

Séance du 1er avril 2021

Délibération commune n° 21-03-04-02470/02471

Projet de décret relatif aux conditions d'élimination des déchets non dangereux (21-03-04-02470)

Projet d'arrêté pris en application des articles R. 541-48-2 et R. 541-48-3 du code de l'environnement (21-03-04-02471)

(Report)

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2224-13, L. 2224-14, L. 2224-16, L. 4221-1, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L.123-19-1, L. 512-5, L. 541-1, L. 541-2-1, L. 541-10-1, L. 541-21-1, L. 541-21-2, L. 541-21-2-1, L. 541-21-2-2, L. 541-24, L. 541-25-2 et L. 541-30-2, R. 541-48-3 et R. 541-48-4;

Vu le code des douanes, notamment son article 266 sexies :

Vu la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, notamment ses articles 6 et 10 ;

Vu le décret n° 2021-321 du 25 mars 2021 relatif à la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments ;

Vu l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux ;

Vu l'arrêté du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux, notamment son article 32 :

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 décret relatif aux conditions d'élimination des déchets non dangereux ;

Vu le projet d'arrêté pris en application des articles R. 541-48-2 et R. 541-48-3 du code de l'environnement ;

Vu les accusés de réception délivrés par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 février 2021 ;

Vu la décision de report prononcée par le Président du CNEN lors de la séance du 4 mars 2021 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transition écologique le 24 mars 2021 ;

Sur le rapport de Mme Anne-Luce ZAHM, cheffe de bureau de la planification et de la gestion des déchets, à la direction générale de la prévention des risques, au ministère de la Transition écologique.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet des projets de texte

- 1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les présents projets de texte sont pris en application des articles 6 et 10 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Ces dispositions législatives prévoient, d'une part, l'obligation pour les producteurs ou détenteurs de déchets non dangereux de justifier du respect des obligations de tri prescrites par la réglementation pour les envoyer en installations de stockage ou d'incinération, et, d'autre part, l'interdiction progressive de la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables. Les projets de texte présentés visent à en prévoir les modalités d'application.
- 2. En premier lieu, le ministère rapporteur précise que le projet de décret insère deux nouveaux articles au sein du code de l'environnement. L'article 1^{er} complète la soussection 2 de la section 3 du chapitre l^{er} du titre IV du livre V par la création d'un article R. 541-48-3. Ce dernier vise à fixer la liste des déchets non dangereux valorisables qui seront progressivement interdits d'élimination dans les établissements de stockage, c'est-à-dire en décharges. Les échéances en fonction des types de déchets sont fixées du 1^{er} janvier 2022 au 1^{er} janvier 2028. Cette liste est fondée sur des seuils maximaux en matières valorisables soumises au tri à la source contenues dans les déchets, telles que le papier, le carton, le plastique, le métal, le bois ou encore le textile.
- 3. Néanmoins, le II du projet d'article R. 541-48-3 prévoit des dérogations pour certains types de déchets. Sont ainsi notamment concernés les déchets dont la valorisation n'est pas possible ou dont l'élimination est prescrite, les déchets et résidus de tri issus d'installations de valorisation performantes ou encore ceux issus d'installations qui réalisent un tri de déchets. En sus, le III vise à interdire l'élimination en installation de stockage de déchets des ordures ménagères résiduelles, hors déchets encombrants et déchets collectés en déchetterie, contenant une part importante de déchets valorisables, en l'espèce de biodéchets ou de déchets relevant d'une filière à responsabilité élargie du producteur (REP). Ce seuil est fixé à 65 % en masse cumulée à compter du 1^{er} janvier 2025, puis à 60 % à compter du 1^{er} janvier 2030. Enfin, le IV prévoit que les exploitants d'installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) devront mettre en place une procédure de contrôle afin de vérifier le respect des précédentes dispositions.
- 4. L'article 1^{er} du projet de décret insère également dans le code de l'environnement un article R. 541-48-4 visant à renforcer les conditions d'acceptation en installations de stockage ou d'incinération à compter du 1^{er} janvier 2022. Il définit en conséquence la procédure de justification par le producteur des déchets du respect de ses obligations de tri, c'est-à-dire principalement le tri des biodéchets et le tri dit « 5 flux » des déchets. Cette procédure sera réalisée annuellement par une transmission à l'exploitant de l'installation, préalablement à la réception de tout déchet pour l'année en cours, de différents documents attestant que le producteur respecte ses obligations de tri. Par ailleurs, le II du projet d'article prévoit que les collectivités territoriales, compétentes pour le traitement des déchets, transmettrons annuellement aux exploitants des installations d'élimination, un ou plusieurs documents justifiant, pour chaque collectivité compétente ayant collecté les déchets, du respect des obligations de collecte séparée définies à l'article L. 2224-16 du code général des

collectivités territoriales (CGCT). Lorsque l'exploitant de l'installation de stockage ou d'incinération sera la collectivité compétente pour le traitement, cette dernière devra tenir ces documents à disposition de l'inspection des installations classées.

5. En second lieu, le projet d'arrêté prévoit les modalités de contrôle des déchets réceptionnés en installation de stockage et d'incinération, de façon à vérifier le respect des obligations prévues par le présent projet de décret. À ce titre, l'article 2 modifie l'arrêté du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux et détaille la procédure de caractérisation prévue au IV de l'article R. 541-48-3 du code de l'environnement, dont la fréquence pourra être adaptée. Il complète la procédure de contrôle en entrée de décharge déjà prévue par l'arrêté du 15 février 2016. En particulier, le délai de validité des caractérisations des ordures ménagères résiduelles (OMR) est étendu à cinq ans. De plus, le projet d'arrêté complète la procédure de contrôle en entrée de décharge en ajoutant la liste des pièces justificatives qui devront être transmises par le producteur de déchets en cohérence avec les dispositions du projet de décret. Enfin, l'article 3 introduit un article 7 bis dans l'arrêté du 20 septembre 2002 de prescription générale applicable aux incinérateurs afin d'actualiser les dispositions relatives à la justification du respect des obligations de tri. Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2022, conformément à l'article 5 du projet d'arrêté.

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

- 6. Le collège des élus souhaite rappeler la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
- 7. Lors de la séance du 4 mars 2021, le Président du CNEN, soulignant l'insuffisante concertation préalable opérée par le ministère de la Transition écologique pour l'élaboration des présents projets de décret et d'arrêté, avait prononcé un report d'examen. À la suite de cette décision, le collège des élus souligne la concertation entreprise par le ministère rapporteur avec les associations nationales d'élus, et en particulier avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Ces échanges ont permis d'apporter les clarifications nécessaires concernant la procédure de contrôle de caractérisation des déchets entrants, ainsi que sur la problématique liée aux risques de multiplication des dépôts sauvages sur la voie publique. Une version modificative des projets de texte a ainsi été transmise par le ministère de la Transition écologique le 24 mars 2021.

- Sur l'évolution des projets de texte depuis la séance du 4 mars 2021

Sur la liste des déchets non dangereux valorisables interdits :

8. Le collège des élus accueille favorablement la modification apportée au projet d'article R. 541-48-3 (I) du code de l'environnement à la suite de la consultation du public organisée par le ministère de la Transition écologique entre le 10 février et le 2 mars 2021. La liste des déchets valorisables non dangereux interdits d'admission en décharge a été adaptée pour tenir compte du cas spécifique des terres excavées. Ainsi, il est désormais précisé que, pour les déchets de fraction minérale, seule la fraction inerte sera considérée comme valorisable au sens des seuils applicables à compter du 1er janvier 2022. Seront donc interdits en installation de stockage les bennes ou autres contenants de déchets non dangereux dont le contenu est constitué à « plus de 30 % en masse de fraction minérale inerte ». L'objectif est ainsi de ne pas empêcher la mise en décharge des terres excavées qui seraient trop contaminées.

Sur la procédure de contrôle des déchets entrants :

- 9. Les représentants des élus soulignent les modifications apportées à la procédure de contrôle prévue au IV du projet d'article R. 541-48-3 du code de l'environnement qui a été clarifiée et allégée. Ainsi, à la suite d'un contrôle visuel des déchets lors de leur déchargement, l'exploitant devra refuser les déchets s'ils ne sont pas conformes aux dispositions du projet de décret. En cas de doute, il pourra objectiver le constat éventuel de non-conformité d'une benne en procédant à une caractérisation des déchets. Celle-ci restera donc facultative.
- 10. Concernant l'impact financier de la mesure à l'égard des producteurs de déchets parmi lesquels figurent les collectivités territoriales, le ministère rapporteur précise que le projet de décret a été modifié afin que le risque financier soit partagé entre l'exploitant et le producteur. Ainsi, la procédure de caractérisation sera réalisée aux frais de l'exploitant si les déchets s'avéraient finalement conformes au cadre réglementaire, ou aux frais du producteur ou détenteur des déchets dans le cas contraire.

Sur les risques relatifs au développement de dépôts sauvages sur la voie publique :

- 11. Le collège des élus accueille favorablement les clarifications apportées par le ministère de la Transition écologique sur le sort des déchets refusés par les installations de stockage. En effet, lors de la séance du 4 mars dernier, les représentants des élus avaient manifesté leurs inquiétudes quant au développement de dépôts sauvages à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle règlementation. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les déchets dont la réception sera refusée en décharge devront être tracés dans le registre de refus, conformément à l'article 32 de l'arrêté du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux.
- 12. Les membres élus du CNEN prennent ainsi acte de la modification de la notice du projet de décret qui précise désormais que « les déchets refusés [...] dans les installations de stockage car ne respectant pas les dispositions du présent décret devront être tracés dans le registre prévu à l'article R. 541-43 pour ces installations ».
- 13. Au-delà des projets présentés, le ministère rapporteur précise que le suivi et le contrôle par l'administration des déchets refusés dans les installations de stockage sera facilité compte tenu de la mise en place d'un registre électronique national à partir du 1^{er} janvier 2022 tel que prévu par le décret du 25 mars 2021 relatif à la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments.

<u>Sur la justification du respect de leurs obligations de tri à la source par les producteurs de déchets</u> :

- 14. Les représentants des élus sont favorables à la suppression annoncée par le ministère porteur s'agissant du III du projet d'article R. 541-48-4, dans sa rédaction initiale, qui disposait que « [...] l'exploitant de l'installation d'élimination peut faire procéder, sur la base d'un échantillon représentatif des déchets reçus, à une caractérisation des déchets reçus par l'installation, aux frais du producteur ou détenteur des déchets ».
- 15. Le ministère de la Transition écologique précise que l'approfondissement de la concertation avec les associations nationales représentatives des élus locaux a fait émerger des questions sur les conclusions de cette caractérisation en l'absence de seuils précis prévus par le projet d'article. Cette disposition n'a donc pas été retenue dans la rédaction finale du projet de décret pour deux raisons principales. D'une part, le ministère porteur relève l'absence de données objectives qui permettraient de comparer le résultat de cette caractérisation avec le cadre réglementaire relatif aux modalités de tri à la source. D'autre part, il fait valoir que la suppression de cette disposition réduira substantiellement les impacts financiers de la réforme pour les producteurs ou détenteurs de déchets que sont notamment les collectivités territoriales.

Article 1er : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur les projets de normes susvisés qui lui sont 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,

mani rambon

Alain LAMBERT



Séance du 1er avril 2021

Délibération n° 21-04-01-02485

Projet d'arrêté portant diverses modifications relatives aux conditions d'accès aux formations conduisant aux diplômes d'État d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture

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

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 1614-2, L. 4221-1, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code du travail, notamment ses articles L. 6316-1 et R. 6316-1;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 4383-3, D. 4391-1 et D. 4392-1;

Vu le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire ;

Vu l'arrêté du 22 octobre 2005 modifié relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'aide-soignant ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 2006 modifié relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture ;

Vu l'arrêté du 7 avril 2020 relatif aux modalités d'admission aux formations conduisant aux diplômes d'Etat d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 2020 relatif à l'adaptation des modalités d'admission, aux aménagements de formation et à la procédure de délivrance de diplômes ou titres de certaines formations en santé dans le cadre de la lutte contre la propagation de la covid-19;

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° 20-03-05-02210 du CNEN en date du 5 mars 2020 portant sur le projet d'arrêté relatif aux modalités d'admission aux formations conduisant aux diplômes d'État d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture ;

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

Vu le projet d'arrêté portant diverses modifications relatives aux conditions d'accès aux formations conduisant aux diplômes d'État d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture ;

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 ministère des Solidarités et de la Santé le 31 mars 2021 ;

Sur le rapport de Mme Sonia LÉDÉE, adjointe à la cheffe de bureau de la démographie et des formations initiales, à la direction générale de l'offre de soins, au ministère des Solidarités et de la Santé.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de texte

- 1. Le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que le présent projet d'arrêté vise, en cohérence avec les orientations prises par le Gouvernement à la suite du « Ségur de la santé » organisé entre le 25 mai et le 10 juillet 2020, à actualiser l'arrêté du 7 avril 2020 relatif aux modalités d'admission dans les formations d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture, et ce après une année de mise en œuvre. Le ministère rapporteur rappelle que cet arrêté avait supprimé le concours d'entrée, ainsi que les épreuves d'admissibilité et d'admission pour ces deux formations. Ce texte a également harmonisé les critères de sélection au niveau national pour tous les profils de candidat concernés par ces formations.
- 2. Le présent projet de texte s'inscrit plus généralement dans le contexte de la réingénierie des diplômes d'État d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture pour la rentrée de septembre 2021, dont les modalités seront présentées ultérieurement devant le CNEN dans le cadre de deux autres projets d'arrêté. Le ministère rapporteur relève qu'il s'agit de franchir une nouvelle étape en vue de renforcer l'attractivité de ces formations, en complément des mesures actées dans le cadre du « Ségur de la santé ».
- 3. En vue de développer la formation par l'apprentissage, le projet d'arrêté vise à lever les freins liés à la capacité d'accueil dans les instituts de formation d'aides-soignants et d'auxiliaires de puériculture. Il s'agit également de développer l'accès à des parcours qualifiants pour accompagner la montée en compétences des professionnels de santé, notamment des agents de service hospitaliers qualifiés dans le secteur sanitaire, mais également dans le secteur médico-social, et en particulier dans les établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Ainsi, pour les apprentis, pour les agents des services hospitaliers qualifiés dans la fonction publique hospitalière et les agents de service, l'article 2 du projet d'arrêté crée, sous conditions, des dispenses de sélection à l'entrée en vue de favoriser l'accès aux formations d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture. De plus, le projet d'arrêté fixe à 20 % minimum des places autorisées par la Région celles réservées aux agents relevant de la formation professionnelle. Enfin, lorsque ces professionnels accèderont à la formation par la validation des acquis de l'expérience, de même que les apprentis, ils seront comptabilisés « hors capacité d'accueil ».
- 4. Par ailleurs, le projet d'arrêté vise à prendre en considération la spécificité des parcours individualisés de formation au regard de la diversité des professions exercées. L'objectif est ainsi d'adapter davantage les alternances pédagogiques et la durée des cursus en tenant compte des blocs de compétences déjà acquis par certains candidats. L'article 2 du projet d'arrêté permet ainsi aux professionnels concernés de bénéficier d'allègements de formation. Il reviendra en conséquence au directeur de l'institut de formation de mettre en place, en accord avec l'agence régionale de santé (ARS), des parcours individualisés de formation permettant d'accueillir des groupes d'apprenants de niveau homogène selon un calendrier de certification adapté. À noter que les titres et certifications professionnelles permettant d'obtenir des équivalences seront précisés par un arrêté ultérieur du ministre chargé de la santé.
- 5. En cohérence avec ces objectifs, l'article 2 du projet d'arrêté, dans la nouvelle version transmise au CNEN le 31 mars dernier, vise à permettre l'organisation de « rentrées en formation » tout au long de l'année. Le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que cette nouvelle organisation sera de nature à permettre une plus grande adaptation aux différents profils de candidats ainsi qu'aux besoins de professionnels à former sur le territoire, besoins qui seront appréciés par l'ARS. Elle devrait ainsi offrir une réponse

efficiente à la pénurie de professionnels constatée, en particulier dans la fonction publique hospitalière et dans les EHPAD. En tout état de cause, le projet de texte a pour objet d'imposer à chaque institut de formation d'organiser au moins deux rentrées par an : la première au cours de la première semaine du mois de septembre, la seconde entre le 2 janvier et le 31 mars. L'organisation de rentrées supplémentaires sera par contre facultative. Cette évolution apparaît nécessaire compte tenu de l'augmentation significative du nombre de places de formation actée par l'État en accord avec les régions, dont les modalités de financement ont été arrêtées dans le cadre du Plan de relance jusqu'en 2022.

- 6. Afin d'accompagner la mise en œuvre de la présente réforme, l'article 2 (VI) du projet d'arrêté prévoit des mesures transitoires exclusivement applicables pour la rentrée de septembre 2021. Ainsi, l'obligation d'organiser la rentrée lors de la première semaine de septembre 2021 sera considérée comme respectée dès lors qu'au moins 60 % des instituts de formation d'une même région l'auront organisée. À compter de 2022, l'obligation de double rentrée devra toutefois être appliquée par l'ensemble des instituts de formation. Parallèlement, cet article permet également de décaler la rentrée de la première semaine de septembre au mois d'octobre pour les instituts nouvellement autorisés par le président du conseil régional à délivrer la formation au titre de l'année 2021.
- 7. En outre, pour sécuriser et garantir la qualité de la formation, en particulier pour les apprentis, l'article 1^{er} du projet d'arrêté rappelle opportunément que les formations sont délivrées par les seuls instituts de formation autorisés par le président du conseil régional, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé en application de l'article L. 4383-3 du code de la santé publique et répondant aux critères de qualité définis aux articles L. 6316-1 et R. 6316-1 du code du travail. Ces dispositions sont insérées à l'article 1^{er} de l'arrêté du 7 avril 2020 relatif aux modalités d'admission aux formations conduisant aux diplômes d'Etat d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture.
- 8. Enfin, le projet de texte vise à apporter davantage de souplesse et des clarifications s'agissant de la procédure de sélection des candidats. En particulier, si l'entretien destiné à apprécier les connaissances, les aptitudes et la motivation du candidat à suivre la formation est maintenu, l'article 1^{er} du projet d'arrêté prévoit qu'il pourra être réalisé à distance. De même, il ouvre la possibilité pour les membres du jury d'admission de se réunir et de participer aux délibérations par l'intermédiaire des outils de communication à distance, à condition de permettre leur identification et de garantir la confidentialité des débats. À noter également l'élargissement de la composition du jury aux professionnels, aides-soignants ou auxiliaires de puériculture, ayant cessé leur activité depuis moins d'un an, et ce afin de faciliter sa constitution en vue de faire face à l'augmentation progressive du nombre de candidats à ces formations. Le ministère souligne, par ailleurs, qu'un article 2 bis est inséré dans l'arrêté du 7 avril 2020 afin d'affirmer la gratuité de la sélection pour les candidats.

Sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement

- 9. Le collège des élus se montre unanimement favorable aux évolutions envisagées par le ministère des Solidarités et de la Santé dans la mesure où, eu égard au contexte de pénurie actuel, l'ouverture de l'accès aux formations d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture apparait nécessaire, ces métiers étant particulièrement en tension, notamment dans le cadre de la crise sanitaire s'agissant des aides-soignants. Il souligne également la concertation approfondie menée par le ministère porteur avec les représentants des régions pour l'élaboration du présent projet d'arrêté.
- 10. Les représentants des régions relèvent cependant que si, conformément à l'article 2 du projet d'arrêté, le nombre de places ouvertes par session de formation au sein de chaque institut ne pourra excéder la capacité d'accueil autorisée par le conseil régional, cette limite ne s'appliquera pas aux candidats inscrits notamment dans le cadre de la formation par la voie de l'apprentissage. Cette disposition apparaît de nature à complexifier l'élaboration des schémas des formations sanitaires et sociales en l'absence de visibilité générale sur l'offre de formation pour les régions.

- Sur les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales

- 11. Les membres élus du CNEN rappellent la nécessité pour les ministères prescripteurs de fournir, à l'appui des projets de texte soumis à l'avis du CNEN, une fiche d'impact retraçant avec autant de précision que possible les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales, conformément aux exigences formulées par la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre.
- 12. En l'espèce, le collège des élus constate l'absence d'évaluation précise des surcoûts induits par le présent projet de texte pour les régions dans la fiche d'impact transmise par le ministère des Solidarités et de la Santé. Au regard de l'ampleur de la réforme, il souligne la nécessité de tenir compte de l'ensemble des projets de texte publiés ces derniers mois, ou encore en cours d'élaboration, en matière de réingénierie des formations sanitaires et sociales afin de déterminer l'impact global des mesures prises par le Gouvernement.
- 13. Sur ce point, le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que les impacts pour les régions résultant de la réforme des formations sanitaires seront examinés dans les prochaines semaines dans le cadre de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) en lien avec la direction générale des collectivités locales et la direction du budget afin d'arrêter les modalités éventuelles de compensation des surcoûts générés, y compris pour le présent projet d'arrêté et l'arrêté du 7 avril 2020 qui a notamment supprimé le concours d'entrée aux formations d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture. Il rappelle également que, s'agissant de la création de places supplémentaires de formation d'aides-soignants, actée en accord avec les régions, les surcoûts seront compensés dans le cadre du Plan de relance pour les années 2021 et 2022 (soit 66 096 800 d'euros pour ces deux années). Enfin, le ministère rapporteur souligne que des discussions interministérielles, en lien avec les régions et leurs associations nationales représentatives, sont actuellement en cours s'agissant de la pérennisation de ces compensations versées par l'État.

Article 1er : 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

navi rambor



Séance du 1er 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 péréguation. 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 ministère 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 ministère 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 ministère 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 bottum-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^{ème} 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 collège 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 collège 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 (EPLE).
- 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 EPLE. 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^{er} janvier 2022, le projet de loi vise à repousser cette échéance au 1^{er} 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 apparait 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^{er} : 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,

Alain LAMBERT

mani rambon



Séance du 1er avril 2021

Délibération commune n° 21-04-01-02488/02489/02490

Projet de décret relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments d'habitation, de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire en France métropolitaine

(21-04-01-02488)

Projet d'arrêté relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine (21-04-01-02489)

Projet d'arrêté portant approbation de la méthode de calcul prévue à l'article R. 111-20-5 du code de la construction et de l'habitation (21-04-01-02490)

Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ;

Vu la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments modifiée par la directive 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, notamment ses articles 3, 4 et 6 ;

Vu la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment son article 15 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment sa section 4 du Titre I^{er} du Livre I^{er} de la partie législative, et ses articles L. 126-27, L. 134-2, L. 151-1, L.171-1, L. 172-1, et L. 181-1;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles R. 241-26 et R. 241-30 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article R. 571-38 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 123-1-5, R*. 421-2, R*. 421-5, et R.112-4 à R. 112-17 ;

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

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

Vu la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre le du code de la construction et de l'habitation ;

Vu le décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions ;

Vu le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu l'arrêté du 3 mai 2007 modifié relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants ;

Vu l'arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1000 m², lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants ;

Vu l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments autres que ceux concernés par l'article 2 du décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions ;

Vu l'arrêté du 4 décembre 2020 modifiant l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performances énergétiques applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment;

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

Vu le projet de décret relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments d'habitation, de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire en France métropolitaine ;

Vu le projet d'arrêté relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine ;

Vu le projet d'arrêté portant approbation de la méthode de calcul prévue à l'article R. 111-20-5 du code de la construction et de l'habitation ;

Vu les accusés de réception délivrés par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 9 mars 2021 :

Sur le rapport de M. Quentin DESLOT, chef de bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet des projets de texte :

1. Le ministère rapporteur fait valoir que les présents projets de texte visent à mettre en œuvre la règlementation environnementale (RE 2020) qui sera applicable aux

nouvelles constructions dès le 1^{er} janvier 2022. Ces projets de texte sont pris au titre des objectifs du Gouvernement relatifs à la réduction des consommations d'énergie et à la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Ils reposent sur la nécessité de diminuer l'impact environnemental des bâtiments neufs, qu'ils soient à usage d'habitations, de bureaux ou encore d'enseignement primaire ou secondaire. Ces textes ont donc pour objet de fixer à la fois la méthode et les règles de calcul découlant de cette règlementation environnementale qui vise à la transformation graduelle et significative des techniques comme des filières de construction, afin de renforcer la sobriété énergétique des nouveaux bâtiments.

- 2. Cette réforme fait suite, d'une part, à l'application de la règlementation thermique (RT 2012) sur la base du décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions, et, d'autre part, à la mise en œuvre de l'expérimentation dite « Énergie + Carbone » (E+C-). En effet, afin d'anticiper les obligations découlant de la RE 2020, et ainsi de favoriser le développement des bâtiments à énergie positive et à faible empreinte carbone, un label volontaire dédié à la valorisation de ces deux objectifs a été lancé dans le cadre du programme « Objectif bâtiment énergie-carbone » (OBEC) de l'Agence de la transition écologique (ADEME) dès fin 2016. Cette expérimentation a permis de préparer l'application de la prochaine RE 2020.
- 3. Le ministère rapporteur fait valoir que, dès 2018, des groupes de travail ont été créés pour permettre l'élaboration de la présente réforme réunissant l'ensemble des acteurs, avec en particulier de nombreux échanges sur la méthode entre 2018 et 2019, grâce à la constitution d'une quinzaine de groupes d'experts, puis sur les niveaux d'exigence en 2020. Ainsi, la RE 2020 a vocation à définir les exigences de performance énergétique et environnementale qui seront applicables à partir du 1er janvier 2022 en commençant par les bâtiments résidentiels, d'enseignement et les bureaux. Par sa mise en œuvre, le Gouvernement poursuit trois grands objectifs : la sobriété énergétique et la « décarbonation » de l'énergie, la « décarbonation » de la phase de construction des nouveaux bâtiments, ainsi que l'amélioration du confort des bâtiments en cas de fortes chaleurs (dit « confort d'été »). Sont ainsi favorisées toutes les solutions thermiques permettant aux bâtiments d'éviter les pics de chaleur par le biais d'une ventilation naturelle, d'une sous-exposition aux rayonnements directs, de l'utilisation des énergies renouvelables, ou encore d'une performance accrue des « enveloppes » des bâtiments. Ces mesures apparaissent d'autant plus nécessaires compte tenu des conséquences du changement climatique.
- 4. En outre, la présente réforme s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale « bascarbone » initiée par le Gouvernement dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et consolidée à la suite de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015. Il en découle la nécessité de diminuer l'utilisation des énergies fossiles, avec une systématisation progressive dans la règlementation de l'utilisation de la chaleur renouvelable. Le ministère de la Transition écologique tient à souligner qu'il s'agira de la première règlementation française, et de l'une des premières mondiales, à intégrer la performance environnementale par une analyse « en cycle de vie » tenant compte d'une vision globale de l'entreprise de construction, depuis la production des matériaux de construction et des équipements de l'édifice jusqu'à leur fin de vie, en passant par le transport et la transformation des matériaux et équipements le composant.
- 5. Ainsi, en termes de performance énergétique, la réforme présentée vise à renforcer significativement la sobriété énergétique des bâtiments, notamment avec la création d'un indicateur dédié d'environ 30 % par rapport à la RT 2012 s'agissant de la « performance de l'enveloppe » de la construction. Il en résulte des surcoûts importants, mais maîtrisés, surcoûts qui ont été concertés avec les entreprises du secteur de la construction, en particulier dans le cadre des travaux du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE). À partir de 2022 pour les maisons individuelles et de 2025 pour les logements collectifs, il sera question de sortir

du système de « gaz naturel », sauf pour les systèmes hybrides les plus performants. Il en va de même pour les systèmes électriques les moins performants dès 2022, en dehors des dispositifs d'appoint. L'application de la RE 2020 est en conséquence de nature à impacter substantiellement les pratiques du secteur de la construction, avec l'objectif d'aller progressivement vers des modes constructifs qui ont moins d'impacts sur le climat avec des solutions bas-carbone favorisant le stockage de ce dernier, tout en encourageant la mixité des matériaux. L'une des évolutions significatives de la RE 2020 par rapport à la RT 2012 est de déterminer les « seuils d'exigence carbone » selon une logique de résultats. Entre 2021 et 2027, une première phase d'appropriation de la nouvelle règlementation par les acteurs est donc prévue par les présents projets de texte.

- 6. Par ailleurs, le ministère de la Transition écologique souligne qu'une visio-conférence a été organisée le 18 février 2021 par la Ministre déléguée auprès de la Ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, avec les acteurs du monde de la construction afin de leur présenter la nouvelle réglementation environnementale 2020. À cette occasion, des ajustements ont été annoncés pour tenir compte du bilan de la concertation menée. Ainsi, les délais d'application ont été assouplis, les exigences initiales étant apparues trop strictes dans les zones chaudes notamment, ou pour les petits bâtiments. Les obligations imposées seront ainsi progressives avec des dates d'entrée en vigueur différées respectivement aux 1er janvier 2022, 2025, 2028 et 2031. Pour faciliter la mise en œuvre de la réforme, des permis de construire pour des maisons individuelles chauffées au gaz pourront encore être obtenus jusqu'à fin 2023 lorsqu'un permis d'aménager prévoyant une desserte en gaz a déjà été délivré. Un régime spécifique sera également prévu pour encourager le développement des réseaux de chaleur, qui constitue un enjeu stratégique de la politique nationale de « décarbonation » du chauffage des bâtiments. Enfin, des ajustements concernant les seuils de l'impact carbone de la construction ont été présentés, qui, tout en conservant une pleine cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone, permettront d'assurer qu'à l'horizon 2031 (dernier jalon fixé par la RE2020), des modes constructifs variés auront leur place et que, sous réserve de leurs engagements de « décarbonation », tous les matériaux continueront d'être utilisés selon leurs atouts respectifs.
- 7. En complément du projet de décret qui fixe le cadre général applicable aux bâtiments d'habitation, de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire en France métropolitaine, sont également présentés au CNEN deux projets d'arrêté qui ont vocation à compléter ce dernier sur le plan technique. Le premier fixe la méthode de calcul des performances énergétiques et environnementales pour l'ensemble des catégories de bâtiment concernées. Il définit ainsi les règles générales applicables pour le calcul de la performance énergétique (annexe I), les règles de calcul de la performance énergétique découlant de la méthode de calcul dite « Th-BCE 2020 » (annexe II), ainsi que les règles « Th-Bat 2020 », permettant de déterminer les données d'entrée aux calculs de la performance énergétique du bâtiment pour le calcul réglementaire (annexe III). Le second projet d'arrêté précise les modalités d'application du projet de décret en définissant les exigences de résultats et de moyen associées à la RE2020 pour les maisons individuelles et les logements collectifs, ainsi que les conditions d'adaptation de ces dispositions. Le ministère rapporteur fait valoir que des discussions auront ultérieurement lieu s'agissant des bâtiments à usage de bureau et d'enseignement en associant les différents acteurs. Les projets de texte seront également examinés par le CNEN dans les prochaines semaines.
- 8. Enfin, s'agissant des impacts techniques et financiers, le ministère rapporteur souligne qu'un travail fin d'évaluation a été mené avec le recours à l'expertise publique, avec notamment le concours du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), mais également privée par l'intermédiaire de bureaux d'études. Il a ainsi été procédé à une évaluation des surcoûts quasi-systématique qui a permis de déterminer, dès à présent, des ordres de grandeur. Ainsi, entre 2022 et 2024, le surcoût pour les bâtiments d'habitation neufs est estimé entre 3 % et 5 % du

coût global, puis entre 6 % et 9 % entre 2025 et 2030.

9. S'agissant plus spécifiquement des collectivités territoriales, deux segments du parc immobilier ont été identifiés. Concernant les logements sociaux, sur le flux de construction, l'augmentation annuelle des coûts est estimée à environ 130 millions d'euros entre 2022 et 2024, et 260 millions d'euros entre 2025 et 2027, et ce pour respectivement 3,6 millions d'euros et 7 millions d'euros d'économies d'énergie. Pour les entreprises publiques locales, le surcoût est estimé à environ 36 millions d'euros puis 87 millions d'euros sur les mêmes périodes, avec respectivement 850 000 euros et 1,1 million d'euros d'économies.

- Sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement

- 10. Le collège des élus se montre unanimement favorable aux objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de la réforme de la règlementation environnementale, en particulier en matière de réduction de l'empreinte environnementale, ou d'amélioration de la qualité et du confort des bâtiments. Il s'interroge toutefois sur la cohérence de la politique nationale tant en matière de construction qu'en matière énergétique.
- 11. Sur le plan de la politique énergétique, les membres élus du CNEN s'inquiètent quant à la viabilité sur le plan économique de la gestion des réseaux de gaz et d'électricité compte tenu des objectifs de diminution progressive d'utilisation de ces ressources. En particulier, en cas de déséquilibre économique, la gestion de ces réseaux pourrait être « rétrocédée » aux collectivités territoriales qui en sont propriétaires. Par ailleurs, ils relèvent que des millions ont été investis par le Gouvernement pour le développement de la méthanisation. Il importe en conséquence de conserver les réseaux de distribution de gaz existants, en matière de raccordement, afin de garantir la bonne utilisation de cette ressource en voie de développement.
- 12. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les projets de texte ne concernent que les constructions nouvelles, et donc pas la majorité des consommations de gaz et d'électricité. En conséquence, il n'y aura pas de bouleversement substantiel de l'équilibre économique afférent à ces réseaux. Par ailleurs, la concertation avec l'ensemble des acteurs a permis d'acter l'assouplissement de certaines dispositions, notamment s'agissant du raccordement des maisons individuelles au réseau de gaz ou du développement des réseaux de chaleur. De plus, s'agissant de la méthanisation, le ministère rapporteur fait valoir que la discussion est toujours ouverte sur ses débouchés, notamment dans le cadre des débats au Parlement sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Il souligne que deux visions peuvent être adoptées, la première vision étant de favoriser la priorisation de ces ressources vers des usages pour lesquels il n'est pas possible d'utiliser d'autres ressources. On peut notamment penser aux transports ou à l'industrie. L'autre vision, c'est d'utiliser la règlementation pour favoriser la production de biogaz. Des amendements en ce sens ont d'ailleurs été déposés.
- 13. Sur le plan de la politique de construction, le collège des élus craint que la présente réforme ne creuse le retard pris pour la construction de nouveaux logements, en particulier sociaux, notamment dans les territoires soumis à une forte demande sur le plan immobilier. A minima ces mesures ralentiront les projets de construction eu égard aux investissements supplémentaires nécessaires qui seront décuplés compte tenu des nouvelles obligations imposées, voire conduiront à l'abandon de certains projets jugés trop coûteux. Or, il convient de tenir compte dans la mise en œuvre de ces politiques des risques de fracture sociale, liés notamment à l'éloignement travail-domicile, ces sujets pouvant d'ailleurs avoir un impact sur les modes de transport et donc, in fine, sur les émissions de gaz à effet de serre.
- 14. De manière plus générale, et sans remettre en cause la qualité du travail mené sur le plan technique par le ministère de la Transition écologique au regard des mois de

concertation dédiés à la construction de cette nouvelle règlementation, les représentants des élus ont le sentiment que la mise en œuvre de la présente réforme constitue l'une des nombreuses illustrations de la verticalité des relations État-collectivités territoriales. Or, une telle démarche conduit trop souvent à considérer les collectivités territoriales comme de simples exécutants des grandes politiques nationales. A minima, il serait nécessaire que le Gouvernement prévoit des mesures d'accompagnement dédiées pour faciliter la mise en œuvre de cette nouvelle règlementation par les services décentralisés.

- Sur les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales

- 15. Le collège des élus s'interroge sur la proportionnalité des obligations imposées par les projets de texte soumis à l'examen du CNEN, d'autant qu'aucun dispositif financier dédié d'accompagnement n'a pour l'heure été annoncé par le ministère de la Transition écologique. Si les collectivités territoriales, et plus particulièrement le bloc communal, disposent de certains outils d'accompagnement, ils n'apparaissent pas suffisants face à l'ampleur des surcoûts annoncés par rapport aux économies estimées.
- 16. Tout d'abord, les représentants des élus s'inquiètent des estimations opérées par le ministère rapporteur, avec des économies très faibles proportionnellement à court et moyen termes par rapport aux dépenses engagées. Ainsi, s'agissant des logements sociaux, sujet sensible pour les collectivités territoriales, ils constatent que les économies d'énergie sont chiffrées annuellement à 3,6 millions d'euros pour 131 millions d'euros de coûts sur la période 2022-2024. Ce rapport n'apparaît pas plus avantageux sur la période suivante, 2025 à 2027, avec un surcoût estimé à 262 millions d'euros pour 7 millions d'économies d'énergie.
- 17. Par ailleurs, les membres élus du CNEN estiment que ces surcoûts seront d'autant plus difficiles à supporter pour les collectivités territoriales qu'elles engagent déjà actuellement des dépenses très importantes pour la rénovation des bâtiments existants, notamment scolaires. Ces financements sont amenés à peser fortement sur les budgets locaux, a fortiori compte tenu du vieillissement du parc immobilier. Or, de nombreuses collectivités attendent déjà des réponses à leurs demandes d'aide au financement, notamment dans le cadre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et du plan de relance de 100 milliards annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020. En effet, dans le cadre de France Relance, le Gouvernement a décidé d'ouvrir une nouvelle enveloppe de 950 millions d'euros afin de financer les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics des collectivités territoriales. Or, il semblerait que les petites et moyennes collectivités aient peu bénéficié de ces aides à ce stade. Afin de dégager des marges de manœuvre sur le plan financier, il importerait en conséquence que le Gouvernement adopte une vision plus globale de la politique nationale menée en matière de construction. En l'absence d'outils financiers suffisants, certains représentants des élus font valoir que les dispositions réglementaires en vigueur, ou à venir, ne pourront être pleinement appliquées.
- 18. Le ministère de la Transition écologique rappelle, tout d'abord, que les présents projets de texte n'ont vocation à s'appliquer qu'aux bâtiments neufs, et non aux bâtiments existants. Or, les aides, notamment de l'État, sont distinctes s'agissant de ces deux types de constructions avec respectivement des dispositifs tels que « Ma prime Renov' » pour les bâtiments existants ou « PINEL » pour les nouveaux bâtiments. S'agissant des coûts substantiels induits par la réforme, le ministère souligne être conscient tant des difficultés de financement que des faibles taux de retour sur les investissements annoncés à court et moyen termes. Toutefois, il relève que ces estimations n'ont pas vocation à rendre compte de la rentabilité globale de la règlementation, notamment en ce qu'elles ne tiennent pas compte de l'ensemble des externalités positives induites sur le plan environnemental, en particulier en termes de souveraineté énergétique de la France. Si la réforme a un impact financier substantiel, et nécessitera une adaptation des industries et des professions à ces nouvelles contraintes, cette situation sera propice à l'innovation et donc à la compétitivité des

entreprises françaises, avec la création de nouveaux emplois qualifiés, qui constitueront une véritable « vitrine » à l'international. Enfin, s'agissant des bailleurs sociaux, le ministère fait valoir qu'une concertation approfondie a été menée pour l'élaboration des présents projets de texte, notamment dans le cadre des travaux du CSCEE.

- 19. Sur ce dernier point, les représentants des élus tiennent à rappeler que cet accord des bailleurs sociaux est à relativiser dans la mesure où ce sont les collectivités territoriales qui garantissent tous les emprunts du secteur du logement social en dernier ressort, y compris ceux contractés par les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (HLM).
- 20. De plus, compte tenu des surcoûts évalués, le collège des élus émet des craintes quant au maintien de l'équilibre sur le plan économique du pacte propriétaires-locataires. Il estime qu'il convient de s'interroger sur les modalités de répartition des économies d'énergie entre locataires et bailleurs. Les factures d'énergie seront à la baisse pour le locataire alors que le bailleur, qui aura effectué des dépenses supplémentaires importantes, n'aura pas de retour direct sur investissement, à moins d'augmenter le loyer. Ces gains doivent pouvoir profiter aux deux parties au risque de décourager les futurs promoteurs immobiliers privés, comme publics, dans le lancement de nouveaux projets.
- 21. Enfin, au regard du champ d'application des projets de texte présentés qui ne constituent qu'une partie de la réforme, les représentants des élus, et en particulier des régions, estiment ne pas être en mesure à ce stade d'appréhender l'intégralité des conséquences relatives à sa mise en œuvre, notamment s'agissant du parc tertiaire et des bâtiments scolaires pour lesquels il existe un « angle mort » à ce stade.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 15 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 5 membres représentant l'Etat.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur les projets de norme susvisés qui lui sont 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



Séance du 1er avril 2021

Délibération n° 21-04-01-02503

Projet de décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse

(Urgence)

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2224-7, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 211-1, L. 211-3, L. 213-7 et L. 214-3;

Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

Vu la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, notamment son article 116 ;

Vu la circulaire du 30 juin 2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et de gestion collective des prélèvements d'irrigation ;

Vu l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau ;

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 rapport n° 011865-01 de mai 2018 de la Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse ;

Vu le rapport n° 012985-01 de décembre 2019 rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable consacré au retour d'expérience sur la gestion de la sécheresse 2019 dans le domaine de l'eau :

Vu le rapport n° 13017-01 d'août 2020 rendu conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux consacré au bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation ;

Vu le projet de décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse ;

Vu la saisine en urgence opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 25 mars 2021 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 25 mars 2021 ;

Sur le rapport de Mme Claire-Cécile GARNIER, cheffe du bureau de la ressource en eau, des milieux aquatiques et de la pêche en eau douce, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique.

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

- 1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet de décret s'inscrit dans la lignée de la réforme du processus de gestion quantitative de l'eau opérée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Cette loi a instauré une politique et une réglementation adaptée à la résorption des équilibres quantitatifs. Elle a notamment institué une gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation avec la mise en place d'organismes uniques de gestion collective (OUGC), lesquels sont chargés de porter une demande d'autorisation unique de prélèvement (AUP) pour tous les irrigants d'un périmètre qui se décline individuellement dans un plan annuel de répartition homologué par le préfet. Cette gestion collective est notamment mise en place dans les zones de répartition des eaux ou dans des bassins en déséquilibre quantitatif identifiés dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). En outre, une circulaire du 30 juin 2008, visant à faciliter la mise en place de cette réforme, a posé le principe de l'évaluation des « volumes prélevables » pour tous les usages sur un bassin versant en déséquilibre quantitatif. L'objectif est ainsi de fixer des niveaux d'autorisation de « prélèvement tous usages » équilibrés au regard de la disponibilité de la ressource en eau, notamment sur la période d'étiage. Ces études sont portées par les commissions locales de l'eau (CLE) dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ou, à défaut, par les services de l'État et les agences de l'eau.
- 2. Le ministère porteur souligne que le présent projet de décret intervient dans un contexte général d'événements et de rapports marquants relatifs à la gestion quantitative de l'eau, tant structurelle (gestion équilibrée et durable) que conjoncturelle (gestion des sécheresses), survenus depuis l'été 2017. En premier lieu, une communication interministérielle du 9 août 2017 a appelé à la sobriété et à la concertation sur ces questions. En deuxième lieu, une instruction du 7 mai 2019 a été élaborée à la suite de la publication du rapport de la cellule d'expertise conduite par le préfet Pierre-Étienne BISCH relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, dont l'objet était notamment d'analyser les motifs de blocage des projets de retenue. Cette instruction vise principalement à cadrer la mise en place de projets de territoires sur la gestion de l'eau (PTGE). En troisième lieu, la deuxième séquence des assises de l'eau organisée entre novembre 2018 et juillet 2019, consacrée au changement climatique et à la ressource en eau, porte des engagements d'économies d'eau et de mises en œuvre de solutions fondées sur la nature. En quatrième lieu, ont été rendus en 2019 et 2020 deux rapports du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le premier consacré au retour d'expérience sur la gestion de la sécheresse 2019 dans le domaine de l'eau, l'autre au bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective des prélèvement d'eau pour l'irrigation. En dernier lieu, le ministère rapporteur souligne que l'annulation, en 2019 et 2020, de plusieurs autorisations uniques de prélèvement pour l'irrigation a confirmé la nécessité de sécuriser juridiquement la procédure, conformément aux demandes formulées par la profession agricole.
- 3. Le ministère rapporteur indique que le projet de décret propose d'encadrer la réalisation des études d'évaluation de « volumes prélevables » pour les usages dans les milieux naturels sur des bassins en déséquilibre. Le texte fixe les grands objectifs des évaluations, le rôle de chacun des acteurs, notamment s'agissant du portage des études, ainsi que les grands principes méthodologiques applicables pour la conduite de ces dernières.

- 4. Au regard de la compétence du CNEN telle que définie par l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le ministère rapporteur tient en particulier à insister sur les dispositions de l'article 8 du projet de décret. Ce dernier propose de compléter la section 2 du chapitre 4 du titre II du livre II du CGCT en introduisant un nouvel article R. 2224-5-4 qui vient définir la compétence facultative du service public d'eau et d'assainissement relevant du bloc communal en matière de participation à la gestion « équilibrée et durable de la ressource », avec notamment la possibilité de mettre en œuvre les mesures y contribuant. Cette faculté, ouverte en application de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, devra être mise en œuvre avec les autres acteurs contribuant déjà à la gestion équilibrée et durable de la ressource ou susceptibles d'y contribuer.
- 5. Par ailleurs, l'article 3 du projet de décret, qui vise à encadrer la réalisation d'études d'évaluation de « volumes prélevables » pour les usages dans les milieux naturels en période de basses eaux sur des bassins en déséquilibre, est également susceptible d'intéresser particulièrement les collectivités territoriales compte tenu de la place faite aux commissions locales de l'eau et aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) dans le portage de ces évaluations. S'agissant du fonctionnement des commissions locales, le projet de décret reprend majoritairement les dispositions de la circulaire du 30 juin 2008 tout en renforçant la coordination des acteurs en élargissant leur composition. En effet, en matière d'évaluation des « volumes prélevables », les commissions locales de l'eau ont déjà la possibilité de porter ces études en fonction de leurs moyens, notamment financiers. Le projet de texte prévoit ainsi qu'« à défaut de commission locale de l'eau sur le périmètre adapté ou d'incapacité technique ou financière de celle-ci à porter de telles études, ces dernières ainsi que la répartition des volumes peuvent être prises en charge par un [EPTB] ou tout autre groupement de collectivités territoriales compétent à l'échelle concernée ». À noter qu'en la matière le projet de décret n'entraînera pas d'obligations nouvelles de financement, y compris pour les EPTB pour lesquels le texte n'ouvre qu'une possibilité de prise en charge de l'organisation de ces études.
- 6. Au-delà de ces dispositions, le projet de texte vise, d'une part, à renforcer l'encadrement des évaluations sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin, et, d'autre part, à clarifier et à simplifier le régime qui leur est applicable.
- 7. Tout d'abord, la compétence du préfet coordonnateur de bassin est substantiellement renforcée, notamment s'agissant du cadrage et du portage des études d'évaluation des volumes prélevables, ainsi que de l'approbation de leur répartition entre usages. Le ministère rapporteur fait valoir que l'une des innovations du projet de décret est que les résultats des études, de même que la répartition des volumes entre les grands usages, seront désormais arrêtés officiellement par le préfet coordonnateur de bassin. Cette réforme est de nature à permettre une harmonisation au niveau du bassin versant. L'article 3 vise ainsi à donner une valeur plus importante aux résultats de ces études sans générer, en lui-même, une augmentation du nombre d'études à réviser ou à réaliser.
- 8. Ensuite, l'article 2 a pour objet d'améliorer le contenu du dossier de demande et de l'arrêté d'autorisation unique de prélèvement prévue pour la gestion collective de l'irrigation en répondant aux insuffisances et aux incompréhensions signalées par le juge dans les annulations effectuées en 2019 et 2020. De plus, l'article 5 simplifie le classement de bassins en zone de répartition des eaux où des exigences renforcées dans la gestion des prélèvements sont applicables en unifiant la compétence au seul niveau du préfet coordonnateur de bassin. L'article 7 renforce, quant à lui, le statut de prescriptions annuelles, en matière de police de l'eau, du plan annuel de répartition qui fixe pour chaque irrigant le volume et les modalités de prélèvement. L'objectif est d'en accélérer l'établissement en cohérence avec la temporalité des campagnes d'irrigation. Enfin, l'article 4 renforce l'encadrement et l'harmonisation à l'échelle du bassin et du département de la gestion de crise sécheresse dans les zones d'alerte ainsi que la

célérité des décisions de restriction afin de renforcer l'efficacité et l'équité de ces dernières.

- Sur les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales

- 9. Les membres élus du CNEN prennent acte de la confirmation apportée par le ministère de la Transition écologique que le présent projet de décret n'aura que des impacts techniques et financiers limités pour les collectivités territoriales, celui-ci ne bouleversant pas substantiellement leur rôle en matière de gestion quantitative de l'eau. Ils relèvent, en particulier, que l'article 8 ne fait qu'ouvrir un droit de participation au profit des services publics d'eau et d'assainissement en matière de portage des études d'évaluation de « volumes prélevables ».
- 10. Par ailleurs, le collège des élus encourage la démarche exposée par le ministère de la Transition écologique dans la fiche d'impact transmise visant à élaborer un guide d'application de la présente réforme en collaboration étroite avec les représentants des collectivités territoriales, en particulier l'Association nationale des élus des bassins (ANEB) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Cette démarche s'inscrit dans la lignée de l'importante concertation préalable entreprise depuis 2019 par le ministère de la Transition écologique avec l'ensemble des acteurs du secteur, en particulier avec les représentants du secteur agricole, au travers du Comité national de l'eau, de groupes de travail ad hoc ou de la consultation du public ouverte entre le 21 janvier et le 11 février 2021.

Article 1er : 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



Séance du 1er avril 2021

Délibération n° 21-04-01-02486

Projet de décret portant attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé

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

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

Vu la décision n° 36851 du Conseil d'État en date du 23 avril 1982 ;

Vu le décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 modifié relatif aux indices de la fonction publique ;

Vu le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires des collectivités territoriales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

Vu le décret n° 91-769 du 2 août 1991 instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation, notamment son article 1^{er} ;

Vu le décret n° 2020-1598 du 16 décembre 2020 portant relèvement du salaire minimum de croissance :

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 décret portant attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé :

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

Sur le rapport de M. Karim TOUAT, adjoint au chef de bureau des statuts particuliers et des parcours de carrière, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, au ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de texte

- 1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret vise à relever les grilles indiciaires applicables à certains agents relevant des trois fonctions publiques, essentiellement de catégorie C, dont le traitement est désormais à un niveau inférieur au montant du salaire minimum de croissance (SMIC), et ce à la suite de la revalorisation de ce dernier de 0,99 % au 1^{er} janvier 2021 (soit 1 554,58 euros bruts mensuels). Le barème A annexé au décret du 23 décembre 1982 relatif aux indices de la fonction publique est ainsi modifié.
- 2. Cette mesure, applicable au 1^{er} avril 2021, consiste ainsi à attribuer des points d'indice différenciés aux agents concernés, soit deux points pour les indices majorés compris entre 330 et 333, et un point pour les indices majorés 334 et 335. Les indices majorés 330 et 331 étant les seuls sous le SMIC, une telle évolution a été privilégiée afin d'éviter une trop forte stagnation des rémunérations pendant les premières années de la carrière.

- Sur l'attractivité des métiers de la fonction publique territoriale

- 3. Les représentants des élus, bien qu'unanimement favorables à l'objectif poursuivi par le Gouvernement, estiment toutefois que la répartition différenciée des points d'indice telle que déterminée par le projet d'annexe soumis ne suffira pas à éviter un tassement des rémunérations et un plafonnement rapide des carrières des agents de catégorie C, d'autant que ces derniers sont largement représentés au sein de la fonction publique territoriale.
- 4. Par ailleurs, au-delà du présent projet de décret, le collège des élus souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le déclin chronique de l'attractivité des métiers de la fonction publique territoriale, et estime qu'une réflexion plus large doit être impérativement menée en lien avec les employeurs publics sur les carrières et leur rémunération.

- Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales

5. Le collège des élus prend acte que la mise en œuvre de la présente réforme induira un surcoût annuel net estimé à 15,7 millions d'euros pour les collectivités territoriales. En effet, si l'impact financier brut de la mesure est évalué à 33 millions d'euros, la modification des grilles indiciaires permettra d'éviter le versement, pour les agents concernés, de l'indemnité différentielle due sur le fondement du décret du 2 août 1991. Cette indemnité est égale à la différence entre le montant brut mensuel du SMIC et le montant brut mensuel du traitement indiciaire des bénéficiaires. Le surcoût de la présente mesure est donc lié au différentiel de cotisations sociales entre les deux dispositifs, mais surtout à l'extension du nombre de bénéficiaires, l'attribution de points d'indice majoré concernant les cinq premiers échelons de la grille alors que l'écart au SMIC ne concerne que les deux premiers échelons. Cette évolution bénéficiera à 175 181 agents territoriaux parmi lesquels 74 616 percevaient une indemnité différentielle au 1^{er} janvier 2021 (pour un coût total de 17,3 millions d'euros hors pensions).

Article 1^{er} : 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



Séance du 1er avril 2021

Délibération n° 21-04-01-02504

Projet de décret relatif à la gestion et l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs

(Urgence)

Vu le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, modifiée par la directive 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016, et notamment ses articles 1^{er}, 2, 3, 13, 27 et 31, ainsi que son annexe II ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment le chapitre l^{er} du titre l^{er}, les chapitres l^{er}, l^{er} bis et III du titre II et le titre III du livre l^{er} de la deuxième partie de la partie législative ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, notamment son article 4 ;

Vu le décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 modifié relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu le décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 modifié relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 modifié relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à

l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires ;

Vu le décret n° 2019-1588 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et portant diverses dispositions relatives à la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports ;

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° 20-10-08-00000 du CNEN en date du 8 octobre 2020 portant notamment sur le projet de décret relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu le projet de décret relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu la demande d'inscription en urgence présentée par le Secrétariat général du Gouvernement le 26 mars 2021 ;

Vu l'accusé de réception délivré le 28 mars 2021 par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes.

Considérant ce qui suit :

- Sur les conditions d'examen du projet de décret

- 1. Les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour ne font pas l'objet d'une présentation par les ministères prescripteurs devant les membres du CNEN.
- 2. En l'espèce, le collège des élus, étant suffisamment informé, a estimé qu'il n'était pas nécessaire de convoquer les représentants du ministère de la Transition écologique afin qu'ils exposent les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales induits par le projet de décret soumis. La présente délibération vise donc exclusivement à rendre compte de l'avis des représentants des régions, et ce à la demande expresse de ces derniers.

Sur l'objet du projet de texte

3. Le présent projet de décret, pris en application de l'article L. 2121-17-4 du code des transports créé par l'article 4 de l'ordonnance du 12 décembre 2018, vise à définir les prestations pouvant être reprises par une autorité organisatrice de transport (AOT), ainsi que les gares éligibles au dispositif, y compris dans le cas où les services de transport sont organisés par une autre AOT que celle administrativement compétente (articles 1 à 3). Il indique également les modalités de mise en œuvre du dispositif, et notamment le contenu et délais de conventionnement entre l'AOT et le gestionnaire des gares (articles 4 à 8). Enfin, il établit des dispositions transitoires relatives aux conventions d'exploitation conclues avec SNCF Voyageurs en vertu de son monopole avant le 25 décembre 2023, ainsi qu'aux contrats de service public dont les procédures de mise en concurrence ont déjà été engagées par les régions (articles 9 à 11).

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

4. Les représentants des régions souhaitent saluer la concertation approfondie menée par le ministère de la Transition écologique avec les associations nationales d'élus en amont de l'examen du projet de texte par le CNEN, ces échanges préalables ayant permis d'aboutir à une rédaction relativement consensuelle. S'ils se réjouissent, dans l'ensemble, des modifications apportées à l'issue de la concertation, ils relèvent toutefois qu'elles répondent principalement à des sollicitations provenant de l'Autorité de régulation des transports (ART).

- Sur le champ d'application du projet de décret

5. Les membres élus du CNEN s'interrogent sur la mise en œuvre du dispositif et, en particulier, sur son champ d'application tel que prévu par le projet de texte. En effet, ce périmètre pourrait se poser en contradiction avec les objectifs stratégiques des régions fixés en matière d'ouverture à la concurrence, de lignes de desserte fine du territoire, ou encore de gouvernance territoriale dans le cadre fixé par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Article 1^{er} : 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,

mani rambon

Alain LAMBERT



Séance du 1er avril 2021

Délibération commune n° 21-04-01-00000 portant sur les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour

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

Considérant ce qui suit :

- 1. Les membres du CNEN tiennent à respecter la volonté du législateur qui fait obligation au Gouvernement, conformément à l'article L. 1212-2 du CGCT, de saisir le Conseil de l'ensemble des projets de texte, législatifs ou réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, pour évaluer leurs impacts techniques et financiers et informer l'ensemble des représentants des collectivités territoriales des réformes à venir.
- 2. La saisine du CNEN est requise pour engager les échanges avec les associations nationales représentatives des élus locaux afin de déterminer les textes nécessitant une présentation et un débat contradictoire avec le ministère prescripteur de la norme nouvelle et leur inscription en section I de l'ordre du jour.
- 3. Les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour, ne présentant pas de difficultés particulières d'application pour les collectivités territoriales au regard des impacts techniques et financiers renseignés dans les fiches d'impact, ne font pas l'objet d'une présentation par les ministères prescripteurs en séance.

Article 1er : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur les projets de texte suivants qui lui sont soumis :

- Arrêté relatif à la protection des réseaux d'adduction et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine contre les pollutions par retours d'eau (21-04-01-02491) ;
- Décret relatif aux conditions de réalisation des interruptions volontaires de grossesse instrumentales en centré de santé (21-04-01-02487);
- Décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (21-04-01-02494);
- Décret relatif aux bilans d'émission de gaz à effet de serre (21-04-01-02493);
- Décret modifiant des dispositions relatives aux sols pollués et à la cessation d'activité des installations classées pour la protection de l'environnement (21-04-01-02499);

- Décret relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par le service interne de sécurité de la SNCF et par le service interne de sécurité de la Régie autonome des transports parisiens (21-04-01-02501);
- Décret recodifiant la partie réglementaire du livre ler du code de la construction et de l'habitation et fixant les conditions de mise en œuvre de solutions d'effet équivalent telles que définies dans l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre ler du code de la construction et de l'habitation (21-04-01-02484);
- Décret portant diverses mesures relatives aux échanges électroniques en matière de formalité d'urbanisme (21-04-01-02495);
- Arrêté relatif aux modalités de mise en œuvre des téléprocédures et à la plateforme de partage et d'échange pour le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme (21-04-01-02496);
- Décret portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles (21-04-01-02500);
- Décret relatif au taux maximal de subvention accordée aux établissements de spectacles cinématographiques par une ou plusieurs collectivités territoriales (21-04-01-02492);
- Décret portant adaptation temporaire d'épreuves de certains concours de la fonction publique territoriale en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-1694 du 24 décembre 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 (21-04-01-02498);
- Décret relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales (21-04-01-02502);
- Décret portant revalorisation du revenu de solidarité en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miguelon (21-04-01-02497).

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