



N° 3943

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 Mars 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
*relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre
sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*
(n° 3523)

PAR Mme MONICA MICHEL

Députée

Voir les numéros :

Sénat: 680 (2019-2020), 82, 83 et TA N° 14 (2020-2021)

Assemblée nationale : 3523, 3936 et 3936-AO.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE POUR FACILITER L'ORGANISATION DES EXPÉRIMENTATIONS LOCALES	10
A. LE CADRE TROP CONTRAIGNANT DE LA LOI ORGANIQUE DE 2003.....	12
B. LES SIMPLIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI	14
1. Faciliter la participation des collectivités territoriales aux expérimentations.....	15
2. Simplifier le régime juridique applicable aux actes pris au titre des expérimentations	15
3. Assurer une évaluation pertinente pour mieux éclairer le Parlement sur les suites à donner à l'expérimentation.....	16
4. Élargir les issues possibles à l'expérimentation.....	16
II. LA MISE EN ŒUVRE DE CES EXPÉRIMENTATIONS DOIT GARANTIR DES MARGES DE MANŒUVRE AUX COLLECTIVITÉS	18
A. FAVORISER L'INITIATIVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR PROPOSER DES EXPÉRIMENTATIONS.....	19
1. Inciter les Collectivités à proposer des expérimentations.....	19
2. Quel accompagnement juridique pour aider les collectivités à mettre en œuvre des expérimentations ?	21
B. PRÉVOIR UNE ÉVALUATION ASSOCIANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	22
1. Associer les Collectivités territoriales à la méthode d'évaluation	22
2. Rôle du Parlement dans l'évaluation finale	23
C. RENFORCER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL À L'OCCASION DU BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION.....	24
CONCLUSION	25
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	27
PERSONNES ENTENDUES	29

INTRODUCTION

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a décidé de se saisir pour avis du projet de loi organique, relatif à la simplification des expérimentations locales mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, après une première lecture au Sénat le 3 novembre 2020.

Le Sénat n'a pas introduit de modifications majeures. Mis à part le groupe communiste républicain (CRCE), les différents groupes politiques du Sénat étaient favorables – bien que peu enthousiastes – à un texte qu'ils ont jugé bienvenu car il permet une véritable simplification de la procédure de mise en œuvre de ce type d'expérimentation. Mme Françoise Gatel, rapporteure au Sénat a cependant estimé que ce texte n'apportait que des ajustements essentiellement techniques et qu'il ne pourrait pas consacrer un véritable droit à la différenciation.

Votre rapporteure a une appréciation différente de la portée de cette réforme. Sans méconnaître qu'une révision constitutionnelle aurait permis de conforter la différenciation, elle estime que ce projet de loi organique peut marquer un progrès si les collectivités territoriales sont véritablement incitées à mettre en œuvre des expérimentations en disposant de larges marges de manœuvre.

Pour mémoire, il convient de rappeler le cadre posé par la Constitution :

« Art. 72 - al. 4 : *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu,*

déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

L'objectif de ce projet de loi est d'inciter les collectivités territoriales à participer plus fréquemment à des expérimentations qui conduisent à déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Pour mémoire, une expérimentation a une durée initiale de cinq ans maximum, qui peut être prolongée au terme de la phase d'évaluation, pour une période qui ne peut excéder trois ans.

Pour rendre ces expérimentations plus attractives, le projet de loi simplifie la procédure de lancement de l'expérimentation, les collectivités territoriales pourront y participer sur simple délibération de leur assemblée délibérante. Les mesures innovantes mises en œuvre dans le cadre de l'expérimentation ne feront plus l'objet d'un contrôle de légalité renforcé de la part du préfet et plusieurs formalités de publicité sont allégées pour rendre la démarche expérimentale plus simple à conduire pour les collectivités.

Autre innovation très importante introduite par ce texte, à l'issue de la période d'expérimentation, il sera possible de sortir de l'alternative binaire entre généralisation à toutes les collectivités ou abandon de l'expérimentation. Après évaluation, les mesures expérimentales pourront être pérennisées à certaines collectivités ayant participé à l'expérimentation ou étendues à d'autres. Ce sera un premier pas vers la différenciation territoriale dans l'exercice des compétences.

Il est utile de faire un bref rappel historique au sujet des réformes institutionnelles qui ont été envisagées au début du présent quinquennat.

Suite à l'abandon de la réforme constitutionnelle qui incluait un « droit à la différenciation » entre collectivités, le Conseil d'État a été consulté l'an dernier par le Gouvernement et a émis des recommandations pour alléger les contraintes procédurales pesant sur les collectivités qui veulent mener des expérimentations. ⁽¹⁾

Ce projet de loi organique est la traduction de ces propositions. C'est une première étape d'une réforme de plus grande ampleur qui devrait être portée par la future loi 4D.

Ce texte est un projet de loi organique, c'est-à-dire qu'il vise à compléter les dispositions de la Constitution relatives à l'expérimentation, il précise **la procédure** de l'expérimentation lorsqu'elle implique de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires concernant les compétences des collectivités territoriales. **Ce texte ne traite pas du contenu des politiques publiques novatrices qui pourraient faire l'objet d'une expérimentation.**

Ce projet de loi organique offre donc un cadre plus attractif pour lancer des expérimentations mais **tout l'enjeu de cette réforme est de savoir si le pouvoir central comme les collectivités territoriales, se saisiront de ce nouvel outil pour mieux adapter le droit aux réalités locales.**

Le développement des expérimentations ne sera prometteur que si cela permet de responsabiliser les élus locaux mis en capacité de co-construire les politiques publiques.

À l'issue de l'expérimentation, grâce à une évaluation rigoureuse et contradictoire, le législateur ou le pouvoir réglementaire tireront les conséquences de cet essai. Cette phase sera cruciale car elle permettra de déterminer si la mesure expérimentale peut être généralisée à l'ensemble du territoire ou s'il est préférable de la pérenniser dans certaines collectivités. Le texte qui définira les suites à donner pourra aussi introduire des modifications dans l'organisation des compétences

(1) [*Les études du Conseil d'État : « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? » octobre 2019.*](#)

des collectivités et renvoyer plus largement au pouvoir réglementaire local pour organiser durablement la politique publique novatrice qui a fait l'objet de l'expérimentation.

Ce projet de loi pourra ainsi être une première étape pour favoriser la différenciation territoriale.

Avant de présenter plus en détail les dispositions de ce projet de loi, il paraît utile de donner **quelques précisions sur le recours à la méthode expérimentale dans la conduite des politiques publiques.**

Il convient de souligner que l'expérimentation n'est qu'un outil au service de l'innovation. L'expérimentation n'a de sens que lorsque le décideur public est **confronté à une incertitude qui l'empêche de prendre immédiatement une décision** qu'il saurait être la meilleure, pour tous.

Comme le souligne le Conseil d'État dans son étude précitée, le recours croissant à des expérimentations répond parfois à des préoccupations qui sont très loin de la conduite empirique d'un essai.

Le recours à l'expérimentation apparaît ainsi comme une motion de compromis entre l'inaction et l'adoption définitive d'une mesure, ou comme une façon de ménager une phase d'adaptation, de préparation, d'une réforme qui est déjà décidée. *« En édictant un dispositif temporaire et expérimental, l'administration cherche parfois plus à faciliter l'acceptation de la réforme qu'à s'assurer de sa pertinence, parce que le recours à une expérimentation rassure ».*

Il semble donc important de rappeler qu'une expérimentation rigoureuse doit répondre à certains critères qui **justifient la dérogation au principe d'égalité**. Pour qu'elle puisse véritablement éclairer les choix de politiques publiques, l'expérimentation doit être conduite avec une certaine méthode :

- la définition précise des hypothèses et des objectifs poursuivis ;
- la fixation d'un délai suffisant pour dégager des résultats probants ;

- la constitution éventuelle d'un échantillon ou la collecte de données permettant des comparaisons pertinentes ;

- la détermination, en amont, de ses critères de succès et de ses modalités d'évaluation.

L'expérimentation ne doit pas être présentée comme une « recette miracle », car la démarche expérimentale n'est pas toujours conciliable avec le temps politique.

De nombreuses expérimentations ont été compromises en raison des échéances électorales et ont pu se trouver bousculées par les changements de majorité. Cette difficulté explique notamment les généralisations ou les abandons prématurés de nombreuses expérimentations, souvent décidées sans véritables évaluations.

Par ailleurs, dans son principe même, l'expérimentation repose sur une **certaine réversibilité de la mesure testée**. La démarche expérimentale implique qu'au terme d'une évaluation rigoureuse, l'autorité publique puisse, sans que cela ne soit regardé comme un échec, renoncer à généraliser la mesure testée ou en adapter les modalités. Il n'est donc pas aisé pour un décideur public – national ou local – ayant engagé une expérimentation de conclure à l'échec de la mesure testée et de renoncer à sa généralisation.

Il faut garder à l'esprit qu'une expérimentation est un processus qui allonge le temps de la décision publique. Votre rapporteure tient donc à souligner que l'expérimentation implique une certaine prise de risques en raison de l'incertitude, de l'absence de visibilité sur l'efficacité de la mesure testée.

Ces contraintes sont autant de freins au lancement d'expérimentations. **Elles doivent donc être décidées avec un certain recul pour déterminer si l'enjeu de la réforme est suffisant pour justifier une telle procédure complexe.**

Cet avis a été préparé dans un délai très court mais il a néanmoins été possible d'organiser des auditions, certaines d'entre elles étant communes avec la Commission des Lois. Nous avons ainsi entendu les principales associations d'élus locaux et eu l'éclairage juridique de Mme Géraldine Chavrier, Professeur de Droit public, qui a également contribué à l'étude du Conseil d'État.

Après avoir présenté les points principaux de ce projet de loi organique, votre rapporteure voudrait souligner les principaux points de vigilance pour que cette réforme ait une véritable portée concrète. Nous allons nous doter d'un nouvel outil simplifié pour lancer des expérimentations mais encore faut-il que le Gouvernement comme le Parlement acceptent de mettre en œuvre cette réforme en laissant de véritables marges d'autonomie aux collectivités territoriales.

I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE POUR FACILITER L'ORGANISATION DES EXPÉRIMENTATIONS LOCALES

La culture juridique française, marquée par la centralisation et le respect du principe d'égalité devant la Loi, est restée longtemps réticente au développement d'un droit expérimental qui est par nature temporaire, inégal et qui avance par tâtonnement.

Le droit français a ainsi progressivement reconnu l'expérimentation grâce à une évolution de la jurisprudence constitutionnelle et administrative.

La jurisprudence constitutionnelle comme administrative a admis qu'une autorité administrative peut procéder à une expérimentation en édictant, pour une période temporaire, une règle dérogatoire ne s'appliquant qu'à une partie de la population ou du territoire.

Toutefois, le juge constitutionnel avait jugé contraire à la Constitution l'habilitation donnée par le législateur aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, à des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Il avait estimé que le législateur ne pouvait déléguer sa compétence dans un cas non

prévu par la Constitution, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps. ⁽¹⁾

Il a donc fallu attendre la révision constitutionnelle de 2003 pour qu'une expérimentation puisse conduire à déroger à des dispositions législatives.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit deux mécanismes distincts permettant des expérimentations :

- l'art. 37-1 permet la mise en œuvre d'expérimentations dans des champs très divers de politiques publiques et par de multiples opérateurs publics ;
- le 4^{ème} alinéa de l'article 72 autorise plus spécifiquement les collectivités territoriales à déroger à une loi ou une réglementation nationale régissant l'exercice de leurs compétences, dans le cadre expérimentation.

Il convient de garder à l'esprit que de de nombreuses expérimentations lancées par les collectivités locales sont réalisées sans entrer dans le cadre de ce projet de loi car ces expérimentations ne nécessitent pas de déroger à une norme nationale.

Le présent projet de loi organique ne traite que des expérimentations prises sur le fondement de l'art 72 de la Constitution.

Les deux procédures d'expérimentations sont de portée différente. Dans le cadre de l'article 37-1, **c'est la loi qui définit elle-même les caractéristiques de l'expérimentation** et qui peut désigner de manière discrétionnaire les collectivités territoriales volontaires ou non qui y participent. Ce type d'expérimentation peut porter sur des sujets très variés et n'est pas encadré par une loi organique.

(1) Décision du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 2002, n° 2001-454DC relative à la loi sur la Corse, qui aurait permis de déléguer à l'Assemblée de Corse un pouvoir législatif expérimental pour répondre aux spécificités de l'île.

Pour les expérimentations organisées sur le fondement de l'art. 72, il s'agit de déroger aux règles de compétences des collectivités locales.

C'est la loi qui lance l'expérimentation, définit son objet et les caractéristiques des collectivités qui peuvent y participer mais **ce sont les collectivités elles-mêmes qui décident des modalités de mise en œuvre de cette expérimentation**. Il s'agit donc d'une expérimentation où les collectivités peuvent avoir plus de marges d'autonomie mais, en contrepartie, la loi organique du 1^{er} août 2003 a strictement encadré ce type d'expérimentation.

A. LE CADRE TROP CONTRAIGNANT DE LA LOI ORGANIQUE DE 2003

Plusieurs juristes ⁽¹⁾, dont Mme Géraldine Chavrier que nous avons auditionnée, ont souligné le décalage entre l'esprit de la réforme constitutionnelle qui avait voulu créer un droit à l'expérimentation locale et la procédure très contraignante instituée par la loi organique, l'État central gardant la maîtrise sur le contenu de l'expérimentation et sur le bilan qui en sera tiré.

La procédure à suivre pour participer à ce type d'expérimentation est très lourde et dissuade souvent les collectivités. **Pas moins de sept étapes sont prévues par la loi organique pour qu'une expérimentation locale soit lancée :**

- une loi ou un décret autorise l'expérimentation en définissant son objet, sa durée et les critères des collectivités admises à participer à l'expérimentation ;
- l'organe délibérant de la collectivité prend une délibération motivée pour demander à entrer dans l'expérimentation ;
- la collectivité la transmet au représentant de l'État qui l'adresse au ministre en charge des collectivités territoriales assortie de ses observations ;

(1) Voir les articles de Simon de Charentenay, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », VIIe congrès français de droit constitutionnel, septembre 2008 ainsi que « Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur » de Nicolas Bouillant, Emmanuel Duru-Fondation Jean Jaurès- 14 février 2018.

- le ministre vérifie que les conditions légales –ou réglementaires– sont remplies ;

- le Gouvernement fixe par décret la liste des collectivités autorisées à prendre part à l'expérimentation ;

- les collectivités prennent des actes dérogatoires qui sont transmis au préfet ;

- ces actes sont publiés au Journal Officiel, ce qui conditionne leur entrée en vigueur.

À titre d'exemple, l'expérimentation sur la tarification sociale de l'eau a été décidée en 2013, mais le décret fixant la liste des collectivités y participant n'a été publié que **deux ans plus tard**, le 14 avril 2015.

Deuxième défaut majeur de la procédure actuelle : l'issue binaire de l'expérimentation. La loi organique prévoit en effet soit que la mesure testée est généralisée, soit que l'expérimentation est abandonnée.

Mme Géraldine Chavier a ainsi estimé dans un article où elle présentait la loi organique de 2003 : « *née d'une revendication du droit à la différence qui fut étouffée par la clause de généralisation, on a pu croire que l'expérimentation locale n'était plus qu'un moyen d'assurer la qualité des normes nationales. Pourtant, le droit à la différence n'est pas mort* ». ⁽¹⁾

En effet, une fois ce verrou de l'issue binaire supprimé, l'expérimentation pourra exprimer tout son potentiel, en libérant l'innovation et la créativité territoriales, permettant ainsi aux élus locaux de trouver des solutions adaptées aux spécificités de leur territoire.

La DCTD avait d'ailleurs souligné ce défaut majeur dans sa mission flash sur l'expérimentation. Ses rapporteurs, les députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, soulignaient ainsi que « *cette conception restrictive de l'expérimentation a constitué un frein non seulement psychologique mais aussi*

(1) Géraldine Chavier, « IV. L'Expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome XXIV, 2004, pp. 43-52.

financier à l'utilisation de ce nouvel outil. Pourquoi consacrer du temps et des moyens humains et financiers pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer une expérimentation qui risque, in fine, d'être abandonnée ? » ⁽¹⁾

Cette lourdeur procédurale explique, sans doute, le faible recours à ce type d'expérimentation.

En effet depuis 2003, seules quatre expérimentations ont été menées sur la base de l'article 72 de la Constitution.

- Une expérimentation a été abandonnée : il s'agit de la répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises, expérimentée dès 2017 mais abandonnée à la suite de la réforme de la taxe d'apprentissage portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

- Trois expérimentations ont été généralisées :

- Le Revenu de solidarité active (RSA), expérimenté entre 2007 et 2008 dans trente départements, puis généralisé en 2009 ;

- La tarification sociale de l'eau, expérimentée dès 2013 par près de 50 communes et EPCI, puis généralisée en 2019 ;

- L'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, expérimenté entre 2017 et 2019 par 9 régions avant d'être généralisé en 2018.

Dans ces trois cas, la généralisation s'est opérée **avant l'évaluation de l'expérimentation.**

B. LES SIMPLIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

Pour rendre la technique des expérimentations plus attractive, le projet de loi organique simplifie la procédure d'entrée des collectivités dans les expérimentations, modifie le régime juridique des actes pris par les collectivités

(1) [*Mission flash sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, communication des députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, 9 mai 2018- DCTD-*](#)

dans le cadre de l'expérimentation et élargit les suites pouvant être données aux expérimentations.

1. Faciliter la participation des collectivités territoriales aux expérimentations

Actuellement, c'est le Gouvernement qui fixe par décret la liste des collectivités admises à participer à l'expérimentation après une longue procédure.

Le présent projet de loi organique prévoit que cette procédure soit facilitée : **les collectivités pourront entrer dans l'expérimentation par simple délibération de leur assemblée délibérante**, publiée à titre d'information au Journal officiel (PJLO, Articles 1 et 2).

Cette procédure devrait ainsi, selon la ministre, réduire le délai moyen d'entrée dans l'expérimentation, actuellement d'un an, à deux mois.

2. Simplifier le régime juridique applicable aux actes pris au titre des expérimentations

Le régime actuel de publicité et d'entrée en vigueur de ces actes est lourd et contraignant. Ils sont en effet transmis au représentant de l'État, publiés au niveau local, et n'entrent en vigueur qu'après leur publication au JORF. L'entrée en vigueur des actes dérogatoires est donc souvent différée, ce qui pose problème aux collectivités dès lors que l'expérimentation elle-même est limitée dans sa durée...

Afin de simplifier le dispositif, le projet de loi prévoit que les actes pris dans le cadre des expérimentations ne seront plus publiés qu'à titre d'information au Journal officiel, alors que cette publication conditionne aujourd'hui leur entrée en vigueur (PJLO, Article 3). L'objectif affiché par le Gouvernement est que *« les citoyens soient informés qu'un droit différent du droit national s'applique sur le territoire d'une collectivité »*.

Enfin, le contrôle de légalité doit être allégé. Actuellement, tous les actes pris dans le cadre des expérimentations sont soumis à un contrôle de légalité renforcé et dérogatoire, avec un déféré suspensif.

Le projet de loi organique restreint ce régime spécial à la seule décision d'entrée dans l'expérimentation, pour éviter que des collectivités ne répondant pas aux conditions prévues par la loi n'entament sa mise en œuvre (PJLO, Article 4).

3. Assurer une évaluation pertinente pour mieux éclairer le Parlement sur les suites à donner à l'expérimentation

Comme il a déjà été indiqué, les précédentes expérimentations ont été généralisées sans réelle évaluation. Le Conseil d'État a insisté sur la nécessité de la renforcer pour que le Parlement puisse ensuite décider des suites à donner à l'expérimentation sur la base d'une analyse objective.

Actuellement, au titre de l'article LO 1113-5 du Code général des collectivités territoriales, le Gouvernement doit remettre deux rapports au Parlement : l'un, avant la fin de l'expérimentation et l'autre, annuel, visant à retracer l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées par les collectivités.

Le texte initial du PJLO prévoyait le maintien du rapport final sur chaque expérimentation – nécessaire, pour déterminer s'il y a lieu d'adapter le droit au vu de l'expérimentation mais la suppression du rapport annuel jugé « superflu » par Mme Jacqueline Gourault puisqu'il n'y a plus de procédure d'autorisation d'entrée dans le dispositif d'expérimentation.

Le Sénat a tout d'abord maintenu l'exigence du rapport annuel. Il a en outre ajouté, avec le soutien du Gouvernement, **l'élaboration d'un rapport intermédiaire pour chaque expérimentation** afin de suivre son évolution et d'éclairer les collectivités qui ne participent pas à l'expérimentation (PJLO, Article 5).

4. Élargir les issues possibles à l'expérimentation

Alors qu'au terme d'une expérimentation le législateur n'a actuellement le choix qu'entre deux options – généralisation de la mesure ou abandon, **le projet de loi organique en prévoit désormais quatre** (PJLO, Article 6) :

- La prolongation de l'expérimentation, pour au plus trois ans, si nécessaire ;
- La pérennisation et généralisation des mesures prise à titre expérimental ;
- Le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre-elles, et leur extension à d'autres collectivités « dans le respect du principe d'égalité », expression qui a été ajoutée par le Sénat ;
- L'abandon de l'expérimentation.

La principale innovation est de permettre le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités ayant participé à l'expérimentation, **ou dans certaines d'entre-elles, et leur extension à d'autres collectivités** « dans le respect du principe d'égalité ».

Le maintien des mesures expérimentales, ou leur extension, à certaines collectivités (mais pas à toutes) constitue le cœur de la différenciation territoriale offerte par ce texte.

En outre, dans le prolongement de cette différenciation, l'article 6 du PJLO prévoit la possibilité pour la loi de modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence faisant l'objet de l'expérimentation. Il s'agit selon Mme Jacqueline Gourault de « *laisser au législateur une marge d'adaptation pour effectuer les ajustements nécessaires* ».

La rapporteure souhaite attirer l'attention sur quelques points de vigilance qui vont largement conditionner la réussite de cette réforme. Il faudra en effet que les collectivités territoriales trouvent un intérêt à se lancer dans cette démarche d'expérimentation.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE CES EXPÉRIMENTATIONS DOIT GARANTIR DES MARGES DE MANŒUVRE AUX COLLECTIVITÉS

Même si la loi organique encadre strictement la procédure, il reste possible d'avoir une lecture de la réforme qui va dans le sens de l'autonomie des collectivités en leur laissant **le choix des modalités de l'expérimentation**.

Pour reprendre l'exemple de l'expérimentation sur la tarification sociale de l'eau, les collectivités avaient le choix d'une large palette de mesures.

La loi du 15 avril 2013 ⁽¹⁾ qui a lancé cette expérimentation s'inscrivait ainsi dans une logique de subsidiarité. Elle offrait un large panel de possibilités afin que chaque collectivité participante trouve une solution adaptée à son territoire (nombre d'habitants, sociologie), à son mode de gestion (régie ou délégation de service public) et aux objectifs prioritaires qu'elle fixait (aide aux plus démunis, économies d'eau).

Les collectivités pouvaient ainsi opter entre des mesures plutôt préventives pour éviter les impayés de factures d'eau ou des mesures permettant de moduler les tarifs selon des critères sociaux. Elles ont pu décider d'opter plutôt pour un tarif progressif ou de privilégier une aide au paiement des factures.

Elles avaient en effet le choix entre plusieurs modalités comme :

- l'instauration d'un tarif progressif modulé selon des critères sociaux ;
- le versement d'une aide au paiement de factures qui peut être prise en charge par le budget général en dérogation des règles qui s'imposent aux services publics à caractère industriel ou commercial ;

(1) Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

- un abondement au Fonds de Solidarité Logement porté à 2 % du montant hors taxe des redevances eau et assainissement perçues, contre 0,5 % dans le droit commun.

Les futures lois qui lanceront des expérimentations devront donc éviter de fixer des critères trop stricts pour définir les collectivités pouvant participer à l'expérimentation et devront laisser la liberté à ces collectivités de définir les moyens qu'elles entendent mobiliser pour mettre en œuvre l'expérimentation.

Lors de son audition, l'AdCF a beaucoup insisté sur cette nécessité de laisser une marge de liberté aux collectivités pour qu'elles puissent trouver des solutions innovantes adaptées à leurs problématiques locales. L'ANPP a, quant à elle, insisté sur les périmètres géographiques des expérimentations. Ce sont les collectivités qui doivent les définir pour coller aux réalités des bassins de vie qui peuvent transcender les frontières des entités administratives.

A. FAVORISER L'INITIATIVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR PROPOSER DES EXPÉRIMENTATIONS

1. Inciter les Collectivités à proposer des expérimentations

Le Gouvernement devrait aussi veiller à faciliter la prise d'initiatives des collectivités pour qu'elles proposent des expérimentations sur le fondement de l'art. 72- 4^{ème} alinéa de la Constitution.

Mme Géraldine Chavier a appelé l'attention sur les difficultés pour les collectivités à proposer de telles expérimentations. La plupart du temps, les élus locaux expriment le souhait d'avoir plus de responsabilités, en matière de formation professionnelle par exemple, mais ne font pas la démarche **d'identifier clairement la norme législative ou réglementaire qui les empêchent** de lancer des innovations dans le domaine précis.

Elle a donc suggéré de s'inspirer de la procédure « France Expérimentation » qui a été lancée en mai 2018 et qui permet aux acteurs économiques de demander de déroger temporairement à une norme réglementaire

ou de signaler une disposition législative qui rend impossible une innovation et qu'ils voudraient voir aménagée.

Le dispositif France Expérimentation

Lancé en 2016 et piloté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction générale des entreprises (DGE), France Expérimentation est un guichet numérique permettant aux entreprises qui le demandent de bénéficier, à titre expérimental, d'une dérogation législative ou réglementaire. Les dérogations sont autorisées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution et doivent faire l'objet d'une évaluation finale, en vue de leur généralisation.

Après une phase de montée en puissance – trois demandes de dérogation accordées entre 2016 et 2018 –, le guichet a été rénové à partir de 2018. Il est désormais ouvert de manière permanente pour les demandes de dérogation à une norme réglementaire, sans être exclusif d'appels à projets spécifiques comme les récents appels « Territoires d'Industrie » et « French Impact », ouverts respectivement en 2018 et 2019. Pour les projets nécessitant des dérogations de nature législative, des appels à projets thématiques et bornés dans le temps ont été ouverts. La loi PACTE du 22 mai 2019 autorise cinq expérimentations issues du deuxième appel à projet de France Expérimentation. ⁽¹⁾

Source : Site du Ministère de l'Économie et des Finances et étude précitée du Conseil d'État.

Elle a suggéré que le Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) organise une procédure « France expérimentation des collectivités locales » pour recueillir les suggestions d'expérimentations portées par les collectivités et les aider à détecter les normes réglementaires ou législatives qui sont des facteurs de blocage pour chaque catégorie de collectivités.

Elle a expliqué que le CNEN lui paraissait être une institution très bien outillée pour mener ce travail de conseil et d'interface car il est saisi pour avis de tous les projets de loi et textes réglementaires ayant un impact sur les collectivités territoriales. Il est donc tout à fait à même de détecter les points de blocage générés par certains textes qui, par excès de précision ou pour d'autres raisons, se révèlent inadaptés pour certaines collectivités territoriales.

L'ADF lors de son audition a estimé que l'adoption de ce projet de loi organique pourrait avoir une portée importante et qu'il pourrait permettre la mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité. En effet, les expérimentations

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises dite loi PACTE (Art. 99, 126, 127, 128 et 129).

permettront aux collectivités de démontrer en quoi une adaptation de la norme nationale est justifiée compte tenu des caractéristiques locales.

2. Quel accompagnement juridique pour aider les collectivités à mettre en œuvre des expérimentations ?

Lors du débat au Sénat, la nécessité d'accompagner les petites collectivités disposant de peu de moyens humains et d'ingénierie technique a été soulignée.

Au cours de nos auditions, plusieurs pistes ont été évoquées pour permettre à toutes les collectivités de pouvoir participer à des expérimentations. L'AMF a ainsi souligné la nécessité d'une solidarité territoriale pour que les collectivités disposant de moyens en ingénierie puissent les mettre à disposition des collectivités moins bien dotées. L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pourrait avoir un rôle à jouer pour faciliter la mise en œuvre des expérimentations ainsi que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour les expérimentations ayant trait à la transition écologique ou aux mobilités.

L'AdCF a, quant à elle, estimé qu'il fallait renforcer la mutualisation des moyens et donc s'appuyer sur les regroupements intercommunaux et la coopération avec les départements qui favorisent l'accès à l'ingénierie (c'est notamment le cas dans les Côtes d'Armor où une « conférence des exécutifs » réunissant les présidents d'EPCI et des élus du conseil départemental a été mise en place pour partager les moyens disponibles en ingénierie).

Le Conseil d'État dans son étude précitée souligne que, lors des auditions qu'il a menées auprès des acteurs locaux ayant conduit des expérimentations, un besoin unanime a été exprimé pour trouver des appuis pour mener à bien les expérimentations. Dans ses préconisations, il a suggéré de cartographier les principaux services-ressources susceptibles d'apporter leur appui aux expérimentateurs (méthodologie de l'expérimentation, recensement des laboratoires de recherche universitaires et autres, modalités de financement possibles). Il a aussi proposé d'améliorer la diffusion des résultats des

expérimentations pour permettre à d'autres collectivités de s'inspirer des mesures novatrices expérimentées (propositions n^{os} 11 et 12).

B. PRÉVOIR UNE ÉVALUATION ASSOCIANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réussite des expérimentations dépendra largement de la qualité de l'évaluation qui sera menée.

La Loi organique se borne à poser le principe d'une évaluation sous la responsabilité du Gouvernement qui se traduira par la remise au Parlement d'un premier rapport présentant une évaluation intermédiaire et d'un rapport final dont l'objet est de déterminer si la mesure expérimentale doit être pérennisée et s'il y a lieu de modifier les dispositions législatives relatives à la compétence faisant l'objet de l'expérimentation.

Même si la loi organique ne peut prévoir les modalités de cette évaluation, il semble très important que le Parlement soit informé de la manière dont le Gouvernement entend organiser cette procédure d'expérimentation. Deux conditions de succès ont à ce titre été relevées par les personnes auditionnées.

1. Associer les Collectivités territoriales à la méthode d'évaluation

Il semble très important de poser le principe d'une évaluation contradictoire qui associe étroitement les collectivités territoriales participantes et l'organe que la loi ayant lancé l'expérimentation aura désigné comme responsable de l'évaluation. Pour mémoire, on peut rappeler que la loi sur la tarification sociale de l'eau confiait cette mission au Comité national de l'eau.

L'autorité étatique chargée de l'évaluation sera déterminée selon l'objet de l'expérimentation mais il semble primordial que les collectivités territoriales soient associées à la méthodologie de l'évaluation et que les indicateurs permettant d'apprécier la réussite de l'expérimentation soient déterminés de manière collégiale dès le lancement de l'expérimentation.

L'évaluation intermédiaire permettra ainsi de déterminer si les modalités d'organisation de l'expérimentation sont pertinentes ou s'il faut rectifier certains aspects méthodologiques.

Par ailleurs, plusieurs associations d'élus locaux ont souligné la nécessité d'une évaluation contradictoire dont les résultats seraient rendus publics. Cette publicité apparaît en effet importante tant pour les citoyens, qui doivent comprendre l'enjeu de l'expérimentation, que pour d'autres collectivités, qui doivent être en mesure de se prononcer sur la pertinence de l'extension à leur territoire de la norme expérimentée.

2. Rôle du Parlement dans l'évaluation finale

L'évaluation finale revêt une importance particulière car elle doit préparer la décision sur l'issue de l'expérimentation.

Il semble que le Parlement doive mener son propre travail de contrôle avant de décider selon quelles modalités une expérimentation doit être généralisée ou partiellement pérennisée.

Mme Géraldine Chavier a attiré l'attention sur l'importance de l'évaluation finale pour permettre de concilier la mise en œuvre de mesures de différenciation et le respect du principe d'égalité.

Elle a en effet expliqué que **cette évaluation doit permettre de justifier l'utilité des dérogations** en démontrant que l'expérimentation a permis de trouver une solution adaptée répondant à un problème spécifique.

Ainsi, le cas échéant, l'évaluation permettra d'identifier pourquoi la norme dérogatoire a mieux fonctionné dans telle collectivité qui a des caractéristiques économiques ou géographiques particulières. Elle pourra envisager d'étendre les mesures dérogatoires à d'autres collectivités qui n'ont pas participé à l'expérimentation, dès lors qu'elles répondent aux mêmes caractéristiques que l'échantillon de test.

Pour Mme Géraldine Chavier, une évaluation rigoureuse est indispensable pour éviter tout risque de censure du Conseil constitutionnel, ou du juge administratif, pour non-respect du principe d'égalité. Il est en effet essentiel que l'application pérenne de règles différenciées pour des collectivités locales de même catégorie soit fondée sur des différences objectives et documentées.

C. RENFORCER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL À L'OCCASION DU BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION

Le Conseil d'État dans son étude sur l'expérimentation, considère que la phase de bilan de l'expérimentation devrait être l'occasion pour le Législateur de réexaminer l'organisation des compétences relatives à la politique publique qui a fait l'objet de l'expérimentation.

L'objectif de ce réexamen de la loi serait donc que le législateur élargisse les responsabilités des collectivités territoriales dans l'exercice de la compétence expérimentée, par exemple en réduisant le détail de la norme législative, en laissant des possibilités plus étendues au pouvoir réglementaire local ⁽¹⁾.

La nouvelle rédaction de l'article LO 1113-6 du CGCT (Art. 6 du PJLO) peut ouvrir la voie à une évolution très novatrice en faveur du pouvoir normatif local.

Les expérimentations de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution se verraient aussi assigner une finalité supplémentaire, nouvelle par rapport à celles confiées par la révision constitutionnelle de 2003 : donner davantage de responsabilités, de marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour innover et adapter leur action aux réalités de leur territoire, permettant ainsi de donner une portée plus effective au principe constitutionnel de subsidiarité.

(1) [voir la communication de la mission flash de la DCTD sur le pouvoir réglementaire local, décembre 2020.](#)

CONCLUSION

Cette réforme des expérimentations peut constituer une nouvelle étape en faveur de l'adaptation des politiques publiques aux spécificités locales.

La DCTD estime donc important d'adopter ce texte dans les meilleurs délais, sans apporter de modifications au texte voté par le Sénat.

L'assouplissement de la procédure doit toutefois aller de pair avec un changement de culture administrative. Le Gouvernement et le Législateur doivent comprendre tout l'intérêt qu'ils ont à ouvrir aux collectivités locales, lors de l'édiction de normes réglementaires ou législatives, des possibilités d'expérimentations dont ils pourront facilement se saisir. Les élus locaux sont en effet, nous le savons, les mieux à même d'identifier les politiques publiques locales contraintes par des dispositions législatives inadaptées ou trop précises.

L'expérimentation est une des voies possibles pour favoriser la différenciation, mais d'autres voies existent et doivent même être privilégiées si le temps politique ne permet pas de mener à bien toutes les étapes de l'expérimentation que sont la conception, la mise en œuvre et l'évaluation.

Il convient donc mener de front plusieurs chantiers pour parvenir à donner davantage d'autonomie aux collectivités territoriales, comme le renforcement du pouvoir réglementaire local ou de nouveaux transferts de compétences de l'État aux collectivités. La conjugaison de ces différents leviers permettra d'avancer sur la voie de la différenciation.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 11 février 2021, sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président, la Délégation a examiné le présent rapport d'information (Mme Monica Michel, rapporteure).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/26zQTu>

PERSONNES ENTENDUES

Auditions menées conjointement avec la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (M. Stéphane MAZARS, rapporteur) :

8 février 2021

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité – AMF :

- M. Guy GEOFFROY, Président de l'association départementale de Seine-et-Marne, maire de Combs-la-Ville ;
- Mme Marie-Cécile GEORGES, Responsable du département intercommunalités et territoires ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, Chargée des relations avec le Parlement.

Assemblée des départements de France – ADF :

- M. Jérôme BRIEND, Conseiller affaires juridiques et fonction publique ;
- Mme Ann-Gaëlle WERNER-BERNARD, Conseiller relations avec le Parlement.

Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales :

- Mme Pauline MALET, Directrice de cabinet adjointe ;
- M. Gabriel MORIN, Conseiller collectivités et institutions locales ;
- Mme Lila MAHNANE, Conseillère parlementaire.

Direction générale des collectivités locales :

- M. Stanislas BOURRON, Directeur général.

Régions de France :

- M. Jules NYSSSEN, Délégué général.

10 février 2021

- M. Pierre STEINMETZ, ancien membre du Conseil constitutionnel.

Auditions menées par la Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation
(Mme Monica MICHEL, rapporteure) :

3 Février 2021

Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays – ANPP :

- Mme Josiane CORNELOUP, Présidente ;
- M. Michael RESTIER, Directeur.

Assemblée des Communautés de France - AdCF :

- M. Charles-Éric LEMAIGNEN, Secrétaire national et Vice-président d'Orléans Métropole ;
- M. Simon MAUROUX, responsable des questions juridiques et institutionnelles ;
- Mme Montaine BLONSARD, Responsable des Relations avec le Parlement.

8 Février 2021

Audition de Mme Géraldine CHAVRIER, Professeur de Droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
