



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02261

Projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche 2021-2030
(article 23)

Vu la Constitution, notamment son article 34 ;

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

Vu le code la recherche ;

Vu le code la santé publique, notamment ses articles L. 6142-5 et L. 6142-13 ;

Vu le décret n° 2006-1355 du 7 novembre 2006 relatif au comité de la recherche en matière biomédicale et de santé publique et modifiant le code de la santé publique ;

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

Vu le projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche 2021-2030 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 juin 2020 ;

Sur le rapport de M. Noël LUCAS, adjoint au chef de bureau de l'innovation et de la recherche clinique, 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 loi

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de loi vise à accroître les moyens de la recherche pour les années 2021 à 2030 afin que des stratégies plus fiables de prévention, de traitements ou de soins puissent être développées, et à renforcer la performance du système de santé français. Ce projet de loi s'inscrit directement dans la lignée de la stratégie dite « de Lisbonne » élaborée lors du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 visant à faire de l'Union européenne dès 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Un objectif d'investissement d'au moins 3 % du PIB de l'Union européenne avait alors été fixé en matière de recherche, repris dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » visant à permettre « une croissance intelligente, durable et inclusive », adoptée par le Conseil européen du 17 juin 2010. Alors que cet objectif n'est pour l'heure pas complètement atteint au niveau des Etats membres de l'Union européenne, le Gouvernement a estimé nécessaire, au regard du contexte actuel et

futur porteur de forts enjeux climatiques, énergétiques et numériques, de réorganiser le système de recherche publique et privé, afin de favoriser de nouvelles découvertes scientifiques et technologiques, sources de progrès économique et social, de rayonnement et de développement pour la France.

2. Afin de garantir l'excellence du système de recherche français, il est apparu nécessaire de renforcer le pilotage de la recherche appliquée en modernisant les instances de coordination sur le territoire. Conformément à l'article L. 6142-13 du code de la santé publique, un comité de la recherche en matière biomédicale et de santé publique (CRBSP) existe dans chaque centre hospitalier et universitaire (CHU). Il a pour mission de définir la politique de développement de la recherche hospitalière et universitaire, de veiller à l'ajustement des stratégies ainsi que de leur mise en œuvre. Ce comité est consulté notamment sur les conditions dans lesquelles l'établissement organise sa politique de recherche, et ce conjointement avec les universités, les établissements publics scientifiques et technologiques et les organismes de recherche ayant passé une convention d'association au fonctionnement du CHU, en application de l'article L. 6142-5 du code de la santé publique. Toutefois, il a été estimé que ce comité ne pouvait pas pleinement remplir le rôle qui lui avait été assigné par le législateur, en particulier au regard de sa composition trop restreinte. En effet, l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2006 dispose que le CRBSP est composé de douze membres qualifiés dans le domaine de la recherche. Il comprend ainsi respectivement quatre représentants du CHU, de l'Université et des organismes de recherche associés. La non inclusion au sein du CRBSP d'un certain nombre d'acteurs de la recherche en santé tels que les autres établissements de santé, les professionnels de santé libéraux, ou encore les collectivités, a limité l'efficacité du pilotage de la politique de recherche en santé et sa diffusion à l'échelle territoriale dans une logique partenariale.
3. L'article 23 du projet de loi vise en conséquence à renforcer et à étendre les missions du CRBSP qui deviendrait le comité territorial de la recherche en santé (CTRS). Sa composition serait alors élargie pour mieux prendre en compte la dimension territoriale de cette politique en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs d'un bassin de population correspondant à la zone géographique du CHU. Seraient ainsi notamment représentés au sein de ce comité les autres établissements de santé, quel que soit leur statut, les professionnels de santé libéraux, l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA), en plus de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) déjà représenté, les agences régionales de santé (ARS) ou encore les collectivités territoriales. Ce nouveau dispositif a ainsi vocation à confirmer le rôle du CHU dans la mise en œuvre de la politique territoriale de recherche clinique et de recherche en soins primaires, en permettant en son sein la discussion, la coordination et la co-construction de cette politique.

- **Sur le champ de compétences du CNEN**

4. Conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CNEN est saisi de l'ensemble des projets de texte, qu'ils soient législatifs ou réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales.
5. En l'espèce, le collège des élus prend acte que la présente saisine par le Gouvernement ne concerne que l'article 23 du projet de loi, les autres dispositions n'entrant pas dans le champ de compétences défini par le législateur.

- **Sur les objectifs poursuivis et la méthode employée par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi**

6. Le collège représentant les élus tient à souligner l'effort de concertation entrepris par le ministère des Solidarités et de la Santé avec les associations nationales représentatives des élus locaux pour l'élaboration de ce projet de loi, et ce en amont

de la séance du CNEN. Par ailleurs, il salue unanimement l'objectif poursuivi par le Gouvernement de permettre une meilleure articulation de la politique de recherche, par le renforcement de la coordination territoriale autour de chaque CHU, notamment en intégrant des représentants des collectivités territoriales au sein du nouveau CTRS. Ce dispositif est de nature à permettre aux élus locaux de prendre leur part de responsabilité dans la conduite de ces politiques.

7. Les membres élus du CNEN seront particulièrement attentifs au projet de décret d'application qui sera élaboré ultérieurement par le ministère des Solidarités et de la Santé, et qui précisera notamment la composition du nouveau comité, se substituant ainsi au décret du 7 novembre 2006 relatif au comité de la recherche en matière biomédicale et de santé publique et modifiant le code de la santé publique. A cet égard, il estime qu'un pouvoir réel pourrait être attribué aux représentants des collectivités territoriales, qui, compte tenu de l'expérience acquise en particulier au cours de la présente crise sanitaire, sont d'autant plus légitimes à intervenir dans le champ de la santé.

Article 1 : 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



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02268

Projet de décret relatif aux modalités de prise en compte du dédommagement perçu par les aidants familiaux, de la prestation de compensation et de l'allocation journalière du proche aidant dans le calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1211-4-1, L. 1212-2, L. 1614-2, L. 1614-3, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 262-3, L. 542-6, R. 245-7 et R. 262-11 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 168-8, L. 842-4, R. 844-1 et R. 844-5 ;

Vu la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, notamment son article 94 ;

Vu la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, notamment son article 68 ;

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

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

Vu le projet de décret relatif aux modalités de prise en compte du dédommagement perçu par les aidants familiaux, de la prestation de compensation et de l'allocation journalière du proche aidant dans le calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 12 juin 2020 ;

Sur le rapport de M. Jean DHÉROT, adjoint au chef de bureau des *minima* sociaux, à la direction générale de la cohésion sociale, au ministère des Solidarités et de la Santé.

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de texte s'inscrit dans le cadre de la stratégie de mobilisation et de soutien en faveur des proches aidants 2020-2022 exposée par le Gouvernement le 23 octobre 2019, afin de permettre le cumul du revenu de solidarité active (RSA) avec le dédommagement perçu par les aidants familiaux tel que défini à l'article R. 245-7 du code de l'action sociale et des familles

(CASF) et avec l'allocation journalière du proche aidant (AJPA) versée au titre du congé « proche aidant » créé par l'article 68 de la loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020. Ces ressources, seront en conséquence exclues du calcul du RSA, induisant une augmentation du reste à charge pour les départements. Dans la même logique, le projet de texte vise également à exclure ces mêmes ressources, qui ne seront plus considérées comme un revenu, du calcul de la prime d'activité versée par la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou la Mutualité sociale agricole (MSA).

2. Le projet de texte vise à mettre en œuvre ces orientations, d'une part, en excluant du calcul du RSA les sommes perçues au titre du dédommagement par l'aidant familial, l'article 1^{er} modifiant ainsi l'article R. 262-11 du CASF. D'autre part, ces sommes ne seront plus assimilées à un revenu d'activité et seront donc également exclues du calcul de la prime d'activité, l'article 1^{er} modifiant en conséquence les articles R. 844-1 et R. 844-5 du code de la sécurité sociale (CSS). Ces dispositions prendront effet pour le calcul des prestations à partir du mois de juin 2020.
3. Parallèlement, l'article 2 du projet de décret exclut du calcul du RSA et de la prime d'activité, l'AJPA prévue à l'article L. 168-8 du CSS. Cette mesure entrera en vigueur à compter de la date fixée par le décret mentionné au V de l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale du 24 décembre 2019, et au plus tard le 30 septembre 2020.
4. Le ministère rapporteur fait valoir que les mesures inscrites dans le présent projet de texte font suite à des demandes formulées notamment par certains départements. A ce titre, il rappelle que le présent projet de texte a fait l'objet d'une concertation avec l'Association des départements de France (ADF) qui n'a pas émis de remarque à ce stade.

- **Sur la compensation par l'État des surcoûts à la charge des départements**

5. Le collège des élus constate que le présent dispositif est constitutif d'une modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée au sens de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ouvrant ainsi droit à compensation au profit des conseils départementaux. En effet, le projet de texte conduit à étendre mécaniquement le nombre de bénéficiaires du RSA, en ouvrant son bénéfice à de nouveaux publics jusqu'alors bénéficiaire d'aides incluses dans le calcul du RSA. Il estime, en conséquence, que cette question outrepassse la compétence du CNEN et relève de celle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) qui est consultée sur les modalités d'évaluation et sur les montants de la compensation des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, conformément à l'article L. 1211-4-1 du CGCT. Les représentants des élus estiment que cette question pourrait être abordée en *sus* des réflexions du Gouvernement sur l'extension du RSA aux jeunes âgés entre 18 et 25 ans.
6. Si le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que la compensation du surcoût généré par l'article 1^{er} du présent projet de texte est envisagée à ce stade en lien avec le ministère de l'Action et des Comptes publics et le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, les membres représentant les élus attendent une confirmation quant au principe de cette compensation et de la consultation de la CCEC. Sans certitude sur ce point, les élus ne peuvent que se prononcer défavorablement sur le présent projet de texte au regard des conséquences financières pour les départements estimées à 15,5 millions d'euros par an au total en année pleine (8,8 millions d'euros de juin à décembre 2020 annoncée en séance), dont 13,3 millions d'euros au titre des sommes perçues par les aidants en charge d'adultes handicapés et 2,2 millions au titre des sommes perçues par les aidants en charge d'enfants handicapés. Les économies pour l'État sont parallèlement évaluées à 9,4 millions d'euros par an compte tenu de l'évolution des modalités de calcul de la prime d'activité.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 7 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 3 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 4 membres représentant l'État.

Article 1er : 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



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02269

Projet de décret précisant les modalités de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile dans le cadre de l'épidémie de Covid-19

Vu la Constitution, notamment ses articles 38 et 72 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, L. 4251-1, L. 4251-4 à L. 4251-6, L. 4251-9, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, notamment ses articles 4 et 11 ;

Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, notamment son article 13 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 modifiée relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 modifiée portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19, notamment son article 5 ;

Vu le décret n° 2019-457 du 15 mai 2019 relatif à la répartition et l'utilisation des crédits mentionnés au IX de l'article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 visant à la préfiguration d'un nouveau modèle de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile ;

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

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

Vu le projet de décret précisant les modalités de financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile dans le cadre de l'épidémie de Covid-19 ;

Vu la saisine en urgence opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 19 juin 2020 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 19 juin 2020 ;

Sur le rapport de M. Antoine MEFFRE, chef de bureau de la prévention de la perte d'autonomie et du parcours de vie des personnes âgées, à la direction générale de la cohésion sociale, au ministère des Solidarités et de la Santé.

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de décret**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret, pris en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, vise à garantir la continuité de l'activité des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), compte tenu des conséquences de la crise sanitaire sur leur fonctionnement. En effet, ces services ont joué un rôle de premier plan dans le cadre de la gestion de l'épidémie et ont dû, pour ce faire, procéder à des réorganisations importantes de leur activité afin de prioriser leurs interventions auprès des publics les plus fragiles, en tenant compte de la diminution de leur capacité d'intervention, notamment en raison de l'arrêt de certains de leurs personnels. Dans la mesure où leur financement par les départements est directement lié au nombre d'heures réalisées, la diminution de leur volume horaire est de nature à les fragiliser durablement sur le plan financier. Ainsi, il reviendra aux conseils départementaux, au regard de leurs compétences en matière d'autorisation et de financement des SAAD, de compenser l'écart de financement lié aux baisses d'activité directement induites par l'épidémie de Covid-19.
2. Cette compensation sera de nature à financer les SAAD, qu'ils soient tarifés ou non par le département, sur la base des heures qui auraient dû être réalisées en temps normal (hors période de crise), conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19. En conséquence, cette garantie de financement n'implique pas en tant que tel de contributions financières supplémentaires des conseils départementaux qui financent déjà l'aide à domicile par le biais de la tarification des SAAD ou de la solvabilisation horaire des personnes accompagnées par ces services, bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou de la prestation de compensation du handicap (PCH).
3. Le projet de texte précise les modalités de la garantie de financement accordée aux SAAD dans le cadre de l'épidémie de Covid-19. Ainsi, l'article 1^{er} fixe les règles de définition de « l'activité prévisionnelle » dont il est tenu compte pour déterminer le montant des financements maintenus en fonction du régime juridique des SAAD (services soumis à tarification du département définie par arrêté, services non tarifés, services ayant conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens). Il détermine également les modalités de versement des financements aux structures ainsi que les règles de facturation des bénéficiaires. Par ailleurs, l'article 2 prévoit les modalités spécifiques de versement de la garantie pour les SAAD non tarifés. Pour ces services, le financement alloué au titre des heures non réalisées par le service sera exceptionnellement versé directement aux SAAD. Enfin, l'article 3 détermine le calendrier de fixation du montant définitif alloué aux SAAD par le Président du conseil départemental et précise également les conditions de récupération des montants versés en cas de cumul entre la garantie de maintien des financements et le bénéfice du mécanisme d'activité partielle fondé sur l'ordonnance du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle. Ce mécanisme de récupération ne sera mis en œuvre que si le montant cumulé des recettes et des financements alloués par le département a pour effet le versement de sommes supérieures aux prix de facturation du service sur le périmètre d'activité concerné, le département n'ayant

vocation à intervenir qu'en complément des montants versés au titre de l'activité partielle et non en substitution.

4. Enfin, le ministère des Solidarité et de la Santé fait valoir que ce projet de texte a été transmis en avril 2020 aux représentants des départements, en particulier à l'Association des départements de France (ADF), sans que des demandes de modification aient été formulées à ce stade. Par ailleurs, il souligne que l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS), ainsi que certains conseils départementaux, ont directement participé à l'élaboration du présent projet de décret, notamment afin de clarifier la définition de l'activité prévisionnelle.

- **Sur les conditions particulières de saisine du CNEN**

5. Conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CNEN est obligatoirement saisi de l'ensemble des projets de texte, législatifs et réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales.
6. En l'espèce, le collège des élus prend acte que la saisine opérée sur le présent projet de décret est facultative, et relève d'un choix du Gouvernement, l'article 13 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période excluant « *toute consultation préalable obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception de celles du Conseil d'Etat et des autorités saisies pour avis conforme* ». Cette exemption s'inscrit dans la continuité des dispositions initialement insérées à l'article 11 de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 du 23 mars 2020 qui instituent une procédure dérogatoire pour les projets d'ordonnance pris sur son fondement.

- **Sur la méthode utilisée par le Gouvernement pour garantir la continuité financière des SAAD**

7. Les membres représentant les élus sont unanimement favorables à l'objectif poursuivi par le présent projet de texte eu égard à l'impératif de soutenir financièrement les SAAD au regard de la baisse de leur activité durant la crise sanitaire, alors même que leurs coûts fixes sont restés constants, voire en augmentation compte tenu de la réorganisation de ces services. Ils estiment cependant que le Gouvernement aurait pu laisser davantage de liberté aux départements en les laissant négocier et contractualiser directement avec les SAAD. En effet, cette solution aurait pu apparaître plus opportune, dans une logique d'adaptabilité, compte tenu de la situation financière hétérogène des départements ainsi que des SAAD. Cette méthode aurait également permis de mieux tenir compte des actions menées en amont par certains conseils départementaux sans attendre l'intervention de l'État en la matière.
8. Le ministère des Solidarités et de la Santé, s'il comprend les remarques formulées par les représentants des élus, souhaite souligner que ce projet de texte était attendu par plusieurs conseils départementaux qui attendaient que des lignes directrices soient fixées par l'Etat avant de finaliser leur plan de soutien financier, notamment sur la définition de l'activité prévisionnelle. C'est pour tenir compte de ces situations disparates sur le territoire que le projet de texte laisse une relative latitude aux départements dans la mise en œuvre de cette garantie accordée aux SAAD.

- **Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales**

9. Le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur 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 précisions 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.

10. Si les membres représentant les élus constatent l'absence d'évaluation *ex ante* des impacts financiers prévisionnels pour les collectivités territoriales dans la fiche d'impact transmise par le ministère des Solidarités et de la Santé, ils prennent acte des précisions de ce dernier quant au fait que cette compensation devrait logiquement être décroissante au regard de la reprise d'activité progressive des SAAD, confirmée par les retours récents transmis au ministère.
11. Le collège des élus relève également avec intérêt la précision apportée par le ministère des Solidarités et de la Santé en séance s'agissant du périmètre de la garantie instituée par le projet de texte, les départements n'ayant pas vocation à prendre en charge les surcoûts liés à la crise sanitaire, mais seulement à garantir le maintien des financements, sans qu'il y ait de coûts supplémentaires réels pour ces derniers. A ce titre, il estime que cet encadrement, protecteur des budgets locaux, pourrait être opportunément explicité dans une circulaire, afin de circonscrire le champ du dispositif et de favoriser la diffusion de l'information dans les territoires, le risque étant que le département soit considéré comme le garant en dernier ressort des associations concernées.

Après délibération et vote de ses membres présents :

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

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

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

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02264

Projet de décret dérogeant à certaines dispositions du code
du sport pour faire face à l'épidémie de Covid-19

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment son article 107 ;

Vu la décision n° C (2020) 2595 final de la Commission européenne en date du 20 avril 2020 ;

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

Vu le code du sport, notamment ses articles L. 113-2, L. 122-1, R. 113-4, R. 113-5 et D. 113-6 ;

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

Vu la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, notamment son article 6 ;

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

Vu la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, notamment son article 16 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de Covid-19 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ;

Vu l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 modifiée portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;

Vu l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020

de finances rectificative pour 2020, tel que modifié par les arrêtés rectificatifs des 17 avril et 2 mai 2020 ;

Vu l'arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020 ;

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 de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales de MM. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD, remis au Premier ministre le 13 septembre 2018 ;

Vu le projet de décret dérogeant à certaines dispositions du code du sport pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 juin 2020 ;

Sur le rapport de M. Jean-François HATTE, sous-directeur du pilotage et de l'évolution des politiques publiques du sport, à la direction des sports, au ministère des Sports ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret vise à traduire la volonté du Gouvernement de soutenir le mouvement sportif au regard des impacts financiers, économiques et sociaux induits par l'épidémie de Covid-19, résultant de la limitation puis de la suspension de tous les événements sportifs et les activités dès février 2020 ; des restrictions devraient ainsi être appliquées jusqu'au mois d'août 2020. A ce stade, la perte de valeur pour l'ensemble de la filière a été évaluée, mi-avril, à 19,4 milliards d'euros, soit 25 % de son chiffre d'affaire annuel. Deux tiers des pertes enregistrées concerneraient en particulier les clubs professionnels de football, de rugby, de handball, de basket, de volley, de cyclisme et de hockey résultant de l'annulation de 736 rencontres masculines et 222 féminines. Ces restrictions ont conduit à une chute importante de recettes audiovisuelles et de *sponsoring* qui constituent la majorité des ressources pour certains clubs professionnels, notamment de football et de rugby.
2. Le ministère des Sports indique que si les mesures de soutien mises en place par le Gouvernement telles que le chômage partiel, conformément à l'ordonnance du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, ou encore l'ouverture d'un prêt garanti par l'État, conformément à l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, ont permis d'amortir les premiers effets de la crise, celles-ci se révéleront insuffisantes à moyen terme, l'Association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP) estimant les pertes supplémentaires sur les saisons 2019-2020 et 2020-2021 à environ 1,5 milliard d'euros compte tenu du maintien de mesures sanitaires restrictives. Face à ce constat, et afin d'accompagner les clubs professionnels et amateurs dans la sortie de crise, le projet de décret vise à instituer, à titre transitoire, deux nouvelles mesures exceptionnelles élargissant des dispositifs de soutien existants au profit des clubs professionnels mis en œuvre par

les collectivités territoriales.

3. Le projet de texte prévoit ainsi, d'une part, d'augmenter transitoirement de 800 000 euros le plafond actuel fixé à 2,3 millions d'euros des subventions que peuvent verser les collectivités territoriales (régions, départements, communes) aux clubs professionnels au titre de l'année 2020 exclusivement, en conditionnant cette aide à la mise en œuvre d'une nouvelle mission d'intérêt général fondée sur le principe de solidarité entre les clubs professionnels et les clubs amateurs (article 1^{er} du projet de texte). Si ce principe de solidarité préexiste dans le code du sport, ce dernier ne constitue actuellement pas un fondement au versement de subventions. Les collectivités territoriales décidant d'augmenter leurs subventions sur ce fondement devront délibérer sur ce point avant le 31 décembre 2020. D'autre part, les dispositions de l'article 2 du projet de texte visent à augmenter de 2,4 millions d'euros le plafond actuel fixé à 1,6 million d'euros (soit 4 millions d'euros au total) pour l'achat de prestations de services des collectivités territoriales auprès des clubs professionnels pour la saison 2020-2021.
4. S'agissant du montant des aides supplémentaires qui pourront être octroyées par les collectivités territoriales, le ministère souligne que le dispositif a été élaboré en conformité avec le droit européen de la concurrence, et en particulier le régime des aides d'État tel que défini par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le projet de texte se fonde en conséquence sur le « régime cadre temporaire pour le soutien aux entreprises dans le cadre de la crise du COVID-19 SA. 56985 », approuvé par décision de la Commission européenne le 20 avril 2020 et complété par l'amendement adopté le 20 mai 2020, sur la base de l'article 107 (paragraphe 3, point b) du TFUE.
5. Le ministère des Sports tient à rappeler que la présente réforme revêt un caractère exclusivement facultatif, les dispositions du projet de texte ne créant aucune contrainte supplémentaire pour les collectivités territoriales. L'objectif est ainsi de permettre à ces dernières d'apporter un soutien supplémentaire aux clubs sportifs sur le fondement du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, permettant parallèlement d'améliorer leur attractivité ou de dynamiser leur bassin d'emploi. Il souligne que l'impact financier potentiel pour les collectivités, s'il est difficile à évaluer, pourrait s'élever à 416 millions d'euros dans la mesure où 520 clubs professionnels sont actuellement éligibles au versement des subventions visées, en considérant que chaque club bénéficierait de 800 000 euros d'aides en conformité à la réglementation européenne (article 1^{er} du projet de texte).

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

6. Le collège des élus rappelle 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 doivent permettre d'éclairer les membres sur les éventuelles difficultés non résolues afin que le Conseil joue pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
7. En l'espèce, les représentants des élus déplorent la méthode utilisée par le ministère des Sports pour l'élaboration du présent projet de décret qui n'a pas consulté les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de la saisine du CNEN, alors que les collectivités locales, et notamment les communes, sont des financeurs importants du mouvement sportif.

- **Sur la logique et le champ du dispositif d'aides octroyées par les collectivités territoriales aux clubs professionnels**

8. Si les représentants des élus prennent acte que les deux mesures envisagées par le Gouvernement ne constituent pas des obligations à la charge des collectivités territoriales qui resteront libres de les mettre en œuvre, ils questionnent la pertinence du dispositif d'aides institué par le projet de texte au regard de son champ organique et matériel.
9. Tout d'abord, le collège des élus s'interroge sur la compétence de l'ensemble des échelons territoriaux, et en particulier des départements, pour l'attribution de ces aides aux clubs de sport professionnels au regard de la répartition des compétences résultant de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Sur ce point particulier, le ministère des Sports souligne avoir opéré toutes les vérifications juridiques en lien avec le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, cette intervention des collectivités n'étant pas à apprécier sous un angle strictement économique au regard de la mission d'intérêt général poursuivie.
10. Les représentants des élus, s'agissant des conséquences directement liées à la crise de Covid-19, considèrent, sans remettre en cause la pertinence des protocoles sanitaires mis en place dans le cadre de l'état d'urgence, que l'État devrait davantage contribuer au financement de l'écosystème sportif, selon une logique « prescripteur-payeur », les mesures restrictives prises dans ce cadre relevant d'une politique menée au niveau national par le Gouvernement.
11. Par ailleurs, les membres élus du CNEN tiennent à souligner unanimement leur étonnement quant à la logique adoptée par le Gouvernement consistant à ouvrir la possibilité pour les collectivités territoriales d'aider spécifiquement les clubs sportifs professionnels, alors même qu'il ne leur est pas possible de subventionner directement la plupart des commerces de proximité, pourtant en difficultés du fait de la crise sanitaire. Ils rappellent également que, parallèlement, les collectivités, et en particulier les communes et les départements, ont déjà déployé des dispositifs d'aides directes auprès des clubs sportifs. De plus, quant au fonctionnement du dispositif lui-même, ils doutent de son efficacité, celui-ci se fondant sur une logique de solidarité inter-clubs, c'est-à-dire entre les clubs professionnels et amateurs. A cet égard, ils souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur les différences de modèle économique entre les sports amateur et professionnel, le second fonctionnant selon un modèle concurrentiel au niveau national, voire international, sans être véritablement porteur d'une politique publique. En conséquence, les membres élus doutent fortement de l'existence d'une réelle solidarité entre ces clubs dont les logiques diffèrent diamétralement, et craignent en conséquence que le dispositif ne puisse permettre la réalisation de l'objectif initialement fixé par le Gouvernement. Par ailleurs, ils estiment que ce dispositif risque de conduire à aider des clubs qui disposent pourtant de ressources importantes, notamment au travers des fédérations sportives, les collectivités n'étant pas toujours en mesure d'apprécier précisément

leur situation financière.

12. Enfin, le collège des élus craint que les collectivités territoriales subissent localement des pressions de la part des clubs professionnels pour bénéficier de ce soutien financier, et ce au détriment de celui qui est indispensable aux clubs amateurs pour assurer leur fonctionnement.
13. Le ministère des Sports fait valoir que le présent projet de texte vise simplement à créer un levier supplémentaire de financement qui s'inscrit dans une politique plus générale de soutien menée par l'État au profit du secteur sportif. Il souligne, en particulier, que le plan de relance mis en œuvre parallèlement par l'État permettra de soutenir les clubs professionnels ainsi que les clubs amateurs. Pour les associations sportives, des mesures à la charge de l'État seront prises ultérieurement en vue de consolider l'emploi dans les territoires, d'accompagner ces dernières dans l'évolution de leur fonctionnement afin de développer une plus grande résilience aux situation de crise, de mieux répondre aux besoins locaux, et de contribuer aux politiques publiques menées à l'échelle nationale en matière de sport et de santé. Ces mesures visent à compléter celles déjà prises par le Gouvernement vis-à-vis des entreprises, avec notamment la création du fonds de solidarité par l'ordonnance du 25 mars 2020 et d'un prêt garanti par l'Etat, le report du paiement des échéances fiscales et sociales, la mise en œuvre du dispositif d'activité partielle, ou encore la neutralisation temporaire des effets du non-paiement des loyers et des charges locatives sur le fondement de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers. Selon une première estimation, les actions déjà mises en œuvre peuvent être évaluées entre 3 et 4 milliards d'euros pour le secteur du sport. L'objectif du Gouvernement par ce projet de texte n'est donc pas de marquer un désengagement de l'État, ni de transférer aux collectivités la prise en charge des conséquences économiques de la crise sanitaire.

- **Sur la nécessité de mener une réflexion sur la diversification des modalités de financement des clubs sportifs**

14. Au-delà du présent projet de texte, le collège des élus estime qu'une réflexion plus globale pourrait opportunément être menée sur les vecteurs de financement mobilisés afin de soutenir le monde sportif, en particulier à la suite de la crise sanitaire. Il fait valoir qu'il conviendrait de diversifier les sources de financement publiques, mais également privées, notamment au travers du mécénat. Un renforcement du rôle des fédérations et des ligues pour la gestion des équipements, de leur entretien et de leur acquisition serait également souhaitable. Ce constat avait d'ores-et-déjà été dressé dans le rapport de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales rendu au Premier ministre par MM. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD le 13 septembre 2018.
15. Par ailleurs, les représentants des élus soulignent que d'autres leviers pour le financement des clubs professionnels pourraient être mobilisés, notamment la hausse du prélèvement de 1,8 % à 3,6 % sur les recettes de la Française des Jeux (FDJ), l'instauration de ce même prélèvement sur l'ensemble des paris sportifs, d'une taxe sur les transferts des joueurs à hauteur de 5 % ou encore l'augmentation de la

taxe sur les droits télévisuels de 5 % à 10 % du montant des droits cédés (dite taxe « Buffet »).

16. Le ministère des Sports indique que des réflexions sont effectivement en cours quant à la diversification des sources de financement en lien avec l'ensemble des acteurs du mouvement sportif, notamment s'agissant de la taxe sur les droits télévisuels. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est ainsi de permettre une consolidation structurelle de l'écosystème sportif, en particulier sur le plan financier, afin d'améliorer sa résilience en cas de crise, notamment pour les secteurs essentiellement tributaires des recettes audiovisuelles ou du *sponsoring*.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 5 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 5 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 4 membres représentant l'Etat.

Article 1er : 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



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02262

Projet de décret relatif à l'obligation de formation

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

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

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'éducation, notamment son article L.114-1 ;

Vu le code du service national ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

Vu la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, notamment ses articles 15 et 63 ;

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° 18-04-17-01640 du CNEN en date du 17 avril 2018 portant sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

Vu la délibération n° 18-11-08-01798 du CNEN en date du 8 novembre 2018 portant sur le projet de loi pour une école de la confiance ;

Vu le rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à l'accès des jeunes à l'emploi, « Construire des parcours, adapter les aides », publié en septembre 2016 ;

Vu le rapport de Mme Sylvie CHARRIÈRE et de M. Patrick ROGER relatif à la formation obligatoire des 16-18 ans « Passer d'un droit formel à un droit réel » remis au Premier ministre et au ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse le 13 janvier 2020 ;

Vu le projet de décret relatif à l'obligation de formation ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 juin 2020 ;

Sur le rapport de Mme Marianne de Bunhoff, directrice de projet auprès du directeur général de l'enseignement scolaire, au ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur rappelle que le présent projet de décret est pris en application de l'article 15 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance qui a inséré au sein du code de l'éducation un article L. 114-1 instituant une obligation de formation pour les jeunes âgés entre 16 et 18 ans à l'issue de la période d'instruction obligatoire définie à l'article L. 131-1 du même code. L'objectif est ainsi de lutter de manière précoce contre la pauvreté pour les jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système de formation initiale, en lien direct avec la politique menée en matière de décrochage scolaire, qui constitue une priorité nationale s'inscrivant dans le cadre de la Stratégie « Europe 2020 ». Cette obligation de formation sera réputée remplie si le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement d'enseignement public ou privé, s'il est en stage ou en apprentissage, s'il occupe un emploi ou effectue un service civique ou encore bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. Par ailleurs, le contrôle du respect de cette obligation de formation sera assuré par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale qui bénéficieront, à cet effet, d'un dispositif de collecte et de transmission des données placé sous la responsabilité de l'Etat, et ce conformément à l'alinéa 3 de l'article L. 114-1 du code de l'éducation.
2. Plus généralement, le ministère rapporteur tient à rappeler que la présente réforme s'inscrit dans le prolongement de la politique d'accompagnement menée par l'Etat en faveur des jeunes en difficulté depuis une dizaine d'années. En effet, dès 2011, ont notamment été mises en place des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) qui se sont vues confier une mission de repérage des jeunes sans diplôme ni qualification, d'analyse des besoins et de proposition d'une solution adaptée à chaque profil. Les actions menées par les gouvernements successifs en matière de lutte contre le décrochage scolaire ont produit des effets avec une baisse sensible du nombre de jeunes sortant chaque année du système scolaire sans qualifications (80 000 en 2019 contre 140 000 en 2015). Or, ce public se heurte à de grandes difficultés pour s'insérer sur le marché du travail avec un risque accru d'être victime de trappes à pauvreté, le taux de chômage des jeunes non-diplômés étant trois fois plus élevé que celui des jeunes diplômés.
3. Face à ce constat, le Premier Ministre, par lettre du 11 mars 2019, a chargé Mme Sylvie CHARRIÈRE, députée de Seine-Saint-Denis, et M. Patrick ROGER, conseiller municipal de Strasbourg, de formuler des recommandations visant à améliorer l'identification des jeunes relevant de l'obligation de formation et à renforcer la coordination de l'ensemble des acteurs afin qu'il soit proposé, sur l'ensemble du territoire, des solutions de formations adaptées à chaque profil. Le rapport remis le 13 janvier 2020 au Premier Ministre fait état de trente propositions relatives aux modalités de mise en œuvre de l'obligation de formation des jeunes entre 16 et 18 ans.
4. Le présent projet de texte vise à tirer les conséquences sur le plan réglementaire de cette évolution législative et définit les conditions de mise en œuvre et d'exemption de l'obligation de formation pour les jeunes soumis à cette obligation ainsi que le rôle des missions locales chargées de contrôler le respect de cette obligation et de leurs partenaires. L'article 1^{er} précise les conditions dans lesquelles l'obligation de formation au titre des dispositifs d'accompagnement ou d'insertion sociale est remplie. Cette obligation sera également satisfaite dans le cadre d'un enseignement à distance dès lors que les jeunes concernés pourront attester de leur inscription et de leur assiduité. Une possibilité d'exemption est toutefois prévue pour les jeunes attestant de difficultés liées à leur état de santé par un certificat médical. Par ailleurs, le présent projet de texte prévoit que chaque établissement d'enseignement du second degré, public ou privé, et chaque centre de formation d'apprentis (CFA) devra transmettre aux acteurs mentionnés à l'article L. 313-8

du code de l'éducation les coordonnées de leurs anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation. Les articles R. 114-4 et R. 114-5 du code de l'éducation créés par le projet de décret visent à encadrer les données pouvant être collectées, ainsi que les finalités d'utilisation de ces dernières. A l'issue de leur examen, les missions locales, en lien avec les différents acteurs, devront s'organiser « *au plan régional et local pour procéder à l'information du jeune sur l'obligation de formation, lui proposer un entretien avec son représentant légal visant à permettre un retour en scolarité ou en formation ou l'accès à un dispositif d'accompagnement ou d'insertion, et s'assurer du suivi de ce parcours* ». Les missions locales pourront convoquer le jeune et son représentant légal en cas d'absence injustifiée à l'entretien, lorsqu'il abandonne précocement son parcours d'accompagnement, ou lorsqu'il ne répond plus aux sollicitations de la mission locale. En dernier recours, le président du conseil départemental en sera informé par la mission locale afin de prendre toute mesure adaptée à la situation de la personne concernée, notamment en lien avec le programme départemental d'insertion.

5. Le ministère rapporteur précise que les dispositions du présent projet de texte entreront en vigueur à la rentrée scolaire 2020, conformément à l'article 2. Il convient de noter qu'une circulaire sera élaborée en concertation directe avec les représentants des collectivités territoriales, afin de faciliter l'application du présent projet de décret et lui conférer toute son efficacité.

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

6. Le collège des élus rappelle 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 doivent permettre d'éclairer les membres sur les éventuelles difficultés non résolues afin que le Conseil joue pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
7. En l'espèce, les représentants des élus déplorent la méthode utilisée par le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse pour l'élaboration du présent projet de décret qui n'a pas consulté les représentants du bloc communal en amont de la saisine du CNEN, alors que les communes et les intercommunalités sont des financeurs importants des missions locales.

- **Sur le statut des missions locales et leurs modalités de financement**

8. Le collège des élus souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur l'évolution progressive du rôle conféré aux missions locales, et s'interroge sur le caractère suffisant de leurs moyens humains, techniques et financiers pour assurer l'application effective de l'obligation créée par le législateur en matière de contrôle de l'obligation de formation des jeunes âgés entre 16 et 18 ans. Il constate notamment que le maillage territorial n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire et peut être source d'inégalités substantielles. Il tient, à cet égard, à souligner l'action inégale des missions locales sur le territoire compte tenu du caractère aléatoire, et non prévisible, des vecteurs de financement, majoritairement publics, de ces missions constituées sous la forme d'associations de droit privé. Il estime, en conséquence, que la clarification du statut de ces missions locales constitue un préalable indispensable à la mise en œuvre de la réforme voulue par le législateur, et que l'articulation avec l'établissement public administratif, Pôle Emploi, doit être à cette occasion déterminée.

- **Sur la nécessaire articulation entre les différents acteurs de la formation**

9. Si les membres élus du CNEN soutiennent unanimement le Gouvernement quant à son objectif de renforcer les obligations de formation à destination des jeunes dans une logique de lutte contre la précarité, ils restent, à ce stade, sceptiques sur l'efficacité du dispositif proposé, au regard du public visé par la réforme, l'Education nationale n'étant pas

nécessairement la mieux placée pour encourager les jeunes entre 16 ans et 18 ans à reprendre une formation, puisque ces derniers sont souvent en marge des voies traditionnelles. Ils souhaitent, à ce titre, attirer l'attention du Gouvernement sur le développement de nombreuses initiatives sur le plan local par les collectivités en matière de formation des jeunes qui, pour certaines, se concrétisent par d'excellents résultats en matière de qualification tels que le dispositif dit des « entreprises apprenantes » ou encore « l'outil en main » qui propose des formations dispensées par des retraités afin de valoriser leurs savoir-faire. Par ailleurs, d'autres institutions apparaissent davantage à même que les missions locales ou l'Education nationale de prendre ces jeunes en charge, celles-ci disposant d'intervenants plus qualifiés, notamment dans le cadre des écoles de la deuxième chance (E2C). Enfin, les représentants des régions s'interrogent sur la cohérence de la politique menée par le Gouvernement en matière de formation et d'apprentissage, eu égard au transfert de la compétence « apprentissage » des régions aux branches professionnelles à compter du 1^{er} janvier 2020 par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

10. Le ministère rapporteur fait valoir que ce projet de texte ne vise pas à procéder à la récupération des actions menées au niveau local par l'Education nationale. Le Gouvernement est au contraire conscient de la nécessité de développer les initiatives locales telles qu'évoquées par les représentants des élus, d'encourager le travail mené par les écoles de la deuxième chance, mais également les partenariats y compris avec les entreprises privées. L'objectif est que chaque jeune puisse avoir accès à une formation adaptée, que celle-ci passe par l'intermédiaire de l'Education nationale ou d'un autre organisme, les démarches étant complémentaires.
11. Au-delà du présent projet de texte, les représentants des élus estiment qu'une réflexion plus globale doit être menée par le ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse sur la clarification du paysage de la formation qui est caractérisé par un empilement des acteurs et des instances de concertation qui nuisent à l'efficacité des politiques menées sur les plans national et local. Par ailleurs, ils estiment qu'un guide de bonnes pratiques serait nécessaire en la matière afin de diffuser plus largement les initiatives concluantes menées par certaines collectivités territoriales après évaluation plus systématique de ces dernières.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 3 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 7 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 4 membres représentant l'Etat.

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

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

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération n° 20-06-25-02265

Projet de décret relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique territoriale

Vu la Constitution, notamment ses articles 21, 34 et 72 ;

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

Vu le code général des impôts, notamment son article 81 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 136-1-1 ;

Vu le code du travail, notamment ses articles L. 3261-1 et L. 3261-3-1 ;

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, notamment son article 88 ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, notamment son article 82 ;

Vu le décret n° 83-588 du 1^{er} juillet 1983 instituant une allocation spéciale en faveur de certains fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif de l'Etat en service à l'intérieur de la zone de compétence de l'autorité organisatrice des transports parisiens qui, en raison de l'importance de leur handicap, ne peuvent utiliser les transports en commun ;

Vu le décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 modifié instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail ;

Vu le décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables » ;

Vu le décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'Etat ;

Vu l'arrêté du 9 mai 2020 pris pour l'application du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'Etat, notamment ses articles 1 et 2 ;

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° 18-11-08-01780 du CNEN en date du 8 novembre 2018 relative au projet de loi d'orientation des mobilités ;

Vu le projet de décret relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique territoriale ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 juin 2020 ;

Sur le rapport de Mme Geneviève LE BARBIER de BLIGNIÈRES, cheffe du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale, à la direction générale des collectivités locales, au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret est pris en application des articles L. 3261-1 et L. 3261-3-1 du code du travail dans leur rédaction issue de l'article 82 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 qui visent à permettre aux employeurs, qu'ils soient publics ou privés, de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par leurs agents se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail « *avec leur cycle ou leur cycle à pédalage assisté personnel* » ou en tant que conducteur ou passager dans le cadre du covoiturage. Ce dispositif dénommé « forfait mobilités durables » sera applicable aux agents titulaires et stagiaires ainsi qu'aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.
2. A la suite de la publication du régime juridique applicable aux agents appartenant à la fonction publique d'Etat le 10 mai 2020, le présent projet de décret vient décliner les modalités d'application du forfait « mobilités durables » pour les agents relevant de la fonction publique territoriale. Le dispositif étant facultatif, l'article 1^{er} du projet de décret prévoit que la décision de mettre en place le forfait « mobilités durables » et de définir ses modalités d'application revient à l'organe délibérant de la collectivité, de son groupement ou de son établissement public, par délibération. Si ce choix relève du champ de la libre administration des collectivités territoriales, le projet de décret vient encadrer les modalités de détermination du forfait par les exécutifs locaux, et ce conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.
3. Tout d'abord, le projet de décret précise que le forfait « mobilités durables » institué par l'organe délibérant ne pourra être d'un montant supérieur à 200 euros par an. De plus, l'agent devra utiliser le mode de transport au titre duquel le versement est opéré pendant au moins 100 jours par an. Pour la détermination de ces valeurs, l'article 3 du projet de texte renvoie directement à l'arrêté du 9 mai 2020 applicable aux agents de la fonction publique d'Etat (articles 1 et 2). A noter que le montant du forfait et le nombre minimal de jours d'utilisation pourront être modulés au *pro rata* de la durée de présence de l'agent au cours de l'année, et ce dans l'hypothèse où celui-ci vient d'être recruté ou radié des cadres, ou encore s'il a été placé dans une position autre que la position d'activité pendant une partie de l'année (article 7). De même, si un agent a plusieurs employeurs, le montant du forfait versé par chaque employeur sera calculé au *pro rata* du temps travaillé auprès de chacun d'entre eux (article 6).
4. En outre, le bénéfice du forfait « mobilités durables » sera subordonné au dépôt d'une déclaration sur l'honneur établie par l'agent auprès de son employeur au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le forfait est versé. Un contrôle pourra être opéré par l'employeur, qui sera notamment en droit de demander tout justificatif utile pour vérifier l'utilisation effective du covoiturage par l'agent (article 4). A noter que le forfait sera versé l'année suivant celle du dépôt de ladite déclaration (article 5).
5. Par ailleurs, l'article 9 du projet précise le champ d'application du dispositif excluant les agents bénéficiant d'un logement de fonction sur leur lieu de travail, d'un véhicule

de fonction ou d'un transport collectif gratuit entre leur domicile et leur lieu de travail ainsi que ceux transportés gratuitement par leur employeur. Ne seront pas non plus éligibles les personnels qui, du fait de leur handicap, sont dans l'incapacité, dûment motivée, d'utiliser les transports en commun, et bénéficient à ce titre d'une allocation spéciale en application du décret du 1^{er} juillet 1983. De plus, le versement du forfait « mobilités durables » sera exclusif du remboursement mensuel des frais de transports publics ou d'abonnement à un service public de location de vélos prévus par le décret du 21 juin 2010 (article 8).

6. Enfin, le ministère rapporteur appelle l'attention des membres du CNEN sur le fait que le projet de décret s'appliquant aux déplacements effectués à compter du 11 mai 2020, et eu égard à la crise sanitaire, les agents pourront bénéficier, par dérogation, au titre de l'année 2020 exclusivement, à la fois du versement du « forfait mobilités durables » et du remboursement des frais de transports publics ou d'un abonnement à un service public de location de vélos à condition que les versements interviennent au titre de périodes distinctes (article 10). Le montant du forfait et le nombre minimal de jours d'utilisation sont en conséquence « réduits de moitié » au titre des déplacements effectués au cours de l'année 2020, soit respectivement 100 euros et 50 jours.

- **Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

7. Les membres représentant les élus sont favorables au déploiement du présent dispositif, d'autant qu'il présente un caractère facultatif pour les employeurs territoriaux. Ils s'interrogent toutefois sur les modalités concrètes de contrôle par l'employeur territorial dans la mesure où le bénéfice du forfait « mobilités durables » est subordonné au dépôt d'une déclaration sur l'honneur de l'agent public établie auprès de son ou de ses employeurs au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le forfait est versé. Le ministère rapporteur souligne qu'à la suite de cette déclaration, l'utilisation effective par l'agent d'un cycle, d'un cycle à pédalage assisté personnel ou du covoiturage pourra faire l'objet d'un contrôle de la part de l'employeur selon des modalités laissées à sa discrétion qui ne sont pas encadrées par le projet de décret, et ce conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution.
8. Si le collège des élus soutient unanimement la politique du Gouvernement visant à développer des mobilités plus propres et plus actives, il regrette que les collectivités territoriales ne puissent pas mettre en place un forfait « mobilités durables » dont le montant serait supérieur à 200 euros alors même que l'article 82 de la loi du 24 décembre 2019 a posé le principe de l'exonération d'impôts et de charges sociales dans la limite de 400 euros par an pour les employeurs privés à l'article 81 du code général des impôts. S'il n'ignore pas les fondements juridiques qui sous-tendent cet encadrement, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 disposant que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* », et ce dans la lignée des articles 34 et 72 de la Constitution, il l'estime excessif compte tenu des politiques menées depuis plusieurs années par les exécutifs locaux. En effet, certaines collectivités territoriales ont déjà mis en place ce type de forfait préalablement à la loi du 24 décembre 2019 avec des montants annuels parfois supérieurs à celui fixé par l'arrêté du 9 mai 2020 pour la fonction publique d'Etat. Par ailleurs, d'autres collectivités territoriales risquent d'être freinées dans la mise en œuvre de leur politique en matière de mobilité, passant par la promotion de nouvelles formes de mobilités dites « alternatives » auprès de leurs agents.

- **Sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales**

9. Les représentants des élus prennent acte des précisions apportées en séance par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales quant à l'impossibilité, à ce stade du moins, d'évaluer le coût potentiel de

la réforme pour les collectivités. Toutefois, ils sont conscients que, d'une part, le dispositif est facultatif et n'entraînera donc aucune dépense obligatoire pesant sur les budgets locaux, et que, d'autre part, ce dernier ne sera pas cumulable avec la prise en charge d'autres frais de transport domicile-travail (sauf pour l'année 2020). Ainsi, comme souligné en séance par le ministre rapporteur, la mise en place d'un tel forfait n'entraînera pas de charges supplémentaires pour les employeurs territoriaux dont les agents bénéficient actuellement d'une prise en charge de leur abonnement de transport supérieure à 200 euros par an, soit 16,67 euros mensuels, et ce conformément à l'article 8 du projet de décret. Pour les collectivités n'ayant pas de transports collectifs sur leur territoire, un coût supplémentaire pourra certes être induit, mais seulement sur décision de l'organe délibérant, le dispositif étant facultatif.

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



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 juin 2020

Délibération commune n° 20-06-25-00000
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.

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 les projets de texte suivants qui lui sont soumis :

- Décret relatif aux conférences régionales du sport et aux conférences des financeurs du sport (20-06-25-02267) ;
- Décret relatif au traitement des demandes de remboursement partiel de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015 (20-06-25-02266) ;
- Décret relatif au versement destiné au financement des services de mobilité (20-06-25-02263).

Le Président,

Alain LAMBERT