



## Contribution de Jean-Marie POUSSEUR

pousseur.jean@numericable.fr

### Citoyenneté métropolitaine : "... Pour s'appliquer à tous"

*Jean-Marie Pousseur livre ici le troisième volet de sa réflexion sur la citoyenneté métropolitaine et l'appropriation collective de l'espace intercommunal.*

Dans la célèbre formule du *Contrat Social*, "partir de tous pour s'appliquer à tous", qui caractérise la volonté générale, cœur de toute démocratie citoyenne, nos précédentes contributions se sont attachées à en commenter, puisqu'il faut bien commencer par là, et toujours y revenir quand la gouvernance s'éloigne des citoyens, le "partir de tous".

Mais le "pour s'appliquer à tous" importe tout autant puisqu'il touche à l'exercice de la gouvernance politique dans ce qu'elle a de plus difficile : les finalités qu'elle se donne et les décisions prises pour les concrétiser dans l'espace et le temps de nos territoires.

Il nous faut relever ici un sens précis et limité que le choix du verbe implique. S'appliquer à tous signifie d'abord que tous sont soumis, de droit, aux décisions de la volonté générale. Comme le précise Rousseau, la volonté des *citoyens* réunis en corps politique fait d'eux, en regard des décisions prises, les *sujets* obligés de leur exécution<sup>1</sup>.

Mais ce qui vaut pour la formalité de la Loi, objet premier de la volonté générale, vaut aussi bien pour toute décision prise par l'autorité légitime dans l'exercice de sa gouvernance. A priori, peut-on dire, toute décision politique, à quelque niveau qu'elle soit prise dans le respect des lois de la République, implique directement ou indirectement l'ensemble des citoyens du territoire où elle s'exerce. Mieux, elle revêt une double généralité : non seulement elle affecte l'ensemble des citoyens, mais elle affecte l'ensemble de la vie sociale qu'ils partagent et contribuent à faire exister. L'apprentissage de la décision politique passe par cette double exigence : concerner tous les citoyens (principe d'universalité), concerner l'ensemble de leur

---

<sup>1</sup> "...ses membres) prennent collectivement le nom de *peuple*, et s'appellent en particulier *citoyens*, comme participant à l'autorité souveraine, et *sujets*, comme soumis aux lois" *Du contrat social*, I, 7

existence (principe de globalité). Tous les adjoints municipaux en font directement l'épreuve dans la négociation budgétaire.

Si aucune gouvernance citoyenne, sauf irresponsabilité, n'échappe au principe de généralité sous son double aspect d'universalité et de globalité<sup>2</sup>, il faut en tirer les conséquences, d'autant qu'elles s'imposent avec évidence pour qui interroge la citoyenneté métropolitaine.

## La place du local

L'épine dans le pied de toutes les politiques, et de ceux qui en assument la responsabilité. L'opposition saute aux yeux : quelques uns, et non pas tous ; quelque part, et non partout. Ni universel, ni global. Et pourtant, pour la plupart<sup>3</sup>, c'est encore au local que chacun habite, comme c'est au local que chaque politique s'applique.

Commençons par les riverains. J'ai déjà dit ce que j'en pensais. La plupart du temps, une opposition d'intérêts égoïstes (au sens strict) à des décisions générales. Le plus typique : l'opposition à la construction d'un immeuble collectif. Ouest-France en a illustré un bel exemple au titre de son enquête sur *La politique autrement*. Cela se passe à *La Roche-sur-Yon*. "A l'origine une pétition lancée contre un projet immobilier. Sur ce terrain municipal, les habitants ont implanté une serre collective, construit une ruche et un composteur"<sup>4</sup>. Ici, il y a eu construction et pas seulement opposition. Mais au départ, comme il est facile, n'est-ce pas, d'exiger un espace vert à disposition des riverains au lieu d'un projet immobilier ! Un projet citoyen ?

Qu'en était-il du projet municipal : quelle nécessité financière et pour quel usage ? Quel apport dans l'accueil de nouveaux habitants ? Dans la construction de logements sociaux en cœur de cité, conformément à un engagement du programme local de l'habitat ? Ou bien, cela répondait-il, comme nous l'avions<sup>5</sup>, avec Ronan Dantec, inscrit dans notre PADD<sup>6</sup>, à un plan parcs-et-jardins dont ce quartier devait bénéficier ? Quelle que soit la réponse apportée, une décision politique s'imposait, impliquant des conséquences globales dont le local ne pouvait être le décideur.

L'indispensable cadrage politique peut en revanche anticiper positivement l'application d'un plan global, en ouvrant aux habitants du lieu un champ d'initiatives qui, sans déroger aux principes arrêtés (de sécurité pour les piétons, par exemple) et limites imposées (de gabarit par exemple pour une voie de Bus, de budget pour des aménagements supplémentaires et inventifs d'un espace public) prédispose le local à prendre sa part ouverte dans la construction du projet. Et cela vaut éminemment, nous y reviendrons, pour l'application des décisions métropolitaines aux territoires communaux.

Le local a donc bien une place dans la construction politique de la cité, Commune ou Métropole, où sa limite est aussi sa liberté. Tout, heureusement, n'est pas politique et "citoyen" dans la vie des habitants ! Des initiatives comme les fêtes des voisins, des actions de solidarité et de proximité peuvent bien s'épanouir sans qu'il faille venir les encombrer d'exigences politiques et citoyennes, et c'est très bien ainsi. Et tout autant que les habitants, les communes gardent leur vie propre.

---

<sup>2</sup> Ce que l'on appelle conflit d'intérêt revient toujours à détourner la généralité au profit d'un intérêt particulier ou partiel.

<sup>3</sup> N'ignorons cependant pas les nomades, ceux qui ne sont jamais que de passage, de plus en plus nombreux chez les jeunes et les professionnels (cf. l'intervention de Martin Vanier).

<sup>4</sup> *O.F.* du mercredi 1 juin 2016

<sup>5</sup> L'auteur a été adjoint à l'urbanisme de 2001 à 2008 dans la municipalité de Jean-Marc Ayrault

<sup>6</sup> Un espace vert à au plus 500 m de tout un chacun.

## Démocratie associative et citoyenneté politique

Le droit d'association est inscrit au cœur de toute société démocratique, et ce par une double vertu : la liberté d'opinion qu'il exprime, l'engagement collectif qu'il favorise. Image à s'y méprendre de la citoyenneté que pourtant la vie associative ne porte pas nécessairement, puisque son objet est le plus souvent particulier. A preuve, par une sorte de démonstration *a contrario*, la difficulté à définir le statut des partis politiques, eux clairement porteurs, par leur objet, d'une volonté générale. Et puisqu'il faut les distinguer, quelle place pour la vie associative dans la cité en regard de la gouvernance politique ?

Il nous faut commencer ici par une position de principe. Quelle que soit la cause qu'il défend, l'engagement associatif est particulier. En cela, il n'est pas nécessairement opposé à la généralité d'une volonté politique, par définition la particularité a sa place dans la généralité, mais il n'en assume pas la responsabilité.

*Place au vélo* se bat pour un objet clairement désigné au sein de notre Plan de Déplacement : le reste - piétons, voitures, transport en commun- n'est pas son problème. *Droit au Logement*, sur un plan national, réclame un logement pour tous : comment fait-on ? *C'est votre problème, mesdames et messieurs les politiques*. Si la responsabilité politique est soumise au double principe d'universalité et de globalité, alors il faut reconnaître que le choix associatif se situe d'abord dans la revendication particulière, et non dans la responsabilité générale. En un mot, les associations sont politiquement irresponsables.

La conclusion alors s'impose : quelle place pour la vie associative dans la gouvernance politique ? Réponse : la place que la responsabilité politique, générale, peut lui assigner.

On distinguera alors, l'association de défense d'intérêts privés, qui peut induire un rapport de force, mais qui n'a pas sa place dans la décision publique ; l'association d'usagers, qui occupent une place dans la vie commune, et donc peuvent en être partie prenante, mais toujours à côté des autres parties, aucune ne pouvant prétendre régler la décision par elle-même ; l'association reconnue d'utilité publique, qui, même particulière, a sa place nécessaire dans la décision et l'exécution politique, à titre de collaboration efficace, voire indispensable, comme c'est le cas des associations caritatives, sociales, éducatives et culturelles et à ce titre soutenues par l'argent public.

Au delà de ces fonctionnements globalement bien réglés, il demeure dans la vie associative une source d'initiative collective qui, par sa forme même, préfigure l'engagement citoyen dont la cité politique se voudrait idéalement la réalité vivante, et qui, par son inventivité, bouscule les pratiques collectives bien établies et interroge en retour les choix politiques qui les gouvernent. Décalage précieux, de la vie associative à la vie politique, qui préserve la première et nourrit la seconde. Un appel à aller au delà des pouvoirs établis ?

### Faire avec ?

Il y a une illusion dans l'idée généreuse de co-construction associant tous les habitants ou acteurs dans un projet construit en commun : la volonté générale n'est pas la volonté de tous, l'addition des parties n'est pas le tout ou le global. Mais des Communes à la Métropole, la relation est de généralités à généralité, de globalités à globalité. Pour reprendre ici la formule de Rousseau, les Communes, au sein de la Métropole, doivent-elles se considérer comme autant de sujets soumis aux décisions Métropolitaines ?

Une Commune n'est ni un groupement particulier d'habitants, ni une association de résidents. Par la volonté générale dont elle est à chaque fois l'institution, elle ne peut en principe que co-vouloir les politiques partagées, lesquelles par conséquent, dès lors qu'elles affirment leur généralité (Plan

d'Urbanisme, Plan de Déplacement, Programme de l'Habitat, projets intercommunaux) ne devraient s'appliquer que sur le fondement d'une construction où la part de chaque Commune est sollicitée.

Nous ne sommes donc plus dans le cas précédent d'une application locale d'une politique générale, mais, pour autant que chaque Commune assume et voit respectée sa nécessaire implication dans le projet commun, d'une application globalisée par la participation de toutes. Il n'y a pas ici que distinction formelle ou théorique : le principe accepté de co-construction des projets métropolitains ne va pas sans conséquences pratiques de temps et de méthode d'élaboration.

### **Une leçon de démocratie ?**

Rapporté à la situation métropolitaine, le "s'appliquer à tous" semble inviter à une leçon de démocratie. En ces temps où la représentation politique est mise à mal, n'avons-nous pas, dessiné dans le projet d'une co-construction métropolitaine, l'énoncé de la condition pour que le peuple se soumette volontiers aux décisions des élus qu'il s'est choisis : qu'il se reconnaisse dans ces décisions, c'est-à-dire qu'on lui ait donné la possibilité d'y reconnaître ses décisions. Travailler à cette appropriation collective, n'est-ce pas en politique, comme en d'autres domaines, la voie de la démocratie ?