



...le rapport d'information flash

DIFFÉRENCIATION

LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES DANS L'UNITÉ DE LA RÉPUBLIQUE

De Mme Françoise GATEL, Sénateur d'Ille-et-Vilaine (*Union centriste*)

et de M. Max BRISSON, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques (*Les Républicains*)

Les différentes vagues décentralisatrices et la reconnaissance de l'organisation décentralisée de la République n'ont paradoxalement pas permis une réelle **adaptation des normes et des compétences** à la diversité des territoires. C'est pourquoi la loi « 3DS », promulguée le 21 février 2022, était motivée par la **volonté d'adapter le droit aux spécificités locales** et de **fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales**.

Le présent rapport vise, en premier lieu, à réaliser une première **évaluation des possibilités de différenciation** offertes par la loi « 3DS » : est-on passé du « **D** » de la différenciation au « **E** » de l'efficacité de l'action publique ?

En second lieu, la mission **étudie les différentes options en présence** pour territorialiser davantage l'action publique dans le respect de l'unité de la République : la différenciation peut-elle être utilement mise en œuvre **à droit constitutionnel constant**, en améliorant les outils juridiques actuellement prévus ? Quels sont les **blocages** qu'une révision constitutionnelle pourrait permettre de lever ?

I. LA PROCÉDURE INTRODUE DANS LA LOI « 3DS » À L'INITIATIVE DU SÉNAT

1. Le principe de différenciation introduit dans la loi « 3DS »

➤ La loi « 3DS » reconnaît au législateur la possibilité, **à droit constitutionnel constant**, de **différencier** les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, à condition que les collectivités en question se trouvent dans des « **différences objectives de situation** ».

➤ Cette notion consacre la jurisprudence du **Conseil constitutionnel** qui juge, de façon constante, que « **le principe constitutionnel d'égalité, applicable aux collectivités territoriales, (...) ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit** ».



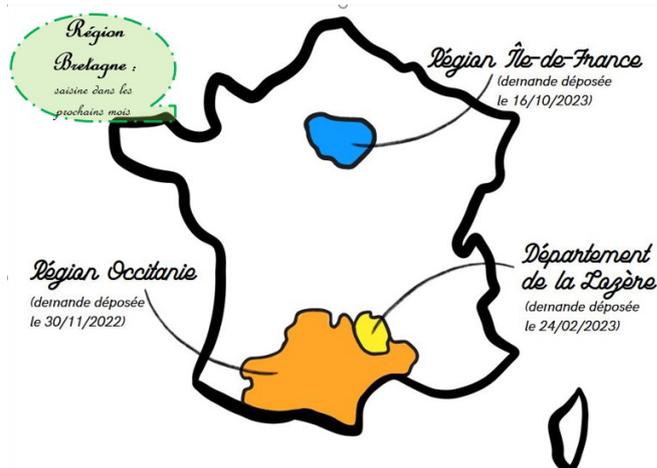
Plusieurs lois ont été adoptées sur ce fondement :

- la loi n°86- 2 du 3 janvier 1986 (loi « **littoral** »)
- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (loi « **montagne** »)
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi dite « **SRU** »)

2. Les demandes des collectivités territoriales tendant à mettre en œuvre le principe de différenciation territoriale

➤ L'article 2 de la loi « 3DS » ouvre aux départements et régions la possibilité de **saisir le Premier ministre ainsi que les assemblées parlementaires** de demandes de **différenciation territoriale**, par une délibération de leur organe délibérant.

➤ Il est codifié à l'article [L. 3211-3 du CGCT](#) pour les **départements**, et à l'article [L. 4221-1 du CGCT](#) pour les **régions**.



Collectivités ayant formulé des demandes de différenciation, à la date du 3 avril 2024

Date des saisines des collectivités

Région Occitanie	30/11/2022
Département de la Lozère	24/02/2023
Région Île-de-France	16/10/2023

II. LES TROIS RECOMMANDATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

1. Accompagner et faciliter les demandes de différenciation, en amont de toute délibération des collectivités

➤ L'État doit jouer un rôle de **facilitateur** et d'**accompagnateur** dans la conduite des projets de différenciation. Il doit ainsi activement participer à la réflexion **préparatoire** des collectivités, en amont de toute délibération sur le sujet.



L'État facilitateur et accompagnateur des projets de différenciation

2. Apporter une réponse obligatoire et motivée, dans un délai de six mois, à toutes les demandes des collectivités en matière de différenciation



➤ Si aucun texte n'impose au gouvernement un délai de réponse lorsque des collectivités formulent des demandes de différenciation, la [circulaire du Premier ministre du 13 janvier 2023](#) précise toutefois que ce délai doit être « **raisonnable** ». Or, à ce stade, aucune des trois collectivités susmentionnées n'a reçu de réponse, alors même qu'elles ont présenté leurs demandes entre novembre 2022 et novembre 2023.

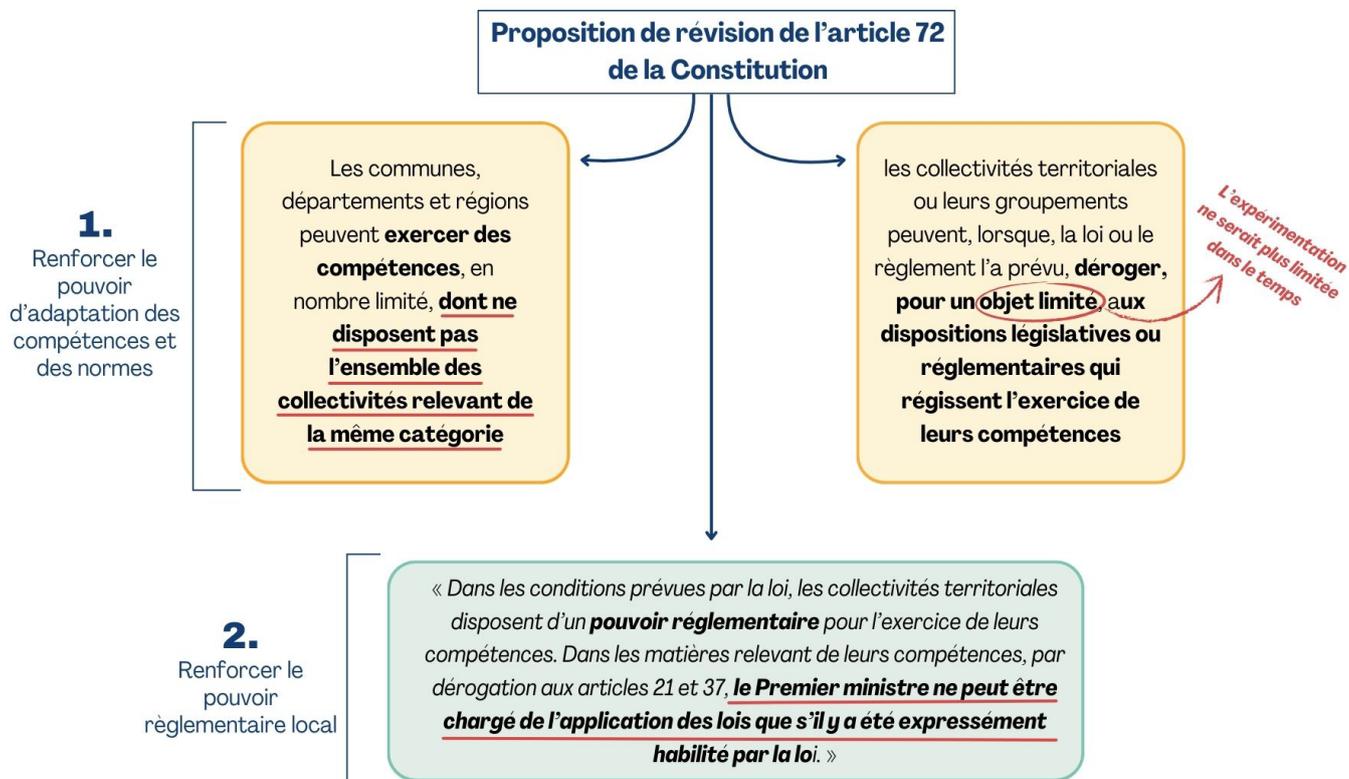
➤ La Délégation recommande au Gouvernement de fournir **obligatoirement** une réponse **motivée**, dans un **délai de six mois**, à **toutes les demandes** des collectivités en matière de différenciation. Cette recommandation correspond à la position exprimée par le Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi « 3DS ».

3. Réviser l'article 72 de la Constitution afin d'ouvrir le champ des possibles, mais sans créer de droit d'exception ni mettre à mal le principe d'unité de la République

➤ L'interprétation du **principe constitutionnel d'égalité** donnée par le Conseil constitutionnel constitue aujourd'hui un **frein** aux démarches de différenciation. En dehors des expérimentations, dont la durée est limitée, les propositions de différenciation sont subordonnées à l'existence d'une « **différence objective de situation** », notion dont les contours restent par ailleurs particulièrement **flous** pour tous les acteurs.



Vos rapporteurs recommandent une **révision constitutionnelle**¹ visant à consacrer, au sein de l'article 72 de la Constitution, le **droit à la différenciation**, sans pour autant mettre à mal les principes d'**unité** et d'**indivisibilité** de la République.



¹ Vos rapporteurs soutiennent ainsi la [proposition de loi constitutionnelle n° 463 \(2023-2024\)](#) de MM. François-Noël BUFFET, Mathieu DARNAUD, Mme Françoise GATEL et M. Jean-François HUSSON, déposé au Sénat le 22 mars 2024.

CONCLUSION

La présente mission a permis de **préciser la frontière** entre ce que **doit être** et ce **que ne doit pas être** la différenciation.

LA DIFFÉRENCIATION DOIT :



être guidée par le **principe d'efficacité de l'action publique locale** et de **correction des inégalités territoriales** : la différenciation des normes, des compétences et des moyens doit garantir l'égalité territoriale.



être portée par une **forte volonté politique locale**



être affranchie du principe actuel des « *différences objectives de situation* », ce qui suppose une **modification de l'article 72 de la Constitution**



La différenciation **se distingue très nettement** d'un **droit d'exception** caractérisé par la création de « *statuts particuliers* » accordés à des collectivités, qui se verraient reconnaître une « *autonomie* ».

LES RAPPORTEURS



[Françoise GATEL](#)

Présidente de la délégation
Sénateur d'Ille-et-Vilaine
(Union centriste)



[Max BRISSON](#)

Sénateur des Pyrénées-Atlantiques
(Les Républicains)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :
<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Lien vers le rapport :
https://www.senat.fr/rap/r23-629/r23-629_mono.html