

Démocratie

RÉINVENTER LE LIEN ENTRE LA RÉPUBLIQUE ET SES TERRITOIRES : LE PARI DE L'EXPÉRIMENTATION LOCALE

Timothée Duverger, Thierry Germain, Achille Warnant

19/04/2023

Alors que le projet de réforme des retraites remet à l'agenda la question de la réforme des institutions et que l'urgence écologique est là, Timothée Duverger, Thierry Germain et Achille Warnant, de l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales de la Fondation, plaident non pas pour une énième adaptation technique de la décentralisation mais pour une articulation entre local et global où l'expérimentation locale serait centrale. Ce nouveau modèle de gouvernance permettrait d'assurer le lien entre l'État, les collectivités et les citoyens mais aussi de relever les défis de la transition écologique.

Le rapport annuel de la Cour des comptes qui a paru récemment¹, consacré cette année à la décentralisation, n'accorde que deux paragraphes à l'expérimentation locale sur les 572 pages qu'il comprend. Cela ne peut manquer de surprendre alors que le rapport souligne par ailleurs qu'un Acte III de la décentralisation est souhaitable tant pour restaurer le lien de proximité avec le citoyen que pour réorienter les compétences des collectivités dans un projet écologique.

On a ainsi l'impression que le rapport ne tire pas toutes les conclusions des constats qu'il pose. S'il reconnaît la demande de proximité, renforcée par la crise des « gilets jaunes » puis la pandémie, de même que l'urgence écologique, il en reste pour l'essentiel à un objectif de maîtrise des dépenses publiques et de rationalisation de l'organisation territoriale.

Or, la crise liée à la pandémie de Covid-19 a accentué le tournant local, que l'urgence écologique va encore amplifier. Des mesures comme les « zones à faible émission » (ZFE) ou le « zéro artificialisation net » (ZAN) qui engagent des changements radicaux en matière d'aménagement du territoire ne pourront se faire sans les territoires, en particulier pour maintenir la cohésion sociale. Mieux, les territoires ne sont pas le simple réceptacle de politiques nationales, ils peuvent participer à concevoir et mettre en œuvre les solutions de demain. Pour cela, ce qu'il est aujourd'hui urgent de repenser n'est pas une énième adaptation technique de la décentralisation

mais un rapport neuf entre le local et le global, une articulation enfin vertueuse entre la nation et ses territoires.

Les coopérations territoriales : un scénario de transition

Parmi ses quatre scénarios de transition pour atteindre la neutralité carbone en 2050, l'Ademe en consacre un – le deuxième – aux « coopérations territoriales ». Son résumé est évocateur : « La société se transforme dans le cadre d'une gouvernance partagée et de coopérations territoriales. Organisations non gouvernementales, institutions publiques, secteur privé et société civile trouvent des voies de coopération pragmatiques qui permettent de maintenir la cohésion sociale ». Ce scénario repose davantage sur le recours à la sobriété, dont il surmonte les résistances grâce à une gouvernance ouverte recherchant le consensus social². Cela revient à affirmer le nécessaire ancrage territorial³ de la transformation écologique.

Dans la littérature anglo-saxonne, le New Public Management (NPM), reposant sur ces processus de rationalisation et de marchandisation⁴, est aujourd'hui largement battu en brèche au profit d'approches nouvelles en faveur d'un management public dit « collaboratif ». La gouvernance collaborative recouvre ainsi « les processus et les structures de prise de décision et de gestion des politiques publiques qui engagent les acteurs de manière constructive au-delà des organismes publics, des niveaux de gouvernement et/ou des sphères publiques, privées et civiques afin de réaliser un objectif public qui ne pourrait être atteint autrement⁵ ». Au regard des enjeux, il conviendrait même plutôt de viser une gouvernance coopérative plutôt que collaborative, une coopération sociale à part entière pour construire une œuvre commune et non simplement participer à un projet circonscrit dans son objet comme dans le temps⁶.

Bien des expérimentations sont déjà menées, à l'instar du projet de « **Territoire zéro carbone** » de La Rochelle qui a été lauréat du dispositif « Territoire d'innovation » de la troisième vague du Programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2019. Le projet est piloté par un consortium réunissant l'agglomération et la ville de La Rochelle, l'université, Port Atlantique et le Parc bas carbone Atlantech. Visant la neutralité carbone en 2040, le territoire a programmé 70 actions pour un budget de 80 millions d'euros, abondé en plus de l'État par la région Nouvelle-Aquitaine, l'agglomération et la ville, l'Ademe et des partenaires privés. Par exemple, dans le domaine de la réhabilitation énergétique des bâtiments, 45 000 rénovations sont prévues d'ici à 2040, dont 1000 ont été réalisées depuis un an et demi⁷.

Des outils originaux ont été créés. Un comité citoyen, regroupant 30 volontaires tirés au sort, a déjà proposé un programme d'action pour la transition agroécologique et l'alimentation. Le prototype

d'une plateforme de données territoriales en *open data*, dénommée « Terreze », a été présenté en décembre dernier. Autre action phare : la coopérative carbone. Le territoire a créé une société coopérative d'intérêt collectif (Scic), composée d'un sociétariat multi-acteurs (entreprises, banques, collectivités locales, associations, prestataires, organismes de formation et de recherche, personnes soutiens et salariés, citoyens), pour développer la sensibilisation aux enjeux énergie-climat, réaliser des bilans carbone et surtout financer des projets locaux par la vente de crédits carbone. Elle a déjà permis la plantation de 10 000 arbres pour créer un ensemble de mini-forêts appelé la « Forêt Bleue », à Dompierre-sur-Mer.

Au plan politique, la création par la Fondation Jean-Jaurès de son Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales (qui fut le premier de ses observatoires) ainsi que l'ensemble des travaux qu'elle a menés sur le sujet, ou la mise en place conjointe par des territoires et des acteurs des solidarités d'un outil totalement dédié à l'innovation sociale, Solutions solidaires, attestent que notre capacité collective à mieux articuler les apports du local avec les décisions nationales est devenue un enjeu central, encore renforcé par l'accentuation des crises écologiques, démocratiques et sociales.

Outil participatif et de proximité (il est temps d'associer les citoyens aux solutions, et non à un énoncé qui semble ne jamais prendre fin de leurs problèmes), outil d'intelligence collective susceptible de mieux associer les compétences académiques (un lien experts/citoyens qui est aussi un enjeu de réinvention aujourd'hui), outil résilient qui peut donner à chaque sujet la forme et le sensible de ce qui touche au plus près les habitants (et sait ménager une part d'imaginaire dans l'énoncé des questions à traiter), l'expérimentation locale peut nous faire décider plus vite, plus collectivement et plus efficacement face aux défis que nous affrontons aujourd'hui.

Les limites du droit à l'expérimentation

De telles expérimentations mériteraient en effet de se diffuser pour participer à refonder nos politiques nationales, et la méthode pour y parvenir devrait être au cœur de tout débat sur la décentralisation. Dans ce contexte, il ne peut se réduire au marronnier du « millefeuille territorial ». Il importe assez peu de savoir qui des communes ou des intercommunalités ou qui des intercommunalités ou des départements doit l'emporter. Plutôt que d'ouvrir cette boîte de Pandore qui risque d'accroître les rivalités entre acteurs territoriaux, il serait préférable de reconnaître et d'encourager leurs aptitudes à coopérer pour innover et expérimenter.

L'expérimentation locale a été reconnue en France lors la révision constitutionnelle de 2003 sous deux formes :

- l'expérimentation-transfert (article 37-1) dans laquelle une nouvelle compétence est confiée à une collectivité ;
- l'expérimentation-dérogation (article 72-4) dans laquelle les collectivités peuvent inverser la hiérarchie des normes en dérogeant aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences⁸.

Le Conseil d'État a pu établir que s'il y a eu 269 expérimentations jusqu'en 2019 fondées sur l'expérimentation-transfert, seulement 4 expérimentations-dérogations ont été dénombrées (RSA, tarification sociale de l'eau, nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et accès à l'apprentissage avant trente ans)⁹. La loi organique du 19 avril 2021 a permis de simplifier l'expérimentation-dérogation (en supprimant l'autorisation par un décret en Conseil d'État) et de la rapprocher de la différenciation territoriale en lui permettant d'être maintenue à son terme sans nécessairement être généralisée¹⁰.

Mais l'ambition de ces dispositions est restée limitée. La loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration du 21 février 2022 s'est empressée de limiter les nouveaux domaines ouverts à l'expérimentation à quelques mesures techniques, comme la mise à disposition aux régions volontaires des autoroutes, routes ou portions de voie du réseau national, ou la recentralisation de la gestion du RSA normalement dévolue aux départements¹¹.

Si l'expérimentation locale demeure peu investie par les pouvoirs publics, il apparaît en outre qu'elle n'est pas toujours suffisamment prise au sérieux. Ainsi, le RSA en 2009 puis l'accès à l'apprentissage avant trente ans en 2019 ont été généralisés avant même la publication des évaluations définitives. Par ailleurs, comme ont pu le souligner les députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala¹², la qualité des évaluations varie fortement d'une expérimentation à l'autre et la question d'un éventuel besoin d'adaptation locale n'est pas toujours correctement soulevée.

Pour une société d'expérimentation locale

Le rapport de la Cour des comptes propose de « recentrer l'État sur son rôle de stratège, régulateur et partenaire des collectivités territoriales ». Mais cela demande une autre culture politique, très éloignée de notre modèle jacobin. Passer d'une logique verticale et sectorielle à une logique territoriale et de projet serait une petite révolution en France. Cela permettrait de sortir de l'impasse du débat sur la fusion des collectivités ou la redistribution des compétences entre elles pour construire des projets de territoire.

Cette approche renoue avec l'utopie autogestionnaire des années 1970 qui en appelait à une

« société d'expérimentation ». Pierre Rosanvallon écrivait alors : « On ne peut concevoir la société autogestionnaire autrement que comme un vaste processus d'expérimentations dans tous les domaines de la vie économique et de la vie sociale. L'autogestion, c'est la société en chantier¹³ ». Avec l'expérimentation, c'est une nouvelle dialectique entre l'instituant (la contestation, la capacité d'innovation) et l'institué (l'ordre, la norme) qui s'instaure¹⁴. Une autre vision de la décentralisation. C'est un processus jamais achevé, un travail permanent pour recomposer les institutions.

L'expérimentation des Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) ouvre la voie à une autre gouvernance dans laquelle l'État fournit le cadre tout en mobilisant l'initiative et la créativité des territoires. L'article 1^{er} de la loi d'expérimentation précise qu'elle concerne « dix territoires couvrant chacun tout ou partie de la superficie d'une ou plusieurs collectivités territoriales¹⁵ ». Le périmètre des territoires est ainsi incertain, résultat d'un concours d'acteurs qui vise à faire émerger puis tenter de résoudre le problème du chômage de longue durée. La loi crée des outils (en l'occurrence le fonds d'expérimentation, les entreprises à but d'emploi et les comités locaux pour l'emploi), tout en s'appuyant sur la capacité des territoires à construire les solutions.

Ce modèle de gouvernance, reposant sur la fabrique du consensus, pourrait être généralisé pour conduire la transition. Il inscrirait ainsi l'action de l'État dans une nouvelle dialectique local/global où les problèmes globaux (ici la crise écologique) trouveraient leur résolution dans les territoires. L'État pourrait définir des chefs de file aux pouvoirs et aux moyens renforcés pour coconstruire des projets de territoire. Cela impliquerait en particulier de favoriser le recours aux dérogations à travers un dispositif permettant une interprétation souple des normes par les préfets, de mettre en place un fonds de soutien aux expérimentations locales ainsi que des dispositifs d'accompagnement en ingénierie et de mécénat de compétences dans la fonction publique.

Les collectivités locales pourraient être, au côté des administrations centrales, davantage associées au processus d'évaluation, en collaboration étroite avec les universités qui, sur la base du volontariat, semblent les plus à même de produire des évaluations indépendantes et de qualité.

Enfin, il conviendrait de prévoir une « tête de réseau » des expérimentations locales, à la fois lieu de connaissances, d'échanges et de partage sur les expérimentations réussies et en cours, lieu de débat avec la société civile et les citoyens, lieu d'initiative des propositions de modification/dérogation nécessaires et centre de ressources pour l'accompagnement et l'évaluation. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) pourrait devenir pleinement l'interface experte et citoyenne entre les expérimentations locales et la diffusion de leurs acquis et enseignements, *via* la représentation nationale¹⁶. Il serait ainsi une interface unique en son genre entre la capacité d'invention des territoires, la société civile constituée et la représentation

nationale, l'outil d'une démocratie mixte qui associerait pleinement, et dans la durée, les formes représentatives et participatives de notre République en pleine transformation.

Les territoires seraient ainsi à l'avant-garde des « utopies réelles » appelées par Erik Olin Wright, ils mettraient en œuvre « des idéaux utopiques fondés sur les potentialités réelles de l'humanité, des objectifs utopiques accessibles par étapes, des dispositifs institutionnels qui peuvent, en vue d'un changement social, orienter notre responsabilité de construire un monde dont les conditions sont imparfaites¹⁷ ». Et surtout, ils donneraient un débouché concret aux aspirations de nos concitoyens exprimées par exemple à l'occasion de la Convention citoyenne pour le climat.

Recommandations

1. Créer un nouveau modèle de gouvernance qui passerait d'une logique verticale et sectorielle à une logique territoriale et de projet où l'État prendrait appui sur les territoires pour résoudre les crises globales.
2. Définir des chefs de file aux pouvoirs et moyens renforcés pour la coconstruction des projets sur les territoires.
3. Favoriser le recours aux dérogations à travers un dispositif permettant une interprétation souple des normes par les préfets.
4. Mettre en place un fonds de soutien aux expérimentations locales et des dispositifs d'accompagnement en ingénierie et de mécénat de compétences dans la fonction publique.
5. Associer les administrations centrales, les collectivités locales et les universités dans le processus d'évaluation des expérimentations locales.
6. Faire du Conseil économique, social et environnemental (CESE), outil de démocratie mixte, la « tête de réseau » des expérimentations locales.

1. Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2023. La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

2. Ademe, *Transition(s) 2050 : choisir maintenant, agir pour le climat*, novembre 2021.

3. Les travaux sur l'ancrage territorial connaissent un intérêt croissant depuis les années 2000 : « L'organisation territoriale, si elle se rapporte a priori à une proximité géographique peut [...] générer des effets de proximité organisationnelle et/ou institutionnelle (de nature industrielle ou technologique) qui suscitent les interactions et la coopération entre unités situées dans une même proximité géographique » : Jean-Benoît Zimmermann, « Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », *La Revue de l'IREC*, n°47, 2005/1, pp. 21-36.

4. Philippe Bezes et Christine Musselin, « Le *New Public Management* : entre rationalisation et marchandisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet et Pierre Muller (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p.125-152.

5. Kirk Emerson, Tina Nabatchi et Stephen Balogh, « An Integrative Framework for Collaborative Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, n°1, 2012, pp. 1-29.

6. Éloi Laurent, *L'impasse collaborative. Pour une véritable économie de la coopération*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2018.

7. Gérard Blanchard, entretien réalisé par Virginie Valadas, « Neutralité carbone ne veut pas dire décroissance », *Aqui !*, 16 mars 2023.
8. Emmanuel Duru et Nicolas Bouillant, *Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur*, Fondation Jean-Jaurès, 14 février 2018.
9. Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, 2019.
10. 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.
11. Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
12. Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, *Communication de Messieurs Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, députés*, 9 mai 2018.
13. Pierre Ronsanvallon, *L'Âge de l'autogestion ou la politique au poste de commandement*, Paris, Seuil, 1976.
14. René Lourau, *L'instituant contre l'institué*, Paris, Anthropos, 1969.
15. Loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.
16. Nicolas Bouillant et Thierry Germain, *Une République de l'intelligence territoriale grâce à l'expérimentation locale*, Fondation Jean-Jaurès, 13 juillet 2020.
17. Erik Olin Wright, *Utopies réelles*, Paris, La Découverte, 2017.