

31^e SESSION

CG31(2016)17final
21 octobre 2016

Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains

Commission de la gouvernance

Rapporteur ¹: Antonio EROI, Italie (L, PPE/CCE)

Résolution 407 (2016).....	2
Recommandation 392 (2016).....	4
Exposé des motifs.....	7

Résumé

L'expansion des territoires métropolitains est une caractéristique remarquable de l'urbanisation au cours des dernières décennies. Partout en Europe, ces territoires deviennent de plus en plus le centre de l'activité politique, économique, et culturelle, jouant un rôle moteur dans le développement et la réussite économique. Tandis que les territoires métropolitains deviennent des acteurs économiques indispensables, ils posent aussi d'importantes questions du point de vue de la dimension territoriale de la démocratie et de leur capacité à continuer à répondre aux besoins des citoyens.

Ce rapport étudie la complexité et les niveaux multiples de la gouvernance des territoires métropolitains, et les défis qui y sont liés en termes de démocratie représentative. Il propose des principes-clé pour garantir la légitimité et la responsabilité démocratiques dans les territoires métropolitains.

Le rapport invite les collectivités locales des territoires métropolitains à garantir un partage clair du travail, des tâches et des responsabilités entre le territoire métropolitain et ses composantes, et appelle les autorités métropolitaines à établir des partenariats, à concevoir un aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine et à garantir la responsabilité et la légitimité démocratiques et la transparence. Le Congrès demande également au Comité des Ministres d'envisager la rédaction de lignes directrices pour la création et la gestion des structures de gouvernance des territoires métropolitains et d'encourager les Etats membres à faciliter le développement de structures de gouvernance multiniveaux appropriées pour les territoires métropolitains.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

RÉSOLUTION 407 (2016)²

1. Les territoires métropolitains sont une composante de plus en plus notable du paysage urbain européen et occupent une place croissante en termes d'activités politiques, économiques, et culturelles, de promotion du développement et de réussite économique.
2. La gouvernance de ces territoires connaît par ailleurs une mutation rapide, avec le rôle croissant des acteurs non gouvernementaux et non élus. Des partenariats complexes apparaissent, impliquant des acteurs de différents niveaux d'autorité publique ainsi que du secteur des entreprises. Ces mutations créent de nouveaux défis pour les formes traditionnelles de démocratie représentative.
3. Bien que certains territoires métropolitains voient se développer de nouvelles formes dynamiques de participation et de responsabilité politique, d'autres souffrent d'un déficit démocratique croissant, marqué par une perte de pouvoir et de capacité décisionnelle pour les responsables politiques et une érosion de la démocratie décentralisée.
4. Les TIC et les nouveaux médias offrent des possibilités inédites aux élus locaux de ces territoires et permettent de nouvelles formes de transparence et de responsabilité.
5. Le Congrès, par conséquent, considérant :
 - a. Le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2002) ;
 - b. La Recommandation 188 (2006) du Congrès sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaines européennes ;
 - c. La Charte urbaine européenne (1992) ;
 - d. La Charte urbaine européenne II du Congrès : manifeste pour une nouvelle urbanité (2008) ;
 - e. La Résolution 1964 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur la bonne gouvernance des grandes métropoles ;
6. Observant que le développement rapide des territoires métropolitains d'Europe entraîne une divergence croissante des modèles de gouvernance, marquée par des variations tant à l'intérieur des pays qu'entre eux ;
7. S'inquiétant du fait que le développement politique et la gouvernance des territoires métropolitains ne se fait pas toujours de manière optimale, dans le cadre de structures politique appropriées et d'un dialogue avec les acteurs concernés ;
8. Affirmant que le développement des territoires métropolitains devrait prendre la forme d'une évolution organique décidée et approuvée par les partenaires locaux plutôt qu'imposée par les autorités centrales ;
9. Convaincu que la création de structures de gouvernance métropolitaine ne devrait pas être un prétexte pour la recentralisation des pouvoirs et des compétences ;
10. Estimant que toute nouvelle structure de gouvernance devrait être responsable démocratiquement et n'impliquer aucun affaiblissement de la démocratie locale ;
11. Réaffirmant qu'un partage clair des compétences est une condition essentielle d'une gouvernance efficace,
12. S'engage à :
 - a. soutenir et encourager l'établissement de structures politiques appropriées à plusieurs niveaux afin de permettre une gouvernance efficace des territoires métropolitains, dotés d'une responsabilité politique maximale, tout en respectant le principe de subsidiarité ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 21 octobre 2016, 3e séance (voir le document CG31(2016)17final, rapporteur : Antonio EROI, Italie (L, PPE/CCE))

b. encourager les acteurs locaux des territoires métropolitains à travailler ensemble, en s'engageant véritablement dans une coopération fondée sur la reconnaissance de leurs intérêts communs ;

c. continuer à travailler pour améliorer la qualité de la gouvernance des territoires métropolitains ;

13. Appelle les collectivités locales des territoires métropolitains à travailler ensemble pour garantir un partage clair du travail, des tâches et des responsabilités entre :

a. le territoire métropolitain et ses composantes ;

b. le maire et les conseillers du territoire métropolitain et les maires et les conseillers des communes qui le composent ;

14. Appelle les collectivités locales des territoires métropolitains à coopérer avec celles des périphéries métropolitaines afin de garantir la cohésion de leur développement en termes d'offre des services publics ;

15. Invite les associations de pouvoirs locaux et régionaux à :

a. soutenir les territoires métropolitains pour le développement de formes de gouvernance innovantes et appropriées, respectueuses du principe de subsidiarité ;

b. encourager l'utilisation des médias locaux et régionaux pour promouvoir la transparence, la responsabilité et le sentiment d'identité collective dans les territoires métropolitains ;

16. Invite les autorités métropolitaines à :

a. établir des partenariats avec les chambres de commerce, les organisations professionnelles, les acteurs économiques privés et les organisations de la société civile, en vue du développement harmonieux des territoires métropolitains ;

b. concevoir un aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine, en y associant toutes les parties concernées et tous les niveaux d'autorité publique ;

c. établir un partage clair des tâches, des responsabilités et du pouvoir de décision entre les différentes institutions et au sein de chacune d'elles, en attribuant les responsabilités conformément au principe de subsidiarité ;

d. garantir la responsabilité et la légitimité démocratiques au moyen d'élections directes des organes métropolitains ou par nomination d'élus des collectivités locales composant le territoire métropolitain ;

e. accroître la transparence des processus décisionnels par le biais de stratégies d'information et de communication en ligne utilisant divers formats de médias pour informer les citoyens ;

f. travailler ensemble à la conception de nouvelles formes de responsabilité et de participation citoyenne.

RECOMMANDATION 392 (2016)³

1. L'expansion des territoires métropolitains est une caractéristique remarquable de l'urbanisation au cours des dernières décennies. Partout en Europe, ces territoires deviennent de plus en plus le centre de l'activité politique, économique, et culturelle, jouant un rôle moteur dans le développement et la réussite économique.
2. Cette expansion s'accompagne souvent d'un développement rapide des périphéries rurales des territoires métropolitains, lorsque les personnes quittent les villes à la recherche de logements plus abordables et d'une meilleure qualité de vie.
3. Tandis que les territoires métropolitains deviennent des acteurs économiques indispensables, caractérisés par leur dynamisme et leur caractère cosmopolite, ils posent aussi d'importantes questions du point de vue de la dimension territoriale de la démocratie et de leur capacité à continuer à répondre aux besoins des citoyens.
4. La complexité et les niveaux multiples de la gouvernance des territoires métropolitains sont un défi croissant pour la démocratie représentative et requièrent de nouveaux modèles de leadership territorial.
5. Le Congrès, par conséquent, considérant :
 - a. Le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2002) ;
 - b. La Recommandation 188 (2006) du Congrès sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaines européennes ;
 - c. La Charte urbaine européenne (1992) ;
 - d. La Charte urbaine européenne II du Congrès : manifeste pour une nouvelle urbanité (2008) ;
 - e. La Résolution 1964 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur la bonne gouvernance des grandes métropoles ;
6. Observant que la gouvernance métropolitaine se développe en Europe de manières très diversifiées, avec des différences tant à l'intérieur des pays qu'entre eux ;
7. S'inquiétant du fait que le développement politique et la gouvernance des territoires métropolitains ne se fait pas toujours de manière optimale, dans le cadre de structures politique appropriées et d'un dialogue avec les acteurs concernés ;
8. S'inquiétant du fait que la création de structures de gouvernance métropolitaine sert parfois d'outil de recentralisation des compétences et des pouvoirs ;
9. S'inquiétant du risque que le développement des territoires métropolitains aboutisse à une réduction de la transparence des processus de décision publics ;
10. Convaincu que les limites et les structures politiques des territoires métropolitains doivent être élaborées dans le cadre de consultations et d'un dialogue politique avec tous les acteurs locaux ;
11. Réaffirmant que toutes les structures de gouvernance devraient être responsables démocratiquement et que la création de nouvelles structures ne devrait jamais entraîner un recul de la démocratie locale ;
12. Demande au Comité des Ministres :
 - a. d'envisager la rédaction de lignes directrices pour la création et la gestion des structures de gouvernance des territoires métropolitains, compte tenu de la nécessité de garantir une responsabilité, une transparence, une consultation, un dialogue politique et une participation citoyenne satisfaisants ;

³ Voir note de bas de page n°2

b. d'inviter les Etats membres à envisager la rédaction de lignes directrices pour la cohésion du développement de leurs périphéries métropolitaines ;

c. d'encourager les Etats membres à faciliter le développement de structures de gouvernance multiniveaux appropriées pour les territoires métropolitains, accompagnées de compétences clairement définies pour les divers acteurs concernés.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁴**Table des matières :**

A.	Mutation du paysage urbain européen	6
B.	Emergence des conurbations : les zones métropolitaines européennes	7
C.	Gouvernance des zones métropolitaines.....	8
1.	Les missions essentielles de la gouvernance métropolitaine	8
2.	Modèles de gouvernance métropolitaine	9
D.	Un modèle fort de gouvernance métropolitaine	10
1.	France	10
2.	Espagne	10
3.	Royaume-Uni (Londres).....	11
4.	Turquie	11
5.	Allemagne	11
E.	Autorités conjointes.....	12
F.	Un modèle organisationnel non contraignant.....	13
G.	Démocratie et gouvernance métropolitaine	15
	Principes fondamentaux	15
H.	Faciliter la coopération européenne.....	17
I.	Conclusions et recommandations.....	17

A. Mutation du paysage urbain européen

1. Les villes sont au cœur de la civilisation européenne depuis près de mille ans. Elles se sont développées en formant des modèles urbains distinctifs, qu'il s'agisse de lieux compacts de commerce et d'échanges ou d'artisanat ou, plus tard, d'innovation industrielle et scientifique. Dans tous les cas, elles ont été le théâtre de rencontres et de débats et, à l'occasion, de rébellions et de révolutions.

2. Dans la seconde partie du XXe siècle, partout en Europe, les villes ont connu de profondes mutations : elles ont incontestablement perdu de leur pouvoir de séduction après la Seconde Guerre mondiale ; la plupart ont vu leur population diminuer ; avec la fin de l'ère de la fabrication de masse, durant le dernier quart du XXe siècle, de nombreuses grandes villes et zones urbaines d'Europe ont connu une période de net déclin, de chômage élevé et de troubles sociaux. Les grandes usines de construction mécanique, les constructeurs automobiles et les aciéries, les chantiers navals et autres secteurs de l'industrie lourde qui avaient à la fois dominé les villes et façonné leur culture ont commencé à tourner au ralenti. L'image des villes et de la vie urbaine relayée par les médias s'est faite très largement négative, évoquant la ruine et la dégradation.

3. Aujourd'hui, le tableau évolue une fois encore. Un revirement se dessine très clairement dans la plupart – si ce n'est la totalité – des villes d'Europe. Si ces trois dernières décennies ont été celles d'un déclin, elles ont aussi paradoxalement également été une période de relance et de renouveau. Dans de nombreuses zones urbaines, d'anciens sites industriels ont été ou bien rasés, ou bien désaffectés et remplacés aujourd'hui par de nouvelles activités liées à l'économie de services et du savoir. Les services financiers et professionnels ont pris de l'ampleur ; les entreprises informatiques ont proliféré et toute une palette d'industries créatives dans des domaines aussi variés que le design, les médias numériques, la publicité et la publicité ont vu le jour. En s'adaptant aux nouvelles conditions économiques, les villes ont gagné en confiance. Cette mutation urbaine s'est cristallisée dans quelques grands projets publics : les J.O. de Barcelone ont ouvert la voie, suivis de l'ouverture du musée Guggenheim à Bilbao et de la création du pont de l'Øresund reliant Copenhague à Malmö ; pendant ce temps, des villes françaises de grande et de moyenne importance ont fait la preuve qu'elles croyaient à l'importance de l'environnement urbain par un investissement durable dans des tramways modernes dépassant fréquemment les limites municipales.

⁴ Le rapporteur souhaite remercier Jon Bloomfield, chercheur honoraire, Institut d'études sur la gouvernance locale, Université de Birmingham, pour sa contribution au présent rapport.

4. Ce regain de confiance se reflète dans l'évolution à la fois du climat intellectuel et de la perception des médias. Dans l'Europe contemporaine, l'attractivité, le dynamisme et la nature cosmopolite des villes sont souvent mis en avant. Si toutes les zones urbaines d'Europe restent confrontées à un grand nombre de difficultés et de défis, il ne fait aucun doute que des bouleversements majeurs se profilent. Dans de nombreuses régions, l'exode urbain s'est interrompu – voire inversé.

5. Dans l'Union européenne, aujourd'hui, globalement deux citoyens sur cinq vivent dans des villes dont le centre compte au moins 50 000 habitants, et un sur cinq dans une zone de migration pendulaire de ces villes. En additionnant ces chiffres, près de trois habitants sur cinq vivent dans une ville ou une zone de migration pendulaire (ou encore dans une zone urbaine élargie). Cette proportion varie considérablement d'un pays à l'autre. Selon cette définition, ce sont la République slovaque et la Roumanie qui affichent les plus faibles pourcentages (33 % et 38 %) de population vivant dans une ville ou une zone de migration pendulaire. L'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas présentent quant à eux la plus forte proportion (73 % et 74 %) ⁵ d'habitants vivant en ville ou dans une zone de migration pendulaire.

B. Emergence des conurbations : les zones métropolitaines européennes

6. Dans ce tableau général, une évolution distincte a été l'essor des agglomérations urbaines, communément appelées villes-régions ou régions métropolitaines. De plus en plus de hauts responsables politiques ont pris conscience de cette évolution. Comme l'a récemment déclaré George Osborne, chancelier de l'Échiquier britannique :

« Dans une économie de la connaissance moderne, la taille des villes compte comme jamais auparavant. Aux XIXe et XXe siècles, une usine s'installait à l'endroit où l'on trouvait des matières premières, une source d'énergie et une main-d'œuvre bon marché. Aujourd'hui, dans une économie basée sur les services, ce n'est pas une rivière sur laquelle construire un barrage, mais l'accès à un fort capital humain que recherchent les investisseurs. On constate une importante corrélation entre la taille d'une ville et la productivité de ses habitants. Les 600 plus grandes villes du monde ne totalisent que 20 % de la population mondiale mais créent 60 % du PIB mondial... Il n'y a pas si longtemps, les gens pensaient que l'Internet pourrait diminuer l'importance de la localisation géographique. Il semblerait pourtant que dans cette économie moderne de la connaissance, les entreprises aspirent plus que jamais à se rapprocher afin de former des groupes qui pourront apprendre et s'inspirer les uns des autres. »⁶

7. Ce thème donne lieu à une littérature volumineuse et à de nombreux débats. Le présent document suit les grandes lignes de l'approche de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et définit comme des zones métropolitaines les zones urbaines fonctionnelles d'au moins 500 000 habitants.⁷ Une zone urbaine fonctionnelle se définit par deux principales caractéristiques. C'est une agglomération urbaine au noyau et à la périphérie bâtis en continu, dont les limites sont déterminées par le pourcentage d'habitants faisant la navette entre la périphérie et le noyau urbain. Cette densité des zones de déplacements domicile-lieu de travail est la caractéristique essentielle d'un territoire métropolitain et confirme que l'activité économique est le facteur déterminant d'une région métropolitaine et le ciment d'une conurbation. Les rapports précis entre la ville-centre et ses zones périurbaines sont d'une importance cruciale. En Europe, le total de la population des zones bâties en continu est en moyenne de 70 % plus élevé que celui de la population résidant dans les limites administratives de la ville elle-même. Pour les zones urbaines fonctionnelles basées sur la migration pendulaire, la proportion est encore supérieure et représente en moyenne 2,3 fois celle de la population intra-muros.

8. En Europe, selon la définition de l'OCDE, 24 des 28 Etats membres de l'Union européenne ont au moins un territoire métropolitain ; seuls Chypre, Malte, le Luxembourg et la Slovaquie ne satisfont pas aux critères requis. En outre, trois pays européens non-membres de l'UE, à savoir la Norvège, la Suisse et la Turquie, ont eux aussi des territoires métropolitains. Les concentrations les plus denses de territoires métropolitains se trouvent en Allemagne (24), au Royaume-Uni (16), en Italie (13), en France (12), en Espagne et en Pologne (11) et en Turquie (10). Bien que toutes les capitales de ces 24 Etats membres répondent à la définition d'un territoire métropolitain, la « méro » est un phénomène qui s'étend bien au-delà des capitales. S'il est difficile d'être plus précis en raison des variations statistiques et des différences nationales, on peut estimer à minima qu'il existe en Europe plus de 130 conurbations

5 Voir Lewis Dijkstra et Hugo Poelman. Cities in Europe: the new OECD Definition. Page 6.

6 Discours prononcé le 23 juin 2014 par George Osborne, chancelier de l'Échiquier britannique

<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse>

7 Voir R. Ahrend, C. Gamper et A. Schumann (2014), The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. Page 6.

répondant aux critères de définition. Au total, plus de 200 millions de personnes vivent dans ces territoires métropolitains, ce qui représente plus d'un tiers de la population globale.

9. Cette tendance paraît se renforcer. Le mouvement permanent des populations du milieu rural vers le milieu urbain est bien connu. La nature évolutive du travail, avec une multiplication des emplois dans les bureaux et le secteur tertiaire, a d'abord semblé inciter les gens à quitter les villes industrielles traditionnelles. Il semblerait que les nouveaux modèles de croissance économique soient de plus en plus à la recherche de regroupements d'activités et de réseaux interactifs qui, combinés à des migrations pendulaires sur de plus grandes distances, aident à redéployer l'activité économique vers des agglomérations plus importantes. Par ailleurs, ces activités économiques dépendent du soutien d'emplois dans la restauration, la sécurité, les soins de santé et les transports, souvent faiblement rémunérés et occupés par des migrants et des arrivants récents qui sont de plus en plus un trait caractéristique des grandes conurbations européennes. Alors que la population d'un certain nombre d'anciennes villes manufacturières de taille moyenne continue de stagner, ces nouvelles tendances se soldent par une augmentation du niveau global de population dans les zones urbaines, définies au sens large. Ce phénomène devrait se poursuivre et influencer inévitablement sur les structures des collectivités locales et sur le poids des villes et de leurs régions métropolitaines.

C. Gouvernance des zones métropolitaines

10. Les autorités locales et régionales sont profondément ancrées dans toute l'Europe. Leur évolution a toujours été intimement liée aux mouvements en faveur de la réforme démocratique, du droit de vote et de la souveraineté populaire. Dans de nombreux pays, les droits des autorités locales sont consacrés par des dispositions constitutionnelles accordées à la suite des révolutions qui ont balayé l'Europe en 1848. Au cours du XXe siècle, les rôles et missions des collectivités locales et régionales se sont sensiblement étoffés dans plusieurs régions d'Europe, parallèlement à l'expansion de l'État-providence et de nouveaux services publics. En cette époque tumultueuse, de nombreux pays ont vécu sous un régime centralisé et autoritaire. Cependant, une fois cette période révolue, l'un des éléments du développement de la démocratie a été la création de structures démocratiques locales. Ceci a été le cas avec la Constitution allemande, en 1949 ; après la chute des dictatures fascistes, en Espagne et au Portugal ; et à travers toute l'Europe de l'Est, à la suite de l'écroulement des régimes stalinistes, en 1989. Ainsi, à l'orée du XXIe siècle, les administrations locales sont fermement établies en Europe et l'on trouve également dans la majorité des pays un niveau de gouvernement élu régionalement. Dans des États fédéraux tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et la Belgique, cette sphère régionale jouit d'un poids institutionnel – et donc politique – plus grand que dans d'autres États fonctionnant sur un modèle plus unitaire.

11. Il est juste d'affirmer que les pouvoirs locaux et régionaux sont en perpétuelle évolution. Une constante s'est pourtant répétée tout au long de l'histoire : leurs relations fluctuantes avec le gouvernement central. Ce désaccord partagé touche habituellement à la manière dont le pouvoir « supérieur » cherche à structurer ses relations et à imposer ses vœux à son instance subalterne, « inférieure ». Dans les États fédéraux, ce rôle « supérieur » est souvent assumé par les gouvernements régionaux. Pour les pouvoirs locaux, il s'agit d'affirmer leurs capacités et, dans de nombreux pays, leurs droits constitutionnels à l'autonomie. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer la question des régions métropolitaines et de leur gouvernance.

1. Les missions essentielles de la gouvernance métropolitaine

12. Quelles sont donc les actions à entreprendre au niveau métropolitain ? Des mutations profondes sur le plan économique et social se sont produites au cours des dernières décennies : révolution des TIC et changement de nature du travail et de la production, retombées de la mondialisation, défis posés par le changement climatique et évolution des modes de transport et de migration pendulaire. Les réalités d'une économie de plus en plus mondialisée se font lourdement sentir dans ces grandes zones urbaines. Celles-ci ressentent un besoin croissant d'affirmer leur dimension internationale et de s'organiser efficacement afin d'attirer les investissements étrangers dans leurs secteurs financiers, professionnels et hautement qualifiés sur le plan de la technologie et de l'innovation. Bien que ces aspects aient leur importance pour toutes les villes, il est rare qu'ils se limitent aux frontières administratives officielles de la ville-centre. Leur incidence se fait généralement sentir jusqu'aux zones urbaines et périurbaines voisines. C'est pour gérer ces développements que de nouvelles entités administratives publiques supra-urbaines ont vu le jour dans tous les pays développés, afin que les frontières politiques puissent s'adapter à une géographie économique et sociale en pleine évolution. L'OCDE a recensé ces changements dans 21 pays et sur quatre continents. Une première phase de développement, qui s'est déroulée dans les années 1960 et 1970, a été suivie par une période

d'inactivité. Cependant, au cours des années 1990 et au début du XXI^e siècle, on a pu constater une réémergence et un renforcement de cette tendance à la diversité des types de gouvernance métropolitaine.⁸

13. Le développement économique, les transports et l'aménagement du territoire sont les grands enjeux de la gouvernance métropolitaine. Ce sont là les thèmes centraux qui reviennent le plus souvent dans les activités des régions métropolitaines, notamment parce qu'il faut que ces dernières se montrent compétitives à une échelle de plus en plus paneuropéenne et mondiale.⁹ En outre, des activités telles que la collecte des ordures ménagères et le traitement des eaux usées, ainsi que l'approvisionnement en eau, qui représentent d'importants coûts d'infrastructure, relèvent de domaines divers, tout comme les questions relevant de la culture, des loisirs, du tourisme, etc. Elles sont parfois traitées comme une catégorie distincte et parfois comme un aspect du développement économique.

2. Modèles de gouvernance métropolitaine

14. La gouvernance métropolitaine s'est développée en Europe de manière ad hoc, avec des variations apparaissant dans et entre les pays, en fonction des particularités locales. Certaines métropoles continuent de fonctionner en l'absence de toute structure de gouvernance. Cependant, les changements du paysage socio-économique entraînent une plus grande diversité des structures de gouvernance métropolitaine. En substance, nous pouvons distinguer trois modèles de base.

Type 1, le modèle fort, dans lequel des autorités métropolitaines élues jouissent de compétences spécifiques leur donnant autorité dans des domaines tels que les transports, le développement économique, l'approvisionnement en eau ou le logement, et disposent habituellement de leurs propres organes exécutifs et de budgets conséquents.

Type 2, le modèle mixte, qui met en place des organismes métropolitains communs (autorités conjointes) auxquels des accords formalisés attribuent des fonctions et des compétences stratégiques et locales élargies, et qui sont dirigés par des représentants issus de diverses instances gouvernementales (élus au suffrage indirect ou désignés), en évitant généralement de créer de nouveaux niveaux de pouvoir.

Type 3, le modèle non contraignant, qui permet de coopérer et de collaborer volontairement lorsqu'un soutien commun est nécessaire.

15. La croissance rapide des territoires métropolitains s'accompagne de celle, tout aussi rapide, de leurs périphéries, les collectivités rurales qui entourent les zones urbaines, dont la population se compose de plus en plus de salariés et travailleurs indépendants des villes qui recherchent un logement plus vaste pour eux-mêmes et leurs familles à un prix abordable. La plupart de ces personnes dépendent encore de la ville pour leur emploi et continuent d'utiliser ses infrastructures. Cette situation requiert une planification coordonnée entre les autorités publiques concernées, qui n'est pas toujours visible.

16. La migration pendulaire étant au cœur du développement des régions métropolitaines et l'un des traits essentiels de leur définition, les transports occupent une place à part dans la gouvernance métropolitaine. Cette activité touche en effet à divers secteurs et rayonne bien au-delà des limites de la ville-centre. C'est pourquoi de nombreuses conurbations qui ne possèdent pas de structures globales de gouvernance métropolitaine sont cependant dotées d'une autorité sectorielle en matière de transports. Celle-ci couvre généralement la zone métropolitaine – ou s'étend au-delà – et assume la responsabilité entière ou partielle de l'ensemble des services de transports publics. Ces instances travaillent parfois en collaboration avec un niveau établi de gouvernance métropolitaine ; ce sont parfois des autorités sectorielles qui travaillent seules et uniquement sur des questions liées aux transports. En Espagne, par exemple, toutes les zones métropolitaines à l'exception de Saragosse sont dotées d'autorités sectorielles responsables des transports et dont les compétences s'étendent au-delà de la ville-centre de la région métropolitaine. En Allemagne, une caractéristique de la gouvernance métropolitaine est la présence généralisée de systèmes de transports publics intégrés au niveau régional. Chaque agglomération a ses propres autorités sectorielles des transports publics. Celles-ci gèrent différents types de transports publics, établissent une planification stratégique et coordonnent la tarification pour différentes catégories de transport et différents prestataires de services. En règle générale, les autorités sectorielles couvrent au moins la zone métropolitaine, mais il arrive que leurs

⁸ Voir R. Ahrend et A. Schumann (2014), *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*.

⁹ Voir R. Ahrend, C. Gamper et A. Schumann (2014) pp12-13.

compétences s'étendent bien au-delà de ses limites territoriales. Les parties suivantes donnent une indication de la prédominance de ces différents modèles.

D. Un modèle fort de gouvernance métropolitaine

1. France

17. Contrairement à de nombreux autres pays, la France a opté pour une approche institutionnalisée et relativement homogène de la gouvernance des zones métropolitaines et s'inscrit donc parfaitement dans le modèle fort de la gouvernance métropolitaine. Ce modèle s'articule autour de « *la communauté urbaine* », un établissement public de coopération intercommunale, défini par le droit national, et qui peut être créé dans les zones métropolitaines de plus de 450 000 habitants. Actuellement, chaque zone métropolitaine française, excepté Paris, possède sa communauté urbaine. Une loi récente du 2014 a réduit ce seuil à 250 000 habitants.

18. Les premières communautés urbaines ont vu le jour à la fin des années 1960 à Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Lille. Les communautés urbaines assument de larges responsabilités dans des domaines tels que le transport, l'urbanisme, le développement régional et la distribution de l'eau. Outre les tâches spécifiées par la loi, les municipalités formant une communauté urbaine peuvent décider de lui déléguer d'autres missions. Les communautés urbaines sont dirigées par un président élu par une assemblée de représentants. Ces représentants étaient autrefois élus par les conseils municipaux mais, depuis 2014, ils sont élus au suffrage universel direct. Compte tenu de leurs responsabilités importantes, les communautés urbaines disposent de gros budgets annuels, pouvant aller de quelques centaines de millions à plusieurs centaines de milliards d'euros, ce qui représente entre 1 000 et 2 000 € par habitant. Le nombre de leurs employés varie de 1 000 à 7 000.

19. Le Grand Lyon en est un bon exemple : composée de 57 communes totalisant 1,25 millions d'habitants, l'agglomération est capable de renforcer ses activités de développement économique, de donner une dimension internationale à la ville-région et d'attirer les investisseurs dans des pôles de haute technologie. Par ailleurs, la ville-région a pour s'attaquer aux problèmes liés au réchauffement climatique une envergure dont ne disposent pas ses composantes prises individuellement. Elle a mis en place un Plan climat Grand Lyon avec des objectifs clairs concernant la réduction de CO₂ ; rassemblé les partenaires économiques et de la société civile ; proposé un ensemble de mesures en faveur de la mobilité et de l'efficacité énergétique ; et défini une stratégie d'entreprise visant à transformer des contraintes environnementales en possibilités de développement économique.¹⁰

20. Paris fait exception dans le système prédominant de gouvernance métropolitaine. En effet, ses structures de gouvernance ne sont comparables à aucune de celles des autres zones métropolitaines françaises. *Paris métropole* est une association bénévole d'autorités locales qui fait office de forum d'échanges sur les politiques publiques pour les parties intérieures de la zone métropolitaine. Elle est en cela comparable à de nombreuses associations bénévoles de pouvoirs locaux, avec un budget relativement modeste d'à peu près deux millions d'euros. Ceci correspond au modèle non contraignant de type 3. Cependant, une nouvelle loi portant création en 2016 d'un organisme de coopération intercommunale a été adoptée à la fin de l'année 2013 pour le Grand Paris. Cette même loi étend également le territoire couvert par les communautés urbaines de Lyon et de Marseille et leur accorde des pouvoirs élargis. A Paris et dans la plupart des grandes zones métropolitaines françaises, la responsabilité des transports publics est également confiée à des autorités sectorielles.

2. Espagne

21. La communauté autonome de Madrid (*Comunidad de Madrid*) est l'une des 17 communautés autonomes espagnoles. En tant que telle, elle fait partie du premier niveau d'administration territoriale et est dotée de responsabilités considérables dans les secteurs du logement, du transport, des infrastructures, de l'aménagement du territoire, de la santé et des affaires sociales. Elle a été créée en 1982 et, comme premier niveau d'administration territoriale, elle organise des élections générales pour désigner ses dirigeants. Elle dispose d'un budget de plus de 23 milliards d'euros en 2015.

22. L'organe de gouvernance de la zone métropolitaine de Barcelone a été fondé sous la forme d'une association de communes de la région et assure une multitude de tâches dont les transports publics,

10

http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/200912_gl_cleantech_plan_climat_plaquette_en.pdf

l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées et la collecte des ordures ménagères, le logement et l'urbanisme. Cette association a été fondée en 1987 et existe sous sa forme actuelle depuis 2011. Elle dispose d'un budget de plusieurs centaines de millions.

3. Royaume-Uni (Londres)

23. Au milieu des années 1980, le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher est revenu sur l'introduction partielle (amorcée en 1974) d'autorités régionales métropolitaines chargées des transports et de l'urbanisme, lorsque plusieurs d'entre elles sont devenues des lieux d'opposition aux politiques gouvernementales. En 1985-1986, le gouvernement Thatcher a supprimé le Conseil du Grand Londres (*Greater London Council*), ainsi que le niveau supérieur d'administration locale des six autres principales zones métropolitaines d'Angleterre. A Londres, la plupart des services d'administration locale sont restés aux mains des conseils d'arrondissement, désormais unitaires, mais il est apparu de plus en plus clairement qu'en tant que capitale du pays et ville de première importance à la population croissante et à l'identité culturelle forte, Londres avait besoin d'une structure politique globale pour exploiter son potentiel économique.

24. Il est largement considéré que la suppression du Conseil du Grand Londres était une basse vengeance politique, qui a nui aux perspectives économiques de la ville. C'est pourquoi le gouvernement travailliste élu en 1997 a promulgué en 1999 la loi sur le Grand Londres¹¹ portant création d'une Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority – GLA*), composée d'un maire et d'une assemblée de 25 membres, tous élus au suffrage universel direct et dotés de responsabilités largement stratégiques. Les principales compétences de la GLA sont exercées par l'intermédiaire de quatre organes désignés par le maire et comptables devant lui : l'Autorité londonienne pour les transports (*Transport for London*), l'Autorité de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*), l'Autorité pour les services d'incendie et de secours (*London Fire and Emergency Planning Authority*) et l'Agence pour le développement de Londres (*London Development Agency*), chargée de superviser le développement économique et la planification stratégique. Les 32 arrondissements sont quant à eux les unités de base de l'administration territoriale, responsables au quotidien de l'éducation, du logement, de l'aide sociale, de la voirie locale, des bibliothèques et des musées, de la collecte des ordures ménagères et de la santé environnementale. Ce système à deux niveaux avec les arrondissements a permis d'instaurer un équilibre entre les intérêts locaux et métropolitains et s'est rapidement imposé.

4. Turquie

25. La tendance à une gouvernance métropolitaine forte s'est également amorcée en Turquie. La première loi en faveur du développement de métropoles a été adoptée en 1984 et mise en œuvre à Istanbul, Ankara et Izmir. Ce modèle a dévolu à chaque autorité métropolitaine la responsabilité de l'entière administration de la zone géographique incluant les municipalités de district situées sur son territoire, un rôle qui diffère significativement de celui des autorités d'autres métropoles, comme l'illustre l'exemple de Londres précité.

26. En 2000, la Turquie comptait 16 métropoles, nombre qui, après l'adoption d'une loi plus récente (6360) en 2012, est passé à 30. Les incidences politiques de cette réforme imposée par le gouvernement central, marquée par un découpage arbitraire et une forte diminution du pouvoir des municipalités intégrées de force dans les nouvelles structures, ont suscité un profond malaise.¹² La population de la zone métropolitaine d'Istanbul dépasse actuellement 14 millions d'habitants, soit 20% de la population totale du pays. Ankara et Izmir concentrent respectivement 5 millions et 4 millions d'habitants. En d'autres termes, près de la moitié de la population du pays vit dans les zones métropolitaines.

5. Allemagne

27. L'Allemagne applique généralement un modèle de coopération non contraignant (voir par. 6.1) mais, en raison de sa structure fédérale, les variations sont sensibles d'un *land* à l'autre. Ainsi, la région métropolitaine de Hambourg compte plus de 5 millions d'habitants répartis dans quatre *länder* et dix-neuf districts. Les acteurs de la région travaillent ensemble dans les secteurs du commerce, du développement économique et des loisirs, du développement durable, de l'innovation et de la stratégie

¹¹<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/part/I/crossheading/the-authority>

¹² Voir for example le cas du Grand Izmir, dans Candan Oguz & Ipek Ozbek Sonmez (2014) Towards the New Regionalism Approach in the Metropolitan Governance of Turkey, *European Planning Studies*, 22:2, 383-399, <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.752441>

des transports. Leurs activités s'organisent par l'intermédiaire d'un conseil régional officiel et contribuent à développer la dimension nationale et internationale de cette puissance économique du nord de l'Allemagne.

28. Ce modèle fort se retrouve autour de Stuttgart. Dans cette région, en effet, 179 municipalités comptant une population globale de 2,7 millions d'habitants coopèrent dans les domaines de l'urbanisme, des transports, des projets d'aménagement paysager et de la promotion de l'économie. Une organisation « descendante » dotée de son propre parlement est chargée de commander les travaux conformément à une loi propre à l'État (*land*) du Bade-Wurtemberg, adoptée en 1994. Il s'agit bien d'un gouvernement métropolitain, doté d'une assemblée élue et d'un budget conséquent pour financer son administration et les mesures décidées à ce niveau.

29. La *Verband* s'intéresse de près au développement économique. Elle considère que pour préserver l'emploi et la prospérité dans la région, il lui faut se concentrer sur la promotion des entreprises, soutenir les industries en activité et créer de nouveaux pôles d'emploi. Elle a donc cherché à développer de nouveaux produits et services de transports pour s'affranchir d'une économie centrée sur l'automobile et encourager la mobilité dans la région. Elle a aussi favorisé la création de centres d'excellence réunissant des représentants de l'industrie, de la science et des pouvoirs publics et contribué à améliorer l'image générale de la région dans la publicité et le marketing.¹³

E. Autorités conjointes

30. Au Royaume-Uni, les changements qu'a connus la région de Manchester donnent un exemple des évolutions actuelles. A la suite de la suppression du conseil de comté métropolitain par le gouvernement conservateur en 1986, les mairies de Manchester et Salford et leurs huit arrondissements métropolitains voisins ont continué de collaborer librement à des questions d'ordre régional, par l'entremise de l'Association des Autorités du Grand Manchester (AGMA), tout en conservant un rôle statutaire en matière de transports. Cela correspond à la forme de coopération la plus faible, le modèle non contraignant. Cependant, l'évolution actuelle constitue un passage vers un niveau renforcé de coopération, où une autorité conjointe dispose de compétences formalisées. Le partenariat de l'AGMA a été consolidé par l'élaboration d'une stratégie économique et informatique pour la zone métropolitaine. En 2011, l'Autorité combinée du Grand Manchester a été créée par la loi en tant que groupement faïtier mettant en commun les ressources de chaque autorité en matière de logement, de régénération et de planification, responsable du développement économique, de la régénération et des transports.

31. Des forces plus vastes jouent sur l'évolution, dont notamment l'élargissement notable des pouvoirs dévolus à l'Écosse et le désir de l'État de prouver sa volonté d'encourager le développement économique hors de Londres. Aussi l'Autorité combinée est-elle en négociation avec le gouvernement national pour réglementer de nouveau les transports publics, lesquels sont actuellement déréglementés partout dans le Royaume-Uni, à l'exception de Londres, pour transférer le budget de la formation et obtenir un contrôle partiel des recettes fiscales afin de financer l'investissement dans les infrastructures. En février 2015, à la surprise générale, l'État a proposé de confier le portefeuille de la santé et de l'aide sociale au Grand Manchester en lui allouant un budget de six milliards de livres sterling, ce qui orienterait assurément l'Autorité combinée vers un modèle métropolitain fort.

32. Concernant la gouvernance, le pouvoir central a demandé que l'Autorité combinée soit dirigée par un maire élu au suffrage direct. L'ACGM est actuellement dirigée à tour de rôle par les dix dirigeants des collectivités. Les collectivités locales préservent jalousement leur autonomie et leurs racines locales caractéristiques. Elles ont désormais trouvé leur propre solution locale à l'ultimatum national leur imposant d'ajouter un 11^{ème} membre élu au suffrage universel direct – le maire – qui devra « assumer des fonctions politiques à plein temps »¹⁴ mais aussi rendre des comptes aux dix autres dirigeants des autorités.

33. Deux conurbations portugaises, Area Metropolitana de Lisboa et Area Metropolitana de Porto, sont dotées d'organes de gouvernance des zones métropolitaines. Ceux-ci ont été créés en 1991 en vertu d'une loi nationale et sont organisés en associations de collectivités locales. Ils sont dotés d'une assemblée de 55 membres, pour la plupart élus. Ces deux organes exercent une vaste gamme de responsabilités, notamment dans les secteurs des transports, de l'urbanisme, du développement

¹³ La région métropolitaine européenne de Stuttgart. Dr. Bernd Steinacher. <http://www.enerkey.info/old/download/EEWS-Stuttgart-Steinacher.pdf>

¹⁴ Voir The Independent du dimanche 19 octobre 2014. Entretien avec le Président du conseil municipal de Manchester, Sir Richard Leese.

régional, de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Ils ne disposent pourtant que d'un budget relativement modeste de respectivement 2,4 millions d'euros et 4 millions d'euros et d'un nombre limité d'employés (moins d'une centaine). Outre leurs organes de gouvernance, les zones métropolitaines disposent d'autorités sectorielles en charge des transports publics.

34. Les zones métropolitaines sont parfois situées aux frontières de deux Etats limitrophes, et une coopération transfrontalière est alors nécessaire, ce qui exige des négociations plus complexes pour parvenir à mettre en place une autorité conjointe. L'Eurométropole de Lille–Courtrai–Tournai en est une illustration parfaite. Ce groupement réunit différents niveaux de gouvernement français et belges englobant 147 communes fortes d'une population de 2,1 millions d'habitants. L'Eurométropole sert de plate-forme pour l'échange d'informations, d'activités et de services transfrontaliers, et aide les entreprises, les institutions et les citoyens à passer facilement et simplement la frontière, en réduisant « l'effet de frontière » et en multipliant les avantages pour l'ensemble de la population urbaine.

F. Un modèle organisationnel non contraignant

35. La Göteborgsregionens Kommunalförbund a été fondée à Göteborg, en 2001, à l'initiative des autorités locales de la région qui ont décidé de collaborer sur une base consensuelle. Elle œuvre dans un large éventail de domaines tels que les marchés locaux de l'emploi, les questions environnementales, les services sociaux et le développement économique régional. Pour une association purement volontaire de collectivités locales, elle dispose d'un personnel relativement nombreux de 160 personnes et d'un budget annuel tournant autour de 32 millions d'euros. Elle est essentiellement financée par les redevances perçues pour ses prestations de services. C'est un organisme plus conséquent que ceux des deux autres zones métropolitaines suédoises de Stockholm et Malmö, où la majorité des fonctions métropolitaines sont assumées par le Conseil de comté, ce qui occasionne des chevauchements importants avec la zone métropolitaine, alors qu'à Göteborg le Conseil régional de Västra-Götaland couvre une zone géographique bien plus vaste.

36. Le régime fédéral fort de l'Allemagne entraîne inévitablement une variété considérable des cadres de gouvernance des aires métropolitaines. La forme la plus courante est le groupement de la ville-centre et des communes environnantes au sein d'associations de collectivités locales. Ces organismes, dont certains sont des groupements purement volontaires faisant office de forums d'échanges sur les politiques publiques, disposent d'assez peu de pouvoirs. D'autres ont davantage de compétences et sont chargés des questions d'aménagement et de développement. Le nombre de leurs employés et le montant de leur budget sont relativement faibles. Ce modèle est viable parce que l'omniprésence d'autorités régionales autonomes chargées des transports est une garantie que la mission essentielle consistant à coordonner les transports publics est assurée à un autre échelon politique.

37. De nouveaux exemples illustrent cette tendance au sein des Etats membres les plus récents de l'UE. En Bulgarie, les maires de 11 communes, dont la capitale Sofia, ont décidé en 2010 de créer l'Association régionale des municipalités de Bulgarie (RAMC), qui regroupe une population totale de 1,6 millions d'habitants. La RAMC couvre le territoire de l'aire urbaine fonctionnelle de Sofia. L'objectif de cet organisme non statutaire est de collaborer dans le cadre de projets relatifs à l'urbanisme et aux infrastructures techniques, en particulier dans le domaine du transport, et de concevoir une stratégie commune de développement polycentrique sur le territoire des municipalités associées.

38. Une initiative ascendante similaire a été prise dans les communes environnantes de Katowice, en Pologne, où une association volontaire de 14 municipalités totalisant près de deux millions d'habitants a formé l'Association métropolitaine de Haute-Silésie. Celle-ci assume des fonctions conjointes, par exemple concernant les systèmes de transports publics communs et les questions culturelles. L'objectif général de l'association est la création de la métropole dynamique « Silésie » qui devrait être capable de concurrencer d'autres zones métropolitaines, en Pologne et à l'étranger. Elle a récemment mis au point une stratégie de développement de la métropole de Haute-Silésie jusqu'en 2025.

39. En Autriche, le modèle suivi est celui d'une coopération relativement modérée. Deux des trois zones métropolitaines du pays comptent des associations de collectivités locales. À Vienne, le *Stadt-Umland-Management* est un forum d'échanges sur les politiques publiques principalement axé sur les questions d'urbanisme. Il fonctionne en deux groupes dont l'un se concentre sur la partie sud, la plus urbanisée de la zone métropolitaine, et l'autre sur la partie nord, plus rurale. Contrairement à la plupart des régions métropolitaines, les communes ici ne sont pas représentées par des conseillers élus, mais par des hauts fonctionnaires travaillant dans leurs services d'urbanisme. Il existe également une petite organisation de collectivités locales, comptant six employés, dans la zone métropolitaine

entourant Graz. Par rapport à de nombreuses autres associations de collectivités locales, celle-ci est moins axée sur l'aménagement du territoire et les questions connexes. Linz, la troisième zone métropolitaine d'Autriche, n'a pas d'organe de gouvernance. Les systèmes de transport de ces trois villes sont gérés par des autorités dont les compétences excèdent les limites des zones métropolitaines.

G. Démocratie et gouvernance métropolitaine

40. La gouvernance métropolitaine est particulièrement complexe pour ce qui concerne la démocratie représentative décentralisée et la responsabilité politique. Elle inclut souvent des domaines de décision bien plus vastes que ceux qui relèvent habituellement de la compétence des collectivités locales et régionales d'un territoire donné. Elle implique souvent un chevauchement des compétences et des relations complexes, incluant de nouveaux acteurs extérieurs à la fois au territoire de la ville et à son espace politique traditionnel. La prise de décisions dans les territoires métropolitains associe de plus en plus, simultanément, plusieurs niveaux d'autorité, cela s'accompagnant d'un passage d'une gouvernance basée sur la collectivité à une gouvernance multiniveaux axée sur la résolution de problèmes¹⁵. L'interdépendance croissante des territoires métropolitains pose un défi considérable pour la pratique démocratique traditionnelle. Les relations complexes entre les citoyens, les responsables politiques, les partenaires et le territoire peuvent être une menace pour la capacité des institutions traditionnelles de la démocratie représentative concernant la légitimité, la responsabilité et la transparence¹⁶.

41. Les organes métropolitains doivent prendre des décisions sur les biens et services publics locaux, décisions qui auront un impact sur la population de la zone urbaine. Les citoyens devraient pouvoir peser sur ces actions et décisions. Pourtant, les processus décisionnels de ces territoires métropolitains appartiennent souvent à d'autres acteurs que ceux qui sont considérés comme légitimes du fait de leur élection. De plus en plus de décisions sont prises sans contrôle d'organes représentatifs élus, ce qui entraîne un risque que le processus décisionnel des territoires métropolitains soit dépolitisé et échappe au contrôle public. La gouvernance des territoires métropolitains se caractérise donc souvent par une légitimité et une responsabilité démocratiques moindres. Le recours croissant à instances de décisions non électives est souvent dû à la complexité des processus décisionnels, où il peut être difficile d'identifier qui est responsable de l'offre des services publics. L'implication de la société civile peut être faible ou inexistante, de sorte que les citoyens se reconnaissent plus dans les décisions et les actions des organes métropolitains et se sentent impuissants à amener les autorités métropolitaines à rendre compte de leurs actions.

42. La responsabilité démocratique requiert un partage clair des tâches, des responsabilités et des compétences décisionnelles entre les différentes institutions et au sein de chacune d'elles. Cette clarification des responsabilités est plus complexe mais tout aussi essentielle dans le cas des territoires métropolitains¹⁷. Les responsabilités de ces territoires devraient être assignées conformément au principe de subsidiarité, les tâches étant confiées au niveau d'autorité publique le plus à même de les exercer et le plus proche des citoyens.

43. La démocratie locale est souvent considérée comme une structure institutionnelle visant à améliorer l'implication et la participation des citoyens. Dans les territoires métropolitains, cette participation est un outil important pour améliorer la responsabilité et la légitimité démocratiques des instances de décision. Cependant, la gouvernance métropolitaine a une incidence sur la capacité des citoyens à participer et à s'associer à la prise de décisions. L'accès des citoyens – que ce soit par des audiences publiques, des élections ou des contrats directs avec des responsables publics – est plus facile pour une collectivité locale de petite taille. À l'inverse, plus son territoire est étendu, plus il y a de chances que des groupes d'intérêts prennent le pas sur la participation citoyenne¹⁸. Il convient donc de réexaminer le mode de participation des citoyens à la prise de décision à l'échelle métropolitaine.

Principes fondamentaux

44. Résoudre ces difficultés est indispensable à l'avenir de la gouvernance métropolitaine. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les États membres « à créer un cadre législatif et institutionnel pour les structures et processus démocratiques locaux, de manière à permettre un bon

15 Hasler, K.A. (2014), "Accountability in the Metropolis", Nomos

16 Buser, M. (2012), "Democratic Accountability and Metropolitan Governance: the Case of South Hampshire, UK", Urban Studies Journal, vol. 51, n° 11, pp. 2336-2353

17 La bonne gouvernance dans les zones métropolitaines d'Europe (2006):

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG\(13\)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG(13)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

¹⁸ Comparative Urban Governance: Future of cities: working paper (2014).
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf

fonctionnement de l'autonomie locale des grandes métropoles »¹⁹. Comment garantir que les chaînes de responsabilité soient claires et que les processus décisionnels soient aisément compréhensibles ?

45. En premier lieu, le rôle des gouvernements centraux doit être d'encourager, et non d'imposer. Ils peuvent fixer des critères économiques et un cadre de responsabilisation pour une ville-région mais non déterminer sa configuration géographique ou ses structures politiques. Un double danger sera ainsi évité : celui que la gouvernance métropolitaine soit utilisée comme un instrument de recentralisation et de réaffirmation du contrôle du gouvernement national ; le risque d'un ressentiment de la population locale contre l'imposition de nouvelles structures politiques par l'Etat.

46. Deuxièmement, il doit s'agir d'une évolution organique décidée et convenue par les partenaires locaux. Ces derniers doivent travailler de concert et reconnaître les avantages qu'ils retireront eux-mêmes d'une collaboration entre municipalités. Eu égard à la force incontestable des identités urbaines historiques dans de nombreuses régions d'Europe et à la fierté qu'elles suscitent, la mise en place de nouvelles structures politiques est une tâche délicate. Selon les termes d'Eurocities « ... La confiance et le respect mutuel entre organismes participants (exigent) une véritable volonté politique de coopération, fondée sur la reconnaissance des intérêts communs... L'établissement de partenariats prend du temps... travailler à la création de relations de confiance durables entre les autorités au sein de la zone urbaine fonctionnelle. »²⁰

47. Troisièmement, les autorités métropolitaines doivent veiller à ce que la prise de décisions ne se dépolitise pas et, ainsi, échappe au contrôle public²¹. L'élection d'un maire au suffrage direct ou la tenue d'élections publiques pour les autorités métropolitaines contribue à renforcer la responsabilité démocratique des organes de décision métropolitains. Toutefois, la création de gouvernements ou d'autorités au niveau métropolitain se heurte souvent à l'opposition des municipalités existantes et de leurs conseillers élus, qui craignent des instances métropolitaines qu'elles leur retirent des compétences et leur imposent des actions et des politiques.

48. Dans tous les cas, les responsables politiques locaux peuvent jouer un rôle important dans la délimitation de la responsabilité métropolitaine. Afin de garantir la responsabilité et la légitimité démocratiques dans les territoires métropolitains, leurs organes de gouvernance doivent être composés de responsables élus, d'élus des collectivités locales concernées ou, pour le moins, ils doivent indiquer clairement comment les organes électifs constitués peuvent participer aux processus décisionnels. En précisant le rôle des élus ou en organisant des élections directes ou indirectes, les organes métropolitains peuvent veiller à ce qu'ils soient davantage responsables devant leurs citoyens.

49. Les médias peuvent aussi contribuer à ce que les acteurs métropolitains soient responsables vis-à-vis de la population et à identifier les personnes qui prennent les décisions, qu'il s'agisse d'élus ou non. Les médias accordent souvent une plus grande responsabilité aux élus qu'aux acteurs privés non élus, en partie du fait que le public attend des responsables publics élus qu'ils soient prêts à répondre aux questions des médias. Ceux-ci peuvent donc être une plate-forme utile pour renforcer la responsabilité démocratique lorsque les responsables métropolitains sont élus, au suffrage direct ou indirect.

50. La transparence est un autre moyen de garantir une responsabilité plus claire et des processus de décision inclusifs. Les organes métropolitains doivent travailler de manière publique et accessible et expliquer comment les décisions sont prises. La transparence des processus décisionnels permet aux citoyens de contrôler leurs autorités métropolitaines et de les amener, si nécessaire, à rendre compte de leurs actions et décisions. Il est important d'avoir accès à des informations valides et complètes sur l'action et l'efficacité de la région métropolitaine.

51. Dans les territoires métropolitains, la transparence peut être garantie en mettant en ligne des informations publiques et en utilisant les « données ouvertes ». Les organes métropolitains peuvent proposer un accès en ligne à ces informations et données, qui offrent de nouvelles possibilités de participation citoyenne. Les données ouvertes peuvent permettre aux citoyens de faire entendre leur voix dans la prise de décisions et l'adoption des politiques et, surtout, elles permettent d'amener les organes métropolitains à rendre compte de leur action.

19 Assemblée parlementaire : Résolution 1964 sur la bonne gouvernance des grandes métropoles, 2013 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20253&lang=FR>.

20 Eurocities: Metropolitan Areas in Action: Concluding Report. (2013.) pp 24-25.

<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/MAIA%20concluding%20report%20FINAL.pdf>

21 Buser, M. (2012), "Democratic Accountability and Metropolitan Governance: the Case of South Hampshire, UK", Urban Studies Journal, vol. 51, no. 11, pp. 2336-2353

52 Bien que les pouvoirs publics soient presque toujours au cœur du développement des régions métropolitaines, il est courant de voir des partenariats élargis se créer avec des chambres de commerce, des organisations professionnelles, des sociétés privées et des ONG. Celles-ci sont souvent associées au développement stratégique des entreprises, aux transports publics et autres services, comme le tourisme. Ces acteurs économiques sont fréquemment les plus ardents défenseurs de la coopération à l'échelle métropolitaine parce qu'ils peuvent d'emblée en constater les bénéfices au niveau des transports et de l'économie. Ils peuvent contribuer à surmonter les doutes et le scepticisme qui s'expriment souvent dans un premier temps au sein de la population générale. Il est cependant important que la voix d'acteurs économiques puissants ne se substitue pas à un engagement citoyen plus vaste. La participation d'un éventail plus large d'organisations communautaires et bénévoles au partenariat métropolitain global reste un enjeu pour la plupart des régions métropolitaines.

53. Il paraît probable que les tendances économiques sous-jacentes continueront de donner un poids supplémentaire aux conurbations européennes et que la création et le renforcement des régions métropolitaines seront par conséquent de plus en plus fréquents. Il n'existe aucun modèle commun de gouvernance métropolitaine, que ce soit entre les pays d'Europe ou même au sein de chaque pays. Il n'existe pas de modèle « taille unique ». Cependant, les principes de subsidiarité et de responsabilité politique restent aussi importants que jamais, et doivent être gardés à l'esprit et mis en pratique si l'on ne veut pas voir reculer la démocratie locale sous le prétexte que des formes de décision plus fortes et efficaces sont nécessaires. Dans ce domaine, les territoires métropolitains peuvent servir – et c'est souvent le cas – de banc d'essai pour des formes innovantes de participation citoyenne, impliquant de nouvelles formes de gouvernance de plus en plus souples. Les médias, y compris sociaux, contribuent de plus en plus à ce que ces nouvelles formes de gouvernance aient à rendre compte de leurs actions.²²

H. Faciliter la coopération européenne

54. La naissance de régions métropolitaines est un phénomène répandu qui conduit à se demander comment l'Union européenne et le Conseil de l'Europe doivent y réagir. La question de la cohésion territoriale a pris de l'importance avec le Traité de Lisbonne (2007) lequel l'a présentée – avec la cohésion sociale et économique – comme un objectif fondamental de l'UE. Il est évident que les métropoles en constituent un aspect. En réponse à ce nouvel objectif, la politique de cohésion de l'UE reconnaît de plus en plus l'importance d'un travail coordonné rendu possible par des configurations urbaines fonctionnelles qui transcendent les limites administratives. Certains éléments des nouveaux Fonds structurels et d'investissement européens visent à éviter les répercussions négatives de précédents instruments qui ont fait obstacle à la coopération par-delà les limites territoriales et administratives et les différents types de territoires. De nouveaux instruments tels que les Investissements territoriaux intégrés (ITI) visent à promouvoir des partenariats plus larges et ont le potentiel d'accélérer la collaboration métropolitaine. Il faut considérer ceci dans le contexte plus large de la réalisation des objectifs européens pour 2020. Les zones métropolitaines permettent de réaliser des économies d'échelle pour contribuer à une croissance intelligente, durable et inclusive de l'UE.

55. Comment le Conseil de l'Europe doit-il contribuer au renforcement de la coopération au niveau européen ? Metrex, le Réseau des régions et des zones métropolitaines d'Europe, fonctionne depuis près de 20 ans. Il est le principal défenseur de la création de régions métropolitaines européennes et l'organisme avec lequel le Conseil de l'Europe a pour habitude de collaborer en ce domaine. L'intérêt d'Eurocities – le principal réseau européen de grandes villes – pour cette question est plus récent, et l'OCDE est quant à elle de plus en plus convaincue de l'importance des métropoles dans ses programmes de défense de l'économie et de l'environnement. Le Conseil devra à l'avenir resserrer ses liens avec ces deux organismes.

I. Conclusions et recommandations

56. La création de territoires métropolitains est un phénomène émergent qui illustre des changements sociétaux à long terme. C'est pourquoi il faut encourager l'établissement de structures politiques appropriées qui reflètent cette évolution et permettent de la contrôler sur un plan politique ; il s'agit là en effet d'une sphère de gouvernance nouvelle et nécessaire.

57. Les transports, la planification stratégique et le développement économique constituent les fonctions essentielles d'une zone métropolitaine. Toutefois, diverses agglomérations urbaines

²² Hasler (2014), op. cit.

regroupent à l'échelle métropolitaine d'autres tâches comme l'assainissement, le traitement des ordures, le maintien de l'ordre, les loisirs, le tourisme et la culture.

58. Afin de s'acquitter de ces responsabilités, les zones métropolitaines ont besoin de ressources adéquates provenant des budgets de l'Etat. Au fur et à mesure de l'établissement de la gouvernance métropolitaine, la demande des zones métropolitaines souhaitant contrôler ces domaines afin de pouvoir générer leurs propres revenus ira en augmentant.

59. Le rôle des gouvernements centraux est d'encourager, et non d'imposer. Ils peuvent fixer des critères économiques et un cadre de responsabilisation pour une ville-région mais non déterminer sa configuration géographique ni ses structures politiques. Il doit s'agir d'une évolution organique décidée et convenue par les partenaires locaux.

60. Il est indispensable d'encourager l'établissement de relations amicales et équitables entre toutes les autorités locales de la région métropolitaine. La répartition du travail/des tâches entre elles, doit être précise, même si quelques chevauchements sont inévitables eu égard aux interdépendances créées par la vie urbaine moderne.

61. Cette tendance se manifeste un peu partout en Europe. Les instruments politiques et de financement de l'UE sont susceptibles de la stimuler. Il faut que les régions métropolitaines tirent profit au maximum de nouveaux instruments politiques tels que les investissements territoriaux intégrés afin d'encourager un renforcement de la collaboration.

62. Plusieurs organisations participent à des activités destinées à promouvoir le rôle des régions métropolitaines. Le Conseil de l'Europe se doit de développer son action en ce domaine, en coopération avec de tels organismes, comme Metrex, Eurocities et l'OCDE.

Bibliographie

R. Ahrend, C. Gamper et A. Schumann (2014), "The OCDE Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations", *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/04, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

R. Ahrend et A. Schumann (2014), "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview", *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/03, Éditions OCDE, Paris.
 DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en>

Lewis Dijkstra et Hugo Poelman. Cities in Europe: the new OCDE Definition. Regional Focus. Série de courtes études sur les thématiques régionales et d'indicateurs produite par la Direction générale pour les politiques régionales et urbaines series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy RF 01/2012

Eurocities: Metropolitan Areas in Action: Concluding Report. (2013.)
<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/MAIA%20concluding%20report%20FINAL.pdf>

C. Lefevre et M.Weir Building, Metropolitan Institutions pp. 624-641 in Oxford Handbook of Urban Politics de K. Mossberger, S. Clarke et P.John. (OUP 2012)

METREX Metropolitan Dimension. Position Statement. 2014. <http://www.eurometrex.org/Docs/METRO-D/METREX-Metropolitan-Dimension-Position-Statement.pdf>

OCDE. Redefining urban: a new way to measure metropolitan areas (2012)
www.oecd.org/gov/regional/measuringurban

Candan Oguz et Ipek Ozbek Sonmez (2014) Towards the New Regionalism Approach in the Metropolitan Governance of Turkey, *European Planning Studies*, 22:2, 383-399,
<http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.752441>

Discours prononcé par George Osborne, chancelier de l'Échiquier britannique, le 23 juin 2014
<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse>

Sabine Steppat. Erfolgsfaktoren einer Metropolregion: das Beispiel Hamburg.Papier für den Governance-Ausschuss. März-Sitzung des Kongresses der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE), Strasbourg, 2014.