

Une dernière haie à franchir pour l'expérimentation locale

Nicolas Bouillant

Directeur de l'Observatoire de l'Expérimentation et de l'Innovation Locales de la Fondation Jean Jaurès

Le Sénat a adopté le 3 novembre dernier, à la quasi-unanimité (327 voix contre 15), le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Cette demande de simplification était formulée par nombre d'élus locaux et par l'Observatoire de l'Expérimentation et de l'Innovation Locales de la Fondation Jean Jaurès¹. Mais cette avancée, nécessaire, n'est qu'un pas supplémentaire vers une véritable reconnaissance de l'expérimentation locale comme nouvel outil majeur des politiques publiques locales. Au-delà de l'aspect juridique, il convient désormais de permettre son développement par un réel accompagnement opérationnel.

Cette idée que l'action doit s'appuyer sur l'expérimentation n'est pas nouvelle. John Dewey au début du XX^{ème} siècle préconisait déjà de transformer nos conditions de vie au moyen d'enquêtes, ancrées dans la réalité, et instrumentales, c'est-à-dire qui permettent d'agir. Cette pensée de l'action basée sur l'expérimentation rencontre aujourd'hui les besoins de notre période de transitions. L'action publique confrontée à des évolutions majeures (écologiques, numériques, sociales et culturelles) et à une nouvelle réalité où l'usager est à la fois objectif et acteur, doit s'adapter et utiliser les apports du numérique pour créer ce que l'on appelle « l'Etat agile », soit une administration qui rend des services efficaces, évalués, personnalisés, proactifs, prédictifs et participatifs. Désormais, il s'agit de penser (innovation) et tester (expérimentation) l'action publique, afin de concevoir de nouveaux modèles adaptés et partagés (modélisation), dans une réconciliation du proche et du lointain (local/global).

L'expérimentation locale est donc un nouvel outil de l'action publique, appelé à devenir central car il apporte un alliage innovant, démocratique, efficace, résilient et inspirant.

L'expérimentation locale a en effet nombre d'atouts. Elle développe l'innovation, lui apportant cet encadrement juridique ouvert qui l'empêche souvent de s'exprimer. Elle est gage d'efficacité en bâtissant des modèles aboutis et estimables. Elle apporte une confiance dans l'action responsable des élus locaux et une participation des citoyens en les intégrant, dans leur

¹ Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur Nicolas Bouillant et Emmanuel Duru – Fondation Jean Jaurès – 14 février 2018

Réformons (vraiment) l'expérimentation ! Nicolas Bouillant et Emmanuel Duru – Gazette des communes – 27 mars 2018

écosystème territorial, aux initiatives, projets et solutions. Elle est enfin une nouvelle forme de régulation, adaptée à l'urgence des solutions, et qui permet de gagner du temps face aux mutations.

Par ailleurs, l'expérimentation locale s'inscrit et symbolise une politique aboutie 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. Une décentralisation « jusqu'au bout », par l'expérimentation et les différenciations, qui bouclent les avancées réalisées depuis les lois de 1982 en permettant une unité-diversité une décentralisation-coopération adaptées à notre temps. Dans le paradigme actuel organisé autour de l'intelligence et de l'innovation, la volonté d'uniformisation entrave les dynamismes et les initiatives. A partir de la diversité des situations, des territoires, des besoins, il est nécessaire de construire des réponses et des politiques différenciées, permettant d'allier efficacité territoriale et égalité réelle, mais sans toucher à notre unité et à nos principes républicains. En un mot, les différenciations sont nécessaires, mais doivent répondre au principe d'égalité qui considère justifié les différences juridiques à condition qu'elles reposent sur des différences effectives de situation. Et l'expérimentation permet de valider cette différence de situation, tout en apportant une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse, des compétences des différents niveaux de collectivités par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage adaptées à la diversité des territoires.

Nombre d'acteurs locaux en sont aujourd'hui convaincus. Aussi, les expérimentations locales se multiplient dans notre pays, quelles soient menées par les services de l'Etat ou par les collectivités locales lorsqu'elles agissent dans leurs compétences. Mais, pour des expérimentations entraînant des modifications normatives, les verrous posés à l'outil juridique à l'initiative des collectivités locales, l'article 72.4 de la Constitution, empêchaient toute véritable utilisation (4 seulement en 17 ans). Il convenait donc de prévoir la modification de la loi organique de 2003 qui posait ces contraintes afin de libérer ce droit à l'expérimentation, et notamment en supprimant les verrous de la durée limitée et du principe « abandon ou généralisation ».

C'est l'objet du projet de loi en cours d'adoption qui simplifie les conditions de participation à l'expérimentation (toute collectivité entrant dans le champ d'application de l'expérimentation pourra décider d'y participer, par délibération motivée) et rapproche le régime juridique des actes pris pendant l'expérimentation du droit commun. Surtout, il permet 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. Enfin, ajout du Sénat, il renforce l'évaluation par, en plus d'un rapport final, une évaluation intermédiaire et un suivi annuel.

Mais ceci ne peut suffire. Car, si les verrous juridiques sont désormais supprimés, demeurent les verrous opérationnels. Il est nécessaire d'accompagner opérationnellement les collectivités locales qui recourent (de plus en plus) à l'expérimentation locale.

La première nécessité est de répondre au besoin d'accompagnement et d'ingénierie, au niveau de la réalisation du projet d'expérimentation, au niveau de sa réalisation, et au niveau financier. Sinon, seules les collectivités les plus puissantes pourront y avoir recours. Lors des débats au Sénat, la Ministre a indiqué qu'elle comptait suivre la recommandation du Conseil d'État de créer des « guichets permanents », apparemment au niveau des représentants de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) dans les territoires (à savoir les préfets). Concrètement, un tel guichet permettrait à l'État de recueillir les propositions des collectivités territoriales en matière d'expérimentation, et aux collectivités territoriales de solliciter une ingénierie juridique pour les accompagner dans le montage de leurs dérogations aux normes législatives et réglementaires. Sur le plan financier, la proposition qui semble préparée par le Gouvernement serait de recourir à des Appels à Projets, permettant ainsi de sélectionner des expérimentations, avec (on l'espère !) un soutien financier.

Ces propositions, dont on attend la mise en œuvre, seraient un nouveau pas vers la reconnaissance des expérimentations. Mais le problème est que ces propositions sont descendantes, signe une nouvelle fois d'une incompréhension par l'Etat de ce qu'est aujourd'hui la décentralisation. **Il convient au contraire de créer un système ascendant où l'appui aux collectivités locales n'est pas octroyé, mais automatique, et s'inscrivant dans un univers non pas de déconcentration mais de décentralisation.**

Il convient pour cela de créer plusieurs outils d'accompagnement. Le premier, c'est un outil permettant l'accompagnement participatif. Les exemples comme Territoire Zéro Chômeur l'ont montré : le succès des expérimentations locales passe par la mise en place de comités locaux d'accompagnement, essentiel pour la participation de citoyens, pour le partage du projet, et pour son évaluation (qui ne doit pas être uniquement technique). Cela implique la création d'un réseau national d'appui à ces comités locaux, et donc d'une « tête de réseau », à la fois lieu de connaissances, d'échanges et de partages sur les expérimentations réussies et en cours, lieu de débat avec la société civile et les citoyens, lieu d'initiatives des propositions de modification/dérogation nécessaires, et enfin centre de ressources pour l'accompagnement et l'évaluation avec notamment l'élaboration d'un référentiel de l'expérimentation territoriale. Le CESE pourrait être cette interface experte et citoyenne entre les expérimentations locales et la généralisation de leurs acquis et enseignements, via la représentation nationale.

Le second outil serait un accompagnement en compétences et en ingénierie. La proposition de recourir à l'ANCT et aux services préfectoraux est un élément obligatoire puisque l'appui de l'Etat est indispensable, mais qui doit être plus aux mains des collectivités elles-mêmes, et

intégrer un dispositif « d'intrapreneurs » permettant un appui en compétences des expérimentations. Le dispositif des « entrepreneurs d'intérêt général » a montré son intérêt, pour contribuer à des actions publiques nouvelles. Il peut être repris pour les collectivités locales qui seraient porteuses d'une expérimentation.

Le troisième outil serait la mise en place d'un fonds de soutien aux expérimentations. L'expérience montre que nombre d'expérimentations sur plusieurs territoires s'appuie sur un fonds de soutien national, financé par l'Etat et par les collectivités locales. La mise en place d'un fonds pérenne de soutien aux expérimentations locales permettrait d'éviter de créer par la loi un nouveau fonds à chaque expérimentation législative et soutiendrait les expérimentations des collectivités locales dans leurs compétences. Ce Fonds pourrait être intégré dans le Programme d'Investissements d'Avenir en créant un programme « soutien aux expérimentations locales ».

Enfin, il convient de mettre en place un dispositif d'appui aux évaluations permettant d'associer l'ensemble des parties prenantes (citoyens, usagers, associations, entreprises...) tout en s'appuyant sur un corpus partagé et aisément accessible. Or, le dispositif d'Evaluation des Politiques Publiques » (EPP) lancé sous la mandature précédente n'a pas atteint ses objectifs et l'évaluation des politiques publiques doit encore trouver sa place dans les stratégies de transformation de l'action publique. Raison de plus pour se lancer dans la mise en place d'une stratégie organisée de développement dans notre pays, qui permettrait une utilisation dans le cadre des expérimentations locales.

Le projet de loi 3 D qui devrait être présenté en Conseil des ministres en début d'année prochaine devra être l'outil de ces avancées opérationnelles, car l'expérimentation locale, même si elle ne commence pas par un D, doit être un objectif majeur de la poursuite de la décentralisation dans notre pays.