



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération n° 22-04-07-02825

Projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation de la gestion des véhicules hors d'usage et instituant un régime de responsabilité élargie des producteurs de ces véhicules

Vu la Constitution, notamment son article 73 ;

Vu la directive n° 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, modifiée par la directive n° 2018/849/UE du 30 mai 2018 ;

Vu la directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive n° 2018/851/UE du 30 mai 2018 ;

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 le code de l'environnement, notamment ses articles L. 123-19-1, L. 541-10, L. 541-10-1, L. 541-10-26, L. 541-21-3, L. 541-21-4, L. 541-21-5, la section 8 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre V et la section 9 du chapitre III du titre IV du livre V de sa partie réglementaire ;

Vu la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, notamment son article 62 ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, notamment son article 32 ;

Vu le décret n° 2019-1176 du 14 novembre 2019 pris pour l'application du b du 1<sup>o</sup> et du 1<sup>er</sup> terdecies du II de l'article 266 sexies du code des douanes, notamment son article 2 ;

Vu le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs ;

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° 20-07-23-02286 du CNEN en date du 10 septembre 2020 relatif au projet de décret portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs ;

Vu le rapport de M. Serge LETCHIMY, député de la Martinique, intitulé « Accélérer la transition vers l'économie circulaire des départements, régions et collectivités d'Outre-mer » remis au Gouvernement en juillet 2015 ;

Vu le projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation de la gestion des véhicules hors d'usage et instituant un régime de responsabilité élargie des producteurs de ces véhicules ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 22 mars 2022 ;

Sur le rapport de M. Samuel JUST, adjoint au chef de bureau de la prévention des déchets et des filières à responsabilité élargie des producteurs, à la direction générale de la prévention des risques, au ministère de la Transition écologique ;

**Considérant ce qui suit :**

**- Sur l'objet du projet de décret**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire initié par la directive n° 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage modifiée par la directive n° 2018/849/UE du 30 mai 2018. Il est pris en application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) qui a opéré un renforcement de la prévention et de la gestion des déchets issus des produits mis sur le marché et a réalisé une refonte complète du cadre régissant le principe de responsabilité élargie des producteurs (REP). Cette réforme a, en outre, permis d'étendre le champ d'application de la REP aux voitures particulières, aux camionnettes, aux cyclomoteurs, aux motocyclettes, aux scooters à trois roues, aux quadricycles et aux voiturettes (véhicules sans permis), afin d'assurer une reprise sur l'ensemble du territoire national. En sus, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit, d'une part, que la reprise soit opérée sans frais auprès des particuliers sur le lieu de détention du véhicule hors d'usage (VHU), et, d'autre part, le versement d'une « prime au retour ». Enfin, le ministère de la Transition écologique souligne que le présent projet de décret s'inscrit dans le cadre général posé par le décret du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs pris en application de la loi du 10 février 2020 qui a parachevé la refonte de ce principe et reçu un avis favorable à l'unanimité des membres du CNEN lors de la séance du 10 septembre 2020.
2. Le projet de décret soumis pour avis du Conseil vise à actualiser et à clarifier l'ensemble de la section 9 du chapitre III du titre IV du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement relative aux véhicules. Il a ainsi été fait le choix par le Gouvernement d'une réécriture plutôt que de simples ajustements dans un objectif de lisibilité du droit en vigueur. Ce texte a pour objet de répondre à plusieurs objectifs. En premier lieu, il vise à lutter contre la filière illégale de traitement des véhicules hors d'usage. Il est, en effet, estimé que plusieurs milliers de véhicules, *a minima* 500 000 (un million selon l'Agence de la Transition écologique), disparaissent chaque année du territoire national, et donc de la filière légale, car ils seraient traités ou exportés irrégulièrement dans des conditions présentant des risques pour l'environnement (pollution des milieux naturels par les huiles de vidange, les graisses, les acides de batterie, etc.). En deuxième lieu, il vise à améliorer la qualité et les performances de traitement des VHU, tant en termes de dépollution en gérant les retardateurs de flammes bromés et en récupérant les fluides frigorigènes contenus dans les climatisations et qui constituent des gaz à effet de serre, qu'en termes de valorisation des matières grâce à la réutilisation des pièces issues du démontage des VHU. Aujourd'hui environ 700 centres VHU sur les 1700 présents sur le territoire national ne récupèrent aucune pièce sur les véhicules qu'ils traitent. En dernier lieu, les dispositions envisagées ont vocation à permettre de résorber le nombre très important de véhicules abandonnés sur des terrains privés ou sur la voie publique dans les collectivités territoriales d'outre-mer, estimé à près de 60 000 selon le rapport remis au Gouvernement en juillet 2015 par le député Serge LETCHIMY.
3. Tout d'abord, le projet de décret précise le champ d'application de la réforme qui a vocation à déterminer les modalités de gestion des déchets issus des voitures particulières, des camionnettes, des véhicules à moteur à deux ou trois roues et

quadricycles à moteur ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'obligation de responsabilité élargie du producteur applicable aux producteurs de ces catégories de véhicules en vertu du 15° de l'article L. 541-10-1 (I du projet d'article R. 543-143 du code de l'environnement). À noter que ces dispositions s'appliqueront « *indépendamment de la manière dont le véhicule a été entretenu ou réparé pendant son utilisation et que le véhicule soit équipé de pièces fournies par le producteur ou d'autres pièces ou équipements supplémentaires, quel qu'en soit le fabricant* » (II du projet d'article susvisé). En outre, le projet d'article R. 543-154 du code de l'environnement définit l'ensemble des notions applicables (véhicule hors d'usage, véhicule abandonnés, Centre VHU, etc.). Ainsi, entreront dans le périmètre de la réglementation les véhicules de catégorie M ou N ayant un poids maximal inférieur ou égal à 3,5 tonnes, les véhicules de catégorie L, ainsi que les véhicules d'intérêt général ou spécialisés, y compris ceux spécialisés dans les opérations de remorquage, pouvant relever de l'une des catégories précédentes.

4. Par ailleurs, s'agissant des modalités de gestion des VHU, le ministère rapporteur tient à souligner l'apport du projet d'article R. 543-155 du code de l'environnement pour les collectivités territoriales qui fait obligation à tout détenteur de l'un de ces véhicules de le remettre en centre VHU, évitant la création de filières parallèles. En contrepartie, une mesure « miroir » a été créée imposant aux centres VHU de reprendre tous les véhicules remis par leur détenteur, les véhicules abandonnés sur la voie publique ou sur des terrains privés, ainsi que les véhicules des fourrières (projet d'article R. 543-155-1 du code de l'environnement). Cette reprise sera gratuite pour les véhicules « complets », les véhicules abandonnés sur la voie publique ou sur des terrains privés et ceux des fourrières.
5. S'agissant de la mise en œuvre effective de l'obligation inhérente à la REP, les constructeurs auront deux alternatives : soit opter pour la mise en place d'un éco-organisme qui aura vocation à pourvoir à la gestion des VHU en passant des marchés qui seront non discriminatoires, transparents et respectant le principe de proximité, soit d'un système individuel permettant une gestion par le constructeur de l'ensemble des VHU de sa marque (article L. 541-10-26 du code de l'environnement). Il est spécifié que les éco-organismes (nouvel article R. 543-160 du code de l'environnement) et les systèmes individuels (nouvel article R. 543-163 du code de l'environnement) devront pourvoir à la collecte sur le lieu de détention, au transport, à la prise en charge, à l'entreposage, à la dépollution, au démontage et au traitement des VHU. Ces missions seront exercées sur l'ensemble du territoire national, y compris pour les véhicules mis sur le marché avant l'entrée en vigueur de la réforme afin d'éviter une mise en œuvre effective de la filière décalée d'environ 19 ans (âge moyen des VHU en France). Dans les dix-huit mois suivant leur agrément, les éco-organismes (nouvel article R. 543-160-2 du code de l'environnement) ou les systèmes individuels (nouvel article R. 543-163-3 du code de l'environnement) devront justifier qu'ils disposent du nombre de contrats leur permettant d'assurer la gestion de l'ensemble des véhicules relevant de leur agrément.
6. Par ailleurs, le projet de texte prévoit des dispositions spécifiques applicables aux collectivités territoriales d'outre-mer, et plus particulièrement aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le ministère rapporteur signale que ces collectivités sont consultées parallèlement au CNEN. Un plan d'actions va ainsi être mis en œuvre pour améliorer le traitement ainsi que la collecte des VHU et résorber le nombre de véhicules abandonnés dans ces territoires. Il est prévu que le dossier d'agrément de tout éco-organisme ou système individuel comporte un plan de prévention et de gestion des déchets dans ces collectivités qui sera activé dès lors que le taux d'abandon de véhicules, exprimé comme le rapport entre le nombre de véhicules abandonnés et le nombre de véhicules pris en charge dans les conditions prévues à l'article R. 543-155-1 du code de l'environnement, sera supérieur à 10 %. Ce plan devra également préciser les conditions et modalités de versement de la « prime au retour » créée par l'article 32 de la loi du 22 août 2021 modifiant l'article L. 541-

10-26 du code de l'environnement qui pourra être versée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 au titulaire du certificat d'immatriculation afin d'inciter les détenteurs à remettre leur véhicule à la filière légale sous réserve qu'il s'agisse d'une personne physique et que le véhicule soit complet (projet d'article R. 543-165 du code de l'environnement).

7. De plus, l'éco-organisme ou le système individuel aura également la charge de procéder à une évaluation du gisement de VHU dans les territoires d'outre-mer au plus tard trois ans suivant son agrément (nouvel article R. 543-165-1 du code de l'environnement). Enfin, le projet de texte prévoit l'intégration dans les obligations de la REP du plan d'action « VHU DROM COM » découlant directement du rapport du député Serge LETCHIMY inscrit à l'article R. 543-158 du code de l'environnement dans sa rédaction actuelle. Les éco-organismes et les systèmes individuels devront ainsi se coordonner afin d'assurer la prise en charge de tout véhicule abandonné sur la voie publique, sur le domaine public, sur un terrain privé ainsi que sur une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) illégale, notamment dès lors qu'il aura été constaté que les procédures de police administrative ont échoué, permettant en conséquence de résorber les dépôts sauvages.

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

8. Les membres élus du CNEN rappellent 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.
9. En l'espèce, le collège des élus constate que les associations nationales représentatives des élus locaux, et plus particulièrement l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ainsi que l'Assemblée des départements de France, ont pu faire remonter leurs observations lors de la consultation du public organisée du 9 mars au 8 avril 2022, en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

- **Sur la viabilité économique des centres VHU**

10. Si les représentants des élus se félicitent des avancées portées par le Gouvernement dans le cadre de la présente réforme, en particulier concernant la reprise sans frais des véhicules pour les particuliers ainsi que le contrôle de la commercialisation des pièces détachées, ils tiennent néanmoins à rappeler que les centres VHU, globalement opposés à la réforme, tirent leurs principales recettes du broyage et de la vente des métaux et des pièces de voiture récentes accidentées. En effet, la structuration de la filière VHU via des systèmes individuels ou des éco-organismes par les constructeurs pourrait conduire à réduire l'accès des centres VHU. Ils souhaitent ainsi alerter le Gouvernement quant à la nécessité d'accompagner la filière dans cette transition au-delà du projet de texte examiné par le CNEN en prenant notamment en compte l'évolution de son modèle économique.
11. Le ministère de la Transition écologique souligne être conscient de ces enjeux et vigilant sur ce point. À cet effet, il précise qu'une clause de revoyure a été insérée afin d'obliger les constructeurs à justifier qu'ils disposent de la capacité contractuelle permettant de traiter l'ensemble des VHU relevant de leur responsabilité. S'agissant de la viabilité du modèle économique des centres VHU, le ministère relève que les constructeurs automobiles ne sont actuellement pas en mesure de prendre en charge la reprise de l'ensemble de leurs véhicules (entre 30 % et 52 % seulement à ce stade). Le risque d'écrasement de la filière est donc limité. Il en résulte que les constructeurs seront dès lors dans l'obligation de nouer des contrats avec les centres VHU pour traiter un pourcentage non négligeable de

véhicules mis sur le marché. En sus, il argue que le projet de décret sera également examiné par la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs (CIFREP) présidée par M. Jacques VERNIER, soucieux de la question de la contractualisation entre les constructeurs et les centres VHU.

- **Sur l'enlèvement à titre gratuit des VHU abandonnés sur le territoire des collectivités territoriales**

12. Le collège des élus s'interroge sur la réglementation applicable à l'enlèvement d'un VHU en France métropolitaine requis par une collectivité territoriale, et plus précisément sur ses modalités financières. Si la « reprise » d'un VHU abandonné sur le territoire communal est gratuite, il estime qu'en l'état la réglementation est ambiguë quant à cette notion. Ainsi, il souhaite s'assurer que l'enlèvement sera également opéré à titre gratuit, et non une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales. À cet égard, il rappelle que ces dernières supportent d'ores et déjà un coût important induit par les démarches juridiques devant être accomplies pour s'assurer que l'épave n'a plus de propriétaire.
13. Le ministère de la Transition écologique tient à rassurer les élus locaux en précisant que l'enlèvement des véhicules sera bien effectué à titre gratuit, y compris à la demande des collectivités territoriales. Il relève toutefois que l'ambiguïté relevée résulte du fait que le projet de décret ne fait pas directement le lien avec les dispositions prévues par le décret du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs. Or, il découle de ces dernières que si les constructeurs optent pour la mise en place de systèmes individuels, ce qui semble être leur souhait à ce stade, ils seront dans l'obligation d'aller chercher tous les véhicules relevant de l'agrément, y compris les véhicules abandonnés sur un terrain privé ou sur la voie publique (article R. 541-138 du code de l'environnement). S'ils optent pour la mise en place d'éco-organismes, en application des dispositions des articles R. 541-111 et suivants du code de l'environnement, les véhicules seront gérés au titre du « droit commun » dès lors que le « dépôt sauvage » est constitué de plus de cent tonnes de déchets (et non spécifiquement de véhicules) et dont au moins un VHU.
14. Au regard des échanges avec les représentants des élus et leurs associations représentatives, le ministère rapporteur propose, dans un objectif de clarification, d'insérer une disposition à vocation pédagogique au sein du présent projet de texte visant à rappeler que les communes bénéficieront bien gratuitement de la reprise et de l'enlèvement des VHU.
15. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et en particulier de la proposition de modification du Gouvernement avancée en séance, le collège des élus décide d'émettre un avis favorable à l'unanimité sur ce projet de décret.

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

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

**Le Président,**



**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération n° 22-03-30-02814

Projet de décret pris en application des dispositions de l'article 247 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

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

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment ses articles L. 5111-1 à L. 5114-11 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 121-22-1 à L. 121-22-5, L. 219-1 à L. 219-13 et L. 312-1 à L. 312-7 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article L. 365-1 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 321-13 A à L. 321-17, L. 561-1 et L. 561-3 ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;

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 ;

Vu la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des Outre-mer, notamment son article 27 ;

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

Vu la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, notamment son article 27 ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, notamment ses articles 247 et 248 ;

Vu le décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ;

Vu le décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial ;

Vu l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

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

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° 22-03-17-02803 du CNEN en date du 25 mars 2022 portant sur le projet d'ordonnance relatif à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ;

Vu le rapport n° 012883-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable « Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquante pas géométriques aux Antilles » remis au Gouvernement en janvier 2020 ;

Vu le projet de décret pris en application des dispositions de l'article 247 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 14 mars 2022 ;

Vu la décision de report prise par le Président du CNEN lors de la séance du 30 mars 2022 ;

Sur le rapport de M. Christophe SUCHEL, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable, et de M. Jean-Christophe FRANCHI, adjoint à la cheffe de bureau de la connaissance et des politiques foncières, 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, pris en application de l'article 247 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, vise à parachever la réforme relative à la gestion de la zone dite des cinquante pas géométriques (ZPG) dans les Antilles (Martinique et Guadeloupe). À cet égard, le ministère rappelle que cette zone constitue une bande de terre de 81,20 mètres de largeur comptée à partir de la limite du rivage de la mer qui borde le littoral des deux départements, tel que défini par l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Elle résulte de considérations stratégiques de protection des frontières. Cette zone représente environ 4300 hectares et 600 km de linéaire côtier en Guadeloupe et 3500 hectares et 450 km de linéaire côtier en Martinique. Au fil du temps, elle a fait l'objet d'une occupation sans droit ni titre, massive, illégale et désorganisée, contraire aux objectifs de protection du littoral et de la biodiversité. Le ministère relève que l'on évalue à environ 8 000 le nombre d'occupants sans titre en Guadeloupe et à 15 000 en Martinique.
2. Comme rappelé par le ministère porteur, la réforme de la zone des cinquante pas géométriques s'inscrit dans un processus long, marqué en particulier par la loi du 3 janvier 1986 susvisée qui a explicitement intégré la ZPG dans le domaine public

maritime de l'État. En *sus*, dans le cadre du renforcement de la protection du littoral, la loi du 30 décembre 1996 a mis en place un dispositif de régularisation au profit des occupants historiques, par l'intermédiaire d'aides aux ménages. Elle a également créé deux agences des cinquante pas géométriques pour une durée de dix ans qui ont pour mission de veiller à la régularisation des occupants sans titre de la zone dans la mesure du possible. Dans le prolongement, la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des Outre-mer (ADOM) a prévu, outre la disparition des deux agences, le transfert de la domanialité des espaces urbains et des « secteurs d'urbanisation diffuse » de la ZPG dans le domaine public de la région Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette date a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 par l'article 27 de la loi du 17 juin 2020, notamment au regard du retard pris du fait de la crise sanitaire.

3. Or, le calendrier prévu par le législateur n'a pas permis de procéder aux régularisations souhaitées. Le Gouvernement a en conséquence confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission visant à formuler des recommandations en vue d'une pérennisation de la situation dans la ZPG. Le rapport rendu en janvier 2020 intitulé « Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquante pas géométriques aux Antilles » a conduit à l'élaboration de l'article 247 de la loi du 22 août 2021 en vue de faciliter le processus de régularisation, et donc le transfert aux collectivités régionales tel que prévu dès la loi du 14 octobre 2015. S'agissant de ce dernier, la date d'échéance est décalée de trois ans, c'est-à-dire du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Une nouvelle définition des « zones à risques » a par ailleurs été adoptée en vue de faciliter leur identification sur le territoire et ainsi de les restreindre, afin de faciliter les relogements, et par voie de conséquence les régularisations. En *sus*, un système de décote est mis en place dans le même objectif d'accélération de la régularisation foncière. Une prolongation du calendrier de régularisation a par ailleurs été actée, avec l'ouverture du champ d'application aux occupations faites jusqu'en 2010 (contre 1995 précédemment). De plus, le législateur a prolongé de dix années supplémentaires la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques en vue de leur permettre de parachever le processus de relogement, mais également les opérations d'aménagement nécessaires à la régularisation sur la ZPG sur la base du nouveau cadre législatif. Leurs compétences ont parallèlement été accrues, en termes de délégation du droit de préemption, d'aménagement, notamment en matière de pouvoir de police avec des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 12 000 euros en cas d'occupation illégale de la ZPG. Le nouveau cadre se veut ainsi incitatif, notamment avec l'instauration du système de décote, mais également plus coercitif, avec le renforcement de la police domaniale.
4. S'agissant du projet de décret soumis à l'avis du CNEN, le ministère de la Transition écologique fait valoir qu'il ne fait que tirer les conséquences de la loi, et notamment de celle du 22 août 2021. Il a ainsi pour objet de préciser, d'actualiser et de mettre en cohérence les dispositions réglementaires, notamment du CG3P et du code de l'urbanisme devenues inopérantes à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 14 octobre 2015 (ADOM). Il actualise également le décret relatif au fonctionnement des agences des cinquante pas géométriques du 30 novembre 1998.
5. Tout d'abord, le projet de décret vise à tenir compte des nouveaux bénéficiaires des cessions gratuites de la ZPG tant que cette dernière fait partie du domaine public de l'État, c'est-à-dire en particulier les agences des cinquante pas géométriques conformément à l'article 247 de la loi du 22 août 2021. Sont également intégrés au niveau réglementaire, les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion définis par l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), afin de tenir compte des dispositions législatives adoptées dans le cadre de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).
6. Par ailleurs, le projet de décret tire les conséquences à terme du transfert de la ZPG dans le domaine public des collectivités territoriales. Les terrains précédemment cédés n'ayant pas été utilisés à des fins d'intérêt général seront *in fine* transférés dans le



patrimoine des collectivités bénéficiaires (2° de l'article 1<sup>er</sup>). Le projet de texte procède ensuite à des mises en cohérence au regard des dispositions de l'article 247 de la loi du 22 août 2021 concernant l'élargissement de la régularisation des occupations jusqu'en 2010, contre 1995 précédemment (3° et 5° de l'article 1<sup>er</sup>).

7. En *sus*, le projet de texte vise à actualiser et à moderniser les modalités de gouvernance des agences des cinquante pas géométriques régies par le décret du 30 novembre 1998, en particulier s'agissant de la nomination des directeurs d'agences ou de la composition du conseil d'administration (article 3). Ces évolutions permettront en particulier de tenir compte de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP) intervenue en 2010. En outre, le projet de décret vise à la mise en cohérence du code de l'urbanisme en vue de tenir compte de la possibilité pour le conseil d'administration des agences des cinquante pas géométriques de déléguer l'exercice du droit de préemption urbain à leur directeur respectif en vue de fluidifier le processus. Le dispositif de préemption qui était spécifique à la ZPG est ainsi remplacé par l'application du cadre juridique de droit commun relatif au droit de préemption urbain de droit commun. Dans le même sens, il est introduit la faculté pour les directeurs d'agence de saisir le tribunal administratif pour atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public au titre des pouvoirs de police domaniale (8° de l'article 3). Enfin, les modalités d'organisation des conseils d'administration sont simplifiées, avec notamment la possibilité d'organiser des réunions en visio-conférence ou le raccourcissement des délais de convocation (5° de l'article 3).
8. Enfin, le projet de texte vise à mettre en place le nouveau dispositif de décote introduit par la loi du 22 août 2021 en substitution de l'aide exceptionnelle instituée par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 et précisée par le décret du 30 novembre 2000, texte qui est en conséquence abrogé. L'article 1<sup>er</sup> du projet de décret définit les modalités de mise en œuvre du mécanisme de décote en reprenant la logique adoptée dans le cadre du décret du 30 novembre 2000 (projets d'article R. 5112-25-1 à 3 du CG3P). Ce système de décote sera fondé sur un barème visant à préciser le taux applicable en fonction du revenu net imposable du demandeur, de son ancienneté d'occupation et de la superficie cédée. En outre, il adapte également les montants (conversion en euros), en tenant compte de l'inflation sur les vingt dernières années et des plafonds de revenus adoptés pour l'accès aux logements locatifs très sociaux dans les départements d'Outre-mer.

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

9. Les membres élus du CNEN rappellent 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.
10. En l'espèce, le collège des élus souhaite renouveler ses regrets quant à la méthode utilisée par le Gouvernement pour l'élaboration du présent projet de texte. Il rappelle que ce dernier avait fait l'objet d'un report d'examen lors de la séance du CNEN du 30 mars 2022 au motif que les consultations menées auprès des territoires d'Outre-mer, et plus particulièrement des collectivités territoriales de Guadeloupe et de Martinique, n'étaient pas encore abouties. Il estime en conséquence que la saisine du CNEN est prématurée, ce dernier n'ayant pas été mis en mesure de se prononcer en connaissance de cause, au regard de l'importance des dispositions envisagées qui ont vocation à s'appliquer sur le temps long. Pour éviter un tel écueil, il estime qu'il aurait été plus raisonnable d'obtenir le retour des collectivités concernées avant de soumettre ce projet de texte à l'avis des membres du CNEN.
11. Le ministère de la Transition écologique fait valoir, qu'outre le parachèvement de la concertation interministérielle, les directions de l'environnement, de l'aménagement et

du logement (DEAL) et les préfectures en Martinique et en Guadeloupe ont été consultées. De même, les agences des cinquante pas géométriques ont contribué directement à l'élaboration du projet de texte. Il confirme néanmoins que la concertation est encore en cours auprès de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), de même que des trois collectivités territoriales concernées, à savoir le conseil régional et départemental de la Guadeloupe et la collectivité de Martinique qui ont respectivement jusqu'au 25 et 27 avril pour formuler leurs remarques. Le ministère souligne, en complément, que le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) a rendu un avis favorable sur le présent projet de décret.

12. Sans remettre en cause les objectifs poursuivis par le législateur qui visent à permettre la prise en compte d'une réalité tant historique, culturelle, économique qu'environnementale, les représentants des élus regrettent néanmoins la précipitation manifestée par le Gouvernement pour la publication du présent projet de décret alors même qu'il va conditionner le droit en vigueur pour la prochaine décennie *a minima*.
13. À cet égard, et au-delà du projet de texte, les membres élus du CNEN constatent que les projets de texte, notamment d'application, qui sont actuellement soumis à l'avis du CNEN en cette période de fin de mandature s'affranchissent très majoritairement des principes édictés par le guide de légistique relatifs aux nécessités d'une concertation préalable. Conscient de l'obligation constitutionnelle découlant de l'article 21 de la Constitution et des impératifs d'ordre politique, ils s'interrogent sur les motifs de la précipitation extrême manifestée par les ministères porteurs à prendre des projets de texte qui pourront être publiés au cours de la prochaine mandature. Cette méthode conduit à douter de la permanence du principe de continuité de l'État et pourrait laisser penser que les projets de texte ne sont que des éléments de communication, particulièrement utilisés en période électorale, au détriment de leurs qualités intrinsèques.
14. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que l'objectif de publication dans les meilleurs délais du présent projet de décret vise à éviter le blocage du processus de régularisation des occupants, la loi ayant institué un nouveau système de décôte qui ne peut être mis en œuvre sans la détermination de ses mesures d'application.
  - **Sur l'articulation avec les dispositions de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte**
15. Le collège des élus s'interroge particulièrement sur la rédaction des articles 1, 2 et 4 du projet de décret dans la mesure où ces derniers ne semblent pas tenir compte des dispositions de l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, notamment s'agissant du prix de cession du bien. À cet égard, il estime que la réflexion doit se poursuivre durant les prochaines semaines, notamment en lien avec le Conseil d'État, afin d'affiner l'articulation entre les deux dispositifs qui n'apparaît pas aboutie.
16. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les deux systèmes de décôte ont vocation à coexister, et qu'un travail est actuellement mené en lien avec l'ANEL sur ce point. En effet, il rappelle que l'article 248 de la loi du 22 août 2021 a habilité le Gouvernement à préciser « *les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte* » (3°) et à « *prévoir des mesures d'adaptation en outre-mer, en particulier pour la zone littorale dite des cinquante pas géométriques, en concertation avec les collectivités territoriales concernées* » (5°). En ce sens, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 avril 2022 vise à tenir compte dans l'évaluation du bien soumis de la submersion marine en raison du recul du trait de côte à une échéance déterminée notamment dans les documents d'urbanisme des collectivités concernées. Le prix du foncier sera *in fine* celui qui prend en compte, dans un premier temps, le recul du trait de côte avant l'application du système de décote détaillé par le présent projet de décret dans un second temps.

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

17. Le collège des élus rappelle 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 et leurs groupements, conformément aux exigences formulées par la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre.
18. Les membres élus du CNEN, sans remettre en cause le bienfondé du transfert de l'État aux collectivités territoriales, attirent l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mesurer avec précision les conséquences des dispositions envisagées. À ce titre, ils regrettent que l'évaluation préalable transmise n'évalue pas les impacts financiers de la réforme, cette dernière ne pouvant logiquement être neutre.
19. Le ministère de la Transition écologique relève que le principe du transfert est acté depuis la loi du 30 décembre 1996 qui a fait l'objet d'une consultation des collectivités territoriales concernées qui n'ont pas manifesté d'opposition. Il fait également valoir que le travail est actuellement en cours sur la définition des « zones à risques » afin d'évaluer le volume des régularisations et des relogements à venir. En outre, il rappelle que l'objectif reste de permettre autant que possible les régularisations avant le transfert de l'État aux collectivités territoriales au 1<sup>er</sup> janvier 2025. En sus, par l'article 247 de la loi du 22 août 2021, le législateur a prolongé de dix années supplémentaires la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques en vue de leur permettre de parachever le processus de relogement, mais également les opérations d'aménagement nécessaires à la régularisation sur la ZPG sur la base du nouveau cadre législatif.
20. Enfin, le ministère précise que le dispositif de décote a bien été évalué avec un impact direct sur les habitants éligibles, puisque 75 % de la population concernée par les plafonds de revenus pourraient obtenir jusqu'à 50 % de la décote. Le coût moyen de la décote est ainsi évalué à 20 000 euros par parcelle foncière bornée et déclassée. Au regard du calendrier susvisé, s'agissant des régularisations, le coût sera supporté par l'État comme précisé dans la fiche d'impact. Il relève néanmoins qu'il est difficile d'aller au-delà au regard des données disponibles.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 10 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État.

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

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

**Le Président,**



**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération n° 22-04-07-02831

Projet de décret relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2022-2027

*(Extrême urgence)*

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 107 à 109 ;

Vu le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du traité ;

Vu le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

Vu la communication de la Commission C (2021) 153/01 du 29 avril 2021 relative aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ;

Vu la décision de la Commission C (2022) 288 final du 21 janvier 2022 relative à la carte française des aides à finalité régionale pour la période 2022-2027 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 1511-1 à L. 1511-8, R. 1213-19 à 23, R. 1213-27 à 28, R. 1511-5, R. 1511-10 et R. 1511-13 ;

Vu le code général des impôts, notamment ses articles 39, 44 *sexies*, 44 *duodecimes*, 44 *terdecimes*, 44 *quaterdecimes*, 44 *sexdecimes*, 44 *septdecimes*, 239 *sexies* D, 1383 F, 1383 H, 1383 I, 1383 J, 1388 *quinquies*, 1463 A, 1463 B, 1465 à 1465 B, 1466 A, 1466 B, 1466 B *bis* et 1466 F ;

Vu la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, notamment le paragraphe XIII de son article 87 ;

Vu la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, notamment son article 5 ;

Vu le décret n° 2022-167 du 11 février 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale dans les départements et régions d'outre-mer et la collectivité de Saint-Martin pour la période 2022-2027 ;

Vu l'instruction du Gouvernement du 30 juillet 2021 relative à l'élaboration de la carte des aides à finalité régionale pour la période 2022-2027 ;

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 commune du CNEN n° 21-12-09-00000 en date du 9 décembre 2021 portant notamment sur le projet de décret relatif aux zones d'aide à finalité régionale dans les départements et régions d'outre-mer et la collectivité de Saint-Martin pour la période 2022-2027 ;

Vu le projet de décret relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2022-2027 ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence du 5 avril 2022 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 5 avril 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales le 6 avril 2022 ;

Sur le rapport de Mme Claudie CALABRIN, cheffe de bureau de la stratégie, de la contractualisation et de l'évaluation, à la sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire, 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 de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fait valoir que le présent projet de décret est pris dans le cadre du règlement européen du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (AFR) du 29 avril 2021. Il vise ainsi à encadrer l'octroi de ces aides aux entreprises par l'État et les collectivités territoriales, et en particulier les régions.
2. En premier lieu, le ministère rapporteur rappelle qu'en vertu des dispositions du TFUE qui prévoient, aux articles 107 à 109, des dérogations au principe d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, la possibilité est offerte aux États membres d'octroyer des aides dites « à finalité régionale » qui revêtent diverses formes (exonérations fiscales, subventions, garanties, prêts, etc.). Peuvent ainsi être considérées comme compatibles avec le marché intérieur « *les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale* » ou « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* » (points a et c du paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE).

3. En deuxième lieu, le ministère précise que les règles applicables aux AFR sont définies au sein des lignes directrices de la Commission européenne. Ces dernières distinguent ainsi deux types de zones d'aide : d'une part, la zone délimitée au titre du a) du paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE, dite « zone a », correspondant aux régions ultrapériphériques (la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin), et d'autre part, la zone délimitée au titre du c) du paragraphe 3 de l'article 107 susvisé, dite « zone c », correspondant au territoire métropolitain. Le ministère rapporteur précise que, sur les recommandations de la Commission européenne, la carte du zonage de la « zone a » a été préparée et publiée en amont afin de ne pas pénaliser les entreprises situées dans les régions ultrapériphériques entièrement couvertes par le régime applicable aux AFR. Ainsi, un décret du 11 février 2022 a été publié après avoir recueilli un avis favorable du CNEN lors de la séance du 9 décembre 2021, ainsi que l'approbation de la Commission européenne le 21 janvier 2022. Néanmoins, par soucis de cohérence juridique et d'intelligibilité de la réglementation, le présent projet de décret vient abroger le décret susvisé du 11 février 2022 (article 5) et intégrer les dispositions relatives aux zones « c » et « a » au sein d'un seul et même projet de texte (annexes 1 et 2). Par ailleurs, les annexes 3 et 4 définissent respectivement les taux plafonds de cumul d'aides à finalité régionale pouvant être octroyées, ainsi que les seuils de notification des aides en fonction des intensités d'aides des zones.
4. En troisième lieu, le ministère rapporteur indique que les lignes directrices de la Commission européenne publiées le 29 avril 2021 prévoient, pour la période 2022-2027, un élargissement du périmètre des AFR qui passerait de 24,17 % pour la période 2014-2021 à 31,95 % de la population nationale au titre de la période en cours. Cette évolution permet d'intégrer 2 243 nouvelles communes au zonage, soit un total de 7 299 communes concernées dont 7 169 pour le seul territoire métropolitain. 18 855 076 habitants sont ainsi couverts par la présente réglementation. Au même titre que pour la période précédente, le Gouvernement a décidé de la mise en place d'une réserve nationale de population éligible de 367 555 habitants (soit 0,53 % de la population nationale), permettant d'intégrer de nouvelles communes dans le zonage AFR pour la période 2022-2027 (contre 0,36 % pour la période précédente avec un épuisement de la réserve dès 2019). Celle-ci pourra être utilisée en cas de sinistres économiques de grande ampleur. Cette évolution à la hausse vise ainsi à tenir compte des difficultés rencontrées lors de la précédente programmation pour répondre aux demandes d'intégration ultérieure. En *sus*, le ministère précise que les lignes directrices seront par ailleurs révisées par la Commission européenne dès 2023, ce qui pourra induire de nouvelles évolutions de la réglementation.
5. En dernier lieu, s'agissant des impacts financiers relatifs aux collectivités territoriales, le ministère rapporteur précise que le projet de texte offre aux autorités publiques de nouvelles bases juridiques leur permettant d'octroyer des aides à l'investissement aux entreprises situées sur leur territoire. En conséquence, au regard du caractère facultatif du dispositif, le recensement des dépenses consacrées aux AFR ne peut être exhaustif *ex ante*. À titre indicatif, il rappelle que les collectivités territoriales ont octroyé 73 177 397 euros en 2018, 96 720 412 euros en 2019 et 97 051 400 d'euros en 2020.

- **Sur les conditions d'examen par le CNEN**

6. Le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que l'utilisation des procédures d'urgence à la main du Premier ministre sur le fondement de l'article L. 1212-2 (VI) du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit rester, par définition, exceptionnelle, en particulier s'agissant de la procédure d'extrême urgence qui impose au CNEN de se prononcer dans un délai de 72 heures à compter de l'accusé de réception transmis par son secrétariat. Outre un délai d'examen réduit,

l'activation de ces dispositions prive le président de séance de la possibilité de demander un report d'examen du projet de texte à une séance ultérieure afin d'approfondir la concertation avec les collectivités territoriales concernées, et, le cas échéant, au CNEN de procéder à un second examen du projet à la suite d'un premier avis défavorable.

7. En l'espèce, après une saisine le 5 avril 2022 en extrême urgence par le Secrétariat général du Gouvernement, une nouvelle saisine rectificative a été nécessaire la veille de la séance compte tenu de l'absence de consolidation du projet de décret en vue de tenir compte des ultimes échanges intervenus avec les représentants des collectivités territoriales (voir *infra*). Ces conditions d'examen ne sont pas de nature à garantir une analyse optimale des impacts techniques et financiers par les membres du CNEN.
8. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fait valoir que le projet de carte du zonage a été pré-notifié à la Commission européenne depuis le 12 janvier 2022. Il indique qu'une phase de négociation s'est ensuite ouverte entre le Gouvernement et la Commission européenne, laquelle devrait se conclure par une publication imminente de la décision d'approbation de la Commission relative à la carte française des AFR pour la période 2022-2027. Compte tenu de ces éléments, et dans l'attente de la décision de la Commission à venir dans les prochains jours, le Gouvernement souhaite pouvoir accélérer le processus de publication du cadre réglementaire national afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur du projet de texte, particulièrement attendu par les conseils régionaux et les entreprises en vue de ne pas pénaliser le développement économique des territoires concernés.

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

9. Les membres élus du CNEN rappellent 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.
10. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales indique que le projet de carte du zonage national a fait l'objet d'une co-construction selon la méthode définie par une instruction du Gouvernement en date du 30 juillet 2021. En l'espèce, il a donc été demandé aux préfets de région de définir une méthode de concertation et d'élaborer les cartes de zonage régionales en lien avec les présidents des conseils régionaux. La consolidation et l'harmonisation des propositions de zonage régional ont ensuite été effectuées au niveau interministériel.
11. Le ministère rapporteur ajoute que la concertation, au niveau national, s'est poursuivie en lien avec l'association nationale représentative des régions, l'Association Régions de France. Il en résulte que le Gouvernement a intégré une proposition d'ajustement, qui l'a conduit à transmettre une saisine rectificative au CNEN, la veille de la séance, portant sur l'annexe 3 relative au « Tableau des taux plafonds de cumul d'aides à finalité régionale ». En effet, lorsque les investissements éligibles sont supérieurs à 50 millions d'euros, les taux plafonds d'aide à finalité régionale sont pondérés. Dans ce cadre, la formule permettant le calcul du « montant ajusté de l'aide » est différente selon que cette dernière relève du régime « exempté » ou du régime « notifié ». Or, dans la première version du projet de texte transmise au CNEN le 5 avril 2022, seule la formule applicable dans la première hypothèse figurait à l'annexe 3 du projet de décret. Conformément à la demande des régions, le projet de décret expose désormais explicitement la distinction entre les aides relevant du régime général d'exemption par catégorie (RGEC) et du régime notifié sur la base des lignes directrices relatives aux

AFR. Ainsi, lorsque les investissements éligibles sont supérieurs à 50 millions d'euros, les taux plafonds d'aide à finalité régionale sont pondérés en fonction des différentes tranches d'investissement du projet, selon les règles fixées au point 20 de l'article 2 du règlement (UE) du 17 juin 2014, pour tout régime exempté établi sur la base du RGEC, ou selon les règles fixées par le point 19 (3) 3.1 de la communication de la Commission européenne du 29 avril 2021, pour tout régime notifié sur la base des lignes directrices.

12. Le collège des élus, considérant que le ministère porteur a répondu aux demandes formulées par les représentants des régions, souligne les avancées positives qui résultent de la concertation succincte menée jusqu'à la veille de la séance par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. En conséquence, un avis favorable à l'unanimité des membres du CNEN est rendu.

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

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

**Le Président,**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert', is positioned below the title 'Le Président,'.

**Alain LAMBERT**





## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération n° 22-03-17-02805

Projet de décret relatif au financement des services proposant des prestations d'aide et d'accompagnement à domicile

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

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 1614-1, L. 1614-2, 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. 313-11-1, L. 314-2-1 et L. 314-2-2 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L.161-25 ;

Vu la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, notamment son article 44 ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 2021 relatif au tarif minimal mentionné au I de l'article L. 314-2-1 du code de l'action sociale et des familles et fixant son montant pour 2022, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

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 au financement des services proposant des prestations d'aide et d'accompagnement à domicile ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes le 3 mars 2022 ;

Vu la demande de retrait de l'ordre du jour formulée par le ministère des Solidarités et de la Santé le 16 mars 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère des Solidarités et de la Santé le 28 mars 2022 ;

Sur le rapport de :

- M. Antoine IMBERTI, adjoint au sous-directeur des études et des prévisions financières, à la direction de la sécurité sociale, au ministère des Solidarités et de la Santé ;
- Mme Louise CADIN, cheffe 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 des Solidarités et de la Santé fait valoir que le présent projet de décret est pris en application de l'article 44 de la loi du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 qui porte réforme du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD). L'objectif poursuivi est dans ce cadre d'assurer la viabilité économique du secteur sur lequel reposera une grande partie des efforts à consentir pour permettre de mieux accompagner les personnes en situation de handicap, ainsi que les personnes âgées au regard de la transition démographique actuelle.
2. La présente réforme se décompose ainsi en deux parties. D'une part, elle consiste en l'instauration d'un tarif minimal de valorisation des heures relevant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). L'article 44 de la loi du 23 décembre 2021 a ainsi renvoyé la fixation annuelle de ce montant « plancher » à un arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Comme précisé par l'arrêté du 30 décembre 2021, le tarif minimal horaire a été fixé à 22 euros pour l'année 2022, et ce dès le 1<sup>er</sup> janvier. D'autre part, la réforme vise, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, à attribuer, en plus du tarif « socle », une dotation « complémentaire » finançant les actions de nature à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur, et ce sous réserve de la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre le président du conseil départemental et les services bénéficiaires. Le législateur a fixé six objectifs dans ce cadre : accompagner des personnes dont le profil de prise en charge présente des spécificités, intervenir sur une amplitude horaire incluant les soirs, les week-ends et les jours fériés, contribuer à la couverture des besoins de l'ensemble du territoire, apporter un soutien aux aidants des personnes accompagnées, améliorer la qualité de vie au travail des intervenants et lutter contre l'isolement des personnes accompagnées (article L. 314-2-2 du code de l'action sociale et des familles).
3. Le présent projet de décret fixe en conséquence les modalités d'application et de mise en œuvre de la dotation « complémentaire » créée par l'article 44 de la loi du 23 décembre 2021, d'une part, et les modalités de compensation par l'État de cette dernière ainsi que des surcoûts induits par l'instauration d'un tarif « plancher », d'autre part.

#### Sur la dotation « complémentaire » :

4. D'une part, s'agissant de la dotation « complémentaire », le ministère des Solidarités et de la Santé rappelle que le législateur a posé à l'article L. 314-2-2 du code de l'action sociale et des familles l'obligation pour le président du conseil départemental d'organiser un appel à candidatures pour sélectionner les services bénéficiaires de cette dotation. Cet appel à candidatures devra être respectueux du principe d'égal accès et de traitement des candidatures. Il en résulte qu'il ne pourra être prévu aucun critère sans rapport avec les objectifs susvisés fixés par le législateur, « *notamment liés au statut juridique du service, à un volume minimal d'activité ou à une part minimale d'heures effectuées* ». Le projet de décret présenté devant le CNEN vise à préciser les modalités d'octroi de la dotation « complémentaire » et se décompose en trois points principaux.
5. En premier lieu, le projet de texte détermine les modalités d'organisation des appels à candidatures par les conseils départementaux et en fixe le « cahier des charges ». Conformément à l'article 2 (II), l'appel à candidatures devra *a minima* comporter : l'ordre de priorité des six objectifs susvisés déterminé par le président du conseil départemental en fonction des besoins préalablement identifiés, le montant total prévu par le département au titre de la dotation, les règles d'organisation de l'appel à

candidatures (les dates de dépôt, de fin de réception des candidatures, les modalités de réponses et les pièces justificatives exigibles), les critères et les modalités de sélection des candidatures, et enfin les conditions dans lesquelles les services qui ne sont pas habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale limitent le reste à charge des personnes accompagnées, conformément au 13° de l'article L. 313-11-1 du code de l'action sociale et des familles. Le ministère rapporteur fait valoir que ces éléments sont de nature, d'une part, à permettre aux différents services de candidater en connaissance de cause et de calibrer les projets proposés, et, d'autre part, à assurer la plus grande transparence possible dans l'attribution de cette dotation.

6. En deuxième lieu, le projet de décret précise le contenu du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens dont la conclusion entre le conseil départemental et les services bénéficiaires est obligatoire pour permettre le versement de la dotation « complémentaire ». Ainsi, conformément à l'article 2 (III), après avoir sélectionné les services qui percevront la dotation, le conseil départemental devra signer, dans un délai d'un an à compter de la publication des résultats de l'appel à candidatures, un contrat avec chacun de ces derniers. À titre principal, ce dernier fixera le montant de la dotation qui devra tenir compte de la nature des actions financées, de leur nombre, de leur fréquence ainsi que de leur coût pour les services. Outre l'évolution de ce montant, le contrat précisera la nature de la dotation qui pourra prendre la forme d'une bonification horaire ou d'un montant forfaitaire. Il devra également comporter les actions conduites par le service afin d'améliorer la qualité de prise en charge et le montant versé pour financer ces actions, les indicateurs de suivi et les modalités d'évaluation de ces actions, ainsi que les modalités de contrôle et de récupération de la dotation par le président du conseil départemental. Le ministère porteur souligne que ce contrat devra également prévoir les modalités de limitation du reste à charge lorsqu'il s'agit d'un service non habilité à l'aide sociale. Ces dernières seront laissées à la négociation entre le conseil départemental et chacun des services.
7. En troisième et dernier lieu, l'article 2 (IV) du projet de décret vise à fixer l'évolution dans le temps de cette dotation « complémentaire » avec l'instauration d'un effet « cliquet » pour les services bénéficiaires. Ainsi, dans le cadre du renouvellement du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, lesdits services continueront d'en bénéficier sans qu'un nouvel appel à candidatures soit nécessaire, mais uniquement pour les actions pour lesquelles ils ont déjà été sélectionnés. Si les services souhaitent mener de nouvelles actions, la réponse à un nouvel appel à candidatures sera nécessaire. Le ministère fait valoir qu'un point d'équilibre a été recherché entre l'allègement de la procédure et l'égalité de traitement entre les services. Ce dispositif sera également de nature à réduire la charge procédurale pour les conseils départementaux.

Sur les modalités de compensation de l'État aux départements :

8. D'autre part, le projet de décret vise à détailler les modalités de compensation de l'État aux départements au travers de deux nouveaux concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) créés par la loi du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.
9. Tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> du projet de texte est relatif à la compensation aux départements des surcoûts induits par la mesure relative au tarif « plancher » qui conduit à un renchérissement d'une compétence transférée aux départements. Ainsi, conformément à l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que le projet de décret prévoit une compensation « à l'euro près ». Sur la base du tarif horaire « plancher » fixé par l'arrêté du 30 décembre 2021 à 22 euros, il a été pris en compte pour chaque département le volume d'heures financées en 2021 à moins de 22 euros. Ce volume a ensuite été multiplié par l'écart moyen constaté en 2021 pour ces heures par rapport au tarif plancher de 22 euros. À ce montant, il a enfin été retiré la fraction de ce surcoût qui relève de la participation des bénéficiaires au titre du reste à charge et des crédits

d'impôt. Le ministère rapporteur précise qu'afin de garantir une compensation « à l'euro près » l'enveloppe nationale de concours n'est pas plafonnée.

10. Par ailleurs, l'article 3 du projet de décret détaille les modalités de compensation de l'État aux départements concernant le versement de la dotation « complémentaire » créée par l'article 44 de la loi du 23 décembre 2021. Ainsi, pour chaque département, le concours a été calculé sur la base des heures de service éligibles. Ce volume d'heures de service a ensuite été multiplié par un montant de référence de la dotation « complémentaire » qui est établi à trois euros pour 2022. Ce dernier sera par la suite indexé sur les prix à la consommation chaque année au sens de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Ce concours de la CNSA aux départements se fonde sur un mécanisme d'acomptes et de régularisations : 70 % du montant annuel, calculé à titre provisoire par la CNSA, seront versés au plus tard le 31 mars de l'année N avec une régularisation en N+1 en fonction du volume d'heures effectivement réalisées communiqué par le conseil départemental au plus tard le 30 juin avec un versement définitif au plus tard le 31 août. Le montant de concours versé par la CNSA au titre de la dotation « complémentaire » ne pourra toutefois pas être supérieur au montant réellement acquitté par les départements.

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

11. À titre liminaire, le collège des élus constate que les textes d'application qui sont soumis à son avis, en particulier en cette période de fin de mandature, s'affranchissent très majoritairement des principes édictés par le guide de légistique relatifs aux nécessités d'une concertation préalable. Cette entorse est d'autant plus critiquable s'agissant des politiques publiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales dès lors que l'atteinte des objectifs poursuivis dépend principalement de l'ancrage fin dans les pratiques locales dont la diversité ne peut être appréhendée par une règle unique et uniforme pour tous les territoires. Si l'État reste bien entendu légitime à intervenir pour guider la mise en œuvre de politiques publiques déterminantes pour le pays telles que celles relatives au vieillissement, il doit, notamment s'agissant des compétences transférées aux collectivités territoriales, veiller à adopter une démarche systématiquement partenariale. Cette évolution de la culture normative doit être soutenue par l'ensemble des acteurs, tant l'État que les collectivités territoriales et leurs représentants respectifs, compte tenu des insuffisances communes identifiées. Les membres élus du CNEN constatent en particulier la difficulté de décliner sur le plan technique les accords politiques actés entre l'État et les collectivités territoriales, compte tenu notamment de l'insuffisante documentation de ces derniers.
12. En l'espèce, en matière d'aide et d'accompagnement à domicile, les représentants des élus souhaitent rappeler que les départements sont au cœur de l'animation, l'action, la coordination d'un réseau d'acteurs publics, privés, et associatifs. Il s'agit, par ailleurs, d'un secteur dans lequel, dans les départements les plus ruraux, les services sont dans une situation fragile en termes de viabilité économique. À cet égard, ils regrettent que la concertation avec les représentants des départements n'ait pas été plus approfondie, que ce soit initialement concernant la fixation du tarif « plancher » par le législateur, montant qui a des impacts financiers directs sur la compensation des départements par l'État, ou la détermination des modalités pratiques de mise en œuvre de la réforme du financement des SAAD par le présent projet de décret.
13. Le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir qu'un groupe de travail a été constitué dans le cadre de l'élaboration du présent projet de décret, piloté par la direction générale de la cohésion sociale en lien avec la CNSA. Ce dernier a permis d'associer des fédérations représentant le secteur, onze conseils départementaux caractérisés par une diversité des territoires, ou encore l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de la santé (ANDASS). Les échanges organisés dans le cadre de quatre réunions sur deux mois ont permis de faire substantiellement évoluer le projet de texte initial élaboré par le Gouvernement. Par ailleurs, le ministère signale

que ce travail partenarial à vocation à se poursuivre pour accompagner la mise en œuvre de la présente réforme.

14. Si la concertation des services techniques départementaux était évidemment nécessaire pour affiner les dispositions du présent projet de texte et s'assurer de son applicabilité sur l'ensemble du territoire, les membres élus du CNEN estiment que cette dernière n'est pas de nature à remplacer la concertation plus politique au sens noble du terme avec les représentants des élus départementaux, dès lors que les collectivités territoriales ne sont pas soumises à la tutelle de l'État, mais bien régies par le principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution. En *sus*, ils souhaitent appeler l'attention du ministère des Solidarités et de la Santé sur le fait qu'il n'existe pas de symétrie totale entre les administrations centrales et décentralisées en termes d'ingénierie et de poids dans les discussions.
15. Si le ministère des Solidarités et de la Santé concède que la concertation a été menée à un niveau plus technique que politique, les représentants des élus font valoir que l'optique est d'alerter le Gouvernement quant à sa méthode d'élaboration des projets, et non de retarder la publication du présent projet de texte qui est, comme l'a rappelé le ministère, attendu des acteurs en vue de prendre notamment connaissance en amont des modalités d'attribution et de versement de la dotation « complémentaire » qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

- **Sur le cadrage du dispositif d'attribution de la dotation « complémentaire »**

16. Les représentants des élus, qui manifestent leur accord tant quant aux modalités d'évolution de la dotation « complémentaire » que sur le contenu du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, estiment néanmoins que les dispositions de l'article 2 du projet de décret relatives aux appels à candidatures obligatoires dans le cadre de l'attribution de la dotation « complémentaire » sont en partie superfétatoires. À cet égard, ils tiennent tout d'abord à rappeler que les départements sont coutumiers des appels à candidatures, et ce dans le respect des principes de transparence et de respect de l'égal accès des candidats. Si le conditionnement de l'attribution de la dotation à l'organisation d'un appel à candidatures a été prévu par l'article 44 de la loi du 23 décembre 2021, ils relèvent toutefois que ce dernier ne semble pas renvoyer à un décret d'application sur ce point et prévoit déjà les garanties nécessaires en vue d'assurer la transparence de la procédure. Cet excès de précision pourrait d'ailleurs être directement préjudiciable aux services éligibles dans la mesure où dans les départements les plus ruraux la majorité des services concernés sont constitués sous la forme d'associations (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901), eu égard à l'absence d'acteurs privés dans le secteur. Or, les représentants des élus tiennent à alerter le Gouvernement sur le risque tenant au fait que la complexité de la procédure puisse dissuader ces services de se porter candidats du fait de leur manque d'ingénierie, avec un effet *in fine* contre-productif par rapport aux objectifs poursuivis.
17. Le ministère des Solidarités et de la Santé souligne être conscient de l'enjeu capital d'accompagnement du secteur et signale, à ce titre, que des documents seront élaborés parallèlement au projet de décret, notamment une notice pédagogique explicative du texte, un modèle de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, des indications sur les appels à candidatures que les conseils départementaux devront mener, ainsi qu'un guide pratique de mise en œuvre des six objectifs susvisés fixés par le législateur s'agissant de la dotation « complémentaire ». L'ensemble de cette documentation sera élaboré en lien avec le groupe de travail précédemment mentionné composé notamment de conseils départementaux.

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

18. Le collège des élus rappelle que conformément à l'article 72-2 de la Constitution, « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur*

*exercice* ». Cette compensation est également due au profit des collectivités territoriales pour toute modification par l'État par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, conformément à l'article L. 1614-2 du CGCT.

19. En l'espèce, les représentants des élus formulent leur accord quant aux modalités de compensation exposées par le ministère des Solidarités et de la Santé tant concernant le tarif « plancher » applicable à l'APA et à la PCH que la dotation « complémentaire ». Ils prennent également acte des précisions apportées par le ministère rapporteur s'agissant de la mise en place de la dotation « complémentaire » qui a souligné que l'impact pour les ressources humaines des départements serait largement cantonné aux premières années d'application du dispositif, notamment du fait de l'organisation d'un appel à candidatures par an jusqu'en 2030, échéance qui constitue le point final de montée en charge des crédits de cette dotation. En effet, après cette date, la fréquence sera laissée à la libre appréciation des conseils départementaux. Doit également être prise en compte la signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens qui représente une charge importante, mais qui portera surtout sur les années 2023 et 2024.

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

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

**Le Président,**

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

**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération n° 22-04-07-02836

Projet d'arrêté relatif à la formation conduisant au diplôme d'Etat d'infirmier de bloc opératoire

*(Extrême urgence)*

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

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 le code de l'éducation, notamment ses articles D. 612-34, D. 613-7, D. 636-68, D. 636-69-1 et D. 636-82 à D. 636-84 du code de l'éducation ;

Vu le code de la santé publique, notamment son article D. 4311-42 ;

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

Vu le décret modifié n° 2002-550 du 19 avril 2002 portant statut particulier du corps de directeur des soins de la fonction publique hospitalière ;

Vu le décret modifié n° 2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière ;

Vu l'arrêté modifié du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux ;

Vu l'arrêté du 10 mai 2007 portant approbation de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes ;

Vu l'arrêté modifié du 24 février 2014 relatif aux modalités d'organisation de la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier de bloc opératoire ;

Vu l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;

Vu l'arrêté du 10 juin 2021 portant dispositions relatives aux autorisations des instituts et écoles de formation paramédicale et à l'agrément de leur directeur en application des articles R. 4383-2 et R. 4383-4 du code de la santé publique ;

Vu la décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2021, n° 434004 ;

Vu le rapport de l'inspection générale des affaires sociales intitulé « Trajectoires pour de nouveaux partages de compétences entre professionnels de santé » de novembre 2021 ;

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° 20-01-16-02172 du CNEN en date du 16 janvier 2020 portant sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 22 octobre 2001 relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'infirmier de bloc opératoire ;

Vu le projet d'arrêté relatif à la formation conduisant au diplôme d'Etat d'infirmier de bloc opératoire ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence du 6 avril 2022 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 6 avril 2022 ;

Sur le rapport de Mme Sandrine JAUMIER, cheffe du 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 d'arrêté**

1. Le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que le présent projet d'arrêté vise à renforcer l'attractivité de la formation d'infirmier de bloc opératoire diplômé d'Etat (IBODE) et à répondre à la pénurie des professionnels de la spécialité, qui affecte le bon fonctionnement des blocs opératoires en procédant à la réingénierie et à l'universitarisation de la formation. Les compétences nécessaires pour la spécialité d'IBODE requièrent, en effet, une augmentation, une actualisation et un enrichissement des savoirs, liés à un haut niveau d'exigence pour un exercice professionnel qui s'est élargi.
2. En premier lieu, le présent projet d'arrêté définit la finalité du diplôme d'IBODE qui « *atteste de l'acquisition des compétences requises pour exercer le métier d'infirmier de bloc opératoire* » (article 1<sup>er</sup>). Il est prévu que, dans le cadre de l'intégration de la formation d'IBODE dans le schéma licence-master-doctorat, les écoles de formation auront la charge de signer avec une université disposant d'une composante santé et le conseil régional une convention déterminant notamment les modalités de participation des universités à la formation ainsi que les compensations financières des différents postes de dépense (article 3).
3. En deuxième lieu, le projet de texte détermine les conditions d'accès à la formation en précisant les critères d'éligibilité des candidats (articles 4 et 5) ainsi que les différentes étapes du processus de sélection initié par le dépôt d'un dossier de candidature auprès de l'école choisie par le candidat (article 6) composé d'une admissibilité sur dossier et d'un entretien individuel d'admission (article 8).
4. En dernier lieu, le projet d'arrêté fixe le contenu pédagogique qui comprend des enseignements théoriques (article 19) et pratiques en milieu professionnel (article 20) et détaille le déroulement de la formation. Enfin, il précise les conditions de réalisation de cette formation par la voie de l'alternance (articles 37 et 38). Cette réforme est applicable aux étudiants et alternants entrant en formation d'infirmier de bloc opératoire à compter de septembre 2022. Les personnes engagées dans le processus de sélection avant ces nouvelles mesures sont considérées comme valablement sélectionnées.



- **Sur les conditions de consultation du CNEN et l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

**S'agissant du recours à la procédure de saisine en extrême urgence**

5. Le collège des élus tient à sensibiliser une nouvelle fois le Gouvernement sur le fait que le recours aux procédures de saisine en urgence du CNEN sur le fondement de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit rester, par définition, exceptionnel. Outre un délai d'examen réduit, l'activation de ces dispositions prive le président de séance de la possibilité de demander un report d'examen du projet de texte à une séance ultérieure afin d'approfondir la concertation avec les collectivités territoriales concernées.
6. En l'espèce, les membres élus du CNEN regrettent le recours à la procédure d'extrême urgence déclenchée le 6 avril pour un passage du projet de texte dès le 7 avril 2022, et ce alors même que le CNEN, au regard du flux de textes qui lui sont soumis, a prévu l'organisation de séances régulières propres à éviter l'activation systématique des procédures exceptionnelles de saisine sur le fondement de l'article L. 1212-2 du CGCT. Cette méthode est d'autant plus regrettable que la consultation du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche est prévue le 12 avril et celle du haut conseil des professions paramédicales le 14 avril 2022.
7. Le ministère des Solidarités et de la Santé fait valoir que le calendrier d'examen du présent projet de texte s'est avéré assez contraint et qu'il a donc été nécessaire de faire appel à la procédure de saisine en extrême urgence du CNEN compte tenu du retard pris dans cette réforme d'universitarisation de la formation qui doit être appliquée dès la rentrée 2022. Il précise, en effet, qu'un projet de texte aurait dû être proposé à la suite de la concertation menée fin novembre et début décembre 2021. Néanmoins, la remise du rapport de l'IGAS sur « *Les trajectoires pour de nouveaux partages de compétences entre les professionnels de santé* » en novembre 2021 a conduit le Gouvernement à engager de nouvelles concertations en vue d'envisager l'évolution de l'ensemble des formations de spécialités infirmières (IBODE, infirmiers anesthésistes et infirmières puéricultrices).
8. Par ailleurs, ce projet de texte doit être publié dans les plus brefs délais du fait de l'annulation partielle par le Conseil d'Etat, par décision du 30 décembre 2021, du décret n° 2019-678 du 28 juin 2019 relatif aux conditions de réalisation de certains actes professionnels en bloc opératoire par les infirmiers et portant report d'entrée en vigueur des dispositions transitoires sur les infirmiers de bloc opératoire. En effet, afin de faire face à la pénurie d'IBODE, ce décret visait à mettre en place un dispositif transitoire permettant à l'infirmier faisant fonction d'IBODE (FFIBODE) dont l'employeur attestait qu'il exerçait une fonction d'infirmier de bloc opératoire depuis une durée au moins égale à un an en équivalent temps plein à la date du 30 juin 2019 et qu'il apportait de manière régulière une aide à l'exposition, à l'hémostase et à l'aspiration au cours d'une intervention chirurgicale, de continuer à exercer dans les blocs opératoires sous réserve de son inscription à une épreuve de vérification des connaissances et de sa validation. De plus, par sa décision, le Conseil d'Etat a également fait injonction au Gouvernement d'adopter dans un délai de quatre mois, soit avant fin avril 2022, de nouvelles dispositions réglementaires transitoires en vue de permettre l'accomplissement des actes relevant de la compétence exclusive des IBODE par un nombre suffisant d'infirmiers diplômés d'Etat dans des conditions qu'il lui revient de déterminer, pour assurer le respect du principe de sécurité juridique. Afin de satisfaire à cette exigence, des négociations portant sur ce dispositif transitoire ont été engagées dès la mi-février. Néanmoins, les professionnels, étudiants et acteurs de la formation ont refusé de s'engager dans une évolution vers la pratique avancée. Ils ont de plus conditionné leur accord sur le nouveau dispositif transitoire permettant aux infirmiers de soins généraux qui répondent aux conditions requises de réaliser les actes réservés aux IBODE à l'aboutissement des travaux de

réingénierie qui avaient été suspendus et à la mise en œuvre de cette formation réingéniée dès la rentrée 2022.

S'agissant du manque de concertation

9. Le collège des élus du CNEN tient une nouvelle fois à rappeler la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de textes par le Conseil, ces échanges préalables permettant à ce dernier de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus locaux et l'administration centrale.
10. En l'espèce, les membres élus du CNEN regrettent le manque de concertation des régions qui n'ont pas été suffisamment associées. À cet égard, le ministère porteur tient à faire savoir que deux représentants de Régions de France ont été invités au groupe de travail formé dans le cadre de cette réforme et ont été destinataires des documents soumis à concertation mais déplore leur absence.

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

S'agissant de l'absence de compensation par l'Etat des charges induites par la réforme de 2020 relative à la formation conduisant au diplôme d'État d'infirmier de bloc opératoire

11. À titre liminaire, le collège des élus rappelle 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, les membres élus du CNEN font valoir que les Régions n'ont pas encore reçu la compensation émanant de l'Etat concernant la réforme de 2020 qui supprimait la condition d'exercice de deux années minimum, appréciée en équivalent temps plein, en qualité d'infirmier ou de sage-femme avant d'être admis en formation d'IBODE dès la rentrée 2020. Ils rappellent que, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Cette compensation est également due au profit des collectivités territoriales pour toute modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées en application de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
13. Le collège des élus ajoute que, conformément à l'article L. 1211-4-1 du CGCT, la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) doit être consultée sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. En l'espèce, il relève que la réunion de la CCEC permettant d'associer l'ensemble des acteurs afin de déterminer la méthodologie de calcul ainsi que le droit à compensation par régions ne s'est toujours pas réunie. Par ailleurs, il constate, et regrette, un décalage trop régulier entre l'entrée en vigueur des réformes et le versement effectif de la compensation par l'État, obligeant en conséquence les collectivités territoriales à procéder à des avances de trésorerie pour des sommes pouvant être relativement significatives.
14. Le ministère des Solidarités et de la Santé leur fait savoir que, conformément à son engagement pris lors de la séance du CNEN du 16 janvier 2020 à l'occasion de l'examen du projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 22 octobre 2001 relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'infirmier de bloc opératoire, la CCEC devrait se réunir avant la fin de l'année 2022.

15. Le ministère des Solidarités et de la Santé souligne que les Régions financent le fonctionnement et l'équipement des écoles et instituts des formations paramédicales, des préparateurs en pharmacie hospitalière et maïeutiques depuis la loi du 13 août 2004. Le coût de la formation en école d'IBODE dans un modèle de conventionnement universitaire comprend les enseignements cœur de métier. À ce titre, le coût induit par cette réforme et résultant de l'allongement de la formation de dix-huit mois à deux ans en se basant sur l'inscription de 681 étudiants en 1<sup>ère</sup> année de formation dans les vingt-cinq écoles d'infirmiers de bloc opératoire est estimé à 300 000 euros pour les Régions. Il précise, néanmoins que l'impact financier sera nul du fait de la compensation financière par l'Etat proratisée au taux de financement effectif.
  16. Au-delà de l'impact généré par le présent projet de texte, les différentes concertations ont fait émerger la nécessité de revoir de façon globale l'organisation et la répartition des responsabilités et des ressources financières entre les différents acteurs en charge des formations sanitaires. En effet, si la démarche d'universitarisation a permis peu à peu l'accès progressif des étudiants paramédicaux aux ressources des universités, les conventions financières signées actuellement avec les régions ne permettent pas, selon les universités, une pérennité suffisante pour permettre aux acteurs de construire des orientations pédagogiques sur le long terme. Les coûts liés à l'universitarisation de la formation IBODE représente un million d'euros. France université ayant un reste à charge élevé a sollicité une modification des modalités de financement des formations sanitaires.
- **Sur le modèle de convention-cadre tripartite école, université et conseil régional**
17. Le ministère porteur indique qu'à la suite de la demande de France Universités, les travaux de réingénierie engagés pour la formation IBODE devraient être le point de départ permettant d'initier des négociations portant sur la création d'une convention-cadre tripartite écoles, université disposant d'une composante santé et conseil régional. Il ajoute qu'afin de lever les doutes et de constituer un groupe de travail regroupant l'ensemble des acteurs concernés, un courrier est actuellement en cours de signature par Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la Santé et Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Ce groupe de travail aura pour objectif de négocier et mettre en place un modèle de convention applicable à l'ensemble des formations paramédicales universitarisées. Cette convention devra notamment définir les nouveaux circuits financiers en tenant compte des différents coûts (coût de gestion administrative, coût de la certification...) et actera le transfert de la délivrance des diplômes à l'université. Cette convention pourra ensuite être déclinée en fonction des spécificités propres à chacune des formations et des territoires.
  18. Le collège des élus s'interroge sur la logique tenant à l'intervention de l'Etat pour réunir un groupe de travail destiné à établir une convention à laquelle il ne sera pas partie prenante. De plus, il regrette le recours à une méthode visant à homogénéiser les conventions pour l'ensemble des régions. Il fait valoir qu'il est complexe d'appliquer un modèle unique à l'ensemble du territoire et à toutes les universités dont le fonctionnement peut différer. Il préconise de laisser davantage de marges de manœuvre aux parties concernées et d'associer Régions de France aux négociations. Cette volonté consistant à vouloir imposer une uniformité quasi-absolue des règles est de nature à engendrer des difficultés d'application importantes qui pourraient, pour certaines du moins, être facilement résolues. Il prend, à ce titre, l'exemple de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes conclue le 3 avril 2007 et établie par l'arrêté du 10 mai 2007. Le sixième avenant à cette convention conclu le 14 mai 2019 entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) et l'Union nationale des syndicats de masseurs-kinésithérapeutes

libéraux précisant notamment les règles d'attribution des places libres en zones surdotées a suscité des difficultés d'application.

19. Le ministère rapporteur fait valoir que l'Etat intervient afin de faciliter le dialogue entre les différents acteurs qui rencontrent des difficultés à négocier d'une part et d'homogénéiser des pratiques très disparates sur le territoire d'autre part.

20. Au regard de ces éléments, le collège des élus ne peut émettre un avis favorable, néanmoins conscient que la présente réforme est attendue par l'ensemble des professionnels des professions paramédicales et ne souhaitant donc pas se prononcer défavorablement afin de ne pas retarder la publication du projet de texte, il décide unanimement de s'abstenir, laissant au collège des administrations la responsabilité du rendu d'un avis favorable du CNEN.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- abstention émise par 8 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'Etat.

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

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

**Le Président,**



**Alain LAMBERT**



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 avril 2022

### Délibération commune n° 22-04-07-00000 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. 1212-1, 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 code général des collectivités territoriales (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 1<sup>er</sup>** : : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un avis favorable sur les projets de texte suivants qui lui sont soumis :

- Décret relatif à la mise en œuvre des programmes européens de la politique de cohésion, de la pêche et des affaires maritimes, et des migrations et des affaires intérieures pour la période 2021-2027 (22-04-07-02826) ;
- Décret relatif à la période minimale d'alimentation en électricité et modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau (22-04-07-02828) ;
- Décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (22-04-07-02827) ;
- Décret pris en application de l'article 11 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (22-04-07-02830) ;
- Décret relatif à l'aide aux départements versée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au titre de l'article 43 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 (22-04-07-02832) ;

- Décret modifiant le décret n° 2021-1155 du 6 septembre 2021 relatif à l'aide aux départements versée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie en application de l'article 47 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 (22-04-07-02833) ;
- Décret relatif au versement d'une prime de revalorisation aux médecins coordonnateurs exerçant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes public (22-04-07-02834) ;
- Décret modifiant l'article D. 245-9 et le référentiel d'accès à la prestation de compensation fixé à l'annexe 2-5 du code de l'action sociale et des familles (22-04-07-02835).

**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**