



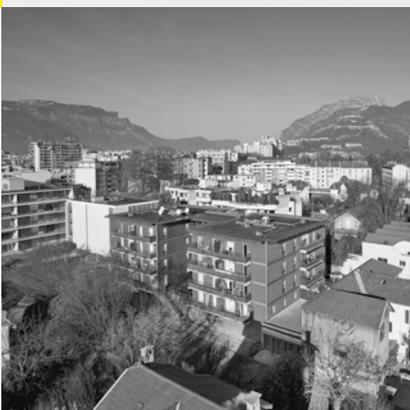
ACTES 1

LES MÉTROPOLES ET LA CONTROVERSE DU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

DÉBAT PUBLIC
MARDI 21 NOVEMBRE 2017



**GRENOBLE ALPES
MÉTROPOLE**



CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

C2D.LAMETRO.FR

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

ACCUEIL DES PARTICIPANTS
LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT,
ANIMATEUR D'UN DÉBAT
SUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS
MÉTROPOLITAINS AU SUFFRAGE
UNIVERSEL DIRECT

05



INTRODUCTION

PRÉSENTATION
DES INTERVENANTS
ET DU DÉROULÉ
DE LA SOIRÉE

07

10

12



CONCLUSIONS

21

14



ANNEXES

22

08

PARTIE 1



LES QUESTIONNEMENTS DES ÉTUDIANTS DE SCIENCE-PO

- L'élection au suffrage universel: une réponse pour des métropoles vivantes?
- L'élection au suffrage universel: une réponse pour des métropoles plus démocratiques?
- L'élection au suffrage universel: une réponse pour des métropoles intégrées?

PARTIE 2



POURQUOI UNE LOI SI DIFFICILE À FAIRE ABOUTIR ?

- C'est l'histoire d'une grande loi qui n'a pas abouti
- Où en sommes-nous?

PARTIE 3



LE SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT DANS LES MÉTROPOLES À L'ÉTRANGER

PARTIE 4



LE POINT DE VUE DE LA COORDINATION NATIONALE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

PARTIE 5



LE DÉBAT

- Questionnements et points de vue

OBJECTIFS DE LA RENCONTRE

L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct est prévue à l'article 54 de la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Les modalités de mise en œuvre n'ont pas encore été définies, mais devraient l'être au 1^{er} janvier 2019. Le précédent gouvernement a proposé plusieurs scénarios qui font débat au sein des partis politiques et associations d'élus, mais qui n'ont jamais été abordés avec les citoyens. Le Conseil de Développement de Grenoble-Alpes Métropole propose de mettre à profit ce délai pour ouvrir la réflexion avec des citoyens, des étudiants, des universitaires et des élus du territoire métropolitain et d'ailleurs, afin de mieux comprendre les enjeux démocratiques, discuter ensemble des perspectives qui s'offrent aux électeurs d'ici à 2020 et se forger un point de vue.

EN PRÉAMBULE

ACCUEIL DES PARTICIPANTS

**Pierre Bejjaji, 1^{er} Adjoint de la commune d'Eybens
et conseiller métropolitain**

Bonjour

Je tiens, tout d'abord, à excuser l'absence de Francie MEGEVAND, maire d'Eybens, qui participe au congrès des Maires à Paris.

Je vous souhaite la bienvenue à Eybens une ville de 10000 habitants, pleinement ancrée dans la métropole.

L'habitant d'Eybens travaille à Meylan, fréquente la MC2, va nager à Flottibulle... consomme à Poisat, au centre -ville de Grenoble, se promène à Champagnier le week-end...

Il est venu habiter ici, entre autres raisons, pour la facilité des déplacements ce qui fait dire à certains, ce qui n'est géographiquement pas faux, qu'Eybens est au centre de la métropole.

Pour cette raison, Eybens a la chance d'accueillir beaucoup d'entreprises, petites et grosses et leurs 7500 salariés.

Les gros équipements d'Eybens accueillent beaucoup d'usagers métropolitains (piscine 75 %, conservatoire et médiathèque).

L'époque du village de maraîchers qui fonctionnait en autarcie est finie, le citoyen eybinois en est conscient et se sent pleinement métropolitain... mais il tient malgré tout à cette vie de village symbolisée par la place du Bourg très active... et s'inquiète de son éventuel éloignement de la prise de décision. Son premier contact avec l'administration reste la mairie, ses services, ses élus...

En tant qu'élu communal ET métropolitain, impliqué dans le projet métropolitain car co-animateur du Groupe de Travail « Gouvernance » avec mon collègue Jean-Claude Poulet, je suis doublement heureux d'accueillir nos conférenciers qui, je l'espère, nous éclaireront sur ce sujet d'actualité, au cœur du triptyque habitants/commune/métropole en cours de construction

Bonne soirée à tous

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT, ANIMATEUR D'UN DÉBAT SUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT.

Caroline Schlenker et Mehdi Taboui, Co-présidents du C2D

Bienvenue, et merci à la ville d'Eybens de nous accueillir ainsi qu'à l'ensemble des organisateurs et participants à ce débat. Avant de commencer, nous souhaitons vous présenter très rapidement le Conseil de développement (C2D). C'est une instance consultative de débats et de propositions mise en place en 2001 avec la loi Voynet. Ce conseil a été récemment conforté par les lois MAPTAM et NOTRe. Le C2D de Grenoble-Alpes Métropole a été refondu en avril 2016 et compte désormais 120 membres répartis en 6 collèges: acteurs économiques, établissements et services publics, associations, jeunes, habitants et territoires voisins.

Les membres sont bénévoles, c'est un lieu d'expression pour les personnes qui souhaitent partager leur vision sur les grands projets de la Métropole et porter des propositions en direction des élus métropolitains. Chaque année le C2D est saisi par les élus métropolitains sur certaines questions, récemment sur le Plan local d'urbanisme intercommunal, sur le programme local de l'habitat, sur la définition de l'intérêt métropolitain en matière de culture et de sport... Il choisit également ses propres sujets en s'autosaisissant, comme c'est le cas actuellement sur l'emploi et l'insertion, sur la politique de la ville ou encore sur le schéma de cohérence territoriale. Son objectif est ainsi de rendre des avis utiles à la prise de décision des élus.

Le C2D est aussi animateur du débat public. C'est en cette qualité que nous vous proposons ce débat sur l'élection des élus métropolitains au suffrage universel direct. Notre objectif est de partager des sujets qui peuvent paraître parfois techniques, les faire connaître, susciter le débat public. C'est une mission qui nous tient particulièrement à cœur depuis notre élection à la coprésidence du C2D. La question de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains n'est évidemment pas une préoccupation quotidienne des habitants, mais c'est une question d'actualité, même si on en parle depuis déjà longtemps. La loi prévoit cette élection et prévoit que ses modalités soient définies avant le

1^{er} janvier 2019. Nous souhaitons mettre à profit ce laps de temps pour susciter le débat, échanger et parler des conséquences concrètes qu'aurait cette élection au suffrage universel direct. Ce sujet peut avoir un impact majeur pour le territoire métropolitain: le poids politique et la légitimité ne seront pas les mêmes pour un décideur public élu au suffrage universel direct ou élu par fléchage lors des élections municipales. C'est la gouvernance des métropoles qui sera impactée. Compte tenu de ces constats et sur la proposition de Marie-Christine Simiand et Bernadette Aubrée, membres du C2D, nous avons décidé d'organiser ce débat.



INTRODUCTION

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS ET DU DÉROULÉ DE LA SOIRÉE

Marie-Christine Simiand, membre du Conseil de développement
et co-pilote du groupe de travail organisateur

Je remercie celles et ceux qui se sont investis pour la préparation et l'organisation de cette controverse sur l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct. Je mentionnerai tout particulièrement Bernadette Aubrée avec laquelle j'apprécie notre mode de travail en binôme qui accroît son intérêt et son efficacité.

Je regrette l'absence d'Estelle Grelier, Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales sous le précédent gouvernement, qui nous a annoncé hier qu'elle était retenue par un imprévu de dernière minute.

Je vous prie d'excuser l'absence de Christophe Ferrari, Président de la Métro, et des députés Emilie Chalas et Olivier Véran, retenus à l'Assemblée Nationale, qui se sont fait représenter.

Enzo Bonzetti, Julie Dautriche, Perrine Chuker, Samia El Mhammedi Alaoui et Estelle David, étudiants en Master des Collectivités Territoriales partageront avec nous leurs interrogations sur l'impact de l'élection au suffrage universel direct des conseiller.e.s métropolitain.e.s. Aura-t-il pour conséquences des Métropoles plus vivantes, plus intégrées, plus démocratiques et des citoyens plus mobilisés ?

Claudy Lebreton qui fut, entre autres, Président des Départements de France expliquera les raisons de l'avancée poussive du projet de loi concernant le mode d'élection des conseillers métropolitains.

Alain Faure, politiste et chercheur à PACTE, apportera un éclairage venu d'ailleurs et plus précisément de Montréal, Tokyo et Naples sur le mode d'élection des président.e.s et des conseiller.e.s de grandes métropoles.

Je donnerai le point de vue de la Coordination Nationales des Conseils de Développement sur cette question

Plus de la moitié du temps de cette soirée sera consacrée au débat dans et avec la salle. Chaque prise de parole ne devra pas dépasser

trois minutes afin de permettre des interventions nombreuses.

Un dossier a été remis à chaque participant. Il contient le texte du projet de loi du précédent gouvernement sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains, une note de France Urbaine sur le sujet, une note de la Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD), une lettre sur cette question adressée par Daniel Bloch et Romain Lajarge à Manuel Vals alors Premier Ministre, enfin, deux documents sur la parité au niveau intercommunal, ainsi qu'un questionnaire sur le débat de ce soir et l'éventuelle suite à lui donner.

Avant de donner la parole aux étudiants, en forme de clin d'œil quelques « brèves de comptoir » entendues sur France Inter à l'occasion du congrès des maires :

« Le Maire y dit qui peut pas... », « Il ne faut pas que ça tombe d'en haut... », « Est-ce qu'on crée un nouveau modèle à inventer ? »
La parole, plus sérieuse, est donnée à Enzo, Julie, Perrine, Samia et Estelle.

LES QUESTIONNEMENTS DES ÉTUDIANTS DE SCIENCES PO

Enzo Bonzetti, Julie Dautriche, Perrine Chuker, Samia El Mhammedi Alaoui et Estelle David, étudiants en Master des Collectivités Territoriales

Le gouvernement précédent a conduit une nouvelle étape dans la réforme de l'État en poursuivant le processus de décentralisation avec les lois RCT (2010), MAPTAM (2014) et NOTRe (2015). **Ces nouvelles lois ont notamment créé le statut de Métropole, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui deviennent alors des pôles de gouvernance majeurs.** Ces EPCI ont acquis un certain nombre de compétences exclusives, notamment dans les domaines du transport et de l'aménagement urbain. Ils disposent donc de budgets conséquents qui en font des administrations publiques extrêmement puissantes avec des possibilités d'action de plus en plus larges et de plus en plus fortes. Nous pouvons noter par exemple que la métropole lyonnaise possède un budget supérieur à celui de la Région Auvergne Rhône-Alpes alors que cette dernière administre un territoire beaucoup plus vaste.

Néanmoins, il apparaît que **ce système de gouvernance reste très fortement lié à l'échelle communale.** En effet, le conseil de la métropole, organe décisionnaire de ces EPCI, est une instance nommée par système de fléchage à partir des élections municipales. Les délégués métropolitains sont élus en même temps que les conseillers municipaux, sur les mêmes listes, par une répartition proportionnelle des places au sein du conseil métropolitain en fonction du poids démographique des communes. **Ce système permet notamment d'assurer la représentation de toutes les communes au conseil ainsi qu'une pluralité politique importante.**

Cependant, la loi MAPTAM affirme la volonté d'introduire le suffrage universel direct dans la désignation du conseil de la métropole pour les élections de 2020. Pourquoi une telle décision? Quels sont les enjeux liés à un tel système d'élections? Quelles en seraient les conséquences pour les communes, les métropoles et les citoyens? En définitive, cela nous amène à nous demander en quoi l'élection au suffrage universel pourrait être une réponse à des métropoles vivantes, démocratiques et intégrées?

1) L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL : UNE RÉPONSE POUR DES MÉTROPOLIS VIVANTES ?

Depuis sa création, la Métropole est un territoire de plus en plus puissant par l'intermédiaire tout particulièrement du transfert de compétences des communes vers la Métropole, ce qui lui permet d'agir dans des champs de la politique de plus en plus divers. En effet, depuis la loi NOTRe en 2015 le pouvoir des métropoles est renforcé puisqu'elles détiennent désormais des compétences propres et de nouvelles compétences comme le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif et de protection de l'environnement (...) avec les budgets correspondants. On observe donc une Métropole de plus en plus vivante puisqu'elle a de plus en plus de prérogatives d'actions, et un budget de plus en plus important ainsi cela nécessite de consulter les habitants et de créer un réel débat sur les politiques métropolitaines.

Jusqu'ici et malgré le fléchage, les maires décident des élus représentant leur commune à la métropole. De cette manière, les citoyens ne participent pas directement à cette décision et ne votent pas pour un programme métropolitain à part entière ni pour son budget. Les élections métropolitaines au SU direct apparaissent donc comme un moyen de consulter l'opinion des citoyens et de mobiliser les habitants autour d'un programme qui les concerne.

Cependant, ces élections répondent-elles à un réel projet qui mobilise conjointement les institutions et les citoyens? A titre d'exemple, on voit se développer au sein de la Métropole de Grenoble un site métropolitain « La Métro » qui retrace entre autres les différentes actions menées par la Métropole grenobloise et publie des données open data sur ce territoire pour plus de transparence, cependant cela suffit-il à créer un réel débat ou un projet citoyen?

Ainsi, cela remet en cause le fait que les élections métropolitaines répondraient à un véritable débat sur les enjeux métropolitains, du fait que les habitants n'ont pas été encore mobilisés politiquement sur ces questions.

Ce manque de débat est tout particulièrement visible à travers l'existence d'une réelle confusion entre les enjeux communaux et métropolitains; **les habitants ont des difficultés à distinguer les actions de la Métropole de celles de la Commune**, par exemple qu'en est-il des « vélos jaunes »? Le fléchage qui était le mode adopté pour la première élection des élus métropolitains, et qui avait été associé aux élections communales en 2014, montre que les enjeux communaux et métropolitains ne sont pas encore séparés. Ainsi, **les élections métropolitaines au SU direct ne seraient-elles pas le moyen de laisser les citoyens s'exprimer par le vote de façon différente pour répondre à des enjeux différents à l'occasion d'élections métropolitaines ou communales?** Par exemple, on pourrait voter EELV pour les élections communales puis Modem aux métropolitaines.

2) L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL : UNE RÉPONSE POUR DES MÉTROPOLIS PLUS DÉMOCRATIQUES ?

■ Représentativité des différentes communes de la Métropole grenobloise :

La métropole est constituée par une multitude de territoires et de populations diverses.

D'emblée la problématique de l'hétérogénéité de ceux-ci se pose. Peut-on considérer que communes urbaines et rurales partagent des enjeux et intérêts communs? En pensant ainsi, nous supposons une sorte d'union entre les communes rurales, pourtant elles connaissent des réalités territoriales et des populations différentes; des enjeux communs existent-ils alors?

Ces premières interrogations soulèvent donc **la complexité de construire un programme commun pour une métropole si diverse**. Ensuite, il paraît primordial de s'interroger sur la façon d'assurer, au sein de la métropole, la meilleure représentativité possible. Il faut savoir s'il s'agit de représenter la majorité de la population, issue des communes urbaines, ou de penser la représentativité en termes de territoire et ainsi, assurer un plus grand poids démocratique aux populations issues de zones rurales qui représentent l'espace métropolitain le plus large?

■ Les élections métropolitaines au suffrage universel posent la question de la mobilisation des citoyens :

La mobilisation citoyenne pour l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel est un enjeu majeur de démocratie participative.

Il est une phrase du philosophe français Etienne Bobar qui dit que « l'intensité de la participation démocratique n'obéit pas à un principe de vases communicants, (...) la démocratie se trouve partout en même temps ».

C'est évidemment une affaire de sensibilisation; la démocratie ne s'étend pas qu'au caractère formaliste de ses institutions ou à l'extension du droit de vote mais également à la qualité du débat public qui s'y développe.

Faut-il donc garder les outils dits traditionnels de mobilisation citoyenne comme le porte à porte ou l'organisation de débats et événements, possiblement plus efficaces étant donné l'échelle de l'élection? Ou faut-il les mêler à des techniques de mobilisation plus modernes comme le Nudge ayant par ailleurs déjà fait ses preuves notamment dans le domaine de l'action publique?

Cette question touche aussi les jeunes, catégorie notoirement abstentionniste: comment les intégrer au débat? Seront-ils plus intéressés étant donné l'échelle de l'élection concernée?

Cependant, le débat public regorge d'autres acteurs et engage la discussion sur de plus amples questionnements: comment débattre sereinement des intérêts de chacun qu'ils soient particuliers, communaux ou métropolitains?

Pour finir, si la consultation citoyenne demeure un pilier de la démocratie, il reste encore un pas à franchir pour aboutir à une véritable délibération décisionnelle: comment donc passer du débat à un réel engagement citoyen?

3) L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL : UNE RÉPONSE POUR DES MÉTROPOLIS INTÉGRÉES ?

Au départ, la création des métropoles était une réponse à la globalisation et plus particulièrement à la compétitivité économique. L'objectif gouvernemental était clair, il fallait doter la France de pôles urbains de dimension européenne, vastes et puissants sur le plan économique. En d'autres mots, l'échelle métropolitaine ou intercommunale est vue aujourd'hui comme l'échelle administrative la plus apte à se confronter à la société mondialisée. **Les métropoles sont considérées comme les formes les plus intégrées de l'intercommunalité.**

Outre le volet économique, les métropoles ont pu aussi apporter de nouveaux services aux citoyens grâce à la mutualisation des moyens. Elles ont en effet permis de centraliser certains moyens et ressources.

Cependant, il manque une certaine légitimité politique et démocratique. **Les élections métropolitaines au SUD permettraient alors une meilleure identification de la Métropole par les citoyens et de susciter des débats.**

Néanmoins, il faut prendre en compte la réalité du terrain et du nombre de communes qui est aujourd'hui très important en France. Avec près de 36 000 communes, la France représente 1/3 des communes européennes. En effet, on fait face à un nombre important de petites communes. Dès lors, la métropole est-elle la meilleure solution pour répondre aux besoins des citoyens et affirmer l'attractivité des territoires ?

Ou l'idée des « communes nouvelles » fusionnant des anciennes petites communes ne serait-elle pas plus adaptée ?

Finalement, il faut aussi prendre en compte l'époque dans laquelle nous vivons. Aujourd'hui nous nous déplaçons beaucoup plus qu'auparavant. Nous faisons 20, 30 km voire plus tous les jours pour aller travailler. Ainsi, nous ne vivons et nous ne travaillons pas au même endroit. Les élections métropolitaines seraient donc un moyen pour les citoyens de ne pas voter seulement pour les enjeux propres à la commune où ils habitent,

donc la commune où ils ne font que dormir ou presque, mais au contraire de pouvoir donner leur avis sur l'ensemble du territoire sur lequel ils vivent et interagissent (leur lieu de travail, la commune où se trouve le lycée de leurs enfants... etc.) Ainsi, les élections donneraient une certaine légitimité à ces Métropoles et donc une légitimité d'action et cela leur permettrait de mieux s'intégrer dans la mondialisation.

« POURQUOI UNE LOI SI DIFFICILE A FAIRE ABOUTIR ? », UN RAPPEL DE L'HISTOIRE

Claudy Lebreton, ancien Président des Départements de France

C'EST L'HISTOIRE D'UNE GRANDE LOI QUI N'A PAS ABOUTI

J'ai toujours pensé qu'il fallait bien connaître son histoire pour comprendre le présent et ainsi, pour mieux appréhender l'avenir.

Fort de cette conviction, j'ai présenté l'histoire des lois de décentralisation de 1982-1984 qui ont donné, à l'époque, un formidable élan à la démocratie locale et j'ai connu, comme maire, élu en 1977, « les trente glorieuses » de la décentralisation.

De nombreux textes législatifs ont été votés depuis les années quatre-vingt dont ceux de 2004 et, plus près de nous, ceux du « grand chambardement ». Mais non sans difficultés d'accouchement!

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

Le nouveau président socialiste du Sénat, Jean-Pierre BEL (PS), lors de son discours d'installation en 2011, avait proposé la tenue « d'états généraux de la démocratie territoriale » qui se sont déroulés de l'automne 2011 à février 2012. À l'approche de l'élection présidentielle, l'opposition du Sénat demanda une pause des travaux qui lui fut accordée. François Hollande, élu président de la république le 6 mai 2012, avait souhaité entreprendre dès l'installation du gouvernement Ayrault, un nouvel acte de décentralisation. A la demande du président du Sénat, le projet, confié à la nouvelle ministre Marylise Lebranchu, fut ajourné pour permettre la poursuite des états généraux qui furent conclus à la Sorbonne en présence du Président de la République et du Premier Ministre, devant un parterre fourni d'élus locaux et de parlementaires.

Le Président Hollande clôtura ces états généraux en annonçant des mesures et lois pour le printemps 2013 (décalage des élections départementales et régionales à 2015, transfert de la compétence économie aux régions et préparation d'une nouvelle loi pour le printemps 2013).

UN PROJET DE LOI EN TROIS PARTIES

Les conclusions des états généraux permirent à Marylise Lebranchu de débiter les discussions avec les associations pluralistes d'élus de tous les niveaux de collectivités et avec les syndicats de la Fonction publique. Toutes ces négociations débouchèrent sur l'écriture d'un texte dense de plus de 207 articles.

Pour ma part, ayant participé aux discussions, je trouvais ce texte de loi, équilibré, cohérent et porteur d'un compromis acceptable. Mais la majorité de gauche du Sénat, dont les socialistes et les radicaux, refusèrent ce projet de loi.

Et c'est ainsi qu'après une discussion avec le Premier Ministre, décision fut prise de scinder le texte en trois projets de loi. Le premier fut consacré aux Métropoles avec la loi MAPTAM. Suivirent deux autres textes dont la loi NOTRe.

Ces trois lois permirent notamment de clarifier les compétences des collectivités, de créer un organe de concertation: la « conférence des maires », d'affirmer le statut des métropoles et de définir le nouveau périmètre des régions.

Il y a la grande Histoire qui sera écrite un jour, et la petite histoire que je viens de vous conter très rapidement et à grands traits

OU EN SOMMES-NOUS ?

De grandes Régions, des nouvelles Métropoles, la fin du cumul des mandats, l'affirmation des communautés de communes, de nouveaux modes de scrutin, une baisse drastique des dotations financières de l'Etat, la disparition annoncée des Conseils généraux en 2020, puis leur renaissance en Conseils départementaux; tout cet ensemble de réformes va bouleverser en profondeur l'organisation territoriale de la République, confirmant la défiance de nos concitoyennes et de nos concitoyens à l'endroit des politiques.

La montée des Régions et la création de 22 Métropoles ont amené les parlementaires et le gouvernement à évoquer la question latente de l'élection au suffrage universel direct des élu.e.s métropolitaine.s.



Aujourd'hui, le fléchage utilisé lors des municipales de 2014 est une réponse insuffisante. D'ailleurs, lors du vote de la loi MAPTAM, le parlement avait décidé qu'un nouveau texte serait présenté par le gouvernement à la fin de l'année 2016. Aucun engagement n'est annoncé, à ce jour, par le gouvernement d'Edouard Philippe.

C'est une bonne initiative qu'a prise le Conseil de développement de la métropole de Grenoble d'organiser une controverse sur ce sujet. Le débat qui a suivi les présentations a permis de dessiner une large majorité pour de vraies élections au suffrage universel direct (SUD). Reste le plus dur qui consiste à définir des principes, fixer des objectifs et proposer politiquement les scénarii possibles et les traduire en droit public et constitutionnel.

C'est une bonne opportunité qui se présente pour que les habitantes et les habitants se saisissent du débat afin de bâtir des propositions en direction de la population, des élus locaux, des associations, des syndicats et des parlementaires de l'Isère.

La question de la distance/proximité entre la Métropole et les citoyens est concomitante à celle de l'élection au suffrage universel direct. Alors que la décentralisation n'est pas prioritaire aux yeux de nos concitoyens et que 54 % des français pensent pouvoir confier l'organisation de la démocratie locale à des administratifs, comment avancer sur ce projet ?

Comment les habitants pourraient-ils mieux se reconnaître dans une métropole et participer à sa vie ? Comment régler la question de la souveraineté communale ? La fusion des communes est-elle une nécessité ?

Vous avez ouvert, avec justesse, volonté et courage la discussion, désormais vous avez la responsabilité de la poursuivre et de la clore.

Là où il y a une volonté, il y a un chemin.

LE SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT DANS LES MÉTROPOLIS À L'ÉTRANGER : DES COLLECTIVITÉS GOUVERNÉES, DÉLIBÉRATIVES ET INCARNÉES

Alain Faure directeur de recherche CNRS au laboratoire Pacte
(Sciences Po Grenoble - Université Grenoble Alpes)

FAUT-IL ÉLIRE LES ÉLUS MÉTROPOLITAINS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT ?

À chaque vent de réforme, la question suscite de l'inquiétude en France sur l'argument que cette évolution pourrait mettre en péril les fondations de la démocratie locale. La magie française, dit-on souvent, repose d'abord sur le lien unique qui relie les habitants à leurs 36 000 maires. Et la croyance se renforce dans les arènes nationales avec le Parlement qui est considéré, grâce au cumul des mandats locaux et nationaux (jusqu'en 2017), comme le lieu de défense de cette « égalité des territoires ». **Dès lors que la force et l'unité du modèle républicain se conçoivent et se racontent dans cet enchevêtrement, les gouvernements métropolitains peinent à trouver leur place en termes de légitimité politique.** En élisant des représentants métropolitains au suffrage universel direct, on met en danger le sésame local/national de la démocratie made in France. C.Q.F.D.

Le temps est peut-être venu de s'interroger sur la réalité de ce chiffon rouge à l'heure où une partie considérable des problèmes publics, et donc de définition de l'intérêt général, se posent précisément à l'échelle des grandes régions urbaines. À cet égard, **un rapide bilan sur ce qui se passe à l'étranger montre une situation totalement différente.** Dans 90 % des cas, le suffrage universel direct métropolitain est devenu l'une des pierres de touche de la démocratie représentative. On peut résumer cette évolution sur trois tendances qui se complètent et souvent s'emboîtent :

- une logique présidentiale avec l'élection d'un leader qui est élu.e au suffrage uninominal direct et qui a pour mission de diriger l'exécutif ;

- un fonctionnement parlementariste avec des conseillers métropolitains élus eux aussi directement mais selon des modalités assez variées d'un pays à l'autre, et qui siègent dans une assemblée communautaire (le législatif) où l'on fait des coalitions et où l'on vote les propositions de l'exécutif ;

- enfin une facette municipaliste avec l'élection de conseils intra-métropolitains (mairies, arrondissements...) possédant des compétences propres sur les services de proximité et qui s'organisent souvent avec une majorité et une opposition (et parfois un exécutif élu au suffrage universel direct).

Sur le plan de la logistique électorale, ce trip-tique varie d'un pays à l'autre (et même dans certains pays d'une région à l'autre), car selon chaque histoire institutionnelle, le périmètre, la dénomination et les compétences des instances métropolitaines fluctuent beaucoup. Cependant, il faut souligner **qu'en termes d'ingénierie électorale, on observe une convergence sur deux formats qui n'existent pas en France** : d'une part un « président » élu directement et qui dirige la métropole, d'autre part un « parlement » composé de conseillers élus (au scrutin uninominal ou de liste) qui délibèrent. Ces deux dynamiques sont explicitement reliées au suffrage universel direct et elles se développent depuis vingt ans en superposition avec le modèle municipaliste historique de chaque pays. Pour mémoire, en France, toutes les collectivités locales entremêlent les logiques de gouvernement et d'assemblée à partir d'un seul contingent d'élus (hormis la collectivité corse où s'opère explicitement, après les élections, une distinction entre l'exécutif et le législatif).

Il est enfin possible de compléter ce tableau en prêtant attention à une dynamique politico-symbolique qui touche toutes les grandes villes. Je vais ici profiter d'enquêtes de terrain menées à

Montréal, Naples et Tokyo pour en illustrer la teneur. Dans ces trois métropoles où j'ai eu la chance de m'imprégner durablement de l'esprit des lieux, j'ai à chaque fois été impressionné par la densité émotionnelle du rapport qui s'établissait entre les habitants et celle ou celui qui avait été élu.e à la tête de la cité.

À Montréal par exemple, j'ai pu mesurer en 2001 comment **l'élection d'un maire qui devait mettre en route la fusion d'une trentaine de municipalités** avait permis de structurer des débats politiques restés jusqu'alors indicibles ou impossibles. Gérald Tremblay, qui a été le premier maire élu au suffrage universel direct à la vaste échelle de l'île de Montréal, a su cristalliser sur sa personne et sa fonction une série de controverses décisives concernant le dialogue entre francophones et anglophones, mais aussi entre municipalités riches et pauvres, entre partis libéraux et souverainistes, entre villes du centre et communes désignées comme des « banlieues » (au sens nord-américain du terme). Il a été désigné en 2002 par la presse canadienne comme la personnalité politique de l'année et ce n'est sans doute pas un hasard: en devenant le maire de tous les Montréalais, il devenait celui qui incarnait la place grandissante des métropoles dans les grands débats de société et dans les enjeux politiques fédéraux. Les fusions de municipalités (et les quelques défusions tumultueuses qui s'en suivirent) ont fait office de catharsis pour « penser métropolitain ». Avec un peu de recul, on constate que la « bataille politique du grand Montréal » (pour reprendre la belle expression de la politiste Mariona Toma: <http://journals.openedition.org/metropoles/4817>) **a fait émerger de nouveaux rôles politiques en termes de médiation et d'incarnation.**

À Naples, ce travail **d'incarnation de la métropole par une figure emblématique élue au suffrage universel** m'est apparu de façon encore plus saisissante (la ville possédant un périmètre démographique quasi-métropolitain). Au cours

de mon séjour en 2008-2009, deux dossiers particulièrement conflictuels ont envahi l'espace médiatique: une grave crise dans la gestion des ordures ménagères et une affaire de corruption impliquant des élus et un promoteur immobilier. Dans les deux cas, l'essentiel des controverses a mis en scène une comédie du pouvoir où la maire en place (Rosa Russo Iervolino) et l'ancien maire devenu président de la région (Antonio Bassolino) ont concentré tous les regards. Les propos comme les silences des deux élus constituaient, pour les médias locaux, pour les associations et pour les partis nationaux, des points systématiques de fixation dans les échanges. Tout se passait en permanence comme si seule leur parole était à même de sauver la ville de Naples dans le magma des intérêts, des pressions et des groupes de pression en présence. Toutes les blessures et les souffrances symboliques de la ville rejaillissaient sur ces deux figures politiques, la première incarnant une forme de rigueur impuissante (une maire honnête mais sans pouvoir sur ses proches) et le second illustrant une forme théâtrale de descente aux enfers du sauveur (les Napolitains lui reprochant d'avoir abandonné la ville pour la région). Alors que ni les élus des arrondissements ni les ministres n'étaient audibles, on guettait sans cesse l'attitude de Rosa Iervolino et d'Antonio Bassolino. La ville ne « tenait ensemble », politiquement à la vaste échelle de la métropole, qu'au prix d'une catharsis permanente sur ces deux personnalités que le suffrage universel avait désignées comme ses guides et ses martyrs...

Le troisième exemple provient de **la mégapole de Tokyo** où le système politique met en parallèle une quinzaine de petites villes (arrondissements-mairies) et une métropole-préfecture de seize millions d'habitants. Sur chacun des deux niveaux, **les Japonais votent deux fois: pour choisir l'élu de leur quartier qui siègera au conseil et pour désigner celui ou celle qui dirigera l'exécutif.** Pour la région de Tokyo (ce n'est pas le cas dans les autres régions), le gouverneur est aussi le maire de la métropole [le mandat de gouverneur est l'équivalent de celui du préfet en France mais il

est élu au suffrage universel uninominal direct et il dispose de pouvoirs bien supérieurs]. En revanche, dans les assemblées délibératives, les leaders sont désignés par les conseillers et possèdent des profils moins politiques (et ils ne peuvent pas présider l'assemblée plus de deux ans). En juillet 2016, les Tokyoïtes ont choisi comme gouverneur à Tokyo une femme, ce qui constituait en soi une mini-révolution symbolique quand on connaît le quasi-monopole des hommes dans l'occupation des mandats politiques de premier plan au Japon.

**AU FIL DE MES
SEJOURS EN
IMMERSION
À MONTRÉAL,
À NAPLES
ET À TOKYO,
CE TRAVAIL
D'INCARNATION
ET DE MISE
EN RÉCIT DU
TERRITOIRE
M'EST APPARU
COMME UNE
DIMENSION
CENTRALE
POUR
PERMETTRE
LA PRISE DE
DÉCISION
PUBLIQUE.**

Yuriko Koike a été brillamment élue en parvenant à incarner la promesse d'un renouveau de la classe politique. Sa stratégie de rassemblement et de création d'un nouveau mouvement (le « parti du progrès ») ressemble d'ailleurs en bien des points à celle d'Emmanuel Macron en France. En novembre 2017, elle a été jusqu'à oser défier le premier ministre Shinzo Abe à l'occasion des élections législatives anticipées. Et elle a publiquement marqué sa différence en argumentant l'autonomie culturelle de Tokyo et en soutenant des personnalités qui se tenaient à bonne distance des « notables » locaux comme des « héritiers » nationaux.

À Tokyo comme à Montréal et à Naples, j'ai donc pu étudier deux catégories distinctes d'élus : ceux qui s'impliquent dans les collectivités de proximité et

ceux qui gèrent les enjeux de gestion publique à une échelle urbaine beaucoup plus vaste. Pour les seconds, j'ai recueilli des témoignages assez étonnants concernant la dimension sensible et passionnée des responsabilités métropolitaines qui leur incombaient. Pour le « grand élu » placé apparemment à distance du citoyen lambda, la

même charge émotive s'établit avec les électeurs même si ce lien de confiance-défiance n'est pas construit dans l'hyper proximité. À chaque fois, l'élu métropolitain cristallise sur sa personne des conflits, des contradictions et des promesses d'une intensité considérable. La capacité de médiatiser des valeurs partagées occupe dès lors une place décisive dans son « rôle ». Au fil de mes séjours en immersion à Montréal, à Naples et à Tokyo, ce travail d'incarnation et de mise en récit du territoire m'est apparu comme une dimension centrale pour permettre la prise de décision publique.

Une question existentielle pour ne pas conclure : partout dans le monde, les autorités publiques sont confrontées au processus complexe de métropolisation des modes de vie. **Ce défi démocratique passe par la construction d'un imaginaire partagé, un travail sensible où des élus se doivent d'incarner l'ensemble du territoire pour en combattre et en transcender les fragmentations. Une ambition métropolitaine impensable en France ?**

LE POINT DE VUE DE LA COORDINATION NATIONALE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT.

Marie-Christine Simiand, membre du Conseil de développement
et co-pilote du groupe de travail organisateur

La première réunion de ce qui allait devenir la Coordination Nationale des Conseils de Développement s'est tenue en mars 2002 à Lyon à l'initiative des conseils de développement de Lyon et Nantes qui avaient mis en place, avant la Loi Voynet de 1999, des dispositifs qui permettaient à des membres de la société civile de se réunir et d'élaborer ensemble des analyses et des propositions destinées aux élus de leur agglomération. A Lyon il s'agissait de Millénaire 3, démarche initiée par Raymond Barre, à Nantes c'était la Conférence Consulaire d'Agglomération, portée par Jean-Joseph Régent qui organisa la deuxième rencontre en novembre 2002.

Les conseils de développement fraîchement éclos à la suite de la loi Voynet, éprouaient le besoin d'échanger, de mutualiser leurs différentes expériences adaptées aux spécificités de leur territoire. Lyon et Nantes avec leur ancienneté apportaient de précieux conseils. Cette coordination a d'abord existé sous forme d'un collectif qui organisait des rencontres annuelles puis elle a franchi le pas dix ans plus tard et s'est structurée sous forme associative aidée en cela par l'Association des Communautés Urbaines de France, aujourd'hui France Urbaine. Elle dispose maintenant d'une chargée de mission et d'un local.

Depuis quelques années elle s'est dotée d'un groupe de travail qui rassemble les Conseils de Développement des Métropoles. C'est dans ce cadre qu'elle a préparé la note qui figure en annexe et dont j'extrait la conclusion :

« La Coordination Nationale des Conseils de Développement souhaite que la dimension métropolitaine soit plus clairement mise en avant lors des prochaines élections de 2020 et que les dispositions qui seront proposées par le gouvernement au parlement :

- permettent l'élection d'une partie significative des conseillers métropolitains au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription unique métropolitaine. Ce scrutin, spécifiquement dédié à l'échelle intercommunale, permettrait un vrai débat sur les politiques d'agglomération ;

- conservent la nécessaire représentation des communes au sein du conseil métropolitain en évitant la surreprésentation de celles de très faible importance démographique.

Ce système mixte est à même de concilier l'efficacité de la métropole en mettant de la légitimité démocratique là où s'exerce une part importante du pouvoir et le respect du fait communal auquel les citoyens sont très attachés.»



LE DÉBAT : QUESTIONNEMENTS ET POINTS DE VUE

QUEL PÉRIMÈTRE DE SCRUTIN ET QUELLE IDENTITÉ DU CITOYEN MÉTROPOLITAIN ?

Un doctorant au CNRS: « Le suffrage universel direct fige la citoyenneté. Qui est le citoyen légitime: celui qui dort ou celui qui travaille sur le territoire métropolitain ? »

Un conseiller municipal: « Les communes sont sources de légitimité: il leur appartient la décision de désigner l'exécutif. Comment faire sentir au citoyen, quel que soit le lieu où il vit dans la métropole qu'il fait partie d'une communauté? Nous devons être solidaires, respecter les intérêts des petites communes et leurs représentativités. Comment construire cette communauté d'intérêt? L'élection des conseillers métropolitains pourrait être envisagée sur la base de deux collèges: 50 % seraient élus au suffrage universel direct, 50 % par une assemblée spécifique ».

Un membre du conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole: « Est-ce que le citoyen-métropolitain existe? Une légitimité métropolitaine a-t-elle un sens? Quels changements cela impliquera? Quid de l'abstention qui persiste dans les différentes élections: les élus actuels le sont par une minorité de la population. »?

Le président du réseau des conseils de développement de la région grenobloise: « Pourquoi limiter ce débat aux élections dans les Métropoles? Est-ce que cette forme de scrutin n'alimente pas une forme de fracture territoriale? »

Le co-président du Conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole: « Le SUD pose la question: qu'est-ce qu'une métropole, un objet technique pour mutualiser les compétences ou un objet politique et démocratique? La Métropole n'est pas une intercommunalité comme les autres. Les compétences sont importantes, le lien entre les communes aussi: quel lien entre 1 commune de 30000 habitants et une de 500? Qu'est-ce qui les rend semblables? Pourquoi ne pas regrouper les communes en intercommunalité et voter au SUD dans la Métropole et les intercommunalités pour la proximité entre élus et citoyens? »

QUELLE REPRESENTATIVITÉ DES COMMUNES ? LA PROXIMITÉ ?

Un étudiant en école de commerce: « Comment s'assurer que tous les métropolitains, urbains ou ruraux, qui vivent ou qui viennent travailler sur notre territoire soient représentés? Quels autres modes de représentation pourraient être utilisés? »

Un conseiller municipal d'Échirolles: « Les élus doivent s'approprier les histoires des lieux et rendre compte de leur attitude. Oui au SUD avec un programme et un tirage au sort par commune; mais avec une représentation de toutes les communes, par une liste et un programme.

Le président du conseil de développement du Pays Voironnais: « Les métropoles permettent de donner de la puissance à un territoire. Elles n'ont donc pas vocation à représenter chacune des communes mais à porter une vision d'ensemble sur leurs compétences pour donner de la puissance à un territoire afin d'exister à un autre échelon et entrer dans le concert européen. »

Alain Faure « Il y a des élus de proximité dans toutes les métropoles du monde mais des thématiques qui ne sont pas traitées à tous les niveaux (spécialisation) »

Un habitant: Comment respecter l'histoire territoriale et faire Métropole? Construire de la solidarité à travers une élection mixte?

QUELLES MODALITÉS DE GOUVERNANCE ENVISAGER AVEC L'ÉLECTION AU SUD ?

Un conseiller municipal de Saint-Martin d'Hères et conseiller métropolitain: « Le but des métropoles est de mutualiser les moyens pour baisser les coûts. Les 49 communes qui sont à la Métropole de Grenoble n'ont pas les mêmes demandes, les mêmes préoccupations et besoins. La recherche d'efficacité est très importante: pour cela il est nécessaire que les élus connaissent leurs dossiers, soient investis dans leur commune et que des citoyens issus de la vie civile soient davantage associés. Compte-tenu des disparités en termes de gouvernance au sein des

22 métropoles, faut-il imaginer 22 gouvernances différentes? »

Un conseiller municipal d'Herbeys et conseiller métropolitain: « Ce débat pose la question de la suppression ou diminution des Départements face aux métropoles »

DES ÉLUS QUI DOIVENT RENDRE DES COMPTES SUR LA BASE D'UN PROGRAMME DE MANDAT

Une avocate: « Dans la plupart des élections, les candidats sont élus sur la base d'un programme clair qui permet à l'électeur d'orienter son vote en fonction des différents projets proposés. A l'heure actuelle, l'engagement et les projets des conseillers métropolitains paraissent flous. Pourquoi n'ont-ils pas été élus au suffrage universel direct jusqu'à présent? Les élus doivent pouvoir rendre des comptes sur la base d'un programme malgré la bonne gestion administrative. »

Un conseiller municipal de Grenoble: « Ce débat montre que malgré la diversité des personnes présentes, il y a de nombreux intérêts communs. Deux remarques: 1/ compte-tenu des compétences importantes portées par les métropoles, il est légitime que les citoyens demandent des comptes à partir de programmes. 2/Il faut sortir de cette logique d'entre-soi des élus et de non partage du pouvoir. »

Un habitant de La Tronche: « La relation entre l'électeur et l'élu est essentielle à la démocratie: l'électeur doit pouvoir demander des comptes en cours de mandat sur la base d'un programme. Actuellement, je ne vois pas cela sur notre territoire. »

Un conseiller municipal d'Eybens et conseiller métropolitain: « Quand on est élu d'une commune, on va à la Métropole pour défendre sa commune; il est évident de rendre compte de ce qui est fait et décidé. Il apparaît que le fléchage n'a pas permis de dégager une légitimité métropolitaine. Avec le suffrage universel direct, plusieurs questions se posent: comment défendre un vrai projet politique compte-tenu de l'imbrication des compétences? Comment un élu de la Métropole peut exercer son mandat sans avoir approfondi le fonctionnement de la commune? Où se trouvent vraiment les frontières des communes dans une société en mouvement? Le modèle de la loi Paris - Lyon - Marseille qui prévoit la création des arrondissements et une liste homogène majoritaire est peut-être la meilleure solution. Mais alors, comment définir les arrondissements? »



QUELLES FORMES DE DÉMOCRATIE POSSIBLES PENDANT LES MANDATS ?

Un membre d'une union de quartier de Grenoble: « Comment faire évoluer le projet métropolitain et le rendre explicite aux électeurs? Le temps des projets n'est pas le temps des élus. »

Un membre du conseil de développement du Grésivaudan: « La démocratie doit être circulaire, l'élection demande un retour. Quid de la démocratie qui n'existe que tous les 5 ans? »

Alain Faure: « Dans vos interventions, j'entends: clarté, vivacité, équité, solidarité, universalité, proximité. C'est ce qui fonde le débat démocratique »

À l'étranger, où il y a des lieux avec une histoire des lieux, une identité des lieux. Et les grandes décisions se font dans une grande complexité de tous les niveaux et un chef qui décide! En France la tendance actuelle, ce sont les Métropoles qui font les régulations: donc niveau politique central; la Métro est un objet en souffrance un lieu en déficit d'image, un lieu de toutes les contradictions et de tous les positionnements sociétaux »

Claudy Lebreton: « La culture référendaire et la concertation poussée jusqu'au vote, peuvent s'acquiescer dans un délai de 20 ans. On peut penser aussi à une autre organisation du type mouvement « libertarien » où des organisations ou des grands groupes prennent la place de l'état et des organisations démocratiques. Avant d'instaurer le SUD se pose la question de comment régler le problème de l'engagement, comment trouver une nouvelle formule de participation et de gouvernance? La citoyenneté n'est pas un mot vide de sens mais nous sommes très attachés à la culture du chef. »

L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS AU SUD : QUEL IMPACT POSSIBLE SUR L'ABSTENTION ?

Un membre du conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole : « Élire les conseillers métropolitains au suffrage universel direct semble une bonne chose. Toutefois, il existe déjà de nombreuses élections : est-ce pertinent d'en ajouter une nouvelle ? »

Un habitant d'Eybens : « Je ne vote plus. Donnez-moi des raisons de voter. Le suffrage universel direct ne résoudra pas le problème de l'abstention ».

Alain Faure : « Pourquoi ne pas organiser toutes les élections le même jour comme dans certains pays ? »

Claudy Lebreton : Il ne faut pas oublier la défiance existante sur la question démocratique : les citoyens non-inscrits représentent le plus grand groupe

UN SUFFRAGE UNIVERSEL ?

Une conseillère municipale de Sappey en Char treuse de nationalité Irlandaise : « Le suffrage est-il vraiment universel ? Quid des non-français et non européens qui habitent, payent des impôts, font partie de notre communauté ? Comment ouvrir le suffrage à ces personnes ? À l'heure actuelle, les personnes européennes peuvent se présenter uniquement à l'échelle communale. Pourquoi pas demain à l'échelle métropolitaine ? »

QUI FAUT-IL ÉLIRE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT : LE PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE OU LES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS ?

Un membre d'une association de quartier de Grenoble : « Dans les exemples des cultures étrangères, beaucoup de métropoles sont dirigées par une espèce de monarque. Ne serait-il pas plus pertinent d'élire le président de la métropole plutôt que les conseillers métropolitains ? Un président qui saurait animer la démocratie locale ? Sachons faire bon usage de la consultation directe des électeurs en continu (notamment via des référendums par exemple) ».

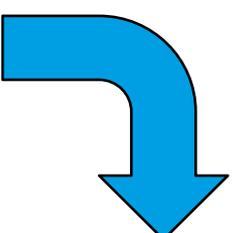
Claudy Lebreton : « Aux États-Unis, certaines villes élisent leurs représentants au suffrage universel direct par quartiers, et le Président est élu à part sur une liste indépendante. »

LE STATUT DES MÉTROPOLIS

Claudy Lebreton : Les Métropoles ne sont pas des Collectivités Territoriales de plein exercice (sauf Lyon)

La co-présidente du conseil de Développement : Une interpellation pour une volonté politique forte : faire de la Métropole un objet politique.

SYNTHÈSE DU TEMPS DE DÉBAT



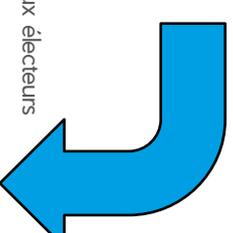
La Métropole vue par les participants

- * Une communauté d'intérêts et des solidarités à construire
- * Communes et Intercommunalités, des relations pas si simples
- * Comment s'y retrouver au milieu de l'imbrication des collectivités ?
- * Des objets politiques en souffrance
- * Le lieu de toutes les contradictions
- * Un objet technique ou un objet politique et démocratique ?
- * Des moyens mutualisés
- * Une recherche d'efficacité pour donner de la puissance au territoire
- * Pas de projet politique, pas de programme, du flou
- * Pas de débat sur un projet politique
- * Pas de rendu des élus métropolitains en cours ou en fin de mandat
- * Pas de relations élus/électeurs
- * Un déficit d'image positive
- * Une identité du territoire, un esprit des lieux peu ou pas visible, à travailler.

Quelle mise en œuvre du suffrage universel direct ?



Pourquoi le suffrage universel direct ?



- * Représenter tous les territoires ruraux et urbains
- * Pas de sur représentation des petites communes
- * Deux collèges d'élus en fixant des règles de représentation
- * Regrouper plusieurs élections le même jour
- * Un tirage au sort par commune
- * Attention à la prime majoritaire et à l'entre-soi
- * Des élus qui rendent des comptes
- * Création d'arrondissements, mais comment les définir ?
- * Les quartiers ou arrondissements élisent leurs représentants et le président est élu séparément
- * Des élections comme les régionales sur listes pour 50 % + 50 % élus des collectivités locales + un collège citoyen tiré au sort
- * Laisser la place à l'expérimentation : possibilité d'initiatives locales pour le mode de scrutin.

- * Un projet Métropolitain à expliciter aux électeurs
- * Améliorer la relation aux citoyens
- * Quid de la mobilisation des électeurs ?
- * Qui vote ? Une élite, une minorité ?
- * Quid des des non-français, des non-européens ?
- * À la recherche d'une nouvelle formule de participation et de gouvernance :
- * Trop d'élections risque d'entraîner une démobilisation
- * Réduire le nombre de niveaux : exemple des conseillers territoriaux pour regrouper départements et région
- * Faciliter les fusions
- * Bâir et mettre en débat un projet politique commun à expliciter aux électeurs
- * Résoudre ensemble les problèmes des communes
- * Mettre de la vitalité démocratique
- * Retrouver la confrontation d'idées
- * Pourquoi se désintéresse-t-on de la vie démocratique ?
- * Une défiance vis à vis de la vie démocratique
- * Mobiliser et réussir à informer les citoyens
- * Réussir à convaincre d'aller voter
- * Mettre en scène les conflits
- * Élire un leader pour animer la démocratie et garder de la délibération

CONCLUSION

POUR SUIVRE LE DÉBAT SUR LE SUFFRAGE UNIVERSEL

Marie-Christine Simiand, co-pilote du groupe de travail organisateur

Nous remercions toutes celles et tous ceux qui ont pris part à ce débat.

Nous avons tous apprécié la qualité d'écoute de chacun. Nous avons pu dialoguer sereinement que nous soyons simple citoyen, élu, technicien, chercheur, étudiant, membre d'une association ou d'un conseil de développement.

C'était un premier débat public sur cette question car jusqu'ici cette question a principalement donné lieu à des échanges au sein des partis politiques, des associations d'élus et de quelques conseils de développement.

Dans le dossier d'accueil figuraient des textes sur des sujets qui n'ont pas pu être abordés: la parité dans les instances intercommunales et les différents scénarios proposés dans le projet de loi du précédent gouvernement.

En fonction des réponses au bref questionnaire que vous avez trouvé dans le dossier d'accueil à déposer dans l'urne une fois complété, nous pourrions envisager un deuxième débat pour analyser une des questions que vous jugerez nécessaire d'approfondir.

La vidéo de ce débat pionnier permettra, nous l'espérons, d'ouvrir au-delà de la métropole grenobloise, la réflexion sur le mode d'élection des conseillers métropolitains et, plus largement, des conseillers des intercommunalités. Elle sera mise sur le site du conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole avec un lien vers la Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD).

Les actes seront diffusés à tous les participants et aux élu.e.s métropolitain.e.s, mis sur le site du Conseil de Développement et adressés à ceux qui en feront la demande.

Merci à l'équipe des vidéastes et aux deux chevilles ouvrières de l'organisation de cette soirée: Élodie Degay et Emilie Bolusset.

ANNEXES

Dossier remis lors de la réunion

- 1- Dossier de séance**
- 2- Note de France Urbaine : les Métropoles et le Suffrage Universel Direct**
- 3- Lettre ouverte de Daniel Bloch et Romain Lajarge au Premier ministre sur le suffrage universel direct du 24/03/2016**
- 4- Une élection des conseillers métropolitains adaptée aux enjeux de la démocratie locale et associant la représentation des citoyens et celle des territoires, Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD)**
- 5- Lettre d'info « La Parité, parlons-en ! », janvier 2017**
- 6- Parité dans les intercommunalités, enquête menée par le réseau Elles aussi en 2015**
- 7- Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, France Urbaine, janvier 2017**

1- Dossier de séance

1/ QUELQUES REPÈRES SUR LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE GRENOBLE ALPES-MÉTROPOLE

Le Conseil de développement, appelé aussi « C2D », est une **instance consultative de débats et de propositions mise en place à l'automne 2001**, conformément à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (loi LOADDT dite « Loi Voynet »).

Conforté par les lois MAPTAM et NOTRe de 2014 et 2015 qui obligent le maintien des Conseils de développement au sein des Métropoles, le C2D a vu sa composition réactualisée en avril 2016 autour de 120 membres nouveaux membres.

Le C2D : Un espace d'expression des acteurs du territoire

Depuis son installation aux côtés des élus communautaires, puis métropolitains, le C2D a toujours été conçu comme **un lieu d'expression privilégié pour les acteurs économiques, les associations, les acteurs publics et les habitants** qui souhaitent partager leurs visions sur les grands projets du territoire et porter des propositions aux décideurs.

Chaque année, le Conseil est saisi par les élus métropolitains sur certaines politiques publiques ou dossiers. Il doit alors rendre un avis ou une contribution utile à la prise de décision.

Le C2D compte déjà à son actif plus de 15 années d'existence et une richesse de travaux : avis, contributions, expérimentations, manifestations grand public.

Exemples de contributions phares produites par le C2D

Territoire / Aménagement :

- Conférence grand public sur la réforme territoriale (2012)
- Contribution sur l'élargissement du territoire métropolitain (2014)
- Contribution sur le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (2016)
- Contribution sur le Programme Local de l'Habitat 2017-2022 (2016)

Environnement :

- Contribution sur l'acceptabilité sociale des risques naturels et industriels (2011)
- Contribution sur la qualité de l'air (2013)
- Éducation / Formation :
- Conférence grand public sur l'université (2012)
- Contribution sur les liens entre universités et territoire (2014)

Économie / Numérique :

- Contribution sur les Tiers lieux et sur la mise en place d'une politique numérique à l'échelle du territoire (2015)
- Cycle de formation à l'économie des territoires (2015)

Sport / Culture / Citoyenneté :

- Contribution à la définition de l'intérêt métropolitain en matière de sport et de culture (2016)
- Contribution sur la thématique du genre et de la citoyenneté (2014)

2/ UNE INSTANCE RENOUVELÉE AUTOUR DE 120 MEMBRES ET DE NOUVELLES MISSIONS

Le C2D a été refondé par délibération des élus le 6 novembre 2015 dans le cadre du renouvellement des instances consultatives de la métropole (Conseil de développement et Commission Consultative des Services Publics Locaux).

Il réunit aujourd'hui 120 femmes et hommes bénévoles.

Le C2D s'intéresse à toutes les questions relatives à la vie de la Métropole, et contribue à l'émergence de nouvelles idées pour l'avenir du territoire.

Les missions du conseil de développement métropolitain

- **Porteur de paroles et d'expressions citoyennes** : la valeur ajoutée du conseil de développement consiste en sa capacité à porter auprès des élus une parole d'acteurs diversifiés.
- **Animateur du débat public** : le conseil de développement bénéficie de formations et d'informations sur les projets métropolitains qu'il s'efforce de faire rayonner et de mettre au débat
- **Porteur de dialogue avec les instances participatives des territoires voisins**, le conseil de développement travaille en réseau avec ses homologues des territoires voisins. Dans une société de plus en plus mobile, cela lui permet d'aborder des thématiques comme les déplacements, la qualité de l'air, en dépassant les frontières administratives de la métropole.

Un Conseil composé d'acteurs réunis en 6 collèges

Afin de favoriser la diversité des opinions, regards et contributions, le C2D est structuré autour de 6 collèges :

- Le Collège des représentants du monde économique (25 membres)
- Le Collège des représentants des établissements et services publics (10 membres)
- Le Collège des représentants de la Vie Associative (35 membres)
- Le Collège des jeunes (âgés de 16 à 30 ans – 15 membres)
- Le Collège des habitants du territoire (25 membres)
- Le Collège des territoires voisins (10 membres)

3/ LE C2D : ACTEUR DU DEBAT PUBLIC ...

L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct est prévue à l'article 54 de la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Les modalités de mise en œuvre n'ont pas encore été définies, mais devraient l'être au 1^{er} janvier 2019. Le précédent gouvernement a proposé plusieurs scénarios qui font débat au sein des partis politiques et associations d'élus, mais qui n'ont jamais été abordés avec les citoyens.

Le Conseil de Développement de Grenoble-Alpes Métropole propose de mettre à profit ce délai pour ouvrir la réflexion avec des citoyens, des étudiants, des universitaires et des élus du territoire métropolitain et d'ailleurs, afin de mieux comprendre les enjeux démocratiques, discuter ensemble des perspectives qui s'offrent aux électeurs d'ici à 2020 et se forger un point de vue.

Avec le concours des étudiants en Master Management des Collectivités Territoriales de Sciences Po Grenoble et l'universitaire Alain Faure, directeur de recherche au CNRS, Le Conseil de Développement propose une rencontre inédite en compagnie de personnalités investies autour de cette thématique : **Estelle Grelier**, ancienne secrétaire d'état chargée des collectivités territoriales à l'origine de la loi sur l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains, et **Claudy Lebreton**, ancien Président des Départements de France.

2- Note de France Urbaine : les Métropoles et le Suffrage Universel Direct



METROPOLES ET SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

PROGRAMME EMMANUEL MACRON	POSITIONS DE FRANCE URBAINE
Maintien du système de fléchage pour la désignation des conseillers communautaires, à l'exception de certaines métropoles	Extrait du Manifeste : « Nous demandons à être associés aux travaux consécutifs à la loi MAPTAM visant à définir les modalités de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains »

Rapport Gouvernemental sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct

La présente note synthétise les principales dispositions du rapport gouvernemental sur « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », remis au Parlement en janvier 2017.

Rappel du contexte

Le Pacte Etat-métropole prévoit qu'une « analyse des scénarios permettant d'élire à terme les représentants de métropoles au suffrage universel direct, au-delà du fléchage mis en place pour les élections de 2014, doit être ouverte de façon à répondre aux dispositions adoptées par le Parlement dans l'article 54 de la loi MAPTAM ».

Pour mémoire, l'article 54 de la loi MAPTAM prévoit que « le renouvellement général des conseillers des métropoles [...] à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017. » Deux rapports gouvernementaux étaient prévus :

- Un rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires lors du renouvellement de 2014 [fléchage], étudiant notamment l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de conseiller communautaire – alors qu'il devait être remis dans les six mois suivant le renouvellement municipal de 2014 ;
- Un rapport détaillant « les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines » – devant se fonder sur les conclusions du rapport précédemment cité et être présenté au Parlement le 30 juin 2015 au plus tard.

Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre dans les délais fixés par la loi MAPTAM. Une réunion s'est donc tenue le 2 novembre 2016 entre le ministre Jean-Michel BAYLET et les présidents de métropoles, afin de définir collectivement les modalités de mise en œuvre de la loi. A l'issue de cette réunion, deux décisions ont été prises :

- Report de la date d'adoption de la loi électorale fixant les modalités d'élection, afin de permettre au Gouvernement et aux métropoles de dégager un consensus sur le sujet : elle devra être adoptée « avant le 1^{er} janvier 2019 » (la loi « relative au statut de Paris et à

l'aménagement métropolitain », promulguée le 28 février 2017, a permis ce report par amendement gouvernemental) ;

- Le Gouvernement s'est engagée à produire le rapport détaillant les scénarios envisageables prévu par l'article 54 de la loi MAPTAM : il a été rendu public en janvier 2017. **La présente note en rappelle les principales dispositions.**

Les dispositions du rapport gouvernemental (positions du gouvernement sortant)

I. Les positions des présidents de métropoles rappelées dans le rapport

Le Gouvernement exprime à travers le rapport son analyse sur le positionnement des exécutifs métropolitains :

- **Une majorité de présidents favorable à un mode de scrutin plus direct** s'il garantit à chaque commune de participer au processus décisionnel, soit en amont, soit dans le cadre de l'assemblée délibérante de chaque métropole ;
- **L'opposition de certains présidents de métropoles à toute évolution du mode de scrutin**, pour cause « d'équilibres politiques locaux et de conflit de légitimité qui naîtrait entre l'exécutif métropolitain et celui des communes membres ;
- **Un consensus** pour déterminer, avant toute décision, si l'application de la loi électorale doit prendre en compte des cas particuliers, notamment pour la Métropole du Grand Paris mais aussi pour Aix-Marseille-Provence.

II. Un rappel : la majorité des conseillers métropolitains déjà élus au suffrage universel direct suivant la méthode du fléchage

96% des conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct suivant la méthode du fléchage (communes de 1000 habitants et plus). La commune reste la circonscription électorale de base et dispose d'au moins un siège, la représentation de chaque commune se fait sur une base démographique et un lien existe entre mandat municipal et mandat métropolitain. Ce mode de scrutin présente donc plusieurs limites :

- La campagne électorale se joue au niveau communal et les enjeux métropolitains n'apparaissent pas forcément dans le débat ;
- La juxtaposition des scrutins ne permet pas toujours de dégager une majorité claire au niveau de la métropole, la prime majoritaire s'appliquant au niveau communal ;
- Les citoyens ne s'approprient pas les enjeux.

III. Vers la transformation des métropoles en collectivités à statut particulier ?

Contrairement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la métropole de Lyon – en tant que collectivité à statut particulier – ne compte pas de communes membres. Le scrutin peut donc être organisé par circonscriptions électorales, sans obligation de représentation des communes. Cette disposition n'est pas applicable aux EPCI : en vertu du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, chaque commune (qui reste titulaire en droit de ses compétences) doit être représentée au sein du conseil.

Deux hypothèses pourraient être envisagées afin de transformer les métropoles en collectivité à statut particulier :

- Duplication de l'organisation lyonnaise par fusion des métropoles avec le département : le rapport pointe le caractère problématique de cette généralisation pour certaines métropoles (Métropole européenne de Lille, Nice Côte d'Azur) dont les départements respectifs seraient alors scindés en deux, et soulève la question du devenir des conseils départementaux qui seraient « séparés de la fraction la plus peuplée » ;
- Transformation des métropoles en collectivité à statut particulier à compétences inchangées : un nouvel échelon de collectivité serait alors créé aux côtés des régions et des départements.

IV. Un ensemble de principes à valeur constitutionnelle à respecter qui permettent d'identifier trois scénarios

Si l'on ne se dirige pas vers une généralisation du modèle « collectivité à statut particulier », l'élection au suffrage universel direct sans fléchage doit respecter plusieurs « principes à valeur constitutionnelle » :

- Une répartition des sièges sur des bases essentiellement démographiques selon la méthode de la représentation proportionnelle ;
- Un mode de scrutin favorisant la constitution de majorités stables ;
- Un mode de scrutin intelligible pour l'électeur (objectif à valeur constitutionnelle).

Ce cadre a permis au Gouvernement d'identifier trois scénarios. Il se prononce clairement en faveur d'un approfondissement du scénario 3, inspiré du scrutin régional.

1. Scénario 1 - deux collèges distincts

Dans cette hypothèse, deux collèges distincts sont désignés suivant des modalités différentes, mais siègent ensemble dans l'assemblée métropolitaine :

- Un premier collège représentant les communes membres : chaque commune dispose d'un seul siège désigné par fléchage.
- Un second collège permettant d'élire des conseillers métropolitains au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription unique ou de plusieurs circonscriptions supra-communales, au scrutin de liste.

Avantage : chaque commune est représentée, et une partie des conseillers métropolitains est élue au suffrage universel direct.

Inconvénients :

- Les sièges ne sont pas répartis sur une base démographique (la commune la plus peuplée ne serait représentée que par un seul conseiller métropolitain) ;
- Lisibilité pour le citoyen : double régime de désignation pour deux collèges différents ;
- Conflits potentiels de légitimité entre les deux collèges, élus suivant des modalités différentes. Le premier collège pourrait représenter la très grande majorité des sièges (60%, par exemple, pour la métropole du Grand Paris) ;
- Dissociation des élections municipales et métropolitaines : les conseillers métropolitains élus dans le second collège ne sont pas forcément élus au conseil municipal, ce qui contrevient aux principes de l'intercommunalité. Les EPCI doivent être administrés par des représentants des conseils municipaux des communes membres (libre-administration) ;
- Impossible de garantir la parité.

Le rapport gouvernemental indique clairement que **cette hypothèse ne peut être retenue**.

2. Une assemblée élue dans le cadre de circonscriptions distinctes ;

La répartition des sièges respecte le principe démographique et chaque commune dispose d'au moins un siège. Est maintenu un scrutin par commune, mais le scrutin municipal et le scrutin métropolitain

sont dissociés. Une prime majoritaire est attribuée à la liste arrivée en tête, et le reste des sièges attribué à la proportionnelle (avec seuil d'accès à la répartition des sièges fixé à 5%).

Avantage : ce système permet à toutes les listes de se présenter puisque la circonscription reste communale.

Inconvénients :

- La prime majoritaire s'applique à l'échelle communale, et non à l'échelle de la métropole, ce qui ne facilite pas l'émergence d'une majorité politique stable ;
- Dissociation des élections municipales et métropolitaines (cf. supra) ;

3. Une assemblée élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales.

Dans cette hypothèse, la répartition des sièges respecte le principe démographique. Chaque commune est représentée. La circonscription est métropolitaine, et chaque commune en constitue une section électorale. Chaque liste présente le nombre de candidats à pourvoir dans chaque section, qui figurent tous sur le même bulletin de vote. Une prime majoritaire est attribuée à la liste arrivée en tête à l'échelle de la métropole (avec seuil à 5%).

Avantage : scénario privilégié du Gouvernement, ce mode de scrutin permet à la fois

- Une campagne à l'échelle métropolitaine
- La prime majoritaire à l'échelle de la métropole permet d'avoir une majorité stable.
- La représentation de chaque commune via les sections communales ;

Inconvénients :

- Risque constitutionnel lié au pluralisme (chaque liste devra être composée de candidats représentant l'ensemble des communes) ;
- Difficilement lisible pour le citoyen : bulletins de vote « surchargés » (représentants de l'ensemble des communes) ; enjeu démocratique : du fait de la prime majoritaire métropolitaine, qui pourrait conduire dans certaines communes l'élection de conseillers issus de la liste A alors que la B est arrivée en tête ;
- Dissociation éventuelle commune – métropole : il n'est pas à exclure suivant ce principe que des conseillers de l'opposition ou des personnes extérieures au conseil municipal soient élus ;
- Dissociation des élections municipales et métropolitaines (cf. supra) ;

Ce scénario avait la préférence du Gouvernement, à qui il paraît « le plus à même de concilier les exigences constitutionnelles liées aux principes de représentation démographiques et d'intelligibilité des modes de scrutin. »

Conclusion : se positionnant clairement en faveur de ce dernier scénario, le Gouvernement entendait saisir le Conseil d'Etat pour avis, notamment sur la possibilité de déroger aux critères démographiques et sur l'intelligibilité du mode de scrutin.

3- Lettre ouverte de Daniel Bloch et Romain Lajarge au Premier ministre sur le suffrage universel direct du 24/03/2016

Daniel Bloch

*Ancien Président de l'Institut National Polytechnique
et de l'Université Joseph Fourier de Grenoble
blochdaniel@neuf.fr*

Romain Lajarge

*Université Grenoble Alpes / Cité des territoires (IGA+IUG)
Directeur Adjoint du Collège International des Sciences du Territoire
romain.lajarge@univ-grenoble-alpes.fr*

Monsieur le Premier Ministre,

Le 24/03/2016

Objet : Lettre ouverte à Monsieur le Premier Ministre à propos de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en application de l'article 54 de la loi MAPTAM

Monsieur le Premier Ministre,

Nous venons de publier aux éditions des Presses Universitaires de Grenoble un ouvrage sur la métropole grenobloise : « Grenoble, le pari de la métropole ». Une des principales conclusions de cet ouvrage est qu'à défaut d'une élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains, les métropoles resteront des intercommunalités presque comme les autres ou, au mieux, seulement des métropoles « confisquées ».

Cette conclusion est tirée non seulement des observations et des analyses que nous avons réalisées, mais aussi –et surtout– du constat partagé avec de très nombreux acteurs opérationnels du travail métropolitain (que celui-ci porte sur le quotidien ou qu'il soit stratégique) : pour que les métropoles soient, demain, ce que vous avez souhaité qu'elles soient, à savoir une vraie et grande chance pour le développement de notre pays, il manque probablement encore quelques étapes mais la plus importante d'entre elles est et sera dorénavant toujours la légitimité démocratique.

Nous savons la réticence de nombreux maires et/ou, en tout cas, de leurs associations d'élus, à l'application de ce principe sur l'ensemble des intercommunalités françaises. Mais c'est justement parce qu'il faut faire évoluer la conception en partie fautive de l'affaiblissement municipal lors du renforcement intercommunal, qu'il serait bien de commencer par les métropoles. Car les métropoles se doivent d'innover ou, pour le moins, d'oser de nouvelles solutions.

Les métropoles échoueront si elles vont au conflit avec les maires des communes qui les composent mais elles seront ingouvernables si elles ne peuvent pas prendre appui sur des conseillers métropolitains dont la légitimité sera directement tirée de leur engagement métropolitain.

Autrement dit, les conseillers métropolitains sont actuellement seulement les conseillers des communes composant la métropole et ils continueront à être élus, lors des élections communales de 2020, sur des projets qui concerneront d'abord et avant tout la commune dont ils veulent devenir les élus. Or, nos Métropoles se doivent non seulement de réduire les inégalités entre les communes mais aussi d'élaborer et de mettre en œuvre des projets à impact aussi bien national qu'international, de porter le développement économique, social, culturel, environnemental ; ce qui exige de considérer la Métropole comme un tout.

Les élections des conseillers métropolitains en 2020 devraient être les premières à se dérouler au suffrage universel direct. Cette perspective était prévue dans la loi de modernisation

de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, à l'article 54. Le gouvernement était invité à déposer un projet de loi avant la fin de l'année 2016 pour déterminer les modalités d'application de cette élection en 2020. Le législateur a ensuite eu l'occasion d'insérer ce dispositif dans la loi NOTRe portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Il ne l'a pas fait et n'a pas (encore) pris date pour légiférer ultérieurement. La perspective que ne soit pas reconnue la responsabilité démocratique des élus directement devant les citoyens est donc grande. En gardant le principe de fléchage des élus intercommunaux sur les listes municipales, il est fort à craindre de retrouver, en 2020, les accents de la campagne municipale de 2014 dramatiquement atone au regard de l'intercommunalité.

Nous avons confiance en votre capacité, Monsieur le Premier Ministre, pour réaffirmer le principe, tel qu'inscrit dans l'article 54 de la loi MAPTAM, d'élection au suffrage universel direct des élus métropolitains. Ce principe renvoie à une certaine conception démocratique de l'action territoriale et de la légitimité de celle-ci ; nous sommes persuadés qu'elle est la conception de votre gouvernement et qu'elle demeure votre objectif.

Monsieur le Premier Ministre, ne cédez pas à ceux et celles qui tentent de vous retenir de déposer un tel projet de loi visant à modifier le code électoral pour 2020 avant la fin de l'année 2016. En laissant les métropoles au milieu du gué, cette prometteuse réforme souffrirait de s'enliser.

Avec nos sentiments respectueux.

Daniel Bloch



Romain Lajarge



4- Une élection des conseillers métropolitains adaptée aux enjeux de la démocratie locale et associant la représentation des citoyens et celle des territoires, Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD)



UNE ELECTION DES CONSEILLERS METROPOLITAINS ADAPTEE AUX ENJEUX DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET ASSOCIANT LA REPRESENTATION DES CITOYENS ET CELLE DES TERRITOIRES

Preamble

Depuis 2009, la Coordination Nationale des Conseils de développement a lancé une série de réflexions sur certains aspects de la réforme territoriale, en lien avec la publication du « rapport Balladur ». Son intérêt s'est porté particulièrement sur le chantier « métropoles » pour lequel a été mis en place un groupe de travail. Ce groupe, auquel ont été conviés les Conseils de développement existant auprès des 11 agglomérations citées dans le rapport Balladur¹, a développé des analyses et propositions sur la question du renforcement de la gouvernance des agglomérations à vocation métropolitaine et les avancées souhaitables en matière de fonctionnement démocratique.

Les réflexions conduites sur les « métropoles » ont mis en évidence que certaines de nos propositions pouvaient s'appliquer à l'ensemble des agglomérations urbaines, notamment sur le mode d'élection des conseillers métropolitains.

Au cours du premier semestre 2016, le groupe de travail métropoles de la Coordination Nationale des Conseils de développement a élaboré une contribution relative à l'élection des conseillers métropolitains, présentée ci-dessous.

La loi MAPTAM a créé un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les métropoles. Celles-ci sont dotées de larges compétences héritées de leur situation antérieure, communauté urbaine ou d'agglomération, et que la loi a renforcées dans de nombreux domaines. La porte reste même ouverte à un élargissement encore plus important, les métropoles peuvent contracter d'autres transferts avec le département, la région et l'Etat.

Ainsi, les métropoles sont dorénavant, encore plus que par le passé, au cœur de la vie des citoyens. Elles engagent fortement le devenir de ceux qui habitent, qui entreprennent sur leur territoire, qu'il s'agisse de leur vie quotidienne, comme les transports, l'habitat, l'eau, ou d'orientations stratégiques fondant le devenir du territoire à plus long terme, l'enseignement supérieur et la recherche, le développement économique, ...

On ne peut ignorer qu'une part importante des enjeux pour les habitants des métropoles se situe à ce niveau intercommunal. Or, lors des dernières élections municipales, force est de constater que les problématiques liées à cette échelle métropolitaine ont eu peu de place.

Actuellement, la désignation des conseillers métropolitains est effectuée au suffrage universel direct selon la technique du fléchage. Celle-ci consiste, dans les communes de plus de 1 000 habitants, à pré-identifier sur les listes présentées aux élections municipales, ceux des conseillers municipaux qui siègeront au conseil métropolitain. Pour les communes de moins de 1000 habitants, c'est le conseil municipal qui désigne son ou ses représentants au conseil

¹ Conseils de développement sollicités pour ce groupe de Travail « Métropoles »: agglomérations de

métropolitain. Ces dispositions ne permettent pas aux citoyens de considérer la métropole comme un tout, mais plutôt comme la mosaïque des communes qui la composent.

En outre, pour assurer la représentation de l'ensemble des communes, chacune d'entre-elles se voit attribuer un siège. Pour s'approcher le plus possible d'une représentation proportionnelle à la population, cette disposition a souvent conduit à augmenter le nombre de conseillers au delà du minimum prévu par la loi. L'élargissement territorial de certaines métropoles aux communes périurbaines voisines, déjà réalisé ou dont on peut relever les prémices, conduira à accentuer cette tendance et à accroître encore la taille des conseils métropolitains.

Sauf à transformer les métropoles en collectivités territoriales de plein exercice ou à statut particulier, ces deux règles pèseront fortement sur leur mode de gouvernance.

L'article 54 de la loi MAPTAM stipule que « le renouvellement général des conseils des métropoles ... à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2017 ».

La Coordination nationale des conseils de développement souhaite que la dimension métropolitaine soit plus clairement mise en avant lors des prochaines élections de 2020 et que les dispositions qui seront proposées par le gouvernement au parlement :

- Permettent l'élection d'une partie significative des conseillers métropolitains au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription unique métropolitaine. Ce scrutin, spécifiquement dédié à l'échelle intercommunale, permettrait un vrai débat sur les politiques d'agglomération ;
- Conservent la nécessaire représentation des communes au sein du conseil métropolitain en évitant la surreprésentation de celles de très faible importance démographique.

Ce système mixte est à même de concilier efficacité de la métropole en mettant de la légitimité démocratique là où s'exerce une part importante du pouvoir et respect du fait communal auquel les citoyens sont très attachés.

5- Lettre d'info « La Parité, parlons-en ! », janvier 2017

La Parité ... Parlons-en !

EDITORIAL

En 2016, Elles aussi a ouvert le débat sur l'absence de parité dans les intercommunalités de France, suite à une enquête réalisée en 2015 révélant une omniprésence masculine dans ces instances élues.

Quelques statistiques démontrent, s'il en était besoin, la nécessité de faire évoluer les lois sur la Parité : 32% de conseillères communautaires, 8 % de femmes présidentes et 18% dans les assemblées exécutives. Malgré une progression sensible du nombre de conseillères communautaires entre les élections de 2008 et de 2014, il faut déplorer une représentation encore très insuffisante des femmes dans ces assemblées pour permettre la parité dans les exécutifs communautaires. Fin 2016, dans notre région élargie Auvergne Rhône Alpes, des alertes sur la nécessité de défendre la parité ont été lancées auprès des Préfets et des Présidents d'intercommunalités et des maires, au moment des recompositions intercommunales.

Dès le premier trimestre 2017, Elles aussi Auvergne Rhône Alpes, participera à l'organisation de conférences-débats dans les départements en partenariat avec les associations de femmes élues, afin d'informer et de sensibiliser les acteurs politiques territoriaux et les citoyens, de ce déficit de démocratie locale.

Puis Elles aussi Auvergne Rhône Alpes participera à un travail d'enquête nationale sur l'évolution de la parité dans les

nouvelles intercommunalités créées, avec comme objectif, d'évaluer les effets pervers des recompositions des EPCI sur la représentation des femmes dans ces institutions locales.

Dans ce contexte d'élections présidentielles, Elles aussi et son antenne Elles aussi Auvergne Rhône Alpes demanderont aux candidats en lice de se prononcer sur la nécessité d'une loi exigeant la parité dans ces collectivités territoriales.

Elles aussi Auvergne Rhône Alpes s'engage en 2017, à poursuivre ses actions de soutien aux femmes susceptibles de s'engager dans des mandats locaux. Elles aussi interpellera la nouvelle assemblée parlementaire sur un nouveau mode de scrutin de l'élection des assemblées intercommunales.

Elles Aussi Auvergne Rhône Alpes vous souhaite une belle et heureuse année 2017.

Victoria Mezeray

ELLES AUSSI AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Lettre d'information - Janvier 2017

Perspectives 2017

Conférences-débats dans les départements tout au long de l'année

Avec la participation de femmes élues

Déjà deux dates à retenir
10 mars 2017 dans le département de la Loire
8 avril 2017 dans le département de Savoie

Publication du manifeste de la Parité dédié aux candidats à l'élection présidentielle française de 2017

Réalisation d'une nouvelle enquête sur la parité dans les nouvelles intercommunalités recomposées en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France
www.ellesaussi.org

La charte d'Elles aussi

Le réseau Elles aussi, fondé en 1992, regroupe de nombreuses associations de femmes élues et/ou citoyennes.

Membre de la Coordination française pour le Lobby européen des Femmes, indépendante des partis politiques et des institutions religieuses, le réseau « Elles aussi » affirme son attachement aux valeurs républicaines et démocratiques, défend les droits des femmes, et le droit à la parité dans les instances publiques élues, organise colloques, débats, forums et édite des bulletins d'information.

"Elles aussi Auvergne-Rhône Alpes" est une antenne régionale de l'association « ELLES AUSSI ».

Elles aussi Auvergne Rhône Alpes

Reine LEPINAY

Tel. 06 14 21 71 67

reinelepinau@free.fr et/ou www.ellesaussi.org

COTISATION 2017 : 28 €

Adhérer à la charte d'Elles aussi et soutenir ses actions en faveur d'une démocratie paritaire.

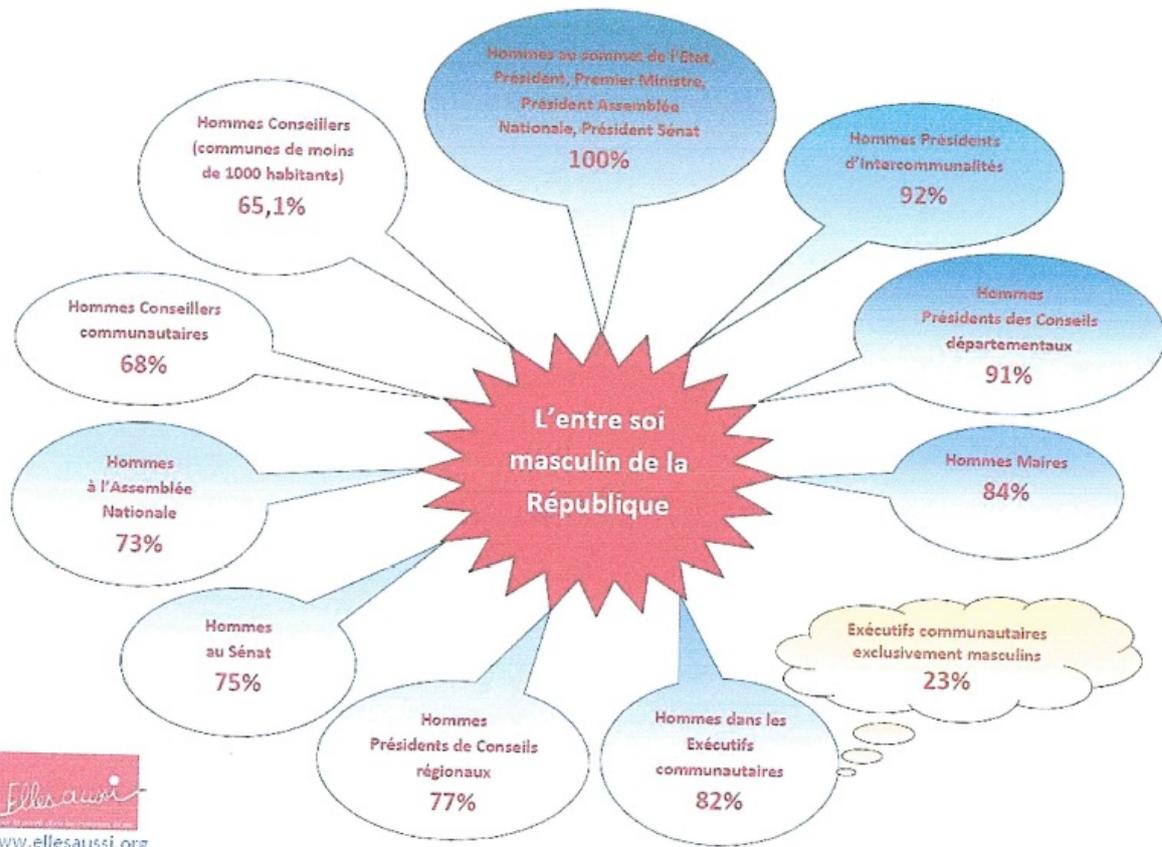
Direction de publication : Elles aussi Auvergne-Rhône Alpes, Reine Lépinay

ETAT DES LIEUX DU PARTAGE DES RESPONSABILITES POLITIQUES EN 2016

Part des hommes dans les assemblées politiques locales et nationales et au sein des exécutifs avant et après les lois dites de parité

	Avant 1999 et les lois dites de parité	Dernières élections
Sans contrainte légale		
Gouvernement français (hors Premier.ère ministre)	66% ☹️	50% 😊
Présidents de conseils régionaux	88,5% ☹️	83,3%** ☹️
Présidents de conseils généraux/départementaux	99% ☹️	90,1% ☹️
Présidents d'intercommunalités (EPCI)	94,8% ☹️	92,3%* ☹️
Vice-présidents d'intercommunalités (EPCI)	-	80,1%* ☹️
Maires (toutes communes confondues)	92,5% ☹️	84% ☹️
Conseillers municipaux des communes de moins de 3500 habitant.e.s (1995) puis de moins de 1000 habitant.e.s (2014)	79% ☹️	61,5% ☹️
Avec contrainte légale partielle ou incitative		
Sénateurs	94,7% ☹️	75% ☹️
Députés	89,1% ☹️	73,1% ☹️
Avec contrainte légale stricte		
Députés français au Parlement européen	59,8% ☹️	56,8% ☹️
Conseillers régionaux	72,5% ☹️	52,1% 😊
Vice-présidents régionaux	84,9% ☹️	51,6% 😊
Conseillers départementaux	90,8% ☹️	49,9% 😊
Adjoints au maire dans les communes de 3500 habitant.e.s et plus (1995) puis 1000 habitant.e.s et plus(2014)	78,2% ☹️	52,5% 😊
Conseillers municipaux dans les communes de plus de 3500 habitant.e.s (1995) puis 1000 habitant.e.s et plus (2014)	78,3% ☹️	51,8% 😊

Sources : Ministère de l'intérieur- Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes- juin 2016* Données incomplètes, seules 80% des intercommunalités ont été renseignées auprès du Ministère de l'intérieur.** sur 18 régions (13 en métropole +5 régions d'outre-mer)

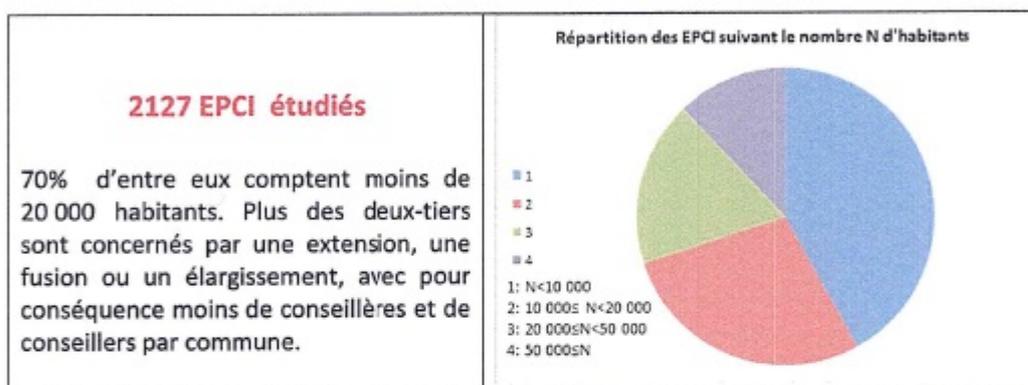


6- Parité dans les intercommunalités, enquête menée par le réseau Elles aussi en 2015

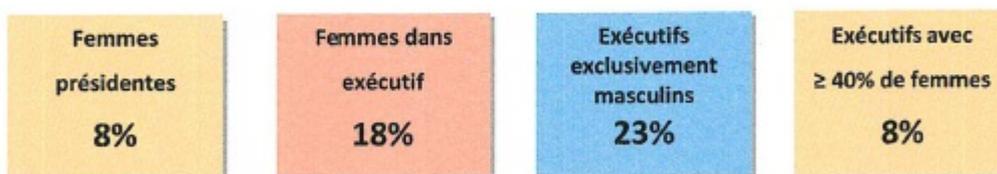


Parité dans les intercommunalités *Des progrès inégalement partagés, un avenir incertain*

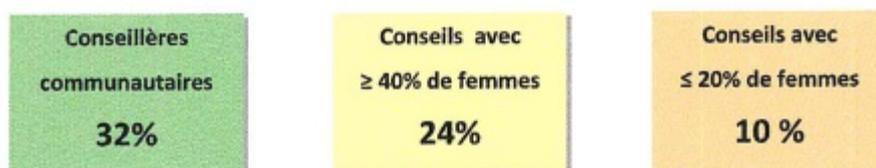
Enquête nationale menée par le réseau Elles aussi en 2015 ¹
sur la place des femmes dans les conseils communautaires :
nombre, position, responsabilités des conseillères.



Une gouvernance sans parité



Une progression du nombre de conseillères



¹ L'étude porte sur les EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) de France métropolitaine et des Départements d'Outre-Mer dans le cadre des 23 régions en place en 2015

Quels objectifs pour une telle enquête ?

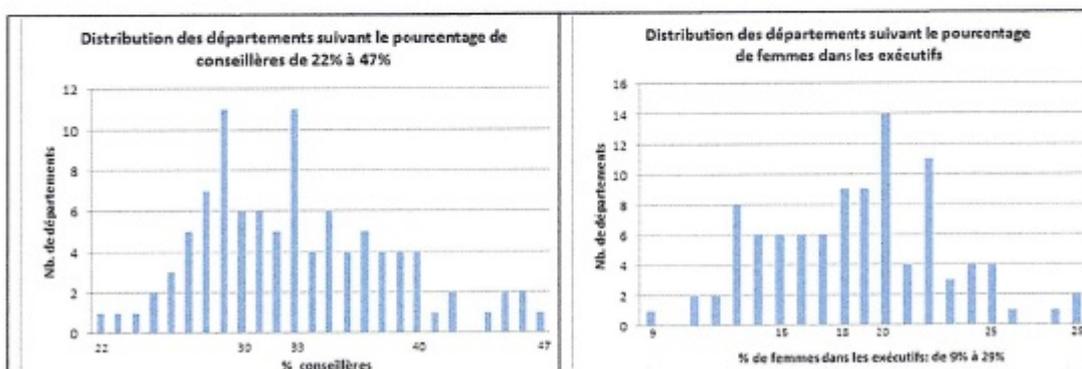
- **Alerter** sur la composition des assemblées communautaires, point aveugle des résultats des élections locales, autant que de la communication des communes. Quoique largement ignorés du public, les EPCI sont devenus des lieux de plus en plus importants du pouvoir local et d'organisation de la vie quotidienne. Ce sont les dernières assemblées locales de cette importance où la loi sur la parité ne s'exerce que pour l'élection des conseiller.ère.s des communes de 1000 habitants et plus, et ne dit rien sur les exécutifs.
- **Evaluer** les effets du nouveau mode de scrutin mis en place lors des élections de 2014.
- **Disposer d'un repère objectif** dans une situation actuellement évolutive. L'étude servira de repère dans le mouvement en cours de réduction du nombre d'intercommunalités. Comment la nouvelle organisation territoriale prendra-t-elle en compte l'exigence de parité?

L'enquête a également été le support des manifestations **La Marianne de la Parité dans les EPCI**. Concours et remises de prix ont été organisés en région, en 2015-2016 par des groupes locaux du réseau **Elles aussi**, pour mettre à l'honneur les intercommunalités particulièrement respectueuses de la parité, pour rendre visible, valoriser et soutenir l'engagement des femmes impliquées dans ces assemblées locales. (voir sur le site www.ellesaussi.org).

Une progression significative du nombre de femmes élues dans les intercommunalités

Lors de la précédente *Marianne de la Parité* en 2011-2012, menée par des groupes locaux de **Elles aussi** dans 16 départements (sur la mise en œuvre de la parité dans les communes et les EPCI), 92% des EPCI comptaient moins de 30% de conseillères ! Ce seuil est actuellement largement dépassé. Dans son rapport de février 2015, le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes publiait pour la première fois des données provisoires sur les conseils communautaires élus l'année précédente. Notre enquête exhaustive les confirme globalement.

Les pourcentages calculés par départements et régions précisent les résultats. L'accélération du mouvement est indéniable : plus des 2/3 des départements dépassent le seuil de 30% de femmes conseillères et pour la moitié d'entre eux la proportion est au moins de 33%. De même, pour la moitié des départements, la proportion de femmes dans les exécutifs est supérieure à 19%. Sans calcul plus avant, on peut voir ci-dessous combien cette distribution est dispersée.

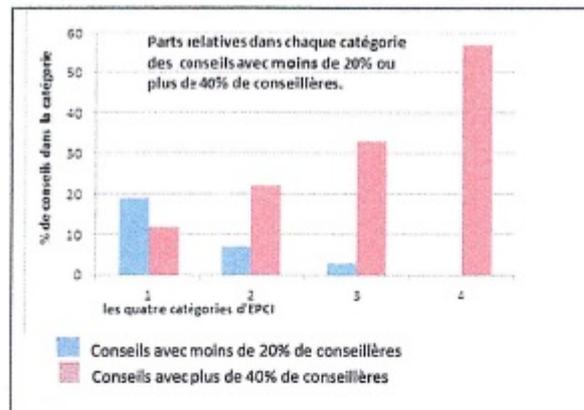


Des progrès inégalement partagés

Dans les assemblées

Dans la composition des conseils, le large écart à la parité est lié au mécanisme du mode d'élection des conseiller.ère.s communautaires. D'une part, il ouvre l'espace aux femmes par le système de liste paritaire avec alternance dans les communes importantes. D'autre part, il le ferme, car les « petites communes » déléguent souvent une seule personne, le siège va au maire, en général un homme (dans 84% des cas). Ce que confirme le pointage des EPCI dont le conseil communautaire compte moins de 20% de femmes : ils sont en moyenne 1 sur 10 en France, 95% d'entre eux comptent moins de 20 000 hab. et les trois-quarts moins de 10 000 hab. A l'inverse, les conseils avec plus de 40% de femmes, sont majoritairement le fait d'EPCI comportant des villes importantes, ils représentent presque le quart des EPCI en France et 53% d'entre eux comptent plus de 20 000 hab.

Aux deux extrêmes de notre recensement : la Lozère avec 23 EPCI, dont 22 de moins de 10 000 habitants, et une moyenne de 22% de femmes dans les conseils – la Seine St Denis avec 5 EPCI, tous de plus de 50 000 habitants, et une moyenne de 47% de femmes dans les conseils. La Bretagne est la seule région de France métropolitaine où aucune assemblée communautaire ne compte moins de 20% de conseillères.



Parts relatives dans chaque catégorie des conseils

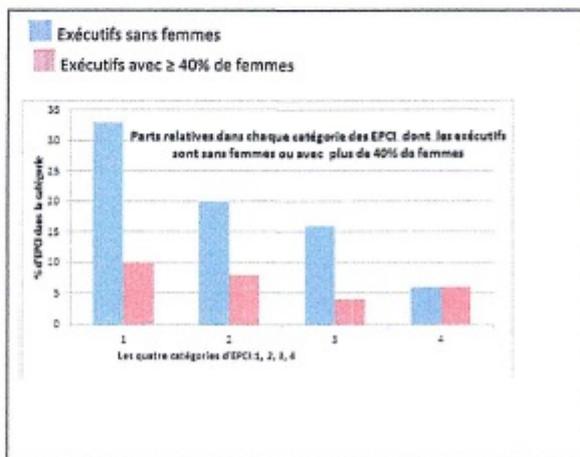
Conseils avec moins de 20% de Femmes			Conseils avec 40% et plus de femmes		
Catégorie N=Nbre. habitants	Nbre EPCI	% ds catégorie	catégorie	Nbre EPCI	% ds catégorie
N < 10 000	168	19%	< 10 000h	104	12%
10 000 ≤ N < 20 000	44	7%	10 000 ≤ N < 20 000	132	22%
20 000 ≤ N < 50 000	10	3%	20 000 ≤ N < 50 000	123	33%
N ≥ 50 000	1	0%	N ≥ 50 000	150	57%

Dans les exécutifs, la parité par omission

« *Quand la loi est muette, les résistances demeurent* » (Rapport HCEfh précité)

Le législateur n'a imposé aucune contrainte paritaire sur la composition des exécutifs, au motif que l'assemblée ne l'étant pas, son exécutif ne pouvait l'être. Et les femmes se trouvent comme « naturellement » mises à l'écart des postes de décision, sans que l'on puisse apprécier, au niveau des EPCI un effet d'entraînement des conseils sur les exécutifs. **N'est-il pas indigne qu'en 2015, près du quart des exécutifs des EPCI soient exclusivement masculins et que pour seulement 8% des EPCI, les exécutifs tendent vers la parité (avec plus de 40% de femmes)!**

Au niveau national, la tendance remarquée dans l'analyse de la composition des conseils ne se retrouve pas sur les exécutifs : si 85% des exécutifs dont les femmes sont absentes appartiennent à des EPCI de moins de 20 000 hab., 81% des exécutifs comptant au moins 40% de femmes appartiennent aussi à des EPCI de moins de 20 000 hab. Cela montre qu'avec l'élargissement du seuil démographique des EPCI, l'accès des femmes à la gouvernance ne pourra donc se faire sans une loi imposant la parité dans les exécutifs.

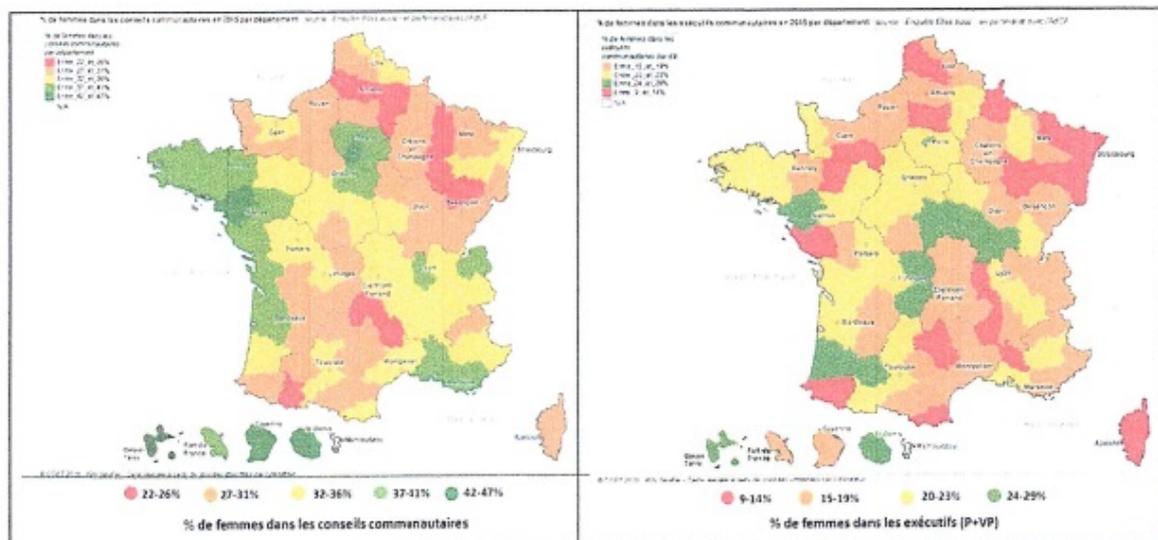


Partes relatives dans les exécutifs de chaque catégorie

Exécutifs sans femmes			Exécutifs avec 40% et plus de femmes		
Catégorie N= Nbre habitants	Nbre EPCI	% ds catégorie	catégorie	NbreEPCI	% ds catégorie
N < 10 000	299	33%	N < 10 000	90	10%
10 000 ≤ N < 20 000	120	20%	10 000 ≤ N < 20 000	48	8%
20 000 ≤ N et < 50 000	60	16%	20 000 ≤ N < 50 000	15	4%
N ≥ 50 000	15	6%	N ≥ 50 000	17	6%

Une dernière remarque concerne l'exécutif élargi, souvent appelé **bureau**, n'existant pas partout et le plus souvent mal signalé. Le ou la président.e, agrandit le noyau décisionnel de diverses façons, y compris en intégrant quelques femmes mais, cela n'améliore pas l'équilibre de l'exécutif et les écarts à la parité peuvent atteindre plus d'une dizaine de sièges.

Géographiquement, une situation contrastée entre départements



Cartes de la part des femmes dans les conseils communautaires et dans les exécutifs (P+VP)

Quelles responsabilités pour les vice-présidentes ?

Une diversification mesurée qui reste encore en marge des compétences obligatoires.

L'avis est qualitatif car la consultation à ce sujet n'a pu être exhaustive et les libellés des délégations peu explicites donnent lieu à interprétation. On peut dire que les femmes ne sont plus systématiquement cantonnées à l'action sociale ou l'enfance (élargissement dans la sphère publique de leurs fonctions traditionnelles dans la famille). On leur confie beaucoup de fonctions médiatrices importantes pour la sécurité et la cohésion d'une société (culture, communication, ressources humaines, politique de la ville, tourisme...). Leurs compétences en matière d'environnement ou d'urbanisme sont souvent reconnues et utilisées. Les délégations de finances, aménagement du territoire ou développement économique restent majoritairement affaires d'hommes.

L'égalité dans les politiques publiques, ignorée

Un seul exemple a été trouvé d'une vice-présidence dédiée à l'égalité femmes-hommes et peu d'intercommunalités ont ratifié la Charte européenne de l'égalité dans la vie locale (18 sur plus de 2000 recensées).

Exigence démocratique de parité et reconstitutions à venir d'intercommunalités

L'expression formelle de la loi sujette à interprétations contradictoires

Dans le cas de reconstitution d'EPCI, les instructions (voir article L 5211-6-2 du CGCT) pour l'élection dans les nouveaux conseils communautaires sont suffisamment floues pour permettre des interprétations déniaient toute exigence de parité, comme *Elles aussi* a pu en être avertie.

Déjà des exemples de mauvais augures où le compte n'y est pas

Le conseil métropolitain du Grand Paris (131 communes), réuni pour la première fois en janvier 2016, compte 72% d'hommes. Pourtant Paris a respecté la parité et notre enquête 2015 donne pour l'Île de France une moyenne de 40% de femmes dans les conseils. Dans les Yvelines, la nouvelle Communauté Urbaine Grand Paris Seine et Oise (73 communes) compte 30% de conseillères, alors qu'elles étaient en moyenne 42% dans les conseils des 6 EPCI qui la composent. A moindre échelle en Haute Vienne, la nouvelle Communauté de communes Porte Océane du Limousin (13 communes), n'hérite pas de sa composante la plus importante, la CC Vienne Glane, paritaire dans son conseil et son exécutif : la proportion de femmes conseillères chute à 34%. A suivre...

**L'exigence d'*Elles aussi* : la parité dans les conseils communautaires et leurs exécutifs.
Pour cet objectif, la nécessité d'une loi.**

Des questions posées et des solutions à trouver

Les freins au progrès de la parité dans les assemblées communautaires, identifiés dans cette enquête, touchent aux questions actuellement débattues contradictoirement.

Elles sont nouées entre elles autour de trois problématiques, plus ou moins explicitées :

- le trop grand nombre de communes en France,
- le statut des intercommunalités,
- le mode d'élection des conseiller.ère.s.

Pour en débattre

**Perspectives 2020, nouvelle organisation territoriale
Et parité dans les intercommunalités.
Le colloque du 24 mars au Sénat**

Le recueil des données : un travail collectif partagé, tenace et de longue haleine, mené avec des outils élaborés par le bureau de l'association. Recherches sur Internet via les sites quand ils existent et les publications locales, demandes par courriers électroniques, appels téléphoniques dans les EPCI. L'enquête a relevé les cumuls éventuels du président ou de la présidente avec un autre mandat exécutif local (Péjigon ou Département), ou un mandat national ou européen de parlementaire. Faute de moyens suffisants d'investigation, l'enquête n'a pu relever les cumuls dans le temps qui sont un frein puissant au renouvellement des élu.e.s.

en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France



Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct

Article 54 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

« Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2017.

Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines. »

Sommaire

Introduction	3
1. La plupart des conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct par l'application d'un système de fléchage	4
1.1 Le mode de scrutin actuel repose sur le système de fléchage	4
1.2 La quasi totalité des conseillers métropolitains est déjà élue au suffrage universel direct.	5
1.3 La première application de ce mode de scrutin, en 2014, a permis un renforcement majeur de la parité dans les assemblées locales.....	5
1.4 Ce mode de scrutin ne facilite pas l'émergence de projets métropolitains partagés	5
2. Dans le cadre de la loi MAPTAM, le Gouvernement a conduit une réflexion sur l'évolution possible des modalités d'élection des conseillers métropolitains, tenant compte de nombreuses contraintes juridiques, techniques et politiques	6
2.1 La consultation préalable des présidents de métropole, menée par le Gouvernement, ne fait pas apparaître de consensus politique sur cette question.....	6
2.2 La généralisation des dispositions applicables à la métropole de Lyon interroge les fondements de l'organisation territoriale actuelle	6
2.3 L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage doit respecter un ensemble de principes à valeur constitutionnelle.....	8
3. Sur la base de ces quatre principes, le Gouvernement a étudié trois modes de scrutin différents.....	10
3.1 Première hypothèse : désignation des conseillers métropolitains dans le cadre de deux collèges distincts.....	10
3.2 Deuxième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre de circonscriptions distinctes .	12
3.3 Troisième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales.....	13
4. Le Gouvernement entend saisir pour avis le Conseil d'Etat, afin de lever les interrogations juridiques encore en suspens	15

Introduction

Par l'article 54 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), le législateur a souhaité renforcer la gouvernance, la légitimité et la visibilité des métropoles en instaurant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, à l'horizon du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en 2020.

Conformément aux dispositions de l'article 54, les modalités particulières de ce mode de scrutin doivent être fixées ultérieurement par la loi. Compte tenu des enjeux et de la technicité de ce sujet, le Parlement a souhaité être tenu informé par le Gouvernement des travaux de réflexion sur le mode de scrutin envisageable. La loi MAPTAM prévoit ainsi la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, « *détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines* ».

Quinze métropoles existent aujourd'hui sur le territoire national¹ :

- 12 métropoles de droit commun, créées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} juillet 2016 (art. L. 5217-1 du CGCT)² ;
- la métropole du Grand Paris, créée au 1^{er} janvier 2016 (art. L. 5219-1 du CGCT) ;
- la métropole d'Aix-Marseille-Provence, créée au 1^{er} janvier 2016 (art. L. 5218-1 du CGCT) ;
- la métropole de Lyon, créée au 1^{er} janvier 2015 (collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution).

Chaque métropole est dotée d'un organe délibérant, composé de « conseillers métropolitains ». Les effectifs de ces conseils métropolitains varient en fonction de la composition de chaque métropole (de 70 conseillers métropolitains pour la métropole de Brest à 240 conseillers pour celle d'Aix-Marseille-Provence).

Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence ont un régime juridique distinct de celui des métropoles de droit commun (existence de territoires dotés de conseils spécifiques sur les périmètres des EPCI préexistants), tout en étant concernées par l'article 54 de la loi MAPTAM qui instaure l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

La métropole de Lyon, qui n'est pas un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre mais une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, bénéficiera pour la première fois en 2020, lors du prochain renouvellement des conseillers métropolitains, d'un mode de scrutin conduisant à l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, sans fléchage, conformément aux dispositions du code électoral³.

¹ Sans préjuger de l'adoption définitive par le Parlement des dispositions de l'article 41 du projet de loi *relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* qui visent à modifier l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre la création de sept nouvelles métropoles.

² Métropole Nice Côte d'Azur, Brest Métropole, Toulouse Métropole, Bordeaux Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Rennes Métropole, Métropole Grenoble-Alpes-Métropole, Nantes Métropole, Métropole Européenne de Lille, EuroMétropole de Strasbourg, Métropole Rouen Normandie, Métropole du Grand Nancy.

³ Titre III bis du livre premier du code électoral, article L. 224-3 : « *Les conseillers métropolitains de Lyon sont élus dans chacune des circonscriptions métropolitaines au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation [...].* »

1. La plupart des conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct par l'application d'un système de fléchage

Les douze métropoles de droit commun ainsi que les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence sont des EPCI à fiscalité propre. Les conseillers de ces métropoles sont donc élus conformément aux dispositions du code électoral applicables à l'élection des conseillers communautaires.

1.1 Le mode de scrutin actuel repose sur le système de fléchage

1.1.1 Détermination du nombre de conseillers métropolitains

Le nombre de conseillers métropolitains composant l'organe délibérant des métropoles et leur répartition entre les communes membres sont fixés dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. L'arrêté préfectoral constatant cette répartition doit intervenir au plus tard le 31 octobre de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux.

1.1.2 Caractéristiques du mode de scrutin par fléchage permettant l'élection des conseillers métropolitains

Les quatre principales caractéristiques du mode de scrutin actuellement applicable aux métropoles sont les suivantes :

- la commune est la circonscription électorale de base (les conseillers métropolitains sont élus au sein de chaque commune) ;
- chaque commune dispose d'au moins un siège au sein de l'assemblée délibérante de la métropole ;
- les sièges sont répartis entre communes selon des critères essentiellement démographiques ;
- un lien est établi entre le mandat de conseiller municipal et le mandat de conseiller métropolitain (« *Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement* », art. L. 273-5 du code électoral, applicable aux métropoles).

1.1.3 Le mode de scrutin est différent selon la taille de la commune

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'élection des conseillers métropolitains a lieu au suffrage universel direct mais le mode de scrutin est « fléché » : les candidats au conseil métropolitain figurent sur le même bulletin de vote que les candidats au conseil municipal. L'électeur ne peut pas voter différemment pour l'élection au conseil municipal et pour l'élection au conseil de la métropole. Le fléchage assure le lien entre le mandat de conseiller municipal et de conseiller métropolitain.

Les conseillers métropolitains sont élus au scrutin de liste à deux tours. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. Une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges à pourvoir dans chaque commune est attribuée à la liste arrivée en tête.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers métropolitains sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. Ils ne sont donc pas élus au suffrage

universel direct. Le maire, premier dans l'ordre du tableau du conseil municipal siège automatiquement au conseil de la métropole.

1.2 La quasi totalité des conseillers métropolitains est déjà élue au suffrage universel direct

Ce mode de désignation, employé pour la première fois en mars 2014, a permis de renforcer la légitimité démocratique des conseillers communautaires.

Parmi les 696 communes membres d'une métropole au 1^{er} janvier 2016, seules 74 communes comptent moins de 1 000 habitants (soit 10 % des communes concernées), ce qui représente 74 conseillers métropolitains sur un total de 1 834 (soit 4% des conseillers métropolitains).

De surcroît, dans les métropoles de Bordeaux, Brest, Nantes, Strasbourg et Paris, qui ne comportent aucune commune de moins de 1 000 habitants, tous les conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct, selon le système du fléchage.

Ainsi, dans l'ensemble des métropoles, 96 % des conseillers métropolitains sont donc déjà élus au suffrage universel direct selon le système de fléchage.

1.3 La première application de ce mode de scrutin, en 2014, a permis un renforcement majeur de la parité dans les assemblées locales

L'abaissement du seuil de 3 500 à 1 000 habitants, pour l'application du scrutin de liste pour les élections municipales, a permis de renforcer la parité au sein des conseils municipaux. A l'issue du renouvellement général de mars 2014, 40,33% des conseillers municipaux sont des femmes, contre 34,91% à l'issue du renouvellement général de 2008.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, à la suite des élections de mars 2014, 43,7% des conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus (élus au suffrage universel direct par fléchage) sont des femmes.

1.4 Ce mode de scrutin ne facilite pas l'émergence de projets métropolitains partagés

Ce mode de scrutin paraît présenter les limites suivantes :

- la campagne électorale s'opère au niveau communal et il n'y a donc pas de campagne électorale « métropolitaine », tendance qu'accentue le nombre des communes ;
- les enjeux métropolitains n'apparaissent donc pas directement dans le débat électoral qui peut avoir tendance à se concentrer sur des questions d'intérêt communal ;
- cette juxtaposition de scrutins communaux ne permettrait pas toujours de dégager une majorité politique claire au sein de l'assemblée délibérante de la métropole, la prime majoritaire s'appliquant au niveau communal et non pas au niveau de l'ensemble de la métropole ;
- du fait de son déficit de visibilité, les citoyens ne s'approprient pas les métropoles, qui peuvent être vues comme des structures éloignées de leurs préoccupations quotidiennes, alors même qu'elles exercent un nombre croissant de compétences et qu'elles disposent de budgets souvent bien plus importants que ceux de nombre de leurs communes membres.

2. Dans le cadre de la loi MAPTAM, le Gouvernement a conduit une réflexion sur l'évolution possible des modalités d'élection des conseillers métropolitains, tenant compte de nombreuses contraintes juridiques, techniques et politiques

2.1 La consultation préalable des présidents de métropole, menée par le Gouvernement, ne fait pas apparaître de consensus politique sur cette question

Attaché à la démarche de concertation, le Gouvernement a consulté à plusieurs reprises les présidents des principales métropoles et l'association *France urbaine*.

À l'issue de cette phase de consultation, le Gouvernement constate l'absence de consensus politique sur ce sujet.

Si la majorité des présidents de métropole est favorable au principe du renforcement du caractère direct de l'élection des conseillers métropolitains, ils s'accordent à reconnaître la nécessité de maintenir une capacité pour chaque commune de participer au processus décisionnel, soit en amont, soit dans le cadre de l'assemblée délibérante de chaque métropole.

Toutefois, certains sont opposés à toute évolution du mode de scrutin, évoquant la remise en cause d'équilibres politiques locaux et le conflit de légitimité qui naîtrait entre l'exécutif de la métropole et les maires des communes membres.

Tous s'accordent sur la nécessité de déterminer, avant toute décision, si le système doit être applicable à l'ensemble des métropoles ou s'adapter à leurs spécificités (cas notamment de la métropole du Grand Paris et des plus conséquentes), tout en respectant les pré-requis juridiques et techniques qui ont été mis en avant lors de la phase de consultation.

En conséquence, le Gouvernement soutient le report au 1^{er} janvier 2019 de la date limite pour la détermination par la loi des modalités de l'élection d'une partie des conseillers métropolitains au suffrage universel direct (article 54 de la loi MAPTAM), report adopté par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2016 lors de l'examen du projet de loi *relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*.

2.2 La généralisation des dispositions applicables à la métropole de Lyon interroge les fondements de l'organisation territoriale actuelle

La métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, verra, à partir du prochain renouvellement général des conseils municipaux, son conseil métropolitain élu au suffrage universel direct, dans les conditions prévues aux articles L. 224-1 et suivants du code électoral. Le scrutin s'effectue au scrutin de liste à deux tours dans le cadre de circonscriptions comprenant, le cas échéant, plusieurs communes. Dans certaines de ces circonscriptions, le nombre de conseillers est inférieur à celui du nombre de communes qui les composent, ce qui signifie nécessairement que certaines communes ne disposeront d'aucun conseiller métropolitain. Par ailleurs, même lorsque le nombre de conseillers d'une circonscription est égal ou supérieur à celui des communes qui la composent, toutes les communes ne sont pas assurées d'être représentées, puisque la loi ne prévoit pas que les listes doivent obligatoirement assurer une représentation de toutes les communes.

Dans les EPCI à fiscalité propre, il est nécessaire, afin d'assurer le respect du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, de s'assurer que chaque commune membre de l'établissement dispose d'au moins un siège : à défaut, les communes représentées prendraient des décisions engageant les communes non représentées.

Au sein de la métropole de Lyon, cette obligation d'attribuer au moins un siège à chaque commune ne s'applique pas, puisque contrairement aux autres métropoles, la métropole de Lyon

est une collectivité territoriale à statut particulier, et non un EPCI à fiscalité propre. En droit, elle ne comporte donc pas de communes membres, pas plus que dans un département, les communes du département ne peuvent être considérées comme membres du conseil départemental. Dès lors, de la même manière que l'élection des conseillers départementaux se fait dans le cadre de circonscriptions cantonales, et non communales, le législateur pouvait, en respectant le cadre constitutionnel, prévoir que l'élection des conseillers métropolitains ait lieu dans le cadre de circonscriptions supra-communales, avec comme corollaire le fait que le conseil ne soit pas dans l'obligation de comporter des élus provenant de l'ensemble des communes de la métropole.

En revanche, pour les autres métropoles, qui sont des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'application du système lyonnais ne semble pas envisageable en l'état actuel du droit, dès lors que certaines communes ne seraient pas représentées.

Pour généraliser le mode d'élection des conseillers métropolitains de Lyon à l'ensemble des métropoles, il semble qu'il soit par conséquent nécessaire soit de modifier la Constitution afin de prévoir une atténuation du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, soit de modifier, par la loi, le statut des métropoles, en en faisant non plus des EPCI à fiscalité propre, mais des collectivités territoriales à statut particulier.

Si la première option, consistant à modifier dans la Constitution le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, semble devoir être, le cas échéant, écartée d'emblée, dans la mesure où elle remettrait en question l'un des principes fondamentaux du droit des collectivités territoriales, la possibilité de faire des métropoles des collectivités territoriales à part entière n'irait pas sans poser un certain nombre d'interrogations.

L'accession des métropoles au statut de collectivités territoriales pourrait se faire en reprenant l'organisation lyonnaise (métropole exerçant à la fois les compétences d'un EPCI à fiscalité propre et d'un département), mais il pourrait également être envisagé de ne pas modifier les compétences de ces métropoles, et de ne pas leur transférer l'ensemble des compétences des conseils départementaux sur leur périmètre.

La création de métropoles collectivités territoriales, à compétences inchangées, reviendrait à créer un échelon de collectivités territoriales supplémentaire, qui viendrait s'ajouter aux communes, aux départements et aux régions, ce qui n'irait clairement pas dans le sens d'une rationalisation de l'action publique au niveau local décidée récemment par le Parlement.

La généralisation de l'organisation lyonnaise questionnerait pour sa part le devenir des conseils départementaux.

Au sein du département du Nord, la métropole de Lille compte 90 communes, et est située au centre du département. Si la métropole de Lille devenait une collectivité territoriale et qu'elle récupérerait l'exercice de l'ensemble des compétences départementales, le conseil départemental du Nord se verrait de fait divisé en deux parties non contiguës, de part et d'autre de la métropole, cette scission étant accompagnée de la réfaction de plus de la moitié de sa population actuelle.

Le département des Alpes-Maritimes se retrouverait dans une situation similaire à celle du département du Nord si la métropole de Nice se transformait en collectivité territoriale du même type que Lyon. En effet, si le territoire de la métropole se substituait à celui du département, ce dernier serait scindé en deux, ne permettant plus au conseil départemental des Alpes-Maritimes de disposer d'un territoire d'un seul tenant.

Au-delà de ces cas emblématiques, la question du devenir des conseils départementaux se poserait également dans l'ensemble des autres départements comportant une métropole, qui se verraient séparés de la fraction la plus peuplée, et devraient adapter leur fonctionnement à un périmètre réduit.

Il apparaît donc, en l'état de l'organisation territoriale, que l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage devra être conciliée avec les principes constitutionnels applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et doit au préalable faire l'objet de choix structurants qui conditionnent ses modalités.

2.3 L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage doit respecter un ensemble de principes à valeur constitutionnelle

Si le législateur ne souhaitait pas étendre le dispositif de la métropole de Lyon aux métropoles de droit commun, c'est-à-dire en transformant les métropoles en collectivités territoriales, le mode de scrutin retenu pour ces dernières devrait respecter les quatre caractéristiques suivantes, dont certaines de valeur constitutionnelle.

2.3.1 La répartition des sièges entre communes ou entre sections électorales doit être effectuée sur des bases essentiellement démographiques

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante sur ce sujet : une élection doit être organisée sur des bases essentiellement démographiques même si des dérogations limitées sont possibles.

L'article 3 de la Constitution fixe les règles d'expression du suffrage universel et consacre le principe d'égalité devant le suffrage : « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* ».

Le Conseil constitutionnel a précisé la portée de cette règle et dégagé des principes constamment énoncés, assortis, le cas échéant, de limites exprimées en fonction du contexte. Les suffrages entre citoyens étant égaux, le Conseil constitutionnel s'attache à examiner les écarts de représentativité entre élus en calculant un ratio d'habitants par élu.

Dans une première décision relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985), le Conseil constitutionnel a examiné la délimitation des quatre circonscriptions régionales de cette collectivité. Il a exercé son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité en se fondant sur l'article 3 de la Constitution (le suffrage est « *universel, égal et secret* »), sur l'article 2 de la Constitution (égalité devant la loi de tous les citoyens) et sur l'article 6 de la Déclaration de 1789 (égalité devant la loi). Le respect de ces règles impose qu'une élection soit organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Cela n'impose ni l'obligation d'un scrutin proportionnel ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée.

Cette position constante a été rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 portant sur la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. Le Conseil constitutionnel a validé le principe prévu par le législateur selon lequel le respect des bases essentiellement démographiques du redécoupage autorise un « *écart maximal* » de plus ou moins 20 % du nombre d'habitants par élu dans une circonscription par rapport à la moyenne départementale.

Le Conseil a étendu ce raisonnement aux EPCI et a jugé en 1995 que « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* » (DC n° 94-358, cons. 48), position rappelée récemment dans sa décision 2015-521/528 QPC « *Commune d'Eguilles* » du

19 février 2016.

La répartition des sièges au sein d'un EPCI doit donc être fixée sur la base de la population municipale avec une répartition des sièges entre les communes selon la méthode de la représentation proportionnelle. Ce principe général de proportionnalité impose que le ratio *nombre d'habitants par conseiller élu* ne s'écarte pas du ratio moyen au sein de l'EPCI dans des proportions déraisonnables.

Dans sa décision n°2014-405 QPC du 20 juin 2014, « Commune de Salbris », le Conseil constitutionnel a affirmé que les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques, dès lors, la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participantes.

Par ailleurs, dans sa décision n°2015-711 du 5 mars 2015 relative à la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, il a rappelé que, conformément à sa jurisprudence antérieure (décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 cons. 48), le principe d'égalité devant le suffrage impliquait une répartition des sièges établie selon une règle de proportionnalité à la population.

Le Conseil constitutionnel admet toutefois des dérogations limitées à ce principe, justifiées par des impératifs d'intérêt général. Un contrôle strict du motif d'intérêt général justifiant l'écart à la moyenne est exercé, les écarts de représentation ne devant être « *ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive* » (DC n° 94-358).

Ainsi, il a reconnu la possibilité de ne pas tenir compte des équilibres démographiques afin de permettre l'attribution à chaque commune d'au moins un représentant au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Il a par ailleurs admis qu'un second siège soit attribué, sous certaines conditions, à des communes n'en ayant obtenu qu'un seul dans le cadre de la répartition proportionnelle à la population, afin de réduire les écarts de représentation entre les communes moyennes et les communes les plus peuplées (décision 2015-711 DC du 5 mars 2015).

Enfin, dans sa décision n°2015-521 QPC du 19 février 2016 concernant la répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le Conseil constitutionnel a reconnu que l'attribution des sièges supplémentaires à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes qui se sont vu allouer des sièges dans le cadre de la répartition proportionnelle à la population a pour effet de réduire substantiellement l'écart entre le rapport du nombre de membres de l'organe délibérant alloués à une commune et sa population et le rapport du nombre total de membres de l'organe délibérant et la population de la métropole.

Toutefois, si des dérogations au principe de répartition des sièges selon des critères essentiellement démographiques existent, elles sont très encadrées, et font l'objet d'un contrôle strict par le Conseil constitutionnel. Ainsi, dans sa décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, le Conseil constitutionnel a censuré les modalités de désignation des représentants de la Ville de Paris au sein du conseil métropolitain de la métropole du Grand Paris, au motif que le mode de répartition des sièges par arrondissement aboutissait à des écarts à la moyenne qui étaient manifestement disproportionnés pour plusieurs arrondissements, quand bien même la loi prévoyait l'attribution d'au moins un siège à chaque arrondissement.

2.3.2 L'hétérogénéité démographique des communes membres ne permet pas d'assurer une égale représentation des communes au sein de la métropole

Au sein des métropoles, les écarts démographiques entre communes sont variés mais toujours

9

importants, rendant difficile la répartition des sièges entre communes, au regard de l'impératif de respect du principe d'égalité devant le suffrage.

Dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la commune la moins peuplée (Saint-Antonin-sur-Bayon) compte 128 habitants au 1^{er} janvier 2016, alors que la commune la plus peuplée de cette métropole (Marseille) compte 855 393 habitants, soit un rapport de 1/6668. La métropole d'Aix-Marseille-Provence est celle qui présente le plus grand déséquilibre démographique.

Mais les écarts sont également élevés dans toutes les autres métropoles, avec un rapport de 1/3423 à Nice, 1/2028 à Grenoble, 1/1894 à Toulouse, 1/1333 à Paris, 1/1029 à Lille, 1/294 à Rennes, 1/282 à Montpellier, 1/282 à Rouen, 1/242 à Bordeaux, 1/217 à Strasbourg et 1/183 à Nantes.

Seule la métropole de Brest présente un profil plus équilibré avec un rapport de 1/40 entre la commune la moins peuplée (Bohars, 3 528 habitants) et la plus peuplée (Brest, 139 386 habitants).

Ainsi, par exemple, pour assurer une représentation égale des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le conseil métropolitain devrait compter environ 15 000 membres.

La nécessité de conserver un nombre raisonnable de conseillers métropolitains par métropole ne permet donc pas de respecter l'« *écart maximal* » de plus ou moins 20 % du nombre d'habitants par élu dans une circonscription par rapport à la moyenne métropolitaine.

2.3.3 Le mode de scrutin doit favoriser la constitution de majorités stables au sein des organes délibérants

Pour le renouvellement des conseils municipaux des communes de 1000 habitants et plus, le législateur a instauré une prime majoritaire, attribuée à la liste arrivée en tête et correspondant à la moitié des sièges à pourvoir. L'élection des conseillers communautaires (et donc des conseillers métropolitains, selon les dispositions en vigueur), suit les mêmes règles. Ces dernières ont également été reprises pour l'élection des conseillers métropolitains à Lyon.

2.3.4 Le mode de scrutin doit être intelligible pour l'électeur

L'intelligibilité de la loi constitue un objectif de valeur constitutionnelle, ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques. Il a considéré que la complexité du mode de scrutin des élections régionales était réelle mais justifiée par des motifs d'intérêt général, tout en soulignant la nécessité pour les autorités compétentes de prévoir toutes les dispositions utiles pour informer les électeurs.

3. Sur la base de ces quatre principes, le Gouvernement a étudié trois modes de scrutin différents

3.1 Première hypothèse : désignation des conseillers métropolitains dans le cadre de deux collèges distincts

3.1.1 Description du mode de scrutin

Le conseil métropolitain serait composé de deux collèges distincts (les conseillers métropolitains sont désignés selon des modalités différentes mais siègent ensemble dans une même assemblée

pour exercer les compétences de l'EPCI) :

- Le premier collège permettrait d'assurer la représentation de toutes les communes au sein de la métropole. Chaque commune se verrait attribuer un siège. Ce collège compterait donc autant de sièges à pourvoir que de communes membres de la métropole. Les conseillers de ce collège pourraient être désignés selon le dispositif actuellement en vigueur, avec une élection au suffrage universel direct par fléchage lors des élections municipales.
- Le second collège permettrait l'élection au suffrage universel direct de conseillers métropolitain dans le cadre d'une circonscription unique ou de plusieurs circonscriptions (supra communales) et selon un scrutin de liste.

3.1.2 Ce système mixte a pour avantage de permettre la représentation minimale de chaque commune, mais sans assurer une représentation équitable de chaque commune membre

Ce système présente l'avantage d'assurer une représentation minimale de chaque commune, tout en permettant d'élire une partie des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

Toutefois, il pourrait être soutenu que l'attribution, au sein du premier collège, d'un siège par commune, quelle que soit la population municipale de cette dernière, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage. En effet, ce système amènerait la commune-centre, la plus peuplée, à être représentée par un seul conseiller métropolitain, comme la commune la moins peuplée. Les sièges ne seraient donc pas répartis selon des critères essentiellement démographiques.

3.1.3 Pour autant, de nombreuses raisons conduisent à ne pas retenir ce mode de scrutin

Ce système présenterait l'inconvénient d'instaurer un double régime de désignation des conseillers métropolitains, difficilement compréhensible pour les électeurs, qui désigneraient leurs représentants en deux fois : une première fois dans le cadre de l'élection municipale avec le système du fléchage, et une seconde fois dans le cadre d'une élection spécifique, organisée le même jour, mais qui ne porterait que sur une partie des sièges à pourvoir.

Par ailleurs, la cohabitation au sein d'une même assemblée de deux collèges de conseillers métropolitains, désignés selon des modalités différentes, pourrait susciter des débats quant à la légitimité respective des deux groupes de conseillers métropolitains, a fortiori si les représentants élus au sein du premier collège sont les maires des communes concernées. Ce problème serait d'autant plus prégnant que le premier collège pourrait dans certaines métropoles représenter une part importante de l'assemblée délibérante, voire la majorité, sauf à accroître considérablement le nombre de conseillers métropolitains. A titre d'exemple, dans la métropole du Grand Paris, qui compte 131 communes, si l'effectif de 209 conseillers métropolitains était conservé, le premier collège représenterait près de 60% des sièges à pourvoir.

Une telle composition pourrait donc nuire à la gouvernabilité des conseils métropolitains et pourrait donc aller à l'encontre de l'objectif même de cette réforme qui vise à faciliter l'émergence d'une majorité politique stable et légitime au sein de ces mêmes conseils.

Enfin, l'instauration de ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et métropolitaines, bien qu'elles aient lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus dans le second collège soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus. Cette situation s'écarte des principes de l'intercommunalité, puisque les EPCI à fiscalité propre exerçant un certain nombre de compétences en lieu et place des communes doivent être administrés par des représentants des conseils municipaux des communes membres.

En effet, si les EPCI à fiscalité propre disposent de la personnalité juridique et d'un mode de fonctionnement largement inspiré de celui des communes, ils ne se substituent en aucun cas aux communes, qui restent, en droit, les détentrices de l'ensemble de leurs compétences, même si elles les ont transférées à l'EPCI.

La préservation du caractère intercommunal de l'établissement rend par conséquent nécessaire une représentation des communes membres dans le conseil métropolitain, qui est assurée actuellement par une unité de scrutin, à travers le mécanisme du fléchage. En l'absence de l'assurance que l'EPCI à fiscalité propre est dirigé par des représentants des communes, le juge constitutionnel pourrait estimer que le dispositif ne permet pas de respecter le principe de libre administration des communes.

Par ailleurs, la désignation d'un conseiller métropolitain par commune, dans le premier collège, ne permet pas d'imposer le respect de la parité lors des candidatures. Ce système pourrait donc conduire à un recul de la parité dans les conseils métropolitains.

L'ensemble de ces difficultés ne permet pas de retenir cette option comme une hypothèse viable.

3.2 Deuxième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre de circonscriptions distinctes

3.2.1 Répartition du nombre de sièges au sein des métropoles

La répartition actuelle des sièges entre communes, telle que prévue par l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales⁴, qui assure une représentation des communes sur des bases essentiellement démographiques, pourrait être reprise.

Le Conseil constitutionnel a en effet validé ce mode de répartition, malgré des « écarts à la moyenne » parfois importants⁵, au motif que l'attribution minimale d'un siège par commune pouvait être regardée comme un motif d'intérêt général.

Toutes les communes disposeraient d'au moins un siège, en application des dispositions de l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

3.2.2 Description du mode de scrutin

Cette solution consisterait à maintenir autant de scrutins qu'il y a de communes (pas de proclamation des résultats au niveau de la métropole) mais en dissociant les scrutins municipaux et métropolitains.

Une prime majoritaire serait attribuée à la liste arrivée en tête au niveau de chaque circonscription communale. Le reste des sièges serait réparti entre les listes de candidats à la représentation proportionnelle, en fonction du nombre de voix obtenues lors du tour décisif, dans chaque circonscription. Afin d'assurer la conciliation entre la représentation proportionnelle et la

⁴ L'article L.5211-6-1 du CGCT prévoit une répartition des sièges de conseillers communautaires entre communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec pour principales réserves l'attribution d'un siège minimum par commune et l'impossibilité pour une commune de détenir à elle-seule plus de la moitié des sièges à pourvoir. Les dispositions de l'article L.5211-6-1 permettent également aux conseils municipaux des communes membres d'un EPCI de répartir les sièges de conseillers communautaires selon un accord local, qui peut s'écarter de la stricte répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans toutefois permettre l'attribution de plus de la moitié des sièges à une seule commune ou l'absence de représentation d'une commune.

⁵ Toutes les métropoles présentent actuellement des écarts à la moyenne au-delà des seuils traditionnellement admis par le conseil constitutionnel (plus ou moins 20%) afin de garantir à leurs communes les moins peuplées de disposer d'un siège au sein de l'organe délibérant. Pour la métropole de Lille, ces écarts vont de +125% (commune de Wattignies, un siège pour 14 179 habitants) à - 98% (commune de Warneton, un siège pour 225 habitants).

constitution d'une majorité stable et cohérente, un seuil d'accès à la répartition des sièges pourrait être prévu, comme c'est le cas actuellement pour les élections municipales (5% des suffrages exprimés).

Dans les communes disposant de peu de sièges (un, voire deux sièges), les conseillers métropolitains seraient élus au scrutin majoritaire uninominal, et non plus désignés par le conseil municipal comme c'est le cas actuellement.

3.2.3 Ce système aurait l'avantage de la simplicité et ne limiterait pas les possibilités de candidature

À la différence du scrutin organisé dans une circonscription unique divisée en sections électorales, qui restreint les possibilités de candidatures, ce système, parce qu'il est organisé à l'échelle communale, permet à toutes les listes politiques de participer au scrutin.

3.2.4 Il ne permettrait toutefois pas d'améliorer sensiblement la stabilité politique des métropoles

Le principal inconvénient de ce mode de scrutin réside dans l'éclatement et la dilution de l'effet de la prime majoritaire, qui s'appliquerait, dans cette hypothèse, à l'échelle communale et non pas à l'échelle de la métropole. En conséquence, ce nouveau mode de scrutin pourrait ne pas permettre l'émergence d'une majorité politique stable. Enfin, en raison de l'abandon du système de fléchage, ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et intercommunales, même si elles ont lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus à l'issue de ce scrutin soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus, à plus forte raison s'ils n'étaient pas candidats à l'élection municipale.

En cas de majorité indécise, le fonctionnement de la métropole pourrait se trouver perturbé, avec notamment des difficultés à voter le budget ou à prendre des décisions structurantes, ce qui aurait comme conséquence un affaiblissement de la métropole vis-à-vis de ses communes membres.

Il convient toutefois de rappeler que le mode de scrutin actuel ne permet pas davantage de garantir l'existence d'une majorité claire au sein du conseil métropolitain, et qu'une absence de majorité claire n'est pas nécessairement synonyme de blocage institutionnel, à partir du moment où des accords peuvent être conclus entre les différents groupes politiques en matière de gouvernance. A cet égard, si le nouveau mode de scrutin envisagé ne permettrait pas d'améliorer la situation sur ce point, il ne la dégraderait pas non plus.

Enfin, comme dans l'hypothèse précédente, ce système dissocie les élections municipales et métropolitaines, situation qui s'écarte des principes de l'intercommunalité.

3.3 Troisième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales

3.3.1 Répartition du nombre de sièges au sein des métropoles

Comme dans la deuxième hypothèse, la répartition actuelle des sièges entre communes, telle que prévue par l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui assure une représentation des communes sur des bases essentiellement démographiques, pourrait être reprise. Toutes les communes disposeraient donc d'au moins un siège.

3.3.2 Description du mode de scrutin

Cette solution se rapproche du mode de scrutin servant à l'élection des conseillers régionaux, également en vigueur pour plusieurs élections territoriales d'outre-mer (Polynésie française, Guyane, Martinique). L'intérêt de ce mode de scrutin réside dans la conciliation qu'il opère entre maintien des sections communales et maintien de l'unicité du scrutin.

Le territoire de la métropole constituerait une circonscription électorale unique, divisée en autant de sections que la métropole compte de communes. Chaque liste présente le nombre de candidats à pourvoir dans chaque section. Tous les candidats figurent sur le même bulletin de vote.

Une prime majoritaire est attribuée à la liste arrivée en tête au niveau de la métropole, afin de renforcer le caractère métropolitain du scrutin. Le reste des sièges est réparti entre les listes de candidats à la représentation proportionnelle, en fonction du nombre de voix obtenues lors du tour décisif. Afin d'assurer la conciliation entre la représentation proportionnelle et la constitution d'une majorité stable et cohérente, un seuil d'accès à la répartition des sièges peut être prévu, comme c'est le cas actuellement pour les élections municipales (5% des suffrages exprimés).

3.3.3 Ce système a pour avantage de permettre la représentation des communes tout en favorisant l'émergence d'une majorité politique stable à l'échelle de la métropole

Ce mode de scrutin combine à la fois la visibilité de la métropole, puisque la campagne électorale et la proclamation des résultats se déroulent à ce niveau, et la représentation de chaque commune, puisque l'existence de sections communales entraîne une territorialisation des candidatures. Chaque commune est représentée par un élu au moins.

Enfin, l'attribution d'une prime majoritaire à la liste arrivée en tête à l'échelle de la métropole permet de renforcer considérablement la cohérence politique de l'assemblée métropolitaine.

3.3.4 Ce mode de scrutin complexe pourrait entraîner des difficultés dans la constitution des listes

Si ce mode de scrutin était retenu, chaque liste devrait être constituée de candidats représentants toutes les communes de la métropole, y compris les moins peuplées. Il ne peut être exclu que le Conseil constitutionnel censure ce mode de scrutin pour non respect de l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinion, comme il a pu le faire dans sa décision n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « *le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie* ».

Ce mode de scrutin pose également la question de l'intelligibilité du mode de scrutin pour l'électeur, qui sera confronté à des bulletins de vote surchargés⁶ et à un mode de scrutin complexe : ainsi, le caractère métropolitain du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section municipale donnée, une liste se voit attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans la commune correspondante. A titre d'exemple, dans les sections communales ne comportant qu'un seul siège, un candidat issu d'une liste A – arrivée en tête au niveau de la métropole – pourrait être élu dans sa section communale, en application de la prime majoritaire, alors que dans cette même commune, la liste

⁶ Un bulletin de vote pour la métropole du Grand Paris compterait par exemple environ 209 candidats, répartis dans 131 sections communales, soit quasiment autant que les bulletins de vote des élections régionales en Ile-de-France (225 candidats répartis en 8 sections départementales).

B est arrivée en tête. Dans les communes disposant de peu de représentants (un par exemple), il n'est pas à exclure que le conseiller métropolitain élu selon ce mode de scrutin ne soit pas le maire mais un conseiller de l'opposition, voire une personne extérieure au conseil municipal, alors que la logique de l'intercommunalité veut que le conseiller métropolitain soit le représentant de sa commune (et issu de la liste majoritaire) au sein de l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Enfin, l'instauration de ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et métropolitaines, même si elles ont lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus à l'issue de ce scrutin soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus, à plus forte raison s'ils n'étaient pas candidats. Cette situation contrevient potentiellement aux principes de l'intercommunalité.

Toutefois, hormis le risque constitutionnel lié au respect du principe du pluralisme, ce mode de scrutin paraît le plus à même de concilier les exigences constitutionnelles liées aux principes de représentation démographiques et d'intelligibilité des modes de scrutin. Parce que la répartition des conseillers métropolitains portée par l'article L. 5211-6-1 du CGCT, qui serait reprise dans les hypothèses 2 et 3 et le mode de scrutin inspiré très largement de celui applicable aux élections régionales ont été validés par le Conseil constitutionnel, ce mode de scrutin pourrait être retenu.

Il est néanmoins proposé, eu égard aux incertitudes juridiques qui demeurent, de solliciter pour avis le Conseil d'Etat.

4. Le Gouvernement entend saisir pour avis le Conseil d'Etat, afin de lever les interrogations juridiques encore en suspens

Le Gouvernement entend profiter du report du délai d'entrée en application des nouvelles modalités de scrutin, voté par le Parlement sur sa proposition, pour saisir le Conseil d'Etat pour avis.

En particulier des questions relatives à la possibilité de déroger aux critères démographiques et de conserver ainsi le mode de répartition actuel des sièges entre communes (article L. 5211-6-1 du CGCT), alors qu'il s'agirait d'élire au suffrage universel direct des conseillers métropolitains, ou à l'intelligibilité du mode de scrutin, doivent être posées.

Le Gouvernement ne manquera pas de tenir le Parlement informé des positions du Conseil d'Etat. Cet avis pourra alors éclairer un débat de fond qui devra se tenir sur l'organisation territoriale à retenir. Le Parlement devra, dès lors, en être saisi.

Annexe 1

Composition des métropoles - 2016

	Nature juridique	Nombre de communes	Population au 1er janvier 2016	Nombre de conseillers métropolitains	Soit un élu pour x habitants	Commune la moins peuplée	Commune la plus peuplée
Bordeaux	EPCI	28	749 595	105	7 139	1 005	243 626
Brest	EPCI	8	207 210	70	2 960	3 528	139 386
Grenoble	EPCI	49	442 772	124	3 571	79	160 215
Lille	EPCI	85	1 129 061	179	6 308	225	231 491
Lyon	<i>Collectivité territoriale</i>	59	1 336 994	150	8 913	1 102	500 715
Marseille	EPCI	92	1 849 088	240	7 705	128	855 393
Montpellier	EPCI	31	441 888	92	4 803	966	272 084
Nancy	EPCI	20	254 074	80	3 176	637	104 072
Nantes	EPCI	24	609 198	97	6 280	1 602	292 718
Nice	EPCI	49	536 327	131	4 094	100	342 295
Paris	EPCI	131	6 968 051	209	33 340	1 673	2 229 621
Rennes	EPCI	43	426 502	122	3 496	718	211 373
Rouen	EPCI	71	488 906	156	3 134	393	110 755
Strasbourg	EPCI	28	475 904	95	5 010	1 271	275 718
Toulouse	EPCI	37	734 944	134	5 485	242	458 298

<p>Métropole de Lyon Election des conseillers métropolitains</p>
--

Les conseillers qui seront élus pour la première fois en 2020 selon ce mode de scrutin nouveau sont répartis au sein de 14 circonscriptions métropolitaines, composées pour la plupart de plusieurs communes. Toutes les communes ne sont donc pas représentées par un conseiller au sein du conseil de la métropole. De plus, les élections municipales et métropolitaines sont distinctes : l'élection a lieu le même jour mais les candidats figurent sur des bulletins de vote différents. Les électeurs peuvent choisir de s'abstenir à l'une ou l'autre de ces élections. Cette spécificité est rendue possible en raison du statut de la métropole de Lyon qui ne relève pas de la catégorie des EPCI mais des collectivités territoriales de plein exercice.

Une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges à pourvoir dans chaque circonscription métropolitaine est attribuée à la liste arrivée en tête, afin qu'une majorité politique stable se dégage des élections.

Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Isneauville <i>Prénom NOM</i> Jumièges <i>Prénom NOM</i> La Londe <i>Prénom NOM</i> Malainay <i>Prénom NOM</i> Maromme <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-Esnard <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-sous-Jumièges <i>Prénom NOM</i> Montmain <i>Prénom NOM</i> Mont-Saint-Aignan <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Moulineaux <i>Prénom NOM</i> La Neuville-Chant-d'Oisel <i>Prénom NOM</i> Notre-Dame-de-Bondeville <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Franqueville-Saint-Pierre <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i>	Oissel <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Orival <i>Prénom NOM</i> Petit-Couronne <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Petit-Quevilly <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Quevillon <i>Prénom NOM</i> Quévreville-la-Poterie <i>Prénom NOM</i> Roncherolles-sur-le-Vivier <i>Prénom NOM</i> Rouen <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Jacques-sur-Darnétal <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i>	<i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sahurs <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-Celloville <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-Epinay <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-lès-Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Etienne-du-Rouvray <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Jacques-sur-Darnétal <i>Prénom NOM</i>	Saint-Léger-du-Bourg-Denis <i>Prénom NOM</i> Sainte-Marguerite-sur-Duclair <i>Prénom NOM</i> Saint-Martin-de-Boscherville <i>Prénom NOM</i> Saint-Martin-du-Vivier <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Paër <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-de-Manneville <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-de-Varengueville <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-lès-Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sotteville-lès-Rouen <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sotteville-sous-le-Val <i>Prénom NOM</i> Tourville-la-Rivière <i>Prénom NOM</i> Le Trait <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Val-de-la-Haye <i>Prénom NOM</i>
--	--	--	---

<p>Yainville <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Ymare <i>Prénom NOM</i> Yville-sur-Seine <i>Prénom NOM</i></p>

Tableau récapitulatif des trois hypothèses
étudiées par le Gouvernement

	Principe	Représentation de toutes les communes	Prime majoritaire	Répartition des sièges sur des critères essentiellement démographiques
Hypothèse 1	L'assemblée est composée de deux collèges	Oui, chaque commune est représentée par un conseiller métropolitain, dans le premier collège	Oui, à l'échelle de la métropole, pour le second collège seulement, élu au suffrage universel direct	Non
Hypothèse 2	L'assemblée est élue dans le cadre de circonscriptions électorales distinctes (communes)	Oui, mais les représentants de la commune ne sont pas obligatoirement issus de la majorité politique du conseil municipal	Oui, à l'échelle de la commune (système actuel)	Oui application des règles actuellement en vigueur (Art. L.5211-6-1 du CGCT)
Hypothèse 3	L'assemblée est élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales (communes)	Oui, mais les représentants de la commune ne sont pas obligatoirement issus de la majorité politique du conseil municipal	Oui, à l'échelle de la métropole	Oui application des règles actuellement en vigueur (Art. L.5211-6-1 du CGCT)



**CONSEIL D'ÉVELOPPEMENT
GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE**

3 rue Malakoff, "Le Forum"
CS 50053 - 38031 Grenoble Cedex 01
04 76 59 59 59

C2D.LAMETRO.FR



**GRENOBLE ALPES
MÉTROPOLE**

