

une administration pour les citoyens

Il est étonnant que la crise française ait éclaté dans le pays qui a atteint, en 1967, Etats-Unis exclus, le plus haut revenu par habitant des grands pays industriels du monde.

Sans minimiser les inacceptables poches de misère qui subsistent dans notre société, ce n'est donc pas une crise de misère. Et pourtant ce n'est pas non plus une « crise de luxe », à moins que l'esprit ne soit un luxe.

La crise de la France est la crise d'un peuple passant brutalement d'une société encore largement préindustrielle à la dure époque de la compétition internationale ouverte.

Il reste à expliquer pourquoi cette mutation a suscité une crise.

D'abord notre mutation industrielle est plus sensible chez nous que chez nos voisins, parce que nous étions plus qu'eux restés fidèles à un mode d'existence et de pensée où le bonheur individuel était un art individuel, où l'on cultivait les rythmes réguliers, les longs attachements et les simples parlers de la vie paysanne dont notre société restait proche. Le mot « petit » si fréquent dans nos expressions était moins un réflexe de fuite devant les grandes choses qu'un réflexe de sauvegarde de l'échelle humaine.

Malheureusement au « petit » des titres de journaux et des villas de banlieue répondait la petitesse des fermes et des exploitations industrielles. A l'attachement aux habitudes et au sol répondait le

refus de la mobilité des emplois, la crainte des grands équipements, tout un malthusianisme latent. Au prestige de l'humanisme répondait la pénurie de cadres techniques et le terrible surnombre des « littéraires » chez qui a démarré la contestation de la société parce que la loi de l'offre et de la demande ne leur laisse guère d'espoirs professionnels.

Il a fallu le choc de la guerre pour qu'avec le grand slogan du Plan Monnet, « modernisation ou décadence », un premier grand tournant soit pris, accéléré en 1958 par la réforme financière accéléré encore en 1966 par la politique de concentration industrielle.

Un fait est certain, à quelques jours de l'ouverture des frontières dans l'ouest européen, c'est que cette mutation a lieu, aura lieu, et doit avoir lieu. Il faut désormais admettre que la France doit vivre en fonction de ces grandes réalités que sont, dans ce jargon « technocratique » qui est celui des spécialistes mais qui fouaille tant de simples bonheurs humains, l'importance du taux d'expansion et de la formation brute de capital fixe, la nécessité des concentrations et des conversions, la contrainte des chômages frictionnels et des recyclages, l'irruption de la recherche opérationnelle et de l'informatique...

On a trop coutume aujourd'hui de baptiser de technocrates tout simplement ceux qui, administrateurs, financiers, économistes, ingénieurs, savent les techniques nécessaires pour gérer l'économie et l'Etat.

Il peut certes y avoir technocratie au mauvais sens du terme, au sens d'oubli des réalités humaines, si les responsables politiques ne remplissent pas leur rôle, s'ils se coupent des données viscérales de la conscience populaire, et laissent aux techniciens des responsabilités qu'ils n'ont pas à assumer, mais qu'ils assument alors par nécessité en suivant leur logique de techniciens. Mais c'est là un problème d'adaptation de la démocratie et non un procès de la technique.

Il peut aussi y avoir mauvaise technocratie si les citoyens eux-mêmes démissionnent en se référant sur leur famille, sur leur travail ou sur leurs loisirs. Mais le problème ici encore n'est pas de renier, par un romantisme hors du temps, la nécessité de la mutation technique, du rôle des techniciens et de la place des techniciens, mais de créer les cadres politiques et administratifs nouveaux où les citoyens deviennent eux aussi familiers des techniques qui conditionnent l'exercice du pouvoir, les utilisent et en gèrent l'emploi.

Car la rudesse de la mutation économique et sociale française est aggravée par l'impréparation des esprits : elle aurait pu être explicitée, amortie, s'il s'était trouvé des cadres sociaux où s'informer, exposer, prévoir, proposer, participer, afin qu'à ce moment crucial le citoyen ne se sente pas sujet de la technique et orphelin du pouvoir.

Or, et c'est là la seconde et la plus forte raison de notre crise, ces cadres ont fait défaut, car nous avons aussi gardé le cadre administratif et le cadre politique de l'époque pré-industrielle.

Notre démocratie traditionnelle est entrée dans l'ère de la nouvelle technique sans se donner les techniques de la nouvelle démocratie. Et ceci était d'autant plus grave que notre démocratie traditionnelle était elle-même toute imprégnée, tant dans sa vie politique qu'administrative, de toutes les traditions de la France royale, jacobine et impériale, axées sur l'érection d'un grand Etat unitaire et presque militaire. Peut-être d'ailleurs n'était-il pas de trop, pendant longtemps, d'encadrer dans cette administration tatillonne l'anarchique fantaisie et l'imprévisible ardeur qui nous est venue de la Gaule à travers les plus grands poètes et les plus grands soldats, mais au prix de monarches absolus et de quelques révolutions.

Il faut donc adapter les cadres d'exercice de la démocratie.

Le devoir initial d'une démocratie est d'assurer l'information et l'explication. Il ne s'agit pas ici seulement de l'objectivité de l'information, problème déjà souvent discuté à propos de la radio-télévision, mais de l'existence même de l'information factuelle, dans le domaine administratif, économique et politique.

La quasi totalité de la population arrive à l'âge de citoyen sans rien savoir des institutions de l'Etat ni des mécanismes de l'économie, et ce n'est pas les quelques données isolées et généralement approximatives qu'ils glanent ensuite qui comblent cette lacune.

L'instruction civique des écoles et des lycées est la matière toujours sacrifiée, réduite à d'incertains appendices de cours d'histoire. La section économique des lycées est encore en balbutiement. Au niveau supérieur, sauf en droit et dans quelques grandes écoles, l'information sur l'Etat et l'économie est nulle : nulle pour les médecins, pour les scientifiques, pour les littéraires, pour les techniciens. Et même en Droit, davantage d'heures sont consacrées aux arcanes de la procédure pénale ou civile qui exigent, même pour des juristes, l'appel à des spécialistes, qu'à l'organisation fonctionnelle de l'Etat et aux grands services publics auxquels plusieurs fois par jour les citoyens font appel.

Il est grave que les problèmes essentiels de la vie collective paraissent réservés à quelques spécialistes. Il faut organiser les enseignements nécessaires, mais en outre, comme cela a été fait assez largement pour l'extension de la TVA, déverser l'information économique et administrative de masse, sous une forme suffisamment attrayante, par la radio, la télévision, des brochures, des réunions d'information. Seuls les peuples informés sur leur organisation publique et leur vie économique sont des peuples adultes. Non informés, ils vivent de mythes qui les conduisent dans la rue.

L'essence de la démocratie est la prise en charge par les collectivités humaines de leur propre destin. C'est donc la responsabilité, et non pas seulement l'information, qui est une condition d'exercice de la responsabilité, et pas seulement non plus le dialogue, qui est une modalité d'exercice de la responsabilité.

Il faut donc qu'aux divers niveaux d'organisation collective existe la possibilité pour les citoyens de participer à l'exercice des responsabilités.

Or, et c'est là le motif le plus profond de notre crise, il n'y a plus actuellement d'échelons intermédiaires satisfaisants entre les citoyens et l'administration de l'Etat.

Ceci entraîne un sentiment de sujétion des citoyens envers une administration lointaine et anonyme qui est contestée globalement, ce qui constitue un inconvénient politique. Mais il en découle aussi un alourdissement de l'action administrative et parfois une certaine inadéquation aux besoins des citoyens, d'où une déficience administrative.

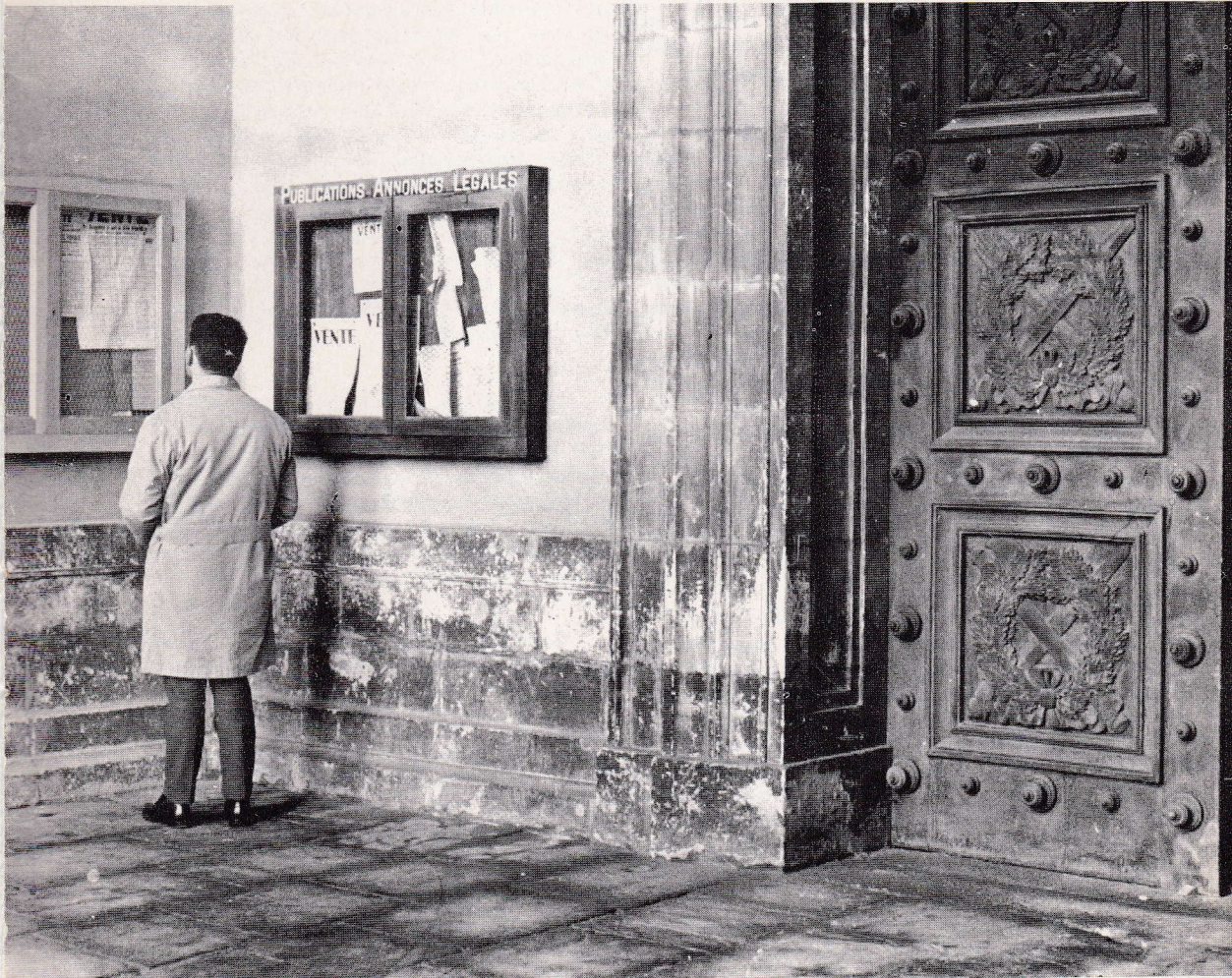
Il faut donc reconstituer aux niveaux convenables des pouvoirs intermédiaires ayant des responsabilités effectives et des ressources propres pour un meilleur fonctionnement de l'administration comme de la démocratie: susciter non seulement un sentiment de participation mais créer des butées à la remontée des contestations, une part d'entre elles devant rester à un niveau d'auto-contestation locale dans des cadres représentatifs institués.

On songe à une participation des citoyens au sein même de leurs activités socio-professionnelles. Et certes, il est nécessaire que dans les écoles, les lycées, les établissements d'enseignement supérieur, outre les enseignants, les parents d'élèves, les élèves des grandes classes et les étudiants, les représentants de la vie professionnelle et donc des débouchés, aient une place délibérative, et cessent d'être des sujets de l'éducation nationale pour devenir des acteurs de ce plus grand des services publics.

De même aussi les hommes qui font vivre les entreprises, y compris les cadres qui de plus en plus les dirigeront en fait, doivent pouvoir faire valoir par la voie représentative ce qui remonte mal au long des filières hiérarchiques. Même dans l'administration, il eut mieux valu faire vivre efficacement les comités techniques paritaires que de voir se multiplier les comités informels qui ne peuvent s'affirmer que par des contestations dures, et qui peuvent contester trop, faute de se sentir d'une façon ou d'une autre responsables.

Mais ces représentations socio-professionnelles ne peuvent que compléter, et jamais remplacer la seule représentation politique: celle issue du suffrage universel.

A cet égard, il y a deux niveaux locaux naturels de vie politique et de vie administrative dans la société actuelle: la communauté géographique rapprochée, collectivités territoriales, urbaines et



rurales, pour les intérêts et les services collectifs de voisinage, et la communauté géographique régionale, pour les intérêts et les services collectifs de développement.

La cellule de base de la démocratie et de l'administration doit être la communauté urbaine ou rurale : la communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants, ou même moins dans des cas d'espèce, la communauté rurale de type suédois ou néerlandais, avec 10.000 habitants en moyenne. Cela n'exclut pas des échelons inférieurs de type « paroissial », au contraire, car les petites communes sont vivantes moralement même si elles n'atteignent pas le seuil nécessaire pour l'implantation d'un échelon d'administration suffisant et les quartiers des grandes villes ont besoin de retrouver le sens de la communauté : le quartier urbain est devenu l'unité de voisinage de la majorité des français, comme la « paroisse » d'autrefois, sans qu'on en ait tiré de conséquences sur le plan de la représentation et de l'administration.

Mais ce seraient les communautés urbaines et rurales qui définirait les compétences des petits échelons de voisinage et les leur délégueraient.

Ces communautés auraient des compétences et des ressources propres élargies. Il n'est pas concevable que l'on prétende décentraliser alors que 90 % des ressources d'investissement des collectivités locales proviennent de l'extérieur (subventions et emprunts) et alors pourtant que ces collectivités sont maîtresses d'ouvrage de la moitié des équipements collectifs de la Nation. Si des subventions demeurent, il faut en globaliser certaines. Il faut reconnaître aussi qu'une programmation très détaillée, n'est pas compatible avec une décentralisation accrue. Les mécanismes de financement et de planification ont été orientés vers une tutelle systématique. Le succès a été médiocre. Orientons donc en sens inverse l'administration locale vers les responsabilités et la confiance. Cela ne réussit pas si mal aux néerlandais, aux allemands ou aux scandinaves...

L'autre niveau naturel est celui de la région. On peut maintenir les 21 régions actuelles sous réserve peut-être de quelques regroupements, car avec un trop petit nombre de régions apparaîtrait le danger de passer d'une décentralisation nécessaire à un fédéralisme inquiétant dont au surplus l'expérience n'a pas prouvé l'efficacité. Quant à un découpage socio-économique régional rationnel, chaque économiste, chaque géographe et chaque sociologue a le sien, généralement plus arbitraire encore que celui qui existe et qui est maintenant implanté.

La région deviendrait une unité territoriale dotée d'une personnalité juridique propre. Elle serait le

niveau normal de décentralisation des compétences de promotion économique et sociale que l'Etat n'estime pas liées à des politiques nationales essentielles et qui excèdent le ressort d'une communauté urbaine ou rurale, dans les domaines de la culture, de l'agriculture, des communications, de la santé, du tourisme. Les attributions de gestion doivent suivre les compétences en matière d'équipements.

La région disposerait de ressources fiscales propres, qui devraient être issues de la fiscalité directe, et pourraient être tout ou partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Un conseil régional élu, de préférence parmi les conseils des communautés urbaines et des communautés rurales, administrerait les compétences régionales ; il pourrait être complété par un comité socio-professionnel.

Le préfet régional serait commissaire du gouvernement auprès de ce conseil et représentant de tous les ministres pour les attributions d'Etat exercées au niveau régional. Les services administratifs au niveau de la région seraient des services de la région ou de l'Etat, mais avec généralement des attributions à la fois étatiques et régionales, comme actuellement au niveau départemental. La région, en tant qu'échelon d'Etat, recevrait les compétences déconcentrées, qui devraient être massives et les fonctionnaires centraux et régionaux de l'Etat seraient rendus interchangeable. En tout cas l'expérience a prouvé que l'on ne peut plus espérer de déconcentration significative au niveau des départements.

Quant à ces derniers, ils pourraient rester une instance de rapprochement au niveau infra-régional des communautés urbaines et rurales dans un conseil départemental, et de gestion des services d'Etat sous l'autorité d'un préfet départemental. C'est en fonction de la dynamique politique et administrative des nouvelles institutions que son avenir se trouverait fixé.

Sous ces termes d'organisation administrative et de droit, il doit y avoir le désir d'un véritable renversement d'optique.

Ni la technique ni l'administration n'ont failli à leur tâche : elles ont été, comme les citoyens, victimes d'un lent processus de déphasage entre les cadres politiques et les cadres administratifs de l'action. Pour que les citoyens adhèrent à leur époque technicienne, qu'ils sentent à nouveau que la chose publique est leur chose, il faut mettre en place les nouveaux cadres techniques de la démocratie, et pour le surplus il faut leur faire confiance.