du gestionnaire d'infrastructure. Or, l'article L. 2122-4 du code des transports, dans sa rédaction actuelle, applique le principe de séparation comptable à toutes les entreprises ferroviaires, y compris les opérateurs ferroviaires de proximité qui répondent aux conditions fixées au I de l'article L. 2122-2 du code des transports.

La dérogation prévue à l'article 2.1 de la directive précitée ne s'applique pas néanmoins lorsque l'entreprise en question est placée sous le contrôle d'une entreprise exploitant des services de transport autres que des services urbains, suburbains ou régionaux.

Ces dispositions sont susceptibles de bénéficier à des entreprises ferroviaires qui exploitent des services de transport de voyageurs en milieu urbain ou suburbain.

Il existe neuf opérateurs ferroviaires de proximité.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La modification proposée à l'article L. 2122-4 du code des transports vise à transposer les dispositions prévues par la directive 2012/34/UE à son article 2.1.

Les règles relatives à la séparation comptable, ne seront ainsi plus applicables notamment aux entreprises assurant des activités de gestion d'infrastructure et exploitant des services de transport ferroviaire uniquement sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes, ou encore sur des réseaux uniquement dédiés à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

Les dérogations prévues par la réglementation européenne sont de nature à alléger les démarches administratives des acteurs du ferroviaires. L'objectif recherché est de renforcer la compétitivité des acteurs visés, en particulier les opérateurs de proximité, dont la taille réduite les rend plus vulnérables dans un contexte de concurrence élevées dans le secteur du fret ferroviaire et où la part modale du fret par rapport à la route a du mal à se maintenir (aux alentours de 10% ces trois dernières années).

Il est par ailleurs à noter que dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2016/2370 modifiant la directive 2012/34/UE du 16 décembre 2016, des dérogations supplémentaires ont été introduites aux articles 2.3 *bis* et 2.3 *ter* :

- pour « *les lignes locales à faible trafic d'une longueur ne dépassant pas 100 kilomètres qui sont utilisées pour le trafic de fret entre une ligne principale et des points d'origine et de destination d'acheminement situés sur ces lignes* » qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater*, 7 *quinquies* et 8 de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures) ;
- pour « *les réseaux régionaux à faible trafic gérés par une entité autre que le principal gestionnaire de l'infrastructure et utilisés pour l'exploitation de services régionaux de transport de voyageurs fournis par une seule entreprise ferroviaire autre l'entreprise ferroviaire historique de l'État membre* », qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater*, et 7 *quinquies* de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2122-4 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires qui sont également en charge de la gestion d'une infrastructure.

Article 48 – Mettre en œuvre la faculté d'exonérer certaines entreprises de l'obligation d'être titulaire d'une licence d'entreprise ferroviaire

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 2.2 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ouvre la faculté aux États membres d'exonérer certaines entreprises de l'obligation d'être titulaire d'une licence pour exercer une activité de transport. Pour ces entreprises, les articles 16 à 25 de la directive susmentionnée n'est donc pas applicable si l'État membre le souhaite.

L'article L. 2122-10 du code des transports prévoit quant à lui que « *pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire, les entreprises doivent être titulaires d'une licence d'entreprises ferroviaire délivrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Le présent article ne s'applique pas aux entreprises dont les activités sont limitées à la seule fourniture de services de navette pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe transmanche mentionnée à l'article L. 2111-8 ou qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs* ».

Sur les quatre possibilités d'exonération prévues à l'article 2.2 de la directive 2012/34/UE susmentionnée, l'article L. 2122-10 du code des transports n'en retient qu'une, relative aux entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires urbains ou suburbains de transport de voyageurs (transposition de l'article 2.2 b))¹⁴⁸.

Actuellement, en France, 31 licences d'entreprises ferroviaires sont valides. La société Transkeo exploite ainsi le tramway T11 express entre Épinay-sur-Seine et Le Bourget (Seine-Saint-Denis).

La procédure de délivrance est composée de deux phases. La première permet de s'assurer que le dossier est complet. L'administration dispose d'un mois pour demander un ou des compléments. La seconde est celle au cours de laquelle le dossier est instruit. Sa durée est fixée à deux mois maximum.

Si la délivrance de la licence n'est soumise au paiement d'aucun frais, la constitution d'un dossier de demande de licence peut nécessiter la mobilisation importante de ressources. Ceci est particulièrement délicat concernant les opérateurs de fret de proximité. En effet ces entreprises sont majoritairement des TPE/PME (61 % des entreprises de ce secteur

¹⁴⁸ L'exonération prévue pour les services de navette empruntant la liaison fixe transmanche au même article du code des transports a pour fondement l'article 2.9 de la directive susmentionnée.

embauchent entre 0 et 9 salariés¹⁴⁹). Elles font parfois appel à des sous-traitants pour la constitution du dossier ce qui génère alors des frais supplémentaires.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement propose de faire usage des trois autres possibilités non reprises par le droit interne. Ces possibilités concernent :

- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes* » (article 2.2 a) de la directive précitée). Ce cas vise l'exploitation des trains touristiques sur des lignes locales ou régionales. Le terme « historique » est également utilisé par cohérence avec la réglementation européenne applicable dans le domaine de l'interopérabilité et de la sécurité ferroviaires (directive 2016/797/UE) ;
- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire* » (article 2.2 c) de la directive précitée). La portée pratique de cette disposition semble limitée dans la mesure où elle vise principalement les opérateurs ferroviaires de proximité, dont le périmètre de circulation peut dépasser le niveau régional ;
- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée qui n'existe que pour les activités de fret du propriétaire de l'infrastructure* » (article 2.2 d) de la directive précitée). Sont ici visées les entreprises qui exploitent des services sur des embranchements particuliers ou des réseaux privés, par exemple dans un terminal privé de transport combiné.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure proposée conduira à modifier la rédaction de l'article L. 2122-10 du code des transports.

Il est par ailleurs attendu une simplification administrative pour les entreprises ferroviaires qui n'auront ainsi plus l'obligation de constituer et déposer un dossier de demande de licence et pourront concentrer leurs ressources sur la production ferroviaire. Il n'est pas possible de préciser l'impact financier de la mesure.

¹⁴⁹ Source : INSEE, 2014.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

La mise en application de cette mesure ne nécessite pas l'adoption d'autres textes. Seul l'article L. 2122-10 du code des transports définit le champ d'application de la licence d'entreprise ferroviaire.

Les textes réglementaires d'application (décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré nationale, par exemple) se limitent à définir la procédure à suivre en vue de procéder à la délivrance de la licence.

Il n'existe pas de disposition particulière concernant l'outre-mer.

Article 49 – Simplifier la mise à disposition des installations de services ferroviaires inutilisées

1. ÉTAT DES LIEUX

Le paragraphe 6 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, prévoit que si une installation de service visée au point 2 de son annexe II (gare, terminal, voie de garage, installations d'entretien, *etc.*) n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives, et si des entreprises ferroviaires se sont déclarées intéressées par un accès à cette installation auprès de l'exploitant de celle-ci, à partir de besoins avérés, son propriétaire annonce publiquement que son exploitation est disponible à la location ou au crédit-bail en tant qu'installation de service ferroviaire, en totalité ou en partie, à moins que l'exploitant de cette installation ne démontre qu'un processus de reconversion en cours empêche son utilisation par une entreprise ferroviaire.

Par ailleurs, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire, est venu préciser la procédure à suivre lorsqu'une installation de service reste inutilisée pendant une période de deux ans.

L'article 15 prévoit notamment que « Les installations de service énumérées à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE qui n'ont pas été utilisées pendant au moins deux années consécutives font l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt pour être mises en crédit-bail ou en location. Des informations sur les installations inutilisées sont publiées conformément à l'article 5. La période de deux ans visée au paragraphe 1 commence à courir le jour suivant celui où le service associé au transport ferroviaire a été fourni pour la dernière fois dans l'installation de service concernée. Un candidat souhaitant utiliser une installation de service visée à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE, qui n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives, exprime son intérêt par écrit à l'exploitant de l'installation de service concernée et en informe l'organisme de contrôle. Cette expression d'intérêt met en évidence les besoins de l'entreprise ferroviaire concernée. L'exploitant de l'installation de service peut décider de reprendre ses activités de manière à répondre aux besoins établis de l'entreprise ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Il ressort de l'analyse des textes européens susmentionnés que, contrairement, à ce qu'affirme l'article L. 2123-3-6 du code des transports, ce n'est pas à la demande du candidat que le propriétaire de l'installation organise la procédure de publicité. Il suffit par ailleurs qu'une entreprise ferroviaire se soit « déclarée intéressée » par la fourniture d'un service de base dans cette installation pour que la procédure de publicité puisse être engagée.

De plus, l'article 13.6 de la directive 2012/34, comme le règlement d'exécution 2017/2177, ne prévoient qu'un seul cas de figure dans lequel le propriétaire peut s'abstenir d'annoncer publiquement que l'installation de service est disponible à la location ou au crédit-bail, qui correspond à celui dans lequel un processus de reconversion est engagé par l'exploitant ou le propriétaire. Les autres cas d'exemption prévus à l'article L. 2123-3-6 constituent donc une sur-transposition par rapport aux textes européens applicables.

Le Gouvernement propose de modifier la rédaction de l'article L. 2123-3-6 afin de mieux prendre en compte le principe d'accès non discriminatoire aux installations de service affirmé par l'article 13.2 de la directive 2012/34¹⁵⁰ en réduisant le nombre de dérogations possibles. Conformément aux articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports, l'ARAFER veille en particulier à ce que l'accès aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière transparente et non discriminatoire¹⁵¹.

La suppression des sur-transpositions évoquées ci-dessus devrait également permettre un accès facilité à l'utilisation des installations de service. Ces dernières comprennent essentiellement : les gares de voyageurs, les terminaux de marchandises, les gares de triage, les voies de garage, les installations d'entretien, et les infrastructures de ravitaillement en combustible¹⁵².

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2123-3-6 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités d'accès aux installations de service.

¹⁵⁰ « les exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures ».

¹⁵¹ Cf. avis n° 2016-079 du 25 mai 2016.

¹⁵² Cf. annexe II de la directive 2012/34 précitée.

Article 50 – Supprimer l'exigence de certification pesant sur certains conducteurs de trains

1. ÉTAT DES LIEUX

La directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté définit les exigences auxquelles doit répondre tout candidat à la conduite. La certification se matérialise notamment par la délivrance au candidat d'une licence.

L'article 2.3 de la directive susmentionnée prévoit notamment que : « *les États membres peuvent exclure des mesures qu'ils arrêtent en vue de la mise en œuvre de la présente directive les conducteurs de train opérant exclusivement sur : a) les métros, les tramways et les autres systèmes ferroviaires légers ; b) les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers et de marchandises ; c) les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leur propriétaire pour leurs propres opérations de transport de marchandises ; d) les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire* ».

L'article L. 2221-8 du code des transports prévoit que : « *nul ne peut assurer la conduite d'un train sur le réseau ferroviaire tel que défini à l'article L. 2122-1, lors de périodes au cours desquelles il est offert une capacité d'infrastructure, s'il n'est titulaire d'une licence dont la délivrance est subordonnée à des conditions de formation scolaire, de connaissances professionnelles et d'aptitudes physiques et psychologiques. [...] L'obligation d'être titulaire d'une licence ne s'applique pas aux personnes réalisant, conformément à des mesures d'exploitation prescrites par le gestionnaires d'infrastructure, des circulations limitées et à vitesse réduite sur le réseau ferroviaire au départ ou à destination d'une voie non ouverte à la circulation publique qui lui est reliée* ».

En ne reprenant pas explicitement toutes les possibilités d'exemption prévue par la directive 2007/59/CE, le droit national impose une surcharge administrative et financière aux exploitants de transports sur certains réseaux qui font déjà l'objet d'un régime de sécurité adapté et dont l'accidentologie n'a pas démontré la nécessité de se soumettre aux dispositions de la licence de conducteurs de trains.

La licence, qui est valable dans tous les États membres de l'Union européenne, est délivrée par l'Établissement public de sécurité ferroviaire en France. Appartenant au conducteur, la licence atteste de son niveau de formation scolaire, de ses aptitudes physiques et psychologiques, ainsi que de ses connaissances professionnelles générales.

La possession des connaissances générales définies dans la directive susmentionnée doit être vérifiée avant la délivrance de la licence aux moyens d'examens réalisés par des centres d'examen accrédités ou reconnus par l'Établissement public de sécurité ferroviaire et sous son contrôle après une formation *ad hoc*, et de manière continue une fois la licence obtenue par le biais du système de gestion de la sécurité établi par l'employeur. Les aptitudes médicales et psychologiques sont quant à elles vérifiées et attestées par des médecins et psychologues agréés par le ministère des transports. Les attestations sont renouvelées tous les trois ans pour l'aptitude physique et tous les dix ans pour l'aptitude psychologique.

En 2017, 7 207 licences de conducteurs de trains ont été délivrées par l'Établissement public de sécurité ferroviaire¹⁵³.

Outre le paiement d'une redevance à l'Établissement public de sécurité ferroviaire d'un montant de 125 €, une licence de conducteurs représenterait pour l'employeur selon une analyse d'objectif OFP (opérateurs ferroviaires de proximité¹⁵⁴) et de l'AUTF (association des utilisateurs de transport de fret) un coût variant entre 17 000 € et 22 000 €.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article propose de modifier la rédaction de l'article L. 2221-8 du code des transports afin de procéder à une adaptation des règles relatives à la certification des conducteurs de trains. Cette adaptation permet, sans réduire le niveau de sécurité opérationnelle, de faire explicitement usage en droit national des possibilités de dérogations offertes par la directive 2007/59/CE précitée.

Il s'agit de préciser les réseaux sur lesquels le conducteur de train doit être titulaire d'une licence harmonisée et les réseaux sur lesquels cette exigence ne s'applique pas, conformément à la directive précitée et en cohérence avec les directives du pilier technique du 4^e paquet ferroviaire relatives à l'interopérabilité et à la sécurité ferroviaire.

Par ailleurs, une adaptation est proposée concernant les circulations sur une zone limitée au départ ou à destination des systèmes, réseaux, infrastructures ou sections de voies mentionnées dans la directive.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2221-8 du code des transports.

¹⁵³ Rapport d'activité 2017 de l'Établissement public de sécurité ferroviaire.

¹⁵⁴ Association regroupant des transporteurs ferroviaire de marchandises, essentiellement dans les ports.

Pour les exploitants il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement dans la gestion de conducteurs de trains.

Cette mesure permettra, plus largement, de poursuivre la démarche de simplification des règles de sécurité s'appliquant aux voies ferrées locales dans le cadre de la relance du fret ferroviaire amorcée au niveau réglementaire par la publication du décret n° 2017-439 du 30 mars 2017.

Cette mesure permet enfin de dispenser 450 conducteurs qui parcourent des courtes distances (quelques kilomètres) sur le réseau soumis au champ de la directive 2007/59/CE, de l'obligation de détenir une licence professionnelle, tout en maintenant un niveau de sécurité constant.

