

LES ELECTIONS REGIONALES DE 2015, UNE OCCASION POUR FAIRE DU NEUF ?

Les élections régionales des 6 et 13 décembre prochains constituant une échéance importante pour la collectivité nationale, le Pacte civique souhaite y apporter sa contribution.

Le présent document a pour but de définir, non pas un « programme » du Pacte civique pour les élections régionales, mais quelques orientations importantes pour favoriser les mutations nécessaires, inciter au renouvellement de la vie politique à l'échelon régional, améliorer l'efficacité du dispositif « collectivités locales » et encourager l'implication citoyenne.

Celles-ci seront évidemment à adapter selon les caractéristiques propres de chaque région.

Mais avant d'avancer recommandations et propositions, il convient de bien prendre en compte le contexte assez particulier de cette fin d'année 2015.

1/ Le contexte politique des élections régionales de 2015

1.1 – Une économie fragile et un chômage chronique

L'exécutif élu en 2012 a fait de la lutte contre le chômage sa priorité, et a mis en œuvre des mesures lourdes (CICE, pacte de responsabilité) pour **améliorer la santé financière des entreprises**.

Malgré ces mesures, malgré un contexte économique relativement favorable (baisse de l'euro face au dollar, pétrole bon marché), **le nombre de demandeurs d'emplois s'accroît inexorablement**, jetant des millions de Français dans la précarité, quand ce n'est pas dans la pauvreté.

1.2 – La montée de l'extrême droite

L'ensemble du continent européen est confronté à une recrudescence de l'angoisse identitaire, qui conduit à la montée de partis **xénophobes**, que les pays soient en crise économique, ou qu'ils ne le soient pas, qu'il y ait ou non du chômage (Autriche, Pays-Bas, Danemark), qu'ils soient ou non adhérents de l'Union européenne (Norvège, Suisse).

En France, après un score très honorable aux présidentielles, le **Front National** a accumulé les succès électoraux. Il est arrivé en tête aux élections européennes, envoyant 24 députés au Parlement de Strasbourg. Il poursuit une politique active d'enracinement local, qui semble porter du fruit (les nouveaux maires FN ont souvent obtenu de bons résultats aux départementales).

L'attitude à observer à son endroit divise les partis « républicains », en particulier à droite.

1.3 - L'Europe mal aimée

Depuis longtemps déjà, l'enthousiasme pro-européen a laissé la place, dans l'opinion française, à **l'indifférence et au sentiment d'impuissance**, face à des institutions jugées complexes, éloignées des citoyens, et **peu efficaces**¹. Les élections européennes de 2014 ont vu se développer un message bien plus

¹ Force est de constater que sur des questions aussi importantes que la crise grecque, la guerre en Ukraine, ou encore l'attitude à tenir vis-à-vis des migrants, l'Union Européenne ne parvient pas à parler d'une seule voix, et encore moins à apporter des solutions satisfaisantes.

radical : le désir, porté par une minorité importante de nos compatriotes, de **mettre fin à la participation de notre pays** à l'aventure européenne.

Les indéniables progrès constatés depuis ces élections (nomination à la tête de la Commission du leader du groupe majoritaire au Parlement, plan Juncker d'investissement) ne parviennent pas à **réconcilier nos citoyens avec les institutions européennes**.

1.4 - La politique a de plus en plus mauvaise presse

La **désaffection** des citoyens à l'égard du monde politique ne cesse de s'amplifier. En témoignent les taux élevés **d'abstention** aux élections (seules les présidentielles, et, dans une moindre mesure, les municipales échappant à cette tendance de fond), mais aussi la recrudescence de sites internet de plus en plus violents vouant les représentants politiques aux gémonies.

Plus grave, la partie **la plus engagée de la jeunesse** (qui globalement, il est important de le rappeler, ne s'engage pas moins que les générations précédentes) se partage entre deux attitudes : **l'hostilité franche**, qui s'accompagne de la recherche de voies nouvelles tournant le dos à toute idée de démocratie représentative, et **l'indifférence**, réduisant le rôle du monde politique à avaliser les transitions mises en œuvre ailleurs.

Dans le meilleur des cas, des **collectifs citoyens** prennent en main les outils politiques en mettant en œuvre des pratiques très participatives comme à Saillans² dans la Drôme, pour les municipales de 2014, ou récemment à Pontault-Combault (Seine et Marne)³.

Nous saluons ces mouvements prometteurs et instructifs, mais la somme d'initiatives locales ne suffira pas à assurer une transition maîtrisée vers un futur meilleur. Elles doivent prendre place dans une politique d'ensemble qui construise les nouvelles régulations du monde de demain. Or, on ne vaincra pas la désaffection citoyenne à l'égard du monde politique sans **une remise en cause profonde de la manière de faire de la politique**, qui concerne autant le comportement des élus et des citoyens que le fonctionnement des partis et leurs rapports avec les citoyens.

1.5 - L'après 11 janvier

L'année 2015 a été marquée par une **activité intense de la société civile et des intellectuels** pour tenter de donner un prolongement aux événements de début d'année. Des **progrès** ont été accomplis dans le partage et la compréhension de notions essentielles telles que la fraternité, la laïcité, le rôle des religions, le dialogue interreligieux, la liberté d'expression, la tolérance. En témoigne, parmi de très nombreuses initiatives, le texte remarquable⁴ diffusé le 5 juin par 7 grandes confédérations syndicales de salariés.

La **fraternité**, malgré plusieurs controverses, apparaît comme la principale source d'inspiration de ce mouvement.

Mais, en dépit d'efforts soutenus et méritoires de certains, ce bouillonnement a **peu mobilisé** une partie importante de la population, la même qui n'avait pas pris part aux manifestations de janvier, notamment les jeunes des zones défavorisées, urbaines ou périphériques.

Le **gouvernement**, après un « sans faute » pendant les événements, après quelques mesures judicieuses mais isolées⁵, n'a pas été capable, jusqu'alors, de **proposer un débouché aux initiatives de la société civile**, par exemple en ouvrant, de manière non partisane, un grand chantier collectif autour de la fraternité, comme le Pacte civique lui a suggéré.

² Voir le rapport 2014 de l'OCQD, page 11

³ Liste [« un coup de jeune pour Pontault »](#)

⁴ « Après le 11 JANVIER 2015 : VIVRE ENSEMBLE, TRAVAILLER ENSEMBLE... Texte commun et engagements partagés des organisations syndicales CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires. »

⁵ Citons notamment la montée en puissance du service civique, et la constitution d'une réserve citoyenne.

1.6 - La réforme territoriale

Les élections régionales de 2015 font suite à une réforme territoriale importante, déclinée en 3 actes :

- ✚ La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014)
- ✚ La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales (janvier 2015)
- ✚ La loi définissant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015.

Ces lois introduisent des changements profonds dans la **nature** des collectivités territoriales (création des métropoles, généralisation des intercommunalités), leur **étendue** (passage de 21 à 13 régions) et leurs **compétences**. Pour mémoire, voici les principales compétences (anciennes ou nouvelles) dévolues à la région :

- ✚ Elle devient chef de file en matière de développement économique, avec notamment l'élaboration du *SRDEII*, schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et en matière de d'aménagement du territoire et de développement durable, avec notamment l'élaboration du *SRADDET*, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
- ✚ Elle a en charge la formation professionnelle et l'apprentissage, la coordination des politiques des acteurs de l'emploi, les lycées (locaux et personnel non enseignant), les transports TER, interurbains et scolaires, les ports fluviaux, la gestion des fonds européens, la protection du patrimoine.
- ✚ Elle partage avec les autres collectivités territoriales les compétences relatives à l'environnement, aux voiries, au tourisme, au sport et à la culture

L'**échelon régional** se trouve en position de « **chef de file** » dans des domaines cruciaux liés à l'activité économique, à une période marquée par des budgets contraints sur lesquels il aura peu de prise.

Les Conseils régionaux élus en décembre 2015 seront donc confrontés à des problèmes inédits, et devront « **inventer** » de nouvelles pratiques et de nouvelles relations avec les autres collectivités (départements, métropoles, intercommunalités).

1.7 - La COP 21

Cet évènement mondial d'une importance considérable pour notre avenir commun se tiendra à Paris, le même mois que les élections régionales. Cette coïncidence ne sera pas sans conséquences sur **l'état d'esprit des citoyens** et la manière dont les **médias** « couvriront » ces élections importantes.

2/ Quelques propositions du Pacte civique

Le contexte politique qui prévaudra aux élections régionales de décembre 2015 n'est donc pas simple : lourd de terribles **menaces** d'un côté, mais offrant, de l'autre, de vraies **opportunités** pour faire progresser notre vie publique.

Il est donc important que les adhérents du Pacte civique, qu'il s'agisse d'élus, d'organisations, de collectifs locaux ou de citoyens, s'emparent de ce sujet et se mobilisent pour apporter leur contribution.

L'esprit, les valeurs, les engagements et les propositions concrètes du Pacte civique visent à mettre en œuvre simultanément et à tous les étages des pratiques de créativité, de sobriété, de justice et de fraternité, indispensables et complémentaires pour faire face aux défis qui sont devant nous.

Il y a plusieurs manières de décliner ces orientations, lors de ces élections :

- ✚ appel à l'adhésion au Pacte civique des différents acteurs et des citoyens ;

- ✚ questionnement et comparaison des programmes en présence, à partir de la grille proposée par le Pacte civique⁶ ;
- ✚ organisation de débats « éthiques » (où les accords et les désaccords sont explicités dans le respect de l'autre) entre les différentes listes sur les programmes en présence, et sur les propositions du Pacte civique ;
- ✚ soutien à des initiatives citoyennes et/ou proposition de nouvelles initiatives, etc.

Mais dans tous les cas, **quatre messages** importants, dont le Pacte civique ne prétend pas détenir l'exclusivité, devront être portés auprès des candidats et des électeurs :

2.1 – Réussir, ensemble, la réforme territoriale

Nous, Pacte civique, sommes assez critiques sur les conditions dans lesquelles les dernières **lois de décentralisation** (création des métropoles, redécoupage des régions, définition et répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales, ...) ont été préparées, débattues, votées et promulguées. Nos observations (qui seront détaillées dans le rapport 2015 de l'OCQD⁷) n'ont pas mis en évidence une **qualité démocratique** exemplaire dans le déroulement de ces processus.

Mais ces critiques passées ne doivent pas empêcher les citoyens et la classe politique, toutes couleurs confondues, **de tout mettre en œuvre pour assurer le succès de ces réformes**, à savoir : un fonctionnement plus efficace, plus harmonieux, plus simple, plus démocratique, plus proche des citoyens et moins coûteux des nouvelles collectivités territoriales. **C'est un engagement fort et clair que nous attendons des candidats aux élections régionales.**

Rien ne serait plus choquant pour les Français que l'apparition de blocages institutionnels ou de doublons liés à des guerres de clans entre baronnies locales, à des oppositions politiciennes électoralistes ou à des luttes d'egos surdimensionnés.

Si des insuffisances sont décelées, des progrès possibles identifiés, qu'ils soient considérés comme les bases de **progrès à venir vers une décentralisation plus efficace et plus démocratique**, et non comme une justification pour multiplier les dysfonctionnements.

Il appartiendra en particulier aux nouveaux Conseils Régionaux de **prendre l'initiative pour organiser la concertation avec les collectivités de leur territoire**, départements, métropoles, intercommunalités, communes ; sur tous les sujets mais prioritairement sur la manière de répartir, partager ou transférer certaines compétences (et donc certaines ressources humaines) : **quels lieux, quelles méthodes et quels calendriers** pour assurer une concertation permanente, efficace et approfondie ?

2.2 – Changer le comportement des élus : sobriété et démocratie

Nous avons suffisamment insisté⁸ sur l'urgence absolue de réconcilier les citoyens avec le monde politique. Il en va de l'avenir de la démocratie en France. On ne peut plus attendre. Nous engageons tous les candidats aux élections régionales à adopter un **comportement moralement irréprochable et conforme à l'intérêt général**, dès le début de leur mandat ; en particulier :

Cumul des mandats :

Pour les parlementaires candidats aux élections régionales, indiquer clairement leur choix, et le mettre en application **dès le début 2016**⁹. Pour nous, il n'y a que 2 choix possibles :

⁶ Document « Guide pour interroger, évaluer, comparer les programmes présentés aux élections régionales 2015 »

⁷ Observatoire Citoyen de la Qualité Démocratique, un groupe projet du Pacte civique

⁸ Voir §1.4 ci-dessus

⁹ Même si l'interdiction du cumul ne prendra effet légalement qu'en 2017. Jouer au chat et à la souris avec ce principe n'est pas digne d'un élu du peuple !

- ✚ Rester parlementaire et **renoncer à toute fonction exécutive** au sein du Conseil Régional, en précisant comment on répartit son temps entre le mandat de parlementaire et la fonction de conseiller régional
- ✚ Se consacrer à la région et **renoncer à son mandat** de parlementaire.

Pour les membres d'exécutifs locaux (maires en particulier), la question est de même nature. Nous avons trop vécu avec une conception clientéliste de l'engagement politique (« *si notre maire est au conseil régional, notre commune en retirera certainement des avantages* »). Les politiques mises en œuvre doivent répondre à **des besoins et des priorités délibérés au niveau régional**, et non pas à des pressions de tel ou tel notable.

- ✚ Les maires élus conseillers régionaux devront donc s'abstenir de participer aux **exécutifs** régionaux, ou **renoncer** à leur mandat de maire.

Cette limitation stricte des cumuls de mandats devrait rendre plus rares les situations de **conflit d'intérêt**, sans pour autant les supprimer définitivement¹⁰. Il importe que ces situations soient clarifiées et que les élus se trouvant dans de telles situations soient écartés des prises de décision concernées par les intérêts en jeu.

Enfin, **l'indispensable renouvellement des élites politiques** ne sera jamais complet sans la définition et l'application d'un **statut de l'élu** permettant à tous les citoyens, quelle que soit leur activité professionnelle, d'accéder à des mandats électifs. Bien sûr, cette réforme n'est pas du ressort des assemblées régionales, mais **nous demandons aux listes candidates un engagement ferme de la soutenir par tous les moyens possibles**, notamment à l'intérieur des partis politiques.

Indemnités, représentations :

Nous souhaitons qu'en début de mandat, chaque conseil régional fasse la lumière complète **sur les indemnités touchées par chacun des conseillers, y compris ceux qui ont une mission exécutive**.

Il faut mettre fin aux délicieuses indemnités de représentation dans certains organismes, ou agences spécialisées (si agréables qu'elles font parfois l'objet d'une compétition acharnée entre conseillers régionaux), ou plus exactement en faire bénéficier **l'ensemble du Conseil Régional**. Après avoir, bien sûr, vérifié la qualité de leur apport et l'adéquation de leur budget aux missions qui leur sont confiées.

A la lumière de l'expérience, il faut aussi que les Conseils Régionaux s'interrogent sur **l'intérêt réel des multiples représentations** (lycées, associations parapubliques, parcs régionaux, etc ...) consommant beaucoup de temps au détriment, en particulier, du **travail en commissions** des conseillers qui lui, influe directement sur la qualité des décisions prises.

Mettre un terme aux clivages partisans artificiels

Bien sûr, une collectivité comme la région doit être gouvernable, et donc dégager une **majorité** qui désignera en son sein un **exécutif** dont la principale mission sera de **mettre en œuvre les décisions votées par l'assemblée régionale**. Mais cela n'implique nullement que **la minorité soit exclue de la réflexion** et du travail préparatoire en amont des décisions, ni que les commissions soient transformées en simples chambres d'information et d'enregistrement, où on ne débat pas pour ne pas fournir des armes à l'opposition.

Une démarche par projets¹¹ pourrait permettre la **participation effective de conseillers d'opposition**, intéressés par tel ou tel projet, à la conception et à la définition de certaines politiques régionales.

Il ne s'agit pas seulement de respecter formellement **les droits de l'opposition** (par exemple, celui de recevoir les documents suffisamment tôt pour pouvoir les étudier). Il faut absolument, et de manière urgente, **redonner vie au débat politique**, au niveau régional comme aux autres niveaux ; cesser de concevoir le débat comme un match dont il s'agit de sortir vainqueur (en particulier devant les médias), respecter « l'adversaire », ne pas caricaturer sa parole, mettre en évidence les convergences, clarifier les divergences, accepter les idées constructives, d'où qu'elles viennent, en un mot, **appliquer totalement l'éthique du débat**.

¹⁰ Subsisteront toujours des situations de conflit d'intérêt liées par exemple à l'activité professionnelle, à l'engagement syndical ou associatif des élus ...

¹¹ Qui suppose évidemment un ré-examen du fonctionnement de l'exécutif régional

2.3 - Aménagement du territoire : mettre en œuvre les valeurs de créativité et de justice

Les dernières lois de décentralisation ont confirmé la prééminence de l'échelon régional en matière de **développement économique et d'aménagement du territoire**.

Cette mission est essentielle, car elle seule peut répondre efficacement à la **fracture territoriale**¹² étudiée depuis quelques années par les géographes, révélée notamment par la carte des disparités de revenus, entre :

- ✚ Les **métropoles** d'une part, attractives pour les investisseurs, bien intégrées dans l'économie mondialisée, bénéficiant de services étendus et accessibles dans tous les domaines (transport, culture, formation ...), faisant souvent l'objet de politiques publiques spécifiques (ZEP, politique de la ville, etc.)
- ✚ Les « **périphéries** » d'autre part, territoires ruraux ou dépendances lointaines des métropoles, subissant de plein fouet la désindustrialisation de l'économie, mal desservies en termes de services publics, enclavées, n'offrant aucune perspective à leur jeunesse, où se généralise un vrai sentiment d'abandon.

Le risque est grand que la création et le développement de métropoles puissantes tende à accentuer cette fracture. L'échelon régional a de plus en plus la **capacité** – et donc l'ardente obligation - de mettre en œuvre une vraie politique **d'égalité des territoires**.

Nous appelons donc les futurs Conseils régionaux à **faire preuve de créativité** :

- ✚ créativité **organisationnelle et méthodologique**, pour traiter de manière **équitable**, des interlocuteurs disposant de moyens complètement inégaux : puissantes métropoles d'un côté, petites ou moyennes intercommunalités de l'autre ; pour encourager, exploiter et valoriser la **créativité des territoires**, en particulier des zones rurales « périphériques » et des quartiers urbains défavorisés ;
- ✚ créativité **administrative**, pour mettre en œuvre, dans tous leurs domaines de compétence (notamment en matière de transport, de création d'emplois, de formation professionnelle, de sport et de culture), des **mécanismes de solidarité** entre les territoires favorisant les plus pauvres d'entre eux.

Œuvrer pour l'égalité des territoires, c'est aussi **animer le débat public sur des projets d'aménagement assurant un meilleur équilibre entre territoires** (favorisant par exemple le désenclavement, l'équipement, et le développement des territoires périphériques les plus défavorisés).

Il s'agit non seulement de **faire émerger des projets** répondant notamment aux besoins des habitants des zones périphériques, mais aussi de faire œuvre de **pédagogie citoyenne** pour que les projets conformes à l'intérêt général **soient acceptés** par la population locale.

Malgré leurs moyens limités en termes financiers, les Conseils Régionaux ont un rôle important à jouer en matière d'ingénierie financière et de **mobilisation de fonds pour l'investissement** (notamment, les fonds structurels européens, les dispositifs prévus par le plan Juncker, etc.). Ces investissements peuvent, dans certaines conditions, constituer une **chance pour l'économie régionale**.

2.4 - Mobiliser les énergies, organiser un grand débat citoyen sur le vivre ensemble et la fraternité

Prolonger l'élan du 11 janvier

Nous ne pouvons pas, **nous ne devons pas laisser passer l'opportunité** que nous offre la mobilisation historique du 11 janvier, de créer un **lien nouveau**, fondé sur des **valeurs partagées**¹³, entre les différents groupes, communautés et classes sociales qui constituent notre société du 21^{ème} siècle. Au Pacte civique, nous sommes convaincus que **l'intervention du monde politique est nécessaire** pour ne pas manquer cette occasion qui ne se représentera sans doute pas avant plusieurs décennies. Ce sera aussi l'occasion, pour les

¹² qui a des répercussions importantes - et inquiétantes - sur le comportement électoral des populations reléguées dans les « périphéries » ; cf. revue Esprit, n° 393 – Mars-avril 2013 – *Tous périurbains !*

¹³ Au premier rang desquelles, la fraternité, valeur « oubliée » de la République

partis et les élus, de **renouer le contact avec des citoyens** de plus en plus perplexes. L'échelon régional n'est pas le plus mal placé pour prendre l'initiative.

Pour faire du neuf, partir sur de bonnes bases

Il est rare qu'une collectivité locale démarre un mandat dans un contexte aussi bouleversé : nouvelles **frontières** géographiques, nouvelles **compétences**, nouveaux **interlocuteurs** locaux (métropoles et intercommunalités). N'est-ce pas l'occasion rêvée pour créer **de nouvelles méthodes de travail, de nouvelles relations avec les citoyens ?**

Organiser un vaste débat citoyen au premier semestre 2016

Le **créneau est étroit** avant que tous les esprits ne soient mobilisés par la préparation de l'élection présidentielle, mais il existe, et il a une **durée de 6 mois** :

6 mois pour que les citoyens de tous âges, de tous bords, de toutes origines, de toutes classes sociales se rencontrent et partagent sur deux thèmes cruciaux :

- ✚ **Quel contenu donner à la fraternité sur nos territoires ?**
- ✚ **Comment impliquer les citoyens dans les choix régionaux ?**

Il est relativement aisé, et habituel, d'organiser ce type de débat avec **les élus, les corps constitués, les partenaires sociaux, les associations**, et il faudra *effectivement le faire*.

Mais comment être sûr que toutes les catégories de citoyens seront touchées ? Comment parvenir à ce que « **Monsieur tout le monde** », ni bac + 5, ni encarté, ni « alternatif », ni militant associatif ou syndical, **exprime son point de vue** ?

Une méthode existe, et a été utilisée avec succès en 2013, lors de la journée citoyenne du DNTE (Débat National sur la Transition Energétique), c'est la **convention de citoyens**¹⁴. Elle consiste à :

- ✚ Constituer, dans chaque territoire, **des panels représentatifs de citoyens tirés au sort**
- ✚ Leur assurer une **formation rapide** pour leur donner les informations indispensables à la compréhension des questions posées et les préparer au débat
- ✚ **Organiser les débats** dans les territoires sur une durée limitée, au même moment
- ✚ **Exploiter et diffuser les résultats** des débats.

Ces résultats seront précieux :

- ✚ **Au niveau national**, pour orienter, inspirer les programmes des élections présidentielles de 2017
- ✚ **Au niveau régional**, pour définir, en début de mandat, des méthodes de travail et de concertation adaptées aux attentes des citoyens.

Voilà une **proposition concrète, applicable, d'un coût compatible** avec les moyens d'un Conseil Régional, sur laquelle nous attendons, de la part des candidats, **des engagements clairs et précis**.

Pacte Civique, 30 septembre 2015

¹⁴ Développée, entre autres, par la Fondation Sciences Citoyennes (<http://sciencescitoyennes.org/tag/conventions-de-citoyens/>)