



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation

Rapport IGA n°23110-R, IGEDD n°015408-01

Établi par

François SCARBONCHI
Inspecteur général de l'administration

Raphaël CARDET
Inspecteur de l'administration

Pascal HORNUNG

Bruno CINOTTI

Florent TARRISSE
Inspecteurs généraux de
l'environnement et du développement
durable

Mai 2024



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Synthèse	6
Liste des recommandations	9
Introduction	11
1. Le droit de dérogation du préfet est peu utilisé dans le domaine de la transition écologique	13
1.1. Un outil ayant pour vocation d'amplifier la déconcentration.....	13
1.2. Des cas d'usage limités pour les politiques publiques de transition écologique.....	15
1.2.1. L'examen par domaine de la transition écologique confirme le bilan contrasté	16
1.2.2. Plusieurs raisons expliquent une utilisation limitée du droit de dérogation dans les domaines de la transition écologique	18
1.3. Un élargissement du droit de dérogation contraint juridiquement	18
1.3.1. Le dispositif de dérogation a atteint ses limites juridiques	18
1.3.2. Le préfet ne peut pas déroger à tout.....	23
2. Les expérimentations, un processus complexe et descendant	24
2.1. Deux modalités d'expérimentation, prévues par la Constitution	25
2.1.1. Expérimentations au titre de l'article 72 de la Constitution : un bilan relativement mince en dépit des objectifs politiques du gouvernement et des collectivités territoriales sur les questions de transition écologique	25
2.1.2. Expérimentations au titre de l'article 37-1 de la Constitution : une utilisation beaucoup plus large.....	28
2.2. Une dynamique des expérimentations à impulser, grâce à un processus plus intégré	29
2.2.1. France expérimentation, un processus original de facilitation des expérimentations	29
2.2.2. Une vraie dynamique de l'expérimentation requiert l'organisation d'un processus administratif débouchant sur un vecteur législatif	30
3. La différenciation propose une réponse inadaptée à de vraies demandes	32
3.1. Un concept mal compris et entendu de manière très diverse	32
3.1.1. Des définitions variées	32
3.1.2. La loi 3DS n'a créé qu'un droit de « proposition de différenciation », dont l'apport juridique est peu significatif	33
3.2. Des demandes de différenciation importantes, auxquelles le législateur ne peut répondre du fait des contraintes constitutionnelles.....	35
3.2.1. Les demandes qui entrent dans le cadre existant.....	35
3.2.2. Les demandes relevées par la mission sont bien plus larges, et touchent aux	

limites de la décentralisation et de l'étendue du pouvoir normatif des collectivités.....	35
3.3. Le primat du principe d'égalité rend difficile les réponses aux demandes de différenciation	37
3.3.1. Un principe à valeur constitutionnelle qui s'applique aux collectivités.....	37
3.3.2. Le principe d'égalité limite largement les demandes de différenciation	38
3.4. D'autres réponses que la différenciation peuvent être apportées à ces demandes	39
Conclusion	41
Annexes	43
Annexe 1 : Lettre de mission	44
Annexe 2 : Liste des possibilités de dérogations ouvertes aux préfets	48
Annexe 3 : Liste des personnes consultées.....	55
Annexe 4 : Glossaire des sigles et acronymes	64
Annexe 5 : Liste des expérimentations prises sur le fondement de l'article 72 al. 4 de la Constitution	66

Synthèse

L'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales est un objectif constant des gouvernements successifs. Au fil des réformes de l'action publique locale, qu'elles concernent l'organisation de l'administration territoriale de l'État (ATE) ou l'organisation et les compétences des collectivités territoriales, la recherche d'efficacité est toujours avancée pour expliquer les réformes.

Le système français est structuré autour du principe d'égalité, qui implique que « *toutes les personnes placées dans des situations identiques soient traitées de la même façon*¹ », et innerve tant les relations entre le citoyen et la puissance publique, que l'organisation de la République elle-même. Le principe selon lequel la loi doit être la même pour tous se heurte cependant à l'ensemble des situations particulières. Si un traitement adapté aux particularités apparaît légitime, il ne peut être prévu *ab initio* par le législatif ou le pouvoir réglementaire.

Cette nécessité d'adapter la norme a conduit le législateur ou le pouvoir réglementaire à instituer des mécanismes d'adaptation. Parmi ceux-ci, se trouvent :

- Le pouvoir de dérogation du préfet, qui permet à celui-ci, dans des conditions strictes, de déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État, dans des décisions individuelles ;
- La capacité d'expérimentation, qui permet d'essayer des dispositions nouvelles, sur un territoire et dans un temps limités, avant d'envisager une éventuelle généralisation ;
- Le principe de différenciation, qui ouvre la possibilité de traiter différemment des situations diverses, et qui a été traduit dans la loi² par un élargissement de la faculté de proposition par certaines collectivités pour pouvoir modifier le droit des collectivités territoriales applicable.

Dans ce contexte, la Première ministre a confié, par lettre du 9 novembre 2023 (cf. annexe 1), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), une mission d'évaluation de ces dispositions d'adaptation aux spécificités territoriales des politiques publiques portées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT).

L'objectif d'efficacité poursuivi par ces dispositions concerne directement la relation institutionnelle entre l'État et les collectivités territoriales, mais également la relation interne à l'État entre l'échelon central et ses services déconcentrés. Ces dispositions doivent affecter les projets territoriaux, qu'ils soient portés par l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales ou encore des acteurs privés.

Le bilan établi par la mission d'inspection confirme, à la suite d'autres évaluations, que ces dispositions d'adaptation ne produisent pas les effets escomptés. La plupart des interlocuteurs de la mission indiquent qu'elles sont peu efficaces pour atteindre les objectifs fixés et trop complexes dans leur mise en œuvre, même si elles peuvent produire des résultats de manière marginale.

¹ Raymond ODENT, Président de la section du contentieux du Conseil d'État (1966-1976) - *Contentieux administratif*, 6^e éd., Paris, 1977-1981.

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Le pouvoir de dérogation du préfet constitue une souplesse locale utile, mais qui évolue dans un contexte où le représentant de l'État est le garant de l'intérêt général, et ne saurait donc déroger que dans un cadre contraint prenant en compte notamment la sécurité des personnes et des biens et la nécessité de respecter les normes de niveau législatif ou conventionnel. L'attente d'un usage beaucoup plus massif de ce pouvoir apparaît vouée à l'échec, non pas tant par manque de volonté que par impossibilité structurelle, pour les préfets, d'en user plus.

La loi organique de 2021 relative aux expérimentations³ a été conçue dans le contexte du primat de la loi et du principe d'égalité. Ses effets sont très limités, car les collectivités territoriales peuvent déjà expérimenter autrement. Le principe d'égalité contraint par ailleurs grandement leurs velléités de disposer d'une organisation différenciée. Dans son ensemble, le processus global d'expérimentation, tel qu'il serait suivi par un porteur de projet – collectivités, entreprises – est lourd et incertain : traitement long des demandes, incertitude quant à la présence d'un véhicule juridique, nécessité d'un changement d'ensemble de la norme afin de satisfaire au principe d'égalité.

Une incompréhension entoure tout particulièrement la notion de différenciation, qui n'est pas un droit mais une faculté de proposition s'insérant dans l'ordre juridique existant structuré, là encore, par le principe d'égalité. Les collectivités territoriales ne se sont pas saisies des possibilités de différenciation résultant de la loi et n'apparaissent pas intéressées de le faire, son concept jugé trop complexe et mal compris. La problématique de la différenciation renvoie fondamentalement à celle, jamais pleinement stabilisée, de la bonne répartition des compétences entre les collectivités, qui dépasse très largement le cadre de cette mission et est traitée par d'autres missions d'inspection.

Les domaines de la transition écologique – aménagement, énergie, environnement, logement, mobilités – touchent, de manière transversale, la plupart des politiques publiques et, en ce sens, méritent une attention particulière pour leur adaptation aux spécificités territoriales. Des résultats limités y sont observés. Ils s'expliquent en premier lieu par la complexité du droit de l'environnement qui constitue un obstacle majeur – mais légitime dans ses objectifs – à son appropriation par les acteurs locaux.

La mission a cherché au travers de ses entretiens à faire émerger les thèmes ou les sujets de préoccupation des collectivités territoriales susceptibles de trouver, sous réserve d'éventuelles améliorations du cadre de ces dispositions, des solutions par le biais de l'expérimentation, de la différenciation, voire de la dérogation. Aucune demande en ce sens n'a été formulée ou esquissée par le large échantillon d'intervenants rencontrés.

En revanche, de nombreux obstacles et difficultés dans l'application de ces politiques ont été exprimés dans ces entretiens. Les observations convergent vers la production de la norme, qui est abondante voire excessive mais qui ne permettrait pas toujours de faire « remonter les bonnes idées ».

Ainsi, en restant dans le seul domaine de ces dispositions :

- Le pouvoir de dérogation du préfet semble perçu comme une solution au manque de dialogue entre administrations centrales et services déconcentrés, notamment dans le recensement des blocages. Or, son usage doit rester une exception, afin de préserver le primat de la norme, qui doit être la même pour tous. Pour atteindre l'objectif de

³ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

répondre à la demande de fond des porteurs de projets et des élus, qui est celle d'identifier et d'analyser, de façon objective, les blocages normatifs qui seraient sans rapport avec l'intérêt général, la mission considère souhaitable l'organisation des conférences de dialogue plus fréquentes et qui puissent réellement déboucher sur des évolutions normatives.

- En corollaire à ce pouvoir de dérogation, la mission rappelle que le législateur et le pouvoir réglementaire peuvent donner dès le texte initial la faculté au préfet ou au ministre de déroger à un certain nombre de contraintes dans des circonstances particulières.
- L'expérimentation gagnerait à être assise sur un processus institutionnel plus solide, avec une meilleure publicité donnée aux initiatives ou aux projets. Il conviendrait de mieux structurer l'ensemble du processus afin de libérer les énergies et de soutenir les porteurs de projets. La mission propose de compléter le dispositif avec un vecteur législatif systématisé afin de donner aux collectivités et aux entreprises une visibilité accrue sur la faisabilité de leurs idées et plus pragmatiquement de porter le processus jusqu'à son terme dans la loi.
- Si l'idée de différenciation apparaît, dans son principe, séduisante, elle est souvent mal comprise et ne saurait être la réponse à toutes les demandes. Elle masque en réalité l'aspiration de nombreuses collectivités à disposer de marges de manœuvres. Une autre réponse existe déjà, la délégation de compétences, que ce soit entre l'État et les collectivités ou entre les collectivités elles-mêmes. Les lois devraient laisser, dans leur élaboration comme dans leur application, une plus grande liberté à la mise en œuvre par l'administration territoriale de l'État, comme par les collectivités territoriales.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Prévoir la possibilité, dans chaque texte où cela serait opportun, que le préfet puisse déroger aux normes réglementaires pour la prise de décisions individuelles. Acteur : MTECT.21

Recommandation 2. Transformer la saisine de l'administration centrale en faculté, en laissant l'appréciation au préfet. Acteur : DMATES.21

Recommandation 3. Organiser, de façon annuelle ou bisannuelle, le recensement des arrêtés de dérogation auprès de l'ensemble des préfetures. Acteur : DGCL.21

Recommandation 4. Présenter, chaque année, un projet de loi portant diverses dispositions expérimentales. Acteur : Premier ministre.31

Recommandation 5. Organiser une concertation nationale, entre État et collectivités, sur les expérimentations qui pourraient être réalisées dans le cadre juridique actuel. Acteurs : DGCL et DMATES.31

Introduction

Pour faire face aux évolutions de la société, l'État produit une quantité croissante de normes. Ce processus engendre un droit complexe parfois éloigné des attentes des personnes, entreprises, collectivités et associations, ce qui peut être source de difficulté pour la vie sociale et économique du pays. La grande diversité des territoires a conduit ces dernières années le gouvernement à instaurer ou réformer trois dispositions destinées à adapter les normes : le pouvoir de dérogation donné aux préfets, l'expérimentation pour les collectivités et la différenciation.

La Première ministre a demandé, par lettre du 9 novembre 2023, à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de conduire une mission d'évaluation de l'emploi de ces trois dispositions dans le champ des politiques publiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (cf. lettre de mission en annexe 1).

L'organisation institutionnelle française est fondée sur des principes, en apparence contradictoires :

- Le principe d'égalité, qui implique que « *toutes les personnes placées dans des situations identiques soient traitées de la même façon* », et innerve tant les relations entre le citoyens et la puissance publique, que l'organisation de la République elle-même.
- Les principes de subsidiarité et de libre administration, qui donnent aux collectivités territoriales une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

La tradition française centraliste et légicentriste confère au législateur et au gouvernement une capacité prépondérante de production de normes et de définition de politiques publiques. Pour ce qui relève de la transition écologique, il y a donc une logique à ce que les normes environnementales soient les mêmes pour tous et partout, et donc que leur production soit centralisée, générant ainsi tant des gains d'efficacité que des économies d'échelles.

Toutefois, la diversité de situations, géographiques, historiques ou culturelles, nécessite des traitements différenciés. Le législateur ou le pouvoir réglementaire ne peuvent prévoir tous les cas de figure pour toutes les situations : il importe de laisser de la marge de manœuvre aux acteurs locaux. Les dispositions récentes – droit de dérogation, expérimentation, différenciation – s'inscrivent dans un objectif permanent d'adaptation et de facilitation de la mise en œuvre locale des politiques nationales :

- Pour faciliter l'exercice des prérogatives du préfet, un pouvoir de dérogation général, expérimenté à partir de 2017 et généralisé par décret du 8 avril 2020, doit lui permettre, dans des conditions strictes, de prendre des décisions individuelles qui écarteraient les prescriptions de normes arrêtées par l'administration de l'État, à des fins d'intérêt général et sous réserve de l'existence de circonstances locales ;
- Pour faciliter la modification de la norme, l'expérimentation, autorisée par l'article 37-1 de la Constitution et avec des modalités particulières réservées aux collectivités territoriales prévues par l'article 72 alinéa 4, a été réformée et simplifiée par la loi organique du 19 avril 2021. Jugeant le faible nombre – quatre – depuis l'instauration des expérimentations au titre de ce dernier article de la Constitution, le législateur a simplifié la procédure afin d'en faciliter le recours ;

- Pour faciliter l'exercice des missions par les collectivités territoriales, le législateur a entendu faciliter les propositions que pourraient formuler les élus locaux afin d'avoir un exercice différencié de leurs compétences. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a élargi et simplifié la faculté de proposition par certaines collectivités pour pouvoir modifier le droit des collectivités territoriales applicable.

La mission a rencontré des collectivités, des associations de collectivités, des établissements publics, des services déconcentrés régionaux et départementaux, de nombreux préfets et des directions d'administration centrale des deux ministères chargés des collectivités locales et des politiques de transitions écologique et énergétique.

La première partie du rapport traite du pouvoir de dérogation du préfet. La deuxième partie examine le processus d'expérimentation tel qu'il a été réformé. La troisième partie analyse la notion de différenciation et la manière dont celle-ci est contrainte par le principe d'égalité.

1. Le droit de dérogation du préfet est peu utilisé dans le domaine de la transition écologique

1.1. Un outil ayant pour vocation d'amplifier la déconcentration

Avant l'expérimentation du droit générique de dérogation de 2017 et sa généralisation en 2020, la loi a donné au préfet à plusieurs reprises des possibilités de déroger aux normes, dans des contextes particuliers : dérogation au repos dominical, à l'obligation de participation minimale des collectivités territoriales au financement de leurs investissements subventionnés, à l'interdiction de destruction de spécimens de certaines espèces animales protégées, etc. (Cf. les possibilités d'adaptation prévues par les textes en annexe 2).

Ces modalités s'ajoutent aux autres moyens d'action – ou de non-action – du préfet, qui peuvent inclure l'absence de déféré au titre du contrôle de légalité. En effet, comme l'écrit Bertrand FAURE, professeur de droit public, « *les préoccupations d'une bonne administration permettent aux autorités publiques, dans certains cas, de soustraire leur décision particulière à l'application des règlements supérieurs pour ne pas commettre d'injustice manifeste* »⁴.

Le droit de dérogation des préfets tel qu'existant actuellement, est organisé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, qui pérennise et généralise le dispositif expérimental ouvert par le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017. Au terme de près de quatre années d'existence pérenne, il présente un intérêt certain mais un bilan mitigé. Son mécanisme a déjà été analysé plusieurs fois, récemment, notamment par l'Inspection générale de l'administration⁵ et la Cour des comptes⁶.

Si aucun objectif chiffré de moyens ni de résultats n'avait été fixé par le gouvernement, la Première ministre avait indiqué⁷ qu'il y avait « trop peu » d'arrêtés préfectoraux de dérogation (alors de 311). En effet, même sur une période un peu plus longue, le nombre moyen d'arrêtés de dérogation s'établit à **1,5 arrêté par an et par département**.

Cette utilisation apparaît de plus très hétérogène selon les départements. Les deux cartes ci-après montrent la répartition par département de l'usage de cette dérogation depuis avril 2020, date d'entrée en vigueur du décret.

La carte ci-dessous, qui représente la totalité des arrêtés de dérogation enregistrés par la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), montre que certains départements se sont véritablement emparés de cet outil avec une trentaine d'arrêtés chacun, comme le Bas-Rhin et le Rhône. Mais à l'opposé, cette capacité d'adaptation n'a jamais été employée, au moins pour les arrêtés connus de l'administration centrale, par de nombreux départements comme les Alpes-Maritimes et le Finistère. Même au sein d'une région, les départements chefs-lieux de région ne sont pas nécessairement les plus grands utilisateurs. Il en est ainsi dans les Hauts-de-France où l'Oise a eu plus souvent recours à cette faculté que le département du Nord.

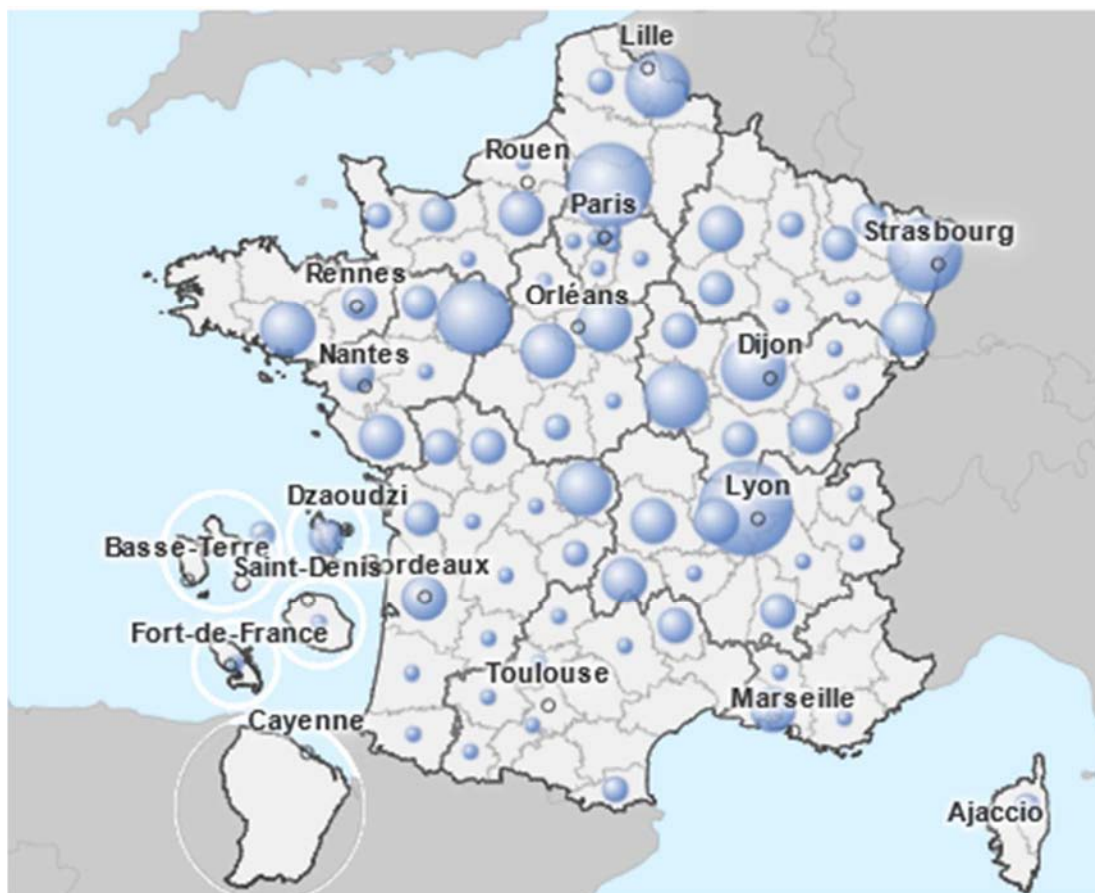
⁴ Bertrand FAURE « Les trois problèmes juridiques du pouvoir de dérogation des préfets ». Actualité juridique Droit administratif, 2023, 25, pp.1317.

⁵ « Évaluation de la mise en œuvre du décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet » IGA – juin 2022.

⁶ « La capacité d'action des préfets » Cour des comptes - novembre 2023.

⁷ Déclaration d'Élisabeth BORNE le 9 mai 2023, à l'occasion du comité interministériel de la transformation publique.

Carte n°1 : Répartition par département des arrêtés de dérogation recensés par le ministère de l'intérieur⁸ (source : mission avec l'Observatoire des territoires (ANCT), données ministère de l'intérieur).



Sur 543 arrêtés de dérogation pris depuis 2020⁹ :

- 79,3 %, soit 430 actes, concernaient l'octroi de subventions par les services déconcentrés de l'État. Pour ce plus grand contingent d'arrêtés, il s'agit essentiellement de déroger au taux d'avance, de versement après commencement d'exécution, de la durée de validité de la subvention, du taux et de la nature de la dépense subventionnable.
- 12,2 %, soit 66 actes, concernent le code de l'environnement, dont 58 portent sur le délai pour déposer un dossier de demande d'autorisation des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques (art. R. 562-14 et suivants du code de l'environnement) ;
- 2,2 %, soit 12 actes, concernent le code de la construction et de l'habitat, avec notamment six dérogations pour permettre le re-conventionnement d'un logement social et son refinancement en tant que logement social, en deçà du délai de 10 ans prévu.

⁸ Depuis la généralisation du droit de dérogation en 2020 jusqu'au 8 février 2024.

⁹ Totalisant, au 8 février 2024, les projets d'arrêtés transmis à la DMATES et les arrêtés non transmis mais dont l'administration centrale a eu connaissance.

Ces chiffres sont vraisemblablement en deçà du nombre total d'arrêtés, du fait des arrêtés non transmis dont l'administration centrale n'a pas eu connaissance. A titre d'exemple, un département ayant communiqué 12 arrêtés en a en réalité pris 17 depuis 2020, soit un écart de 42 %.

- Les 35 actes restants concernent, de façon ponctuelle, divers codes, lois, décrets et arrêtés. Trois dérogations concernent ainsi d'autres champs de la transition écologique, une relevant du code de l'énergie et deux du code de l'urbanisme. Aucune ne relève du code rural et de la pêche maritime, du code forestier ou encore du code minier. De façon notable, trois dérogations concernent des cahiers des charges à des appels à projets de l'État, sans que la possibilité ait été explicitement prévue ou interdite par le décret de 2020, qui pour mémoire renvoie aux « *normes arrêtées par l'administration de l'État* ».

1.2. Des cas d'usage limités pour les politiques publiques de transition écologique

La carte suivante représente la répartition par département des arrêtés de dérogation qui ne sont pas de nature financière. Dans un grand nombre de départements, les préfets n'ont pris aucune dérogation qui ne concerne pas l'octroi ni le versement de subventions. Et même ceux qui en ont fait usage l'ont fait avec parcimonie, si l'on observe que la carte représente la totalité des dérogations sur une période de quatre années.

Carte n°2 : Répartition par département des arrêtés de dérogation qui ne sont pas de nature financière (source : mission avec l'Observatoire des territoires (ANCT), données ministère de l'intérieur).



Depuis 2020, le droit de dérogation a été de plus en plus promu par le gouvernement avec pour objectif de faciliter les projets de développement économique et des infrastructures qui concourent à la transition écologique. L'outil doit permettre de « lever les blocages » et de faciliter la conduite des procédures, afin que celles-ci ne constituent pas des obstacles à l'achèvement des procédures.

1.2.1. L'examen par domaine de la transition écologique confirme le bilan contrasté

■ Sur le code de l'environnement

Comme évoqué *supra*, s'agissant de ce code, l'essentiel des demandes acceptées portent sur le délai pour déposer un dossier de demande d'autorisation des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques (art. R. 562-14 et suivants du code de l'environnement). Il s'agit là d'un besoin ponctuel, lié aux dates limites fixées par les textes pour l'achèvement de ces travaux.

Sept demandes de dérogation aux dispositions relatives à l'autorisation environnementale ont été formulées, sur le fondement de l'article R. 214-1 du code de l'environnement listant les opérations en lien avec l'eau et les milieux aquatiques et marins. Elles portaient sur des sujets divers : protection de berges sur un fleuve, irrigation agricole, pico-centrale hydroélectrique¹⁰, restructuration de stations d'épuration, curage.

Bien que ces demandes aient été jugées utiles en opportunité, l'avis initial de l'administration centrale était réservé, la nomenclature IOTA¹¹ ne paraissant pas ouvrir la possibilité de dérogation.

Quatre de ces demandes de dérogation ont reçu les réponses suivantes. S'agissant de la dispense :

- d'évaluation d'environnementale, celle-ci a été rejetée compte tenu du « niveau législatif potentiel des normes » et/ou communautaire (article R. 122-2 du code de l'environnement) ;
- d'enquête publique, celle-ci a été rejetée car elle entrerait en contradiction avec l'article L. 123-9 du code de l'environnement qui fixe la durée et les modalités de l'enquête publique.

A l'inverse, il a pu être dérogé à la prolongation maximale de cinq mois de la durée de la phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale d'un projet (article R. 181-17 du code de l'environnement).

A rebours du débat sur les autorisations environnementales, sur lesquelles beaucoup d'acteurs se focalisent en se tournant vers le préfet et les services déconcentrés, la mission ne peut que constater la **quasi-impossibilité de déroger aux dispositions qui les encadrent, du fait notamment de leur caractère législatif et européen**. Ce frein juridique est indépendant de

¹⁰ Pico-centrale hydroélectrique : installation de moins de 20 kW, suffisante pour les besoins en électricité d'une maison.

¹¹ La nomenclature IOTA, annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, concerne les installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques.

l'appréciation sur l'opportunité de déroger à des règles qui se veulent protectrices tant des intérêts économiques que de l'environnement et de la sécurité des personnes et des biens.

■ Sur le développement des énergies renouvelables

En matière de production énergétique, la mission a relevé seulement deux arrêtés de dérogation portant sur des projets de méthanisation. Dans le premier cas, il s'est agi de déroger aux articles D. 446-4 et D. 446-8 du code de l'énergie afin de permettre le transfert de contrat d'achat de biogaz à la suite du déplacement géographique du projet de méthaniseur pour raison majeure. Dans le second cas, le préfet a dérogé à l'article R. 446-3 du code de l'énergie pour une opération expérimentale qui permettrait de sécuriser plusieurs projets de méthaniseurs dont l'existence isolée était remise en cause pour des raisons technico-économiques.

Il est par ailleurs à noter que la focalisation sur la transition écologique se traduit généralement par une attention particulière pour le développement des énergies renouvelables. Les installations de production de celles-ci sont généralement soumises aux autorisations environnementales, renvoyant donc aux mêmes difficultés évoquées *supra*, mais aussi aux questions de protection du patrimoine naturel et architectural. Pour ces sujets, le droit de dérogation ne permet pas au préfet de s'affranchir des règles qui relèvent là encore d'un niveau législatif¹².

■ Sur la production de logements

En matière de logement, les demandes auxquelles les préfets ont pu accéder portent souvent sur des éléments de procédures tels que la prorogation de délais de réalisation ou des assouplissements des règles liées au plan de financement des projets. Plusieurs dérogations concernent également l'anticipation du terme du délai permettant de réaliser un nouveau projet sur des logements ayant fait l'objet d'une fin de conventionnement avec l'État depuis moins de 10 ans. Ces dérogations visent systématiquement à accélérer des délais de réalisation sur des territoires rencontrant des tensions fortes et des opérations souvent à destination de publics jugés prioritaires.

La mission a par exemple eu connaissance de dérogations accordées par les préfets afin de favoriser la création de logements étudiants, qui ont pu porter sur le terme des 10 ans post convention d'agrément (opération « Cours Saint-Louis » en Gironde), ou sur le ratio minimum de financement par concours bancaire de l'opération (CROUS à Versailles). Chaque fois ces dérogations viennent alléger des procédures administratives pesant sur les projets afin de faire émerger le plus rapidement possible une offre de logement étudiant sur des zones déficitaires en la matière.

Dans le contexte de la crise énergétique et dans la suite du plan de relance, la mission constate que les préfets se sont attachés à faciliter les opérations de rénovation énergétique en acceptant de déroger partiellement au cahier des charges du 24 février 2023 produit par le ministère chargé du logement visant à définir les critères d'éligibilité au fonds national d'aides à la pierre (FNAP) pour les opérations de restructuration lourde et rénovation thermique des logements sociaux.

¹² Par exemple, la distance minimale de 500 mètres entre les éoliennes et les habitations est fixée par l'article L. 515-44 du code de l'environnement. La règle dite de « co-visibilité » aux abords des monuments historiques, en l'absence de périmètre délimité, est fixée par l'article L. 621-30 du code du patrimoine.

1.2.2. Plusieurs raisons expliquent une utilisation limitée du droit de dérogation dans les domaines de la transition écologique

Ces motifs sont divers :

- Lorsque des procédures de dérogation *ad hoc* existent (cf. *supra* et annexe 2) : sur le commencement d'exécution d'une opération avant la date de réception de la demande de subvention pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (cf. II. de l'article R. 2334-24 du CGCT).
- Lorsque les finalités que poursuit le préfet peuvent être atteintes par d'autres moyens, notamment l'absence de déferé dans le cadre du contrôle de légalité¹³.
- Lorsque le préfet ne le peut pas : de nombreuses procédures auxquelles certains porteurs de projets souhaiteraient déroger relèvent du niveau législatif et/ou européen, comme les procédures d'autorisation environnementale, ou relatives aux espèces protégées (compétence du ministre).
- Lorsque le préfet ne le veut pas :
 - En opportunité, le préfet « *a la charge [...] du contrôle administratif et du respect des lois* ». À ce titre, il veille à la bonne application des procédures, et porte une attention particulière aux risques pesant sur les personnes et les biens. La protection de l'intérêt général implique donc régulièrement de remettre en question des intérêts particuliers ;
 - Du fait de difficultés culturelles et managériales pour que cette solution soit proposée par les services. En effet, le recours à la dérogation requiert une identification des risques, notamment juridiques, qui pourraient peser sur le préfet signataire. Cette difficulté résulte notamment de l'attrition des effectifs dans les services déconcentrés de l'État ;
 - Du fait de la lourdeur, réelle ou perçue, de la procédure de saisine de l'administration centrale. L'écart entre le nombre d'arrêtés et les demandes transmises à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) indique que des préfets ne saisissent pas systématiquement l'administration centrale. La réitération des situations et les enjeux limités, notamment en matière d'administration des subventions, peuvent expliquer cette situation.

1.3. Un élargissement du droit de dérogation contraint juridiquement

1.3.1. Le dispositif de dérogation a atteint ses limites juridiques

Dans l'ensemble de ses entretiens, la mission a recueilli des avis et des suggestions qui couvrent un large éventail sur le droit de dérogation des préfets. Certains estiment que ce droit n'est pas opérationnel en l'état – trop limité, trop contraint, trop compliqué – et souhaitent son élargissement et sa simplification de mise en œuvre.

¹³ Article L. 2131-6 du CGCT pour les communes et les EPCI, article L. 3132-1 du CGCT pour les départements, et article L. 4142-1 du CGCT pour les régions.

La limitation du pouvoir de dérogation actuel à certaines normes et à des décisions individuelles peut générer une certaine frustration. C'est ainsi que certains interlocuteurs de la mission ont appelé à élargir ses domaines, ce qui pourrait correspondre à :

- L'ajout de nouvelles politiques publiques ou de nouveaux domaines sur lesquelles le préfet pourrait prendre des dérogations (« élargissement horizontal ») ;
- La possibilité de déroger en prenant un acte à portée réglementaire, à des normes réalisant l'application directe d'une loi ou d'un engagement international de la France (« élargissement vertical »).

D'autres interlocuteurs considèrent qu'en dehors du champ de la simplification du versement des subventions (majoritairement utilisé jusqu'à présent), ce droit ne présente pas nécessairement d'intérêt.

Entre ceux qui demandent de pouvoir en faire plus et ceux qui ne s'en saisissent pas (ou peu), le clivage est principalement une question de posture, voire de perception du rôle du représentant de l'État. L'apparente contradiction entre le garant de la loi et la capacité – le droit – à y déroger, interroge de nombreux interlocuteurs.

- Un régime de dérogation déjà fragile, un élargissement à des sujets de portée réglementaire soulèverait de sérieuses questions d'ordre juridique

S'agissant des domaines de la transition écologique sur lesquels les préfets ont un pouvoir décisionnel, la mission n'a pas identifié de sujets supplémentaires relevant du pouvoir de police administrative, par rapport à ceux déjà ouverts dans le droit actuel (pouvoir de dérogation de 2020 et possibilités déjà ouvertes par les textes, comme listées en annexe 2), qui présenteraient un intérêt particulier pour les préfets.

Le préfet de département ayant plus particulièrement « *la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations* »¹⁴, l'essence de la fonction empêche de concevoir que ce type de dérogation puisse porter sur des sujets où la sécurité des personnes et des biens serait ainsi mise en jeu¹⁵. De façon générale, le fait que le représentant de l'État ne puisse pas prendre des décisions susceptibles de remettre en cause la sécurité des personnes et des biens est parfaitement comprise, car consubstantielle à la nature de ses fonctions. Le signal qui serait envoyé par une possibilité dans ces domaines-là serait susceptible d'amener les préfets à être soumis à des pressions, dans des domaines éminemment sensibles et porteurs de risques.

Il n'apparaît pas souhaitable d'élargir le pouvoir de dérogation aux questions à portée réglementaire, législative ou européenne. Comme l'écrit Bertrand FAURE¹⁶, « *les préfets ne sauraient être autorisés à agir par voie réglementaire. Appelés à prendre en considération des situations particulières, leurs solutions doivent demeurer particulières* ». La démarche devrait alors tenir compte du principe d'égalité, et donc accorder à toutes les entités éligibles, qu'elles soient demandeuses ou non, ladite dérogation, sauf si une différence de situation ou une nécessité d'intérêt général justifie le contraire. En tout état de cause, l'élargissement à une

¹⁴ Article 11 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

¹⁵ La circulaire du Premier ministre du 6 août 2020 précise que « ce n'est pas parce qu'une réglementation a une incidence sur la sécurité que la dérogation n'est pas envisageable : c'est la dérogation elle-même qui ne doit pas porter atteinte à la sécurité ».

¹⁶ *op. cit.*

dimension réglementaire¹⁷ de ce pouvoir du représentant de l'État créerait un conflit de normes et ouvrirait la possibilité d'un pouvoir réglementaire du préfet équivalent à celui des ministres¹⁸.

La mission a toutefois relevé, chez plusieurs acteurs, une certaine frustration que le représentant de l'État ne puisse pas déroger aux dispositions de nature législative ou européenne. Cependant, la possibilité de déroger à une loi ou à un engagement international de la France, notamment européen, viendrait directement remettre en cause la hiérarchie des normes et l'ordre juridique¹⁹.

La capacité qu'a le préfet d'écarter une norme de niveau supérieur a été largement délimitée par le Conseil d'État. Ce système interroge sur la manière d'appréhender l'ordonnancement juridique et le droit accordé au représentant de l'État, placé en position d'application d'un texte qui lui vient d'une strate supérieure. Cette mission a été consacrée par le décret du 29 avril 2004, en son article 1^{er}, énonçant que les préfets « *veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales* ». Ils possèdent ainsi un pouvoir réglementaire pour l'exercice de la police administrative générale et de certaines polices spéciales, qui leur est délégué par le ministre.

A l'occasion de la rencontre des cadres dirigeants de l'État du 12 mars 2024, le président de la République a annoncé une extension du pouvoir de dérogation aux normes des préfets : « *Ils y recourent trop peu aujourd'hui [et ils] doivent s'en saisir mais la procédure doit être simplifiée et accélérée, et les domaines de dérogation élargis* ».

Comme indiqué *supra*, les entretiens n'ont pas permis d'identifier de champs de politiques publiques dans lesquels les préfets auraient souhaité utiliser le pouvoir de dérogation, mais n'ont pas pu le faire car ils n'étaient pas listés. Toutefois, pour leur permettre d'identifier les domaines et sujets qui ne seraient éventuellement pas couverts par ce pouvoir dans sa forme actuelle, la mission préconise de supprimer **la liste limitative des domaines de politiques publiques²⁰ auxquelles le préfet peut déroger – en excluant, de façon notable, la sécurité publique**.

Le pouvoir de dérogation tel qu'octroyé par le décret de 2020 doit continuer de garder son caractère exceptionnel. Sa banalisation jetterait le discrédit sur la norme, à laquelle il suffirait de déroger pour atteindre ses propres objectifs, obérant l'intérêt poursuivi par l'édition *ab initio* du texte. Si le rôle du préfet est en premier lieu de s'assurer de l'intérêt général dans l'exercice des politiques publiques dans son territoire, il a aussi la charge du respect des lois. A ce titre, le signal envoyé par la flexibilisation à outrance des textes fait courir le risque de pressions importantes sur le représentant de l'État dans les territoires, pour des motifs d'intérêts particuliers.

La mission recommande, afin de poursuivre l'objectif de faciliter les possibilités d'adaptation de la norme aux spécificités territoriales, de prévoir d'ajouter, dans chacun des textes fixant ces normes et lorsque cela est opportun, un article permettant une dérogation du représentant

¹⁷ Le pouvoir réglementaire désigne la faculté dont disposent les autorités exécutives et administratives pour prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles. Il s'oppose donc aux actes administratifs unilatéraux, correspondant aux décisions individuelles.

¹⁸ Dans un contexte où, aux termes de l'article 21 de la Constitution, le pouvoir réglementaire de l'État est détenu par le Premier ministre, qui peut en déléguer l'exercice à ses ministres.

¹⁹ Sauf à ce que le préfet rende compte au Parlement, producteur et garant des lois, de l'utilisation de son pouvoir de dérogation, mais ce serait déjà une grosse entorse à la séparation des pouvoirs que d'autoriser l'exécutif à ne pas tenir compte de la volonté du législateur.

²⁰ Alinéas 2 à 7 de l'article 1^{er} du décret du 8 avril 2020.

de l'État, à l'instar de ce qui est déjà fait dans de nombreux codes (cf. liste non-exhaustive en annexe 2).

À titre d'exemple illustrant spécifiquement les cas relevant de la transition écologique, l'article 3 de l'arrêté²¹ relatif aux éoliennes soumises à déclaration au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) intègre la possibilité d'adapter les caractéristiques techniques des annexes.

Recommandation 1. Prévoir la possibilité, dans chaque texte où cela serait opportun, que le préfet puisse déroger aux normes réglementaires pour la prise de décisions individuelles. Acteur : MTECT.

■ Simplifier et accélérer la procédure ?

De nombreuses préfectures ont exprimé leur souhait de voir la saisine de l'échelon central perdre son caractère obligatoire, dans une logique de responsabilisation de l'échelon départemental. L'avis d'une direction d'administration centrale peut être utile, notamment s'agissant de questions nécessitant une expertise juridique et/ou technique ; il ne serait plus systématique, mais le préfet aurait toujours la possibilité de saisir l'administration centrale.

Recommandation 2. Transformer la saisine de l'administration centrale en faculté, en laissant l'appréciation au préfet. Acteur : DMATES.

Les données en possession du ministère de l'intérieur et des outre-mer interrogent quant à leur exhaustivité. Plusieurs préfectures ont indiqué ne pas avoir transmis l'intégralité de leurs arrêtés, soit car elles estimaient que la saisine de l'administration centrale n'était pas nécessaire sur un sujet bien connu, soit car la transmission avait été omise. Il serait souhaitable que la DMATES sollicite de façon périodique l'ensemble des préfectures pour transmettre tous les arrêtés de dérogation pris.

Recommandation 3. Organiser, de façon annuelle ou bisannuelle, le recensement des arrêtés de dérogation auprès de l'ensemble des préfectures. Acteur : DGCL.

²¹ Arrêté du 26 août 2011 modifié relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à déclaration au titre de la législation sur les ICPE.

- Au-delà d'un élargissement, une acculturation nécessaire

Au titre des recommandations, **la mission s'en remet aux conclusions du rapport de l'IGA²² de 2022 sur le droit de dérogation des préfets.**

Ainsi, comme cela y était évoqué, il existe un décalage important entre le message politique d'incitation à déroger à la norme, le champ d'application de ces dérogations très cadré par la hiérarchie des normes, l'intérêt général et les circonstances locales, et la connaissance par les services déconcentrés de l'outil, et encore plus de son appropriation en tant qu'outil faisant partie intégrante de la pratique professionnelle.

A ce titre, la démarche d'acculturation reste nécessaire, ce qui passe par des actions d'information régulières – pour tenir compte des rotations d'effectifs – et de formation des agents des services déconcentrés.

La mission préconise qu'au-delà des consignes générales d'utiliser plus ce moyen, un véritable réseau soit constitué et animé. La mission estime qu'il serait opportun que des référents de la DMATES sur ce sujet soient nommés dans les préfetures et puissent être réunis régulièrement au sein d'un réseau. Celui-ci est d'ailleurs en partie constitué, grâce à l'espace dédié au pouvoir de dérogation au sein de la plateforme Osmose²³. Ces correspondants, comme c'est déjà le cas dans de nombreux départements, seraient des relais dans le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Encadré 1 : Le cas particulier des zones frontalières

Les services de l'État situés dans des départements et/ou des régions jouxtant des pays frontaliers peuvent être confrontés à des différences de normes, ce qui peut avoir des conséquences s'agissant de projets présentant une dimension transfrontalière. Il peut en aller ainsi de gestions de services publics (réseaux de transports, de chaleur...), de manifestations sportives, de coopérations sanitaires. La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration²⁴, a apporté plusieurs réponses d'ordre législatif aux difficultés rencontrées par les préfets.

Toutefois, certaines problématiques demeurent, liées à des normes auxquelles les préfets ne peuvent pas toujours déroger.

Si la mission n'a pas trouvé des illustrations qui puissent être nombreuses et reproductibles, elle recommande au gouvernement le recours aux ordonnances dites « de l'article 38 »²⁵ permettant aux préfets de faire remonter les difficultés normatives et de les traiter.

Ainsi le Premier ministre [secrétariat général du Gouvernement (SGG)] et le ministre de l'intérieur et des outre-mer (secrétariat général, DMATES), pourraient organiser la consultation des préfetures sur les sujets identifiés dans les territoires – notamment transfrontaliers – et organiseraient ensuite l'écriture du texte *ad hoc*.

²² « Évaluation de la mise en œuvre du décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ». IGA – juin 2022.

²³ La DMATES a fait évoluer sa plateforme de partage avec les préfetures, anciennement sous TNV et désormais sur Osmose. La plateforme présente une utilité certaine, mais reste malheureusement méconnue dans certaines préfetures. Sa publicité pourrait être organisée, notamment par les secrétariats généraux des préfetures.

²⁴ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

²⁵ L'article 38 de la Constitution organise le système des ordonnances. Le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des mesures qui relèvent de la loi. L'habilitation est limitée dans le temps et dans le champ des mesures à prendre. Une fois l'habilitation accordée, les ordonnances sont prises en Conseil des ministres et doivent être signées par le président de la République.

Pour le sujet transfrontalier comme de façon générale, la mission estime qu'il apparaît peu souhaitable d'organiser un pouvoir de dérogation des préfets aux normes d'ordre supérieur, notamment législatives. Cela impliquerait de revenir sur le principe de séparation des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement, inscrit notamment à l'article 24 de la Constitution (« Le Parlement vote la loi »). Il faudrait alors prévoir un mécanisme de contrôle constitutionnel des normes émanant dudit mécanisme. Le chantier constitutionnel qui serait ouvert là apparaît excessif par rapport aux effets limités d'une telle mesure.

1.3.2. Le préfet ne peut pas déroger à tout

Au cours de la mission, de très nombreux interlocuteurs ont manifesté des souhaits d'adaptation de normes, dans les domaines de politiques publiques aussi variés que le droit de l'environnement, la politique du logement ou encore l'aménagement des territoires. Parmi les multiples exemples, il en va ainsi de la classe énergétique des logements et leur mise en location²⁶, l'écèlement des subventions versées par les collectivités territoriales dans le cadre de MaPrimeRénov'²⁷, les évaluations environnementales et contraintes en matière de biodiversité, ou encore la contrainte de la lourdeur des procédures d'instruction...

En résumé, la mission rappelle les éléments suivants :

- Le préfet ne peut déroger que dans le cadre de décisions qu'il prend lui-même, aussi, il ne peut déroger à des normes relevant d'entités tierces, telles que des établissements publics ou des collectivités territoriales ;
- Le préfet – ni l'administration – ne peut déroger à des normes de niveau législatif. C'est le législateur qui doit faire évoluer les textes ;
- Le préfet, ni l'administration ou encore le législateur, ne peuvent déroger à des normes de nature conventionnelle, notamment le droit européen ;
- Le pouvoir de dérogation du préfet, tel que posé par le décret de 2020, doit revêtir un caractère exceptionnel, au risque de rajouter à la confusion dans la perception de la norme (cf. *supra*).

La mission considère que le pouvoir de dérogation du préfet ne saurait être l'alpha et l'oméga d'une politique de facilitation et de simplification, dont les conditions de réussite dépendent de nombreux autres facteurs plus importants : action du législateur, degré de précision de la norme, effectifs dans les services d'instruction, etc.

²⁶ Certains interlocuteurs de la mission ont regretté l'absence de marge de manœuvre locale sur l'équation parfois insoluble pour gérer à la fois la sortie du marché locatif des logements de classe énergétique F et G et la rigueur des procédures de l'agence nationale de l'habitat (Anah) pour soutenir les opérations lourdes de rénovation dans des contextes de marchés immobiliers peu dynamique et peu lucratifs. En effet, les règles de financement à portée nationale s'avèrent insuffisamment incitatives dans des contextes de marchés atones et de propriétaires modestes. Certaines rénovations thermiques représentent 80 % de la valeur du bien sur le marché. La mise en conformité du parc de logement apparaît ainsi comme une gageure, mais l'application de la loi peut aboutir à des sorties du marché locatif de logements pour indécence avec les conséquences importantes sur l'accès au logement.

²⁷ Actuellement, l'application des plafonds d'intervention publique conduit à ce qu'une aide complémentaire versée par une collectivité réduit la part de subvention de l'État au propriétaire et n'a donc, pour celui-ci, aucun effet, la subvention allouée restant la même mais avec une répartition différente État/collectivité. Les collectivités demandent que leur subvention, pour être incitative, puisse compléter l'aide de l'État et non s'y substituer.

2. Les expérimentations, un processus complexe et descendant

Selon le Conseil d'État, l'expérimentation est « *le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif, afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique* »²⁸. L'expérimentation doit donc s'entendre plus largement que la simple idée d'essayer de nouvelles choses. Elle constitue un processus normé et séquencé, par sa conception, sa mise en œuvre, son évaluation, et le cas échéant, son maintien, sa généralisation ou son abandon.

L'expérimentation ne passe pas forcément par la modification d'un texte : il n'est pas nécessaire de changer une norme législative ou réglementaire de l'État pour tester un nouveau dispositif de politique publique. Il pourrait même être avancé que toute action d'une entité publique locale relevant de son propre pouvoir délibératif ou réglementaire, peut en relever.

Le champ traité ici est celui des « expérimentations normatives », à savoir celles qui requièrent une modification d'une norme législative et/ou réglementaire. Le constituant, et à sa suite le législateur organique, ont entendu donner deux possibilités d'expérimenter (cf. tableau 1) :

- **L'article 37-1 de la Constitution** permet au législateur, ainsi qu'aux autorités détentrices du pouvoir réglementaire national, d'adopter des normes à caractère expérimental sans restriction de champ²⁹. En pratique, avec l'article 37-1, l'État expérimente une autre manière d'exercer des compétences, le caractère territorialisé de ces compétences et le cas échéant le partage opérationnel des actions ce qui conduit à inclure les collectivités, selon les sujets traités, dans le périmètre d'expérimentation.
- **L'article 72, alinéa 4, de la Constitution** permet spécifiquement aux collectivités territoriales et à leurs groupements de déroger aux règles qui régissent l'exercice de leurs compétences. Les latitudes laissés par le principe de libre administration et les ajustements législatifs au fil de l'eau font de l'expérimentation l'ultime recours juridique.

²⁸ Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite de l'action publique ? », 2019.

²⁹ Cette modalité est relativement plus souple que celle de l'article 72. Il s'agit d'un droit général à l'expérimentation de l'État. Les expérimentations menées sur cette base peuvent porter sur des transferts de compétence aux collectivités. C'est d'ailleurs sur cette base que, par exemple, l'État a expérimenté le transfert de la gestion des fonds structurels européens aux régions (loi de 2004 LRL).

Tableau 1 : Principales caractéristiques des deux modalités d'expérimentation prévues par la Constitution (source : DGCL)

	Article 37-1	Article 72 al. 4 + loi organique
Objet	Possibilité pour la loi ou le règlement de comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental	Possibilité pour la loi ou le règlement de prévoir que certaines collectivités territoriales ou groupements de collectivités puissent déroger, à titre expérimental, aux règles qui régissent l'exercice de leurs compétences
Autorités proposant l'expérimentation		Collectivités territoriales ou groupements de collectivités
Autorités autorisant l'expérimentation	Législateur ou pouvoir réglementaire national	Législateur ou pouvoir réglementaire national
Procédure	Pas de procédure spécifique définie par un texte	Déterminée par une loi organique
Éléments devant obligatoirement figurer dans le texte instituant l'expérimentation	Objet, durée, conditions de mise en œuvre, principe d'une évaluation	Objet, durée, catégories et caractéristiques des collectivités territoriales et groupements de collectivités autorisés à participer à l'expérimentation, modalités d'évaluation

Si l'esprit du dispositif en fait un outil à l'usage des collectivités territoriales, l'État maîtrise l'ensemble du processus d'expérimentation. Aux collectivités demeurent la capacité de s'inscrire dans une initiative nationale et un pouvoir d'exécution de la loi plutôt que d'une réelle évolution de leur capacité normative.

Il est à noter que le principe d'égalité ne s'oppose pas à l'expérimentation : la présence de cette dernière dans la Constitution permet à chaque collectivité de s'inscrire dans une expérimentation, dans le respect du cadre législatif fixé en amont. Toutefois, à l'issue de l'expérimentation, l'adoption de règles différenciées est possible seulement s'il existe des différences de situation ou pour un motif d'intérêt général, et ce si la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

2.1. Deux modalités d'expérimentation, prévues par la Constitution

2.1.1. Expérimentations au titre de l'article 72 de la Constitution : un bilan relativement mince en dépit des objectifs politiques du gouvernement et des collectivités territoriales sur les questions de transition écologique

Après vingt ans d'existence de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution, créant un régime spécifique pour l'expérimentation pour les collectivités dans l'exercice de leurs compétences,

seules quatre expérimentations ont été menées (cf. liste en annexe 5). Parmi les raisons qui expliqueraient ce faible recours, figurent la complexité et la lourdeur du processus antérieur à la loi organique.

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi organique relative à la simplification des expérimentations³⁰, « [cette] procédure peut avoir pour effet de dissuader les collectivités territoriales de participer aux expérimentations prévues par la loi ou le règlement ».

Une instruction du gouvernement relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution a été diffusée aux préfets³¹ le 12 mai 2021. Elle vise à expliciter les modalités de mise en œuvre de la loi organique récemment promulguée, notamment le rôle des représentants de l'État en matière de contrôle de légalité sur ces sujets. Elle invite les préfetures à mettre en place un « guichet local » à destination des collectivités pour les accompagner dans les expérimentations. Les témoignages recueillis par la mission auprès des préfetures en font ressortir une utilisation quasi inexistante³².

S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif, près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi organique, la mission constate qu'aucune expérimentation n'a été lancée sur la base du nouveau régime. La direction générale des collectivités locales (DGCL) recense quatorze demandes d'expérimentations formulées par sept collectivités et établissements locaux.

Sur ces quatorze demandes, cinq concernent le champ de la transition écologique (cf. tableau 2). Quatre ont fait l'objet d'un avis défavorable, une a été jugée caduque du fait de l'adoption d'une disposition législative permettant la réalisation du projet de la commune.

Tableau 2 : Demandes d'expérimentation formulées par des collectivités à l'État au titre de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution dans le champ de la transition écologique.

Strate de la collectivité concernée	Objet de la demande	Avis des services	Issue
Syndicat mixte	Création d'un instrument de lutte contre les inondations, dénommé "ouvrage participatif" et encadré par un cahier des charges de résilience.	Instruction effectuée. Avis défavorable (direction générale de la prévention des risques (DGPR) et de la direction des collectivités locales (DGCL)).	Défavorable
Commune	Réhabilitation d'une ancienne décharge d'ordures ménagères au moyen de l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol en discontinuité de l'urbanisation.	La loi n° 2023-175 relative à l'accélération des énergies renouvelables est venue modifier le code de l'urbanisme. Désormais, la possibilité d'installer des ouvrages photovoltaïques est ouverte sur l'ensemble du territoire.	Caduque
Communauté de communes	Projet de déchetterie en copropriété ou en bien indivis entre deux communautés de communes	L'article 72 n'est pas mobilisable en la matière.	Défavorable

³⁰ Devenu loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

³¹ NOR : TERB2115000J - <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45179>

³² Ceux-ci ont été, en pratique, plus ou moins formalisés : création d'une boîte aux lettres électronique fonctionnelle, diffusion de la circulaire auprès des élus, relais par les associations d'élus... Ces initiatives redirigeant la plupart du temps vers les directions traitant de la légalité ou de l'appui territorial auprès du secrétariat général de la préfecture.

Commune	Installation d'antenne-relais en discontinuité de l'urbanisation	L'article 72 n'est pas mobilisable en la matière. Solution à trouver entre préfecture et DHUP.	Défavorable
Région	Mise en place d'un diagnostic de performance énergétique	Le DPE ne se raccrocherait pas à l'exercice d'une compétence des régions (mais de l'État). S'orienteraient vers une expérimentation article 37-1.	Défavorable

Ce bilan, relativement mince en dépit des objectifs politiques du gouvernement et des collectivités territoriales sur les questions de transition écologique, peut trouver plusieurs facteurs d'explication :

- Les collectivités n'ont pas besoin de mener des expérimentations sur le fondement de l'article 72 pour mener leurs projets ayant un impact sur l'environnement.
- Le régime de l'article 37-1 de la Constitution suffit amplement à couvrir les besoins d'expérimentation ; l'État crée un cadre qui suffit à ce que chaque collectivité vienne s'inscrire dedans.
- Les collectivités connaissent mal le nouveau régime ou bien le jugent trop complexe.
- Ces réformes sont arrivées concomitamment à – entre autres – un contexte local dominé par la gestion de la crise sanitaire, à l'élection de nouveaux exécutifs et à l'entrée en vigueur de la loi 3DS.
- Les collectivités savent que la généralisation des expérimentations sera considérée à l'aune du principe d'égalité et donc de l'existence d'une situation différente justifiant un traitement différent.

On peut aussi ajouter une raison invoquée par le rapport de 2019 du Conseil d'État (cf. *infra*), celle pour la collectivité s'engageant dans une telle démarche d'avoir une équipe dédiée pour définir le nouveau texte, accompagner le processus conduisant à son adoption et suivre le déroulement de l'expérimentation elle-même.

Les associations d'élus et de collectivités se sont peu saisies de cette thématique, constatant la faible portée du dispositif.

Au cours des entretiens et investigations, la mission n'a pas identifié de demande d'expérimentation au sens de l'article 72 al. 4 de la part des collectivités.

Comme le souligne Cécile JEBEILI³³, « c'est bien l'État qui prévoit et maîtrise totalement le dispositif d'expérimentation, c'est lui qui en prend l'initiative, qui décide de le mettre en œuvre, qui en fixe les conditions et les limites et qui décide in fine si, à l'issue de la période d'expérimentation, la dérogation normative qu'elle implique sera généralisée ou abandonnée. C'est donc une décision totalement étatique et non pas locale qui est prise : en réalité, c'est l'État qui expérimente la mise en œuvre dérogatoire d'une compétence sur le territoire de la collectivité territoriale »³⁴.

³³ Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse II, Laboratoire interdisciplinaire solidarités, sociétés, territoires.

³⁴ Cécile JEBEILI, « La différenciation territoriale en droit français », Sud-Ouest européen, 52 | 2021, 9-24.

2.1.2. Expérimentations au titre de l'article 37-1 de la Constitution : une utilisation beaucoup plus large

Bien qu'en dehors du champ de la lettre de mission, la mission estime qu'un regard sur ce type d'expérimentation porté par l'État permet de montrer un véritable contraste avec celui consacré aux initiatives législatives et réglementaires portées par les collectivités territoriales. En effet, l'expérimentation ouverte par l'article 37-1 de la Constitution a été très largement utilisée. Un rapport du Conseil d'État de 2019 en recense 269 utilisations entre 2003 et 2019³⁵.

Le nombre des expérimentations propres aux politiques du MTECT s'établissait à 76 ainsi réparti : 48 pour les transports, 11 pour l'environnement, 8 pour le logement, 6 pour l'aménagement et 3 pour l'énergie.

Dans le domaine de l'environnement, des articles dans quatre lois, trois ordonnances, un décret et trois arrêtés instituent des expérimentations. Les thèmes abordés ³⁶ sont une possibilité de ne pas soumettre l'accès aux ressources génétiques à certaines exigences du code de l'environnement, les autorisations et ICPE uniques, l'institution possible de zones d'action prioritaires pour l'air, la délivrance d'un certificat de projet, les limitations de l'effort de pêche, une dérogation à l'interdiction de destruction de loup et deux textes sur l'eau des stations de traitement.

Les textes instituant les huit expérimentations dans le secteur du logement sont tous des articles de lois. Les sujets traités sont une amélioration du bail à réhabilitation, l'instauration d'un dispositif de protection des locaux vacants par des résidents temporaires, l'encadrement des loyers du parc privé sur demande de la collectivité concernée, la fixation d'un loyer unique dans le parc social au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), une adaptation des loyers des nouveaux entrants du parc social, la possibilité de louer des logements étudiants inoccupés sur des périodes de trois mois pour des publics prioritaires pour l'État, l'instauration d'un dispositif de déclaration préalable de mise en location, la possibilité pour un EPCI d'être le garant du droit à un logement décent et indépendant, et l'expropriation des parties communes d'un immeuble carencé.

Au titre de l'aménagement, des articles de trois lois et deux décrets relatifs au code de l'urbanisme sont concernés et d'une loi pour l'aménagement du territoire. Les expérimentations s'intéressent à la possibilité pour les maîtres d'ouvrage dans les opérations d'intérêt national et grandes opérations d'urbanisme de déroger aux règles opposables de la construction si les mêmes résultats sont obtenus, à la capacité de devenir aménageur et exploitant du domaine public fluvial pour une collectivité sans transfert de propriété, à la capacité de rendre impossible le retrait des autorisations d'implantation d'antennes de radiotéléphonie, au marquage biodégradable des trottoirs à des fins publicitaires dans certaines collectivités et à des adaptations de l'activité partielle pour des régies de remontées mécaniques ou de pistes de ski.

Les expérimentations dans le domaine de l'énergie se rapportent à des articles de trois lois. Les thèmes des expérimentations touchent le rôle de la commission de régulation de l'énergie (CRE), la capacité d'installer un service de flexibilité locale sur le réseau électrique et des offres d'effacement de consommation d'énergie.

Enfin, pour le secteur des transports, qui compte le plus de textes sur l'expérimentation, seules

³⁵ Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », La Documentation Française, 2019.

³⁶ Non citée, l'ordonnance sur les certificats d'économie de produits phytosanitaires annulée par le Conseil d'État.

trois lois et une ordonnance sont concernées par des articles instituant des expérimentations. Tout le reste est constitué d'arrêtés qui modifient la signalisation routière sur des sites très localisés comme par exemple l'arrêté du 9 novembre 2016 modifié relatif à la « *signalisation d'une zone à circulation restreinte dans la commune de Grenoble pour certains véhicules de transport de marchandises* ». Les sujets d'expérimentation pour les lois et l'ordonnance se rapportent au transport partagé en utilisant des véhicules sanitaires ou de transport pour personnes à mobilité réduite, à la mise en place d'une taxe sur les véhicules utilitaires de plus de 12 tonnes à proximité d'autoroutes à péage, à la possibilité pour les collectivités de demander le transfert d'un aéroport civil de l'État (abandonné) et à l'autorisation de circulation de véhicules à délégation de conduite.

Une partie seulement de ces expérimentations intéresse les collectivités territoriales. En omettant tous les arrêtés de signalisation routière, 16 expérimentations sur les 32 recensées rentrent dans cette catégorie. Ces chiffres peuvent être rapportés au total des expérimentations hors arrêtés de signalisation routière, 225. Ainsi, 14,2 % des expérimentations de l'article 37-1 de la Constitution touchent les domaines du MTECT et la moitié, soit 7,1 %, impliquent des collectivités territoriales sur la période 2003-2019 en lien avec ces politiques publiques.

Depuis 2019, d'autres expérimentations menées par l'État sont venues s'ajouter à ce recensement. La loi 3DS de 2022 par exemple en intègre de nombreuses dans le domaine des politiques du MTECT :

- L'adaptation de la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale ;
- Des changements sur les taxes perçues par les établissements publics territoriaux de bassin ;
- La mise à disposition, des régions, d'autoroutes et de routes non concédées du réseau national routier.

Prévues par le législateur et/ou par l'administration, l'expérimentation au titre de l'article 37-1 ne dépend que de ceux-ci pour se développer. Il n'y a pas lieu d'assouplir ou de faciliter le dispositif, mais bien de diffuser la culture de l'expérimentation – incluant toutes les étapes, de sa conception à son évaluation avant une éventuelle généralisation.

2.2. Une dynamique des expérimentations à impulser, grâce à un processus plus intégré

S'il existe un encouragement fort à l'expérimentation porté par le gouvernement et complété par des dispositions et outils de nature diverse (loi organique de 2021, France expérimentation), la mission constate le manque d'une approche globale qui permettrait d'accompagner les porteurs de projet pour la réalisation desquels une expérimentation serait souhaitable.

2.2.1. France expérimentation, un processus original de facilitation des expérimentations

France Expérimentation se définit comme « *un dispositif interministériel qui permet de lever des blocages juridiques entravant la réalisation de projets innovants, grâce à la mise en place de dérogations, à titre expérimental.* ». Il s'agit d'un processus administratif, porté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction générale des entreprises,

permettant de prioriser les demandes des porteurs de projets, entreprises comme entités publiques, afin de faire évoluer une législation lorsqu'un projet présentant un intérêt particulier le justifie. Il fonctionne par appels à projets lancés régulièrement par la DITP. Celle-ci instruit les demandes avec les autres administrations centrales, et peut solliciter la convocation de réunions interministérielles permettant la prise de décisions.

Si le taux de réalisation est faible³⁷, il s'explique notamment par le fait que de nombreuses demandes sont éligibles (normes à caractère européen, requêtes d'ordre financier) ou que les pétitionnaires font évoluer leurs projets. Il n'en demeure pas moins que plusieurs demandes ont abouti et permis des réalisations intéressantes, comme en témoignent la facilitation du recyclage de stylos injecteurs d'insuline par la société NOVO NORDISK (grâce à l'évolution d'un texte relevant du ministère de la santé), ou encore celle de l'autoconsommation électrique collective avec l'élargissement des boucles locales à 20 km.

Le processus est également tributaire, en cas de nécessité de modification d'une norme législative, de la perspective d'un « vecteur législatif » (cf. *infra*). Or, l'encombrement et le manque de visibilité du calendrier législatif conduisent à rendre incertaines les perspectives pour un porteur de projet de voir la loi évoluer facilement. A l'inverse, un appel à projets avait opportunément été lancé en avril 2021, dans la perspective des travaux parlementaires sur la loi 3DS. Il conviendrait de transformer la logique d'appel à projets en « guichet » permanent, afin de répondre à l'ensemble des sollicitations venant au fil de l'eau.

Aux côtés de France expérimentation, le Premier ministre a annoncé à l'occasion du 8e comité interministériel de la transformation publique la création d'un guichet « France Simplification » afin de « permettre aux préfets de lever rapidement les freins aux solutions imaginées sur le terrain »³⁸. Ce dispositif doit répondre à trois besoins : « l'appui à la déconcentration, pour mener à bien leurs missions, notamment sur le plan RH et budgétaire ; l'appui aux projets locaux, pour lever les difficultés d'ordres juridique ou procédurale rencontrées par les services déconcentrés ; l'appui à la simplification pour les collectivités territoriales, en liaison avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) ».

2.2.2. Une vraie dynamique de l'expérimentation requiert l'organisation d'un processus administratif débouchant sur un vecteur législatif

Le processus d'expérimentation, qu'il s'agisse de celles concernant spécifiquement les collectivités territoriales comme celles pouvant concerner les entreprises, bute régulièrement sur la disponibilité d'un vecteur législatif³⁹. A titre d'exemple, des demandes d'expérimentation déposées par le conseil régional Bourgogne-Franche-Comté sur des délégations de compétence à sa présidente ont été instruites par la préfecture puis transmises à la fin de l'année 2021 à l'administration centrale et ont reçu un avis favorable de cette dernière. Au premier trimestre 2024, soit plus de deux ans après la demande, l'expérimentation n'a toujours pas pu être démarrée, par manque de vecteur législatif. Ce constat contraste avec le message politique fort qui est de faciliter le développement d'expérimentations.

³⁷ Cf. Cour des comptes, « la direction interministérielle de la transformation publique : organisation, missions et gestion, exercices 2018-2022 »

³⁸ Dossier de presse du 8^e comité interministériel de la transformation publique, 23 avril 2024.

³⁹ L'expression désigne la disponibilité d'un projet de loi ou d'une proposition de loi qui permettrait de faire passer une disposition de nature législative, afin de tenir compte des contraintes de l'ordre du jour parlementaire, du processus d'élaboration de la loi et des risques de « cavalier législatif ».

Hors considération d'opportunité et de faisabilité juridique, l'État n'est pas en mesure de s'engager sur des délais, faute d'être capable de prévoir un calendrier garantissant l'examen des dispositions par le Parlement. Cette situation est de nature à décourager les porteurs de projet, qu'il s'agisse d'acteurs publics comme privés, de déposer des demandes.

En conséquence, la mission propose d'inscrire, dans le calendrier administratif et parlementaire, un projet de loi portant diverses dispositions expérimentales, à fréquence annuelle – ou semestrielle si le besoin s'en faisait ressentir – permettant d'organiser le travail des administrations sur le sujet.

Recommandation 4. Présenter, chaque année, un projet de loi portant diverses dispositions expérimentales. Acteur : Premier ministre.

Ce temps de travail pré-législatif pourrait utilement s'articuler avec un appel à projets² « France expérimentation », permettant de faire remonter les besoins de la part des entreprises et des collectivités.

L'objectif serait de mieux faire connaître les outils et d'essayer de faire l'appariement entre attentes des collectivités territoriales (si tant est qu'elles existent) et possibilités juridiques.

Au cours des entretiens réalisés par la mission, de nombreux élus interrogés sur les modalités des expérimentations se sont montrés circonspects quant à la complexité du dispositif. Toutefois, ils sont apparus intéressés par l'idée d'essayer de nouvelles choses et d'adapter la norme aux territoires. Si le gouvernement a mis en place un processus de recueil des demandes⁴⁰ – via les préfetures et la DGCL – ces modalités techniques n'ont pas suffi à faciliter l'émergence des idées chez les élus et leur conversion dans le processus administratif.

A cette fin, la mission propose la réalisation, sous l'égide des préfets, de concertations locales de dialogue État-collectivités, afin de faire remonter des simplifications normatives, qui pourraient ensuite être transmises à l'administration centrale.

Recommandation 5. Organiser une concertation nationale, entre État et collectivités, sur les expérimentations qui pourraient être réalisées dans le cadre juridique actuel. Acteurs : DGCL et DMATES.

⁴⁰ Instruction du Gouvernement du 12 mai 2021 relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

3. La différenciation propose une réponse inadaptée à de vraies demandes

Au-delà des spécificités que constituent le droit local d'Alsace-Moselle et la situation des territoires d'outre-mer, l'idée de disposer de politiques publiques différentes pour des territoires présentant des situations différentes n'est pas nouvelle. Étroitement liée à la géographie qui conditionne les peuplements et l'aménagement du territoire, deux lois ont créé des régimes particuliers :

- La loi littoral du 3 janvier 1986, fixe notamment des limites au droit de propriété en prévoyant un régime particulier de l'usage des sols, « plaçant la protection des équilibres biologiques et écologiques avant la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau » ;
- La loi montagne du 9 janvier 1985 a permis également de proposer des outils de maîtrise de l'urbanisme.

3.1. Un concept mal compris et entendu de manière très diverse

3.1.1. Des définitions variées

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (3DS) a entendu consacrer le « droit à la différenciation », justifiant la nécessité de légiférer par la nécessité de « faire apparaître clairement » dans la loi la possibilité existante d'avoir des règles différenciées d'attribution et d'exercice des compétences locales⁴¹.

La différenciation est une entorse à l'uniformité. Elle peut s'entendre comme « *la prise en compte du territoire comme critère de distinction pour fonder une différence de traitement juridique* »⁴². Elle est consubstantielle à la décentralisation. À partir du moment où une autonomisation des collectivités est acceptée⁴³, celle-ci s'exprime nécessairement par l'édiction de normes pour l'exercice de compétences, qu'il s'agisse de délibérations, d'arrêtés, de règlements d'administration etc. Cette « **territorialisation de la norme nationale** » suppose l'application de règles différenciées territorialement :

- Soit parce que le législateur crée des collectivités territoriales à statut particulier ou dérogatoire, dotées d'un cadre institutionnel spécifique et qui sont titulaires de compétences particulières – créant alors une « asymétrie institutionnelle ».

Se rangent dans cette catégorie les départements et collectivités d'outre-mer, la collectivité territoriale de Corse, la collectivité européenne d'Alsace, la métropole de Lyon et la ville de Paris. Si celles-ci sont sans aucun doute la forme la plus aboutie de différenciation, leur création répond à une logique propre et qui ne peut être reproduite à l'identique. Au-delà des collectivités, cette question peut se poser aussi pour les établissements et leurs groupements (établissements publics d'aménagements, parcs naturels régionaux etc.).

⁴¹ Étude d'impact relative au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (12 mai 2021).

⁴² MARTIN J., « L'apport discutable du concept de territorialisation à l'étude du principe d'égalité en droit des collectivités territoriales », dans Julie BENETTI (dir.), Les collectivités territoriales et le principe d'égalité, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 195-211.

⁴³ Ce mouvement ne date d'ailleurs pas des « actes de décentralisation » initiés dans les années 1980, mais est bien antérieur, en témoignent les lois sur les libertés communales.

- Soit parce que le législateur ou le pouvoir réglementaire national adoptent des règles différenciées selon les territoires. Il peut s'agir :
 - D'une différenciation dans l'attribution des compétences
Le fait qu'une collectivité départementale ou régionale⁴⁴ dispose de **compétences différentes** se heurte au principe d'égalité et à son interprétation concernant les collectivités territoriales.
 - D'une différenciation dans **l'exercice des compétences**
Le fait qu'une collectivité d'une strate donnée puisse appliquer un **droit différent** pour des politiques publiques dont le cadre est fixé par l'État. Cette acception, sans doute plus souhaitable, se heurte au caractère extrêmement prescriptif de nombreuses politiques publiques.
- Soit parce que les dispositions constitutionnelles ou législatives autorisent les collectivités territoriales à adopter des mesures d'adaptation des lois voire des règles particulières, ou à conclure des conventions, afin de mieux tenir compte des spécificités et des besoins locaux⁴⁵ – il s'agit dès lors d'une territorialisation du pouvoir normatif, et renvoie à la question du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales⁴⁶.

En tant que telle, **la différenciation n'est pas une disposition juridique, mais plutôt un concept qui permet d'appréhender le fait de mettre en œuvre, de façon subséquente, des textes ayant comme finalité l'adaptation des normes.** Aussi, loin de s'arrêter au pouvoir de proposition de différenciation prévu par la loi 3DS, l'expérimentation, la délégation de compétences, l'adoption de loi spécifiques à une catégorie de territoires ou encore, en un sens, la dérogation du préfet, répondent également à l'objectif de différenciation.

3.1.2. La loi 3DS n'a créé qu'un droit de « proposition de différenciation », dont l'apport juridique est peu significatif

A compter du milieu des années 2010, le concept de « différenciation » est venu cristalliser des demandes très hétéroclites :

- Pouvoir exercer des compétences qui ne seraient pas nécessairement les mêmes, d'une collectivité à l'autre, au sein d'une même strate.
- Pouvoir exercer de façon différente des compétences, cette idée renvoyant notamment à la libre administration des collectivités et à leur pouvoir réglementaire.

■ L'apport de la loi 3DS

Aux termes de débats importants, notamment de la part de certains élus demandant un approfondissement de la différenciation dans le contexte où les limites relatives au principe d'égalité étaient déjà identifiées (cf. *infra*), le législateur a entendu, avec la loi 3DS, poser le

⁴⁴ Les communes disposent de la clause de compétence générale (article L. 2121-9 du code général des collectivités territoriales). Les intercommunalités – établissements publics de coopération intercommunales, qu'ils soient à fiscalité propre ou non – obéissent au principe de spécialité. La loi 3DS est venue assouplir les transferts de compétence, avec des transferts facultatifs partiels.

⁴⁵ Antoinette HASTINGS, Laetitia JANICOT, « Penser la différenciation territoriale et financière » in *Revue française de finances publiques* - n°162 - page 23, : 01/05/2023.

⁴⁶ « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives » IGA - juin 2021.

principe de la différenciation, en affirmant que « *dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » (article 1^{er} de la loi 3DS créant l'article L. 1111-3-1 du code général des collectivités territoriales).

L'article 2 de la loi 3DS vient compléter le dispositif permettant aux collectivités de formuler des propositions « *tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement* » des collectivités, en y ajoutant les départements.

Cette possibilité existait déjà avant la loi 3DS, mais les catégories de collectivités éligibles étaient moins nombreuses. On y comptait ainsi les départements d'outre-mer (article L. 3444-2 du CGCT), les régions de droit commun (article L. 4221-1 du CGCT) et d'outre-mer (article L. 4433-3 du CGCT), la collectivité de Corse (article L. 4422-16 du CGCT) et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (articles L. 7152-1 et L. 7251-1 du CGCT).

Aussi l'article L. 3211-3 du CGCT, modifié par l'article 2 de la loi du 21 février 2022, étend ce droit aux départements de droit commun.

■ Une faible portée, un usage limité

Cette disposition n'a pas d'effet normatif concret. Elle accorde une dimension symbolique propre au principe de différenciation, et une précision quant aux règles ciblées que sont les compétences, l'organisation et le fonctionnement des collectivités. Toutefois la notion de différenciation reste, dans les faits, secondaire par rapport au principe d'égalité car sujette au respect de celui-ci.

Il est toujours nécessaire de justifier de « *différences objectives de situations* », ce qui n'est pas évident s'agissant de collectivités ne présentant pas de particularités historiques ou géographiques les distinguant du reste du pays.

Près de trois ans après leur entrée en vigueur, les « propositions de différenciation » émanant des collectivités sont peu nombreuses.

Plusieurs explications ont été relevées par la mission :

- Force est de constater que le dispositif n'est qu'un simple mécanisme de proposition, qui crée un circuit législatif mais n'augmente pas réellement les chances de l'adoption d'une demande. En pratique, un canal d'instruction a été créé, mobilisant notamment les directions d'administration centrale pour l'analyse des demandes.
- Il n'existe pas de demande réelle pour une différenciation dans le cadre du principe d'égalité. Du fait d'une conception de la différenciation restreinte, les demandes des collectivités d'avoir non pas des compétences différenciées, mais une adaptation du droit, ne peuvent trouver de réponse par ce canal.
- Le dispositif est mal connu, mal compris. Il ne s'agit en effet non pas d'un nouveau mécanisme juridique facilitant les projets, mais seulement de l'inscription dans le CGCT d'une faculté qui aurait été déjà existante au préalable.

- La procédure est trop incertaine, car soumise à l'intervention de l'État et notamment du Parlement, ce qui dissuaderait des collectivités de tenter d'y recourir.
- Le caractère de « différence objective de situation » est difficile à démontrer. En effet, rares sont les collectivités ne présentant pas de caractéristiques historiques, géographiques et/ou culturelles particulières qui peuvent prétendre à démontrer une particularité quelconque, notamment dans les sujets de transition écologique⁴⁷.

3.2. Des demandes de différenciation importantes, auxquelles le législateur ne peut répondre du fait des contraintes constitutionnelles

3.2.1. Les demandes qui entrent dans le cadre existant

Seules deux collectivités ont souhaité utiliser la différenciation sur sept thématiques jusqu'à présent :

- Le conseil départemental de la Lozère a demandé des compétences en matière de création de retenues de stockage d'eau intersaisonnières, d'amélioration de la couverture téléphonie mobile en zone de montagne et d'adaptation des dispositions réglementaires et expérimentation du revenu de solidarité active (RSA).
- Le conseil régional Occitanie a demandé des compétences en matière d'élaboration du plan régional de santé afin de réguler l'installation des personnels soignants, d'ouverture ou de fermeture des filières de formations médicales ou paramédicales, de gestion immobilière des instituts de formation, ou encore de chef-de-filât en matière d'orientation des jeunes et des demandeurs d'emploi.

3.2.2. Les demandes relevées par la mission sont bien plus larges, et touchent aux limites de la décentralisation et de l'étendue du pouvoir normatif des collectivités

Certaines demandes des collectivités, présentées sous couvert de différenciation, touchent :

- **A la répartition des compétences** entre les différentes strates de collectivités.
Les lois de décentralisation de ces dernières années ont eu pour objectif de rationaliser la répartition, avec la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, le transfert de certaines compétences aux intercommunalités et la segmentation dans des domaines tels que les transports.
- **A l'exercice des compétences**, et donc soit au sens même des normes⁴⁸, soit au degré de précision de la norme.
Cette question renvoie plus largement à celle de l'ampleur du pouvoir réglementaire.

⁴⁷ Nombre de problématiques de la transition écologique étant déjà traité par le droit portant sur des milieux particuliers : lois littoral, montagne, code rural et de la pêche maritime, droit relatif à la gestion de l'eau...

⁴⁸ Le conseil régional Ile-de-France a adopté, le 20 septembre 2023, un rapport intitulé « Pour un choc de décentralisation », revendiquant de recourir au mécanisme de proposition prévue par la loi 3DS sur des propositions de différenciation et codifié à l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales. De nombreuses propositions ont ainsi trait tant à une évolution des compétences de la région, qu'au lancement d'expérimentations ou à des délégations de compétences de l'État vers la région.

Les illustrations qui suivent montrent que les attentes des collectivités en matière de différenciation sont très diversifiées, se traduisant généralement par des souhaits d'exercice de compétences dont la loi les prive, de façon supposée ou avérée :

- Des collectivités départementales voudraient pouvoir s'impliquer davantage sur la question de la gestion de l'eau pour des actions diverses telles que la création d'un grand lac, la politique de gestion départementale des réseaux d'eau potable, augmenter la puissance dans le cadre du renouvellement des concessions hydro-électriques. Constatant que le transfert de l'assainissement et de l'eau potable aux intercommunalités n'est pas cohérent avec la volonté de superposer bassins du grand cycle et du petit cycle au niveau des sous-bassins plutôt qu'au niveau intercommunal, elles demandent que les conseils départementaux puissent reprendre une place dans la gestion de l'eau⁴⁹.
- Confrontés à des besoins significatifs de solidarité territoriale avec des territoires ruraux, le besoin d'avoir un département plus présent dans l'accompagnement des petites collectivités pourra se traduire par d'autres demandes ponctuelles de différenciation, et ce dans un contexte où « la superposition de trois autres niveaux d'administration locale est manifestement contre-productive »⁵⁰.
- En matière de transports, certaines collectivités rencontrées ont regretté de ne pas pouvoir disposer d'une capacité de subsidiarité pour des lignes qu'elles jugent utiles ou nécessaires⁵¹, notamment le transport à la demande⁵². La loi⁵³ permet certes à une région et un département de passer une convention pour laisser une autre collectivité créer ou gérer des services de transports de voyageurs. Cela suppose l'accord desdites collectivités, ce qui n'est pas toujours le cas.
Plusieurs collectivités ont exprimé le besoin d'avoir des marges de manœuvre plus grandes sur les zonages des dispositifs d'aides, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le

⁴⁹ Le projet de loi n°2436 d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture prévoit, en son article 18, de plus grandes facultés d'intervention des départements en matière de gestion de l'approvisionnement en eau, en ouvrant :

- la possibilité qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou un syndicat mixte compétent puisse déléguer à un département la maîtrise d'ouvrage en matière de production, transport et stockage d'eau destinée à la consommation humaine ou en matière d'approvisionnement en eau ;
- la possibilité de créer des syndicats mixtes ouverts, comprenant un ou plusieurs départements limitrophes, un ou plusieurs EPCI ou syndicats mixtes fermés exerçant les compétences en matière de production, de transport et de stockage d'eau potable.

⁵⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver ».

⁵¹ Depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM), il n'existe plus de territoire sans autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Sur les territoires des communautés de communes (CC), celles-ci ou les régions ont été désignées AOM. Dans ce mouvement, les lignes d'autocar départementales ont été transférées aux conseils régionaux.

Pour autant, le principe de subsidiarité dans la prise de décision par les collectivités territoriales est inscrit à l'article 72 de la Constitution.

⁵² Le transport à la demande repris par les régions a pu se traduire par une organisation privilégiant le rabattement des voyageurs bénéficiant de tarifs sociaux ou des étudiants sur les arrêts des lignes régionales.

Or souvent le TAD était conçu différemment en raison de la nature particulière des publics fragiles qui constituent la majorité de ses voyageurs, en particulier sans les mettre dans le flux principal. A cet égard, les départements, qui ont de larges compétences dans le champ social, connaissent bien les publics utilisant le TAD.

⁵³ Article L. 1231-4 du code des transports, qui renvoie à la procédure de délégation de compétences telle que prévue à l'[article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales](#).

cadre du « Pinel breton »⁵⁴. Le travail partenarial et étroit entre les collectivités territoriales, les services de l'État sur le territoire et l'administration centrale ont permis, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, de « *travailler dans la dentelle* » pour définir de manière optimale les modalités d'application locale du dispositif Pinel, afin d'atteindre les objectifs locaux sans se détourner des objectifs nationaux.

L'adaptation locale d'un zonage national a permis d'accroître la pertinence et l'efficacité du dispositif. La loi 3DS a timidement intégré cette perspective avec la possibilité pour les intercommunalités de se constituer en autorité organisatrice de l'habitat (AOH). Toutefois, peu de collectivités se sont positionnées du fait du manque de réelle marge opérationnelle tant juridiques que financières.

3.3. Le primat du principe d'égalité rend difficile les réponses aux demandes de différenciation

3.3.1. Un principe à valeur constitutionnelle qui s'applique aux collectivités

Le principe d'égalité est consubstantiel à la construction institutionnelle française. S'il trouve son application la plus importante dans l'égalité entre les personnes physiques, il a vu son champ s'étendre progressivement aux personnes morales locales de droit public – les collectivités territoriales.

Ce principe impose une « *homogénéité d'application des garanties des libertés publiques ou des droits fondamentaux sur tout le territoire de la République* »⁵⁵. En d'autres termes, les situations identiques doivent être traitées de façon identique. L'égalité des droits demeure ainsi une exigence de la décentralisation au profit des citoyens comme des collectivités. Aussi, le Conseil constitutionnel a indiqué en 1985 « *si le principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »⁵⁶.

Le Conseil constitutionnel a ainsi entendu donner valeur constitutionnelle au principe d'égalité entre les collectivités territoriales⁵⁷, lequel est, comme l'indique Anne-Sophie GORGE⁵⁸, « *pourtant dénué de toute base formelle [...] obligeant ainsi le législateur à respecter un minimum*

⁵⁴ La réduction d'impôt « Pinel », codifiée à l'article 199 novovicies du code général des impôts, s'applique à l'investissement locatif réalisé dans les zones géographiques où la tension entre l'offre et la demande de logements est la plus forte ainsi que dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

L'article 164 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit à titre expérimental, un dispositif dérogatoire au droit commun pour la Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » et se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

⁵⁵ Sébastien MILLER, « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Titre VII, n° 9, *La décentralisation*, octobre 2022.

⁵⁶ Conseil constitutionnel, déc. n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, cons. 18.

⁵⁷ Cf. notamment Conseil constitutionnel, déc. n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986*.

⁵⁸ Docteur en sciences juridiques de l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III.

de contraintes constitutionnelles »⁵⁹. Le juge constitutionnel est ainsi régulièrement à considérer des dispositions législatives à l'aune de la prévention d'engendrer, pour des situations similaires, des traitements différenciés.

La différence de traitement qui en résulte doit être « *en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »⁶⁰. L'enjeu est alors, pour le législateur, de démontrer l'existence de « différences objectives de situations »⁶¹.

3.3.2. Le principe d'égalité limite largement les demandes de différenciation

Si le législateur, aux prémices de la loi 3DS, avait pu être tenté d'ouvrir grande la porte de la différenciation, en permettant à chaque collectivité de choisir la configuration des compétences qui lui sied le mieux, ces velléités ont vite été limitées par l'impossibilité de prévoir, pour des situations similaires, des traitements différents.

Sans ancrage constitutionnel, toute évolution semble impossible. C'est en ce sens que le Conseil d'État recommandait au Gouvernement, en 2017⁶², une évolution de l'article 72 afin de faciliter l'attribution différenciée de compétences pour une même strate de collectivités.

Évoquée déjà *supra*, l'expérimentation constitue un champ intéressant croisant la problématique de la différenciation. Elle répond au même désir de construire des politiques spécifiques, et donc potentiellement différentes, sur un territoire.

Dans sa décision n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, le Conseil constitutionnel a imposé au législateur, au nom du principe d'égalité devant la loi, l'obligation d'étendre la norme expérimentale dérogatoire à toutes les collectivités territoriales présentant les mêmes caractéristiques, y compris à celles qui n'ont pas participé à l'expérimentation. Il a en effet précisé qu'« *il résulte de ces dispositions que le législateur ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun* » (paragr. 15).

Cela se traduit donc, concrètement, pour les collectivités, comme un traitement différent selon l'étape du processus d'expérimentation :

- Pendant la période de l'expérimentation, il existe une ouverture partielle. Comme l'écrit Laëtitia JANICOT⁶³, « *En autorisant et même en imposant au législateur d'instituer, au terme de l'expérimentation, des variations de compétences locales au sein des catégories de collectivités de droit commun, au nom du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel écarte, dans sa décision du 15 avril 2021, l'application de la règle de*

⁵⁹ Anne-Sophie GORGE. « Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales », *Droit et gestion des collectivités territoriales*. Tome 31, 2011. pp. 691-700.

⁶⁰ Conseil constitutionnel, déc. n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

⁶¹ Question écrite de Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, n°218, JO de l'Assemblée nationale du 31 janvier 2023.

⁶² Avis consultatif du Conseil d'État du 7 décembre 2017 « Différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences ».

⁶³ Professeur de droit public à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

l'uniformité catégorielle qu'il a pourtant posée »⁶⁴.

- A l'occasion de la pérennisation, une collectivité qui expérimente une disposition ne pourra la maintenir que si le législateur la généralise, et en ayant examiné que celle-ci ne génère pas de différences objectives de situation.

L'expérimentation constitue dès lors un pas supplémentaire en faveur de la différenciation. En l'état, la mission constate que le principe d'égalité fait échec :

- À ce que des collectivités similaires – sans différence de situation – disposent de compétences différentes.
- À ce que des collectivités similaires généralisent les mesures liées à une expérimentation, et que d'autres ne le fassent pas, s'il n'est pas démontré que la différence de traitement induite soit justifiée par des situations différentes ou un intérêt général.

L'adaptation des politiques publiques pourrait passer également par de la souplesse dans l'attribution et l'exercice des compétences. Sans rouvrir le débat sur la disparition de la clause de compétence générale, un assouplissement de la capacité d'intervention des collectivités serait souhaitable, notamment dans les sujets relatifs aux partenariats entre collectivités et le portage de maîtrise d'ouvrage.

3.4. D'autres réponses que la différenciation peuvent être apportées à ces demandes

Le terme de « différenciation » revient de façon importante dans le débat public depuis le milieu des années 2010. La mission constate que de très nombreuses demandes peuvent être satisfaites par d'autres méthodes, existantes, et permettant d'assurer la pérennité du principe d'égalité et d'un ordre constitutionnel stable.

Les demandes d'intervention de certaines collectivités sur des champs d'aménagement du territoire peuvent être satisfaites par les **délégations de compétence**, ou par **l'intervention ponctuelle du législateur pour élargir les champs d'action des collectivités**. Ainsi, plusieurs demandes formulées par les conseils départementaux dans le cadre de la gestion de l'eau pourraient trouver satisfaction dans le cadre du projet de loi agricole (cf. *supra*).

En matière de **marges de manœuvre dans la conduite des politiques publiques**, de nombreuses collectivités territoriales expriment une demande d'une méthodologie assez claire et simple : un cadre national pour l'exercice des compétences, et la liberté (ou la latitude) laissée aux collectivités pour les exercer dans leur ressort – dans une logique d'application d'un régime national.

Cette demande se heurte à la tendance d'une « recentralisation », consistant en un retour de l'État sur des sujets pour lesquels il avait laissé la place aux collectivités, via la contractualisation et le co-financement. La posture de l'« État garant », par laquelle il a l'ambition de faire respecter l'égalité des citoyens devant les politiques publiques, en particulier sociales, porte notamment sur les résultats obtenus par les collectivités. Des bâtiments scolaires à la lutte contre la pauvreté, en passant par le tourisme, les transports ou encore la gestion des

⁶⁴ Laetitia JANICOT. « La décentralisation et l'expérimentation normative », Titre VII, n° 9, *La décentralisation*, octobre 2022.

déchets, l'État a réinvesti l'outil contractuel et financier pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans un contexte où l'autonomie fiscale est de plus en plus limitée, conduisant les collectivités à dépendre de plus en plus de l'État pour leurs ressources financières, cette logique brouille le message vis-à-vis des citoyens, en renvoyant l'image d'un État « ultime financeur » et acteur, en dernier recours, de toutes les politiques publiques.

Parmi les exemples positifs de méthodes de travail où l'État fixe les orientations nationales et les collectivités territoriales les mettent en œuvre, sans que le cadre soit excessivement rigide, on compte :

- La réglementation relative aux déchets, où l'État séquence l'extension des consignes de tri et le déploiement du tri à la source des biodéchets.
- L'exemple spécifique du « Pinel breton »⁶⁵. Ce dispositif, déclinaison locale du dispositif national de réduction d'impôt, s'en distingue notamment sur l'éligibilité d'une partie du territoire communal seulement. Le périmètre s'étend à des communes de zone B2, jusqu'à présent exclues du dispositif Pinel alors qu'elles rencontraient une forte tension locative. Il est ainsi possible d'investir « en Pinel » autour de Rennes et sur d'autres villes qui n'étaient pas éligibles au dispositif Pinel.
- La régulation des meublés touristiques. Les principales avancées la concernant sont venues du cadre juridique national⁶⁶, mis en œuvre par les collectivités –, notamment Saint-Malo qui a mis en place des quotas par quartier, ou la communauté d'agglomération du Pays basque qui a déployé un système de compensation.

Cette demande des collectivités répond au souhait de l'État de se « repositionner » sur des fonctions d'État stratège et d'État accompagnateur. En pratique, ce souci est souvent un vœu pieux, peu suivi d'effets par un État qui revient sur des champs où on ne l'attend que peu : schéma départemental de la famille, tourisme, développement économique local... Il est alors dans un rôle de tuteur – voire de doublon – par rapport aux collectivités, nuisant à la lisibilité des politiques publiques et à la teneur des engagements de l'État de laisser les collectivités exercer librement leurs compétences.

⁶⁵ Le dispositif Pinel permet aux particuliers investissant dans des logements neufs destinés à la location, de bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu.

L'article 164 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit à titre expérimental, un dispositif dérogatoire au droit commun pour la Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » et se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

⁶⁶ Article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation sur l'autorisation préalable au changement d'usage, article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation sur la compensation, article L. 324-1-1 du code du tourisme sur les obligations déclaratives.

Conclusion

Les politiques publiques relevant de la transition écologique peinent à être un champ d'application pour les trois dispositions d'adaptation aux spécificités territoriales examinées. Outre leurs limites intrinsèques, le droit de l'environnement, par sa complexité et la sophistication de sa mise en œuvre, est en partie à l'origine de cette situation.

La réticence à la complexité chez de nombreux interlocuteurs de la mission, pour les mesures environnementales mais également pour tout ce qui apparaît relever de la « suradministration » – sans que celle-ci soit précisément définie –, nourrit les critiques. Celles-ci, peu souvent objectivées de la norme présentée comme porteuse de tous les maux, relèvent le plus souvent d'une perception ou d'un ressenti, ou de l'exagération d'un cas précis.

Au terme de sa généralisation, le droit de dérogation a permis de débloquent ponctuellement certains projets. Il a atteint ses limites juridiques, son extension n'apparaît pas possible. Les possibilités d'expérimentation sont désormais largement ouvertes : il appartient à l'État et aux collectivités de s'en saisir, mais aussi de faciliter le processus d'élaboration et de mise en place. La différenciation est une idée séduisante mais qui ne semble pas être la réponse la plus adaptée aux demandes - réelle - de flexibilisation des compétences des collectivités.

Les entretiens ont aussi montré qu'il y a une voie pour l'adaptation des normes entre ces trois dispositions et le recours à des lois de simplification : l'écoute par l'État des territoires qui permet ensuite d'identifier et de corriger les imperfections des textes.

François SCARBONCHI



**Inspecteur général de
l'administration**

Pascal HORNUNG



**Inspecteur général de
l'environnement et du
développement durable**

Bruno CINOTTI



**Inspecteur général de
l'environnement et du
développement durable**

Raphaël CARDET



Inspecteur de l'administration

Florent TARRISSE



**Inspecteur général de l'environnement et
du développement durable**

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 09 NOV. 2023

Madame la Première ministre

à

**Monsieur le chef de l'Inspection générale
de l'administration**

**Monsieur le chef de l'Inspection générale
de l'environnement et du développement
durable**

Objet : Mission d'évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation, pouvoir de dérogation.

Les réformes en matière d'expérimentation et de différenciation des normes législatives et réglementaires visent à assouplir la mise en œuvre de l'action publique de l'État en tenant compte des spécificités locales.

Expérimentation et différenciation locale sont un aspect essentiel de la simplification et de l'adaptation de la mise en œuvre locale des politiques publiques. L'application de l'une comme l'autre peuvent contribuer à la réussite des politiques publiques portées par le Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. Depuis trois ans, le législateur a simplifié les procédures pour en faciliter le recours.

L'expérimentation a été inscrite dans la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et le régime des expérimentations a été encadré par la loi organique n°2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation des collectivités territoriales. Trop contraignant et peu favorable à la différenciation, le cadre ainsi fixé est apparu comme un frein à la mise en œuvre des expérimentations. La loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations avait ainsi pour objectif de favoriser le recours aux expérimentations en levant les contraintes procédurales et de durée et sortir de la logique binaire d'abandon ou de généralisation.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 a ouvert la possibilité aux collectivités territoriales d'agir notamment en proposant au Gouvernement et au Parlement des adaptations des règles générales (législatives, réglementaires) en raison de spécificités locales.

Par ailleurs, le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets de région et de département par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, leur ouvre la possibilité de déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions réglementaires relevant de leur compétence dans une série de matières expressément indiquées dans le décret et dont nombre d'entre elles relèvent de l'environnement, l'aménagement du territoire, la politique de la ville, le logement, l'urbanisme, ou encore la construction, le traitement des déchets et sont liées les unes aux autres. Cette faculté étant peu utilisée jusqu'ici, j'ai demandé aux préfets d'en accroître l'exercice.

L'ensemble de ces mesures législatives et réglementaires vise à améliorer la décentralisation et la déconcentration au service de la cohésion des territoires et à assurer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques dans un contexte de transition majeure qui nécessite agilité, confiance, réactivité et responsabilité de l'ensemble des acteurs publics. Elles peuvent notamment permettre d'améliorer de façon significative les délais de réalisation de projets.

Je souhaite vous confier une mission d'évaluation de l'emploi de ces mesures au bénéfice des politiques publiques relevant de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Cette évaluation prendra notamment appui sur les travaux de l'inspection générale de l'administration relatifs au pouvoir de dérogation préfectoral et au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Sur cette base, vous procéderez à une double analyse de leur suivi et de leur mise en œuvre par les services de l'État au plan local et national d'une part, par les collectivités territoriales d'autre part. Vous mettrez en évidence les éventuels freins et blocages subsistants ou les difficultés de mise en œuvre, ainsi que les conséquences induites en termes de contentieux administratifs. Vous veillerez, lors de cette mission, à relever des exemples dans lesquels il n'a pas été fait appel aux droits d'expérimentation, de différenciation ou de dérogation à la suite d'une interprétation ouverte des textes juridiques.

L'établissement d'une cartographie permettra d'identifier les territoires s'étant le plus emparés de ces possibilités. Une analyse devra être produite sur les exemples les plus significatifs concernant l'aménagement, l'environnement, la mobilité, l'énergie et le logement. Vous examinerez les pratiques tirées des lois montagne et littoral et de la politique de la ville comme autant de pratiques différenciées au nom de la spécificité territoriale.

Vous émettrez toute **recommandation** destinée à améliorer le recours à ces nouveaux modes d'action publique ou à favoriser l'adaptation des dispositifs existants. A ce titre, vous analyserez la connaissance par les administrations et les collectivités de ces possibilités, les processus en place et ferez toute recommandation de nature à simplifier et fluidifier le traitement des demandes.

Il est attendu de la mission qu'elle cible, parmi les politiques publiques examinées, d'une part des mesures de simplification et d'autre part des champs d'action permettant le développement de mesures d'expérimentation ou de différenciation.

Votre mission pointera des exemples significatifs du territoire métropolitain mais vous identifierez comment les spécificités des territoires d'outre-mer, confrontés à des enjeux spécifiques, sont prises en compte dans l'adaptation des normes et évaluerez les conditions de leur reproductibilité.

La mission pourra notamment s'appuyer sur les services de la DGCL, de la DGALN, de l'ANCT, du CEREMA et du CSTB.

Un premier point d'étape est attendu fin décembre en privilégiant les domaines de l'aménagement et de l'environnement.

Le rapport de cette mission, dont les propositions doivent nourrir les réflexions relatives à la poursuite de la décentralisation souhaitée par le Président de la République, est attendu pour février 2024.



Elisabeth BORNE

Annexe 2 : Liste des possibilités de dérogations ouvertes aux préfets

La liste ci-après n'est pas exhaustive. Elle se veut illustrer le fait que les lois et les règlements peuvent prévoir des dispositions dérogatoires, en leur sein, en faveur des représentants de l'État, dans le domaine de la transition écologique.

Norme	Objet
Code de la construction et de l'habitat	
Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitat (III ter)	« Dans les communes remplissant les conditions fixées au III bis qui ne sont pas situées dans une agglomération ou un établissement public mentionnés au 2° du III, pour toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, <u>au moins 25 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux</u> définis au IV. Le représentant de l'Etat dans le département, sur demande motivée de la commune, peut accorder une dérogation à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. »
Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitat	Le représentant de l'Etat dans le département peut, sur demande motivée d'une commune, <u>déroger à la limitation de la durée maximale du contrat de mixité sociale</u> [...] lorsque cette commune compte une population inférieure à 5 000 habitants ou présente un taux d'inconstructibilité [...] compris entre 30 % et 50 % de son territoire urbanisé.
Article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitat, Article L. 111-24 du code de l'urbanisme	Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 , dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux définis à l'article L. 302-5 , hors logements financés avec un prêt locatif social. Le représentant de l'Etat, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération.
Article R. 112-14 du code de la construction et de l'habitat	Dérogation aux règles de construction
Article R. 114-15 du code de la construction et de l'habitat	Dérogation aux règles de raccordement de télécommunications
Article D.323-15 du code de la construction et de	Pour les subventions à l'amélioration des logements sociaux locatifs en outre-mer, dérogation sur l'ancienneté des bâtiments éligibles

l'habitat	
Article D. 323-20 du code de la construction et de l'habitat	Pour les subventions à l'amélioration des logements sociaux locatifs en outre-mer, dérogation au délai de deux ans pour achever les travaux
Article R. 331-5 du code de la construction et de l'habitat	Dérogation pour les subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés
Article R. 331-15 du code de la construction et de l'habitat	Subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés : dérogation au taux maximal de subvention
Article L. 152-6 du code de l'urbanisme et article R152-4	Dérogations aux règles du PLU ou du document en tenant lieu en zone tendue (?)
Code de la route	
article R. 433-4 du code de la route ⁶⁷	Autorisation de transport exceptionnel
Code général des collectivités territoriales	
article L. 1111-10 du CGCT	Dérogations aux taux minimum de participation financière des maîtres d'ouvrage
Article R. 2334-24 du CGCT	DETR : Autorisation de commencement d'exécution de l'opération avant la date de réception de la demande de subvention
Article R. 2334-28 du CGCT	DETR ; dérogation à la caducité de la subvention en cas d'absence de commencement d'exécution au bout de deux ans
Article R. 2334-29 du CGCT	DETR : prolongation du délai d'exécution pour une durée
Article R. 2334-30 du CGCT	DETR : dérogation au plafonnement du montant de la dépense réelle pour le calcul du taux de subvention
Article D. 1424-32-10 du	Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux

⁶⁷ Le code de la route compte également de multiples dérogations, par exemple sur la délivrance d'un permis à une personne non domiciliée dans son arrondissement (article R*221-2), aux modalités de contrôle technique des véhicules lourds par les centres agréés (R323-15), sur la circulation de passagers debout (R411-23-1), sur les manifestations sportives (R411-29).

CGCT	et territoriaux d'incendie et de secours : dérogation au plafonnement du montant de la dépense réelle pour le calcul du taux de subvention
Article R. 1613-10 du CGCT	Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques : dérogation aux plafonds du montant total des aides publiques
Article L. 2224-15 et Article R. 2224-29 du CGCT	Dérogation aux fréquences de collecte des ordures ménagères résiduelles
Article D. 2564-11 du CGCT	dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (Articles D2564-6 à D2564-18) : autorisation de commencement d'exécution de l'opération avant la date à laquelle le dossier est complet
Article L. 2334-40 du CGCT	dotation politique de la ville : le représentant de l'Etat dans le département peut accorder une subvention aux projets des communes ayant cessé d'être éligibles à la dotation en 2017 pendant les quatre exercices suivants
Article L. 3231-3 du CGCT	« Le représentant de l'Etat dans le département peut autoriser par arrêté le département à accorder [...] des aides aux entreprises dont au moins un établissement se situe dans une commune du département définie par un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et dont l'activité est affectée en raison des dommages importants subis par son outil de production. »
Article L. 5216-11 du CGCT	Possibilité de retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération
Code de l'environnement	
article L. 181-30 du code de l'environnement (article 56 loi ASAP)	Permettre que les permis et les décisions de non-opposition à déclaration préalable requis en application des articles L. 421-1 à L. 421-4 du code de l'urbanisme puissent recevoir <u>exécution avant la délivrance de l'autorisation</u> environnementale, à condition que la possibilité de commencer certains travaux avant la délivrance de l'autorisation environnementale ait été préalablement portée à la connaissance du public
Article L. 211-8 du code de l'environnement	dérogations temporaires aux règles fixant les débits réservés des entreprises hydrauliques dans les bassins versants, en cas de sécheresse grave

Article L. 218-44 du code de l'environnement	Dérogation à l'interdiction d'immersion des navires
Article L. 350-3 du code de l'environnement	Dérogation à la prohibition de l'abattage d'arbres plantés dans des allées ou alignements pour les besoins de projets de construction
Article L. 411-2 du code de l'environnement (al. 4 du I.), Article R. 411-6	Dérogations aux interdictions de destruction d'espèces protégées Le silence gardé pendant plus de quatre mois par l'autorité administrative sur une demande de dérogation vaut décision de rejet. Toutefois, lorsque la dérogation est sollicitée pour un projet entrant dans le champ d'application de l'article L. 181-1, l'autorisation environnementale prévue par cet article tient lieu de la dérogation définie par le 4° de l'article L. 411-2.
Article R. 411-18 du code de l'environnement	Dérogations aux interdictions de protection des habitats naturels
Article L. 413-1 A du code de l'environnement	Dérogation relative à la détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques
Article L. 424-2 et Article R. 424-9-1 du code de l'environnement	Dérogation aux périodes d'ouverture de la chasse, Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques
Article R424-13-3 du code de l'environnement	Dérogation au plan de gestion cynégétique
Articles L. 424-10 et R. 424-23 du code de l'environnement	Dérogations aux interdictions relatives aux nids et aux œufs
article L. 429-19 et Article R. 429-3 du code de l'environnement	Tir de nuit du sanglier
Article R. 436-36 du code de l'environnement	Dérogation pêche en eaux douces
Article R. 515-68 du code de l'environnement	Dérogation valeurs limites d'émission

Article L. 515-16-1 du code de l'environnement	dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au premier alinéa du présent article pour permettre l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable
Article L. 541-21-1 et Article D. 543-227-1 du code de l'environnement	Dérogations à l'interdiction de l'élimination des biodéchets par brûlage à l'air libre ou au moyen d'équipements ou matériels extérieurs.
Article R. 211-81-5 du code de l'environnement	Programmes d'action en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates : possibilité de déroger partiellement à une partie des mesures
Article L. 212-1 , Article R. 212-16 du code de l'environnement	Objectifs dérogatoires dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
Article D224-15-7 du code de l'environnement	autorisation pour un service de transport une dérogation d'une durée maximale de cinq ans aux types de motorisations exigées pour les véhicules à faibles émissions
Article R. 224-30 du code de l'environnement	Sur demande motivée de l'exploitant d'une chaudière, le préfet peut, après avis de la direction régionale chargée de l'énergie, accorder une dérogation à l'application de tout ou partie des dispositions des articles R. 224-23 à R. 224-28 , en cas d'expérimentation ou d'utilisation d'un combustible spécial. La dérogation précise les dispositions dont l'application n'est pas exigée.
Article R. 331-48 du code de l'environnement	L'extension des espaces maritimes compris dans un cœur de parc ou constitutifs d'une aire maritime adjacente est, par dérogation aux règles prévues par l'article R. 331-15 , proposée conjointement par l'établissement public du parc national et le représentant de l'Etat en mer, après avis du préfet de région compétent en matière de pêche maritime.
Article D. 422-109 du code de l'environnement	Par dérogation aux dispositions de l'article D. 422-98, des locations amiables de lots de chasse peuvent être consenties, sans tentative d'adjudication préalable, aux associations communales ou intercommunales de chasse agréées lorsque celles-ci sont titulaires du droit de chasse sur un territoire contigu à la dépendance domaniale considérée. En l'absence d'associations communales ou intercommunales de chasse agréées, cette dérogation peut être appliquée aux associations de chasse répondant aux conditions mentionnées au III de l'article D. 422-102. La liste des parties du domaine public fluvial qui pourront faire

	l'objet des locations prévues à l'alinéa ci-dessus est arrêtée par le préfet.
Article D. 543-293 du code de l'environnement	Dérogation aux plafonds d'approvisionnement des installations de méthanisation par des cultures principales
Article R. 562-14 du code de l'environnement	Régularisation systèmes d'endiguement : dérogation à la date limite
Article R. 581-35 du code de l'environnement	Dérogation à l'extinction des publicités lumineuses
Code de l'énergie	
Article R. 122-27 du code de l'énergie	plan de performance énergétique : dérogation à certains délais
Article R. 311-32 du code de l'énergie	Modification non substantielle des cahiers des charges applicables à la réalisation et à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables (Articles R. 311-27-12 à R. 311-27-16) : le préfet de région peut, dans le cas où le producteur a dûment justifié les raisons empêchant la mise en œuvre des mesures nécessaires dans le délai imparti, fixer un nouveau délai pour la régularisation de la situation
Article R. 446-3 du code de l'énergie	Si l'installation de production de biométhane demandant à bénéficier des conditions d'achat définies à l'article D. 446-8 ne respecte pas une distance minimale de 500 mètres avec toute autre installation de production faisant l'objet d'un contrat d'achat mentionné à l'article D. 446-8 ou à l' article R. 446-12-18 , dont la prise d'effet a eu lieu dans les deux ans qui précèdent la date de dépôt de la demande ou tout projet d'installation de production disposant d'une attestation en cours de validité. Le préfet de région peut accorder une dérogation à cette règle si le demandeur démontre que les sociétés qui portent les projets d'installations de production sont totalement indépendantes l'une de l'autre
Code de l'urbanisme	
Article L. 121-5-1 du code de l'urbanisme	Dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la

	production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre, après accord du représentant de l'Etat dans la région.
Article L. 121-10 du code de l'urbanisme	dérogation au principe de continuité pour les bâtiments agricoles et forestiers
Article L. 142-5 et Article R. 142-2 du code de l'urbanisme	Urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale : Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l' article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 . La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.
Article L. 154-1 du code de l'urbanisme	Dérogation pour élaborer plusieurs PLUI
Article R. 111-19 du code de l'urbanisme	Règlement national d'urbanisme : diverses dérogations
Article R. 111-33 du code de l'urbanisme	Implantation de camping : dérogations

Annexe 3 : Liste des personnes consultées

SENAT

- Françoise GATEL, sénatrice, présidente de la délégation aux collectivités territoriales
- Lise MENAGER, responsable de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

CABINETS

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

- Jean-Marie CAILLAUD, préfet, conseiller territoires à la présidence de la République

PREMIER MINISTRE

- Taline APRIKIAN, conseillère technique collectivités territoriales
- Julie BOUAZIZ, conseillère technique collectivités territoriales
- Renan MEGY, conseiller territoires
- Sandie MICHELIS, conseillère logement
- Pascale PIN, conseillère technique affaires intérieures
- Antoine PELLION, chef du pôle environnement, agriculture, transports, logement, énergie, mer ; secrétaire général à la planification écologique
- Etienne STOSKOPF, conseiller affaires intérieures (chef de pôle)
- Aurélie VIEILLEFOSSE, conseillère écologie

MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Marie GAUTIER-MELLERAY, directrice-adjointe du cabinet

MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES

- Philippe VAN DE MAELE, directeur de cabinet
- Antoine GRÉZAUD, conseiller

MINISTRE DELEGUEE AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER ET DU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, CHARGEE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA RURALITE.

- Théodore BIDGRAIN, directeur adjoint de cabinet
- Claudia CALABRIN, conseillère budget, finances locales et transformation publique
- Jérôme BARBOT, conseiller institutions, compétences et affaires juridiques

SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES, CHARGE DE LA MER ET DE LA BIODIVERSITE

- Anastasia WOLFF, conseillère eau, écosystèmes marins et mobilisation

MINISTERES

MINISTERE DE L'INTERIEUR

SECRETARIAT GENERAL

- Didier MARTIN, secrétaire général du ministère de l'Intérieur
- Fabienne BALUSSOU, secrétaire générale adjointe, directrice du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur à l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des outre-mer

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Cécile RAQUIN, directrice générale des collectivités locales
- Isabelle DORLIAT-POUZET, sous-directrice des compétences et des institutions
- Hélène MARTIN, adjointe au sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales à l'administration centrale du ministère de l'intérieur
- Emilie VOUILLEMET, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- Julie ASSEMAT, adjointe à la cheffe du bureau du contrôle de la légalité et du conseil juridique, responsable des sujets juridiques
- Aude VAUSSY, stagiaire INSP

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES

DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES

- Cédric BOURILLET, directeur général de la prévention des risques

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE

- Amélie COANTIC, adjointe au commissaire général
- Fabrice CYTERMANN, sous-directeur des politiques publiques durables
- Isabelle MAUPILIER, chef de bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public

DIRECTION GENERALE DE L'ENERGIE ET DU CLIMAT

- Sophie MOURLON, directrice générale de l'énergie et du climat
- Nicolas CLAUSSET, Adjoint au directeur de l'énergie
- Éric CHAMBON, Adjoint au sous-directeur affaires générales et synthèse

DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT DU LOGEMENT ET DE LA NATURE

- Philippe MAZENC, directeur général de l'aménagement du logement et de la
- Anne-Lorraine LATTRAYE, sous-directrice territoires et usagers
- Fanny CUSIN-MASSSET, conseillère auprès de la sous-directrice territoires et usagers

AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

- Laurent MICHEL Président de l'Autorité environnementale
- Philippe LEDENVIC Ancien président de l'autorité environnementale

AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

- Stanislas BOURRON, directeur général

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

- Thierry LAMBERT, délégué interministériel à la transformation publique
- Grégoire TIROT, chef du service « Innovation et Participation citoyenne »
- Sébastien MALANGEAU, responsable du programme France Expérimentation

INTERCOMMUNALITES DE FRANCE

- Simon MAUROUX, Responsable du pôle institutions, droit et administration

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Bernard SCHMELTZ, directeur général
- Édouard GUILLOT, conseiller environnement, transition énergétique, agriculture, eau et réseaux
- Jérôme BRIEND, conseiller juridique

FRANCE URBAINE

- Jean DEYSSON, conseiller questions institutionnelles, politiques contractuelles
- Bastien TALOC, conseiller FPT et questions institutionnelles

ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE

- Estelle YUNG, AATF Grand Est, directrice générale adjointe conseil départementale de la Meuse

SYNDICAT NATIONAL DES DIRECTEURS GENERAUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Emmanuel GROS, directeur général de la ville de Vannes. 1er vice-président national du SNDGCT

FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX

- Michaël WEBER, sénateur, président de la fédération des parcs naturels régionaux (PNR)
- Philippe GAMEN, maire, président du PNR du massif des Bauges
- Éric BRUA, directeur général

FEDERATION NATIONALE DES COLLECTIVITES CONCEDANTES ET REGIES

- Charles-Antoine GAUTHIER, directeur adjoint FNCCR – Transition énergétique

- David BEAUVISAGE, directeur adjoint FNCCR - Suivi législatif et lobbying

PREFECTURES

PREFECTURE DU CALVADOS

- Stéphane BREDIN, préfet

PREFECTURE DES COTES-D'ARMOR

- Véronique SOLÈRE, directrice départementale de la protection des populations
- Xavier GAUTIER, chef du service Environnement
- Benoît DUFUMIER, directeur départemental des territoires et de la mer
- Bruno LEBRETON, Chef de la Mission interservices de l'Eau et de l'Environnement

PREFECTURE DE LA MANCHE

- Xavier BRUNETIERE, préfet

PREFECTURE DE LA NIEVRE

- Michaël GALY, préfet

PREFECTURE DE L'ORNE

- Sébastien JALLET, préfet

PREFECTURE DES PYRENEES-ATLANTIQUES

- Julien CHARLES, préfet
- Martin LESAGE, secrétaire général

PREFECTURE DE LA SARTHE

- Emmanuel AUBRY, préfet
- Éric ZABOURAEFF, secrétaire général
- Christophe CHARRIER, DDT adjoint
- Éric GERVAIS, DCCPAT

PREFECTURE DE LA HAUTE-SAVOIE

- David-Anthony DELAVOËT, secrétaire général

- François AYMA, Mission coordination interministérielle (MCI)
- Véronique CHAMPARNAUD, directrice des relations avec les collectivités locales
- Pierre VIGNOUD, Chef du Bureau des affaires foncières et de l'urbanisme

PREFECTURE DU FINISTERE

- Alain ESPINASSE, préfet
- François POUILLY, directeur départemental de la protection des populations
- Sandra MORDELET, responsable du pôle pollutions diffuses à la direction départementale des territoires

PREFECTURE DE VENDEE

- Gérard GAVORY, préfet
- Nadia SEGHIER, secrétaire générale
- Cyrille GARDAN, directeur de la citoyenneté et de la légalité
- Didier GERARD, directeur départemental des territoires et de la mer
- Alexandre ROYER, directeur départemental adjoint des territoires, délégué mer et littoral

PREFECTURE DE REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES, PREFECTURE DU RHONE

- Sylvain PELLETERET, secrétaire général adjoint aux affaires régionales, Pôle Animation et coordination des politiques publiques
- Caroline MAUDUIT, chargée de mission montagne et tourisme
- Emmanuel DONNAINT, chargé de mission Agriculture, énergie et Plan Loup
- Fabien DRISSI, chargé de mission subventions et numériques

PREFECTURE DE LA REGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE, PREFECTURE DE LA COTE-D'OR

- Franck ROBINE, préfet

PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE, PREFECTURE D'ILLE-ET-VILAINE

- Jean-Christophe BOURSIN, secrétaire général aux affaires régionales
- Éric FISSE, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Yves SALAÜN, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Aurélie MESTRES, directrice régionale adjointe de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Pascale FERRY, chef de la division eau / service patrimoine naturel à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Pascal LEVEAU, chef de la division Aménagement Urbanisme Logement à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Jean-Michel PREAU, chef du service de l'agrienvironnement, de la forêt et du bois à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt

PREFECTURE DE LA REGION GRAND EST, PREFECTURE DU BAS-RHIN

- Josiane CHEVALIER, préfète
- Samuel BOUJU, secrétaire général aux affaires régionales

PREFECTURE DE LA REGION HAUTS-DE-FRANCE, PREFECTURE DU NORD

- Jean-Gabriel DELACROY, secrétaire général aux affaires régionales
- Julien LABIT, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Alexandre ALBERT, chargé de missions à la Délégation Générale au Développement de l'Axe Nord
- Mélanie DELOTS, directrice de projets Engagement pour le renouveau du bassin minier

PREFECTURE DE LA REGION NORMANDIE, PREFECTURE DE SEINE-MARITIME

- Jean-Benoît ALBERTINI, préfet de Seine-Maritime, préfet de région Normandie
- Olivier MORZELLE, DREAL Normandie

PREFECTURE DE REGION NOUVELLE-AQUITAINE, PREFECTURE DE GIRONDE

- Aurore LE BONNEC, secrétaire générale de la préfecture de Gironde
- Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, secrétaire général aux affaires régionales
- Benoît HERLEMONT, DDT adjoint
- Mme Valérie SOLE, adjointe de la DCL
- Tom PHELEPP, chef de la mission de coordination interministérielle et de l'appui territorial

PREFECTURE DE REGION OCCITANIE, PREFECTURE DE HAUTE-GARONNE

- Pierre-André DURAND, préfet

PREFECTURE DE REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR, PREFECTURE DES BOUCHES-DU-RHÔNE

- Christophe MIRMAND, préfet
- Didier MAMIS, secrétaire général aux affaires régionales

COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS

CONSEIL REGIONAL OCCITANIE

- Simon MUNSCH, directeur général des services

- Philippe BAUCHET, directeur TEE

CONSEIL REGIONAL PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

- Raphaëlle SIMEONI, directrice générale des services de la Région
- Géraldine POLLET, directrice générale adjointe aménagement et développement
- Marie ESNAULT BERTRAND, directrice générale adjointe économie, formation, santé

METROPOLE DE LYON

- Anne JESTIN, directrice générale des services
- Michel SOULAS, directeur général adjoint ressources
- Claude PRALIAUD, directeur général adjoint environnement

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'AVEYRON

- Arnaud VIALA, président du conseil départemental
- Éric CHAUCHARD, directeur de cabinet

SYNDICAT D'ENERGIE DE LA VENDEE

- Laurent FAVREAU, maire de Venansault, président du SYDEV
- Jean-François COUSIN, Directeur général du SYDEV
- Julien MOREAU, Directeur Général Adjoint, Directeur Transition Energétique
- Olivier LOIZEAU - Directeur Général - Vendée Energie

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ILE DE NOIRMOUTIER

- Fabien GABORIT, président de la communauté de communes
- Jacques BOBIN, 1e vice-président
- Louis GIBIER, maire de Barbâtre, 2e vice-président
- Patrice DE BONNAFOS, 3e vice-président
- Yan BALAT, 4e vice-président, maire de Noirmoutier-en-l'Île
- Martine RACINET, conseillère communautaire référente
- Hélène AUDEBAULT, directrice générale des services
- Pierrick ADRIEN, maire de La Guérinière
- Annelise SOULARD-OULUCQ, directrice transition écologique, énergétique et mobilités
- Clémence DURAND, directrice habitat, logement et urbanisme

VENDEE EAU

- Jacky DALLET, président de Vendée eau, maire de sa commune (président EPCI ?) ; maire de Saint-André-Goule-d'Oie
- Denis GUILBERT, directeur général

PAYS DE SAINT-GILLES-CROIX DE VIE AGGLOMERATION

- François BLANCHET, maire de Saint-Gilles-Croix de Vie, président de la communauté d'agglomération

- Isabelle TESSIER, maire du Fenouiller, 1e vice-présidente
- Kathia VIEL, maire de Saint-Hilaire-de-Riez ; 3e vice-présidente ;
- Frédéric FOUQUET, maire de Brétignolles-sur-Mer, 7e vice-président
- Laurent DURANTEAU, maire de Givrand, 11e vice-président
- Jean-François BIRON, maire de La Chaize-Giraud
- Franck MARTINEAU, directeur général adjoint « moyens et ressources »
- Gaétan DAVID, directeur général adjoint « développement territorial »
- Aurélia GATEAU, directrice générale adjointe « communication culture et sport »
- Justine LOIZEAU, directrice de l'aménagement et du développement durable à la mairie de Saint-Gilles-Croix-de-Vie
- Elodie LEBOURDAIS, directrice de cabinet
- François BARRETEAU, directeur général adjoint « Moyens techniques »
- Lucie BEYNIE, directrice des Affaires juridiques

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS BASQUE

- Jean-René ETCHEGARAY, président
- Rémi BOCHARD, directeur général des services

RENNES METROPOLE

- Honoré PUIL, VP Métropole Rennes, habitat logement, gens du voyage
- Nathalie DEMESLAY, directrice habitat Métropole de Rennes

AUTRES ENTITES DE BRETAGNE

- Nolwenn LAM-KERMARREC, présidente Kermarrec promotion ; vice-présidente FPI Bretagne
- Jérémie SOLITO, délégué régional Fédération promotions immobiliers Bretagne
- Pauline URIEN, directrice de l'Association régionale des organismes (ARO) HLM Bretagne
- Angélique PIRAULT, chargée de mission instances et lien avec les collectivités à l'ARO HLM Bretagne, animatrice du club « décentralisation et habitat Bretagne »
- Mickaël CHEVALIER, maire de Plumaugat, 5e vice-président de Dinan Agglomération, conseiller départemental, président club « décentralisation et habitat Bretagne »
- Erwan ROBERT, directeur général Morbihan Habitat
- Edwige KERBORIOU, vice-présidente de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne
- Dominique LOUBERE, cheffe du service régional environnement de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne

UNIVERSITAIRES

- Laëtitia JANICOT, professeure des universités à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Florence CROUZATIER-DURAND, professeure des universités à l'Université Côte d'Azur

Annexe 4 : Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARS	Agence régionale de santé
ASAP	Accélération et simplification de l'action publique (Loi du 7 décembre 2020)
CAR	Comité de l'administration régionale
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMS	Contrat de mixité sociale
CPER	Contrat de plan état-région
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGS	Direction générale de la santé
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
ERC	Éviter-réduire-compenser
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
FNAP	Fonds National d'Aides à la Pierre
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi de)
MH	Monument historique
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
NOTRE	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi portant sur la)

ORT	Opération de revitalisation du territoire
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMI	Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur
SPR	Site patrimonial remarquable
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13 décembre 2000)

Annexe 5 : Liste des expérimentations prises sur le fondement de l'article 72 al. 4 de la Constitution

Source : direction générale des collectivités locales

Textes	Objet	Durée	Issue
– Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 (art. 18) – Généralisation par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 pour une entrée en vigueur en juin 2009	Expérimentation du revenu de solidarité active	2 ans	Généralisée avant la fin de l'expérimentation avec évaluation rendue publique
– Loi n°2013-312 du 15 avril 2013 (art. 28) – Décret d'application n°2015-962 du 31 juillet 2015 – Prolongation par la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (art. 196) – Généralisation par la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019	Expérimentation de la tarification sociale de l'eau	6 ans	Généralisée avant la fin de la prolongation
– Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 (art. 76)	Nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises	2 ans	Abandonnée
– Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 (art. 77) – Généralisation par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (art. 13)	Extension de la limite d'âge pour les contrats d'apprentissage	2 ans	Généralisée avant la fin de l'expérimentation et sans évaluation rendue publique

