



Contribution de Jean-Marie POUSSEUR

pousseur.jean@numericable.fr

Propositions pour une citoyenneté métropolitaine

Quelles attentes des habitants vis-à-vis de ce grand espace intercommunal qui régit de plus en plus la vie quotidienne de chacun ? Quelles préconisations propres à développer une citoyenneté métropolitaine, une meilleure appropriation de ce qui constitue notre espace de vie et d'intérêts ?

De ces deux questions posées à notre Conseil, la seconde est présentée comme l'objectif sur lequel nous sommes attendus. Il faut donc s'entendre au préalable sur le sens de cette citoyenneté pour laquelle nous, habitants de ce territoire, où que nous vivions et quel que soit notre statut, sommes invités à nous engager. Cette entente préalable est d'autant plus nécessaire que la cité ne se confondant pas avec la ville, les citoyens, membre de la cité, ne se confondent pas avec les habitants.

Habitants usagers

La Métropole assure des services communs : voirie, éclairage public, régie de l'eau, ordures ménagères... et le plus attendu, car au cœur des échanges qui font le commun de la vie urbaine, les transports du même nom. L'habitant métropolitain est à ce titre d'abord un usager de services. Or ce qui caractérise d'abord l'usager, c'est un intérêt individualisé. Quelles sont les lignes à ma disposition ? Le tramway est-il proche de mon domicile ? Suis-je un habitué du Busway ? Les horaires me conviennent-ils ? Ces questions sont celles de tout un chacun et les réponses peuvent être évidemment différentes selon chacun. Elles peuvent même refléter des attentes contradictoires.

À Nantes Métropole, ce jour-là (on est en 2006), la commission *Transports en commun*, réunissant élus et services, débat du projet de transport en site propre Thouaré/Sainte-Luce/Nantes. Problème : le trajet coupe le nouveau quartier Bottière-Chénaie en son centre. Alors double voie en site propre (plus voitures en deux sens, plus pistes cyclables, plus stationnements latéraux, plus trottoirs), créant un no-mans land entre habitations et commerces, et ce au centre du quartier ? Comment croyez-vous qu'ont voté les représentants des futurs usagers de la ligne ? Pour, bien sûr, rien à cirer des quartiers traversés, intérêt d'usager ! Les Lucéens résisteront à leur tour, refusant à juste titre la transformation de leur espace public en *pénétrantes* chères aux usagers (et aux services). L'intérêt général ne peut être l'addition des attentes et des intérêts individuels, tout simplement parce que ceux-ci ne s'additionnent pas. Le nécessaire compromis suppose une volonté partagée, une volonté générale.

Citoyens acteurs

Membre de la volonté générale, acteur d'une souveraineté partagée, telle est l'essence de la citoyenneté qui suppose ce que le texte fondateur de notre république, appelle *le pacte social*, par lequel chacun s'engage à vivre sous une loi commune décidée en commun : "la volonté générale, pour être vraiment telle..., doit partir de tous pour s'appliquer à tous"¹. Nous connaissons concrètement l'acte fondateur de cette volonté partagée dans notre démocratie représentative, c'est le suffrage universel dont chacun, si est respectée l'égalité des citoyens, accepte par avance le résultat majoritaire. Les élus sont dès lors appelés à diriger (c'est-à-dire décider) le devenir de la cité au nom des citoyens qui les ont élus.

Nous rencontrons ici une triple difficulté.

Première difficulté, la participation. Dès lors qu'elle n'est pas celle de tous, elle fait perdre aux élus, non formellement sans doute, mais bien réellement, une part de leur représentativité et à la volonté une part de sa généralité. Véritable problème pour notre démocratie, où malheureusement le vote n'est pas obligatoire.

Deuxième difficulté, propre à la Métropole, la délégation. La Métropole est une Communauté de Communes, par conséquent une communauté au deuxième degré, dont les élus échappent au suffrage direct des citoyens qui la composent et dont la souveraineté doit composer avec celles des Communes.

Troisième difficulté, la représentation. Le problème n'est pas celui de la majorité et de la minorité, règle acceptée de l'élection, mais celui d'un fonctionnement préservant la fonction de médiation de l' élu et de ses procédures de décision, c'est-à-dire maintenant son rapport à son origine (partir de tous) et à sa destination (s'appliquer à tous).

L'objectif est clair : rendre les citoyens acteurs de leur métropole. Comment ?

– **Participer**

Préconiser le vote obligatoire n'est pas de notre ressort. Comment dès lors permettre au maximum des habitants de la Métropole de s'approprier leur nouvelle cité ?

Première condition d'une participation accrue : *l'information*.

Veiller à la bonne diffusion du bimestriel métropolitain en privilégiant la transversalité intercommunale (un autre titre que "Nantes-Métropole", des thématiques clairement appuyées sur les compétences propres, des informations autant que possibles pluri-communales).

Accompagner les Projets par une information localisée à la fois en amont et en aval (dont suivi) de la décision.

Deuxième condition d'une participation accrue : *le débat*.

À organiser sur les grands projets partagés (débat Loire, consultation Périphérique...).

Troisième condition d'une participation accrue : *l'initiative*.

Pour tout projet métropolitain, définir en amont la part d'initiative locale qui sera laissée à sa réalisation.

Susciter des initiatives intercommunales, projets de territoires hors limites administratives tels qu'évoqués pour le PLUM.

¹ J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, II, 2. *Auparavant il avait établi : "Cet acte d'association produit un corps moral et collectif..., lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique... prenait autrefois le nom de cité". Et précise en note : "Le vrai sens de ce mot s'est presque entièrement effacé... : la plupart prennent une ville pour une cité, et un bourgeois pour un citoyen."* id. I,6.

– Conforter l'autonomie politique de notre métropole

Si l'on veut que les citoyens s'approprient la vie métropolitaine, il faut leur permettre d'abord de choisir pour elles-mêmes les orientations qui la concernent et les élus appelés à les mettre en œuvre. À l'évidence devra s'imposer un vote au suffrage direct des élus métropolitains.

Mais quelle autonomie de la Métropole vis-à-vis des Communes ? Laissons de côté pour l'instant le problème de la direction. Si l'on veut que la politique mise en œuvre soit clairement intercommunale, alors elle ne peut être seulement celle des maires en exercice. En revanche, compte tenu de l'autonomie politique des Communes, tant que celle-ci est maintenue, *la conférence des maires*, selon un rythme à fixer, répond correctement au souci d'associer en tant que telles les communes à la politique métropolitaine. Dans le même esprit, on pourrait concevoir sur les thématiques relevant des compétences partagées (urbanisme, sports, travaux...), *une conférence des adjoints* concernés.

– Créer les conditions d'une médiation plus transparente

La difficulté est grande mais la question est simple : si l'on veut que le citoyen s'approprie la politique métropolitaine, comment éviter *a contrario* que les élus s'approprient le pouvoir de représentation et que les services s'approprient les procédures de décision, éloignant d'autant les citoyens du pouvoir et le pouvoir des citoyens ?

Le suffrage direct garantit une meilleure représentation de la citoyenneté métropolitaine, désormais distinguée de la citoyenneté simplement communale, ce qui rapproche la médiation électorale des citoyens. Mais autant cette première étape est symboliquement importante, autant elle risque de ne pas changer grand chose. Car, liste séparée ou non, ce seront les mêmes élus, désignés par les majorités et minorités communales selon les mêmes hiérarchies, que nous retrouverons.

Si l'on veut respecter l'esprit du suffrage direct, alors ne faudrait-il pas refuser le cumul des fonctions électives communales et métropolitaines ?

Premier bénéfice : une représentation plus élargie. Comment douter que notre territoire ne dispose de citoyens en capacité et en désir de participer plus activement à sa construction ? Cette règle du non cumul pourrait devenir nationale, mais rien n'empêche une majorité locale d'en décider pour elle-même².

Deuxième bénéfice : l'élu communal, comme désigné actuellement, a tendance à voir dans son mandat métropolitain un mandat secondaire, accessoire. Il sait qu'il doit voter comme sa majorité, mais ne prend pas vraiment part à la construction des décisions, ce qui, même aux niveaux supérieurs de fonctions électives (vice-présidences), ne peut que renforcer le poids des services et la non-transparence des décisions. Un élu en pleine et unique responsabilité, au contraire, s'investit nécessairement davantage, sollicite plus précisément les services et surtout, pensera d'abord métropole avant de penser commune.

Troisième bénéfice et non des moindres : le non cumul limite la tentation (et dérive maintes fois dénoncée) d'une appropriation par l'élu de son pouvoir de représentation, et encore plus si s'y adjoint la condition d'une limitation du mandat dans le temps. La professionnalisation de la fonction électorale n'est-elle pas la plus sûre manière de détourner les citoyens des droits et devoirs de leur citoyenneté ?

L'objection ne manquera pas d'être formulée. Le non cumul des mandats communaux et métropolitain associé à leur renouvellement plus fréquent, ne risque-t-il pas de projeter à des postes de décision des élus sans expérience, ce qui ne pourrait que renforcer le poids des services, dépositaires de la continuité métropolitaine ?

² La règle devrait évidemment s'appliquer a fortiori pour les fonctions électives départementales et régionales.

Par ailleurs, s'il est légitime que la politique métropolitaine affirme sa spécificité, la Métropole n'est-elle pas d'abord une communauté de Communes et n'est-il pas normal que sa politique soit portée par des élus communaux ? À cette double objection, il y a une réponse simple : ce que le non-cumul interdit dans le même temps, il ne l'interdit pas dans la succession. Être président de la métropole après avoir été maire d'une commune, n'est-ce pas garantir une direction expérimentée ? Cette formulation pourrait s'appliquer tout aussi bien aux vice-présidents ex-adjoints, avec ici aussi une limitation dans le temps. Redonner de la fluidité entre la société civile et le corps politique est indispensable pour qui veut une meilleure appropriation, par les citoyens, de la cité qu'ils forment ensemble sur un territoire.

– **Vouloir la volonté générale**

Bien sûr, il y a les désirs et les attentes des habitants. Bien sûr, c'est l'être commun des habitants de nos communes que la politique métropolitaine est appelée à prendre en charge. La citoyenneté y ajoute simplement la responsabilité. La responsabilité assumée de *faire ensemble* notre cité métropolitaine.

Une citoyenneté mieux partagée, ne faut-il pas commencer par là ?