

JACK HEBRARD*

De l'expérimentation à la différenciation territoriale : l'expérience française**

ABSTRACT (EN): The notion of experimentation in French public law is quite recent. The law, expression of the general will, has in fact been considered for a long time as all-powerful. However, considering the necessary efficiency of the law has led to the gradual introduction of the possibility of experimenting with new legal provisions in order to assess their relevance and decide whether to generalize them or abandon them. This introduction, initiated as part of the constitutional reform of 2003, was recently adapted, and simplified by an organic law in 2021. At the local level, this reform is part of a logic of territorial differentiation.

RESUME (FR): La notion d'expérimentation dans le droit public français est assez récente. La loi, expression de la volonté générale a en effet, été longtemps considérée comme toute puissante. Pourtant la prise en compte de la nécessaire efficacité de la loi a conduit à introduire progressivement la possibilité d'expérimenter de nouvelles dispositions afin d'en évaluer la pertinence et de décider de leur généralisation ou de leur abandon. Cette introduction, initiée dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003, a été récemment adaptée et simplifiée par une loi organique en 2021. Au niveau local cette réforme s'inscrit dans une logique de différenciation territoriale.

SOMMAIRE: 1. La réforme constitutionnelle de 2003. – 1.1 L'expérimentation dans la Constitution. – 1.2 L'analyse critique du Conseil d'Etat. – 2. Vers un renouvellement de l'expérimentation par les collectivités territoriales, facteur de différenciation territoriale. – 2.1 La simplification de l'accès aux expérimentations pour les collectivités territoriales. – 2.2 De l'expérimentation à la différenciation, l'apport de la loi dite «3DS ».

« Lorsqu'on veut changer et innover dans une République c'est moins les choses que le temps que l'on considère ». Ces propos de Jean de la Bruyère dans « Les Caractères ou les Mœurs de ce siècle » (1688) viennent spontanément à l'esprit lorsque l'on observe, sur le plan juridique, les tentatives successives pour faire évoluer en France ce que d'aucuns ont appelé une « société bloquée »¹.

A la fin du XXème siècle, il apparaît comme une évidence qu'il convient de mettre un terme à cette supposée « exception française » d'immobilité en vue « d'adapter l'Etat pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française »².

* Administrateur territorial HC honoraire. Chercheur associé, Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF), programme DITER, Ecole universitaire de recherche Lex société, Faculté de droit et science politique, Université Cote d'Azur.

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

¹ Voir par exemple M. CROZIER, *La société bloquée*, Seuil, 1970 ; *On ne change pas la société par décret*, Fayard, 1979, ou plus récemment, J. P. FELDMAN, *Exception française. Histoire d'une société bloquée de l'ancien régime à Emmanuel Macron*, Odile Jacob, 2020.

² Circulaire du premier ministre Michel Rocard du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, JORF, 24/02/1989, P 2526.

Dans le même temps l'émergence d'un management public plus affirmé a suscité de nombreuses démarches d'innovation, d'expérimentation et d'évaluation tant dans les services de l'Etat que dans ceux des collectivités territoriales.

Ces initiatives ont été encouragées sur le plan national par la volonté de déconcentration de l'Etat, et au niveau local par le grand mouvement de la décentralisation initié au début des années 1980³.

Ces nombreuses initiatives, parfois brouillonnes ou victimes des modes de management, mais le plus souvent prometteuses, n'ont cependant pas suscité immédiatement une évolution du droit positif national.

Il en est ainsi de la notion d'expérimentation.

Expérimenter c'est « éprouver par l'expérience » (Litttré). Si la méthode expérimentale est couramment utilisée dans le domaine scientifique, elle est demeurée peu fréquente dans le champ législatif et réglementaire français. Expérimenter signifie, en droit public, adopter des dispositions limitées dans le temps ou dans l'espace afin d'étudier leurs effets en vue de les pérenniser ou, si besoin, de les corriger, à la lumière de l'expérience.

Or dans la conception française, la loi, expression de la volonté générale, a longtemps été considérée comme toute puissante. La démarche expérimentale apparaît de prime abord comme contradictoire avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Comme le note Florence Crouzatier-Durand, « le recours à l'expérimentation « suppose d'admettre que la loi ne revêt pas en elle-même sa toute puissance et qu'elle doit, pour ce faire, être efficace »⁴.

Dans le souci d'adaptation de la société, la légitimité de la loi consiste avant tout à permettre d'atteindre les objectifs de la politique publique qu'entend mettre en œuvre le législateur. La loi doit ainsi, non seulement être juste, mais aussi, efficace.

Au sein d'un monde complexe et changeant, cette efficacité passe, en autres moyens, par l'expérimentation conçue comme une évaluation de mesures adoptées temporairement.

Cette « législation à l'essai » s'est cependant heurtée aux jurisprudences administratives et constitutionnelles.

Pour le Conseil d'Etat, la différence de traitement issue de l'expérimentation, doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et limitée dans le temps et dans l'espace pour ne pas porter atteinte au principe d'égalité des citoyens⁵.

La position du Conseil Constitutionnel s'est avérée plus restrictive. Selon le « gardien de la Constitution », la loi expérimentale doit comporter un terme fixé par la loi elle-même et prévoir une évaluation de ses effets. La pérennisation éventuelle de ses dispositions ne peut être assurée que par la loi elle-même⁶.

³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

⁴ F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative*, *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2003/4, n°56, PP 675, PUF.

⁵ Conseil d'Etat, section des travaux publics, n°353605 du 24 juin 1993, Rapport public 1993, Etudes et documents 1993, la documentation française, n°45, p 338.

⁶ Conseil Constitutionnel, n°93-333, 21 janvier 1994, Loi modifiant la loi n°86-1967 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF 26 janvier 1994.

S'agissant du domaine des collectivités territoriales, le Conseil Constitutionnel a censuré un projet de loi sur la Corse, dans la mesure où il prévoyait la possibilité d'expérimentations comportant des dérogations aux règles en vigueur dans l'attente de leur validation par le Parlement. Il a été considéré que ce projet portait atteinte au principe de souveraineté nationale, le Parlement détenant le monopole du vote de la loi⁷.

Dans le cadre d'une relance de la décentralisation, le Gouvernement a souhaité tout de même lever les freins limitant l'expérimentation initiée par les collectivités territoriales. Cette ambition l'a conduit à proposer en 2003 une réforme constitutionnelle définissant un nouveau régime de l'expérimentation tant sur le plan national que local (I).

Près de vingt ans plus tard, une récente réforme viendra simplifier un régime jugé trop complexe et l'orienter vers la différenciation (II).

1. La réforme constitutionnelle de 2003

Dans le cadre de ce qui a été dénommé « l'acte II » de la décentralisation⁸, la loi constitutionnelle 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République⁹ vient conforter l'ancrage constitutionnel de la décentralisation.

Près de quinze années plus tard le Conseil d'Etat viendra tirer les leçons de cette réforme.

1.1. L'expérimentation dans la Constitution

La loi constitutionnelle affirme notamment que l'organisation de la République est décentralisée, que les collectivités territoriales doivent disposer de ressources propres pour une part « déterminante » et renforce la démocratie de proximité en instaurant, par exemple la possibilité d'un référendum décisionnaire au niveau local.

La réforme introduit la notion d'expérimentation au niveau législatif mais aussi, pour la première fois, au niveau local.

La nouvelle rédaction de l'article 37-1 autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental.

L'article 72 modifié prévoit que *"dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence »*.

⁷ Conseil Constitutionnel, 2001-454DC, 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, JORF, 23 janvier 2002.

⁸ Le versant décentralisateur de cet « acte II » est contenu dans la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF 29 mars 2003.

En application de ces dispositions, les modalités d'expérimentation par les collectivités locales seront définies par la loi organique du 1^{er} aout 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales¹⁰.

La loi qui autorise les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation :

- Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation.

- Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application peut demander, par une délibération motivée de son assemblée délibérante, à bénéficier de l'expérimentation. Sa demande est transmise au représentant de l'Etat qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales.

- Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation. Les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité. Ils font l'objet, après leur transmission au représentant de l'Etat, d'une publication au Journal officiel de la République française. Leur entrée en vigueur est subordonnée à cette publication. Le représentant de l'Etat peut assortir un recours dirigé contre un acte pris en application du présent chapitre d'une demande de suspension ; cet acte cesse alors de produire ses effets jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur cette demande. Si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire.

- Le Gouvernement transmet au Parlement, avant le terme de l'expérimentation, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. De même le Gouvernement transmet au Parlement un rapport annuel retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes que lui ont adressées les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées.

- Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine, selon le cas, soit les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans, soit le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental, soit l'abandon de l'expérimentation.

1.2. L'analyse critique du Conseil d'Etat

Dans une étude du 3 octobre 2019¹¹ la haute assemblée a analysé les résultats quantitatifs et qualitatifs de cette réforme et formulé des propositions d'amélioration.

¹⁰ Loi organique n°2003-704 du 1^{er} Aout 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JORF du 2 aout 2003, P 13217.

¹¹ Conseil d'Etat, *Les expérimentations. Comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, 3 octobre 2019, La documentation française.

Le Conseil d'Etat définit l'expérimentation comme « *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* »¹².

L'approche de cette étude situe clairement l'analyse de l'expérimentation dans le champ des politiques publiques et, en particulier de leur évaluation.

C'est dans cet esprit qu'elle formule des critiques et des propositions.

Du point de vue quantitatif le Conseil d'Etat a pu dénombrer 269 expérimentations depuis 2003 dont 168 sont d'origine législative, 9 sont initiées par ordonnance, 92 ont été promulguées par décret. Il note une accélération du recours à cet outil qui est fréquemment utilisé dans les champs des politiques sociales (85), d'environnement et de transport (63), les politiques régaliennes (35) et l'éducation nationale (12). L'analyse des suites données s'avère un peu plus délicate : alors que nombre d'expérimentations sont toujours en cours, il n'est pas aisé de déterminer la suite donnée aux 116 expériences achevées (28 généralisées, 23 abandonnées, 65 dont l'issue n'est pas connue).

Alors que nombre de collectivités territoriales sont souvent engagées dans des expérimentations fondées sur l'article 37-1 de la Constitution, seules 4 expérimentations ont été décidées, à leur initiative, sur la base de l'article 72. Deux d'entre elles, (concernant le revenu de solidarité active et l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans) ont été généralisées avant leur évaluation, une a été abandonnée (modalités de répartition de la taxe d'apprentissage), la quatrième a été prolongée (tarification sociale de l'eau).

Le Conseil d'Etat constate également que nombre de ces expériences ont souffert d'un manque de rigueur méthodologique : lancées pour de mauvaises raisons (« fausses expérimentations »)¹³ ou avec des objectifs peu ou mal définis, elles souffrent le plus souvent d'un défaut de pilotage et d'évaluation.

Sur le plan juridique il constate la lourdeur de la procédure prévue par le régime spécifique dédié aux collectivités territoriales qui comporte 7 étapes générant des délais importants. Il note également que l'issue binaire du processus comprend un risque d'abandon, qui cumulé avec la complexité du système, décourage les collectivités territoriales.

Logiquement, le Conseil d'Etat propose donc de favoriser et d'accompagner les expérimentations des collectivités locales en simplifiant la procédure qui leur est applicable et en permettant la généralisation des mesures expérimentées à seulement une partie des collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité.

Sur le plan managérial, il convient de favoriser la rigueur méthodologique des futures expérimentations notamment, en mettant en chantier un guide proposant de bonnes pratiques.

2. Vers un renouvellement de l'expérimentation par les collectivités territoriales, facteur de différenciation territoriale

Prenant en compte ces critiques, le Gouvernement a choisi de présenter une nouvelle réforme destinée à favoriser l'accès des collectivités territoriales à l'expérimentation. Au-delà,

¹² Conseil d'Etat, *ibid.*, p 15.

¹³ Par exemple, pour ménager une phase d'adaptation avant d'engager une réforme déjà décidée.

cette modification du cadre juridique régissant les expérimentations ouvre la voie à une différenciation territoriale telle que dessinée par le projet de loi, préparé dans le même temps, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

2.1. La simplification de l'accès aux expérimentations pour les collectivités territoriales

La 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 Constitution¹⁴ modifie les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales relatives aux expérimentations par les collectivités territoriales.

Dorénavant, la loi initiant l'expérimentation précise les catégories et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation et les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions fixées prennent leur décision de participer à l'expérimentation.

Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi peut décider de participer à l'expérimentation mentionnée par cette loi par une délibération motivée de son assemblée délibérante, et donc sans autorisation formelle de l'Etat.

Toutefois le représentant de l'Etat peut, au titre de son contrôle de légalité, assortir un recours dirigé contre la délibération d'une demande de suspension.

A la moitié de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport assorti, le cas échéant, des observations des collectivités territoriales participant à l'expérimentation. Ce rapport présente les collectivités ayant décidé de participer à l'expérimentation ainsi qu'une évaluation intermédiaire de ses effets.

La loi peut décider le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité. Dans sa décision du 15 avril 2021¹⁵ le Conseil Constitutionnel a jugé cette loi conforme à la Constitution tout en précisant :

« 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 ».

Malgré les difficultés éventuelles soulevées par l'interprétation de cette limite, cette décision ouvre la voie à une différenciation territoriale de la mise en œuvre des compétences attribuées aux collectivités territoriales dans un contexte où cette notion suscite un intérêt certain.¹⁶

¹⁴ Loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du 4ème alinéa de l'article 72 de la constitution, JORF 20 avril 2021.

¹⁵ Conseil Constitutionnel, décision n°2021-816 du 14 avril 2021, JORF du 20 avril 2021.

¹⁶ Voir par exemple : J. B. AUBY, O. RENAUDIE (dir), *Réforme territoriale et différenciation*, Berger Levrault, 2016 ; J. R. CAZENEUVE, A. VIALA, *Rapport d'information fait en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, Assemblée Nationale, 14 février 2019 ; P. TÜRK (dir), *« Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales, évolutions et débats*, L'Harmattan, 2020 ; G. CHAVRIER,

2.2. De l'expérimentation à la différenciation, l'apport de la loi dite « 3DS »

Pour les observateurs attentifs il est clair que se dessine une « différenciation par l'expérimentation »¹⁷.

Lors de la présentation en Conseil des Ministres du projet de loi organique relatif aux expérimentations, le communiqué du ministère en charge des relations avec les collectivités territoriales faisait lui-même le lien entre ce texte et un futur projet de loi de décentralisation en préparation :

*« Le droit à la différenciation auquel ce projet de loi organique donne corps se traduira par des propositions concrètes que le Gouvernement présentera à l'occasion du projet de loi relatif à la décentralisation, la différenciation et la déconcentration qui a pour ambition de renforcer la proximité et l'efficacité de l'action publique, conformément au souhait exprimé tant par les français à l'occasion du Grand Débat national que par les élus locaux lors de la concertation qui a été menée par le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales »*¹⁸.

Dans le même esprit la circulaire du 12 mai 2021 relative à la modification du régime de l'expérimentation débute ainsi : « Outil d'innovation dans la conduite des politiques publiques, l'expérimentation constitue un instrument au service de la différenciation territoriale »¹⁹.

Ce projet de loi, adopté en conseil des Ministres le même 12 mai 2021, dit « projet de loi 4D » pour décentralisation, différenciation, déconcentration, décomplexification, qui deviendra le projet de « loi 3DS » pour décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification « a pour objectif de répondre aux besoins concrets et opérationnels des collectivités locales, de leur permettre de conduire une action publique plus adaptée aux particularités de chaque territoire, en assouplissant un cadre trop souvent rigide et uniforme »²⁰. Après une « navette » soutenue entre les deux chambres du Parlement, il a adopté définitivement le 9 février, la loi étant publiée le 22 février 2022²¹.

La possibilité d'une « République à la carte »²² a ravivé le vieux débat entre « Jacobins » et « Girondins ».

Dans son article premier, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale introduit en effet dans le code général des collectivités territoriales une définition de la différenciation: « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des

Différenciation, dans R. PASQUIER, S. GUIGNER, A. GOLE (dir), *Dictionnaire des politiques territoriales*, P 172/176, Presses de Sciences Po, 2020, 172-176 ; R. ALLEMAND, N. DANTONEL-COR, *Différenciation territoriale*, L'Harmattan, GRALE, 2020.

¹⁷ G. CHAVRIER, *La Gazette des Communes*, 30 avril 2021.

¹⁸ J. GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, communiqué du Conseil des Ministres, 29 juillet 2020.

¹⁹ 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, NOR : TERB2115000J, (texte non paru au journal officiel).

²⁰ Communiqué de presse relatif au projet de loi 4D relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, publié le 12 mai 2021.

²¹ 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.

²² *La République n'est pas à la carte*, Tribune, Libération, 23 mars 2021.

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». Les Départements et les Régions pourront ainsi formuler des propositions de modification législative ou réglementaire portant sur leur organisation, leurs compétences ou leur fonctionnement en vue de les adapter aux réalités des territoires concernée.

Le texte inscrit dans le code général des collectivités territoriales l'existence du pouvoir réglementaire des Communes, Départements et Régions. Sans grande portée opérationnelle, cette disposition peut s'analyser comme une invite adressée au législateur de renvoyer plus souvent la mise en œuvre des lois au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales plutôt qu'à celui du Premier Ministre²³.

Pourtant, le législateur a adopté en fin de mandature une attitude très pragmatique. Fruit d'un compromis difficile entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, la loi ne se présente pas comme un « nouvel acte » de la décentralisation, mais plutôt comme une série de réponses concrètes à des problématiques diverses de l'Etat et des collectivités territoriales. Les transferts de compétences aux collectivités territoriales y sont peu nombreux et souvent conditionnés par une demande de la collectivité concernée. La loi introduit également de la souplesse dans l'organisation locale. Elle permet ainsi la délégation de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement routier entre collectivités territoriales. Dans le même esprit, elle permet également le retour de certaines compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale au sein de la commune ou encore l'exercice différencié par commune des compétences facultatives de l'établissement public. Elle maintient mais assouplit la règle des quotas de logements sociaux issus de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain. Elle modifie également la gouvernance de la métropole Aix-Marseille-Provence, mais aussi autorise les collectivités territoriales à installer des radars routiers et encadre l'installation d'éoliennes.

L'expérimentation a toute sa place au sein de cette démarche empirique. Neuf expérimentations sont prévues :

²³ On peut penser que le recours à la différenciation s'explique, au moins en partie, par la faiblesse du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.



Référence	Objet/objectif	Durée	Critères d'évaluation
Article 34	Les établissements territoriaux de bassin peuvent substituer à la contribution des communes et établissements une contribution budgétaire assise sur la taxe d'habitation.	5 ans	Régulation des systèmes d'endiguement. Montant des investissements et moyens humains affectés à la prévention des inondations. Impact financier pour les communes. Existence d'un projet d'aménagement.
Article 40	Concession de routes et autoroutes aux Régions.	8 ans	Non.
Article 52	Création par les Régions, d'un système de transport léger sur rail sur des voies ferrées non circulées, dans les zones peu denses.	5 ans	Non.
Article 131	Délivrance par les EPCI de l'autorisation d'exploitation commerciale.	6 ans	Application des règles du PLU au commerce.
Article 132	La Ville de Paris peut placer les établissements d'accueil des jeunes enfants sous une autorité autre que celle du médecin chef de la PML.	5 ans	Non.
Article 133	Instruction, contrôle et financement par l'Etat des décisions d'octroi du RSA et du revenu de solidarité.	3 ans	Résultats en termes d'insertion, d'accès à l'emploi, à la formation. Conséquences financières pour les départements.
Article 209	Lutte contre le non-recours aux droits sociaux (dans au plus 10 territoires).	3 ans	Production d'observations sociales. Définition d'indicateurs et d'objectifs. Mécanismes d'évaluation de ces objectifs. Analyses des besoins sociaux des CCAS.
Article 69	Mise à disposition de fonctionnaires auprès d'associations ou de fondations pour accomplir des missions correspondant aux missions statutaires de l'association ou de la fondation.	5 ans	Non.
Article 258	Remplacement de l'enquête publique par une procédure de participation du public dans le cadre de l'OIN de Guyane.	3 ans	Non.

Ces expérimentations sont de natures très différentes. A titre d'exemple on peut noter que si les départements ou les métropoles pourront se voir transférer tout ou partie du réseau routier national, les régions ne seront éligibles qu'à une expérimentation en la matière.

L'expérimentation relative au revenu de solidarité active²⁴ peut, quant à elle, se rattacher à une forme de recentralisation.

Si sur le plan formel, ces dispositions semblent bien correspondre aux critères définis par les juges administratifs et constitutionnels pour l'expérimentation, cependant l'intégration des critères « managériaux » souhaités par le Conseil d'Etat en termes d'évaluation reste à généraliser.

La loi 3DS présente ainsi un aspect paradoxal. Ses principales dispositions sont d'un pragmatisme assumé relevant de ce que Patrick Le Lidec qualifie de « stratégie d'accommodement territorial »²⁵ du Gouvernement avec le monde diversifié des élus locaux. Elle introduit cependant, par la définition de la différenciation, un potentiel changement de paradigme en rupture avec la tradition normalisatrice française.

La décentralisation à la française a alterné des phases de grands bouleversements suivies de nombreux processus d'ajustement.

Lors d'une conférence de presse présidée par le général De Gaulle, Raymond Aron avait affirmé : « *La France fait de temps en temps une révolution, jamais de réformes* »²⁶. Henri Mendras lui répondait, quelques décennies plus tard, que « *nous sommes entrés dans une société radicalement différente, qui n'a plus besoin de révolutions* »²⁷.

En ce sens la loi 3DS porte peut-être en elle une forme de « révolution tranquille différée ». Les outils renouvelés de la différenciation et de l'expérimentation vont-ils dessiner demain une carte de France des services publics plus adaptée aux besoins des habitants et, partant, une action publique locale plus efficace ?

A ce stade il est permis pourtant d'exprimer un regret.

Quel sens peut-on en effet, donner au projet d'un rapprochement de l'action publique des territoires sans y associer, d'une manière ou d'une autre les habitants, citoyens, électeurs ? Après le mouvement des « gilets jaunes », la France est soumise à des actions récurrentes de remise en cause de la démocratie représentative alors même que l'abstention électorale croissante révèle une anomie inquiétante de la société²⁸.

L'Assemblée nationale a voté le 3 février 2022 une résolution pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique, qui invite le gouvernement à « *promouvoir une méthodologie susceptible d'améliorer et de développer les démarches participatives en garantissant notamment leur qualité, leur transparence et leur sincérité* »²⁹.

Les méthodologies d'évaluation des futures expérimentations représentent une opportunité pour répondre à ce vœu.

²⁴ Déjà engagée, au demeurant, par l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 en raison de la lenteur de la procédure d'adoption du projet de loi 3DS.

²⁵ P. LE LIDEC, C. ALLE, F. CLAEYS, C. DELPECH, *Emmanuel Macron et les réformes territoriales, Finances et institutions*, Berger Levrault, 2020, 272 pages.

²⁶ R. ARON, *Mémoires*, Julliard, 1983, p 493.

²⁷ H. MENDRAS, Communication lors du colloque du 30 octobre 2002, « réformes- révolution. Le cas de la France »

²⁸ L. ROUBAN, *Les raisons de la défiance*, Paris, Presse de Sciences Po, 2022

²⁹ Assemblée Nationale, Résolution n°781 « pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique, du 3 février 2022.