



Strasbourg, le 20 novembre 2017

CDDG(2017)19
Point 4.3 de l'ordre du jour

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

SEMINAIRE SUR LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DANS LES ZONES METROPOLITAINES (Thessalonique, 17-18 octobre 2017)

RESULTATS

Pour information et action

Note du Secrétariat
établie par la
Direction générale de la démocratie
Service de la gouvernance démocratique

*This document is public. It will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document est public. Il ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

Introduction

La gouvernance démocratique des zones métropolitaines est l'un des points de mire du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG). Elle donne plein effet aux valeurs et aux normes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit et constitue une priorité car, dans les décennies à venir, un nombre croissant d'individus seront amenés à vivre dans ces régions.

Les zones métropolitaines sont des sites essentiels pour la croissance économique nationale et des lieux dans lesquels doivent être relevés les défis, notamment, du développement durable, de la bonne gouvernance et de la prestation de services.

À l'issue d'une étude menée dans les États membres et d'échanges sur les questions des structures de la gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines et de leur fonctionnement, ainsi que de leurs conséquences pour les décideurs politiques et la gouvernance, auxquels s'est livré le CDDG, ce dernier a organisé les 17 et 18 octobre 2017 un séminaire. À l'invitation de M. Panagiotis Skourletis, ministre grec de l'Intérieur, ce séminaire s'est tenu à Thessalonique dans le cadre du « Projet d'assistance technique du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et sur l'amélioration institutionnelle de la gouvernance locale en Grèce ».

Ce séminaire, qui a réuni les experts et les représentants des États membres du Conseil de l'Europe, des zones métropolitaines et des régions, du gouvernement grec, des autorités locales et régionales de Grèce et d'autres parties prenantes nationales et internationales, dont l'OCDE et le Réseau des régions et des zones métropolitaines d'Europe (METREX), a offert un aperçu complet des divers aspects de la gouvernance métropolitaine et de la conception concrète de la participation démocratique.

Résultats du séminaire et principales considérations

Le séminaire, qui a pris la forme de réunions d'un groupe d'États intéressés, a privilégié deux aspects interdépendants (voir le programme joint en annexe).

Les structures de gouvernance des zones métropolitaines, qui concernaient :

- les structures de gouvernance administratives existantes et la répartition des compétences comparées aux zones métropolitaines fonctionnelles ;
- la réforme des structures de gouvernance et la mise en œuvre de dispositifs innovants pour améliorer la gestion et la gouvernance.

La gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines, et notamment :

- les mécanismes et les structures visant à renforcer la participation des citoyens et la participation civile ;
- la mise en œuvre de politiques visant à renforcer l'inclusion et à améliorer l'intégration des communautés.

Le rapport de réunion abrégé joint en annexe présente les conclusions préliminaires du séminaire et des informations sur les éventuelles suites à donner, en tenant compte des résultats escomptés, définis par le CDDG. Ces éléments reposent sur les contributions établies pour la préparation du séminaire, ainsi que sur les exposés présentés lors du séminaire.

Bien que le phénomène des zones métropolitaines soit généralement assez récent, certaines formes de coopération métropolitaine existent depuis longtemps pour relever les défis du transport, de la compétitivité économique, de l'emploi et de la prestation des services.

Les principaux défis de la gouvernance des zones métropolitaines soulignent le besoin constant de coordination stratégique efficace pour améliorer le bien-être et le développement de façon durable non seulement de la zone urbaine et de son arrière-pays sur le plan économique et financier, mais également de sa population et des aspects sociaux, culturels et environnementaux qui lui sont associés sur le plan humain, ainsi que les approches particulières de la participation démocratique.

Les conclusions du séminaire indiquent que :

- les zones métropolitaines bien gouvernées, c'est-à-dire celles dont les structures de gouvernance sont les mieux adaptées à la spécificité d'une zone fonctionnelle donnée et dont la fragmentation reste faible, présentent d'importants avantages, bien que de fortes inégalités socio-économiques et financières puissent y exister ;
- il n'existe pas de modèle unique ni de cadre unique des structures de gouvernance métropolitaine et un même pays peut présenter plusieurs modèles différents ;
- la répartition des pouvoirs, des compétences et des attributions (y compris les ressources financières), ainsi que le degré d'autonomie entre les régions et les zones métropolitaines, doivent être clairement définis et effectifs ;
- la législation au niveau central peut prévoir des critères particuliers pour les zones métropolitaines, mais il est tout aussi indispensable que les collectivités locales et régionales contribuent fortement à la définition des exigences et des priorités et que des dispositifs soient mis en place pour permettre une solide collaboration ;
- les modèles de gouvernance les plus fréquents sont le modèle non-contraignant et le modèle mixte et coordonnent un ensemble limité d'attributions et de domaines de compétence (transports, aménagement du territoire et planification stratégique, développement économique, sûreté et sécurité, projets de grandes infrastructures, environnement). Dans certains cas, des modèles forts de gouvernance ont par la suite évolué ou peuvent être plus appropriés ;
- le consensus entre les parties prenantes, ainsi que la confiance et la participation des citoyens, sont indispensables, mais la participation devient plus difficile à mesure que la taille des zones métropolitaines augmente.

On peut également conclure que les zones métropolitaines sont des zones fonctionnelles, auxquelles il faut apporter une solution de gouvernance particulière et globale, dont l'absence peut avoir des répercussions démocratiques et économiques négatives.

Prochaines étapes et actions possibles :

Le séminaire a conduit les participants à faire savoir qu'ils souhaitaient poursuivre l'examen de certaines questions, comme :

- les dispositifs budgétaires visant à améliorer le financement des activités métropolitaines (structures de gouvernance exigeant des dispositifs différents où chaque type de dispositif peut comporter des instruments différents qui harmonisent les mesures d'incitation)
- la décentralisation par autodétermination
- la gestion régionale de l'innovation et de l'esprit d'entreprise
- l'orientation et l'assistance concrètes des États membres qui modifient leur législation, mettent en œuvre de nouvelles dispositions et politiques ou des solutions pratiques pour instituer des zones métropolitaines (approche graduelle ou progressive).

À l'heure actuelle, les experts du Conseil de l'Europe, M. Paul Hildreth (Royaume-Uni) et M. Ioannis Psycharis (Grèce), établissent un rapport de séminaire plus détaillé. Ils seront transmis au CDDG et à tous les participants du séminaire. Ils élaboreront également un rapport de conseil stratégique à l'intention des autorités grecques.

Le rapport de séminaire s'appliquera à présenter :

- les principaux problèmes et les enseignements à tirer ;
- des orientations et une assistance concrètes à l'intention des États membres sur les approches envisageables pour élaborer des solutions de gouvernance multiniveaux pour les zones métropolitaines, en identifiant les normes et les instruments du Conseil de l'Europe et les boîtes à outils adaptées du Centre d'expertise en vue par exemple de les aider à renforcer les capacités administratives et financières et la coopération intermunicipale ;
- des listes de contrôle et critères de référence fonctionnels pour la création et la gestion des structures de gouvernance appropriées.

Ce faisant, le rapport s'appliquera à donner concrètement effet à la Résolution 1964 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur « *La bonne gouvernance des grandes métropoles* » et à la Recommandation 392 (2016) du Congrès « Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains », en tenant compte des instruments et des recommandations du Conseil de l'Europe, comme la Recommandation Rec(2003)2 du Comité des Ministres sur les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et les douze Principes de bonne gouvernance.

Action requise

Le CDDG est invité à prendre note des informations communiquées, à autoriser le Secrétariat à entreprendre l'élaboration du rapport de séminaire et à décider des suites à donner aux mesures proposées par les États membres et les participants du séminaire. Le CDDG pourrait également souhaiter formuler d'autres mesures qu'il jugerait appropriées.

ANNEXE

La gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines :
(17-18 octobre 2017, Thessalonique).

Rapport de séminaire abrégé
établi par M. Paul Hildreth, expert du Conseil de l'Europe

Introduction

Le présent rapport informe le CDDG à propos du séminaire sur La gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines, qui s'est tenu les 17 et 18 octobre 2017 à Thessalonique, Grèce. Il présente les principaux défis à relever recensés lors du séminaire et définit les prochaines étapes de la réalisation de ce programme de travail. Le séminaire a contribué aux travaux du CDDG sur les principes de la gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines en Europe, en donnant un aperçu des différents modèles de gouvernance des zones métropolitaines en Europe tirés de l'expérience des États membres du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Ce séminaire s'inscrit dans le cadre des conseils stratégiques dispensés par le Centre d'Expertise du ministère grec de l'Intérieur, dans le cadre du « Projet d'assistance technique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur l'amélioration institutionnelle de la gouvernance locale en Grèce ».

L'ordre du jour (annexe 1) portait sur deux aspects interdépendants de la gouvernance métropolitaine : premièrement, les structures de gouvernance des zones métropolitaines ; deuxièmement, la démocratie participative dans les zones métropolitaines. Après une introduction présentée par de hauts responsables de la Grèce, de l'UE et du Conseil de l'Europe, le séminaire s'est déroulé autour de cinq sessions générales alimentées par un document d'orientation (annexe 2). Celui-ci a pris en compte les réponses données à un questionnaire par les participants et par des zones métropolitaines dont les représentants n'ont pu assister au séminaire. La teneur des réponses au questionnaire a été synthétisée dans les brèves études de cas qui figurent à l'annexe 2.

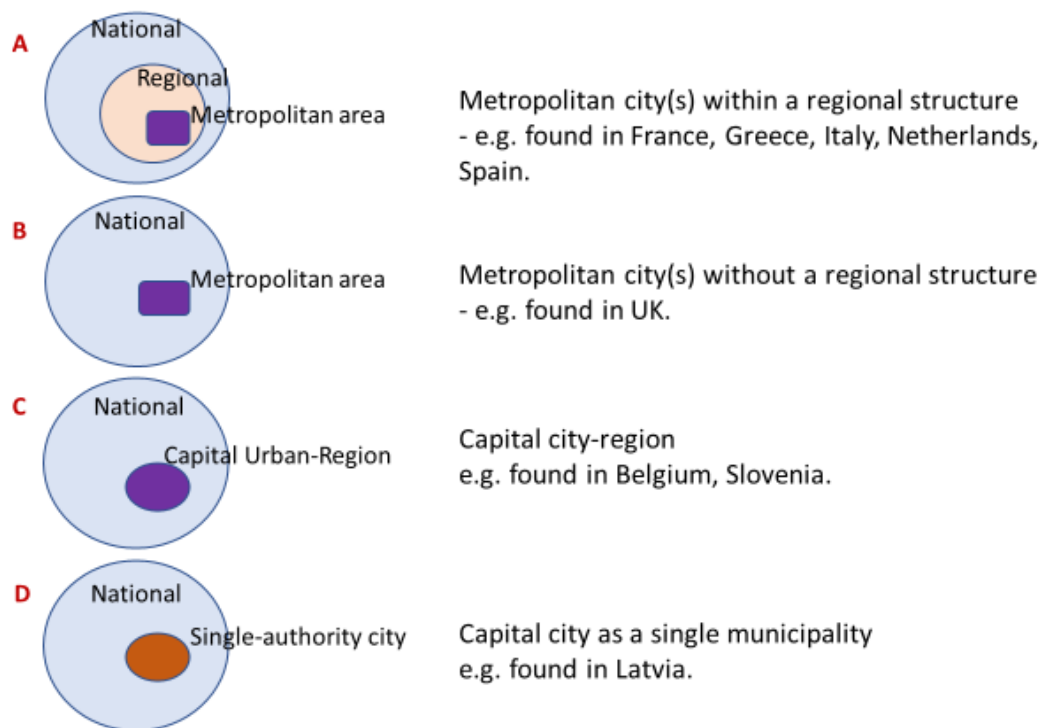
Aperçu général

Les éléments présentés indiquent que les grandes agglomérations urbaines sont plus productives et que la productivité d'un pays peut se définir, dans une large mesure, par la productivité de ses agglomérations urbaines. De plus, la fragmentation des zones métropolitaines (mesurée par le nombre de communes qui composent une zone métropolitaine) peut entraver la croissance économique et la productivité et s'accompagne d'une ségrégation géographique des revenus des résidents. La fragmentation de la gouvernance des grandes zones urbaines est un élément déterminant de la gouvernance métropolitaine, car les villes s'affranchissent de leurs frontières administratives anciennes à mesure qu'elles croissent. Mais l'aspect économique n'est pas le seul. Il s'agit également de relever de manière coordonnée tout un ensemble de défis, qui englobent l'aménagement du territoire et le plan d'occupation des sols, les transports et les autres projets d'infrastructures, la qualité de vie et le changement climatique. On peut y ajouter la sécurité sociale et la protection sociale, la politique sociale et la crise des réfugiés, ainsi que les catastrophes naturelles et technologiques.

Les 10 résumés des études de cas présentés en annexe 2 reflètent les différents modèles de gouvernance des zones et villes métropolitaines des États membres, comme l'illustre la figure 1 :

- a) la zone métropolitaine inscrite dans une structure régionale – par exemple Amsterdam, l'Attique, Messine, Rotterdam et La Haye, Stuttgart, Thessalonique, Saragosse (région métropolitaine potentielle).
- b) la zone métropolitaine dépourvue de structures régionales (les études de cas n'en fournissent aucun exemple, mais on en trouve notamment au Royaume-Uni).
- c) la ville capitale-région – par exemple la Région Bruxelles-Capitale (Belgique), la Région urbaine de Ljubljana.
- d) la ville capitale conçue comme une commune unique – par exemple Riga.

Figure 1 – Quatre structures nationales de gouvernance des zones métropolitaines



Au sein de ces structures, le nombre de communes qui relèvent d'une seule et même zone métropolitaine varie considérablement, depuis le cas de Riga, dont l'autorité s'étend sur une seule ville, jusqu'à Stuttgart, qui regroupe 179 communes. Dans la quasi-totalité des cas, les structures de zones métropolitaines ont été définies par le droit national. L'Allemagne, où la gouvernance métropolitaine relève exclusivement de la compétence des États fédérés (compétence régionale), fait figure d'exception. La population de ces zones métropolitaines varie de 0,5 million pour Ljubljana à 2,5 millions pour Amsterdam et 3,8 millions pour l'Attique, pour les villes capitales, et de 0,6 million pour Messine à 2,3 millions pour Rotterdam et La Haye, pour les autres zones métropolitaines. Ces différences de population témoignent du fait que les systèmes urbains (c'est-à-dire les différences de taille des villes) fonctionnent davantage au niveau national qu'au niveau européen. Plusieurs études de cas démontrent que l'histoire de la collaboration municipale remonte à de nombreuses années, même si la tendance à une gouvernance métropolitaine fondée sur des dispositifs formels est relativement récente. La plupart des dispositifs formels ont été créés depuis 2005, voire plus récemment encore. Comme le montre l'étude de l'OCDE¹, les fonctions métropolitaines les plus fréquentes sont l'aménagement du territoire, le développement économique et les transports. Les structures urbaines prennent des formes variées : les structures polycentriques sont les plus fréquentes, suivies par les structures monocentriques et les structures multipolaires. Pour reprendre le cadre de l'OCDE (voir l'annexe 2), les différents modèles de gouvernance analysés peuvent se résumer comme suit² :

- a) modèle non contraignant : dispositif informel permettant de collaborer sur la base d'accords locaux entre les communes participantes (et autres partenaires locaux), comme Amsterdam.
- b) modèle mixte : autorité/organisme ou comité intermunicipal établi pour gérer la coopération et la prise de décision intercommunales en assumant une ou plusieurs compétences, par exemple dans le transport ou l'aménagement du territoire, comme à Stuttgart (avec des éléments du modèle fort), Rotterdam et La Haye, Ljubljana.
- c) modèle fort : autorité supra-communale mise en place sous forme d'un niveau de compétence supplémentaire, au-dessus des communes existantes, et pouvant être élue au suffrage direct ou indirect (maire et/ou organe politique), comme dans la Région Bruxelles-Capitale ou à Messine (avec un maire qui peut être élu au suffrage direct).

À partir de cet aperçu général, le reste du séminaire a examiné trois questions essentielles, analysées au travers d'études de cas nationales et métropolitaines :

1. Quel est le contexte et quelles sont les raisons de la création des dispositifs de gouvernance métropolitaine ?
2. Quels sont les éléments qui ont bien fonctionné et quelles sont les difficultés qu'il a fallu surmonter sur le plan des structures de gouvernance des zones métropolitaines et de la démocratie participative dans les zones métropolitaines ?
3. De manière générale, quelles sont les principaux problèmes d'orientation à aborder par le Conseil de l'Europe ?

¹ OCDE, 2015. *La gouvernance des villes*. Paris : Éditions OCDE. Disponible sur :

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Governing-the-City-Policy-Highlights-FR.pdf>

² Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2016), *Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains*, Commission de la gouvernance, CG31(2016)17, 21 octobre 2016.

Séminaire sur la gouvernance démocratique dans les zones métropolitaines
[CDDG(2017)19]

Les principaux défis de la gouvernance des zones métropolitaines

Le séminaire a été l'occasion d'examiner les pratiques de la gouvernance métropolitaine dans les États membres, les zones métropolitaines et les villes capitales à travers une série d'exposés d'études de cas. Celles-ci ont étudié à la fois les structures de gouvernance appropriées et les processus de démocratie participative. Les paragraphes suivants traitent des principaux défis que le CDDG devra prendre en compte en raison de leur pertinence pour faire avancer ce projet ; ils ont été établis à partir des échanges survenus au cours du séminaire, ainsi que des contributions faites avant celui-ci par les participants et les personnes qui n'ont pu y assister.

Premièrement, l'existence d'une gouvernance métropolitaine qui vise à la fois à réaliser le potentiel économique, social et environnemental des zones métropolitaines, tout en étant profitable aux citoyens, et à surmonter les éventuels effets négatifs de la fragmentation de l'administration dans la zone métropolitaine est bien établie et attestée par des éléments solides. En ce siècle urbain³, le rôle joué par les zones métropolitaines dans la gouvernance nationale, régionale et locale revêt une importance plus grande encore pour l'organisation des territoires infranationaux. Il est probable qu'avec le temps de plus en plus de pays adopteront des dispositifs particuliers pour la gouvernance de leurs zones métropolitaines.

Deuxièmement, et il s'agit d'un élément essentiel, il n'existe aucune solution unique ni aucun modèle unique de gouvernance métropolitaine. Chaque étude de cas et exemple présenté à l'annexe 2 révèle ces différences, qui sont autant de reflets d'une situation politique, géographique, culturelle, historique, économique et sociale propre. Même lorsque un pays dispose d'un cadre stratégique national pour les zones métropolitaines, comme c'est le cas en France, en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni, le contexte local façonne à des degrés divers la forme que prend la gouvernance métropolitaine au sein d'un pays.

Troisièmement, la création de structures satisfaisantes de gouvernance métropolitaine exige beaucoup de temps et doit partir de la base. Bon nombre des dispositifs formels de gouvernance présentés au cours du séminaire et qui figurent à l'annexe 2 datent de 2005 ou sont plus récents encore. Cela témoigne d'une tendance croissante à la gouvernance métropolitaine en Europe. Mais, bien souvent, les premiers jalons de la coopération ont été posés bien plus tôt, parfois dans les années 1950 et, dans le cas de Bruxelles, dès la fin du XIXe siècle. Cela montre qu'il convient de privilégier l'élaboration de solides dispositifs de collaboration qui transcendent les frontières géographiques, administratives et organisationnelles.

Quatrièmement, la gouvernance métropolitaine consiste à agir de manière appropriée à ce niveau géographique précis. Elle peut combiner zones urbaines et zones rurales, mais doit traduire l'économie fonctionnelle des habitants et leurs mouvements – pour aller au travail, à leur domicile, dans des établissements d'enseignement, dans des commerces et dans des lieux de culture – en gouvernance de l'espace géographique. L'accent doit donc être mis sur les fonctions stratégiques qui exigent une coordination dans l'ensemble de cet espace. Les fonctions les plus fréquemment constatées en matière de gouvernance métropolitaine sont par conséquent l'aménagement du territoire et la planification stratégique, le développement économique, les transports, le développement durable et la culture.

³ OCDE, 2015. *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences* (en anglais). Paris : Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

Cinquièmement, la gouvernance métropolitaine suppose de surmonter la difficulté que présente l'élaboration de mécanismes efficaces de démocratie participative. Riga et Reykjavik en offrent deux exemples innovants. Bien qu'il ne s'agisse pas de grandes villes au regard des critères européens, ces deux exemples de bonnes pratiques permettent de tirer de précieux enseignements. La confiance des citoyens dans leurs structures de gouvernance et leurs dirigeants revêt une importance cruciale, mais elle est difficile à obtenir. De fait, il est probable que le degré de participation des citoyens sera inversement proportionnel à la taille de la zone métropolitaine. Il importe donc de veiller à ce que l'établissement de la confiance et de la participation soit considéré comme l'un des objectifs de la gouvernance métropolitaine. À ce propos, les 12 Principes de bonne gouvernance et les Lignes directrices sur la participation civile aux décisions politiques du Conseil de l'Europe ont un rôle à jouer pour surmonter les difficultés de la volonté de transcender les frontières matérielles, sectorielles et organisationnelles.

Sixièmement, relever le défi d'une répartition clairement définie et acceptée des compétences entre les régions et les zones métropolitaines est une tâche difficile, comme le montre l'exemple de la Grèce. Les zones métropolitaines font partie d'une structure à plusieurs niveaux de la gouvernance. Dans les petits pays européens, la région et la ville capitale peuvent être réunies dans une région urbaine ville capitale ; il peut également arriver que la ville capitale soit la seule zone métropolitaine du pays. Dans les pays d'Europe plus importants, les zones métropolitaines peuvent s'inscrire dans le cadre d'une structure de gouvernance à plusieurs niveaux, qui comporte le gouvernement national, les régions, les zones métropolitaines et les communes. En outre, comme le montre l'exemple de l'Allemagne, les zones métropolitaines ne correspondent pas toujours aux frontières régionales historiques. Ainsi, la zone métropolitaine de Hambourg s'étend sur quatre États fédérés. Il arrive également que les modèles de la région et de la zone métropolitaine ne transparaissent pas pleinement. Le Royaume-Uni élabore en ce moment des zones métropolitaines dépourvues de régions et, en Espagne, l'évolution de la gouvernance métropolitaine en est encore à ses débuts.

Septièmement, les zones métropolitaines ne sont pas de simples points sur une carte ou de simples espaces matériels. Elles sont avant tout des constructions sociales de personnes qui vivent à proximité les uns des autres, dans des conditions matérielles, des catégories sociales et un état du marché différents. Comme l'illustrent les cartes présentées par le professeur Ioannis Psycharis, en Attique et à Thessalonique les inégalités sociales et de revenus sont parfois une caractéristique de la ville métropolitaine et génèrent d'importants problèmes de gestion des zones métropolitaines.

Prochaines étapes

Un rapport de séminaire détaillé sur les stratégies présentées et les principaux problèmes recensés évoqués par les participants est en cours d'élaboration et sera mis à la disposition de l'ensemble des États membres. L'analyse s'appuiera également sur la méthode de comparaison transversale utilisée dans le questionnaire pour la présentation des études de cas des zones métropolitaines et recensera les bonnes pratiques et les enseignements à tirer.

Le rapport s'appliquera également à préciser les principaux éléments et approches retenus par les États membres pour élaborer les structures et les politiques de gouvernance à plusieurs niveaux des zones métropolitaines, ainsi que les lignes directrices qui visent au développement cohérent de leur arrière-pays.

Enfin, le rapport définira les éventuels sujets identifiés par les participants, qu'il pourrait être utile d'examiner de manière plus approfondie, comme les dispositifs budgétaires et les mesures d'incitation, la décentralisation et le transfert de compétences.

Annexe 1

PROGRAMME

Lundi, 16 octobre 2017 – Arrivée

// *Porto Palace Hotel*
 Adresse: 65, 26th Octovriou Avenue, 54628, Thessalonique
 Tél. +30 2310504504 & 2310504500, courriel: info@portopalace.gr

Mardi, 17 octobre 2017

09h30 – 10h00 Inscription
 10h00 – 11h00 Séance d'ouverture
 11h00 – 11h30 Pause-café
 11h30 – 13h00 Session 1 : Gouvernance métropolitaine et dernières tendances
 Aperçu du séminaire. Présentation de recherches contemporaines et connaissances sur l'adoption de cadres de gouvernance dans des zones métropolitaines dans l'OCDE et des pays européens.
 13h00 – 14h30 *Déjeuner*
 14h30 – 17h30 Session 2 : Pratiques de gouvernance métropolitaine dans les Etats membres
 Partage de considérations des Etats nationaux concernant les diverses possibilités d'organisation des structures de gouvernance métropolitaines dans leur pays.

Mercredi, 18 octobre 2017

09h00 – 12h30 Session 3 : Pratiques dans les villes métropolitaines et capitales
 Illustrations du comment et pourquoi des différents modèles d'organisation de gouvernance métropolitaine adoptés dans les zones métropolitaines et villes capitales.
 12h30 – 14h00 *Déjeuner*
 14h00 – 16h00 Session 4 : Démocratie participative dans les villes métropolitaines
 Revue des études de cas sur la manière dont des zones métropolitaines et des villes capitales ont abordé la participation ascendante à la gouvernance de leurs citoyens.
 16h00 – 17h00 Séance de clôture : Conclusions et enseignements tirés
 Analyse des enseignements tirés des différentes contributions.
 Recensement des leçons à tirer des bonnes pratiques et des principes à incorporer dans les recommandations pour action.

// *Départ*

Mardi, 17 octobre 2017

10h00 – 11h00 *Séance d'ouverture : Accueil et introduction*

M. Nikos Fotiou, Maire adjoint des réformes administratives et de la société civile, Municipalité de Thessalonique

M. Demosthenis Papastamopoulos, Chef du Cabinet, Ministère de l'Intérieur de la Grèce

M. Daniele Dotto, Chef d'unité – Gouvernance et administration publique, service d'appui à la réforme structurelle (SRSS), Commission européenne

M. Daniel Popescu, Chef du Service de la gouvernance démocratique, Conseil de l'Europe

M. Apostolos Tzitzikostas, Gouverneur de la région de Macédoine-Centrale & Chef de la délégation du Comité des régions pour la Grèce

M. Georgios Patoulis, Président de l'Union centrale des municipalités de Grèce (KEDE) et de l'Institut de l'administration locale (ITA)

11h00 – 11h30 *Pause-café*

11h30 – 13h00 *Session 1 : Gouvernance métropolitaine et dernières tendances*

M. Diogo Machado, Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local et le tourisme, Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

M. Thomas Kiwitt, Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe (METREX)

Mr Dimitrios Kalogeropoulos, Président de l'Agence pour le développement local et les collectivités locales de la Grèce (EETAA) et Membre du Comité Européen des Régions (CdR)

M. Ioannis Psycharis, expert, Conseil de l'Europe, Grèce

M. Paul Hildreth, expert, Conseil de l'Europe, Royaume-Uni

13h00 – 14h30 *Déjeuner*

14h30 – 17h30

Session 2 : Pratiques de gouvernance métropolitaine dans les Etats membres

Modérateur : M. Daniel Popescu, Chef du Service de la gouvernance démocratique, Conseil de l'Europe

M. Jurij Mezek, Conseiller principal, Bureau de l'autonomie locale, Ministère de l'administration publique, Slovénie

Dr. Mark Ewbank, Conseiller politique senior, Service des réformes de la gouvernance et de la démocratie, Service des collectivités et du gouvernement local, Royaume-Uni

Mme Christine Troupel, Adjointe au chef du Bureau des structures territoriales, Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, France

M. Diarmuid O'Leary, Administrateur principal, Département du logement, de la planification et du gouvernement local, Irlande

Mme Paraskevi Patoulidou, Gouverneur adjoint de la région de Macédoine-Centrale, Unité métropolitaine de Thessalonique, Grèce

Veillez noter que café et thé seront mis à disposition pendant les sessions.

Mercredi, 18 octobre 2017

9h30 – 12h30 *Session 3 : Pratiques dans les villes métropolitaines et capitales*

Modérateur : M. Diogo Machado, Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local et le tourisme (OCDE)

Mme Tanja Blätter, Conseil des régions métropolitaines allemandes, Allemagne

M. Olivier Filot, Premier Attaché, Bruxelles Pouvoirs Locaux, Service public régional de Bruxelles, Belgique

M. Miguel Angel Abadia Iguacen, Coordinateur général, Département de l'urbanisme et du développement durable du Conseil de la ville de Saragossa, Espagne

Mme Fatma Fridenberg, Directrice adjointe du Service juridique, Conseil de la ville de Riga, Lettonie

M. Giuseppe De Biasi, Chef du cabinet, Ville métropolitaine de Bologna, Italie

M. Lazaros Kyrizoglou, Chef de l'association régionale des Municipalités (PED) de Macédoine-Centrale, Grèce

12h30 – 14h00 *Déjeuner*

14h00 – 16h00 *Session 4 : Démocratie participative dans les villes métropolitaines*

Modérateur : M. Paul Hildreth, expert du Conseil de l'Europe, Royaume-Uni

M. Juris Radzevics, Directeur exécutif, Ville de Riga, Lettonie

M. Halldór Auðar Svansson, membre du Conseil de la ville de Reykjavik, Président du Comité sur l'administration et la démocratie, Islande

Dr. Kyriakos Papanikolaou, Avocat, Région d'Attica, Grèce

M. Daniel Popescu, Chef du Service de la gouvernance démocratique, Conseil de l'Europe

16h00 – 17h00

Séance de clôture : Conclusions et enseignements tirés

- M. Paul Hildreth, expert, Conseil de l'Europe, Royaume-Uni
- M. Ioannis Psycharis, expert, Conseil de l'Europe, Grèce
- M. Demosthenis Papastamopoulos, Chef de Cabinet, Ministère de l'Intérieur
- M. Georgios Patoulis, Président de KEDE et ITA
- M. Apostolos Tzitzikostas, Gouverneur de la région de Macédoine-Centrale & Chef de la délégation du Comité des régions, Grèce
- M. Daniel Popescu, Chef du Service de la gouvernance démocratique, Conseil de l'Europe

Veillez noter que café et thé seront mis à disposition pendant les sessions.

SEMINAIRE SUR LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DANS
LES ZONES METROPOLITAINES
17-18 octobre 2017, Thessalonique

Raison d'être du séminaire

Ce séminaire est organisé dans la cadre du « Projet d'assistance technique de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur l'amélioration institutionnelle de la gouvernance locale en Grèce » et résulte du souhait exprimé par le ministre de l'Intérieur grec, Panagiotis Skourletis (en mai 2017), d'accueillir à Thessalonique la Conférence sur la gouvernance des zones métropolitaines du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) du Conseil de l'Europe.

La gouvernance démocratique des zones métropolitaines donne plein effet aux valeurs et aux normes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit et constitue une priorité car, dans les décennies à venir, un nombre croissant d'individus seront amenés à vivre dans ces régions.

« Une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et, partant, la création de communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir »⁴.

Le but de ce séminaire est de fournir au ministère de l'Intérieur et aux délégations du CDDG qui y participent une vue d'ensemble détaillée de la gouvernance des zones métropolitaines, en mettant à profit l'expérience et les bonnes pratiques d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Pour ce faire seront rassemblés à cette occasion des représentants des États membres et des zones métropolitaines, ainsi que des experts, les parties prenantes grecques concernées et des organisations internationales (notamment l'OCDE et METREX).

Les zones métropolitaines peuvent être considérées comme l'un des points clés de la prochaine révision de la législation sur les structures administratives en Grèce. L'évaluation des systèmes de gouvernance métropolitains d'Athènes et de Thessalonique, ainsi que l'examen des pratiques d'autres pays, pourraient constituer un travail préalable important en vue d'enrichir l'orientation et le contexte de ces réformes.

Enfin, le partage des expériences en ce domaine permettra d'identifier des lignes d'action appropriées en compilant les bonnes pratiques sous la forme de lignes directrices ou d'une « boîte à outils » à l'intention des autorités intéressées des États membres.

⁴ Troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, Varsovie, 2015.

La gouvernance des zones métropolitaines

Une zone métropolitaine est définie comme une zone urbaine fonctionnelle comprenant en général au moins 500.000 habitants. Une zone urbaine fonctionnelle est elle-même définie comme une agglomération urbaine composée d'un noyau urbain bâti en continu et d'une aire environnante dont les limites sont déterminées par la part des habitants qui font la navette avec le noyau urbain^{5 6}.

À l'intérieur d'une zone métropolitaine, nombre de problèmes doivent être résolus à des niveaux spatiaux différents :

- répondre aux besoins de services des individus et des communautés dans les quartiers (services personnels et opérationnels), notamment dans le domaine de l'aide sociale, de l'éducation et du traitement des déchets ;
- coordonner le développement stratégique de l'ensemble de la région métropolitaine (urbanisme, transports, investissements infrastructurels, gestion des déchets, développement économique durable) ; et
- soutenir les objectifs des politiques nationales et régionales visant à promouvoir le développement économique et durable.

Pour y parvenir effectivement, il est nécessaire :

- de « travailler par-dessus les frontières administratives » pour assurer la collaboration entre municipalités voisines et avec l'État et les institutions régionales ;
- de « travailler entre secteurs » pour une collaboration efficace entre le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif ; et
- de « travailler entre communautés » pour une collaboration inclusive avec les communautés, les quartiers et les parties prenantes qui, collectivement, constituent la région métropolitaine.

Cependant, il a été suggéré qu'un organe de gouvernance d'une zone métropolitaine doit remplir quatre conditions pour être considéré comme tel⁷ :

- il doit couvrir le noyau urbain central et une grande partie du reste de la région métropolitaine ;
- le gouvernement national et les autorités gouvernementales infranationales doivent jouer un rôle important dans l'organisation de la gouvernance de la région métropolitaine ou son organisation doit relever statutairement de la gouvernance infranationale ;
- l'entité doit avoir pour mission première la gouvernance de l'ensemble de la région métropolitaine, par exemple en matière d'aménagement stratégique du territoire et de transports ; et
- son mandat doit lui permettre de travailler sur plus d'un domaine de la gouvernance de la région métropolitaine.

⁵ Ahrend R., Gamper C. et Schuman A. (2014), *The OECD metropolitan governance survey. A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations*, Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional 2014/04, Éditions de l'OCDE, Paris, disponible à : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

⁶ La méthodologie est décrite dans OCDE (2012), *Redefining urban. A new way to measure metropolitan areas*, Éditions de l'OCDE, disponible à : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

⁷ Ahrend et al. (2014), *op. cit.*

Dans ce contexte, l'enjeu clé de la gouvernance des zones métropolitaines est d'assurer une coordination stratégique efficace afin d'améliorer le bien-être et de promouvoir le développement durable de la ville et sa région⁸. Ces fonctions sont cruciales pour les citoyens, les entreprises et d'autres parties prenantes d'une région métropolitaine mais elles ont aussi des implications plus étendues. La croissance des zones métropolitaines est, depuis plusieurs décennies, un aspect frappant de l'urbanisation, dont les modalités varient entre l'Europe centrale/orientale et l'Europe occidentale⁹. Les zones métropolitaines étant de plus en plus reconnues par les États nationaux et les gouvernements régionaux européens comme des sites essentiels pour la croissance économique nationale, le développement durable, la bonne gouvernance et la fourniture des services, les structures de gouvernance métropolitaine se développent, parfois dans le cadre d'un gouvernement régional.

Programme du séminaire

Le séminaire s'appuiera sur le travail concernant les principes de la gouvernance démocratique des régions métropolitaines en Europe engagé en 2015 par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG). Il prendra également en compte :

- les recommandations de l'Assemblée parlementaire [Recommandation 1964 (2013)] et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe [Recommandation 392 (2016) « Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains »].

Tout en avançant le travail du CDDG, ce séminaire européen examinera et partagera des expériences et des connaissances sur la bonne gouvernance des régions métropolitaines :

- en permettant aux États membres et aux régions métropolitaines qui cherchent à développer de nouveaux mécanismes de gouvernance d'apprendre au moyen d'échanges avec des régions métropolitaines plus expérimentées (et leurs États) ;
- en présentant des exemples de bonnes pratiques – tant au sujet des structures formelles et des processus informels de gouvernance métropolitaine – compatibles avec les Douze Principes de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe ;
- en fournissant des recommandations sur les bonnes pratiques et des orientations pratiques à l'intention des États membres engagés dans un processus de révision de leurs directives pratiques ou de mise en œuvre de nouvelles règles de gouvernance des régions métropolitaines.

Le séminaire abordera deux aspects interdépendants de la gouvernance métropolitaine, ainsi que des méthodes utiles pour identifier les structures de gouvernance les mieux adaptées à différentes zones urbaines.

⁸ OCDE (2015), *Governing the city*, Éditions de l'OCDE, Paris, disponible à : <http://www.oecd.org/publications/governing-the-city-9789264226500-en.htm>

⁹ Dijkstra L., Garcilazo E. et McCann P. (2013), « The economic performance of European cities and city regions: myths and realities », *European Planning Studies*, 21(3), pp. 334-354.

Ces aspects sont :

- les structures de gouvernance des zones métropolitaines : pour examiner différentes approches de l'enjeu de la gouvernance métropolitaine qui est d'assurer une coordination stratégique efficace entre organes municipaux en vue d'améliorer le bien-être et le développement de la ville, plusieurs exemples nationaux et métropolitains serviront à comparer les structures de gouvernance à plusieurs niveaux et les modes de répartition des compétences entre régions métropolitaines dans différents types de situations. Ces exemples incluront les structures de gouvernance mises en place dans des villes capitales. Plusieurs études de cas portant sur des régions métropolitaines ont été commanditées et aborderont une série de thèmes communs sur la gouvernance métropolitaine afin de permettre de multiples comparaisons.
- la démocratie participative dans les zones métropolitaines : seront examinés des exemples d'approches de la gouvernance métropolitaine adoptées pour inciter les habitants et autres acteurs concernés à se mobiliser et/ou encourager leur participation aux processus de consultation/de prise de décisions, ainsi que des exemples de politiques de mise en œuvre visant à favoriser l'inclusion et à renforcer l'intégration des communautés. Car « il est communément admis, et inscrit dans les normes européennes, qu'une bonne gouvernance urbaine doit s'appuyer sur des mécanismes solides de participation citoyenne. À cet égard, les grandes métropoles sont les "phares" de la démocratie locale : les approches innovantes et les défis y sont plus visibles qu'ailleurs, notamment en raison de la complexité particulière des problèmes urbains et sociaux auxquels elles sont confrontées »¹⁰.

Structures de gouvernance des zones métropolitaines

En 2014, l'OCDE a publié un rapport sur une enquête menée dans 263 zones métropolitaines d'au moins 500 000 habitants (la moyenne étant inférieure à 2 millions et la médiane légèrement supérieure à 1 million) réparties dans 21 pays¹¹. Ce rapport indique que plus des deux tiers des zones métropolitaines de l'OCDE ont créé un organe pour coordonner les compétences des municipalités qui constituent la zone métropolitaine. Parmi ces régions, il existe quatre grandes catégories de gouvernance métropolitaine et, en pratique, plus une région métropolitaine est étendue, plus il y a de chances qu'elle se soit dotée d'une structure de type plus formel. Les quatre catégories sont décrites par l'OCDE comme suit¹² :

¹⁰ Assemblée parlementaire (2013), *La bonne gouvernance des grandes métropoles*, Rapport à la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, 4 novembre 2013, Doc. 13350:1.

¹¹ Ahrend *et al.* (2014), *op. cit.*

¹² OCDE (2015), *op. cit.*

- a) Coordination informelle/auto-coordination : les dispositifs de collaboration informels sont établis uniquement pour permettre les consultations et le partage d'information entre les municipalités d'une zone métropolitaine. Ils ne s'accompagnent pas en général de moyens exécutifs et ne permettent pas les relations directes avec les citoyens ou d'autres niveaux de gouvernement. Ils ne sont donc pas le plus souvent impliqués dans la fourniture directe des services. D'un point de vue légal, ils reposent uniquement sur des accords locaux entre les municipalités participantes et d'autres partenaires locaux. Ils sont par conséquent assez simples à mettre sur pied et à dissoudre. Ce type de dispositif, le plus fréquent, est apparu dans 52 % des cas.
- b) Autorités intercommunales : ces autorités sont créées pour assurer la coordination dans un seul domaine (par exemple, l'urbanisme ou les transports) ou en vue d'une coordination plus étendue dans l'ensemble de la zone métropolitaine. Leurs domaines de compétences sont le plus souvent : le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion des déchets ou les transports. Elles ont généralement une base formelle établie par le gouvernement central, éventuellement au moyen d'un texte de loi. Les responsabilités et les coûts sont répartis entre les communes participantes au moyen d'accords institutionnels. Ce type de dispositif peut impliquer d'autres niveaux de gouvernement et des organisations sectorielles (par exemple, des organisations représentant les entreprises). Un organe conjoint gère la coopération et assure le partage des décisions et des attributions. La responsabilité incombe aux autorités membres. Ce type de dispositif a été observé dans 24 % des cas.
- c) Autorités supra-communales : ces autorités existent là où a été mis en place un niveau d'administration supplémentaire au-dessus des communes d'une zone métropolitaine, en accordant à l'organe métropolitain des pouvoirs et des responsabilités bien définis, généralement à caractère stratégique (concernant, par exemple, la planification stratégique, les transports, le développement économique et la gestion des déchets). Elles comprennent parfois un maire et une assemblée élus au suffrage direct, ou une instance métropolitaine non élue. Elles sont créées par un texte de loi du gouvernement central. La collaboration est renforcée grâce à la définition légale des fonctions et attributions des autorités d'échelon inférieur et supérieur. Ce type de dispositif était présent dans 16 % des cas.
- d) « Villes métropolitaines » à statut spécial : une ville d'une région métropolitaine bénéficie d'un « statut spécial », attribué par le gouvernement, qui la place à un niveau supérieur par rapport aux autres communes de la zone métropolitaine. Ce type de dispositif a été observé dans 8 % des cas. Cependant, il n'en existe aucun exemple en Europe.

Exemples de gouvernance métropolitaine

Le séminaire regroupera des représentants des États membres et des zones métropolitaines de toute l'Europe et illustrera la diversité des approches en matière de gouvernance métropolitaine, qui reflète les caractéristiques géographiques, historiques et civiques propres à différentes zones métropolitaines et à leurs contextes nationaux. Seront examinés à la fois des exemples de cadres formels de gouvernement et des exemples de mécanismes de démocratie participative.

Des intervenants de l'OCDE et de METREX fourniront une vue d'ensemble des cadres et approches de gouvernance métropolitaine en Europe. Le séminaire inclura des exposés sur les dispositifs de gouvernance métropolitaine existant en Grèce, en Irlande, en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. La discussion sur les villes capitales et métropolitaines portera notamment sur Athènes et Thessalonique (Grèce), Bruxelles (Belgique), Riga (Lettonie), Reykjavik (Islande), Stuttgart (Allemagne) et Saragosse (Espagne).

Des représentants des États nationaux ou des zones métropolitaines ont fourni des informations sur les zones métropolitaines en répondant à une série de questions générales. Ces questions portaient sur le dispositif de gouvernance, en reprenant le cadre de l'OCDE présenté plus haut.

Les différents modèles de gouvernance peuvent être décrits succinctement comme suit¹³ :

- a) modèle non contraignant : dispositif informel permettant de collaborer sur la base d'accords locaux entre les communes participantes (et autres partenaires locaux) ;
- b) modèle mixte : autorité/organisme ou comité intercommunal établi pour gérer la coopération et la prise de décision intercommunale en assumant une ou plusieurs responsabilités, par exemple dans le transport ou l'urbanisme ;
- c) modèle fort : autorité supra-communale mise en place en tant que niveau d'autorité supplémentaire au-dessus des communes existantes et pouvant être élue au suffrage direct ou indirect (maire et/ou organe politique).

Il était demandé aux répondants d'indiquer la date de mise en place d'un dispositif de gouvernance métropolitaine, les raisons ayant motivé sa création, le nombre d'habitants de la zone métropolitaine, le nombre de communes incluses dans cette région, l'existence ou non d'un niveau régional entre la zone métropolitaine et le gouvernement national, la base sur laquelle a été créé le dispositif de gouvernance (texte de loi national ou initiative locale ou régionale) et les fonctions assurées au niveau métropolitain. Les répondants devaient aussi préciser si l'exemple décrit se rapprochait d'une structure urbaine étalée, mono-centrique, polycentrique ou multipolaire. Outre les aspects formels de la gouvernance, les répondants devaient décrire les mécanismes ascendants existants pour assurer la participation des citoyens et d'autres parties prenantes aux processus de consultation et de prise de décision. Enfin, ils devaient indiquer quels éléments du dispositif de gouvernance métropolitaine se sont révélés efficaces et quels enjeux et problèmes ont dû être surmontés.

¹³ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2016), *Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains*, Commission de la gouvernance, CG31(2016)17, 21 octobre 2016.

Le rapport final s'appuiera sur l'ensemble des contributions au séminaire. Les contributions reçues avant le séminaire ont été recueillies sous forme d'une série de brèves études de cas.

Le premier groupe porte sur les dispositifs de gouvernance de la zone métropolitaine de villes non capitales : la Région métropolitaine d'Amsterdam et la Région métropolitaine de Rotterdam et La Haye (Pays-Bas), la Région de Stuttgart (Allemagne) et Messine (Sicile, Italie) – ainsi que sur une région métropolitaine potentielle : Saragosse (Espagne). Le deuxième groupe porte sur les dispositifs urbains/métropolitains de villes capitales : la Région Bruxelles-Capitale (Belgique), la Région urbaine de Ljubljana (Slovénie) et Riga (Lettonie).

a) Exemples de gouvernance d'une région métropolitaine

Région métropolitaine d'Amsterdam (AMA)

Résumé des informations fournies	
Date de création	Réseau informel depuis 10 ans. L'accord relatif à la Région métropolitaine d'Amsterdam a été signé en janvier 2017.
Initiative locale ou régionale ?	Autorité des transports (dans une partie de l'AMA) sur la base d'un texte de loi. AMA sur la base d'une initiative locale/régionale.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	2,3 millions
Nombre de communes	33
Existe-t-il une autorité régionale ?	Deux provinces ont été impliquées dans la construction du réseau et y participent.
Compétences	Développement économique, transports, aménagement du territoire, tourisme, logement (politique) – mais sur la base de mesures adoptées et mises en œuvre par les autorités membres et d'autres acteurs métropolitains.
Structure urbaine	Polycentrique

La Région métropolitaine d'Amsterdam est un exemple de modèle informel non contraignant. Les différents partenaires décident collégalement des politiques de la région métropolitaine, qui sont ensuite adoptées et mises en œuvre par les différents membres et d'autres partenaires. Ce faisant, elle emploie une approche stratégique assez ample pour traiter les questions importantes à l'échelle métropolitaine, en s'appuyant sur un bureau exécutif réduit mais efficace, financé par les participants au réseau. Elle coopère aussi logiquement avec huit sous-régions préexistantes. Néanmoins, le développement d'un réseau ayant accès à des ressources financières et exécutives pour résoudre des problèmes importants comme celui de la transition énergétique, ainsi que pour assurer la participation effective des représentants municipaux et provinciaux aux processus de consultation présente certains défis. La participation des habitants a lieu via les communes membres.

Messine

Résumé des informations fournies	
Date de création	2015
Initiative locale ou régionale ?	Loi nationale
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	635.199 habitants
Nombre de communes	108
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, la Sicile
Compétences	Responsabilité partielle dans les transports, le tourisme, les services d'urgence et l'éducation.
Structure urbaine	Polycentrique

Messine (Sicile) est un exemple de modèle fort, avec une autorité supra-communale. En Italie, les villes métropolitaines ont remplacé les anciennes « provinces » des 14 plus grandes villes. Elles sont dirigées par un maire métropolitain (le maire de la commune principale) et un conseil métropolitain. Cependant, le système de gouvernance de la Sicile est légèrement différent à cause de son autonomie relative. Un commissaire exerce actuellement les fonctions exécutives du Conseil. La gouvernance de la région métropolitaine est en train de changer et il est probable que les maires métropolitains de Sicile seront, à l'avenir, élus au suffrage direct.

Région métropolitaine de Rotterdam et La Haye (MRLH)

Résumé des informations fournies	
Date de création	Effective depuis 2015
Initiative locale ou régionale ?	Initiative locale/régionale.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	2,3 millions
Nombre de communes	23
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, la province de Hollande-Méridionale. La province et la MRLH doivent travailler ensemble pour coordonner effectivement l'économie, les transports et l'urbanisme.
Compétences	Développement économique et transports.
Structure urbaine	Structure dense polycentrique. La Région est constituée de deux villes de taille similaire – Rotterdam et La Haye – et de 21 petites et moyennes communes reliées par des voies de transport mais non par une aire urbaine bâtie contiguë. Cela reflète à l'échelle locale la structure spatiale polycentrique des Pays-Bas.

La Région métropolitaine de Rotterdam et La Haye est un exemple de modèle mixte, puisqu'elle comprend un organe métropolitain créé en 2015 et doté de compétences dans le domaine des transports et du développement économique de la région. La direction générale est composée des 23 maires des communes de la région. Les autorités membres sont aussi représentées par leurs conseillers au sein de deux commissions – transports et développement économique – et il existe deux commissions consultatives comprenant deux conseillers par commune. Les maires de Rotterdam et de La Haye occupent les fonctions de président et de vice-président de la MRLH. Les compétences en matière de transport ont été dévolues par le gouvernement central. Les compétences en matière de développement économique reposent sur la coopération (volontaire) et ne sont assorties d'aucun mécanisme exécutoire. Les compétences légales et les ressources financières de la région dans ce domaine sont donc assez limitées. En tant « qu'institution », la MRLH est peu connue de ses habitants, ce qui n'est pas inhabituel pour ce type de gouvernance municipale étendue. Les communes sont chargées de la communication avec les habitants de la métropole. Différentes parties prenantes comme la province, les communes, les universités et d'autres acteurs participent de diverses façons aux processus de prise de décisions. En 2016, par exemple, les 23 communes ont travaillé avec la province de Hollande-Méridionale et les régions voisines de Drechteden et Holland-Rijnland à la création d'un programme régional d'investissement comprenant 150 projets en réponse à une recommandation urgente, suite à l'Examen territorial de l'OCDE réalisé en 2015, de développer une stratégie d'investissement pour renforcer l'économie en investissant dans la connectivité, le développement économique, la transition énergétique et l'environnement urbain. Certains enjeux restent à surmonter pour que la région bénéficie pleinement des avantages d'agglomération.

Région de Stuttgart

Résumé des informations fournies	
Date de création	1995
Initiative locale ou régionale ?	Loi du Land de Bade-Wurtemberg, soutenue par les chambres régionales de commerce.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	2,7 millions
Nombre de communes	179
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, le Land de Bade-Wurtemberg.
Compétences	Développement économique, transports, aménagement du territoire par le biais d'un cadre régional obligatoire, politique du logement (à l'échelle régionale), alimentation en électricité, développement de sites dans le cadre du plan régional.
Structure urbaine	Polycentrique

La Région de Stuttgart se situe entre le modèle mixte et le modèle fort. Bien que n'ayant pas été établie à partir d'une autorité supra-communale, elle comporte une assemblée régionale élue au suffrage direct. Cela a un fort impact politique et contribue à mettre les questions régionales en bonne place sur l'agenda politique, en incitant tous les partis politiques à définir dans leurs programmes des objectifs clairs pour certains aspects du développement régional. La Région de Stuttgart a une longue tradition d'information et de participation du public aux procédures de planification. Les consultations récentes ont porté, par exemple, sur les sites des turbines éoliennes, plusieurs sites commerciaux importants et le plan régional des transports. Malgré une certaine opposition initiale à la région, l'importance de la coopération régionale et les conséquences que pourraient entraîner l'absence de cette coopération sont de plus en plus largement reconnues. La région a été créée à la suite d'une crise économique et bénéficie d'un très large soutien du parlement fédéral.

Unité (sous-région) métropolitaine de Thessalonique de la Région de Macédoine-Centrale

Résumé des informations fournies	
Date de création	2010-Unité (sous-région) métropolitaine: L.3852/2010 (Réforme Kallikratis)
Initiative locale ou régionale ?	Niveau du gouvernement national.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	Unité (sous-région) métropolitaine : 1.110.000 (2011)
Nombre de communes	Unité (sous-région) métropolitaine : 14 municipalités
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, la Région de Macédoine-Centrale.
Compétences	Unité (sous-région) métropolitaine : environnement et qualité de vie, aménagement du territoire et régénération urbaine ; transports et communication ; protection civile et sécurité.
Structure urbaine	Probablement mono centrique avec tendances zone étalée

Le "Comité métropolitaine" de Thessalonique fait partie également de la mise en œuvre de la gouvernance métropolitaine dans la Région de Macédoine-Centrale. Des compétences métropolitaines sont prévues spécifiquement pour quatre secteurs stratégiques: transports et réseaux, environnement et qualité de vie, protection civile et sécurité, aménagement du territoire et régénération urbaine.

Parmi les institutions métropolitaines existantes on trouve: (1) l'Organisation pour la planification et la protection environnementale de Thessalonique (ORTHE) établie en 1985 et assimilée dans le Ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique en 2014 (2) l'Organisation des transports urbains de Thessalonique (OASTH) qui avait été établie en 1957 et qui depuis a été réorganisée plusieurs fois (1979, 2010, et 2017) mais qui reste toujours opérationnelle.

Saragosse (région métropolitaine potentielle)

Résumé des informations fournies	
Date de création	Des consultations entre municipalités sont en cours mais il n'existe pas actuellement de dispositif de gouvernance métropolitaine.
Initiative locale ou régionale ?	La prise de décision relèvera de la Région (Aragón) et du gouvernement national.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	Ville de Saragosse : 700.000 habitants ; région métropolitaine potentielle : 800.000 habitants.
Nombre de communes	Potentiellement 15 à 21.
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, le gouvernement régional d'Aragón.
Compétences	Peu claires actuellement. Incluront probablement la gamme habituelle des fonctions stratégiques : planification stratégique, transports, développement économique, etc.
Structure urbaine	Polycentrique

Saragosse est un exemple plutôt potentiel de gouvernance d'une zone métropolitaine. Le modèle examiné actuellement se situera probablement entre le modèle non contraignant et le modèle mixte. Le passage à la gouvernance métropolitaine représentera une nouvelle évolution reflétant le développement stratégique de l'aire métropolitaine qui entoure Saragosse depuis la création en 1994 d'Ebropolis, l'association chargée d'élaborer un plan stratégique pour la ville et l'aire environnante, dont la troisième mouture est en cours de préparation.

b) Exemples de villes capitales

Région métropolitaine d'Attique

Résumé des informations fournies	
Date de création	2010-Région métropolitaine: L.3852/2010 (Réforme Kallikratis)
Initiative locale ou régionale ?	Niveau du gouvernement national
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	Région de l'Attique 3.830.000 (2011)
Nombre de communes	Région métropolitaine: 66 municipalités
Existe-t-il une autorité régionale ?	Oui, la Région métropolitaine de l'Attique–Région de l'Attique
Compétences	Région métropolitaine : environnement et qualité de vie, aménagement du territoire et régénération urbaine ; transports et communication ; protection civile et sécurité.
Structure urbaine	Probablement multipolaire, avec une structure étalée dans le développement (2 pôles principaux, Athènes et Le Pirée ainsi que -au moins - 10 centres intermunicipaux de taille moyenne)

Les régions métropolitaines ont été établies par la Loi Kallikratis 3852/2010. Conformément à ladite Loi, des compétences métropolitaines sont prévues spécifiquement pour quatre secteurs stratégiques: transports et réseaux, environnement et qualité de vie, protection civile et sécurité, aménagement du territoire et régénération urbaine. Les quatre « comités métropolitains » sectoriels opérationnels dans la Région d'Attique font partie la mise en œuvre des structures de gouvernance métropolitaine.

Parmi les institutions métropolitaines existantes on trouve: (1) l'Organisation pour la planification et la protection environnementale d'Athènes (ORSA) établie en 1985 et assimilé dans le Ministère de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique en 2014 (2) l'Organisation des transports urbains d'Athènes (OASA) qui couvre 52 municipalités (3) l'Union régionale des municipalités de l'Attique (PEDA) qui représente les 66 municipalités de la Région de l'Attique.

Région Bruxelles-Capitale

Résumé des informations fournies	
Date de création	1989, mais l'origine de la collaboration intra-communale remonte à la fin du XIX ^e siècle.
Initiative locale ou régionale ?	Nationale
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	Région Bruxelles-Capitale : 1,2 million d'habitants (Région métropolitaine de Bruxelles : potentiellement entre 1,8 et 2,6 millions d'habitants)
Nombre de communes	Région Bruxelles-Capitale : 19 (Région métropolitaine de Bruxelles : potentiellement jusqu'à 35 municipalités).
Existe-t-il une autorité régionale ?	Bruxelles-Capitale est une région de Belgique comme la Flandre et la Wallonie.
Compétences	Urbanisme, développement économique, politique du logement, tourisme et services d'urgence. Cependant, certains domaines de compétences sont aussi partagés avec les 19 municipalités.
Structure urbaine	Mono-centrique

La Région Bruxelles-Capitale est un exemple de modèle fort. Elle dispose de son propre parlement comptant 89 membres et constitue l'une des trois régions fédérées de la Belgique. Néanmoins, certains des dispositifs subsidiaires comme l'Association de la ville et des communes de Bruxelles, qui s'occupe de la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, et l'Agglomération de Bruxelles, d'origine plus ancienne (voir plus bas), se rapprochent plus du modèle mixte ou non contraignant. Avant la création de la Région Bruxelles-Capitale, les compétences régionales couvrant les 19 communes étaient confiées à l'Agglomération de Bruxelles, créée en 1971, qui conserve encore certaines compétences aujourd'hui. Depuis 2011, la législation prévoit la possibilité d'étendre la région métropolitaine de Bruxelles, qui comprendra entre 1,8 et 2,6 millions d'habitants et jusqu'à 35 communes. Un certain nombre de questions restent cependant en suspens. Une zone RER – le futur réseau express régional de la région de Bruxelles, qui englobera 135 communes et desservira plus de 3 millions d'habitants – est aussi envisagée.

Région urbaine de Ljubljana

Résumé des informations fournies	
Date de création	2006
Initiative locale ou régionale ?	Loi nationale ; la décision légale a été signée par les 26 maires.
Nombre d'habitants de la région métropolitaine	537.893 habitants
Nombre de communes	26
Existe-t-il une autorité régionale ?	Non
Compétences	Transports, tourisme, services d'urgence et alimentation en électricité.
Structure urbaine	Multipolaire

La Région urbaine de Ljubljana est un exemple de modèle mixte. Ses membres les plus importants sont les 26 communes qui constituent la Région. Leur coopération joue un rôle important dans la préparation des plans de développement régional et leur mise en œuvre. Elle est organisée via l'Office de la Région de Ljubljana. Il est important de souligner que Ljubljana dispose du statut et des compétences de la ville capitale de la Slovénie, par exemple dans le domaine de l'urbanisme et du développement. Le dispositif actuel a été mis en place dans le cadre d'un programme ambitieux visant à renforcer le statut de Ljubljana en tant que métropole européenne d'ici 2020.

Riga

Résumé des informations fournies	
Date de création	L'histoire municipale est longue mais le gouvernement local à un seul niveau de Riga a été inscrit dans la loi en 1994. Le statut de Riga comme ville capitale a été reconnu par le parlement en 2005.
Initiative locale ou régionale ?	Nationale
Population de la capitale	701.977 habitants
Nombre de communes	Une
Existe-t-il une autorité régionale ?	Non
Compétences	Gamme complète des compétences municipales, comme les autres villes de Lettonie, et reconnaissance des fonctions de ville capitale.
Structure urbaine	Peut-être mono-centrique

Riga se distingue des autres exemples présentés car il s'agit d'une ville, gérée par une municipalité unique, et non d'une région métropolitaine. En 2003, le conseil municipal de Riga a préparé un projet de « loi sur la ville capitale de Riga » proposant de préciser son rôle et son statut légal de ville capitale. Bien que ces propositions n'aient pas encore été approuvées par le parlement, la loi sur l'autonomie locale de 2005 reconnaît le statut particulier de Riga et, en particulier, son rôle diplomatique, international, historique et de communication au sein de l'État national.

Ces études de cas illustrent globalement la diversité des approches adoptées dans différents contextes nationaux et régionaux. Chacune d'entre elles met en évidence le rôle crucial de la collaboration entre organes de gouvernance de plusieurs niveaux dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de gouvernance métropolitaine. Elles montrent également les processus évolutifs en jeu, l'histoire jouant un rôle important dans l'apparition et les formes de la gouvernance d'une région métropolitaine.

Facteurs de succès de la gouvernance métropolitaine

Le séminaire sera l'occasion de réfléchir aux facteurs de succès de la gouvernance métropolitaine, en s'appuyant sur des contributions diverses. Les résultats pratiques seront examinés à la lumière des enquêtes de l'OCDE décrites dans *Governing the city*¹⁴. Le but est de reconnaître qu'il n'existe aucun modèle tout fait pour la conception d'un dispositif de gouvernance métropolitaine efficace. Toute approche en la matière doit tenir compte du contexte géographique, historique et civique, afin d'en assurer la légitimité, la pertinence et son appropriation par les acteurs locaux et en ne perdant pas de vue trois éléments essentiels :

- la nature des enjeux impliqués dans la coordination horizontale des politiques – entre municipalités et entre domaines d'intervention des pouvoirs publics – et dans la coordination verticale avec les institutions régionales et nationales ;
- l'intérêt d'établir un cadre institutionnel fort ou non contraignant en termes de pouvoirs, de structure de financement, de budget et de personnel ;
- l'importance d'assurer la légitimité du dispositif de gouvernance et d'obtenir la confiance des citoyens, des organisations non gouvernementales, du secteur privé et d'autres échelons de gouvernement.

En pratique, il s'agira de réfléchir aux éléments témoignant de l'existence probable de facteurs de succès, de les prendre en compte¹⁵ et :

- *de motiver la collaboration au moyen de projets métropolitain concrets*, en développant un consensus autour d'un besoin ou d'une opportunité précise dans le contexte économique, social et politique de l'aire métropolitaine ; pour ce faire, il est nécessaire de développer des projets ou initiatives tangibles qui permettront de mobiliser le soutien et de promouvoir une « grande idée » pour la région ;

¹⁴ OCDE (2015), *op. cit.*

¹⁵ OCDE (2015), *op. cit.*

- *de favoriser l'appropriation de la gouvernance métropolitaine par les acteurs clés* : les réformes de gouvernance métropolitaine nécessitent un leadership et des défenseurs solides, à la fois sur le plan politique à l'intérieur de la région métropolitaine et parmi d'autres parties prenantes comme le secteur privé, les ONG, les universités et le gouvernement central ; le processus d'appropriation des réformes doit se dérouler simultanément du haut vers la base et du bas vers le sommet ;
- *de prévoir des sources fiables de financement métropolitain* : il convient de réfléchir à la manière dont les dispositifs de gouvernance métropolitaine seront financés ; les structures et compétences envisagées doivent être adéquates compte tenu du niveau de financement et des ressources humaines qui seront probablement disponibles ;
- *de concevoir des mesures d'incitation et de compensation en vue de parvenir à un compromis métropolitain* : travailler par-dessus les frontières administratives ne va pas toujours sans difficultés ; la coopération entre municipalités et autres parties prenantes fonctionne mieux lorsqu'elle est établie sur une base volontaire, en s'appuyant à la fois sur la volonté de réussir des acteurs locaux et des mesures d'incitation de l'État ; il convient aussi d'examiner les mesures les mieux à même d'obtenir le soutien des acteurs qui se sentiraient menacés par la perspective d'une réforme ;
- *d'initier un processus à long terme de contrôle et d'évaluation de la gouvernance métropolitaine* : construire un dispositif efficace de gouvernance métropolitaine, même informel et volontaire, demande beaucoup de temps ; il est donc utile d'appuyer les progrès sur des études indépendantes adéquates à des fins de contrôle, d'évaluation et de constitution d'une base de données probantes de soutien ;
- *d'envisager toute initiative de gouvernance métropolitaine comme un élément d'une approche de gouvernance pluri-niveaux plus étendue allant dans le sens de la réforme* : l'État national est un partenaire essentiel du développement de la gouvernance métropolitaine ; la réforme est plus solide lorsqu'elle s'inscrit dans un projet national de développement de meilleures institutions et d'une économie plus forte et plus durable.

Résultats du séminaire

Les résultats escomptés sur la base du travail antérieur du CDDG décrit plus haut et de la préparation de ce séminaire sont les suivants :

- le partage d'expériences et de connaissances sur les différentes approches et bonnes pratiques de la gouvernance métropolitaine dans diverses régions métropolitaines et divers contextes nationaux ; les bonnes pratiques s'inscriront dans un cadre global des différents modèles de gouvernance métropolitaine ;
- un rapport de séminaire qui indiquera les questions clés soulevées par les participants dans les exposés et la discussion ; l'analyse présentée dans ce rapport s'appuiera sur le cadre comparatif inclus dans le questionnaire à l'intention des présentateurs d'études de cas métropolitains ; elle recensera les bonnes pratiques et les enseignements à retenir ;
- l'offre d'assistance et de conseils pratiques aux États membres pour le développement de structures de gouvernance pluri-niveaux, de politiques pour les régions métropolitaines et de lignes directrices pour le développement cohérent des aires voisines ;
- l'élaboration d'outils tels que lignes directrices, listes de contrôle fonctionnelles ou normes d'évaluation comparative en vue de la création et de la gestion de structures de gouvernance des régions métropolitaines, en donnant ainsi suite concrètement à la Recommandation 392 (2016) « Pour une bonne gouvernance des territoires métropolitains » du Congrès.

Le séminaire pourra également donner suite pratiquement à des recommandations comme :

- la Recommandation Rec(2003)2 du Comité des Ministres sur les services de proximité dans les zones urbaines désavantagées ; ou
- la Recommandation 1964 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur la bonne gouvernance des grandes métropoles.