



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 1<sup>er</sup> avril 2021

### Délibération n° 21-04-01-02483

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Vu la Constitution, notamment ses articles 21, 34, 37, 38, 46, 72 et 72-2 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23, R. 1213-27 et R. 1213-28 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 213-8-1 ;

Vu la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, notamment son article 4 ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

Vu la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, notamment ses articles 8 et suivants ;

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Vu la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace ;

Vu le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 19-02-07-01885 du CNEN en date du 7 février 2019 portant sur le projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace ;

Vu la délibération n° 20-07-09-02276 du CNEN en date du 9 juillet 2020 portant sur le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ;

Vu le rapport du Sénat du 2 juillet 2020 pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions pour une nouvelle génération de la décentralisation ;

Vu le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ;

Vu le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 9 mars 2021 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 30 mars 2021 ;

Sur le rapport de :

- Mme Cécile RAQUIN, maître des requêtes au Conseil d'État, directrice de cabinet de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ;
- M. Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales, au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

### **Considérant ce qui suit :**

#### **- Sur l'objet du projet de loi**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de loi s'inscrit dans la lignée du Grand Débat national lancé le 15 janvier 2019 par le Président de la République qui a permis de faire émerger des propositions en adéquation avec les besoins exprimés par les élus locaux au plus près des territoires. Il ressort des différentes consultations menées par le Gouvernement un besoin accru de proximité et d'adaptation aux spécificités de chaque territoire, en vue de permettre la résolution de problèmes concrets dans une logique de subsidiarité. Par ailleurs, a été exprimé le besoin de la part des élus, et notamment des maires, d'un État local fort, en particulier au niveau départemental, en capacité d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets.
2. Sur cette base, la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales a engagé une grande concertation avec les collectivités, et a rencontré dans ce cadre plus de 2000 élus locaux dans l'ensemble des régions. Un travail partenarial approfondi a été engagé avec le Parlement, mais également avec les associations nationales d'élus, qui ont transmis de riches contributions, afin de permettre l'élaboration du présent projet de loi. Sur le fondement de ces concertations, la Ministre s'est forgée la conviction qu'il n'y avait pas de nouveaux transferts massifs de compétences à opérer en direction des collectivités territoriales. Le projet de loi soumis pour avis ne vise donc pas à acter une nouvelle « vague de décentralisation », telle que mise en œuvre, par exemple, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. A surtout émergé un besoin impérieux de mieux faire fonctionner la décentralisation par la création d'outils visant à permettre l'adaptation du droit aux spécificités locales, et ce dans le respect des principes directeurs de liberté et de confiance dans les relations État-collectivités territoriales.
3. Le présent projet de loi est ainsi axé sur le principe de différenciation, c'est-à-dire sur l'idée qu'il faut donner les outils aux collectivités territoriales pour mieux adapter les politiques menées au niveau local et national. À cet égard, le ministère rapporteur souligne que le Gouvernement s'efforce de mettre en œuvre ce principe directeur pour l'ensemble des politiques publiques, tant sur le plan législatif, comme l'illustre le projet de

loi soumis pour avis au CNEN, que sur le plan réglementaire, de même qu'en matière de contractualisation. À noter en particulier la promulgation de la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, ou encore le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 17 mars 2021, et actuellement examiné par le Conseil constitutionnel avant sa promulgation, conformément à l'article 46 de la Constitution. Par ailleurs, sur le plan de la contractualisation, le ministère rapporteur souhaite rappeler l'action importante actuellement menée par le Gouvernement sur des sujets locaux identifiés avec la création de dispositifs contractuels *ad hoc* ayant vocation à répondre à des problématiques spécifiques de certains territoires tels que les plans « Creuse » ou « Sambre-Avesnois-Thiérache ». C'est également dans cette lignée que les programmes « Action Cœur de Ville » ou « Petites villes de demain » sont mis en œuvre en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

4. Dans ce cadre, le présent projet de loi a été construit pour aller vers davantage de différenciation. Il a ainsi vocation à offrir de nouveaux outils aux collectivités territoriales, à commencer par le développement du pouvoir réglementaire local, des transferts de compétences « à la carte », des expérimentations, ainsi que par l'insertion de mesures de simplification de l'action publique. Par ailleurs, conformément aux besoins exprimés par les élus locaux, le rôle des préfets est renforcé vis-à-vis des agences de l'État, notamment de l'Agence de la Transition écologique (article 35) et des agences de l'eau (article 36). Cette réforme vise également à faciliter le partage d'outils d'ingénierie d'État avec les collectivités territoriales, ce qui constitue un changement de paradigme majeur, notamment s'agissant du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour lequel une gouvernance partagée est proposée par l'article 38 du projet de loi.
5. Parallèlement, le projet de texte vise à régler les problèmes concrets rencontrés par les citoyens en améliorant significativement les politiques publiques sur certains sujets spécifiques. Sans revenir sur l'ensemble des dispositions, le ministère rapporteur a fait état des principales mesures intéressant les collectivités territoriales. À noter en particulier le rééquilibrage des logements sociaux qui va passer par la pérennisation des objectifs de construction découlant de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, mais également par l'introduction de souplesses pour atteindre ces objectifs. Un équilibre a été recherché entre le maintien de ces objectifs et l'introduction de marges de manœuvre s'agissant des moyens pour les atteindre (articles 14 et suivants du projet de loi). En outre, les articles 6 et 7 du projet de loi viennent parachever la décentralisation s'agissant des routes relevant du réseau national non concédé, avec la possibilité d'un « transfert à la carte », le cas échéant par la voie de l'expérimentation, permettant ainsi de réintroduire de la souplesse pour les départements et les régions. De plus, autre sujet très concret, afin de redonner vie aux axes des petites lignes ferroviaires et de réinvestir les gares dans certains territoires, l'article 9 du projet de loi vise à clarifier les modalités de transfert facultatif aux régions. Par ailleurs, des outils fonciers et budgétaires sont mis en place pour revitaliser les centres villes, notamment avec la possibilité pour les élus de récupérer des biens en état d'abandon manifeste (article 18). Enfin, en matière d'insertion, l'article 27 du projet de loi vise à permettre, à titre expérimental, la renationalisation du financement du revenu de solidarité active (RSA). Sur ce sujet, une réunion sera rapidement organisée avec l'ensemble des départements intéressés afin de mener un travail partenarial sur le volet financier et sur l'amélioration de la politique d'insertion en vue de renforcer son efficacité.

- **Sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement**

6. À titre préliminaire, le collège des élus réitère son entier soutien au Gouvernement dans le sens de la conduite d'une politique de décentralisation visant à renforcer l'efficacité de l'action publique « jusqu'au dernier kilomètre », et ce dans la lignée de l'intervention du

Président de la République du 14 juillet 2020, et des déclarations de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020 et le Sénat le 16 juillet 2020.

7. La présente réforme, qui constitue l'aboutissement de longs mois de concertation avec les collectivités territoriales à la suite du lancement du Grand Débat national et des difficultés rencontrées dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, est appelée de leurs vœux par les élus locaux. Les collectivités territoriales ayant fait la preuve de leur efficacité durant la crise sanitaire aux côtés de l'État, il apparaît désormais nécessaire de franchir une nouvelle étape de la décentralisation marquée par une clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le projet de loi présenté devant le CNEN, qui vient parachever l'action menée par le Président de la République en faveur des territoires durant le quinquennat, se doit donc d'être ambitieux afin de créer un nouveau pacte territorial fondé sur la confiance, tirant notamment les leçons de la crise sanitaire. Dans ce cadre, les représentants des élus soulignent l'importance de conserver un État fort, davantage concentré sur ses fonctions régaliennes, et à même d'assurer l'équité des territoires dans le cadre d'un système de péréquation. S'agissant des autres compétences, une conception plus partenariale qu'unilatérale des politiques publiques doit ainsi être promue afin de parvenir à un changement structurel de notre culture normative. Cette méthode est de nature à permettre un rééquilibrage attendu entre, d'une part, l'exigence de cohérence nationale, et, d'autre part, le besoin de proximité appelant à la prise en compte des spécificités territoriales.
8. Le collège des élus tient particulièrement à souligner les avancées récemment impulsées par le Gouvernement en matière de différenciation, comme rappelé par le ministre porteur en séance. Il se réjouit en particulier de l'allègement substantiel de la procédure d'expérimentation prévu par le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui a d'ailleurs recueilli un avis favorable à l'unanimité du CNEN lors de la séance du 9 juillet 2020. De même, il estime que la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace constitue un acte important vers la prise en compte plus systématique de la diversité des territoires.
9. En dépit de certaines avancées, les représentants des élus, sans remettre en cause les intentions du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, observent toutefois une tendance persistante à la verticalité dans la construction de l'ensemble des politiques publiques de la part des administrations centrales, conduisant à faire, trop souvent, des collectivités territoriales de simples opérateurs de l'État, et non des administrations publiques à part entière disposant d'une libre administration conformément à l'article 72 de notre Constitution. Si la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe de l'organisation décentralisée de la France, les conséquences ne semblent toujours pas en avoir été tirées sur le plan de la culture normative. Ainsi, s'agissant des dispositifs évoqués par le ministre en préambule de son intervention, tels que les programmes « Cœur de Ville » ou « Territoires d'Industrie », qui sont des initiatives gouvernementales tout à fait louables, le collège des élus souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de ne pas défaire, par des plans nationaux préétablis par l'État central, notamment en termes de cartographies, des initiatives locales préalablement mises en œuvre au risque de décourager l'innovation publique locale. Or, des dispositifs construits au niveau local seront toujours plus adaptés qu'un cadre défini exclusivement au niveau national. Les projets de texte, mais également les contrats État-collectivités territoriales, doivent donc tenir compte de l'existant dans le cadre d'une approche ascendante (dite *bottom-up*).
10. Dans le prolongement de ces considérations d'ordre général, les membres élus relèvent que le projet de loi apporte un certain nombre de réponses à des préoccupations exprimées par les collectivités territoriales depuis plusieurs années, de nature à participer à la fluidification de leurs relations avec les services de l'État. À noter, en particulier, les

dispositions finalement transmises dans le cadre de la saisine rectificative du 30 mars s'agissant de la politique du logement social et introduites aux articles 14 et suivants du projet de loi qui répondent en partie aux demandes formulées par les élus du bloc communal. Dans cette lignée, ils soulignent également l'avis favorable rendu par les employeurs publics territoriaux au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale lors de la séance du 17 mars 2021. Par ailleurs, ils rappellent que le présent projet de texte n'a pas vocation à résoudre les difficultés résultant de l'inadéquation toujours plus perceptible des institutions de la V<sup>ème</sup> République ou de la définition de la notion d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, la réforme se faisant à droit constitutionnel constant.

11. Sans préjuger de l'évolution du projet de texte, le collège des élus souligne que le rôle du CNEN, conformément à la volonté du législateur, est d'éclairer tant le Gouvernement que le Parlement en formulant, le cas échéant, des réserves ou des recommandations inspirées de la pratique sur les dispositions envisagées compte tenu de leurs impacts pour les collectivités territoriales. Dans ce cadre, il ne peut que constater que le projet de loi, dans sa version transmise le 9 mars, et complétée le 30 mars, n'est pas suffisamment à la hauteur des objectifs ambitieux initialement fixés par le Gouvernement en lien avec les élus locaux durant la phase de concertation en matière de différenciation, de décentralisation et de déconcentration. Si la démarche du Gouvernement va globalement dans le bon sens selon une majorité d'élus, le projet de texte ne répond que partiellement aux attentes exprimées par les élus locaux d'aller vers une nouvelle étape de la décentralisation, en particulier en matière de transferts de compétences et n'a, à cet égard, qu'une ambition décentralisatrice limitée. Cette nouvelle étape de la décentralisation fondée sur la liberté et sur la confiance se doit d'être davantage concrétisée afin d'avoir des effets perceptibles sur la conduite des politiques publiques mises en œuvre en tout ou partie par les collectivités territoriales. Il apparaît en conséquence nécessaire de réaffirmer les grands principes de la décentralisation et de les enrichir, notamment s'agissant du principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution, afin d'impulser une transformation en profondeur de l'action publique, allant ainsi au-delà de simples ajustements techniques.
12. S'agissant de la philosophie du projet de loi, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales tient à rappeler que l'objectif du Gouvernement est bien de conforter les relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, et de promouvoir un travail de co-construction avec les élus locaux. Ce projet de texte a donc été élaboré avec pour lignes directrices principales le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. Ainsi, cette réforme vise à offrir de nouveaux outils aux collectivités pour adapter leurs politiques publiques, non pas en tant qu'opérateurs de l'État, mais bien en tant qu'acteurs à part entière de l'action publique, exerçant leurs compétences librement dans un esprit de responsabilité. À ce titre, le ministère souligne, en accord avec les élus locaux, la nécessité de ne pas brouiller les compétences en menant des politiques nationales par l'intermédiaire des acteurs locaux, hormis dans le cadre des politiques partenariales co-construites, notamment par la voie contractuelle, comme s'agissant des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

- **Sur les dispositions du projet de loi**

Les réserves ou remarques formulées par les membres du CNEN en séance ont exclusivement porté sur les articles suivants du projet de loi :

*Sur le transfert de routes relevant du réseau national non concédé* (articles 6 et 7) :

13. À titre préliminaire, les membres représentant les élus souhaitent exprimer leurs réserves sur la méthode employée par le Gouvernement s'agissant de la détermination des compétences ouvertes à des transferts dits « à la carte ». Ils estiment qu'une approche

ascendante (dite « *bottom-up* »), et non descendante (dite « *top-down* »), devrait plutôt être adoptée, permettant davantage aux collectivités territoriales d'exprimer leurs besoins concrets. Les projets locaux envisagés seraient ensuite soumis pour examen à l'État. Cette méthode serait de nature à permettre la mise en œuvre d'une véritable politique de différenciation tenant compte des spécificités locales.

14. En l'espèce, les représentants des élus tiennent à rappeler que le transfert expérimental de certaines routes du réseau national non concédé aux régions volontaires pendant une durée de cinq ans prévu par l'article 7 du projet de loi n'a pas été demandé par une majorité de régions dans le cadre de la concertation avec le Gouvernement.
15. Par ailleurs, en termes de clarté et d'intelligibilité de l'action publique, le collège des élus rappelle que les lois des 27 janvier 2014 et 7 août 2015 ont participé à définir des blocs de compétences avec la détermination de référents, le département pour la gestion des routes en l'espèce. Or, il estime que la remise en cause de cette logique risque d'induire une complexification importante du droit en vigueur, pouvant nuire à la cohérence d'ensemble et à la logique de solidarité territoriale. De manière plus générale, sur le plan légistique, il pourrait apparaître plus opportun de prévoir, sur la base d'un principe clairement établi, la possibilité d'y déroger par la voie d'un accord local.
16. En l'espèce, les représentants des élus estiment que le projet de loi introduit un flou juridique quant à la répartition des compétences entre les départements et les régions, et donc des responsabilités, créant une forme de désordre normatif. Ainsi, si l'article 6 du projet de texte vise à prévoir un transfert « à la carte » de certaines routes au profit des départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles, l'article 7 ouvre également cette possibilité, cette fois à titre expérimental, pour les régions. Dans les deux cas, l'État établira dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, une liste des voies du réseau routier national non concédé qui peuvent être transférées.

Sur les politiques de santé (articles 23 et 25) :

17. Les représentants des élus déplorent unanimement que le Gouvernement n'ait pas suffisamment tenu compte des leçons tirées de la crise sanitaire sur l'organisation territoriale de la santé et du médico-social. En l'état du projet de loi, ils relèvent que les dispositions introduites ne sont pas à la hauteur des enjeux et des attentes exprimées par les élus locaux dans le cadre des diverses consultations menées par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.
18. En particulier, s'agissant de l'article 23 du projet de loi, le collège des élus constate l'insuffisance des mesures envisagées quant à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS). Il est ainsi proposé de transformer le conseil de surveillance des ARS en conseil d'administration, et d'octroyer deux des trois mandats de vice-présidents à des représentants des collectivités territoriales. Or, compte tenu des responsabilités pesant sur les services décentralisés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de santé, il fait valoir qu'une véritable gouvernance partagée pourrait opportunément être actée, avec une co-présidence État-collectivités territoriales, confiée au président du conseil régional et au préfet de région, garantissant ainsi une participation plus importante de ces dernières en vue d'améliorer la coordination des capacités. Cette organisation permettrait d'éviter l'installation d'un rapport de force quasi-systématique entre les collectivités territoriales et les ARS, et ce alors même que les premières sont forces de proposition, comme en témoigne la période actuelle en matière de vaccination ou de la création de centres de consultation pour la Covid-19.
19. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales tient, tout d'abord, à assurer les membres du CNEN que le Gouvernement a bien tenu compte, autant que possible à ce stade, des leçons tirées de la crise sanitaire. Conscient des demandes formulées par certaines strates territoriales, le ministère

rapporteur souligne que des avancées importantes sont déjà actées dans le projet de loi afin de donner les moyens aux collectivités territoriales de peser davantage sur la politique de santé. Compte tenu de la situation sanitaire, un équilibre a été recherché entre cet impératif et la nécessité de ne pas déstabiliser tout un système actuellement en première ligne face à la crise sanitaire. À ce titre, il ressort d'ailleurs des enquêtes menées que les Français ne sont pas favorables, à ce stade du moins, à une plus grande décentralisation de la santé.

20. S'agissant de la gouvernance des ARS, le ministère rapporteur fait valoir que l'article 23 du projet de loi constitue déjà une avancée substantielle. Ainsi, d'une part, le choix de transformer le conseil de surveillance en conseil d'administration permettra d'améliorer significativement l'efficacité de ces agences, et, d'autre part, la composition de ce conseil sera de nature à donner une place prépondérante dans la gouvernance aux collectivités territoriales. En outre, il tient également à rappeler que l'article 25 du projet de texte pose le cadre juridique pour permettre aux collectivités territoriales, de tout niveau, de recruter des professionnels de santé (médecins, infirmières), auxiliaires médicaux et administratifs, et de les affecter à l'exercice des activités des centres de santé afin de faciliter la création de ces derniers.
21. Par ailleurs, les membres élus du CNEN appellent le Gouvernement à renforcer le projet de texte s'agissant des politiques de santé. En premier lieu, ils regrettent, alors que c'est une forte demande émanant des élus locaux depuis de nombreuses années, que la place des maires dans la gouvernance des hôpitaux ne soit pas abordée dans le projet de loi. Or, ils souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur le constat d'un éloignement des maires de la prise de décision depuis la transformation des conseils d'administration en conseils de surveillance par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Cette situation est de nature à créer une incompréhension de la part des citoyens. Dans cette lignée, les maires pourraient être directement associés aux décisions d'implantation de lignes de soins ou d'urgences sur leur territoire. En second lieu, les représentants des élus estiment que le Gouvernement aurait pu être plus ambitieux, en ouvrant la possibilité d'expérimenter un transfert de la compétence sanitaire, en s'inspirant notamment de la répartition des compétences État-collectivités territoriales existante dans certains pays de l'Union européenne, tels que l'Allemagne, dans lesquels la place des collectivités est prépondérante.
22. S'agissant de la gouvernance des hôpitaux, le ministère rapporteur, conscient des attentes des maires en la matière, précise que les échanges pourront se poursuivre dans le cadre des débats devant le Parlement en lien avec le ministère des Solidarités et de la Santé.
23. Au regard des compléments d'information apportés par le ministère rapporteur en séance, si le collègue des élus est conscient de la nécessité de ne pas entraver le fonctionnement du système de santé dans le contexte de la gestion de la crise sanitaire actuelle, il estime toutefois que la gravité de la situation commande justement de prendre des mesures fortes dans une logique d'efficacité. Il serait notamment opportun de faire de la compétence sanitaire une compétence partagée avec les régions et les départements, et ce sans qu'il s'agisse de remettre en cause le rôle moteur de l'État dans la définition de cette politique. Par ailleurs, il relève que le projet de loi aurait très bien pu prévoir des réorganisations bien plus substantielles, notamment des ARS, en différant leur entrée en vigueur pour ne pas déstabiliser le système actuel.

Sur le rattachement fonctionnel des gestionnaires des collèges et des lycées (article 32) :

24. Le collègue des élus tient à attirer l'attention du Gouvernement sur le constat partagé selon lequel les élus locaux, qu'ils soient départementaux ou régionaux, sont très souvent sollicités sur le contenu des repas servis dans les cantines scolaires, étant perçus par les citoyens comme responsables en la matière. Si la grande majorité des collectivités

territoriales mène de nombreuses actions pour privilégier la mise en place de circuits courts, et ainsi favoriser l'approvisionnement en produits locaux, juridiquement il revient aux gestionnaires des collèges et des lycées d'effectuer les commandes de denrées alimentaires. Or, ces agents ne relèvent pas de l'autorité du président du conseil départemental ou régional selon les établissements concernés. À cet égard, les représentants des élus estiment qu'il s'agit d'un exemple de « fausse décentralisation ».

25. Si l'article 32 du projet de loi prévoit de renforcer le lien des gestionnaires des collèges et des lycées avec les collectivités territoriales, les membres élus du CNEN s'interrogent sur l'objectif poursuivi par le Gouvernement. En effet, en l'état actuel de la rédaction du projet de texte, il n'est pas explicitement précisé que les présidents du conseil départemental et du conseil régional exerceront, sinon une autorité hiérarchique, *a minima* une autorité fonctionnelle sur ces gestionnaires. Ils estiment en conséquence qu'une clarification serait opportune. De plus, ils craignent que la solution retenue ne conduise *in fine* à une complexification des relations entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL).
26. En outre, le collège des élus, alerté de l'existence de fortes réticences s'agissant d'un éventuel transfert de ces agents de l'État vers les collectivités territoriales, estime pour autant que cette solution aurait été bien plus efficiente par rapport aux objectifs de politique publique fixés tant par le Gouvernement que par les collectivités territoriales. Un tel transfert s'inscrirait davantage dans la logique de décentralisation et de clarification promue par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi.
27. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, conscient de la sensibilité du sujet pour les départements et les régions, souligne qu'une solution pragmatique est envisagée, à savoir l'ouverture d'une expérimentation sur trois ans qui consiste bien à donner l'autorité fonctionnelle aux présidents de département et de région respectivement sur les gestionnaires des collèges et lycées. Si la rédaction retenue à ce stade ne précise pas explicitement qu'il s'agit de conférer une « autorité fonctionnelle », l'article 32 dispose qu'un « *pouvoir d'instruction* » sera conféré au président du conseil régional, au président du conseil départemental ou au président de toute collectivité territoriale de rattachement des EPL. Ces derniers pourront ainsi « *donner des instructions à l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, au titre des missions relevant de la compétence de la collectivité concernée* ». Cette mesure vise ainsi à introduire une capacité d'action au profit des collectivités territoriales en cohérence avec la gestion de leurs crédits. Par ailleurs, le choix de passer par la voie de l'expérimentation permettra d'évaluer si les objectifs fixés ont été atteints, et, le cas échéant, de faire évoluer ces dispositions en fonction des remontées locales au stade du bilan.
28. Le ministère rapporteur fait valoir que l'article 32 a été élaboré en lien direct avec les départements dans une logique de compromis. Toutefois, il relève que des clarifications pourront être opportunément apportées à la rédaction du présent projet d'article ou dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi.

Sur la politique locale de l'eau (article 36) :

29. Le collège des élus déplore la recentralisation manifeste opérée par l'article 36 du projet de loi s'agissant de la politique locale de l'eau, estimant ce dernier contraire aux orientations affichées par le Gouvernement en termes de proximité et d'efficacité de l'action publique. En effet, celui-ci prévoit qu'après avoir recueilli l'avis des préfets de département, le préfet coordonnateur de bassin portera à la connaissance du conseil d'administration les priorités de l'État en matière d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et de préservation de la biodiversité, ainsi qu'une synthèse des projets des collectivités territoriales et de l'État existants ou en cours d'élaboration, en lien avec



les enjeux du territoire et le périmètre d'action de l'Agence de l'eau. Cette volonté de recentralisation est d'autant plus perceptible que cet article prévoit également de confier systématiquement la présidence du conseil d'administration des agences de l'eau au préfet coordonnateur de bassin, alors qu'en l'état du droit en vigueur l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement précise seulement que le président est nommé par décret.

30. Les représentants des élus estiment qu'il existe un risque important de déstabilisation des comités de bassin, et que la présente mesure provoquera parallèlement un alourdissement substantiel des procédures en prévoyant *in fine* une double instruction des dossiers d'aides des agences de l'eau. Par ailleurs, cette disposition apparaît en contradiction avec les orientations du Gouvernement annoncées dans le cadre du plan de relance impliquant une agilité des territoires et une accélération des investissements.
31. Le ministère rapporteur souligne que le projet de loi a fait l'objet d'évolutions sur ce point, celui-ci prévoyant initialement de renforcer le rôle du préfet de département dans l'attribution des aides financières relevant des agences de l'eau. En effet, la concertation menée par le Gouvernement auprès des élus locaux, a fait émerger le fait qu'il s'agissait d'une complexification procédurale perçue comme une recentralisation au profit de l'État. Le projet de texte a en conséquence été modifié.
32. Le ministère fait valoir que l'article 36 prévoit exclusivement que l'ensemble des agences de l'eau seront désormais présidées par le préfet. Ce choix a été fondé sur le constat selon lequel la moitié des agences de l'eau sont déjà présidées par des préfets, l'autre moitié étant généralement présidée par des fonctionnaires appartenant à d'autres corps, mais rarement par des élus. Or, cette situation hétérogène sur le territoire n'était pas de nature à permettre au corps préfectoral de jouer pleinement son rôle en matière de mise en œuvre des investissements publics, en particulier dans le cadre du plan de relance. Cette réforme permettra aux préfets d'avoir une vision globale de l'ensemble des investissements et des crédits disponibles.

Sur le CEREMA (article 38) :

33. Les membres élus du CNEN soulignent unanimement l'avancée actée par l'article 38 du projet de loi s'agissant du CEREMA. En effet, celui-ci vise à habiliter le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, afin de renforcer le rôle d'expertise et d'assistance du CEREMA au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ils estiment ainsi que cette évolution constitue un apport pouvant être décisif pour le bloc communal en termes d'ingénierie, et resteront particulièrement attentifs s'agissant de l'élaboration du futur projet d'ordonnance qui devra être soumis au CNEN.

Sur la zone des cinquante pas géométriques (article 60)

34. Les représentants des élus s'interrogent sur les raisons ayant motivé le report de la date de transfert de la zone des cinquante pas géométriques au bloc local qui est particulièrement importante dans les Outre-mer, cette mesure pouvant être interprétée comme une défiance vis-à-vis des élus locaux. L'article 60 du projet de loi vise ainsi à proroger jusqu'en 2031 l'existence des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques.
35. Le ministère rapporteur fait valoir que l'article 60 du projet de texte a vocation à prolonger la vie de ces établissements publics de l'État qui ont pour mission de gérer les régularisations d'occupation illicite du domaine public de l'État, et ce en lien avec les collectivités territoriales. Or, ces établissements publics, créés par la loi du 30 décembre 1996, n'ont pas encore achevé leurs missions, le processus étant long et complexe sur le plan juridique. Si ces agences devaient être supprimées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le projet de loi vise à repousser cette échéance au 1<sup>er</sup> janvier 2031, et conforte leur

capacité à délimiter des zones urbaines et à prendre les actes juridiques nécessaires à la régularisation des situations sur le domaine public de l'État.

- **Sur l'évolution du projet de loi**

36. Au-delà des remarques formulées sur les dispositions déjà introduites dans le projet de loi dans sa version transmise au CNEN, les membres représentant les élus regrettent qu'un certain nombre de sujets largement relayés par les collectivités territoriales dans le cadre de la concertation menée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ne soient pas évoqués dans ce projet.
37. Tout d'abord, le collège des élus déplore unanimement l'absence de mesures portant sur le transfert de la médecine scolaire aux départements qui s'étaient explicitement montrés volontaires pour prendre en charge cette compétence. Le silence du projet de loi est d'autant plus regrettable en la matière que le Gouvernement a fait valoir sa volonté de mettre en œuvre des actions très fortes en direction des enfants en termes de prévention que ce soit en matière de santé, familiale ou encore psychologique. Or, de nombreuses situations ne peuvent être repérées que dans l'environnement scolaire. Dans ce cadre, les départements apparaissent légitimes à jouer un rôle moteur compte tenu de leur connaissance de ces problématiques, en lien étroit avec les services communaux tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), dans une logique de proximité pourtant prônée par le Gouvernement en particulier dans l'élaboration de ce projet de loi. Les représentants des élus soulignent sur ce plan leur vive incompréhension, cette réforme ayant été actée sur son principe dans le cadre de l'accord national signé par le Premier ministre le 12 décembre 2020 avec l'Assemblée des départements de France (ADF).
38. Le ministère rapporteur, conscient de la demande des départements sur ce sujet, tient à rappeler que 99 % du « *New deal* départemental » conclu par le Premier ministre le 12 décembre 2020 a été repris, à l'exception du transfert de la médecine scolaire. Ainsi, le projet de loi acte le transfert des directeurs des instituts départementaux de l'enfance et des familles (article 31) ou encore de la tutelle des pupilles de l'État (article 30), octroie le rôle de chef de file aux départements sur l'habitat inclusif et l'adaptation du logement au vieillissement (article 28), et vise à ouvrir à titre expérimental la recentralisation du RSA au profit des départements volontaires (article 27). S'agissant précisément de la médecine scolaire, le ministère précise que ce transfert aux départements a été vu comme prématuré dans le contexte actuel, alors que les infirmières scolaires sont pleinement mobilisées pour effectuer les tests salivaires dans les établissements. Toutefois, il souligne que le Gouvernement est ouvert à poursuivre la réflexion sur ce sujet, en lien avec les professionnels concernés, permettant d'approfondir l'étude de l'intérêt de la création d'un service de l'enfance relevant des départements en lien avec les services de protection maternelle et infantile (PMI) en vue de suivre les enfants de leur naissance à leur majorité.
39. Par ailleurs, les représentants des élus regrettent que le Gouvernement n'ait pas repris la proposition émanant des collectivités territoriales visant au déploiement d'agences départementales de solidarité relevant des conseils départementaux, et ce dans l'objectif d'assurer une meilleure coordination des acteurs intervenant dans le champ des solidarités. Cette réforme pourrait d'ailleurs préfigurer l'évolution des compétences départementales.
40. Sur ce point, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales se dit être ouvert à l'approfondissement de cette proposition, le cas échéant par voie d'amendement, qui pourrait également être introduite dans le cadre d'un autre projet de loi actuellement en cours de préparation relatif à l'autonomie en lien avec le ministère des Solidarités et de la Santé.

41. De plus, le collège des élus estime que le projet de loi est en deçà des attentes formulées dans le cadre de la concertation par les élus locaux s'agissant de la consolidation du couple maire-préfet qui a fait ses preuves quant à son efficacité durant la crise sanitaire. Ce partenariat apparaît déterminant s'agissant de l'adaptation des décisions nationales aux réalités du terrain soutenue par le Gouvernement. Dans la même lignée, les dispositions contenues dans le projet de loi sont jugées insuffisantes s'agissant du renforcement de la déconcentration qui constitue une condition essentielle à la mise en œuvre d'une décentralisation approfondie. Dans une logique d'efficacité, il relève que les pouvoirs du préfet mériteraient d'être élargis afin que ce dernier puisse jouer un rôle de pivot des politiques publiques sur un territoire donné, notamment sur certaines agences, en particulier les ARS, les directions départementales des finances publiques (DDFIP), ou encore les directeurs d'académie.
42. Le ministère rapporteur fait valoir que le projet de loi vise à donner la possibilité aux collectivités territoriales d'adapter davantage les normes qui leur sont applicables en lien direct avec les préfets. Ainsi, l'article 2 du projet de loi a pour objet de renforcer le pouvoir réglementaire local conféré aux collectivités territoriales sur le fondement de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. Si cet article est relativement succinct à ce stade, il aura vocation à être substantiellement enrichi, principalement sur la base du rapport de la mission actuellement menée par l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur le pouvoir réglementaire local. L'objectif est ainsi de déterminer, texte par texte, les cas où le renvoi à un décret ou à un arrêté relevant du pouvoir réglementaire national pourrait être remplacé par un renvoi au pouvoir réglementaire local, dans une logique d'adaptabilité afin de mieux répondre aux besoins locaux. À cet égard, le ministère appelle les associations nationales d'élus à faire des propositions en la matière qui pourront être introduites dans le cadre de l'examen du projet de loi par le Parlement.
43. Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des pouvoirs du préfet, le ministère rapporteur rappelle que l'article 35 du projet de loi vise à faire du préfet le délégué territorial de l'Agence de la Transition écologique (ADEME), comme c'est le cas pour le CEREMA, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'ANCT. À noter que le Gouvernement prévoit également dans le cadre d'un autre vecteur de renforcer le niveau départemental des ARS. Enfin, le ministère rappelle que des avancées importantes ont déjà été actées s'agissant du pouvoir de dérogation accordé aux préfets qui a été étendu à la suite d'une phase d'expérimentation par le décret du 8 avril 2020. Cet outil est notamment mis en œuvre dans le cadre du déploiement du plan de relance sur des dispositions financières. S'il est possible d'élargir les matières dans lesquelles ce pouvoir peut être mobilisé, le ministère de l'Intérieur étant particulièrement ouvert à la réflexion sur ce sujet, il apparaît difficile d'aller au-delà des normes réglementaires pour des raisons constitutionnelles.
44. Les membres élus du CNEN recommandent également la création par la loi d'un comité État-régions qui constituerait une instance de co-construction et de codécision des politiques publiques conduites conjointement, permettant notamment de faciliter la construction des contrats de plan État-région (CPER).
45. Enfin, le collège des élus estime que la réflexion devrait être poursuivie par le Gouvernement en lien avec les associations nationales d'élus s'agissant des possibilités de territorialisation des actions dans le champ des intercommunalités.
46. Au regard de l'ensemble des réserves exprimées, tant s'agissant des dispositions inscrites à ce stade dans le projet de loi que des sujets non traités par ce dernier, les membres élus du CNEN ne peuvent se prononcer favorablement sur le texte qui leur est soumis. Parallèlement, ils relèvent que des améliorations substantielles pourraient être actées dans le cadre des débats à venir devant le Parlement, en tenant notamment compte des propositions formulées par le Sénat dans son rapport publié le 2 juillet 2020.

47. Le ministère rapporteur tient à souligner que le travail du Gouvernement va se poursuivre parallèlement en lien avec les élus locaux et leurs associations nationales représentatives afin de permettre l'évolution du projet de loi dans le cadre des débats au Parlement. L'objectif est ainsi, autant que possible, d'élaborer des amendements en commun afin qu'ils puissent être adoptés dès la première lecture du projet par le Sénat. En particulier, le ministère fait valoir que des travaux sont actuellement menés sur l'introduction de dispositions relatives aux aides aux entreprises, les régions ayant exprimé leur volonté d'améliorer leurs outils, notamment en matière d'ingénierie financière pour verser ces aides. Par ailleurs, le ministère indique également être ouvert quant à l'insertion de nouvelles dispositions relatives à l'emploi en lien étroit avec les conseils régionaux.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 9 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 11 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 8 membres représentant l'État.

**Article 1<sup>er</sup>** : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

**Article 2** : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

**Le Président,**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert'.

**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 30 avril 2021

### Délibération n° 21-04-30-02528

Lettre rectificative au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

*(Extrême urgence)*

Vu la Constitution, notamment ses articles 72, 72-2, 73 et 74 ;

Vu la loi organique n° 99-209 organique du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment son article 21 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23, R. 1213-27 et R. 1213-28 ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Vu la loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence de l'Etat en matière de sécurité civile ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 21-04-01-02483 du CNEN en date du 1<sup>er</sup> avril 2021 portant sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

Vu le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

Vu la saisine en extrême urgence opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 27 avril 2021 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 29 avril 2021 ;

Sur le rapport de :

- Mme Hélène MARTIN, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales, à la direction générale des collectivités locales, au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ;
- M. Christophe DE VIVIE DE REGIE, adjoint au chef de bureau des collectivités locales, à la direction générale des Outre-mer, au ministère des Outre-mer.

## **Considérant ce qui suit :**

### **- Sur l'objet de la saisine rectificative**

1. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fait valoir que la présente saisine rectificative vise à soumettre au CNEN certains articles additionnels ou substantiellement modifiés à la suite de l'avis rendu par le Conseil le 1<sup>er</sup> avril 2021. Cette saisine rectificative a ainsi été opérée sur la décision du Premier ministre au titre de la compétence du CNEN telle que définie par l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
2. La présente saisine porte donc exclusivement sur les articles 10 *bis*, 11, 12, 13, 15, 19, 22 *bis*, 32 *bis*, 33, 45 *bis* A, 46, 48, 49 *bis*, 59 et 64 *bis* du projet de loi. Sur ces articles, neuf articles ont été modifiés à l'initiative du Gouvernement ou sur proposition du Conseil d'État préalablement aux réunions de Section, et six articles ont été insérés dans le projet de loi par le Gouvernement depuis l'examen du projet de texte par le CNEN.

### **- Sur les modalités de la concertation**

3. Le collège des élus rappelle que le CNEN a été saisi en extrême urgence de la présente lettre rectificative au projet de loi « *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* » sur le fondement de l'article L. 1212-2 (VI) du CGCT qui impose au Conseil de délibérer sous 72 heures. À défaut, un avis favorable tacite est réputé avoir été rendu sur les normes soumises. Si l'utilisation de cette procédure exceptionnelle apparaît justifiée compte tenu des échéances à venir, notamment au Conseil d'État, cette dernière n'a pas permis aux membres du CNEN, de même qu'à leurs associations nationales d'élus, d'analyser en profondeur les dispositions soumises pour examen.
4. Par ailleurs, il est solennellement rappelé que la présente délibération n'a pas vocation à revenir sur l'avis rendu le 1<sup>er</sup> avril dernier par le CNEN sur l'ensemble du projet de loi, les modifications opérées n'étant pas de nature à faire évoluer le vote du collège des élus sur ce texte. La présente délibération sera donc annexée à celle rendue le 1<sup>er</sup> avril dernier.

### **- Sur le contenu de la lettre rectificative**

5. De manière générale, les membres élus du CNEN estiment, à ce stade, et compte tenu des délais d'examen restreints, que les nouvelles dispositions soumises vont globalement dans le bon sens. Ils relèvent toutefois qu'il s'agit très majoritairement d'ajustements techniques.
6. Les représentants des élus tiennent néanmoins à souligner unanimement l'insertion de l'article 32 *bis* dans le projet de loi qui ouvre la possibilité pour les régions et les communes, et non plus seulement pour les départements, d'attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique afin de financer la création d'un nouvel établissement cinématographique.
7. Par ailleurs, le collège des élus s'interroge sur le retrait de la Nouvelle-Calédonie du périmètre de l'expérimentation prévue par l'article 59 du projet de loi. En effet, cet article visait à instituer, à titre expérimental, un état de calamité naturelle exceptionnelle pour une durée de cinq ans dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, mais également en Nouvelle-Calédonie. Sur ce point, le ministère des Outre-mer fait valoir qu'il est apparu que cet article était susceptible d'entrer en conflit

avec la compétence relative à la sécurité civile qui a été transférée en 2014 à la Nouvelle-Calédonie, en application de la loi du pays du 20 janvier 2012 sur le fondement de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999. À des fins de clarification, l'article 59 a donc été modifié pour retirer de son champ d'application la Nouvelle-Calédonie.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- abstention émise par 10 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 4 membres représentant l'État.

**Article 1<sup>er</sup>** : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis favorable** sur les dispositions soumises. Cet avis porte exclusivement sur la présente lettre rectificative au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

**Article 2** : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

**Le Président,**



**Alain LAMBERT**