

FLORENCE CROUZATIER-DURAND\*

## La loi 3DS et la différenciation territoriale, de l'espoir à la déception\*\*

ABSTRACT (EN): The so-called « 3DS » Law (Differentiation, Decentralization, Devolution, Simplification) passed by Parliament on February 21, 2022, was supposed to be part of a decentralization movement, notably by extending the right to local normative experimentation and by recognizing a real right to differentiation, i.e. the implementation of specific statutes for particular territories. However, the law is ultimately made up of mixed and insignificant measures, affecting a large number of fields of local public action such as the ecological transition, housing and urban planning, without much decentralizing ambition. In France, decentralization comes up against the unity of normative power and the equality of public policies, in the name of the principle of indivisibility of the Republic.

RESUME (FR): La loi « 3DS » (relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de Simplification de l'action publique locale), adoptée le 21 février 2022, aurait pu s'inscrire dans un mouvement de décentralisation, notamment en élargissant le droit à l'expérimentation normative locale et en reconnaissant un véritable droit à la différenciation, c'est-à-dire la mise en œuvre de statuts spécifiques pour des territoires particuliers. Or la loi est finalement constituée de mesures peu importantes et disparates, touchant à un grand nombre de champs de l'action publique locale tels que la transition écologique, le logement et l'urbanisme, sans grande ambition décentralisatrice. En France, la décentralisation se heurte à l'unité du pouvoir normatif et à l'égalité des politiques publiques, au nom de l'indivisibilité de la République.

SOMMAIRE: 1. Introduction. - 2. La déception de l'expérimentation. - 3. La déception de la différenciation.

### 1. Introduction

Alors que la France commémore les 40 ans des lois de décentralisation, dites loi Defferre, adoptées en 1982<sup>1</sup>, un paradoxe semble pouvoir résumer ces 40 années: si les avancées sont nombreuses, si la reconnaissance des libertés et responsabilités locales est une réalité, parfois une victoire, la déception est néanmoins très grande dans de nombreux domaines. La récente loi du 21 février 2022 dite 3DS en est l'illustration<sup>2</sup>. Selon nous, l'ambition décentralisatrice doit être réaffirmée et la différenciation territoriale peut en être le cœur et le moteur.

\* Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACCFF – GRALE

\*\* Article soumis à procédure d'évaluation par le corps scientifique.

<sup>1</sup> La loi du 2 mars 1982 exprime l'avènement de la décentralisation et ses conséquences dans l'organisation des pouvoirs, notamment en transférant le pouvoir exécutif du préfet aux présidents des conseils général et régional. L'année suivante, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 modifient la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>2</sup> 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, JORF du 22 février 2022.

Plusieurs projets de loi ont envisagé la reconnaissance de la différenciation territoriale, voire son inscription dans la Constitution. Ainsi, en 2019, le législateur avait proposé que, «*sous son autorité, certaines collectivités territoriales pourraient exercer des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie*». Au-delà, «*les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale pourraient, sous certaines conditions, déroger pour un objet limité aux dispositions qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation*<sup>3</sup>». Si le projet de loi n'a pas abouti, la question de la différenciation territoriale est demeurée, depuis lors, une réflexion constante, si l'on en croit l'étude du Conseil d'Etat «*Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes* ». Par la suite, les réflexions et propositions de la Haute juridiction administrative devaient apparaître dans l'initial projet de loi dit 4D, pour Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Décomplexification. Celui-ci est devenu le projet de loi 3DS relatif à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de Simplification de l'action publique locale, la loi a été définitivement adoptée le 21 février 2022. La question des expérimentations locales a été considérée séparément, elle a fait l'objet d'une loi organique adoptée le 19 avril 2021<sup>4</sup>. Ces deux textes illustrent l'immense déception précédemment évoquée.

En effet, la loi 3DS, initialement très prometteuse, a été indéniablement vidée de sa substance. Les ambitions gouvernementales de reconnaissance de la différenciation sont réduites, pour ne pas dire anéanties. Cela s'inscrit dans un mouvement constant si l'on considère la loi du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations, réduite dans sa portée par le Conseil constitutionnel<sup>5</sup>, le refus par ce même juge de la reconnaissance des langues régionales<sup>6</sup> ou enfin la réticence à admettre un statut particulier pour la Corse<sup>7</sup>, autant d'exemples de l'absence d'ambition décentralisatrice qui caractérise notre époque.

## 2. La déception de l'expérimentation

L'expérimentation locale peut constituer un préalable à la différenciation, l'expérimentation locale serait alors le moyen d'un processus visant à l'affirmation et à la reconnaissance de la diversité des territoires dont la différenciation constitue l'aboutissement. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit l'expérimentation locale dans la Constitution alors même que celle-ci était jusqu'alors rejetée au nom des principes d'égalité et d'indivisibilité de la République<sup>8</sup>. L'expérimentation est une technique légistique qui permet

<sup>3</sup> Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019.

<sup>4</sup> Loi organique 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.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2021-816 DC du 15 avril 2021, Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

<sup>6</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2021-818 DC du 21 mai 2021, Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.

<sup>7</sup> W. MASTOR, *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse*, 11 oct. 2021.

<sup>8</sup> Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : elle prévoit quatre axes de changement: l'organisation décentralisée de la République, la démocratie locale directe, l'autonomie

aux gouvernants de tester une réforme, aux citoyens d'en mesurer la pertinence, et à tous de s'assurer qu'elle correspond aux réalités locales. Une expérimentation réussie sera généralisée, un échec entraîne l'abandon de la réforme, à la suite d'une évaluation qui précise les effets des mesures prises au regard du coût et de la qualité des services rendus aux usagers, de l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que de leurs incidences financières et fiscales.

L'État a eu recours à des expérimentations dès les années 1960. A titre d'exemple, la loi Veil autorisant l'interruption volontaire de grossesse sous certaines conditions a été adoptée pour une période de cinq ans avant d'être définitivement prorogée en 1979. Plus récemment, vingt préfets ont expérimenté pendant deux ans un pouvoir de dérogation à certaines dispositions réglementaires, motivé par l'intérêt général et justifié par l'existence de circonstances locales. Il s'agit d'adapter les réglementations nationales à la diversité des réalités socio-économiques des territoires et d'alléger les démarches administratives des particuliers, entreprises ou collectivités territoriales, réduire les délais de procédure et favoriser l'accès aux aides publiques. Le décret du 8 avril 2020 généralise cette expérimentation et permet aux préfets de déroger à des normes de l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires relevant de leurs compétences dans des matières prédéfinies (notamment aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; ou encore emploi et activité économique ou activités sportives, socio-éducatives et associatives).

Pour étendre ce droit aux collectivités territoriales, le législateur, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a proposé deux dispositifs. L'article 37-1 prévoit que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Ainsi, l'article 44 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales s'inscrit dans cette démarche en permettant l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens aux régions. En outre, et cela constitue une véritable innovation, un droit à expérimentation propre aux collectivités territoriales a été créé à l'article 72 de la Constitution dont le régime est fixé par la loi organique du 1er août 2003 ; ses dispositions sont codifiées dans le Code général des collectivités territoriales, elles fixent les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les expérimentations qui permettent aux collectivités territoriales de déroger aux modalités d'exercice de certaines de leurs compétences. L'article 72 alinéa 4 de la Constitution prévoit, excepté lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent déroger à titre expérimental, pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Dans ce contexte, le revenu de solidarité active a été expérimenté dans 34 départements avant d'être généralisé.

La technique de l'expérimentation normative porte sur un objet limité et surtout elle est, par nature, temporaire. Elle a vocation à être généralisée si elle s'avère concluante,

---

financière des collectivités territoriales et le statut des collectivités d'outre-mer. Voir, F. CROUZATIER-DURAND, *L'expérimentation locale*, RFDA, 2004, n° 1, p. 21; ID., *Première évaluation des expérimentations normatives, trois ans après leur consécration constitutionnelle*, *Revue Lamy - collectivités territoriales*, 2006.

abandonnée si au contraire elle ne l'est pas. Malgré les espoirs suscités par la reconnaissance de cette technique légistique, elle a été extrêmement peu mise en œuvre ; les conditions particulièrement strictes exigées étant la principale explication<sup>9</sup>. C'est dans cette perspective que la loi 3DS aurait pu innover en élargissant le droit à l'expérimentation afin de le transformer en véritable droit à la différenciation.

En effet, en vue de donner un plein effet aux expérimentations locales, le Conseil d'État a proposé qu'une législation expérimentée puisse être pérennisée sur le seul territoire où l'expérimentation a eu lieu<sup>10</sup>. La Haute juridiction développe sa position en 2019, elle propose un bilan des expérimentations et conclut en recommandant au Gouvernement d'améliorer et donc de modifier la législation afin de « *faciliter la participation des collectivités territoriales aux expérimentations dérogeant aux lois et règlements relatifs à l'exercice de leurs compétences, et de donner aux élus locaux davantage de marges de manœuvre et de responsabilités* ». L'expérimentation locale pouvait alors devenir un véritable droit à la dérogation et le concept de différenciation était expressément reconnu. C'eût été une vraie avancée dans la reconnaissance de la diversité territoriale et un réel progrès dans l'efficacité de la gestion publique locale qui exige à la fois proximité et adaptation aux réalités locales. Pourtant, la loi 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, devant apporter davantage de souplesse à la technique expérimentale en simplifiant son régime juridique, n'aura pas le résultat escompté. Certes les procédures sont indéniablement simplifiées, tant dans la mise en œuvre que dans la conduite des expérimentations. En outre, la loi prévoit que les mesures expérimentales peuvent être maintenues dans les collectivités expérimentatrices ou dans certaines d'entre elles, elles peuvent aussi être étendues à d'autres collectivités justifiant d'une différence de situation. C'est incontestablement l'innovation la plus importante : dans le respect du principe d'égalité, les mesures prises à titre expérimental peuvent être maintenues dans les seules collectivités ayant participé à l'expérimentation, dans certaines d'entre elles seulement, et la loi prévoit aussi la possibilité d'étendre les mesures expérimentales à d'autres collectivités territoriales. Il est indéniable que les critiques unanimes comme les préconisations du Conseil d'État ont été entendues : l'intervention de l'État est limitée, l'autonomie locale et la libre administration davantage respectées, les libertés locales reconnues.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins formulé une réserve conséquente dans sa décision du 15 avril 2021. Il précise 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* ». Cette réserve constitutionnelle limite incontestablement la portée du texte et rend

---

<sup>9</sup> F. CROUZATIER-DURAND, *L'expérimentation n'est pas très expérimentée, La gazette des communes, des départements et des régions*, 2016.

<sup>10</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Étude, Développer et améliorer les expérimentations pour des politiques plus efficaces et innovantes*, 3 oct. 2019.

très difficile, voire impossible, le maintien des mesures dérogatoires dans les seules collectivités ayant expérimenté<sup>11</sup>.

La décentralisation se heurte à l'unité du pouvoir normatif et à l'égalité des politiques publiques, au nom de l'indivisibilité de la République. Quelle confiance de l'Etat dans ses territoires, quelle confiance dans ses élus locaux ? La décentralisation se heurte aussi à la frilosité du juge constitutionnel : le refus de la reconnaissance d'un pouvoir normatif local, la censure de l'enseignement immersif des langues régionales et l'utilisation de signes diacritiques comme le tilde (˜) dans les actes de l'état civil, et l'expérimentation normative locale en sont des illustrations<sup>12</sup>. Le jacobinisme demeure solidement ancré et la démocratie locale menacée car l'épanouissement des richesses territoriales semble impossible. La déception est réelle<sup>13</sup>.

### 3. La déception de la différenciation

La différenciation est l'action pour les choses ou les êtres de se différencier ou l'action de différencier les êtres ou les choses ; c'est la distinction. Appliquée à la décentralisation, la différenciation territoriale consiste à admettre que des collectivités d'une même catégorie exercent des compétences différentes, mais également qu'elles exercent une même compétence de manière différente<sup>14</sup>. C'est aussi la possibilité pour les collectivités territoriales d'adapter les lois et règlements selon leurs spécificités locales et éventuellement de déroger aux lois et règlements. Des compétences différentes exercées par des collectivités territoriales ayant le même statut, il s'agit de reconnaître des territoires différents au sein de la République. C'est la reconnaissance des statuts particuliers<sup>15</sup>.

La différenciation territoriale n'est pas une nouveauté. Ce concept a été mis en œuvre pour les collectivités d'outre-mer par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a reconnu les territoires ultramarins et leurs populations, dans leur spécificité, au sein de la République. J. CHIRAC déclarait : « *Les statuts uniformes ont vécu et chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte un statut sur mesure*<sup>16</sup> ». La reconnaissance de collectivités à statut particulier en France hexagonale par les lois du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales<sup>17</sup> et du 27 janvier 2014

<sup>11</sup> F. CROUZATIER-DURAND, *Différenciation territoriale et modulation des compétences des collectivités territoriales: vers une évolution de l'expérimentation locale ? A propos de l'avis du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> mars 2018*, BJCL, 2018.

<sup>12</sup> F. CROUZATIER-DURAND, *Quid du pouvoir normatif régional ? Le refus réaffirmé de la reconnaissance d'un pouvoir normatif local*, BJCL, 2018.

<sup>13</sup> Voir F. CROUZATIER-DURAND et M. TOUZEIL-DIVINA, *40 regards sur 40 ans de décentralisation*, L'Épitoge, à paraître.

<sup>14</sup> Voir F. CROUZATIER-DURAND, *La reconnaissance d'un droit à la différenciation : quelles innovations pour les collectivités territoriales ?*, *Les Cahiers juridiques de la Gazette*, 2018.

<sup>15</sup> F. CROUZATIER-DURAND, *La différenciation, reconnaissance contemporaine des particularismes territoriaux ?*, Actes du colloque *Les collectivités à statut particulier*, Université de Corse, 13-14 sept. 2019, Éditions Peter Lang, à paraître; ID., *La reconnaissance d'un droit à la différenciation : quelles innovations pour les collectivités territoriales ?*, *Les Cahiers juridiques de la Gazette*, 2018.

<sup>16</sup> Discours prononcé en Martinique le 11 mars 2000.

<sup>17</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>18</sup> supposait aussi d'admettre la différenciation territoriale. De plus, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe<sup>19</sup>, du 7 août 2015 a reconnu et mis en œuvre la différenciation territoriale dans les régions. En outre, la loi relative au développement et à la protection de la montagne, repensée en 2016<sup>20</sup>, et celle relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>21</sup> ont également créé des formes de différenciation territoriale.

Ce sont les territoires ultra-marins qui connaissent les adaptations les plus significatives, initialement consenties au nom de la diversité des territoires. Pourtant, si l'adaptation des normes constitue une forme intéressante de différenciation, elle est, en l'état, insatisfaisante dans la mesure où l'exigence préalable d'habilitation réduit considérablement le pouvoir et l'autonomie des collectivités ultramarines. Le Parlement doit donner son accord, le Conseil constitutionnel contrôle les caractéristiques et contraintes particulières, le juge administratif s'assure que les adaptations au droit commun sont justifiées et proportionnées. La diversité territoriale est reconnue de manière trop limitée, il n'y a pas d'autonomie d'administration. Il apparaît plus que jamais nécessaire à une bonne gestion locale, à une meilleure administration des territoires d'aller au-delà.

Les statuts particuliers ont été également mis en œuvre en France hexagonale, ainsi en est-il de la Métropole de Lyon, de la Ville de Paris ou encore de la Collectivité de Corse, à titre d'exemple<sup>22</sup>.

La métropole de Lyon est une collectivité territoriale créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ce n'est pas un établissement public de coopération intercommunale, il s'agit d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 alinéa 1 de la Constitution ; elle se substitue à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône qu'elle remplace sur le territoire métropolitain depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Selon l'article L. 3611-2 du CGCT, la métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains. Elle exerce sur son territoire les compétences exercées auparavant par le Grand Lyon et le département du Rhône, ainsi que des compétences complémentaires en provenance des communes. En outre, dans le cadre de délégations de compétences, la métropole de Lyon pourra également agir en lieu et place de la région et de l'État.

---

<sup>18</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>19</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>20</sup> Loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

<sup>21</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>22</sup> Sur cette notion, voir B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2021.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2019 est née une collectivité unique à statut particulier, créée par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, dénommée Ville de Paris. Elle exerce les compétences de la commune et du département de Paris et le législateur a prévu des délégations de pouvoirs supplémentaires du maire de Paris aux maires d'arrondissement. La loi modifie la répartition des compétences entre la collectivité et l'État, dans le sens d'une plus grande décentralisation puisque le maire de Paris aura des compétences spécifiques telle que la circulation et le stationnement, la police des baignades, la réglementation des manifestations de voie publique à caractère festif, sportif ou culturel, la police des édifices menaçant ruine, la salubrité des bâtiments à usage principal d'habitation ou à usage partiel ou total d'hébergement, ou encore la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

Enfin, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la collectivité de Corse a remplacé la collectivité territoriale de Corse ainsi que les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ; elle exerce en tant que collectivité territoriale unique les compétences régionales et départementales comme cela est prévu par l'article 30 de la loi NOTRe du 7 août 2015. Le détail de cette réforme est précisé par trois ordonnances de l'article 38 de la Constitution adoptées le 21 novembre 2016 et ratifiées par la loi du 21 février 2017 précisant les aspects institutionnels, budgétaires et électoraux applicables à la collectivité de Corse. Il s'agit d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, elle s'administre librement dans les conditions fixées par la loi et par les autres dispositions législatives non contraires relatives aux départements et aux régions. La collectivité de Corse dispose de règles de fonctionnements propres concernant notamment les modalités des transferts des biens, les droits et obligations des trois anciennes collectivités, la création d'une conférence de coordination des collectivités territoriales en Corse ou encore les modalités du contrôle de la légalité des actes adoptés par les autorités corses. La géographie et les spécificités de la Corse justifient la reconnaissance d'un statut particulier. Mais comme l'a souligné W. Mastor, « Il est impensable que la Corse en reste à un statut hybride et silencieux. Outre l'incongruité de l'absence de référence explicite, cette dernière révèle toute l'ambiguïté de son statut. Car si ce territoire relève bien de l'article 72, ses compétences (qui devraient en principe découler de son statut) sont une sorte d'agglomérat atypique qui « puise » des éléments aux catégories des articles 73, voire 74. Un territoire doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogatoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, d'un pouvoir réglementaire sur habilitation doit-il encore être qualifié de territoire à « statut particulier » ? Assurément, non, ce territoire est « la Corse », tout comme la Nouvelle-Calédonie ne porte pas d'autre nom »<sup>23</sup>.

Ces trois exemples illustrent l'intérêt de la mise en œuvre des statuts particuliers. Il s'agit d'une évolution, d'une tendance à reconnaître expressément des territoires et des populations, la richesse de la diversité des territoires ultramarins comme métropolitains. La

---

<sup>23</sup> W. MASTOR, *Pour un statut constitutionnel de la Corse*, 18 janv. 2018; Voir aussi *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse*, 11 oct. 2021.

reconnaissance est certes institutionnelle si l'on en croit les évolutions de l'organisation territoriale mais elle doit aussi être une réalité politique. Dans la dynamique décentralisatrice, le législateur a adapté les structures à la diversité des territoires dans une logique de meilleure gestion publique, de meilleure administration des territoires. Pour cela, il a reconnu la singularité de certains territoires mais aussi de certaines collectivités territoriales. Pour autant, les principes d'indivisibilité de la République et d'unité du pouvoir normatif ont freiné son action, n'ont pas permis d'ancrer la diversité dans notre organisation territoriale. La loi 3DS aurait pu permettre de mener à terme ce processus afin que la différenciation au sein des collectivités territoriales soit une réalité. Une décentralisation à la carte est la solution vers plus d'égalité et davantage d'équité. Et dans ce mouvement, la différenciation par l'adaptation du droit constitue le cœur du processus. L'État, en reconnaissant les spécificités territoriales contribue à l'égalité territoriale. C'est ce que les géographes qualifient d'équité territoriale qui est recherché par les juristes, la dimension spatiale de la justice sociale. Est recherchée la configuration géographique qui assurerait à tous les territoires et à leurs habitants les mêmes conditions d'accès aux services publics, au logement, à l'emploi et à la vie sociale.

Face au refus, affirmé par la loi Notre et réaffirmé par la loi 3DS, de la reconnaissance d'un pouvoir normatif aux collectivités territoriales<sup>24</sup>, la notion de différenciation aurait pu être la solution. Les députés sont revenus sur les propositions sénatoriales visant à renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités locales (articles 2 et 2bis). De surcroît, la différenciation territoriale est devenue peau de chagrin : la loi prévoit 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 situations objectives dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de cette catégorie* ». Ou encore, à titre indicatif et s'agissant des départements, « *Un conseil départemental ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils départementaux peuvent présenter 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 d'un, de plusieurs ou de l'ensemble des départements. Ces propositions peuvent en particulier porter sur la différenciation des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables aux départements afin de tenir compte des différences de situations dans lesquelles ils se trouvent* » (article 1).

Cette loi est une grande déception pour les partisans de la décentralisation comme pour les exécutifs locaux, elle est finalement constituée de mesures peu importantes et disparates, touchant à un grand nombre de champs de l'action publique locale tels que la transition écologique, le logement et l'urbanisme ou encore la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, sans grande ambition décentralisatrice. Comme plusieurs élus l'ont souligné, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, du 21 février 2022, a suscité, une réelle déception

---

<sup>24</sup> Le projet de loi prévoit d'inscrire dans le Code général des collectivités territoriales un principe de portée générale selon lequel, « *dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » (article 1<sup>er</sup> ter B). Cette formule reprend mot pour mot l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution.





du côté des représentants des collectivités, qui l'ont jugé en-deçà de leurs attentes en matière de décentralisation et de transferts de compétences<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Loi n°2022-217 du 21 février 2022, Voir Localtis, Dossier, *Du projet de loi 4D ... à la loi 3DS*; Le Monde, 9 mars 2022, *Loi 3DS : les principales mesures du texte définitivement adopté*; Banque des territoires, *Les principales mesures de la loi 3DS*.