

PARTI
SOCIALISTE

POUR UNE DECENTRALISATION AVEC DU SOUFFLE



Contribution thématique proposée par Pascal Gilbert & Olivier Dulucq

Contribution soutenue par Thierry Burlot, Premier fédéral du PS des Côtes d'Armor, Michel Dinet, président socialiste du Conseil Général de Meurthe et Moselle et Eric Andrieu, député européen et premier fédéral du PS de l'Aude

Pour une décentralisation avec du souffle...

Confier la nouvelle phase de décentralisation à une finistérienne pourrait suffire, tant ce pays, parsemé d'éoliennes, est venteux. Marylise Lebranchu, femme, socialiste, ancienne agente de développement, semble avoir le profil idéal pour donner du baume au cœur aux tenants de la citoyenneté, de la démocratie territoriale et du développement local. Ajouter à cela l'Etat présidé par un ancien président d'un conseil général les moins peuplés de France, avec François Hollande, et il n'y a plus de place aux doutes. Pourtant...

Une décentralisation couplée à la modernisation de l'Etat pour la fin de l'année, des annonces, des propositions autocentrées faites par des élus pour des élus, c'est en tous les cas la lecture que nous pouvons faire des contributions notamment de l'Association des Régions de France, et déjà l'inquiétude pointe. La concordance des majorités parlementaires peut incliner à une décentralisation rapide, avec une concertation d'affichage, mais pas réelle.

C'est cette hypothèse qui nous incline à proposer une contribution pour le prochain congrès de notre parti. Passionnés, simples militants du parti, sûrement, mais aussi et surtout militants et militantes de l'action locale, de la proximité, du dialogue et de la construction avec la société civile.

Depuis les premières lois de décentralisation initiées par François Mitterrand et Gaston Deferre, le pays a changé, bougé, évolué. Les partis et les syndicats ont toujours du mal à entraîner l'adhésion collective, mais il est un autre corps intermédiaire qui rassemble : les associations. Elles représentent aujourd'hui près de 10% de l'emploi salarié privé, rassemblent plus de 15 millions de bénévoles, occupent près des $\frac{3}{4}$ de la pagination de la presse régionale, les Français vont même jusqu'à déclarer qu'elles sont le collectif en qui ils font le plus confiance pour lutter contre les crises. C'est peut-être exagéré, mais révélateur.

Les discussions à venir sur la décentralisation ne doivent pas être l'occasion d'un mécano institutionnel et une répartition de compétences qui tient plus de la vente à la découpe que de la mise en œuvre d'une réelle subsidiarité, quitte à perdre la clause de compétence générale. Cela doit être l'occasion de penser dans quel contexte cette décentralisation a lieu, pour qu'elle soit ambitieuse, fondatrice d'un nouveau pacte entre les citoyens et leurs représentants qu'ils soient élus politiques, syndicaux ou associatifs.

C'est le moment, en s'inspirant notamment des travaux de Rosanvallon, non pas de faire passer un acte III de décentralisation, mais de la penser, de voir en quoi elle peut être une modernisation de la démocratie. Penser les problèmes contemporains de la démocratie suppose de refaire un récit collectif, porteur de sens, de refonder l'idée d'égalité philosophiquement et surtout politiquement.

Dans quel contexte, repenser la décentralisation ?

S'il est probable qu'il faille une nouvelle phase de décentralisation, elle est nécessaire mais pas suffisante. Si les résultats électoraux peuvent remplir d'espoirs certains, il ne faut pas mésestimer le contexte qui est, c'est une litote, difficile. Dans le désordre et sans préjuger de la véracité de nos hypothèses, notons toutefois que :

- Le Sénat, suite à son basculement à gauche, a lancé des états généraux de la démocratie locale, par un questionnaire à destination des élus. Etrange conception de la démocratie qui ne serait qu'élective...
- L'opposition entre les girondins et les jacobins a traversé les siècles depuis la Révolution Française. Quelle est réellement la conception de cette majorité conséquente, faut-il entendre les propositions tout métropole des uns ou faut-il se fier à une déclaration d'égalité des territoires ?
- Les budgets de l'Etat sont calamiteux et Jean-Marc Ayrault a déjà repris la maxime de la majorité précédente : « les collectivités devront faire un effort identique à celui de l'Etat sera mis en œuvre sur les concours financiers dès 2013 ». Attention à ne pas tomber dans une attitude de méfiance par rapport aux collectivités.
- La dernière décentralisation, abusivement qualifiée d'Acte II par Jean-Pierre Raffarin, a consisté à du bricolage, des transferts du haut vers le bas, mais les questions de démocratie locale, de fiscalité, de péréquation, d'égalité des territoires sont restées en plan. Est-on absolument sûrs qu'il en sera autrement demain ?
- Les Régions sur la dernière mandature ont été assez timides sur les questions territoriales : des avancées contractuelles, mais un souffle timide, dans l'innovation, l'expérimentation territoriale. Si elles ont respecté les principes de la loi Voynet, pour la démocratie territoriale, elles n'ont guère été au-delà de ses obligations.
- Dernier élément mais central de notre point de vue, une abstention qui continue à croître, des votes protestataires de plus en plus nombreux, dans des territoires notamment où les questions de l'immigration ou de la désindustrialisation ne peuvent servir de paravent.

Les Français ne se déplacent plus que pour les présidentielles et les municipales. Entre les deux, des collectivités, des structures publiques ou parapubliques s'entremêlent, plus qu'elles ne s'entassent. Seuls les diplômés de sciences politiques et les fonctionnaires territoriaux de catégorie A s'y retrouvent, et ce n'est probablement pas pour rien qu'ils sont les plus représentés dans ces strates. IL faudra probablement assumer une clause de compétence générale à trois étages : partagée entre communes et EPCI au bloc local, entre conseils généraux et régionaux au bloc territorial et entre Etat et Europe. Les contraintes budgétaires nous feront accepter cet abandon de la clause de compétence générale que nous refusions politiquement

Parier sur la démocratie et la citoyenneté tient du pari de Pascal. Nous ne sommes pas sûrs que cela rapportera, mais la montée des nationalismes et autres extrémismes, à travers l'Europe, nous montrent fort bien ce qu'il en coûte de ne pas faire ce pari.

Il nous faut partager un diagnostic avec les Français, sur ce que sont, ce que peuvent réellement les territoires. Il nous faut fortement redéfinir le politique. Sarkozy nous a servi de contre-modèle, c'est désormais du passé, quelle est la figure de l' élu que nous dessinons ? Seul ou capitaine d'une équipe, enfermé dans un parti, tel un donjon, ou à l'écoute de tous, aux côtés de ses concitoyens ?

D'abord un diagnostic, ensuite de la proximité, en passant par une redéfinition du politique, pour aller vers de nouveaux contrats avec la société civile, voilà pour nous le menu d'une nouvelle décentralisation.

- **Pour une réelle interrogation sur la désaffection citoyenne pour la politique**
- **Favoriser les dispositifs de citoyenneté active collective, comme antidote à l'individualisme apeuré.**
- **Pour un débat national d'aménagement du territoire en intégrant réellement les 80% du territoire qui ne sont pas gérés par des métropoles.**
- **Pour une DATAR et des SGAR mieux en phase avec la société civile et qui puissent dessiner des scénarii opérationnels**

D'abord un diagnostic...

La France va mal, ce ne sont pas Fitch ou Moddys qui le déterminent à coups de dégradations, ce sont les urnes, ce sont les tensions, les angoisses, les méfiances, les défiances. La France a rejeté le 6 mai le pouvoir d'un seul homme, elle n'est pas pour autant prête à se satisfaire du pouvoir d'un seul parti, fut-il socialiste.

La France va bien, ce sont les pages locales des quotidiens de province qui le démontrent. Il n'y a jamais eu autant d'associations, les Français sont généreux, altruistes, engagés. Des circuits courts, des coopératives, des réseaux sociaux, des collectifs alternatifs se mettent tous les jours en place et partout.

Ces deux visions sont manichéennes et dressent le portrait d'un Français schizophrène. Dans tous les cas, elles incitent à prendre quelques semaines pour mieux comprendre la France et les Français. Nous avons besoin d'un diagnostic partagé. Il ne s'agit pas de demander à tel expert, tel haut fonctionnaire, tel consultant ce que nous sommes. Il ne s'agit pas plus de fournir la solution, la décentralisation, avant d'avoir compris ce qui clochait et ce qui allait. Il n'est pas supportable au XXI^e siècle, informatisé, médiatisé, communicationnel de traiter le Français comme un citoyen occasionnel, lors des consultations électorales. Il y a aujourd'hui des expertises d'usages multiples, foisonnantes, riches qui valent toutes les études parlementaires d'impact.

Jean-Marc Ayrault a certes annoncé une phase de consultation. Mais recevoir les associations d'élus ou se baser sur les résultats d'un questionnaire adressé aux seuls élus par le Sénat, sous couvert d'Etats généraux, est notoirement insuffisant.

Prendre le temps de l'écoute, du diagnostic n'est pas perdre du temps. Intégrer la complexité de la société n'est pas complexifier les problèmes ou retarder les décisions. La société est devenue plurielle, les territoires sont beaucoup plus différents que les études statistiques ne condescendent à le montrer.

La France et surtout la sous-France ont besoin d'être écoutés et entendus. Il n'est pas temps, il y a d'autres urgences et en attendant, ceux qui se mettent en posture, réelle ou démagogique, d'écoute prospèrent. Terra Nova avait arbitrairement enjoint le parti socialiste à faire le pari des classes moyennes. Peut-on être de gauche en s'éloignant ainsi, consciemment ou pas, des classes populaires ? Des collectifs associatifs travaillent cette question, œuvrent tous les jours à réhabiliter l'intervention publique dans tous les quartiers et territoires. C'est à eux qu'il faut donner la parole pour imaginer de quoi la décentralisation pourrait être la nécessité. Donner la parole aux associations n'est pas la refuser aux citoyens. C'est s'assurer que tous ceux qui veulent participer puissent le faire, mais aussi que tous puissent vouloir... participer.

Trente ans après, l'on parle encore des premières lois de décentralisation. Moins de dix ans après, le deuxième acte est déjà oublié. Entre les deux, une décentralisation qui était le fruit d'un long processus, entamé par De Gaulle et Guichard et conclue par Mitterrand et Deferre ou une décentralisation, précipitée, négociée entre un premier ministre, seul décentralisateur de sa majorité et des élus territoriaux, sans aucune méthode.

Il revient au gouvernement de s'inspirer du premier acte. La décentralisation est nécessaire, mais le renouveau démocratique l'est encore plus. La décentralisation peut être le cadre de ce renouveau. Encore faut-il l'oser !

- **Engager une politique volontariste de sensibilisation à l'engagement bénévole, à la citoyenneté active et à l'économie sociale et solidaire**
- **Favoriser l'engagement des 16 millions de bénévoles par des mesures concrètes**
- **Passer d'une démocratie de la consultation à une démocratie de la co-construction, s'assurer d'une implication volontaire de la société civile organisée**

Ensuite de la proximité

La décentralisation la plus sensible pour les citoyens n'est pas la plus lisible. C'est la montée en puissance des intercommunalités depuis 1992. Mais, la montée en puissance des intercommunalités, à fortiori des agglomérations, ressemble aujourd'hui à la construction européenne : des transferts conséquents, une technicisation croissante, un « contrôle » démocratique proche de l'inexistant. Portrait à charge, alors que nous sommes de fervents défenseurs de cette intercommunalité de projet. Mais qui aime bien, châtie bien. Il ne faudrait pas que ces EPCI inventifs connaissent demain le même opprobre que l'Union européenne.

Parier sur la décentralisation, par opposition avec la perspective Raffarin, c'est faire le pari de l'ascendant, de la subsidiarité. En reprenant le titre d'un documentaire, il s'agit de promouvoir des « solutions locales pour un désordre global ». Il ne s'agit pas de verser dans le localisme, mais si l'Etat ne peut pas tout, ce n'est pas une décentralisation descendante qui y remédiera, il est probablement temps de faire le pari du développement local et de la société civile.

Les acteurs sont nombreux, compétents et raisonnables. On les trouve élu, agent de développement, responsable associatif, chef d'entreprise, agriculteur ou militant. Faire le pari de la décentralisation, c'est leur donner les moyens réels d'exercer leurs responsabilités, en leur confiant compétences et moyens. S'il faut décentraliser de structures publiques centrales à structures publiques territoriales, il faut aussi innover et imaginer des transferts de structures publiques au tiers secteur.

Cette structure territoriale forte qu'est l'intercommunalité, celle des villes, l'agglomération voire la métropole, comme celle des champs, la communauté de communes, doit s'appuyer sur une instance de développement. Le gouvernement Jospin, à travers la loi Voynet, avait su innover en inventant les conseils de développement de pays. Il faut aujourd'hui les rendre obligatoires pour toutes les intercommunalités.

Beaucoup de propositions pour confier de plus grandes responsabilités économiques aux Régions, certes. Mais ce n'est voir qu'une économie, celle de l'industrie. Mais qu'en est-il des services, quid de l'économie sociale et solidaire ? Où sont passés les nouveaux services publics ? C'est confronter les besoins et envies des populations aux contraintes budgétaires et territoriales. Cela ne peut se faire d'une préfecture de Région, mais au local, au territorial.

Il nous faut être vigilant sur cette question des services publics ou au public. Si les collectivités suivent la demande, elles ne seront jamais à sa hauteur. Plus que de répondre aux sollicitations individuelles, il serait pertinent de confier aux acteurs qui le souhaitent la responsabilité de coproduire les services collectifs de demain.

Quant à l'économie, même industrielle, les trop rares réussites sont avant tout affaire d'hommes et de femmes et de territoires locaux. Inspirons-nous des systèmes productifs locaux, clusters et autres pôles, plutôt que de penser qu'il suffit de confier une compétence aux Régions pour qu'elles deviennent Länders.

- **Diagnostiques ex-ante régionaux des besoins et moyens d'une décentralisation territoriale, sur la méthodologie des SRADT et CPER**
- **Conseil de développement, inspiré par le cadre de la loi Voynet, auprès de tous les EPCI, en leur confiant de réelles compétences et moyens**
- **Compétence développement économique non industriel aux EPCI**
- **Favoriser l'ingénierie territoriale, quel que soit son statut, privée, publique et associative**
- **Se doter de véritables outils territoriaux de développement de la vie associative**

Il faut aussi par une redéfinition du politique. Nous voulons des élus normaux ! Des élus qui rencontrent les acteurs, qui font remonter des projets, qui, in fine, dans un processus délibératif clair, tranchent, car ils sont les garants de la bonne utilisation des deniers publics. Un élu animateur, facilitateur, nul besoin d'un génie des Carpates. Il est temps aujourd'hui de capitaliser les années d'expériences de démocratie, de participation, de mobilisation, pour refaire société. Ce n'est pas une utopie nationale qui le permettra, mais, plus probablement les nombreuses petites expériences, espérances locales.

Aucune place pour une opposition entre démocraties participative et représentative. Il n'y a pas de développement sans élus, mais ce n'est pas parce qu'il y a des élus, qu'il y a forcément du développement. Il ne faut pas se satisfaire de la défiance/méfiance à l'endroit des élus, mais il ne faut pas non plus la nier. La participation aux dernières élections régionales, cantonales et législatives a été faiblissime, il faut le prendre en compte, ne pas s'en satisfaire et refaire de l'éducation civique, de l'éducation populaire. Les citoyens s'intéresseront à nouveau à la politique quand ils seront sûrs que la politique les prend en compte, s'intéresse réellement à eux.

Le non-cumul n'est pas un gage de modernité, c'est une absolue nécessité. Il n'est plus supportable que des politiques arguent qu'il leur faut cumuler les mandats pour porter ici et là les préoccupations de leurs territoires. Cela dessine une figure de la politique rétrograde : l'homme et désormais la femme providentiel(e), qui ne peut pas travailler en équipe, qui ne sait pas animer un collectif, mais doit porter seul(e) le pouvoir, tous les pouvoirs. Un statut de l'élu facilitera les abandons de postes, mais, politiquement sera difficile à faire passer. Stratégiquement il devra être couplé avec l'élaboration d'un statut du bénévole.

Le scrutin de liste peut être la marque de fabrique des territoires, de la commune à la Région en passant par l'intercommunalité, dès 2014. Pour les départements, des cantons plus en phase avec les découpages des EPCI et une plus forte parité sont nécessaires. Reste à ce que la liste ne soit pas qu'une modalité d'élection, mais aussi une façon d'agir en équipe, un scrutin de liste pour un vrai projet territorial. C'est le seul moyen d'imposer la parité dans les faits, mais aussi le rajeunissement, la diversité. C'est le meilleur remède à une représentation politique trop peu représentative. C'est l'un des moyens de moderniser l'action publique avec des élus enfin représentants des mixités, de genre, mais aussi sociales, culturelles, générationnelles. Si en 2014, nous devons élire dans le même temps conseillers municipaux, communautaires, généraux, régionaux et aussi députés européens, ce sera le moyen le plus efficace de renouveler les élus, tant il sera difficile d'assumer d'être candidats à tous les postes ! Mais la liste ne résoudra pas tout. Combien de conseillers régionaux sont réellement connus de leurs concitoyens, combien de conseils municipaux, généraux, régionaux, sont conduits par des hommes seuls, parfois par des femmes, capitaines qui ne mobilisent pas leurs équipages ? Limiter le nombre de mandats, au-delà du cumul des exécutifs, est aussi l'une des conditions pour permettre la réintroduction du débat politique, de l'échange d'informations au sein des partis. Parce que les femmes et hommes seront plus nombreux à exercer des responsabilités, limitées dans le temps et l'espace, ils éprouveront alors le besoin d'échanger dans une instance qui s'appelle le PS.

Faire passer la décentralisation à marche forcée par une consultation auprès des seuls élus est déjà une maladresse, mais avec des élus qui cumulent mandat national et responsabilités locales, ce serait une faute éthique et politique. L'on comprend bien la volonté de faire disparaître le conseiller territorial. Elle est souhaitable, tant cet élu profilait un professionnel de la politique schizophrène, à mi-temps sur deux assemblées, gérant deux collectivités aux intérêts parfois contradictoires. Cette réforme technique doit-elle forcément entraîner cette marche forcée sur la décentralisation et la modernisation de l'Etat ? Ne serait-il pas plus pertinent de procéder en deux temps ?

- **Fin effectif du cumul des mandats, quelles que soient les tailles des collectivités gérées, avant les prochaines échéances électorales**
- **Statuts de l'élu et du bénévole**
- **Scrutins de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire pour les communes, les intercommunalités et les régions.**
- **Suppression rapide du conseiller territorial et redéfinition du conseiller général**
- **Report de la loi de décentralisation et de modernisation de l'Etat au second semestre 2013**

Pour aller vers de nouveaux contrats avec la société civile

La société civile, les acteurs associatifs, les tenants de l'économie sociale et solidaire, les militants du développement durable, les initiateurs du développement local, ont besoin d'un cadre de travail qui passe par de la reconnaissance de leurs apports, de leurs expertises, de leurs capacités avérées à faire société. C'est, de notre point de vue, ce dont la France a le plus besoin ! La décentralisation n'est qu'un prétexte.

Pour ce faire, il y a besoin d'initiatives comme celles de l'Unadel, de la CPCA, du Collectif des Associations Citoyennes, de Pouvoir d'Agir, d'une plate-forme interassociative qui fasse écho à notre contribution thématique. Sont annoncés, pour les 4 et 5 octobre prochains, des états généraux des territoires, à la Sorbonne. Tout commença là en 1968, nous n'appelons pas de nos vœux de telles manifestations, loin de là, mais que le génie des acteurs soit reconnu, dans ces lieux pleins de génie...

Si la décentralisation était aussi le pari sur l'économie sociale et solidaire ! Cette idée d'alternative à la société salariale permet d'introduire l'économie solidaire. Formalisée par des sociologues et économistes français (Laville, Eme et Roustang, notamment), l'économie solidaire représente des initiatives le plus souvent récentes, partageant les caractéristiques de l'économie sociale et combinant des ressources marchandes, non marchandes (dons et subventions publiques) et non monétaires (bénévolat). Elles comportent une forte dimension politique en tant qu'instrument de citoyenneté et de réponse à de nouveaux besoins.

Il revient au gouvernement, à Benoit Hamon notamment, de demander aux acteurs de l'économie sociale et solidaire de se redéfinir à l'aune des enjeux du XXI^e siècle. C'est, de notre point de vue, la seule alternative, politique et volontaire, tant la voix législative, envisagée par les uns et les autres nous semble illusoire voire dangereuse. A ne pas pouvoir discuter sur le fond, nous confierions aux législateurs le soin de déterminer qui est dans la famille, qui n'en est pas. Ce serait la porte ouverte aux amendements portés par des lobbys divers et variés, plus ou moins bien intentionnés insistant sur la compétitivité, la rentabilité, la gestion des ressources humaines, le bien-fondé des fusions/absorptions, la sénescence des modèles collectifs pour promouvoir des approches plus entrepreneuriales et individuelles. Les paris sont ouverts...

Il revient au gouvernement, à travers cette future décentralisation et au-delà, de parier sur la vie associative. Le monde associatif est une tri-articulation entre les sphères de l'économie, du social et du politique. Cette articulation doit aujourd'hui être (re)pensée dans le creuset territorial. Il est aussi possible d'imaginer des transferts de compétences aux citoyens organisés. Le sport pour tous, la lutte contre les discriminations, les loisirs, le sanitaire et social sont essentiellement portés par des associations. Ne serait-il pas temps que la loi le reconnaisse voire l'institue ?

- **Institutionnaliser le dialogue civil, avec un statut clair**
- **Reconnaître la vie associative comme corps intermédiaire, dans la Constitution**
- **Pour une nouvelle définition de l'économie sociale et solidaire**
- **Consolider les modèles économiques associatifs, en sécurisant notamment les relations contractuelles associations / pouvoirs publics**

Nous soutenons bien évidemment le gouvernement et cette majorité. Pourtant cette contribution thématique nous est parue une nécessité. Certains, dans nos rangs, appellent à une « gauche durable », mais l'on sait que la durée n'appartient pas aux politiques, mais aux électeurs... Nous souhaitons une gauche citoyenne et territoriale. Cela passe par ne pas rater le premier virage : celui de la décentralisation.

Nous savons que tout poussera à être rapides et efficaces. Il revient aux élus de décider, de trancher et à eux seuls, notamment parce qu'ils sont les garants de la bonne utilisation des deniers publics. Mais ont-ils pour autant le monopole de la proposition ? Le suffrage universel est-il ce miracle républicain qui permet de penser que l'élu a raison, toujours et parfois seul ? Simples militants, engagés dans de nombreuses associations et territoires de projets, nous voulons aiguillonner nos pensées.

Il ne s'agit nullement d'inquiéter, mais de faire comprendre que la décentralisation peut être du mécano institutionnel ou un projet de société. Cela se fera entre élus nationaux et locaux entre fonctionnaires d'Etat et fonctionnaires territoriaux et cela ne produira pas beaucoup plus que la décentralisation précédente. Cela se fera avec les citoyens, ce sera peut-être un peu plus long, complexe, mais cela peut « réenchanter le monde ». Il est temps !

Pascal Gilbert et Olivier Dulucq

militants socialistes des Côtes d'Armor et du Finistère

Les propositions à la fin de chaque partie sont sibyllines. Pour autant, c'est important dans ces phases de disette, elles ne coûtent rien, pour l'essentiel, et elles peuvent être financées par redéploiement pour quelques autres. Leur coût est seulement politique.

Elles reposent notamment sur ces travaux :

- la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) dans « Associations, reconnues d'intérêt citoyen depuis 1901 »
- la Ligue de l'Enseignement dans « 50 propositions pour faire société »
- l'Unadel (Union nationale des acteurs et des structures du développement local) dans « Décentralisons autrement – le livre blanc citoyen du développement local et de la décentralisation »

« La pensée est plus qu'un droit, c'est le souffle même de l'homme. »

Victor Hugo