

Partager le pouvoir local

Contribution proposée par Jo Spiegel,

Maire de Kingersheim
Président de la Communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace
Conseiller général du Haut-Rhin

Faut-il, peut-on, se contenter du monde tel qu'il va, de l'histoire telle qu'elle avance ?

Pour les socialistes, acteurs de la transformation, la réponse est dans la question et s'épanouit non dans l'incantation mais dans les actes. Les actes, ça n'est pas un programme seulement. C'est une pratique, préalablement réfléchi dans le champ métropolitique du sens, des valeurs, et des finalités. Pour une réelle transformation de notre société, qui soit plus juste et plus fraternelle, nous devons réinterroger notre rapport à cette pratique et donc à la question démocratique.

Le diagnostic est fait : notre pacte républicain est miné par une crise moderne et ravageuse de la démocratie. Celle-ci altère d'une part les fondements de la souveraineté populaire et l'exercice personnel de la citoyenneté (la montée en puissance de l'individualisme privé qui s'est substitué à l'universalisme), et d'autre part les outils du gouvernement des hommes et le politique (idéologies, institutions, identités sociales, représentation).

Nous disons « démocratie » comme le disait Tocqueville, en tant que la démocratie a « aussi en charge la construction de la personne humaine ».

Nous disons « démocratie » comme le disait Hannah Arendt, selon laquelle le pouvoir naît en son sein quand les hommes travaillent ensemble et disparaît lorsqu'ils se dispersent.

Nous disons « démocratie » en tant qu'elle impose à chacun de nous de s'astreindre à une discipline vertueuse du « mieux vivre ensemble ».

Et nous affirmons que nous touchons aujourd'hui aux limites de la démocratie de délégation, pourvoyeuse d'assistantat civique comme de complexité absurde dans l'organisation des pouvoirs locaux. Pourtant, quand les grandes organisations politiques comme la nôtre cantonnent leur réflexion politique sur des échelons certes déterminants mais où elles ont peu de prise (sur les terrains mondial et européen par exemple), des femmes et des hommes, dans nos territoires, en région, en province, pendant ce temps, mobilisent autour d'eux, innove, imaginent, travaillent localement à l'avènement de ce « mieux vivre ensemble ».

A la faveur des dernières élections locales, la Gauche, et singulièrement le Parti Socialiste, l'ont emporté massivement dans des villes, petites ou grandes, et dans de nombreux départements. Cet événement fait écho à l'année 2004, au cours de laquelle elle s'était déjà imposée dans la quasi-totalité des conseils régionaux de France.

Un constat s'impose : autant la conquête du pouvoir est difficile pour le Parti Socialiste dans le cadre de scrutins nationaux, autant s'affermir sans cesse, en région, le lien qui le relie aux Français.

Ce lien organique, qui nous oblige, doit prospérer. Mais ça n'est pas suffisant. Il est de notre devoir d'inventer, de proposer et de diffuser une économie renouvelée du fonctionnement local du pouvoir et de l'Agir. Et nombreux sont les responsables qui expérimentent déjà, dans leurs collectivités, une autre façon d'exercer en politique, une autre façon d'exercer le pouvoir.

Les socialistes sont aujourd'hui investis de la responsabilité historique de reconstruire leur projet en partant des habitants, donc du territoire où ils vivent, du territoire qu'ils vivent. Mais il leur faut pour cela tourner délibérément, définitivement, le dos aux mythes révolutionnaires, aux modèles descendants, aux approches dogmatiques, aux habitudes jacobines pour aller refonder un projet de fraternité construit à partir du territoire et avec les Français. Il faudra, aux socialistes qui veulent s'engager, être habités.

Habités par la modestie, en vertu de laquelle on préférera le « pouvoir de » au « pouvoir sur », et la coopération productive aux rapports de force stériles. Car ce que nous faisons ne nous appartient pas.

Habités par une productive perméabilité aux changements. Habités par une vision globale, car il s'agit de penser global pour bien agir local. Habités par une éthique, de conviction, de responsabilité, de discussion. Habités enfin par le courage de parler vrai pour agir juste.

Etre socialiste, c'est s'engager pleinement.

Cette proposition de pistes pour la rénovation s'adresse aux militants comme aux élus, à condition que tous soient déterminés dans leur volonté de changer les choses. Elle s'appuie sur deux piliers essentiels : la réaffirmation de la citoyenneté s'il s'agit du peuple, et la simplification s'il s'agit des institutions.

Pour sortir de la parade et de l'autosatisfaction stérile, il est en effet de la responsabilité du Parti Socialiste, qui nourrit l'utopie d'un monde plus démocratique, plus fraternel et plus juste, d'initier deux révolutions certes douces, mais coperniciennes :

La première touche à l'exercice du pouvoir local.

Ceux qui, localement, sont investis du « pouvoir » par le suffrage universel (direct ou indirect), le savent désormais : dans un monde où la marchandisation, l'individualisme et le corporatisme gagnent chaque jour du terrain, il n'est plus question, lorsqu'on parle de pouvoir, d'un quelconque pouvoir exorbitant sur les âmes, mais bien d'un pouvoir de faire, avec tous, et dans l'intérêt général. Mieux partager le pouvoir local, c'est permettre aux forces de la résistance, aux forces de l'utopie et aux forces de la régulation de se rencontrer, de se croiser et de se féconder. C'est améliorer nos pratiques démocratiques pour mieux vivre ensemble.

La seconde concerne l'organisation du pouvoir local.

Les instances politiques locales, telles qu'elles existent aujourd'hui, ne répondent plus aux enjeux modernes de gouvernance des territoires et des Hommes, et au premier chef au défi civilisationnel du développement durable. Complexité, empilement, cloisonnement, doublons, tout, dans notre « meccano » institutionnel, concourt au gaspillage, à l'inefficacité et à l'exclusion de ceux qui n'en ont pas les codes, et qui de fait, s'excluent également du système délibératif, alors même qu'ils sont souvent déjà exclus du système social. Mieux partager le pouvoir local, c'est repenser de manière urgente les institutions.

Améliorer nos pratiques démocratiques pour mieux vivre ensemble

La démocratie représentative « à l'ancienne » ne parle plus au peuple et il incombe au Parti Socialiste, eu égard à sa tradition de progrès, d'inventer une nouvelle manière de citoyenneté, plus participative, plus impliquante, sans pour autant pervertir les fondements d'un système représentatif indispensable.

Vouloir réduire la démocratie à un bulletin de vote une fois tous les 5 ou 6 ans, c'est fatalement l'exposer à l'échec et à la dérive vers une "démocratie providentielle" qui positionne les uns (les élus) dans la promesse dangereuse et les autres (les habitants) dans l'attente passive. Ce petit jeu du « je te tiens, tu me tiens par la barbichette » qui engluie la République dans la démagogie, cette posture du "y a qu'à, faut qu'on" nourrissent en réalité la vague déferlante de la frustration, de la victimisation et du soupçon désormais généralisé à l'égard de la politique et de ses représentants.

Dans ce contexte, la démocratie de participation doit constituer pour le Parti Socialiste un enjeu de (re)fondation d'une citoyenneté active. Elle répond à l'urgence du « mieux vivre ensemble » : il n'est de démocratie aboutie que dans la fraternité.

Revisiter la relation

Certes, la démocratie, c'est le vote. C'est par lui que l'élu est investi par le peuple du pouvoir de représentation. Et c'est dans le suffrage universel que l'élu puise la légitimité de sa décision. Il n'y a donc lieu de confondre ni les rôles ni les responsabilités. Le garant de notre système représentatif doit rester l'élu qui tient du scrutin universel le fondement de son action. Il a mandat du peuple pour gérer, en son nom, les affaires qui lui ont été confiées. Son rôle est de préserver l'intérêt général qui n'est, en aucun cas, la somme des intérêts particuliers. Qui ne saura pas appliquer cette règle essentielle sombrera dans la prévalence de l'intérêt particulier et par conséquent dans le clientélisme ! Pas la Gauche !

En contrepoint, il nous faut rompre avec cette conception archaïque, encore trop majoritaire parmi les élus, mêmes dans nos rangs, d'un intérêt général qu'ils concentreraient entre leurs seules mains et qu'ils incarneraient tout puissants six années durant. Ils ne se comportent pas en ouvriers du "mieux vivre ensemble" qu'ils se revendiquent, s'ils restent convaincus qu'ils détiennent le monopole de l'intérêt général.

Dès lors, à chaque fois que l'un d'entre eux abdique la pédagogie de la participation, cette participation qui pourrait réduire le fossé qui se creuse, en chacun de nous, entre la part, de plus en plus considérable, que nous accordons à notre intérêt particulier et la part, de plus en plus maigre, que nous donnons au sens du bien commun, il creuse davantage encore le fossé qui sépare les représentants des représentés.

Il ne s'agit plus de travailler seulement « pour » les gens. Il faut travailler « avec » eux.

Il est impératif de substituer le « face-à-face » stérile entre l'élu magicien et l'habitant consommateur pour organiser un « côte-à-côte » fait de responsabilité et de solidarité.

Il nous faut sortir de la logique du « tout ou rien » pour assurer l'échange de vue puis le compromis, qui se nourrit de « plus ou moins ».

Une autre manière de démocratie

Cette démarche ouvre de réelles perspectives, mais elle contraint surtout à imaginer de nouvelles formes de dialogue puisqu'on se situe alors dans le champ de l'éducation à la démocratie, c'est-à-dire dire tout l'inverse du simplisme et de la démagogie. En effet, il n'y a pas de commune mesure entre les règles qui régissent la sphère individuelle et les paramètres spécifiques qui caractérisent la sphère collective.

Travailler au bien commun, c'est entrer dans un monde pluridisciplinaire ; un monde qui exige la prise en compte simultanée des dimensions humaines, environnementales, économiques, sociales, budgétaires et juridiques ; un monde qui ne connaît pas la même échelle de temps (il faut prévoir, planifier, préparer, construire, évaluer).

Le décalage se crée alors entre la demande des citoyens qui s'exprime très souvent dans l'urgence et l'offre politique qui a besoin de termes incompressibles pour se construire et se réaliser. L'habitant qui s'implique doit veiller à s'inscrire dans la durée et dans le travail d'équipe. Ainsi donc, permettre à tous de participer à l'éclosion des projets d'une ville, c'est familiariser chacun avec ce zapping complexe qui va de l'individuel au collectif, du particulier au global et de l'immédiat au long terme.

Là réside toute la complexité de l'animation d'un territoire. Et c'est toute la noblesse du politique que de savoir organiser et favoriser la confrontation de chaque citoyen à la complexité.

Il convient donc d'appuyer les décisions publiques sur une phase de maturation, de concertation et de coproduction avec les habitants. Tout aussi importante que la décision prise, est ce cheminement. C'est en effet dans ce cheminement que se fait l'apprentissage de l'action publique, c'est-à-dire de la complexité, de la durée et de l'altérité. C'est là que s'opèrent les processus de transformation sociale et personnelle.

Cette démarche représente une véritable alternative à la dictature de l'opinion, du "dernier mot" ou du "moi d'abord" qui fleurit sur le terreau de l'ultralibéralisme et de la normalisation des consciences !

C'est sur cette base que la participation des habitants doit être inscrite dans la gestion des projets, en amont.

La pierre angulaire de cette démarche est assurément la mise en œuvre systématique de conseils participatifs qui font travailler ensemble, sur chaque projet, les élus, les citoyens, les techniciens et les partenaires. L'expertise d'usage opérée par les habitants accompagne ainsi avantageusement l'expertise technique des professionnels. Il ne s'agit pas pour l'élu de se défaire de ses responsabilités (au contraire, il veillera à respecter le contrat municipal sur la base duquel il a été élu) ; il ne s'agit plus pour l'habitant de faire entendre la voix exclusive de son intérêt particulier.

Au bout du compte, notre système de démocratie représentative n'est pas fragilisé par la participation des habitants. Au contraire, elle permet d'améliorer la qualité des projets qui sont menés et lorsque le projet local intègre la participation des habitants dans le processus décisionnel, que soit renforcée la représentativité des élus.

La démocratie participative est donc bien autre chose qu'une technique. Elle est un enjeu de transformation de la société. Voilà pourquoi il ne suffit pas de substituer un programme politique à un autre pour prétendre changer les choses ! Et voilà pourquoi, en la matière, « pratiquer le changement », c'est opérer un changement de pratiques.

Repenser les institutions

Les institutions sont faites pour servir. Servir le Peuple. Servir le bien commun. Avant que de mener quelque réflexion que ce soit sur leur évolution, il revient aux socialistes de réaffirmer que nul n'en est propriétaire. Et que ceux d'entre nous qui s'engagent doivent faire preuve de lucidité et de courage pour prendre la distance nécessaire à établir les constats et les diagnostics qui s'imposent.

Quel est-il, cet inévitable constat ? Il y a décidément, dans notre pays, trop d'échelons de décision qui génèrent empilement des mesures, enchevêtrement des compétences, cloisonnement des modes opératoires, organisation verticale. Il n'est pas acceptable que subsistent les doublons institutionnels et financiers, que l'on continue à distribuer les subventions dont on n'a jamais mesuré les véritables effets de levier, que l'on persiste à prendre en charge à plusieurs niveaux de décision ce qui devrait être assumé par un seul.

On continue pourtant. Et on discute vainement d'étages à étages quand on devrait travailler de plain-pied parce que les choses, décidément, sont complexes, interdépendantes et transversales. Pour nos concitoyens, pour les usagers du service public, pour les entrepreneurs, publics ou privés, que de temps et d'argent perdus dans l'exégèse bureaucratique, dans des démarches administratives rendues stériles par la multiplicité des interlocuteurs, que d'égos institutionnels à flatter, tandis qu'ils attendent des réponses mûries, justes et réactives !

Dès lors, il est une seule question qui vaille : quelle est l'architecture institutionnelle qui, tout en maintenant les valeurs et principes inaliénables de la République, rendra les politiques territoriales plus efficaces, plus économes, plus performantes, plus compréhensibles à chacun, plus cohérentes entre elles ?

Quand la facilité voudrait que nous nous masquions derrière les clivages traditionnels partisans, l'obligation morale pour les socialistes, redevables et soucieux de la bonne utilisation des deniers publics, est de s'armer de courage, de prendre la mesure des choses et de susciter un débat sur l'organisation des territoires, sans a priori ni concession, sans préoccupation de ce qu'il nous en coûte.

C'est une obligation morale qui se fait aigue lorsque le pouvoir d'achat est en berne et que ménages, salariés, retraités ont du mal à boucler les fins de mois. A plus forte raison quand les caisses de l'Etat sont vides, les collectivités publiques ont la responsabilité de s'organiser mieux pour dépenser moins. C'est une obligation quand l'Etat, lui-même en grande difficulté financière, se désengage de ses charges au détriment des collectivités locales, sans leur apporter la due compensation.

Changer ? Pourquoi ?

Deux raisons essentielles nous conduisent à revendiquer une organisation différente des processus de décisions.

- La première, c'est l'illisibilité et l'inefficience des politiques publiques : dans une démocratie moderne, il n'est plus acceptable que l'organisation des institutions reste d'une telle opacité et d'une telle incompréhensibilité. Cela est vrai dans la stratégie (par exemple les politiques de déplacement, aujourd'hui dites de mobilité, ou le développement économique...) comme dans l'opérationnel (la mutualisation des moyens, des ressources et des savoir-faire pour la construction de lycées et de collèges...). Et puis, que peuvent bien encore signifier pour le cybercitoyen moderne les arrondissements et sous-préfectures hérités d'un temps où l'on allait à cheval et où l'on guerroyait encore à la baïonnette ?

- La seconde, c'est le systématisme reconductible à l'infini des politiques publiques. Notre modèle actuel se nourrit d'additions (les guichets multiples) et de dépendance (les subventions), quand nous avons, plus que jamais, besoin de débats collatéraux, quand nous avons besoin d'interroger et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, quand nous avons besoin de complémentarité, de synergies, de souplesse.

L'on sait déjà qu'aucun rapport, fut-il l'œuvre décisive d'un éminent conseiller élyséen de la fin du vingtième siècle, aucun règlement définitif, ne pourra changer valablement le cours des choses. Aucune décision de ce type ne peut procéder d'une décision descendante imposée.

C'est à la condition de mettre en œuvre une démarche réfléchie, par étapes, pédagogique, concertée et assumée que l'on pourra envisager une refonte radicale de l'organisation des pouvoirs locaux, qui passera par la simplification de la partition administrative, par la rationalisation de la carte intercommunale et par la suppression progressive d'échelons de décision.

La promesse intercommunale

L'intercommunalité constitue l'espace de décision qui coïncide à proprement parler avec le périmètre du territoire vécu par les gens, là où ils travaillent, se logent, se déplacent, se divertissent. Pour eux, le quotidien, ça n'est ni la commune, souvent trop petite, ni le département, beaucoup trop vaste. C'est l'agglomération, autour d'une grande ville, c'est le bassin de vie dans des zones moins urbanisées.

La démarche intercommunale n'appelle pas un énième niveau administratif de plus, elle organise la coproduction efficace de politiques plus justes. Elle se définit par la coopération, seule vraie promesse de l'action publique, qui outille les élus prêts à sortir des antiques logiques « paroissiales ». Elle est, au fond, aux institutions ce que la démocratie de participation est aux habitants.

C'est dans cet espace de dialogue institutionnel et opérationnel permanent que les valeurs de la République trouvent une nouvelle jeunesse : la liberté des communes, débarrassées de tâches lourdes au profit de l'essentiel, l'égalité des habitants dans l'accès au service public, la fraternité car il faut nouer des liens de cette nature pour travailler ensemble à l'attractivité et au rayonnement solidaire d'un territoire.

C'est là, à ce niveau d'organisation pertinente, que se décline à merveille, dans le cadre du couple commune/intercommunalité, la solidarité territoriale. Car il est une inégalité que les socialistes doivent également combattre, au même titre que toutes les inégalités : c'est l'inégalité territoriale.

L'intercommunalité c'est enfin le lieu par excellence de la politique du développement durable.

Car c'est là que se rencontrent les défis de l'urbanisme et de la politique de la ville, des mobilités, de la création d'emploi, de la protection de l'air et de l'eau et de tant d'autres enjeux qui attendent l'homme du troisième millénaire. C'est là que se forme le terreau qui fertilise concomitamment les questions économique, environnementale et sociale.

Changer ? Comment ?

Ce que nous devons imaginer n'est pas un nouvel acte certes solennel mais inutile de la décentralisation. C'est une remise à plat de l'organisation, osons le terme qui n'appartient à personne, un véritable « Grenelle » des territoires.

Trop déconnectée de la question démocratique, élaborée à partir d'une organisation napoléonienne des institutions locales, la décentralisation a trouvé, malgré les avancées historiques qu'elle a procurées au pays, ses limites.

Les socialistes doivent tourner le dos à une logique descendante et administrative de l'organisation des pouvoirs locaux pour promouvoir une grille de lecture nouvelle, qui partirait des Français, de leur cadre de vie, et des territoires vécus.

L'organisation simplifiée des pouvoirs locaux passe par un double mouvement simultané :

- Un mouvement de régionalisation prenant en compte à la fois les enjeux structurants, les enjeux de contractualisation des territoires et les enjeux de péréquation (ce qui ne peut être assumé au niveau des territoires serait assumé par la seule région).
- Un mouvement de territorialisation poursuivant au plus près du terrain l'œuvre de décentralisation, en confiant aux élus municipaux et intercommunaux, la responsabilité de s'occuper de l'espace de proximité.

Au travers de ces deux mouvements, et grâce à la spécialisation des deux échelons départemental et régional et à l'attribution d'une clause générale de compétence aux communautés intercommunales (territoires de vie organisés), l'espace local deviendrait ainsi le lieu privilégié de l'action globale. Les élus municipaux et communautaires, investis enfin comme les généralistes de l'action publique, disposeraient de la liberté, de l'autonomie et des marges de manœuvre qu'ils revendiquaient depuis longtemps. A eux de construire, sur le périmètre le mieux adapté, les politiques, les équipements et les services publics locaux de qualité attendus par leurs concitoyens.

Par ailleurs, les élus régionaux et départementaux, dont le rôle serait désormais clairement positionné sur des compétences d'intérêt régional et départemental, ne prendraient le relais du territoire que pour assurer une coordination qui leur échoit, ou une péréquation qui leur revient.

Et si en filigrane, se dessine irrémédiablement, ici ou là, l'évaporation progressive, concertée, programmée, et assumée du Conseil général, la suppression de l'échelle décisionnelle départementale ne signifie bien entendu pas la suppression des compétences qui y sont associées, mais leur redistribution progressive à l'échelle la plus pertinente.

L'intercommunalité, en tant qu'espace de coopération, fera vivre la relation horizontale. Son modèle de gouvernance repose sur l'intégration. De par sa nature, elle favorise la substitution des contrats de territoire aux subventions. Car cela nous est consubstantiel : à la subvention, qui assujettit, les socialistes doivent privilégier la mise en œuvre des contrats de territoire, élaborés avec les élus locaux.

Et puis à l'heure où, dans l'intérêt de l'espèce humaine, doivent proliférer les Plans Climat-Energie Territoriaux, il est vital de revisiter notre organisation territoriale et la distribution des compétences qui, dans l'état actuel, ne concourent pas, voire s'opposent, à la réalisation de tels objectifs. Il n'est que de voir comment les pays les plus avancés sur ce sujet présentent une organisation territoriale nettement simplifiée et resserrée par rapport à la nôtre.

Voilà pourquoi les choses doivent s'organiser au niveau des regroupements intercommunaux, à condition bien évidemment qu'ils soient aboutis et pertinents.

L'exhaustivité nous commande enfin de dire que ce scénario doit s'accompagner de réformes indispensables et jamais poussées au bout de leur logique : réforme de la fiscalité locale et réforme des modes d'élection des élus communautaires et régionaux, auxquelles les Socialistes devront s'atteler.

Pour conclure

Cette proposition n'est pas plus théorique qu'elle est dogmatique.

Elle n'est pas théorique car des territoires, ici ou là, réfléchissent à des évolutions semblables, tant dans le champ de l'exercice de la démocratie locale que dans celui des institutions.

Elle n'est pas dogmatique car au lieu de dire ce qu'il faut faire et comment il faut le faire, elle n'a d'autre but que de mettre les hommes et les femmes de bonne volonté en mouvement, leur permettant ce faisant d'éprouver, dans une réflexion collective et créatrice, l'expérience partagée de l'intérêt général.

Faire résistance à la société de la consommation et du repli, c'est précisément travailler, en socialistes, à refonder le vivre ensemble, c'est **s'inventer, dans une démocratie de fraternité sincère, un horizon commun ici et maintenant** ! Et lorsqu'elle est produite par les Hommes, nous avons la conviction que la démocratie a paradoxalement, dans ce cheminement qui mène de l'individu au citoyen, la charge de la construction de la personne humaine.

C'est le choix d'une vraie radicalité. Non pas celle du grand soir mais celle des petits matins faits de doute et d'espoir. Telle est en tout cas notre conception humble et modeste d'une démocratie de fraternité.