



la nécessité d'une ambition

Contribution du C2D

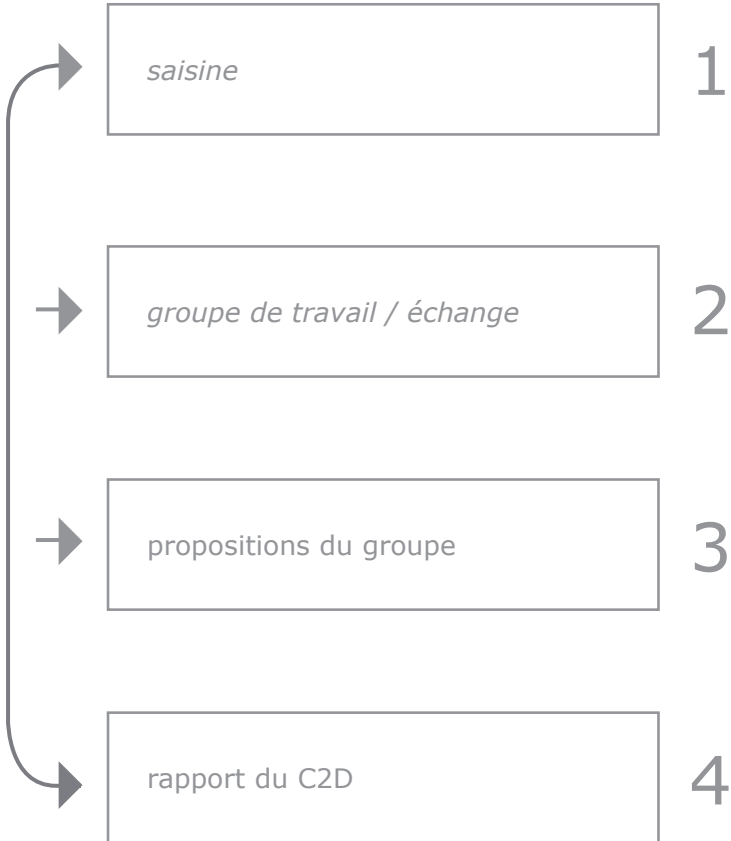
Saisine « charte de la participation »

Programme de travail 2009 :

- ▶ *mode de scrutin et intercommunabilité*
- ▶ *Saisine*



- **Etapes**, *page 9*
- **Préambule**, *page 11*
- **Méthodologie**, *page 12*
- **Propositions**, *page 17*
- **Débats**, *page*
- **Annexes**, *page 33*
 - > *saisine*
 - > *composition du groupe*
 - > *contributions*
 - > *prises de position*
 - > *bibliographie*



› **Fonctionnement du Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise**

Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise (C2D) est une structure de démocratie participative mise en place par la Communauté urbaine de Bordeaux. Il est composé de 160 membres issus de la société civile: acteurs économiques, syndicaux, associatifs, représentants d'organismes publics, citoyens des communes composant La Cub, personnalités qualifiées...Il est présidé par une personnalité indépendante également issue de la société civile.

Le Conseil de développement est saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux afin de s'exprimer sur quatre sujets chaque année. En plus de ces saisines, le Conseil de développement détermine quatre autosaisines, c'est-à-dire quatre sujets de travail arrêtés par les membres eux-mêmes. (étape 1).

Le Conseil de développement s'organise en groupes de travail. Chacun est chargé de l'un des huit sujets du programme annuel (saisines et autosaisines). Le groupe détermine sa méthode de travail et procède à l'ensemble des investigations qu'il juge utile à sa production. Il désigne en son sein un rapporteur. (étape 2).

A l'issue de son travail, le groupe formule des propositions. (étape 3).

Ces propositions sont ensuite discutées avec l'ensemble des membres du Conseil de développement en vue de l'adoption d'un avis du C2D. (étape 4).

► Modalités de travail du groupe mode de scrutin et intercommunalité

Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise a été saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux en vue de donner son avis sur le sujet « Mode de scrutin et intercommunalité ».

Ce sujet constitue l'une des quatre saisines de La Cub pour 2009.

Le Conseil de développement durable a constitué un groupe de travail. Ce groupe se compose de 21 membres. Son rapporteur est Pierre Sadran.

» Composition du groupe

Les membres du groupe de travail sont les suivants :

- Lucien Armellini, citoyen de Carbon-Blanc
- Jean-Baptiste Casenave, office municipal du sport de Pessac
- Richard Coconnier, opérateur culturel
- Philippe Derambure, citoyen de Mérignac
- Catherine Desmons, citoyenne d'Ambès
- Patrick Dufau de la Mothe, membre de Trans'Cub
- Marc Lajugie, président de l'association des centres d'animation de quartier de Bordeaux
- Roland Le Coq, diaconat de Bordeaux
- Roland-Paul Leroy, citoyen de Bruges
- Monique Lestable, Centre d'Accueil d'Information et d'Orientation
- Jean Mazodier, représentant du Conseil de développement du Pays du Bassin d'Arcachon et du Val d'Eyre
- Jean-Pierre Morizot, citoyen de Bordeaux
- Brigitte Nabet, association culturelle israélite de la Gironde

- Kalidou Niang, Confédération Générale du Logement de la Gironde
- Marion Paoletti, maîtresse de conférence en sciences politiques à Bordeaux 4
- Jean Rouet, archevêché de Bordeaux
- Laurent Rouly, citoyen de Talence
- Pierre Sadran, professeur des universités en sciences politiques, directeur honoraire de Sciences Po Bordeaux
- **Anne Sarrelongue, citoyenne de Blanquefort**
- Jean-Claude Savy, citoyen de Floirac
- Jean-Luc Veyssy, éditions du Bord de l'eau

» **Déroulé du travail**

Le groupe de travail a adopté le plan de travail suivant :

- ▶ deux réunions se sont tenues entre les membres du groupe de travail afin d'échanger sur le sujet, fin janvier et début février ;
- ▶ quatre entretiens se sont déroulés avec les élus locaux exerçant ou ayant exercé la présidence de la Communauté urbaine de Bordeaux (*Vincent Feltesse, Alain Juppé, Michel Sainte-Marie et Alain Rousset*) dans le courant du mois de février ;
- ▶ un séminaire de travail est venu compléter les échanges durant le mois de mars. Il a associé des experts et des acteurs publics. Sont venus faire part de leurs expériences et échanger : l'association des Communautés Urbaines de France, l'association des maires des grandes villes de France, l'association des directeurs généraux des communautés de France, un représentant de la ville de Lyon et Hubert Hubrecht, professeur de droit public.
- ▶ une réunion a conclu les travaux et a permis de formuler les propositions du groupe.

A la demande de La Cub et compte tenu du calendrier annoncé de la réforme de l'organisation territoriale, les propositions et échanges du groupe de travail ont fait l'objet d'une présentation lors du Conseil communautaire du 10 avril 2009.

- ▶ les propositions du groupe ont été présentées en plénière le 25 juin 2009.



PROPOSITIONS
du groupe de travail

La nécessité d'une ambition

Ce rapport exprime la **position collégiale du groupe de travail** qui s'est réuni à partir de la fin janvier 2009, et qui n'a donc disposé que de quelques semaines pour élaborer ses propositions. Le groupe tient à remercier les élus qui ont accepté de distraire un peu de leur temps pour être auditionnés ou pour participer au séminaire organisé le 13 mars, ainsi que les experts venus, à cette occasion, lui apporter le fruit de leur réflexion. L'assiduité des membres du groupe ainsi que l'intensité des échanges qui, dans le meilleur climat, y ont eu lieu, témoignent bien de l'intérêt qui s'attache à la question posée. S'interroger sur le mode de désignation des instances de la Communauté urbaine de Bordeaux, c'est se confronter à une difficulté de taille : comment conserver les acquis indiscutables de la construction communautaire en refondant une légitimité démocratique qui ne saurait plus longtemps se satisfaire d'un dispositif vieux de plus de quarante ans ?

Pour justifier de l'ambition que portent ses propositions (III), le groupe souhaite exposer les prémisses de son raisonnement (I) ainsi que les principes sur lesquels il se fonde (II).

► 1. Les prémisses du raisonnement

Trois considérations se sont imposées dans l'esprit de tous les membres du groupe au fur et à mesure des échanges qui nous ont réunis :

- a/ La nécessité d'un changement passant par l'introduction du suffrage universel direct dans la désignation des instances communautaires s'impose désormais comme une évidence.
- b/ Cet objectif doit cependant respecter un fait communal qui n'a rien perdu de son importance.
- c/ Dans le cadre du mandat qui lui a été donné, le Conseil de développement durable de La Cub ne peut se rallier aux propositions émanant du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Balladur.

A. La nécessité d'un changement

S'il est vrai que les Communautés urbaines en général et La Cub en particulier n'ont pas démerité, et que l'élection indirecte de leurs instances ne les disqualifie pas, un consensus s'est vite dégagé pour considérer qu'il était temps de changer de mode de désignation.

B. Plusieurs raisons y poussent fortement :

- 1/ Personne ne niera qu'en un demi-siècle, **la notion d'agglomération** (le fait métropolitain) a pris de plus en plus de consistance ; elle s'impose comme **une réalité sociologique et comme cadre de l'action publique**. Il paraît donc nécessaire de mettre le droit (le dispositif institutionnel) en accord avec la réalité, de mettre de la légitimité démocratique là où il y a du pouvoir, comme il a été fort justement dit lors du séminaire. Ceci est d'autant plus important que de plus en plus de choses se jouent, au niveau européen, au sein de réseaux de villes de grandes dimensions. L'agglomération bordelaise doit se penser elle-même dans ce contexte¹.
- 2/ Il en va de **la légitimité de notre système de gouvernement local** de réconcilier l'intercommunalité avec les principes fondateurs de l'Etat de droit démocratique. Les propositions de l'ACUF le disent clairement : «Les présidents des Communautés urbaines voient de manière favorable l'institution du suffrage universel direct. Le fait que les EPCI lèvent de la fiscalité, gèrent des masses financières significatives – le budget par habitant d'une CU est en moyenne 4 fois celui de la Région, 2 fois celui du Département et l'équivalent des communes membres – et des projets structurants sans que le citoyen ne soit directement associé pose en effet un problème de légitimité»².

¹ Les réactions au rapport Balladur venant de l'AMGVF comme de l'ACUF soulignent la nécessité de penser le fait métropolitain dans l'espace européen, où les villes Françaises restent loin des standards incarnés par exemple par Barcelone (4,8 millions d'habitants), Milan (3,9 millions), Manchester (2,5 millions), ou Francfort (2,5 millions)

² Association des Communautés urbaines de France, Propositions de l'ACUF sur la réforme territoriale, note remise au Comité Balladur.

3) **De nombreux esprits semblent mûrs pour un changement significatif**, comme en témoigne cette prise de position de l'ACUF, et, au plan bordelais, les auditions auxquelles le groupe a pu procéder des «grands élus» exerçant ou ayant exercé la fonction de président de La Cub, ainsi que les interventions de plusieurs élu(e)s lors du séminaire qui s'est tenu le 13 mars. Le rapport du Comité Ballardur, récemment rendu public, conforte cette conviction. L'un de ses points forts concerne sa réflexion sur l'intercommunalité et notamment sur ce qu'il désigne comme des »Métropoles». Or en même temps qu'il fonde ses propositions sur cette conviction³, sa publication et l'écho médiatique qu'elle suscite, en font encore progresser l'idée.

Le sens à donner à ce nécessaire changement est clair. Il doit renforcer la démocratisation de l'institution communautaire, ce qui signifie notamment qu'il doit être orienté vers :

- l'émergence et/ou le renforcement d'une **conscience communautaire**, au travers d'une meilleure perception par le citoyen, des enjeux politiques, économiques et sociaux de l'agglomération, et par les responsables, de l'intérêt communautaire, distinct, (même s'il en est souvent complémentaire) des intérêts des 27 communes membres de La Cub.
- La **capacité donnée au citoyen de se prononcer directement sur les grandes orientations du développement métropolitain**, et de mieux faire connaître ses attentes à ceux qui ont en charge de gérer l'agglomération.
- L'organisation de **l'imputabilité démocratique** des instances de La Cub, c'est-à-dire la possibilité de sanctionner électoralement, positivement ou négativement, leur gestion.

La réalisation de ces objectifs passe nécessairement par l'organisation d'une élection directe, visant à désigner une partie au moins, (à défaut de pouvoir, en l'état actuel, aller plus loin)⁴, des instances communautaires au suffrage universel direct.

³ Le Comité «ne mésestime pas la difficulté de l'exercice, mais il a conscience que les esprits sont davantage prêts qu'on ne le croit à une évolution rapide des structures de l'administration communale», (p. 84 du rapport).

⁴ S'il était envisageable de faire table rase, le groupe de travail aurait volontiers exprimé sa préférence pour la constitution, en lieu et place des 27 communes, d'une seule commune correspondant à une agglomération dont les contours pourraient d'ailleurs, à cette occasion, être redéfinis. Mais cette solution qui aurait le grand mérite de la simplicité et de la clarté ne lui paraît pas réaliste aujourd'hui.

C. Le respect inévitable du fait communal.

Le groupe de travail prend cependant acte de la persistance, d'ailleurs justifiée par ses intérêts et avantages, du fait communal.

Avec des variantes parfois importantes (on trouvera en annexe de ce rapport les contributions écrites de certains groupes ou personnalités) tous les élus auditionnés ont souligné son importance, dans les faits comme dans les mentalités.

Il est par ailleurs utile de relever que le rapport Balladur lui-même, tout en préconisant une évolution vers la supra-communalité, prend acte de la résistance du fait communal, en proposant d'organiser la combinaison d'une intercommunalité de plein exercice et le maintien des communes actuelles via un scrutin unique désignant à la fois, par fléchage, conseillers municipaux et conseillers des «nouvelles communes centres» (ou «Métropoles» pour les grandes agglomérations) :

*«L'architecture de la commune de l'avenir se dessine, à la vérité, assez simplement, dans la mesure où elle consisterait à substituer aux actuelles intercommunalités une collectivité locale de plein exercice, dotée de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière, et au sein de laquelle **les actuelles communes membres continueraient d'exister sous la forme de personnes morales de droit public. (...) Les anciennes communes membres continueraient à être administrées par un conseil élu, présidé par un maire**, et composé d'autant de conseillers municipaux que la loi prévoirait en fonction de la population représentée. (...) Le Comité souhaite que (la future représentation au sein des communes centre) s'inspire le plus qu'il est possible de critères démographiques, sous réserve que chaque commune dispose au sein du conseil municipal de la commune centre, d'un représentant au moins»⁵.*

La conséquence qu'en tire notre groupe de travail, c'est qu'il ne serait, aujourd'hui, pas réaliste de préconiser la substitution pure et simple d'un «Grand Bordeaux» à La Cub composée de ses 27 communes.

⁵ Souligné par le rapporteur du groupe de travail du C2D, p. 83 du rapport Balladur.

Cette substitution, qui aurait le grand avantage de la clarté et de la simplicité (une seule ville-métropole, la transposition de l'élection municipale au niveau de La Cub, avec maintien des communes actuelles sous la forme de mairies d'arrondissement) :

- a) supposerait de revoir le dispositif de l'élection communale, pour améliorer la représentation des oppositions et la démocratie participative dans la Métropole; on ne pourrait se contenter des quasi «conseils de quartier» que deviendraient alors les conseils d'arrondissement,
- b) apparaît donc comme prématurée⁶.

D. L'inadéquation des propositions du rapport Balladur à la problématique du C2D de La Cub

En dépit de l'écho médiatique national qu'il a eu et de sa réception, globalement positive, par les associations d'élus directement concernés, Association des Maires des Grandes Villes (AMGVF), Association des communautés urbains de France (ACUF)⁷, le rapport Balladur ne nous a pas paru fournir la solution appropriée à notre questionnement, et le groupe de travail ne peut se résoudre à en suivre les préconisations.

La raison principale de cette réticence vient de ce que les «Métropoles» au sens du rapport Balladur, sont destinées à absorber les compétences du Département sur le territoire couvert par l'agglomération urbaine.

⁶ Le communiqué de Gérard Collomb, président de l'ACUF, qui fait suite à la présentation du rapport Balladur au Président de la République, se félicite de la reconnaissance du fait urbain et de la volonté de faire des agglomérations des acteurs majeurs de la société française, mais rappelle significativement que : «Dans l'attente du projet de loi, nous exprimons les plus vives réserves quant au risque de minimisation du rôle de la commune au sein des 11 métropoles qui seraient créées, alors que l'on connaît le fort attachement des Français à celle-ci»

⁷ Globalement positif est, comme on le sait, une formule qui ouvre la voie à l'expression des réticences que suscitent tel ou tel aspect de l'objet de l'appréciation. On vient de le voir pour l'ACUF. Quant à l'AMGVF, son communiqué mis en ligne le 6 mars 2009, «approuve les orientations prises en matière d'intercommunalité, mais insiste sur l'idée que «le temps du débat», le «moment de la concertation est venu».

Il est évident que cette proposition est de nature à bouleverser profondément les équilibres institutionnels et politiques en Gironde et sur La Cub, et que cette perspective va bien au-delà du mandat donné à notre groupe : se prononcer sur le mode de scrutin de l'intercommunalité.

Le groupe de travail ne s'est pas estimé fondé à outrepasser son mandat et à se rallier aux préconisations du rapport Balladur. Le groupe a considéré qu'il lui appartenait de raisonner dans le cadre de La Cub actuelle, c'est-à-dire à compétences et à ressources financières constantes, et à périmètre identique. Pour les mêmes raisons, il ne s'est pas autorisé à traiter de tous les aspects du fonctionnement de l'institution communautaire (poids de la technostucture, rapports majorité-opposition, etc).

Mais d'autres considérations expliquent que le groupe ne s'en tienne pas à la «solution Balladur» de la Métropole.

- a/ Il existe une certaine contradiction entre la solution préconisée par le rapport (qui, dans le cas de notre agglomération, conduirait inéluctablement à un Grand Bordeaux), et l'accent mis sur le maintien du fait communal. On peut y voir le résultat conscient ou inconscient, du consensus ambigu qui semble s'être installé dans les esprits sur les analogies avec le système PLM (Paris-Lyon-Marseille). Or il faut rappeler que celui-ci a été conçu pour déconcentrer l'administration municipale dans ces trois grandes villes (mouvement descendant, top-down) On cherche ici à le transposer dans le sens inverse (du bas vers le haut, bottom up), ce qui lui donne une tout autre portée.

- b/ De cette contradiction naît la faiblesse principale (du point de vue partiel et ciblé qui est le nôtre), des préconisations Balladur: maintenir, au moment crucial de l'élection, la confusion entre les enjeux municipaux et les enjeux communautaires. L'électeur choisissant une liste sur laquelle se trouveront deux catégories de futurs conseillers risque de continuer à appréhender les enjeux communautaires au prisme des enjeux municipaux, qui vont filtrer l'expression des choix. Par ailleurs, pourquoi priver l'électeur communautaire de la possibilité (courante dans les Etats fédéraux

par exemple) de distinguer ses choix en fonction du niveau, c'est-à-dire, par exemple, de voter pour une liste de gauche dans sa commune et une liste de droite ou du centre au niveau communautaire, ou inversement?

Pour le groupe de travail, l'essentiel est qu'il existe une élection directe spécifiquement dédiée à l'espace public communautaire.

c/ Le rapport Balladur fait plus ou moins l'impasse sur certaines questions qui nous semblent essentielles. Ainsi le cumul des mandats n'y fait-il l'objet que d'une seule phrase, plus allusive et contrainte que déterminée⁸, alors que le groupe de travail pense, sans déborder du mandat qui est le sien, et donc sans aller au-delà de ce qui touche directement aux modalités de désignation des instances communautaires, qu'il convient de placer cette question au centre des réflexions sur la réforme territoriale. De la même façon, la question de la démocratie participative et des dispositifs spécifiques qu'elle pourrait avoir dans les grandes agglomérations est-elle totalement ignorée du rapport Balladur. Lacune étrange, à moins qu'elle ne soit significative d'un désintérêt qui ne nous paraît pas être à la hauteur des enjeux contemporains de la politique métropolitaine.

d/ Enfin, la solution qu'il préconise n'est pas aussi mûre que le prétend le Rapport, puisque le Président de la République, le 5 mars 2009, déclarait : «Certaines propositions consensuelles doivent être précisées quant à leurs modalités. (...).

Je souhaite que se poursuive la concertation sur l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, **qui pose à mon sens beaucoup de questions**⁹.

Tout ceci explique que le groupe ne considère pas que le Rapport Balladur a trouvé la solution à la question qui lui était soumise.

⁸ «Aux yeux du Comité, il ne fait pas de doute que les mandats exécutifs intercommunaux avaient vocation à entrer dans le champ de la législation applicable au cumul des mandats» (p. 82 du rapport). Conséquence logique et inéluctable de la transformation des métropoles en collectivités locales d'un nouveau genre, cette formulation, et l'usage curieux de l'imparfait qui semble prendre acte de l'existant, admet, comme à regret, que les fonctions exécutives intercommunales puissent être prises en compte, et dès lors, en vertu de l'impossibilité de cumuler deux exécutifs locaux, interdit d'être simultanément maire d'une commune et chef de l'exécutif métropolitain.

⁹ Souligné par l'auteur du présent rapport. Allocution du Président de la République lors de la remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, jeudi 5 mars 2009, site web de l'Élysée.

► 2. Les principes d'une démarche

Le groupe considère que quelques principes simples mais essentiels doivent inspirer ses propositions :

- Opter pour un vrai changement, et donc faire preuve d'une audace raisonnable cherchant à faire émerger une conscience citoyenne d'agglomération, une citoyenneté communautaire.
- Préserver la gouvernabilité du système, tout en améliorant sa représentativité sociale et politique (sans négliger, à la marge, la maîtrise de ses coûts de fonctionnement).
- Prendre en compte la persistance du fait communal.

Une **idée directrice**, simple et claire, permet de tenir ensemble ces différents objectifs : **il faut désormais organiser un débat politique sur les perspectives de l'agglomération, sanctionné par une élection spécifiquement dédiée au enjeux communautaires.**

Autrement dit, il convient **d'organiser distinctement** l'expression citoyenne légitime sur les enjeux municipaux, et l'expression citoyenne tout aussi légitime sur les enjeux d'agglomération.

C'est un choix entre deux logiques : celle du rapport Balladur, appuyée sur une transposition du système PLM, qui va vers la réduction de la commune au rang de simple quartier, et celle du maintien (*peut-être provisoire*) des deux niveaux politiques, qui exige alors que le niveau d'agglomération ait **son élection propre**, base de légitimité démocratique.

La conséquence logique que nous en tirons est le rejet des techniques dites de fléchage, qui mélangent la prise en compte des enjeux par le citoyen (et qui, au surplus, posent un vrai problème de circonscription électorale; serait-ce la commune ou un secteur regroupant plusieurs communes? Si on opte pour la commune, on voit bien quel problème est posé par les petites communes au sein de La Cub.

Comment ne pas, soit les noyer, avec un seul conseiller garanti au sein de l'assemblée communautaire, là où désormais tout se déciderait, soit au contraire les sur-représenter au détriment des grandes? Si on opte pour le secteur, alors le fait communal disparaît presque totalement au moment de l'élection dans les communes regroupées en secteur, et il serait plus clair d'organiser une vraie fusion des communes de La Cub).

- Chacun convient que le fléchage simple (solution préconisée dès 2000 dans le Rapport Mauroy)¹⁰ serait inopérant et sans effet réel, (sauf une amélioration de la parité dans les instances communautaires, ce qui n'est pas négligeable, mais peut être atteint par d'autres voies plus efficaces). Les élus auditionnés se sont montrés d'accord là-dessus.
- Le fléchage de type PLM, préconisé par le rapport Balladur a un inconvénient majeur, déjà évoqué: il ne consacre pas une élection aux enjeux communautaires; l'électeur qui devrait alors se prononcer par un seul vote sur les questions concernant sa commune et sur celles qui engagent La Cub risque de négliger le débat sur les enjeux de l'agglomération pour produire un vote d'appartenance (à telle ou telle formation politique); le paradoxe d'un tel système est qu'il peut provoquer une forte politisation-réflexe alors que l'un des aspects positifs de la gestion passée de La Cub est de sortir (relativement) des dossiers essentiellement techniques de l'affrontement partisan.

¹⁰ Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier ministre. La Documentation Française. Paris, 2001.

3. Les propositions du Groupe de Travail

Le groupe de travail est donc convenu de préconiser un système électoral reposant sur la dissociation de l'élection municipale d'une part et d'une élection communautaire directe d'autre part.

Deux solutions sont ici envisageables¹¹, et le groupe a choisi de les présenter toutes les deux, **sans les hiérarchiser** car il s'est divisé à parts égales sur l'ordre des préférences. Les deux propositions s'inscrivent dans des perspectives différentes, mais elles ont leur propre cohérence, présentent toutes deux plus d'avantages que d'inconvénients, et paraissent donc également acceptables.

A. L'institution d'une double élection pour le conseil de Cub.

Un pourcentage à déterminer du conseil de communauté serait élu au suffrage universel direct dans le cadre de la circonscription communautaire (l'agglomération). Le reste des sièges serait pourvu selon les règles actuelles via les conseils municipaux (avec le correctif, à introduire formellement, du respect obligatoire de la parité).

La proposition présente un avantage correspondant aux principes ayant guidé notre réflexion : saisir le citoyen communautaire, à travers l'élection directe, des enjeux proprement communautaires, tout en maintenant la représentation du fait communal.

Le problème qui se pose est de savoir selon quelle clé de répartition seront attribués les sièges à chacun des deux scrutins. Quels seront les pourcentages respectifs de sièges pourvus au scrutin direct et au scrutin indirect ?

¹¹ Une solution intermédiaire a fait l'objet d'une contribution particulière de l'un des membres du groupe, dont on trouvera le texte en annexe du présent rapport.

Si l'élection au scrutin direct porte sur plus de 50 % des sièges au conseil de Cub, les communes (et notamment les petites) perdent beaucoup de poids et d'influence.

Si au contraire le vote direct détermine moins de 50 % des sièges, le vote communautaire pèse relativement peu et il y a un risque d'une forte abstention à ce scrutin (risque que l'on peut limiter en faisant voter simultanément à ces deux élections distinctes ; mais la simultanéité a elle-même quelques inconvénients du point de vue de la prise de conscience de l'intérêt d'agglomération. Elle pousse au vote d'appartenance, identique pour chaque scrutin. Autrement dit, dans la psychologie de l'électeur, le choix fait à l'un des niveaux risque de déterminer, par une sorte de duplication, le choix portant sur l'autre niveau, au mépris d'une évaluation des enjeux distincts à chaque élection ; cet effet pouvant d'ailleurs s'imaginer dans les deux sens : soit que l'emporte le « stimulus » communal, soit qu'au contraire la prégnance des enjeux communautaires oriente le vote municipal).

Dans ces conditions, il paraît sage de préconiser un partage égal des sièges à pourvoir par les deux modes de scrutin (50 %/50 %). Mais le groupe a pensé opportun d'envisager, à cette occasion, de corriger, pour le scrutin direct au conseil de Cub, ce que beaucoup perçoivent comme un excès de la prime majoritaire municipale (qui en revanche serait maintenue pour l'élection municipale). Pour le scrutin direct, un système plus proche de l'actuel scrutin régional (scrutin proportionnel à correctif majoritaire) que du scrutin municipal (scrutin majoritaire à correctif proportionnel) serait sans doute à retenir.

Reste cependant le problème de savoir quelle majorité au conseil de Cub serait issue de ce système électoral dédoublé. Le risque existe que cette majorité ne soit pas nette ; dans ce cas, le choix de l'exécutif communautaire, dont on sait le caractère déterminant pour la bonne marche de l'institution, pourrait ne pas être arbitré par l'électeur, mais être le résultat de négociations de couloirs, ce qui n'est jamais satisfaisant du point de vue démocratique et peut créer un problème de leadership.

B. La mise en place d'un système présidentiel communautaire

Une solution plus radicale consiste à préconiser l'introduction d'un véritable système présidentiel pour La Cub, c'est-à-dire d'un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs exécutif et délibératif.

D'un côté, il y aurait une élection directe, par tous les électeurs de l'agglomération, d'un exécutif de 15 membres, tirant sa légitimité du suffrage universel direct et pouvant faire campagne sur un programme d'agglomération. D'un autre côté, le conseil de Cub, chargé de voter le budget et de décider de la répartition des moyens, serait élu selon les modalités actuelles, via les conseils municipaux (avec obligation de parité). Le mode de scrutin municipal ne changeant pas, on peut imaginer que, pour l'élection de l'exécutif communautaire, ce soit un scrutin de liste à un seul tour avec prime majoritaire modérée : la liste arrivant en tête dispose de 60% sièges (9 sur 15), et ne participe pas au partage des restes (6 sièges à répartir à la plus forte moyenne entre les listes battues).

Cette solution présente le même avantage que la première : concilier l'organisation d'un vrai débat (politique et technique) sur les grands enjeux de l'agglomération et la représentation équitable des communes au sein du conseil de Cub. Mais cet avantage est ici majoré par une distinction plus claire des enjeux respectifs des deux élections. Celle-ci ouvre en particulier la possibilité pour l'électeur de produire un « choix rationnel », c'est-à-dire de choisir éventuellement, en toute clarté et cohérence, des options et des équipes différentes pour sa commune et pour La Cub.

L'équilibre des pouvoirs est respecté : face à un exécutif communautaire doté d'une forte légitimité démocratique, des maires également forts de leur propre légitimité pas moins démocratique (et notamment le maire de la ville-centre). Dans ce schéma, la représentation des communes peut rester ce qu'elle est aujourd'hui, c'est-à-dire que chacune d'entre elles peut disposer d'une représentation au sein du conseil de Cub.

L'inconvénient de ce système tient dans le risque de conflit et donc de blocage de l'institution communautaire en cas de désaccord entre l'exécutif et le conseil. En vertu de la séparation des pouvoirs exécutif et délibératif, celui-ci ne pourrait destituer celui-là, qui ne pourrait pas davantage dissoudre l'assemblée. C'est pourquoi il faut prévoir la possibilité pour l'exécutif de demander une seconde délibération en cas de refus initial du conseil sur certaines délibérations importantes, dont bien entendu le budget. En cas de refus réitéré, l'exécutif communautaire aurait la possibilité de démissionner afin de faire trancher le conflit par l'électorat de l'agglomération, ou encore - dans l'hypothèse où serait retenue la proposition énoncée ci-après de reconnaître à La Cub la qualité de collectivité territoriale -, de soumettre au référendum local de l'article 72-1 de la Constitution, le projet de délibération faisant l'objet du conflit¹². La contrepartie de la soumission à la même procédure, par une majorité qualifiée du conseil de Cub, d'un projet de décision relevant de l'exécutif peut d'ailleurs être imaginée.

- En complément logique et nécessaire de chacun de ces dispositifs, le groupe de travail propose également de retenir des propositions transversales s'articulant à l'une ou à l'autre des solutions présentées.
- **La reconnaissance de la qualité de collectivité territoriale à La Cub** qui deviendrait ainsi une sorte de collectivité fédérative des collectivités communales la composant. Le Rapport Balladur fait longuement la démonstration selon laquelle la qualité de collectivité territoriale ne va pas forcément de pair avec la clause de compétence générale. Si on le suit sur ce point, la transformation des communautés urbaines en collectivités territoriales pourrait se faire sans changer la répartition des compétences entre les communes et la communauté. Et cet alignement statutaire, simple à réaliser, viendrait résoudre nombre de difficultés tenant à l'actuel statut d'EPIC.

¹² Cf l'alinéa 2 de l'article 72-1 de la Constitution: «Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité».

- Il en va notamment ainsi de la question du **cumul des mandats**. Le groupe de travail, qui pense que les fonctions exécutives de La Cub doivent être exclusives, préconise **l'interdiction de cumuler le mandat de maire ou de conseiller communautaire et celui de membre de l'exécutif** communautaire. Reconnaître aux Communautés urbaines le statut de collectivité territoriale les placerait automatiquement sous le coup de la législation réglementant le cumul et interdisant le cumul de deux mandats exécutifs locaux.
- Sachant qu'il ne peut à cet égard que formuler un vœu, sur une question sensible relevant de la compétence du législateur, le groupe de travail n'en tient pas moins à exprimer son souhait unanime de **l'extension du droit de suffrage** à tout habitant résidant dans La Cub et y acquittant des impôts.
- Il propose enfin de **perfectionner la place et le rôle du Conseil de Développement Durable de La Cub**, en assortissant son pouvoir d'avis d'un véritable pouvoir de proposition, et en repensant les modalités de désignation de ses membres. Il pense que cette question pourrait utilement faire l'objet d'une auto-saisine à venir.

Conclusion :

Le groupe de travail serait favorable à ce que ses propositions, inscrites dans l'une ou l'autre des solutions esquissées, puissent faire l'objet d'une demande d'expérimentation par La Cub.

Le principe de l'expérimentation, inscrit dans la Constitution depuis l'acte 2 de la décentralisation (loi constitutionnelle du 28 mars 2003) est de mieux en mieux perçu, comme en témoigne encore la manière dont le rapport Balladur l'évoque. Cependant, le groupe de travail ne peut ignorer la difficulté juridique que pose la formulation de l'article 72 de la Constitution, qui limite à l'«exercice de leurs compétences» le droit à expérimentation ouvert aux collectivités territoriales ou leurs groupements¹³.

¹³ Quatrième alinéa de l'article 72 : «Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.»

Dans l'état actuel du droit, la jurisprudence risque de ne pas autoriser une expérimentation propre à La Cub pour un objet relevant du droit électoral et non de l'exercice des compétences des collectivités ou de leurs groupements.

En revanche, comme il appartient au législateur de fixer les règles électorales, on peut imaginer sans pécher par excès de crédulité, que rien ne lui interdirait, fût-ce à titre expérimental, de modifier les règles applicables à une catégorie de personnes morales de droit public, celle des Communautés urbaines. Et comme le Président de la République vient de se déclarer favorable à la poursuite de la concertation sur l'élection au suffrage universel direct des organes des EPCI, il y a là ce que les spécialistes de politiques publiques appellent une fenêtre d'opportunité dont il nous paraît indispensable que les élus de La Cub profitent pour faire avancer les propositions que nous avons l'honneur de leur soumettre.

Redisons le pour conclure, la nécessité d'un changement s'impose désormais comme une évidence. Que ce changement soit porté par une réelle ambition présente un double avantage, celui de mettre La Cub à l'abri des frustrations que pourraient engendrer un ajustement trop timide, en retrait par rapport à ce vers quoi poussent les évolutions politiques et sociologiques d'une part, et d'autre part donner une certaine avance, voire une valeur d'exemple à l'agglomération bordelaise¹⁴.

Si le groupe de travail a tenu à arrimer son ambition au sens de la mesure et des réalités pour en faire une ambition raisonnée, c'est évidemment qu'il souhaite que ses propositions soient effectivement prises en considération. Le groupe pense avoir été dans son rôle en fondant son rapport sur des propositions argumentées. Il lui semble légitime d'attendre que les élus de La Cub s'en emparent et assument la responsabilité qui n'appartient qu'à eux de leur donner la suite politique la plus appropriée.

Bordeaux, le 25 mars 2009

¹⁴ Dans le cas au moins où la proposition Balladur d'ériger onze métropoles ne serait pas ou ne serait que partiellement retenue.



O ANNEXES

**Lettre de saisine de La Cub
Composition du groupe de travail
Contributions individuelles
de membres du groupe de travail
du Conseil de développement
Prises de position d'élus
Bibliographie**

Bordeaux, le 5 février 2009

Madame Fabienne BRUGERE
Présidente du Conseil de Développement Durable
Esplanade Charles de Gaulle
33076 BORDEAUX cedex



Objet : saisine mode de scrutin et intercommunalité

Nos références : VF/BW/09/02/01

Madame la Présidente,

Dans le cadre des saisines du Conseil de développement, la CUB vous sollicite afin que vous exprimiez sur la question du mode de scrutin de l'intercommunalité. Si ce sujet est l'objet d'un débat récurrent, il revêt une actualité particulière. En effet, le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités locales a pu faire connaître en fin d'année son souhait de se pencher sur cette question et la commission Balladur sur l'organisation territoriale de la France qui devrait rendre son rapport au Président de la République à la fin du mois de février, ne manquera pas d'aborder ce sujet.

En vous saisissant, il s'agit donc de faire en sorte que, à l'échelle de l'agglomération bordelaise, ce débat n'échappe pas à la société civile et que cette dernière apporte son éclairage sur les enjeux citoyens que cette question recouvre. Elle apportera des points de vue supplémentaires à ceux exprimés par les experts ou les élus.

Afin de lever toute ambiguïté, je tiens à vous préciser que j'ai publiquement fait connaître mon engagement en faveur de l'introduction du suffrage universel au niveau des intercommunalités. Ce choix est personnel et n'engage en aucune manière l'ensemble des élus communautaires. Surtout, je crois que nous attendons des membres du Conseil de développement qu'ils cernent des enjeux ou des interrogations qui nous auraient échappés, que vous rentriez plus en détail sur la question. Comme j'ai pu vous l'exprimer lors de la séance d'installation du 12 novembre dernier, le Conseil de développement peut à la fois être force de proposition et « d'agitation ».

Compte tenu de l'actualité évoquée plus haut et de notre volonté que vos regards puissent nourrir les débats futurs, je vous saurais gré de bien vouloir nous faire part de vos réflexions d'ici le début du mois de mars. J'entends que vos échanges puissent être débattu avec les élus communautaires dans le courant du mois de mars.

Dans l'attente de vos échanges et vous remerciant de votre investissement dans un délai contraint, je vous prie de croire, Madame, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Vincent FELTESSE
Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux

Les membres du groupe de travail sont les suivants :

Lucien Armellini, citoyen de Carbon-Blanc

Jean-Baptiste Casenave, office municipal du sport de Pessac

Richard Coconnier, opérateur culturel

Philippe Derambure, citoyen de Mérignac

Catherine Desmons, citoyenne d'Ambès

Patrick Dufau de la Mothe, membre de Trans'Cub

Marc Lajugie, président de l'association des centres d'animation de quartier de Bordeaux

Roland Le Coq, diaconat de Bordeaux

Roland-Paul Leroy, citoyen de Bruges

Monique Lestable, Centre d'Accueil d'Information et d'Orientation

Jean Mazodier, représentant du Conseil de développement du Pays du Bassin d'Arcachon et du Val d'Eyre

Jean-Pierre Morizot, citoyen de Bordeaux

Brigitte Nabet, association culturelle israélite de la Gironde

Kalidou Niang, Confédération Générale du Logement de la Gironde

Marion Paoletti, maîtresse de conférence en sciences politiques à Bordeaux 4

Jean Rouet, archevêché de Bordeaux

Laurent Rouly, citoyen de Talence

Pierre Sadran, professeur des universités en sciences politiques, directeur honoraire de Sciences Po Bordeaux

Anne Sarrelongue, citoyenne de Blanquefort

Jean-Claude Savy, citoyen de Floirac

Jean-Luc Veyssy, éditions du Bord de l'eau

Les contributions sont des propositions complémentaires formulées par des membres du Conseil de développement durable.

Contribution

de Patrick du FAU de LAMOTHE

Le 15 mars 2009

Préambule

La Cub, malgré son importance dans la vie de ses habitants souffre d'un déficit de connaissance de son action, de ses compétences, auquel répond un déficit de démocratie tant dans la désignation de ses membres que dans son fonctionnement. La conduite de ses projets comme la surveillance de l'exécution des politiques choisies laissent à désirer (Métro ou Tramway, gestion de l'eau, de l'assainissement, des transports etc...). La concertation tout comme la démocratie participative sont considérées comme des contraintes par les élus et l'administration. Elles n'existent qu'au niveau du minimum légal.

Davantage de démocratie et une plus grande identification politique de La Cub doivent présider à la désignation de ses membres et de son exécutif. S'il est indispensable de le modifier, il convient que le dispositif soit de lecture simple pour le citoyen électeur.

Toutefois le traitement du mode de désignation des conseillers communautaires n'épuise pas la question de la démocratie participative et des moyens à y accorder, pas plus que celle de la mesure coût efficacité des politiques mises en œuvre.

› 1. Collège électoral

Elargissement du collège électoral à toutes les personnes domiciliées sur La Cub, donc y compris les étrangers hors Union européenne. Ceci implique d'en faire de même pour les municipales.

› 2. Désignation des conseillers communautaires

Pas de scrutin particulier pour l'instant pour la quasi-totalité des conseillers. Il sera souhaitable lorsque La Cub sera plus facilement identifiée par les électeurs ou de nouvelles compétences transférées. Le fait communal prédomine pour un temps encore.

Les conseillers communautaires sont désignés sur la base des résultats des élections municipales. Ils sont désignés en proportion des votes exprimés et non en proportion de la composition du conseil municipal de chaque commune. Il n'y a donc aucune incidence de la prime majoritaire donnée à la liste arrivée en tête aux élections municipales. Nous considérons d'ailleurs le niveau de cette prime excessif.

Toute commune membre de La Cub a au moins un représentant à La Cub. Toutefois, on pourrait envisager de regrouper les plus petites communes, dont les conseils municipaux réunis voteraient pour désigner des représentants (seuil des petites communes, nombre de représentants à déterminer).

Chaque commune désigne une représentation respectant la parité. La liste arrivée en tête choisit son premier représentant, donnant le sens de la parité.

L'effectif actuel est pléthorique, l'implication très moyenne. Limitation du nombre de conseillers communautaires à 82 (voire 72) + $8 = 90$ (ou 80) contre 120 actuellement.

► 3. Exécutif de La Cub

Le bureau comprend 15 membres :

- 8 proviennent d'une élection au suffrage universel direct qui se déroule en même temps que les municipales. La tête de la liste arrivée première devient président de La Cub. Les listes qui dépassent 20% des voix se répartissent 6 élus. 2 élus vont aux listes qui auront réalisé moins de 20%. Il me semble que ce faible nombre de conseillers élus au suffrage universel direct évite l'écueil de conseillers ayant une plus forte légitimité que d'autres. Nul ne peut être candidat à ce scrutin s'il est candidat aux élections municipales. Aucun cumul de mandat et de fonction n'est admis.
- 7 proviennent du conseil de Cub, ils sont élus par les 82 (ou 72) + 8 membres du conseil de Cub. Naturellement, ces 7 élus puisqu'ils sont issus des conseils municipaux peuvent cumuler les mandats de conseillers municipaux et d'élus communautaires. Ils peuvent être maire ou adjoint au maire.

Les membres du bureau prennent part aux votes du Conseil.

Vote: Interdiction du vote à bulletin secret afin de contraindre les élus à assumer le sens de leur vote devant les conseils municipaux qui les ont désignés.

Les économies réalisées par la diminution du nombre de conseillers pourraient être affectées à l'émergence d'une véritable démocratie participative, à une concertation approfondie sur les projets communautaires.

Contribution

de Jean-Charles de Munain, citoyen de Gradignan

Le 19 octobre 2009

Sur le mode de scrutin

La modification du mode de scrutin ou plutôt du mode de suffrage dans le travail du groupe (passage du suffrage universel indirect vers un suffrage universel direct) lui donnerait à priori une meilleure lisibilité auprès des habitants de La Cub. Cependant, les structures démocratiques reposent sur la participation et l'effet d'échelle éloigne le pouvoir décisionnel des habitants. Il n'est pas sûr que la meilleure façon d'augmenter la lisibilité de l'intercommunalité soit le suffrage direct ou la multiplication des légitimités politiques qui sont susceptibles d'être conflictuelles.

Le choix précis d'un mode de scrutin ne peut être fait que comme l'outil le mieux adapté à servir le projet de Cub identifié.

La Cub créée au départ pour une mise en commun de moyens et une cohérence des politiques communales au sein de l'agglomération urbaine de Bordeaux est pilotée par une représentation directe des communes qui la constituent – type suffrage indirect. Les missions de La Cub avec les années se sont élargies et celle-ci prend de plus en plus consistance comme structure à part entière aux yeux d'elle-même, des communes constituantes, des citoyens et de son environnement. Cela permet de penser qu'il est nécessaire de lui donner un statut politique propre en créant une légitimité passant par un suffrage direct.

En première approche, c'est louable. Dans le détail la légitimité des élus de cette administration est susceptible d'entrer directement en conflit avec celle des élus des communes.

Le rapport Balladur valorise une simplification des institutions et est favorable à la disparition des communes au profit des communautés de commune. On peut se demander légitimement : quelle est la bonne taille de ces communautés sachant que La Cub représente la moitié de la population du département ? Si cette échelle est la bonne, que doit devenir l'autre moitié ?

Nombre de maires comme l'a exprimé M. Sainte-Marie (maire de Mérignac) considèrent que l'échelle locale de la commune est une échelle indispensable dans le lien entre citoyen et administration.

Le travail du groupe du C2D semble partir du présupposé que, dans l'avenir, la création de la mégastucture du «Grand Bordeaux» comme entité élue au suffrage universel est inéluctable. Pour le groupe, il s'agit, aujourd'hui, de lui donner une forme de transition qui permettrait d'aller dans cette direction en douceur. Pourtant quelle que soit la solution proposée, les conflits de représentativité ne manqueront pas de venir.

Ainsi il semble que l'avenir de La Cub repose sur un présupposé sans réflexion préliminaire et non sur un choix politique.

Il semble, qu'aujourd'hui, la question qui se pose est: pourquoi ne pas profiter de ce moment de remise en cause pour se poser la question du projet, pour se demander, «quelle est la fonction de La Cub et celle des communes qui la composent, quelle direction nous paraît la meilleure?». L'idée des regroupements en entités toujours plus grosses trouve sa limite d'efficacité dans l'entreprise et dans l'administration territoriale. Les mutations du paysage administratif, décentralisation et syndicat intercommunaux montre une quête permanente de la bonne échelle.

C'est de la réponse à ces questions que l'on obtiendra une vision plus claire de l'avenir des unes et des autres et peut-être naîtront des idées d'administrations inédites.

Car en la matière, au moins en préalable, tout est envisageable:

- La disparition des communes au profit d'une mégapole le «Grand Bordeaux» qui permet d'avoir une lecture claire de l'entité mais qui éloigne de la population les centres de décision. Ce serait une approche verticale du pouvoir.

- Une structure hiérarchisée à deux niveaux : communes et mégapole, à l'instar de l'Etat de type fédéral. C'est une organisation plus hiérarchisée où le pouvoir de La Cub s'impose aux communes.
- Une coopération entre les communes avec un système d'élus aux pouvoirs décisionnaires, qui au niveau de la Communauté urbaine deviennent, par délégation ou non, des médiateurs intercesseurs (à l'instar de la confédération). Les élus restent à proximité de leurs citoyens. Nous sommes dans une organisation horizontale du pouvoir. Les citoyens d'une commune sont de ce fait membres de la communauté et votent pour une liste porteuse d'un programme communal et intercommunal.
- Une coopération de communautés d'agglomération de quelques communes...

Suivant l'organisation choisie, les modes de suffrages et de scrutins se déclinent comme des outils au service du projet.

N'oublions pas que la légitimité ne s'obtient pas nécessairement grâce au suffrage universel direct, l'identité et l'image de La Cub peuvent se dessiner par des projets d'une autre nature. C'est certainement un enjeu du groupe sur l'identité de Cub. Par exemple, la mise en œuvre de grandes concertations publiques à l'occasion des projets à l'échelle de La Cub seront des vecteurs d'identification de celle-ci auprès de ses membres (les Cubistes).

Les prises de position sont des écrits adressés par des élus concernant le sujet de travail du groupe du Conseil de développement.

Par ordre de réception :

1. *Michel Sainte-Marie*
2. *Christophe Duprat*
3. *Groupe communiste*

Prise de position de Michel Sainte-Marie

Député-Maire de Mérignac – Vice-Président de la CUB
ancien Président de la Communauté urbaine de Bordeaux

*Ce texte reprend les propos tenus par Michel Sainte-Marie
lors de son entrevue avec le groupe de travail du Conseil de
développement le 19 février 2009.*



Le Maire

Cabinet du Maire
BG/LL - 2009/030

Madame Fabienne BRUGERE
Présidente du Conseil de
Développement Durable de
l'agglomération bordelaise
Communauté Urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 BORDEAUX

Mérignac le 24 février 2009

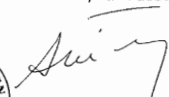
Madame la Présidente,

Comme convenu et pour faire suite à notre entretien du jeudi 19 février sur la question « mode de scrutin et intercommunalité », je vous prie de trouver ci-joint une note qui synthétise quelques réflexions à ce sujet.

Très attentif au déroulement de vos travaux,

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.




Michel Sainte-Marie
Député de la Gironde

Mode de scrutin et intercommunalité

Ci-dessous quelques réflexions s'articulant autour de quelques idées simples tirées de mon expérience. J'ajouterai que celles-ci ne sont ni récentes ni de circonstances mais datent du milieu des années 80 ; je dois dire aussi que j'étais à l'époque très isolé sur cette ligne (avec Pierre Mauroy malgré tout) et que les 20 dernières années ont fortifié mon intuition initiale.

Les communautés urbaines n'ont pas fait disparaître le fait communal.

Les communautés urbaines notamment les 4 premières issues de la loi du 31 décembre 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) ont fait la preuve de leur efficacité : plus de 92 % des communes sont aujourd'hui regroupées en intercommunalités de formes plus ou moins avancées dont seize communautés urbaines dont le nombre d'ailleurs dû être limité par l'instauration d'un seuil plancher de 500 000 habitants.

Les communes n'ont pas disparu pour autant, elles gardent dans le cœur de nos concitoyens une aura inégalée : c'est toujours l'échelon premier vers lequel nos concitoyens se tournent quand tout va mal (cf. la tempête du 24 janvier et le standard de nos communes assaillis par des milliers d'appels). C'est l'échelon premier de la solidarité, de la proximité, de la convivialité (au sens étymologique de vivre ensemble).

Une transparence nécessaire mais inassouvie.

Autant les communautés urbaines et celle de Bordeaux ont fait la preuve de leur efficacité, de leur maturité après 42 années d'existence, en matière d'infrastructures, d'aménagement ... (« Bordeaux sauvé des eaux », le tramway, les quais, ...) autant leurs domaines de compétence et d'incompétence restent obscures pour la plupart de nos concitoyens.

Certes à l'origine, la Communauté Urbaine de Bordeaux, notamment, s'est développée dans le halo de la ville centre qui absorbait toute son image. L'essentiel de la haute administration communautaire en était d'ailleurs issu.

Mais depuis, malgré le renouvellement des générations, malgré une réelle émancipation de la structure communautaire par rapport à sa matrice originelle, malgré les efforts de ses présidents successifs, toutes tendances confondues, l'image la Communauté Urbaine de Bordeaux reste floue et confuse, alors même qu'elle gère un budget de plus d'un milliard d'euros et a su mener à bien nombre de programmes d'équipements dont ses 700 000 habitants jouissent aujourd'hui quotidiennement.

A contrario, ses manques devraient lui être tout autant reprochés avec virulence. Nous constatons qu'il n'en est rien, l'Hôtel de la Communauté Urbaine de Bordeaux n'est pas devenu le but, la cible de cortèges et de manifestations à l'inverse de la Préfecture, ou encore du Palais Rohan voire même de l'Hôtel de Région

Une seule solution, l'élection au suffrage universel direct.

Cataloguées, voire épinglées, « Club des maires », « trust de la coopération intercommunale », « agora aristocratique » ou encore « petit sénat local », les établissements publics communautaires nécessitent une vraie réforme démocratique plus respectueuse du droit des citoyens à contrôler directement par leur vote des assemblées qui financent ou gèrent l'essentiel de leur cadre de vie (transports, logement, environnement, eau, déchets, zones d'activités industrielles, commerciales voire de culture comme le futur complexe ARENA...).

Certes depuis quelques années, de nombreux moyens de concertation ont été mis en œuvre pour fonder et faire partager les bonnes décisions (forum, site participatif, publications, assemblées déconcentrées...) mais en la matière les tribulations récentes de quelques grands projets ne doivent pas nous inciter à la frilosité, bien au contraire.

L'élection au suffrage universel direct du Président et du Conseil de communauté, après 40 années d'expérience du suffrage au 2^{ème} degré, est devenue une obligation.

Une référence : la loi PLM.

L'extension aux Communautés Urbaines de la loi PLM qui a elle-même 20 ans d'antériorité me semble concilier les deux bouts de la chaîne c'est-à-dire une approche respectueuse d'une part des identités communales qui sont confirmées dans leur rôle dans l'échelon premier de la démocratie et d'autre part, la transparence nécessaire au bon fonctionnement et au contrôle public de l'assemblée communautaire.

J'ajouterai, néanmoins, qu'il me semblerait raisonnable que la commune soit la circonscription électorale de base de cette assemblée (dans la mesure du possible, c'est le cas à Bordeaux avec seulement 27 communes ou dans le cadre de regroupement de communes comme à Lille ou à Lyon).

Enfin, il me semble également souhaitable que chaque commune garde une réelle autonomie financière minimale en continuant de lever directement l'impôt.

Michel Sainte-Marie

Prise de position de Christophe Duprat

Maire de Saint-Aubin de Médoc
Vice-Président de la Communauté urbaine de Bordeaux



Le 10 mars 2009

Madame Fabienne BRUGERE
Présidente
Conseil de Développement Durable
De l'agglomération bordelaise
CUB
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex

N/Ref : DB/CD/09032009
V/Ref : VF/BW/09/02/03

Madame la Présidente,

Pour répondre à votre courrier du 2 mars 2009, je tiens à vous faire part de quelques observations sur la question du mode de scrutin et de l'intercommunalité.

Tout d'abord, je tiens à indiquer que nous sommes attachés au statut de la Commune en tant que collectivité territoriale à part entière. Il me semble que le Maire, élu de proximité le plus apprécié de nos concitoyens, ne doit pas disparaître au sein d'une métropole dans laquelle il aurait en quelque sorte le statut de Maire d'arrondissement.

Par ailleurs, nous sommes favorables à la disparition de la compétence sociale des Conseils Généraux dans les intercommunalités. Ces compétences sociales pourraient être reprises par la Commune, avec un transfert des financements alloués par l'Etat en faveur des Communes.

En ce qui concerne le mode de scrutin, nous sommes favorables à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

J'adresse copie de ce courrier à Monsieur Guy MESMES, Président du Comité Consultatif Communal, et membre du C2D.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire,

Christophe DUPRAT
Vice-Président de la CUB



HÔTEL DE VILLE

B.P. 53, 33166 Saint-Aubin-de-Médoc, Cédex

Téléphone : 05 56 70 15 15 - Télécopie : 05 56 95 92 90

E-mail : saint.aubin.de.medoc@wanadoo.fr - Site internet : www.saint.aubin.de.medoc.fr

Prise de position du groupe communiste de La Cub

Ce texte a été exprimé par Claude Mellier, élue communautaire et présidente départementale de l'Association Départementale des élus Communistes et Républicains lors du séminaire organisé le 13 mars 2009.

Le Conseil de développement durable auditionne, dans le cadre du projet de réforme des collectivités locales, sur la proposition n° 7.

Que dit cette proposition ?

Instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

«La plupart des groupements de communes exercent, en fait, des compétences très larges, en lieu et place des communes qui les constituent. Or, les organes délibérants de ces groupements ne procèdent que du suffrage indirect. Il est proposé d'étendre le champ de la démocratie locale en prévoyant que les membres de ces organes délibérants soient élus au suffrage direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil de l'intercommunalité et au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste siégeant exclusivement dans leur conseil municipal. Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il serait prévu que les critères démographiques de représentation seraient assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire. Il se déduit de tout ce qui précède que les mandats exécutifs intercommunaux devraient entrer dans le champ de la législation relative à la limitation du cumul des mandats».

Aborder cette question ne peut se faire sans analyser l'architecture fondamentale qui imprègne le rapport sur la réforme des collectivités territoriales.

«Dans 20 ans, mon souhait c'est que notre système soit fondé sur les régions et de grandes communes, au sein desquelles les communes continueraient peut être à exister, mais avec un rôle bien moindre, des ressources bien moindres et une quasi tutelle de la communauté de commune dont elles feraient partie».

Cette déclaration d'E. Balladur a le mérite de la clarté. Le président de la République entend bouleverser le paysage institutionnel français. A sa demande, E. Balladur vient de proposer un nouveau modèle d'organisation territoriale. Il s'agit d'intégrer à grande vitesse les collectivités locales dans la logique de la Révision Générale des Politiques Publiques, de réduire les dépenses publiques pour répondre au diktat du pacte de stabilité.

De nombreux services publics locaux sont, pour la droite au pouvoir, de nouveaux gisements d'économie à réaliser parmi les 180 milliards € de dépenses annuelles. La libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises ne fait que faciliter les privatisations. Elle fait également miroiter la possibilité de nouveaux profits pour le capital au vu du marché énorme que pourrait constituer les activités des collectivités. En réalité, afin de limiter leurs dépenses, le gouvernement cherche à cantonner les collectivités au rôle de prestataire de services (crèches, écoles, services sociaux...) en limitant leurs compétences à la mise en œuvre de la politique de l'Etat. C'est dans l'obsession de baisse des dépenses publiques que s'effectuent les transferts de compétence, mais aussi des personnels sans contrepartie financière proportionnelle. Les collectivités peinent à les mettre en œuvre, souvent obligés de rétrécir le champ de leur politique pour la population, en terme de nombreuses constructions d'équipements, alors que les communes réalisent les $\frac{3}{4}$ ou sont dans l'obligation d'augmenter les impôts.

La possibilité que les départements deviennent une composante de la région s'inscrit dans cette même volonté de «réaliser des économies d'échelles» sous prétexte de s'attaquer au «mille-feuille».

En privilégiant, par des fusions, les régions et les intercommunalités (propositions N° 3 et 4) aux dépens des communes et des départements, cette réforme risque d'éloigner encore les citoyens des niveaux locaux décisionnels.

Proposition N° 8 :

La création par la loi des onze premières métropoles à compter de 2014, d'autres pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut. Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

Le projet de remise en cause de la clause de compétence générale pour les communes (proposition N° 11) risque d'entraîner la quasi-disparition de celles-ci, phagocytées par l'échelon communautaire et empêchées de mener une politique autonome par la suppression des pouvoirs aux élus, les mettant dans l'incapacité d'élaborer leur contrat avec la population.. En s'attaquant à l'échelon municipal, c'est la cellule de base de démocratie, de proximité qui est menacée.

Aujourd'hui, dans ce paysage institutionnel, un échelon n'est pas plus important qu'un autre, ce sont l'ensemble des échelons, dans leur diversité, qui ont permis d'aboutir et de faire vivre la décentralisation.

S'il doit y avoir réorganisation, cela ne peut se faire qu'autour de projets précis, avec l'accord des collectivités locales et des populations qu'il conviendrait de consulter par voie de référendum.

La présence des maires, des conseillers généraux, régionaux, de nombreux élus à tous les échelons est un obstacle pour mettre en application ses politiques liées aux choix européens.

La démocratie doit être au cœur de tous les choix :

Concernant la **proposition N° 7**, il est inacceptable que certains lieux de décision n'aient pas de compte à rendre devant les habitants. Ainsi, toute nouvelle instance ne devrait-elle pas être soumise au suffrage universel?

Faut-il aller vers un «fléchage» des élus communautaires?

Il paraît indiqué, si l'on souhaite accroître l'implication des citoyens dans le choix de leurs conseillers communautaires et municipaux. Et cela suppose que ce mode de scrutin soit mis en oeuvre de telle manière que la représentation proportionnelle des habitants soit assurée au sein de l'intercommunalité. C'est la meilleure façon d'assurer que toutes les sensibilités, mais aussi les femmes et les jeunes soient représentés.

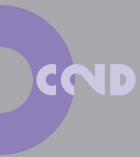
Pour conclure :

- Il me paraît essentiel de maintenir les communes, les départements, les régions comme collectivités locales de plein exercice disposant d'une compétence générale.
- Faire gagner en efficacité le travail en commun des collectivités en définissant un véritable contenu à la notion de collectivité chef de file.
- Donner les moyens financiers pour répondre aux besoins de la population en réformant la TP plutôt que la supprimer. Ex: taxer (*cotiser*) les actifs financiers à 0.8 %, cela rapporterait 25 milliards €.
- Approfondir la demande locale avec le statut de l'élu.

Indications Bibliographiques

Quelques titres parmi une assez abondante bibliographie :

- Baraize, F et Négrier,E, ***L'invention politique de l'agglomération***, Paris, L'Harmattan, 2001 .
- Kerrouche, E., ***L'intercommunalité en France, Montchrestien, Clefs***, Paris, 2008.
- Le Saout, R, ***Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux***, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2000.
- Le Saout, R, et Madoré, F, ***Les effets de l'intercommunalité***, Rennes, P.U.R . 2004.
- Le Saout, R, ***Intercommunalité et démocratie, Pouvoirs Locaux, n° 62***, septembre 2004.
- Sadran, P, ***Démocratiser les structures intercommunales? Regards sur l'actualité, La Documentation Française, n° 314***, octobre 2005.



Conseil ^{CND} de Développement Durable * de l'agglomération bordelaise

C2D - Conseil de développement durable
de l'agglomération bordelaise
La Cub esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
05 56 93 65 11 - c2d@cu-bordeaux.fr
www.lacub.com & sur facebook

COMMUNAUTÉ
URBAINE DE BORDEAUX

LACUB
www.lacub.fr



CND un espace de démocratie participative