



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 janvier 2021

**Délibération n° 21-01-25-02435**

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

*(Urgence)*

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

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

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 221-1 ;

Vu le code des transports ;

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, notamment son article 3 ;

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;

Vu l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional ;

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

Vu le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement ;

Vu le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 12 janvier 2021 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 18 janvier 2021 ;

Sur le rapport de :

- M. Jack AZOULAY, directeur de cabinet de la Ministre de la Transition écologique ;
- Mme Jenna REINETTE, conseillère urbanisme, aménagement et lutte contre l'étalement urbain au cabinet de la Ministre déléguée auprès de la Ministre de la Transition écologique, chargée du Logement.

**Considérant ce qui suit :**

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

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet de loi, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, a vocation à retranscrire, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, les principales propositions, de nature législative, formulées par la Convention citoyenne pour le climat, constituée à l'issue du Grand Débat national en 2019, dont le rapport a été remis le 21 juin 2020. Il est toutefois rappelé que ce projet de loi n'est pas le seul vecteur de mise en œuvre, des mesures ayant notamment déjà été introduites au sein de la loi de finances du 29 décembre 2020 pour l'année 2021. Par ailleurs, d'autres mesures seront prises directement par le Gouvernement, par voie réglementaire ou conventionnelle. Ainsi, ce projet de loi vise à reprendre environ 40 % des 146 mesures qui seront mises en œuvre, sur les 149 mesures initialement proposées par la Convention citoyenne pour le climat, et s'inscrit dans la lignée du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, enregistré à l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021.
2. L'ambition de ce projet de loi est de faire entrer l'écologie dans le quotidien des Français et de donner aux citoyens les leviers nécessaires, afin de faire évoluer les comportements et de les adapter en vue d'atteindre les objectifs climatiques, en premier lieu ceux de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre et une neutralité carbone, respectivement à horizon 2030 et 2050.
3. Par ce projet de loi, le Gouvernement a ainsi pour but d'agir dans de nombreux domaines, avec notamment la généralisation de l'affichage environnemental, l'éducation à l'environnement, la régulation de la publicité, la maîtrise de l'étalement urbain, la poursuite du verdissement des véhicules automobiles, la réduction des vols domestiques, la favorisation des transports collectifs, en particulier du train, l'insertion de clauses environnementales dans les contrats de la commande publique, ou encore le renforcement de la « justice environnementale ».
4. Le ministère de la Transition écologique souligne qu'un article supplémentaire sera introduit au sein du présent projet de loi, article qui sera transmis ultérieurement aux membres du CNEN afin de garantir leur information. En effet, l'article 55 *bis* visera à habilitier le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de préparer et faciliter l'adaptation des territoires littoraux soumis à l'évolution du trait de côte, et ce dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi. Cet article comportant exclusivement une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, il ne sera pas formellement soumis pour avis obligatoire au CNEN, celui-ci ne créant ou ne modifiant pas directement une norme applicable aux collectivités territoriales au sens de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
5. Sans revenir sur l'ensemble du projet de loi, le ministère rapporteur souligne que certaines mesures concernent directement les collectivités territoriales et visent notamment à créer, à leur profit, de nouveaux leviers en vue d'atteindre les objectifs communs en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Six séries de mesures peuvent ainsi être identifiées.

6. Tout d'abord, l'article 6 du projet de loi vise à décentraliser le pouvoir de police de la publicité, cette compétence étant, en l'état du droit en vigueur, partagée entre le préfet et les collectivités territoriales dotées d'un règlement local de publicité. Ce pouvoir sera désormais exercé par le maire, que la commune dispose ou non d'un règlement local de publicité, la Convention citoyenne pour le climat ayant estimé que ce dernier, proche du terrain, est le mieux placé pour faire respecter cette réglementation. A noter que cette compétence pourra être transférée au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). De plus, l'article 7 procède à une extension de ces pouvoirs de police aux dispositifs publicitaires placés en vitrines. Les collectivités pourront ainsi prévoir, dans leur règlement local de publicité, des dispositions encadrant la publicité et les enseignes situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local commercial lorsqu'elles sont destinées à être visibles depuis une voie ouverte à la circulation publique.
7. Par ailleurs, dans l'objectif de réduire l'exposition à la pollution atmosphérique, notamment par l'encadrement du transport routier, l'article 25 du projet de loi vise à généraliser, d'ici au 31 décembre 2024, l'obligation de mise en place de zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain. Ainsi, dans les agglomérations où les ZFE-m sont rendues obligatoires, l'autorité compétente devra prendre des mesures de restrictions de la circulation des véhicules automobiles « *dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes conçus et construits pour le transport de personnes et ayant au moins quatre roues* ». Par ailleurs, dès lors que les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement ne seront pas respectées de manière régulière, des mesures de restrictions progressives devront être mises en œuvre entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Enfin, en vue de faciliter la mise en place de ces zones, qu'elle soit obligatoire ou volontaire, le projet de loi prévoit le transfert des compétences et prérogatives du maire en matière de ZFE-m au président de l'EPCI en créant un pouvoir de police *ad hoc*.
8. Le projet de loi vise également à encourager le recours aux modes de transports collectifs et « décarbonnés » par l'intermédiaire de plusieurs dispositifs, tels que le développement des parking-relais qui sera intégré dans les objectifs des plans de mobilité élaborés par les collectivités territoriales, avec l'introduction de la possibilité pour le maire de réserver des places aux usagers des transports en commun (article 24), ou l'application par les régions de tarifs permettant de favoriser l'usage des transports collectifs par rapport aux transports individuels (article 27).
9. De plus, les articles 21 et 22 visent à garantir une meilleure articulation entre les objectifs nationaux dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et les objectifs régionaux sur le développement des énergies renouvelables. Ainsi, l'article 21 permettra de décliner la PPE par la fixation d'objectifs régionaux qui devront être pris en compte par les régions dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Par ailleurs, l'article 22 ajoute le développement des communautés d'énergies renouvelables aux volets que doit traiter la PPE.
10. En outre, dans le cadre de son chapitre III, le projet de loi vise à favoriser la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. L'objectif est ainsi de diminuer par deux le rythme d'artificialisation sur les dix prochaines années. Le projet de loi définit, à cette fin, la notion d'artificialisation (article 46) et vise à décliner cet objectif dans les documents régionaux, intercommunaux et communaux (article 47). Il reviendra notamment aux collectivités territoriales de démontrer l'absence de parcelles disponibles si elles souhaitent ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. Par ailleurs, l'article 50 du projet de loi consacre un principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales entraînant une artificialisation des sols, tout en introduisant des exceptions, notamment afin de tenir compte des caractéristiques du territoire, et en particulier de la vacance commerciale. A noter

qu'un rapport annuel rendant compte de l'artificialisation des sols, et donnant lieu à un débat devant l'assemblée délibérante, devra être produit annuellement par chaque commune ou intercommunalité (article 48).

11. Enfin, la dernière série de mesures impactant les collectivités territoriales, est relative au développement d'expérimentations, d'une part, en matière de publicité, et, d'autre part, s'agissant de la mise en place de menus végétariens dans les cantines scolaires. Ainsi, l'article 9 du projet de loi ouvre la possibilité pour les collectivités volontaires d'expérimenter, pour une durée de trois ans, l'interdiction de la distribution à domicile d'imprimés papiers ou cartonnés non adressés, lorsque l'autorisation de les recevoir n'est pas expressément affichée sur la boîte aux lettres (dispositif dit « Oui Pub »). Par ailleurs, l'article 56 crée un dispositif expérimental visant à permettre aux collectivités territoriales de proposer des menus végétariens quotidiens dans les services de restauration collective dont elles ont la charge, et ce pour une durée de deux ans. Une évaluation *ex post* sera menée et fera l'objet d'un rapport qui sera transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.
12. Le ministère de la Transition écologique rappelle que de nombreux échanges avec les associations représentatives des élus locaux ont eu lieu dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi, lesquels devront se poursuivre au cours du processus législatif, afin de pouvoir, le cas échéant, enrichir et préciser les dispositions du texte.

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

13. A titre préliminaire, le collège des membres élus souhaite assurer le Gouvernement de son entier soutien aux objectifs poursuivis en matière de lutte contre le dérèglement climatique, les collectivités territoriales menant de nombreuses actions en ce sens depuis déjà de nombreuses années, et sont, d'ailleurs, souvent précurseurs en la matière. S'il salue nombre de mesures qui contribueront indéniablement à lutter contre le dérèglement climatique, il constate parallèlement que le projet de loi apparaît en deçà des ambitions affichées par la Convention citoyenne pour le climat.
14. Les membres élus du CNEN tiennent également à rappeler solennellement l'attachement du Conseil au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution. A la lumière de ce principe, ils regrettent l'inscription dans le présent projet de loi de mesures tendant à imposer verticalement des normes dans des champs de compétences pourtant décentralisées. De telles dispositions, préoccupantes pour la libre administration des collectivités, traduisent pour partie un manque de confiance de l'Etat dans la capacité des collectivités à fixer elles-mêmes des règles dans leurs domaines de compétence. A ce titre, ils souhaitent faire part de leurs inquiétudes quant au caractère relativement centralisateur des mesures contenues, à ce stade, dans le projet de loi.
15. Le ministère rapporteur, s'il tient compte des remarques formulées par les élus locaux, fait valoir que l'objectif du Gouvernement n'est pas d'impulser un mouvement de recentralisation, mais au contraire de créer de nouveaux outils à la main des collectivités territoriales, en particulier s'agissant de la police de la publicité, du développement des transports collectifs, ou encore en permettant le recours à l'expérimentation, que ce soit en matière de mise en place de menus végétariens quotidiens dans les cantines scolaires ou de limitation de la publicité.

- **Sur la méthodologie légistique adoptée par le Gouvernement**

16. Le collège des élus tient à rappeler, d'une part, l'impératif constitutionnel tenant au respect de la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et réglementaire découlant des articles 34 et 37 de la Constitution, et, d'autre part, l'objectif commun de lutte contre l'inflation normative porté par les gouvernements successifs. A ce titre, il s'interroge en particulier sur la nécessité d'ériger au rang législatif certaines dispositions dont le caractère normatif est discutable, et qui auraient pu opportunément

figurer dans l'exposé des motifs du projet de loi de manière à préciser la volonté du législateur, et, le cas échéant, éclairer le pouvoir réglementaire pour la prise des textes d'application.

17. En effet, les membres élus du CNEN constatent régulièrement, dans le cadre des projets de texte qu'ils sont amenés à examiner, que l'excès de précisions au niveau législatif est de nature à dégrader la qualité du droit et à réduire substantiellement son adaptabilité, et ce en contrariété avec le principe de sobriété normative défendu par le CNEN. Ils tiennent, en conséquence, à alerter le Gouvernement sur la nécessité d'accorder une vigilance particulière sur le plan légistique à l'élaboration de dispositions relatives au climat, droit appelé à se développer substantiellement au cours de la décennie à venir. Dans ce cadre, le respect de la séparation entre le domaine de la loi et du règlement pourra permettre d'accompagner plus durablement l'évolution des connaissances scientifiques et techniques en la matière.
18. De manière plus générale, le collège des élus, dans la lignée du discours préliminaire au projet de Code civil prononcé par Portalis en 1801, souhaite ainsi rappeler que *« l'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit, d'établir des principes féconds en conséquences, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière »*. Ainsi, il relève qu'il serait imprudent de se livrer à des idées absolues de perfection dans des matières qui ne sont susceptibles que d'une sublimité relative, et que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique peut découvrir. Il apparaît en conséquence sage, en particulier en matière législative, de se préserver de la dangereuse ambition de vouloir tout régler et tout prévoir, et ce dans la mesure où les lois positives ne sauraient jamais entièrement remplacer l'usage de la raison naturelle. Il est donc impossible pour le législateur de pourvoir à tout, des détails ayant toujours vocation à lui échapper ; détails qui sont trop contentieux ou trop mobiles pour devenir l'objet d'articles de loi. Il serait d'ailleurs dangereux de prétendre savoir calculer d'avance ce que l'expérience seule peut révéler. S'agissant de nombreux articles, il serait en conséquence plus opportun de définir les principes fondamentaux applicables au niveau législatif et d'ensuite renvoyer aux normes de rang inférieur le soin d'en définir les conditions d'application, et ce afin de ne pas rigidifier la mise en œuvre de la réforme.
19. Il en résulte que sur un domaine comme celui du climat, comme c'est le cas en l'espèce, les membres élus du CNEN estiment que la loi ne doit pas perdre en solennité en raison d'un excès d'exhaustivité qui risquerait de miner l'efficacité des dispositifs créés, du fait d'un formalisme excessif. Entre le risque de l'incomplétude et celui de l'exhaustivité, il convient résolument de choisir le premier. Compte tenu des enjeux du projet de texte présenté, ils relèvent que le facteur « confiance » dans les acteurs de la chaîne de mise en œuvre est essentiel, et sera toujours plus productif qu'une défiance assortie de contraintes multiples.

- **Sur les articles 46 et 47 du projet de loi**

Sur l'article 46 du projet de loi :

20. Tout en partageant le but poursuivi par le Gouvernement de réduire par deux le rythme d'artificialisation des sols sur les dix prochaines années, les membres élus du CNEN désapprouvent, en revanche, la définition proposée de la notion d'artificialisation du sol, estimant qu'elle soulève de réelles difficultés d'application, en ce qu'elle ne repose pas sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). L'interprétation de cette notion apparaît en effet complexe en l'état du projet de texte.
21. Par ailleurs, le collège des élus est également perplexe quant au renvoi au pouvoir réglementaire de la définition des conditions et des modalités d'application, compte

tenu des incidences très importantes de cette problématique dans le cadre des documents d'aménagement et d'urbanisme.

22. Au regard de ces éléments, les membres représentant les élus estiment que la concertation devrait opportunément se poursuivre sur ce point entre le Gouvernement et les représentants des collectivités territoriales.

Sur l'article 47 du projet de loi :

23. Les membres élus du CNEN regrettent la méthodologie retenue par le Gouvernement consistant à imposer l'intégration de l'objectif national de lutte contre l'artificialisation des sols, fixé par l'article 46 du projet de loi, au niveau des documents de planification régionale, en particulier du SRADDET, avant d'être ensuite décliné aux niveaux intercommunal et communal, dans les documents infrarégionaux par lien de compatibilité. En effet, l'obligation d'intégration uniforme au niveau régional d'un objectif général défini au niveau national témoigne d'une approche très verticale de la production normative, et ce en contrariété avec l'esprit du principe de libre administration des collectivités territoriales tel que consacré par l'article 72 de la Constitution. Les représentants des élus estiment qu'il serait plus opportun de fixer un objectif national sans imposer de contrainte législative aux collectivités territoriales, en passant le cas échéant par la voie de la contractualisation.
24. Le collège des élus souhaite, par ailleurs, interpeller le Gouvernement quant au délai de six mois, suivant la promulgation de la loi, laissé aux régions pour engager la modification de leur SRADDET, ce délai étant insuffisant au regard de la complexité de cette procédure, certaines collectivités venant à peine d'adopter leur schéma. Cette nouvelle contrainte pourrait notamment conduire à retarder la réalisation de nombreux projets au sein des territoires. Il estime, en conséquence, que ce délai devrait être allongé.
25. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que l'objectif était de parvenir à une disposition équilibrée visant à garantir l'effectivité de la mesure dont la mise en œuvre est étalée sur 10 ans, ainsi que sa territorialisation. Or, le niveau régional est apparu pertinent dès lors que les régions jouent un rôle de chef de filat en matière d'aménagement du territoire, de mobilité ainsi que de climat, et ce d'autant plus que dans le cadre de l'élaboration des SRADDET, les différents niveaux de collectivités sont associés. Enfin, le ministère souhaite insister sur le fait que plus de la moitié des SRADDET adoptés comportent déjà un objectif quantitatif, parfois plus ambitieux que celui de 50 % fixé dans le projet de loi. Il est donc apparu pertinent de généraliser cette pratique.
26. Le ministère rapporteur indique cependant être ouvert à l'évolution du présent article, tant eu égard aux remarques formulées sur son aspect contraignant que sur le délai de mise en conformité du SRADDET. A ce titre, il indique que l'outil contractuel peut effectivement apparaître comme un recours pour parvenir à un accord sur un objectif partagé, afin d'alléger la contrainte sur les délais et les mesures transitoires qui peuvent parfois induire des caducités, et donc avoir des conséquences disproportionnées par rapport à l'objectif initialement poursuivi.
27. Par ailleurs, les représentants des élus s'interrogent sur l'application de cette obligation aux schémas d'aménagement régionaux (SAR), toujours en vigueur en Outre-mer, compte tenu de la complexité de la procédure d'approbation applicable à ce schéma qui nécessite toujours la publication d'un décret en Conseil d'Etat.
28. Sur ce dernier point, le ministère rapporteur souligne que l'objectif de division par deux du rythme d'artificialisation des sols ne s'appliquera pas compte tenu des spécificités locales. En revanche, l'objectif général de lutte contre l'artificialisation des sols devra être repris dans les SAR.

- **Sur l'article 55 du projet de loi**

29. Les représentant des élus constatent qu'il a été fait droit à la demande, formulée notamment par les départements, visant à sécuriser juridiquement l'ensemble des décisions de préemption intervenues dans des périmètres sensibles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date de suppression du droit de préemption. Par ailleurs, ils s'interrogent sur la possibilité de soumettre les donations, les cessions de droit indivis et les cessions de parts sociales aux sociétés civiles immobilières, au droit de préemption dévolu aux conseils départementaux au titre des espaces naturels sensibles.
30. Le ministère rapporteur précise qu'il transmettra ultérieurement des compléments d'information quant à la faculté de préemption, au moment des mutations, dans les espaces naturels sensibles.

- **Sur l'article 56 du projet de loi**

31. Le collège des élus, prenant acte que le présent article vise exclusivement à prévoir, à ce stade du moins, une expérimentation ouverte aux collectivités volontaires, souhaite toutefois attirer l'attention du Gouvernement sur la sensibilité politique du sujet, notamment vis-à-vis des parents d'élèves, et sur les difficultés tenant à la mise en place d'un repas végétarien quotidien dans les services de restauration collective. A ce titre, les élus jugent opportun de se fonder sur les travaux du Conseil national de la restauration collective menés dans le cadre du groupe de travail « nutrition ».
32. Le ministère de la Transition écologique rappelle effectivement que la mesure en question est présentée sous la forme d'une expérimentation reposant sur le volontariat des collectivités souhaitant proposer une alternative végétarienne dans les cantines scolaires relevant de leur compétence. Ainsi, si une collectivité prévoit déjà plusieurs menus quotidiens, il s'agira de remplacer l'un d'eux par un menu végétarien. Si la collectivité propose un menu quotidien unique, il s'agira dans ce cas de prévoir en plus cette alternative végétarienne. Le ministère rapporteur, conscient de la sensibilité du sujet, partage la nécessité de faire preuve de pédagogie dans la mise en œuvre de la mesure. Il rappelle, enfin, que l'objectif du Gouvernement n'est nullement, à terme, d'imposer un menu végétarien unique sans alternative.

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

Les autres réserves ou remarques formulées par les membres du CNEN en séance ont exclusivement portées sur les articles suivants du projet :

**Sur l'article 6 du projet de loi :**

33. S'agissant de la décentralisation des pouvoirs de police en matière de publicité, le collège des élus souhaite s'assurer que ce transfert de compétences du préfet au maire conduira à une compensation financière de la part de l'Etat, sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution.
34. Le ministère rapporteur fait valoir, d'une part, que le transfert de ce pouvoir de police donnera lieu à l'organisation d'une formation spécialisée par l'Etat en faveur des services communaux compétents. D'autre part, il précise qu'au titre du transfert de compétences, une compensation financière, dont le montant est actuellement en cours d'estimation, sera versée aux collectivités locales concernées. Enfin, le ministère précise que les communes auront la possibilité de transférer cette nouvelle compétence aux EPCI, et ce afin de bénéficier de services plus importants, car mutualisés, pour la gestion de cette nouvelle compétence.

**Sur l'article 15 du projet de loi :**

35. Les membres élus du CNEN, bien que favorables à l'insertion de clauses environnementales dans les contrats de la commande publique, relèvent que cette mesure sera complexe à mettre en œuvre en pratique au sein des marchés publics, afin de prendre en compte dans les appels d'offres des considérations liées aux aspects environnementaux des travaux, services ou fournitures, objets du marché. En ce sens, ils rappellent qu'il est aujourd'hui impossible de fixer des critères liés à l'origine ou à l'implantation géographique, conformément au droit européen de la concurrence. Par ailleurs, les élus souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de faire preuve de pédagogie auprès des élus siégeant au sein des commissions d'appel d'offres, et d'établir des guides de bonnes pratiques visant à préciser les modalités d'insertion de ces clauses environnementales, notamment afin de prévenir la naissance de contentieux.
36. Le ministère de la Transition écologique, conscient des difficultés opérationnelles, estime également nécessaire de faire preuve de souplesse et de pédagogie sur ce sujet. En ce sens, il a d'ailleurs été décidé, au moment de la préparation du projet de loi, de faire passer le délai de mise en œuvre de 2 ans à 5 ans pour intégrer ces clauses aux différents marchés publics. Si pour certains marchés publics, cette intégration ne devrait pas poser de difficultés, pour d'autres, cela nécessitera un travail de *sourcing* important afin d'identifier les acteurs économiques en capacité de répondre à ce nouveau critère.

Sur l'article 21 du projet de loi :

37. Sans remettre en cause les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), le collège des élus déplore le principe de la fixation, par décret, d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables avec lesquels les SRADDET, élaborés par les régions, devront être compatibles, estimant que les régions sont pleinement en capacité de fixer de tels objectifs elles-mêmes.
38. De surcroît, et en tout état de cause, le délai de six mois prévu à compter de la publication du décret précité imposant aux régions d'engager la modification ou la révision de leur SRADDET pour le rendre compatible avec les objectifs qui seraient définis par ce dernier, apparaît, une nouvelle fois, trop court, et ce d'autant que certaines régions viennent tout juste d'adopter leur SRADDET.

Sur l'article 22 du projet de loi :

39. Concernant la gouvernance territoriale de la politique énergétique, le collège des élus soutient qu'il est nécessaire que les maires soient associés d'une manière beaucoup plus directe sur les choix des énergies renouvelables à mettre en œuvre dans leur territoire.
40. Le ministère rapporteur rappelle que cet article encourage le développement des communautés d'énergies renouvelables et renforce l'articulation et l'association des collectivités locales au développement de ces énergies. Par ailleurs, il souligne être conscient que, pour garantir l'acceptabilité au niveau local quant au développement des énergies renouvelables, une concertation avec les collectivités territoriales sera nécessaire. Les communes constituent, à ce titre, un échelon pertinent pour permettre ce développement.

Sur l'article 25 du projet de loi :

41. Le collège des élus regrette que le délai d'application des présentes dispositions soit fixé au 31 décembre 2024 s'agissant de l'obligation de mettre en place des ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants sur le territoire métropolitain. Il estime que ce délai sera difficilement tenable pour les collectivités territoriales concernées, notamment au regard du contexte économique et social actuel qui conduit



à une fragilisation des finances publiques locales à court et à moyen terme. Il recommande donc la fixation d'une échéance ultérieure.

42. Le ministère de la Transition écologique, sensible à ces remarques, relève que les échanges avec les présidents de métropoles ont fait ressortir des positions divergentes, non pas sur l'objectif en lui-même, mais sur le calendrier, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre de la mesure. Le ministère partage l'idée qu'il faut laisser de la place à l'initiative locale, afin que les collectivités territoriales puissent s'approprier la mesure en tenant compte des sensibilités locales.
43. Enfin, le ministère rapporteur souligne que le rôle de l'Etat sera primordial pour accompagner ces collectivités dans la mise en place des « contrôles radars automatisés ». En ce sens, le ministère de la Transition écologique travaille actuellement en lien avec le ministère de l'Intérieur et l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), afin de pouvoir, dès 2022, permettre la mise en place de ce type de contrôle, notamment par vidéo-verbalisation.

Sur l'article 27 du projet de loi :

44. Les membres élus du CNEN s'interrogent sur la réelle portée normative de l'article 27 du projet de loi qui dispose que les régions, dans la fixation des tarifs des services de transports ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional (TER), doivent veiller à proposer des tarifs permettant de favoriser l'usage des transports collectifs. A ce titre, ils souhaitent rappeler que les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transports (AOT), sont déjà pleinement engagées quant au développement de politiques tarifaires attractives.
45. Le ministère de la Transition écologique, concédant que cet article revêt une portée normative mesurée, relève qu'il vise à reprendre une recommandation de la Convention citoyenne pour le climat, l'objectif étant de favoriser la généralisation des mesures tarifaires attractives, qui sont déjà largement pratiquées par les régions, et ce afin de rendre financièrement le recours au train intéressant en comparaison de la voiture individuelle. Toutefois, les régions auront la liberté d'en fixer les modalités d'application. Le ministère souligne que la réaffirmation de cet objectif de politique publique apparaît d'autant plus nécessaire, dans le contexte économique actuel marqué par une baisse de fréquentation dans les transports en commun.

Sur l'article 42 du projet de loi :

46. Afin de répondre pleinement à l'objectif visé par cet article, à savoir clarifier l'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat dont la mise en œuvre repose sur une offre de service aux ménages à l'échelle des EPCI, les membres élus du CNEN estiment que devrait être rappelé dans la loi le rôle de coordination de l'action des EPCI qu'assurent les régions en ce domaine, notamment en leur qualité de porteuses associées du programme SARE (service d'accompagnement à la rénovation énergétique). L'objectif serait ainsi de réaffirmer le rôle de coordination et d'organisation des régions pour la mise en œuvre, par les EPCI, des guichets d'accompagnement de la rénovation énergétique, et ce afin de préciser le droit en vigueur en l'absence d'articulation entre le contenu du service public de la performance énergétique et de l'habitat (SPPEH) et le programme régional d'efficacité énergétique. En procédant à cette clarification, la logique du couple région-EPCI serait mieux comprise et rendrait le SPPEH plus cohérent et efficient.
47. Sur ce point, le ministère de la Transition écologique, tout en soulignant que des avancées ont eu lieu ces dernières années, se dit ouvert à la concertation avec les représentants des collectivités territoriales pour préciser le rôle de chef de filat de la région. Toutefois, il relève que la loi n'est pas nécessairement le bon vecteur sur ce sujet, et renvoie notamment au cadre contractuel du programme SARE.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- abstention émise par 14 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 5 membres représentant l'Etat.

**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 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,**



**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 janvier 2021

**Délibération n° 21-01-25-02451**

Projet d'ordonnance relatif à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique

*(Urgence)*

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

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

Vu le code de la défense, notamment son article L. 4123-3 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Vu la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 modifiée de transformation de la fonction publique, notamment son article 40 ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 modifiée d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, notamment son article 14 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique ;

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 circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact ;

Vu l'avis du Conseil commun de la fonction publique en date du 18 janvier 2021 ;

Vu le projet d'ordonnance relatif à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique ;

Vu la saisine en urgence opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 18 janvier 2021 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 20 janvier 2021 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques le 21 janvier 2021 ;

Sur le rapport de :

- M. Stéphane LAGIER, chef du service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, au ministère de la Transformation et de la Fonction publiques ;
- Mme Geneviève LE BARBIER DE BLIGNIÈRES, cheffe de bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale, à la direction générale 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 d'ordonnance**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet d'ordonnance est pris sur le fondement de l'habilitation insérée par le législateur à l'article 40 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le Gouvernement est ainsi habilité à prendre toute mesure visant à redéfinir la participation des employeurs publics, au sens de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983, au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels, ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, et ce afin de favoriser le développement de la couverture sociale complémentaire dans le secteur public. Ce projet de texte s'inscrit ainsi dans la lignée de l'ordonnance du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique, initialement examinée par le CNEN lors de la séance du 8 octobre 2020, et également prise sur le fondement de l'article 40 de la loi du 6 août 2019.
2. S'agissant plus particulièrement de la fonction publique territoriale, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales souligne que l'objectif poursuivi par le Gouvernement par la présente réforme est de renforcer, mais surtout d'harmoniser, la couverture des agents publics. En effet, que ce soit par l'intermédiaire du mécanisme de labellisation ou par conventionnement, le ministère relève que 56 % des collectivités locales ont déjà mis en place une protection sociale complémentaire en faveur de leurs agents (soit 461 000 agents concernés), tant sur la prévoyance que sur la santé. A ce jour, les collectivités dédient environ 200 millions d'euros à la protection sociale complémentaire, soit 114 millions d'euros en matière de santé, et 77 millions d'euros en matière de prévoyance. Le projet d'ordonnance vise, d'une part, à rendre obligatoire la participation des employeurs territoriaux au financement des garanties tant en matière de santé que de prévoyance, et, d'autre part, à renforcer le rôle des centres de gestion dans les missions relatives à la protection sociale complémentaire.
3. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du projet d'ordonnance vise à fixer les grands principes applicables à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, modifiant ainsi l'article 22 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces dispositions sont largement inspirées de celles en vigueur pour les salariés du secteur privé. Ainsi, l'alinéa 1<sup>er</sup> pose le principe de la participation obligatoire des employeurs publics à hauteur d'au moins 50 % du financement des

garanties de protection sociale complémentaire en matière de santé (maladie, maternité, accident). Sauf exceptions, cette participation sera toutefois facultative en matière de prévoyance, à savoir pour le financement des garanties de protection sociale complémentaire liées aux risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès.

4. L'article 1<sup>er</sup> du projet de texte vise également à préciser que les accords majoritaires conclus conformément à l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 pourront prévoir la conclusion d'un contrat ou d'un règlement collectif pour la couverture complémentaire des garanties précitées, la participation obligatoire de la personne publique au financement des garanties en matière de prévoyance ou encore la souscription obligatoire des agents que la personne publique emploie. Il vise également à rappeler le respect du principe général de mutualisation des risques entre les actifs, les retraités et les ayants droit, que ce soit par les garanties de protection sociale complémentaire ou par les accords majoritaires conclus. Cette participation sera toutefois réservée aux contrats ou règlements à caractère collectif ou individuel sélectionnés par les employeurs publics au terme d'une procédure de mise en concurrence ou dans le cadre de la procédure de label prévue à l'article 88-2 (I) de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
5. Parallèlement, l'article 2 du projet d'ordonnance comporte des dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale, visant à déroger aux mesures de portée générale consacrées par l'article 1<sup>er</sup>. Il modifie, en conséquence, les dispositions de la loi du 26 janvier 1984. D'une part, cet article prévoit l'organisation, au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, d'un débat portant sur les garanties accordées aux agents en matière de protection sociale complémentaire, et ce dans les six mois suivant leur renouvellement général. D'autre part, il précise les modalités de participation des employeurs publics territoriaux au financement des garanties de protection sociale complémentaire. Ainsi, en matière de santé, la participation ne pourra être inférieure à la moitié d'un montant de référence qui sera fixé ultérieurement par décret. En matière de prévoyance, la participation ne pourra, quant à elle, être inférieure à 20 % d'un montant de référence qui sera également fixé par décret.
6. De plus, l'article 2 du projet de texte pose l'obligation pour les centres de gestion de conclure des conventions de participation en matière de protection sociale complémentaire, conventions qui pourront être négociées au niveau régional ou interrégional selon les modalités déterminées par le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation. Celles-ci seront conclues pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, rappelant que 51 % des centres de gestion proposent déjà des prestations de ce type, précise toutefois que l'adhésion à ces conventions ne sera qu'une faculté pour les collectivités territoriales qui pourront toujours faire le choix du conventionnement direct ou de la labellisation. Une délibération de leur assemblée délibérante sera d'ailleurs nécessaire dans cette hypothèse.
7. Enfin, le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques précise que les présentes dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Toutefois, par dérogation, l'obligation de participation à la charge des employeurs publics territoriaux en matière de santé ne sera applicable qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, ou si une convention de participation est en cours à cette date, au terme de cette dernière. En matière de prévoyance, l'obligation entrera en vigueur au 31 décembre 2024. A noter qu'afin de laisser davantage de souplesse au niveau local, l'organisation d'un débat portant sur les garanties accordées aux agents en matière de protection sociale complémentaire pourra avoir lieu dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente ordonnance.

- **Sur l'état de la concertation avec les représentants des collectivités territoriales**

8. Prenant acte des précisions apportées par le ministère porteur quant à la nécessité d'une saisine en urgence du CNEN, compte tenu du délai d'habilitation de quinze mois fixé par le législateur, les membres représentant les élus tiennent, tout d'abord, à souligner la richesse et la qualité de la concertation qui a été menée par le Gouvernement avec les représentants des employeurs publics afin de trouver un compromis sur le sujet sensible de la protection sociale complémentaire. Un travail de fond a pu ainsi être entrepris dans le cadre de la coordination des employeurs au sein de laquelle les associations nationales d'élus ont pu formuler leurs propositions qui ont largement été reprises par le Gouvernement, permettant ainsi de tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Par ailleurs, l'examen du projet d'ordonnance par le Conseil commun de la fonction publique le 18 janvier dernier a permis d'amender le projet de texte, et ainsi de parvenir à une version consensuelle qui a pu être transmise au CNEN le 21 janvier par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.
9. En outre, le collège des élus estime que la présente réforme constitue un progrès important, de nature à améliorer substantiellement la qualité de vie au travail des agents publics, du service public, mais également l'attractivité des carrières dans la fonction publique territoriale.
10. Enfin, les membres représentant les élus font valoir qu'ils examineront avec attention les décrets d'application découlant de la présente ordonnance qui seront soumis à la consultation obligatoire du CNEN, notamment s'agissant des montants de référence déterminant la prise en charge, pour partie, du financement de la protection sociale complémentaire, et soulignent l'opportunité de mener une concertation approfondie en amont afin que puissent être prises en compte les spécificités de la fonction publique territoriale.

- **Sur les impacts financiers pour les collectivités territoriales**

11. Le collège des élus, conscient que la présente réforme induira des dépenses supplémentaires substantielles pour les collectivités territoriales, estimées entre 297,1 et 337,6 millions d'euros par an dans la fiche d'impact transmise par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, relève toutefois que ces impacts seront à relativiser dans la mesure où certaines collectivités ont déjà instauré une participation allant au-delà des obligations fixées par le projet d'ordonnance.

**Article 1<sup>er</sup>** : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** 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,**



**Alain LAMBERT**