

**DEUX REVOLUTIONS DANS L'EVOLUTION : REFERENDUM
DECISIONNEL LOCAL ET EXPERIMENTATION
NORMATIVE LOCALE**

**par Florence Crouzatier-Durand,
maître de conférences à l'Université de Toulouse 1, sciences sociales
TACIP, GRALE-GIS-CNRS**

Dotées de compétences de plus en plus étendues leur conférant une légitimité pour intervenir dans des domaines variés de la vie en société, les collectivités territoriales sont aujourd'hui regardées comme des acteurs structurants de l'espace public. Les citoyens attendent d'elles qu'elles se saisissent des principaux enjeux liés aux transformations de la société française. De leur capacité à répondre à ces mutations et à entrer dans une démarche dynamique dépend la relation de confiance qui les unit à la population. Or, l'acte II de la décentralisation a profondément modifié les relations entre les collectivités territoriales et les citoyens. Ces derniers se montrent plus exigeants à leur égard, non seulement quant aux résultats, mais également quant à la méthode utilisée pour les atteindre, avec une large place faite à la concertation.

Dans ce contexte, la volonté d'associer les citoyens à la décision, à l'évaluation ou au contrôle de l'action publique a trouvé dans le concept de démocratie participative son terme générique. Pourtant, définir ce concept n'est pas évident. On oppose traditionnellement la démocratie directe, dans laquelle tous les membres d'une collectivité sont appelés à décider ensemble, à la démocratie représentative où les représentants élus se chargent de cette mission au nom des mandants. La démocratie participative serait une tierce voie, un courant d'idée doctrinal et politique tendant à redonner de la force à l'idée de démocratie. L'intérêt actuel porté à la démocratie participative s'inscrit probablement dans la crise que connaît la

démocratie représentative, mais elle se veut aussi une démocratie de proximité, conçue au plus près du citoyen. On parle alors aussi de démocratie locale. Autrement dit, la démocratie participative se veut à la fois un renouveau de l'idéal démocratique et une nouvelle forme de légitimation de l'action publique.

La démocratie locale, ou démocratie participative, est un thème très à la mode. Elle traduit une réalité profonde : le souhait des citoyens de participer davantage à la décision politique, jusque là réservée à leurs représentants. Plus généralement, la participation du citoyen à la vie publique semble aujourd'hui être une question fondamentale. Le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la cinquième République, présidé par E. Balladur évoque justement la question dans son chapitre III, intitulé « Des droits nouveaux pour le citoyen ».

D'après ce rapport, le premier droit du citoyen est celui d'être représenté dans la diversité de ses opinions, consulté à raison de sa situation et de ses intérêts, entendu dans l'expression de ses aspirations. Pour ces raisons, le comité propose d'instaurer un droit d'initiative populaire. En effet, dans la perspective de démocratiser les institutions, il faut élargir le champ de la démocratie. Or, les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment qui prennent parfois le pas sur les questions posées. Il faut donc encadrer ce nouveau droit. Faisant référence à la proposition énoncée en 1993 par le comité Vedel, il propose d'autoriser le référendum sur l'un des objets mentionnés à l'article 11, à l'exception de la révision de la constitution, à l'initiative d'1/5^{ème} des membres du Parlement, soutenue par 1/10^{ème} des électeurs inscrits sur les listes électorales¹. Si le projet de loi de modernisation des institutions de la cinquième République, présenté le 23 avril 2008 en conseil des ministres, n'a pas repris cette proposition, rappelant les difficultés de mise en oeuvre d'une véritable démocratie participative², il a finalement fait l'objet d'un amendement adopté le 22 mai 2008 par les députés. Dans cette évolution, deux autres illustrations de la démocratie participative, deux méthodes innovantes ont été constitutionnalisées il y a cinq ans : le référendum décisionnel local et l'expérimentation normative locale³. Ces deux méthodes apparaissent

¹ Proposition n° 67.

² Le projet de loi constitutionnelle soumis au référendum le 27 avril 1969 par le général de Gaulle aurait pu faire entrer le mot « participation » dans la constitution.

³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* du 29 mars 2003.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

comme les deux grandes avancées juridiques de l'acte II de la décentralisation. Si ces deux révolutions de l'évolution décentralisatrice ont pu laisser penser que l'idée même de démocratie participative progressait, il est incontestable que leur efficacité très relative nous incite à certaines réserves.

I - Deux méthodes innovantes au service de la démocratie participative locale

En présentant son projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République au Sénat le 29 octobre 2002, J.-P. Raffarin affirmait : « Le texte qui vous est présenté trouve sa source politique dans la situation du mois de mai 2002. Nous ne pouvons oublier cette situation politique que notre pays a connu en ce printemps 2002, ce message du 21 avril, par lequel les Français ont exprimé leur exaspération, leur mécontentement, du fonctionnement de la République... ». C'est donc dans ce contexte que le gouvernement de l'époque décide de proposer cinq leviers de changement importants dans les institutions : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière et la participation populaire. C'est vraiment l'annonce, à ce moment là, de grands progrès dans la démocratie locale, certains allant même jusqu'à évoquer une remise en cause sans précédent de la tradition représentative française. Il apparaît cependant que les attentes ont été largement déçues.

Devant la sollicitation citoyenne de toujours plus de démocratie locale, le constituant a donc finalement consenti à constitutionnaliser le référendum local. Il s'agit d'une révolution dans le fonctionnement des collectivités territoriales qui s'accompagne, par ailleurs, de procédures cherchant l'adhésion active des citoyens aux projets locaux. C'est la reconnaissance de la démocratie participative pratiquée à l'échelon des collectivités territoriales. C'est ainsi que le nouvel article 72-1 de la constitution prévoit que « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

Le référendum local apparaît comme un outil novateur pour promouvoir la démocratie au sein des collectivités territoriales. Il s'impose alors même que le Conseil d'État avait émis le 10 octobre 2002 un avis négatif sur ce point précis du projet de révision constitutionnelle concernant la décentralisation. Les juges du Palais royal avaient souhaité la suppression du principe d'un référendum sur les actes relevant de la compétence des

collectivités territoriales au motif qu'un tel droit reconnu aux citoyens est en rupture avec la tradition républicaine française de la démocratie représentative. Cependant, malgré cette opinion défavorable, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a ajouté à la constitution un article 72-1. Cette clause accorde droit de cité au référendum local. Ainsi, les votations populaires organisées sur cette base constitutionnelle, au niveau local, auront désormais valeur d'actes décisionnels et non plus seulement valeur d'avis consultatifs, comme c'était le cas dans le passé. Néanmoins, pour éviter toute forme de dérapage dans le cadre d'un État unitaire comme la France, le constituant de 2003 a adopté le principe de l'organisation des référendums locaux dans des conditions très strictes et selon une procédure précise. La mise en œuvre des référendums locaux doit contribuer à assurer le développement de la démocratie de proximité et renforcer le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales de la République. Sur ce point, personne ne peut se montrer hostile au progrès que représentent la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'article additionnel 72-1 de la constitution dans son alinéa 2.

Il convient par ailleurs de remarquer qu'à la suite de la consécration du référendum local, les Conseils élus n'ont plus de monopole dans la prise des décisions et, d'une manière plus générale, dans la libre administration des diverses collectivités territoriales. Il s'agit là d'une des principales innovations de l'acte II de la décentralisation.

La loi organique du 1^{er} août 2003 a fixé les conditions relatives à la mise en œuvre de cette procédure⁴. Elle met en place un dispositif très strict, destiné à empêcher les dérives d'une démocratie locale directe susceptible d'ébranler le régime représentatif et d'affecter la souveraineté nationale. Jusque-là, seules les communes pouvaient organiser une consultation locale, c'est-à-dire un vote sur un sujet d'intérêt communal. Celle-ci n'étant que consultative, le conseil municipal n'était pas tenu par le résultat du vote. Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales, y compris celles à statut particulier et d'outre-mer, peuvent organiser des référendums locaux et ceux-ci ont valeur de décision.

Pourtant, si toutes les collectivités territoriales ont le pouvoir d'organiser un référendum local, seules elles le peuvent. Autrement dit, selon l'article 72 de la constitution, un référendum peut être organisé uniquement par une commune, un département, une région, une collectivité à statut particulier ou encore une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la constitution. Il en résulte que non seulement les

⁴ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

représentants de l'État n'ont pas l'initiative du référendum, mais ce dispositif exclut aussi, et surtout, les groupements de collectivités territoriales (EPCI, syndicats de communes, communautés de communes...). Or, ce sont précisément ces groupements qui se voient confier les attributions des domaines les plus importants de la vie locale (voirie, transports, urbanisme, logement, eau...). Ces matières échappant aux collectivités, elles échappent aussi au référendum local. Le référendum doit en effet porter sur une affaire de la compétence de la collectivité⁵. La décision est donc strictement limitée dans l'espace du fait de son caractère local.

Outre ces limites spatiales, il apparaît que la loi organique encadre aussi cette procédure dans le temps. Tout d'abord, une collectivité territoriale ne peut organiser plus d'un référendum local sur un même objet dans la même année. Par ailleurs, un référendum peut être empêché par une élection, le législateur ayant souhaité éviter toute interférence. Par exemple, une collectivité ne peut organiser un référendum dans les six mois qui précèdent le renouvellement de son assemblée délibérante. C'est aussi le cas lorsque sont prévues des élections législatives, présidentielles, un référendum de l'article 11... et cette liste n'est pas exhaustive.

La décision qui organise le référendum doit être transmise au représentant de l'État qui peut saisir le Tribunal administratif compétent s'il l'estime illégale en demandant éventuellement la suspension de la décision. Si l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée par le référendum fixe le jour du scrutin, il faut préciser que celui-ci ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission au représentant de l'État du texte sur lequel portera le vote.

Enfin, seuls les électeurs de la collectivité concernée peuvent participer au vote et non ses habitants. Les ressortissants des États membres de l'Union européenne peuvent seulement participer aux référendums organisés par les communes. Le projet de texte soumis au référendum est adopté si au moins la moitié des électeurs inscrits ont participé au vote et s'il réunit la majorité des voix. Si la constitutionnalisation du référendum local a semblé être une grande avancée, dès la publication de la loi organique les conditions de mise en œuvre extrêmement strictes de cette procédure ont permis de douter de son réel succès.

A aussi et enfin été reconnu le pouvoir pour les collectivités territoriales

⁵ Pour un exemple, voir B. AUDOYE, « Une commune peut-elle organiser un référendum local pour protester contre la fermeture d'entreprises dans la région ? », *Bull. juridique des collectivités locales* n° 4/07, p. 229.

d'expérimenter, dans les domaines relevant de leurs compétences. Pour comprendre le concept d'expérimentation, il convient de revenir quelques instants sur la logique française de décentralisation. Dans son organisation, l'acte I de la décentralisation a laissé apparaître, à l'épreuve du temps et de la pratique, des insuffisances et parfois certaines contradictions. C'est consciente de ces imperfections que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est intervenue, afin de réformer l'État sans le transformer⁶. L'acte II de la décentralisation vise donc à dépasser les insuffisances de la loi de 1982 en développant la démocratie locale, mais aussi l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales et en prenant en compte la diversité des situations outre-mer. C'est précisément dans cette perspective d'évolution décentralisatrice que s'inscrit la question de l'expérimentation⁷.

La méthode expérimentale repose sur l'observation d'un phénomène afin d'en dégager une théorie générale. L'expérimentation normative peut alors être définie comme une technique visant à étudier les effets d'une réforme sur un échantillon de personnes et dans un temps limité. Il s'agit d'une méthode irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. En effet, elle permet de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite toute perspective de changement ; la réforme est alors mieux acceptée. L'expérimentation est de ce point de vue un vecteur d'adhésion. Elle est aussi un facteur d'efficacité dans la mesure où elle permet d'établir des bilans intermédiaires, de s'assurer que toutes les données ont été prises en considération pour éventuellement pouvoir apporter des corrections. Elle permet enfin de s'assurer que les nouvelles règles sont adaptées aux réalités, précisément aux réalités locales.

C'est pour cette raison que l'expérimentation apparaît comme un élément primordial de l'acte II de la décentralisation. Il ne s'agit certes pas exclusivement d'une nouveauté, cette modalité de réforme ayant déjà été plusieurs fois utilisée par l'État. Néanmoins, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 donne un fondement constitutionnel à ce type d'expérimentations, décidées et engagées par l'État. Et de ce point de vue, elle sera très utile dans le cadre des nouveaux transferts de compétences, notamment ceux envisagés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et

⁶ Sur ce texte, voir le dossier « L'organisation décentralisée de la République », *RFDA* 2003, n° 4, p. 661 et *RFDA* 2004, n° 1, p. 7.

⁷ Sur cette question, voir C. MAMONTOFF, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* 1998-2, p. 356.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

responsabilités locales⁸

Mais l'expérimentation présente par ailleurs un aspect plus novateur et particulièrement intéressant puisque la loi constitutionnelle reconnaît un pouvoir normatif aux collectivités territoriales en leur accordant la possibilité d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales. L'expérimentation locale est d'autant plus intéressante qu'elle symbolise la politique actuelle de décentralisation qui combine l'ambition de réformer la gestion publique pour la rendre plus efficace, avec celle d'en favoriser la compréhension et le contrôle par les citoyens pour la rendre plus démocratique. Les collectivités territoriales commencent à utiliser des indicateurs de performance, conçus comme des outils de management. Ces indicateurs sont les éléments d'une démarche de performance globale, destinée à faire passer la collectivité d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Pourtant, il apparaît que l'expérimentation locale demeure encore très rarement usitée. C'est pourtant cet aspect de l'expérimentation qui suscitait, lors des discussions relatives à la révision constitutionnelle, le plus d'intérêt.

L'article 72 alinéa 4 de la constitution permet en effet aux collectivités territoriales de déroger pour un objet et une durée limités aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Certes, c'est toujours l'État qui autorise l'expérimentation locale, qui en précise l'objet, la durée, qui détermine les catégories de collectivités habilitées à mettre en œuvre une telle procédure. Les actes dérogatoires pris dans le cadre de l'expérimentation sont des actes administratifs, par essence soumis au contrôle de légalité. En outre, tant le juge constitutionnel que le législateur ont posé de strictes conditions à l'expérimentation locale. Parmi celles-ci, certaines sont expressément prévues par la constitution : ainsi en est-il de l'exclusion des domaines que sont les libertés publiques ou les droits constitutionnellement garantis ; également l'exigence que l'expérience ait une durée et un objet limités. D'autres conditions, de forme et de fond, apparaissent dans la loi organique du 1^{er} août 2003. Quant aux règles de forme, la collectivité territoriale ne peut intervenir qu'à titre dérogatoire, pour écarter ou compléter une loi existante, et uniquement si elle en fait la demande, l'expérimentation locale étant en effet toujours facultative. La loi qui l'autorise doit fixer la durée de l'expérimentation, qui ne peut excéder cinq ans. Elle doit également déterminer la nature et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation, dont

⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* n° 190 du 17 août 2004, p. 14545.

une liste devra être dressée. S'agissant des règles de fond, la loi qui permet l'expérimentation doit déterminer son objet, ses motifs et les objectifs poursuivis. L'expérimentation ne peut intervenir que dans un domaine relevant des compétences de la collectivité.

Enfin, un rapport gouvernemental permettra au Parlement d'évaluer l'expérimentation en prenant une décision visant soit à la généraliser, soit à l'abandonner, soit enfin à la modifier ou à la prolonger.

Située dans ce mouvement, l'expérimentation locale s'inscrit dans un monde juridique nouveau⁹ et suppose donc que les différents acteurs s'approprient cette procédure. C'est justement et probablement parce qu'elle constitue une innovation fondamentale dans notre système juridique, mais aussi du fait d'un encadrement juridique extrêmement strict et précis, que l'expérimentation locale a tardé à être mise en œuvre.

Pourtant, comme le souligne S. Pinon, il demeure incontestable que les lois organiques du 1^{er} août 2003 confirment certaines craintes : le gouvernement a laissé échapper l'occasion de la démocratie participative dans la République décentralisée¹⁰.

II - Deux révolutions de papier

Une avancée majeure pour la démocratie locale : c'est ainsi que la constitutionnalisation tant de l'expérimentation normative que du référendum décisionnel a été accueillie, témoignant des espoirs dont ils étaient porteurs. Mais la joie fut de courte durée, dès la publication des lois organiques du 1^{er} août 2003 respectivement consacrées à l'expérimentation normative par les collectivités territoriales pour l'une et au référendum décisionnel local pour l'autre, il ne faisait plus de doute que ces procédures ne révolutionneraient pas la démocratie locale française.

A - Le référendum décisionnel local, procédure occultée par les consultations

Il apparaît nécessaire, en 2003, de replacer le citoyen au cœur du processus de participation. C'est précisément ce que fait le référendum local, en étant décisionnel et non simplement consultatif, et en s'adressant à toutes les collectivités. Et pourtant, on ne peut raisonnablement parler d'une immixtion réelle du citoyen dans l'administration des collectivités

⁹ Voir B. FAURE, « L'intégration de l'expérimentation au droit public français », *Mélanges en l'honneur de F. Moderne, Mouvement du droit public*, Dalloz 2004, p. 166.

¹⁰ S. PINON, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA* 20 juill. 2004, p. 13.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

territoriales sans que trois exigences soient réunies : le droit de se prononcer régulièrement d'abord, de se prononcer sur des sujets de première importance ensuite, de donner à son vote valeur décisionnelle enfin. Or, sur aucun de ces trois points la révision constitutionnelle éclairée par la loi organique du 1^{er} août 2003 ne donne vraiment satisfaction¹¹.

Les conditions pour le moins restrictives de mise en oeuvre d'un référendum local ont été largement défendues par les maires qui redoutent l'exploitation des consultations locales par l'opposition municipale ou une minorité de la population¹². On estime à environ une vingtaine le nombre de référendums locaux organisés depuis 2003, ce qui traduit le peu d'entrain des collectivités¹³.

Parmi les nombreuses dispositions de la loi du 13 août 2004, il est une profonde réforme des consultations locales, censées s'ajouter aux procédures de référendum déjà introduites dans notre droit. Alors qu'il était possible de penser que le « vrai » référendum de la loi de 2003 aurait pour conséquence d'occulter la procédure de consultation, précisément destinée, lors de son introduction par la loi du 6 février 1992 à ne pas instituer un référendum local, il est au contraire apparu que la loi du 13 août 2004 a consacré un véritable retour en force de la consultation¹⁴. A tel point que l'on peut se demander si le référendum local aura une place, et ce malgré son inscription dans le texte constitutionnel. L'une des innovations majeures apportées par la loi du 13 août 2004 est sans doute d'étendre le processus consultatif à l'ensemble des collectivités, tant les collectivités territoriales que les EPCI qui ne sont désormais plus limités aux opérations d'aménagement. Cette extension du champ territorial de la consultation est justifiée par la volonté des élus d'éviter d'organiser des référendums décisionnels dans des collectivités aussi vastes. Les adversaires de la démocratie locale peuvent se réjouir, les consultations de la loi du 13 août 2004 ont vocation à remplacer les référendums politiquement trop dangereux. En effet, on peut se demander s'il est bien utile d'organiser un référendum alors que la consultation permettra aux élus locaux d'avoir une indication sur ce que veulent les électeurs, sans être tenus par un vote ayant valeur de décision.

¹¹ S. PINON, *op. cit.*, p. 13.

¹² M. VERPEAUX, « Référendum local, consultations locales et constitution », *AJDA* 24 mars 2003, p. 540.

¹³ Par exemple à Champeaux (77), le 12 déc. 2004, à propos de l'implantation de centrales éoliennes : 579 inscrits, 427 suffrages exprimés, 132 oui, 295 non (soit 69,08 %). Pour d'autres exemples, voir B. AUDOYE, précité.

¹⁴ M. VERPEAUX, « Référendum ou consultation ? », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, 10 janv. 2005, p. 55.

Notons enfin que la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local apporte une précision qui devrait inciter les diverses collectivités territoriales à ne pas abuser de l'institution du référendum local : dans son article unique, elle décide en effet que « les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée ». Ce mode de financement de l'organisation du référendum local déroge aux règles applicables en la matière. En effet, jusqu'à l'adoption de ce texte, l'organisation de tous les scrutins, qu'ils soient nationaux ou locaux, mais aussi la mise en place de tous les référendums, nationaux ou locaux, étaient pris en charge financièrement par l'État.

B - L'expérimentation normative locale, une procédure encore peu usitée

Il a fallu attendre la loi de finances pour 2007 pour que la procédure d'expérimentation normative locale soit concrètement envisagée. Dans son article 142, la loi de finances pour 2007 met en place une expérimentation fondée à la fois sur les articles 37-1 et 72 de la constitution¹⁵. D'abord, les départements pourront, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, se voir confier le financement de la prime de retour à l'emploi versée aux bénéficiaires du RMI (mise en œuvre de l'article 37-1, appliqué aux collectivités territoriales). Ensuite, les départements pourront déroger à certaines dispositions du code du travail régissant le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité et le contrat d'avenir afin de les rendre plus attractifs (mise en œuvre de l'article 72 alinéa 4, c'est précisément une expérimentation locale).

Cette expérimentation, qui constitue la première expérimentation normative locale, est inscrite dans la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi Tepas¹⁶. Il apparaît que plus de quarante départements se sont portés candidats pour expérimenter le RSA ; le décret du 26 décembre 2007, qui complète celui du 28 septembre 2007, donne la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à cette expérimentation¹⁷, parmi lesquelles vingt-six départements ont déjà été autorisés à lancer l'expérimentation¹⁸. Le RSA doit faciliter et rendre attractif

¹⁵ *JO* du 27 déc. 2006.

¹⁶ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepas), art. 18 à 21 ; *JO* du 22 août 2007.

¹⁷ Décret n° 2007-1879 du 26 déc. 2007 ; *JO* du 30 déc. 2007, p. 21891.

¹⁸ Arrêté du 9 avril 2008 autorisant le représentant de l'État à mener une expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de parent isolé et de l'allocation

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

le retour au travail pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Il s'agit cependant d'une expérimentation « sous pression » : dès la mise en place des premières expérimentations, le chef de l'État ne cache pas son souhait que le revenu de solidarité active soit créé au plus tard à la fin de l'année 2008. Cette généralisation annoncée fait plutôt de l'expérimentation une période de rodage, qui pourrait permettre d'affiner les modalités du dispositif, sans en modifier les principes directeurs. Certes, le symbole politique est tentant, cela coïnciderait avec le vingtième anniversaire du RMI. Cette échéance arrive néanmoins bien trop vite pour évaluer le dispositif.

D'autant plus que, pendant quelques semaines, le gouvernement s'est montré quelque peu incertain sur les suites à donner à cette expérimentation. Le 26 mars 2008, M. Hirsch s'inquiétait publiquement des conséquences des restrictions budgétaires sur son projet, soumis actuellement à consultation à travers un *Livre vert* ; le 1^{er} avril 2008, le premier ministre se montrait également très réservé quant à la pérennisation du dispositif. Enfin, lors de son déplacement dans le Lot le 9 avril 2008, où il prononçait un discours sur la réforme de l'administration territoriale de l'État, N. Sarkozy précisait, à propos du RSA : « C'est une idée extrêmement intéressante mais il faut le calibrer en fonction des disponibilités financières qui sont les nôtres ». Ainsi, pour limiter les dépenses qu'occasionnera l'application généralisée du RSA, prévue en 2009, le gouvernement réfléchirait à une version différente de celle de Martin Hirsch, le haut commissaire aux solidarités actives. Le versement du RSA serait notamment limité dans le temps, mesure qui permettrait de ramener le prix du RSA à un milliard d'euros au lieu des deux à trois milliards d'euros calculés initialement. Le 18 avril 2008, le gouvernement a finalement annoncé une probable généralisation du RSA pour 2009, confirmée par le Président de la République lors de son allocution télévisée du 24 avril 2008.

La logique même de l'expérimentation est bafouée : le principe veut qu'une expérimentation soit toujours suivie d'une évaluation, ce qui permet de déterminer la suite à donner à la réforme envisagée. Et pour cela, il faut nécessairement prendre le temps de l'expérimentation. L'évaluation telle qu'exigée par la loi organique du 1^{er} août 2003¹⁹, constitue la deuxième

aux adultes handicapés, dans les départements autorisés à participer aux expérimentations portant sur les contrats aidés, *JO* n° 96 du 23 avril 2008, p. 6700, texte n° 17.

¹⁹ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JO* du 2 août 2003, p. 13217. Voir J.-M. PONTIER, « La

caractéristique essentielle d'une expérimentation, outre son caractère temporaire. C'est le propre de la méthode expérimentale que de dresser un bilan des résultats de l'expérience entreprise, au vu duquel il sera décidé des suites de celle-ci, autrement dit son maintien, son abandon ou sa généralisation.

Sans évaluation rigoureuse, on n'est alors plus dans la logique juridique de l'expérimentation normative ; il n'y a pas expérimentation mais plutôt mise en oeuvre d'un texte de manière progressive. Le président de l'Agence nationale des solidarités actives souhaite revoir la future loi de généralisation du RSA pendant les deux ans qui suivent sa promulgation ; autrement dit, il serait possible de rectifier, d'ajuster la loi en fonction de son impact. Ne s'agit-il pas alors d'une évaluation de la loi qui généralise le RSA, dispositif censé avoir été expérimenté ?

La démocratie de proximité bouscule les habitudes locales, elle bouscule aussi la conception traditionnelle des politiques publiques. On ne peut envisager une démocratie participative efficace que si élus et techniciens débattent avec des citoyens formés, soucieux de l'intérêt collectif. Le postulat de Condorcet selon lequel la démocratie n'existe qu'à partir du moment où les citoyens sont éduqués s'applique incontestablement à la participation, et donc à la démocratie participative.

loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 2003, p. 1715. Également le dossier précité, *RFDA* 2004, n° 1, p. 7 et s.