

Rapport du séminaire sur la compétitivité territoriale et la cohésion sociale des métropoles européennes

Barcelone 13 mars 2015

EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES


 AMB

European Metropolitan Authorities 2015,

Conférence de représentants politiques de villes et de gouvernements métropolitains européens pour faire face aux défis communs du futur pour construire une Europe compétitive et socialement inclusive.

Plus d'informations sur : www.amb.cat/ambmetropole

Index:

| | |
|--|----|
| 1. Présentation | 3 |
| 2. Déclaration <i>European Metropolitan Authorities 2015</i> | 4 |
| 3. Rapport exécutif de la conférence | 6 |
| 4. Document-cadre : La gouvernance métropolitaine en Europe : Modèles et défis | 18 |
| 5. Galerie d'images..... | 32 |

1. Présentation :

J'ai le plaisir de vous remettre les résultats du séminaire *European Metropolitan Authorities (EMA)*, qui s'est tenu le 13 mars à Barcelone, organisé par l'Aire Métropolitaine de Barcelone, auquel ont participé les maires, les présidents et les représentants politiques de quinze métropoles de dix pays de l'Union Européenne.

Le but de cette journée d'étude était de débattre les défis du futur de la gouvernance des métropoles européennes et de définir les bases d'une relation de partenariat, à partir d'un manifeste politique adopté par les participants, que vous trouverez dans cette publication, afin de pouvoir être plus influents face aux états et l'Union Européenne.

Le développement urbain est un phénomène auquel il faut nécessairement faire référence pour expliquer la première décennie du XXI^e siècle. Et d'autant plus du côté des autorités locales, puisque dans le contexte européen, environ 359 millions de personnes – 72% de la population totale de l'UE – vivent dans des grandes villes et des régions métropolitaines, et il est prévu que l'an 2050 ce chiffre dépasse le 80%.

D'autre part, les métropoles contemporaines sont devenues des entités complexes, autonomes et diverses, au sein desquelles se manifestent la totalité des besoins et des intérêts de la citoyenneté. C'est dans les grandes villes et les régions métropolitaines où se produisent les taux nationaux de croissance économique, d'innovation et de création d'emploi les plus élevés dans un contexte généralisé de crise et d'austérité des finances publiques. Selon le bureau européen de statistiques Eurostat, le 85 % du PIB européen se concentre dans les villes.

Actuellement, il y a en Europe environ 120 grandes villes et aires métropolitaines. Des pays comme la France ou l'Italie ont entrepris des processus de création de nouvelles aires métropolitaines qui auront des effets sur leur gouvernance institutionnelle et territoriale. Les grandes villes et les aires métropolitaines doivent forger des alliances et défendre activement leurs intérêts en faisant des propositions à l'Union Européenne dans des domaines tels que le nouvel agenda urbain européen ou la mise en œuvre des fonds européens 2014-2020.

Il existe une gouvernance métropolitaine certainement conditionnée par les demandes constantes qui s'imposent aux agendas politiques locaux, lesquelles ne sont presque jamais administrativement planifiées ni prévues du point de vue économique. La difficulté d'affronter la gouvernabilité du XXI^e siècle s'accroît avec la mondialisation. Il est vrai, cependant, que ses impacts sont reçus de façons très diverses, et même différentes, selon le milieu urbain, socio-économique et culturel de réception.

Ainsi, il existe des différences, et les défis de la gouvernabilité ne sont pas les mêmes, entre une mégaville asiatique ou latino-américaine, une ville globale européenne ou nord-américaine ou une ville métropolitaine de référence à l'échelle régionale. Nous pouvons parler dans tous les cas de menaces et d'opportunités en ce qui concerne les services publics basiques, l'exclusion sociale, le logement protégé, la sécurité ou la durabilité économique, sociale et environnementale. Il s'agit d'un nouvel agenda surgissant des urgences de proximité des citoyens, qui sont diverses selon les caractéristiques de chaque réalité métropolitaine, mais sont toujours transférées aux autorités les plus proches, sans que celles-ci disposent ni des ressources ni des cadres régulateurs adéquats pour y répondre.

L'Aire Métropolitaine de Barcelone (AMB), en ce moment particulier de clôture de son premier mandat 2011-2015 et après sa création en 2010, a voulu partager et débattre avec les représentants des villes et des métropoles européennes aux dimensions et aux réalités urbaines équivalentes, des méthodologies, des initiatives, des expériences et des projets d'innovation appliqués au milieu métropolitain.

Je souhaite que les contenus et les défis touchant au futur des aires métropolitaines européennes qui s'exposent dans cette publication soient de votre intérêt.

Xavier Trias

Le maire de Barcelone et président de l'Aire Métropolitaine de Barcelone

2. Déclaration du séminaire Européen Metropolitan Authorities

En nos qualités de maires, mairesses, présidentes, présidents et représentants politiques des métropoles européennes, nous nous sommes réunis à Barcelone pour débattre des défis et opportunités auxquels doit faire face la gouvernance des villes métropolitaines européennes.

Compte tenu du fait qu'en Europe, plus de 70% de la population vit dans des aires urbaines et que ces territoires sont ceux qui génèrent les plus hauts niveaux de richesse, compétitivité, emploi, innovation et éducation, nous estimons que la force et la qualité des structures de gouvernance métropolitaine sont des facteurs déterminants pour garantir la cohésion sociale et la qualité de vie.

Nous considérons que la réussite des institutions métropolitaines est subordonnée au consensus politique, au leadership et à l'élaboration d'actions politiques sur des territoires en constante évolution, qui font face à de nouveaux besoins et qui promeuvent de nouvelles formes de participation citoyenne et de transparence.

Or les actions des gouvernements métropolitains ne sont pas toujours menées dans le cadre de modèles institutionnels bien définis, dans le cadre d'une répartition claire des compétences et avec les ressources nécessaires pour les mener à bien.

Par ailleurs et malgré la métropolisation croissante du continent européen, l'importance qu'a sur la vie quotidienne des citoyens la nécessité de développer une gouvernance métropolitaine de qualité manque encore d'une reconnaissance explicite de la part des gouvernements nationaux ainsi que de l'Union Européenne.

En conséquence, les villes et aires métropolitaines européennes réunies à Barcelone s'engagent à :

1. Promouvoir et renforcer les relations politiques entre nos Métropoles européennes afin de nous positionner conjointement par rapport aux cadres réglementaires, aux compétences et aux financements qui doivent nous concerner.
2. Mener le débat politique entre les leaders des métropoles européennes et promouvoir la mise en œuvre de projets en partenariat avec les acteurs économiques, les secteurs de l'enseignement ainsi que la société civile de nos territoires. La priorité est notamment donnée aux domaines de coopération suivants : création d'emploi ; lutte contre l'exclusion sociale ; croissance compétitive et intelligente ; éco-durabilité et changement climatique ; transport et mobilité ; gestion du territoire et positionnement international.
3. Exiger de l'Union Européenne qu'elle intègre de manière systématique et organisée les grandes villes et aires métropolitaines dans la préparation, la définition et la mise en œuvre des politiques européennes qui nous concernent et plus largement organiser un dialogue permanent Ville et Métropole / Union Européenne sur les grandes questions et défis à venir pour le continent et ses habitants.
4. Demander au Comité des Régions de recommander aux États membres de désigner un nombre plus important de représentants de grandes villes et métropoles européennes au sein des délégations nationales.
5. Demander à l'Union Européenne un traitement différencié dans la gestion des ressources du cadre financier 2014-2020 et au-delà, notamment concernant la gestion des Fonds Structuraux et d'Investissement et des Fonds européens d'Investissements stratégiques (Plan Juncker).

6. Promouvoir le transfert de connaissances, les bonnes pratiques en matière de gouvernance métropolitaine et les échanges d'expériences avec d'autres régions du monde et encourager les échanges avec les acteurs économiques, les secteurs de l'enseignement et la société civile de ces territoires.
7. Travailler en coordination avec les réseaux et associations de gouvernements locaux, représentant les intérêts des grandes villes et aires métropolitaines au niveau régional et mondial, notamment les associations Metropolis, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Eurocities, Metrex, Medcities et le Fonds Mondial de Développement des Villes, ainsi qu'avec d'autres organismes multilatéraux tels que l'Organisa-

tion pour la Coopération et le Développement Économique, les Nations Unies ou la Banque Mondiale.

8. Faire adopter cette déclaration par les organes de gouvernement de chaque institution, la diffuser au niveau des médias et l'étendre à d'autres métropoles Européennes pour qu'elles y adhèrent.
9. Adresser cette déclaration aux instances de l'Union Européenne et aux États membres.
10. Organiser une nouvelle édition de l'*European Metropolitan Authorities* à la ville de Turin en 2016.



Représentants politiques participants.

3. Rapport Exécutif EMA 2015



Akershus-Oslo Liverpool
Bologna Barcelona Bruxelles
Warsaw Paris Torino Rennes
Novi Sad Lille Marseille
Porto Toulouse Wien

Barcelona, 13th March 2015

Résumé:

La première Conférence sur la compétitivité territoriale et la cohésion sociale, dirigée par l'Aire Métropolitaine de Barcelone (AMB), a eu lieu le 13 mars 2015 au bâtiment *Disseny Hub* à Barcelone.

Cette rencontre est un premier pas sur la voie de la coopération européenne entre aires métropolitaines qui font face aux défis communs du futur pour devenir plus compétitives et efficaces et offrir de meilleurs services aux citoyens.

La journée s'est déroulée avec la bienvenue et la présentation d'Antonio Balmón, maire de Cornellà de Llobregat et vice-président exécutif de l'AMB, suivies de la conférence du professeur Jean-Louis Cohen, architecte et historien à l'Université de New York. Deux tables rondes ont ensuite eu lieu : la première a eu pour sujet la compétitivité territoriale et la deuxième la cohésion sociale. Elles ont réuni des maires, des présidents et des représentants politiques des métropoles européennes de Paris, Liverpool, Porto, Turin, Varsovie, Akershus-Oslo, Rennes, Marseille, Bologne, Bruxelles, Vienne, Novi Sad, Toulouse, Lille et Barcelone. Y ont également participé des membres de plusieurs réseaux européens : Metrex, Metropolis, Medcités, Eurocities, CGLU et le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), ainsi que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Fruit de cette première rencontre, le maire de Turin a proposé d'accueillir la prochaine conférence *European Metropolitan Authorities* en 2016.

Synthèse de participation

| | |
|---|---------------------------|
| Y ont participé | 257 personnes |
| Représentants de gouvernements locaux | 52 |
| Réseaux et organisations européennes | 5 |
| Conjointement, ils gèrent un territoire de : | |
| Métropoles européennes | 15 |
| Superficie | < 52.000 km ² |
| Population | < 36 millions d'habitants |
| Communes représentées | 1093 |
| Présence des médias | 21 références |

La journée a centré le débat autour de quatre axes, qui ont suscité plusieurs messages :

Compétitivité :

- Encourager l'innovation urbaine et les *Smart Cities*.
- Rééquilibrer l'économie des métropoles à l'échelle territoriale et sectorielle.
- Promouvoir les villes secondaires et distribuer l'économie.
- Configurer un territoire attractif et attirer des économies fondées sur le savoir.
- Garantir un développement urbain durable et efficace.
- Obtenir un financement plus important destiné aux métropoles de la part des États et de l'Union Européenne.
- Les flux de l'économie sont de plus en plus intermétropolitains et moins interétatiques.

Gouvernance :

- Simplifier le système administratif à tous les niveaux.
- Avancer vers une plus grande décentralisation étatique pour les métropoles.
- Faire arriver les politiques métropolitaines à l'Union Européenne.
- S'acheminer vers des gouvernements métropolitains d'élection directe.

Cohésion sociale :

- Éviter la fragmentation sociale et favoriser la cohésion territoriale.
- Construire une métropole qui ne soit pas conditionnée par les marchés.
- Assumer la proximité et garantir la participation citoyenne.
- Promouvoir l'éducation, comme une base pour la compétitivité et la qualité de vie.
- Entreprendre des processus participatifs *bottom-up*.
- Ce sont les métropoles qui créent le plus d'emplois.

Coopération :

- Revendiquer un espace nécessaire de coopération et d'innovation des métropoles européennes.
- Collaborer indépendamment de la couleur politique.
- Coopérer pour transformer les différences en opportunités.
- Avoir une plus grande capacité à influencer dans les structures de l'Union Européenne.
- Parler préférablement de coopération que de concurrence.
- Approfondir la coopération publique-privée.
- Travailler conjointement pour devenir plus compétitifs à l'échelle internationale.

Bienvenue



Antonio Balmón, vice-président exécutif de l'AMB et maire de Cornellà de Llobregat.



Antonio Balmón,
Maire de Cornellà de Llobregat et
vice-président exécutif de l'Aire
Métropolitaine de Barcelone.

“ Parler de l'Europe, c'est parler de ses villes, de leur capacité de transformation dans les domaines social, économique et technologique.

Antonio Balmón a souhaité la bienvenue aux participants et a présenté la première conférence sur la gouvernance métropolitaine et la compétitivité territoriale.

Balmón a souligné que la journée doit permettre la mise en place d'une alliance stratégique entre les grandes métropoles européennes. *Parler de l'Europe, c'est parler de ses villes, de leur capacité de transformation dans les domaines social, économique et technologique.* Il a rappelé que 75% des habitants de l'Europe vivent dans des grandes agglomérations urbaines et a soutenu que des espaces de rencontre, de captation d'idées, de transformation et de rénovation doivent être créés afin de tracer un nouveau futur pour les générations à venir, tout en mettant l'accent sur la cohésion sociale. Il faut donc travailler au maintien de la potentialité des économies métropolitaines, tout en évitant la dégrada-

tion environnementale et en préservant la cohésion sociale, qu'historiquement font forte l'Europe.

Balmón a souligné que cela ne pourra se faire qu'à partir de la mise en œuvre d'une bonne gestion politique, établie sur la base de la dignité de la politique et la défense des pouvoirs publics et la légitimité démocratique. Il a également rappelé qu'il n'existe pas de modèle unique de gouvernance métropolitaine, un besoin partagé qui doit toutefois s'adapter à chaque contexte. Il a finalement demandé que les États reconnaissent l'importance du fait métropolitain dans toute la variété de ses modèles de gouvernance métropolitaine, et a encouragé à faire en sorte que l'Union Européenne se joigne également à cette vision si nécessaire pour l'Europe du futur.

Conférence inaugurale. Les métropoles: Le destin de l'Europe



Jean-Louis Cohen, professeur de l'Université de New York



Jean Louis Cohen,
Architecte, historien des villes et professeur
à l'Université de New York

“ **L'échange d'expériences est une condition indispensable pour que la renaissance des métropoles de l'Europe continue.**

Jean-Louis Cohen a commencé son intervention en expliquant que l'Europe moderne s'est structurée autour des villes, bien que leur rôle spécifique ait souvent été masqué par les politiques des États. Au sein du réseau des villes, les métropoles sont devenues des pôles indispensables de production matérielle et symbolique. Elles sont au même temps l'endroit où se manifestent les tensions et les conflits entre classes, groupes d'intérêt et générations. Leur gouvernance politique, économique et sociale est donc très complexe.

Voyageant à travers de l'histoire, Cohen a remémoré la création du *London County Council* en 1888, d'où surgit un nouveau modèle de gouvernance urbaine qui s'étendit dix ans plus tard à New York et à Berlin. Il a ensuite passé en revue la disparité d'opinions que la métropole a suscitée parmi des grands penseurs comme Simmel, Nietzsche et Tönnies. Cohen a indiqué que les grandes villes sont affectées par un double processus de standardisation en raison de la mon-

dialisation et de la multiplication universelle d'une architecture répétitive. Pour y répondre, les acteurs professionnels ont élaboré des stratégies de réconciliation avec la géographie et une histoire pour remettre en valeur le patrimoine, ainsi que des actions visant à civiliser les infrastructures et les friches industrielles.

Ainsi donc, il a affirmé qu'une nouvelle identité se profile, au sein de laquelle les métropoles souhaitent se constituer en espaces d'innovation et d'expérimentation. Malgré tout, la mosaïque sociale dessinée par les métropoles ne cesse de susciter des oppositions et des tensions en raison des inégalités sociales toujours croissantes.

Finalement, Jean-Louis Cohen a conclu que, bien qu'il n'existe pas de modèles idéaux de métropoles, *l'échange d'expériences des métropoles est une condition indispensable pour que la renaissance des métropoles de l'Europe continue.*

Table ronde : Vers l'Europe des Métropoles

Rudiger Ahrend, responsable des politiques urbaines de l'OCDE, a présenté et modéré la table ronde et a conduit le débat autour de deux questions :

- Pourquoi pensez-vous que les régions métropolitaines doivent jouer un rôle plus important à l'échelle nationale et au sein de l'Union européenne ?
- De quelle façon amélioreriez-vous la coopération entre les métropoles européennes pour qu'elles agissent d'une façon unitaire et soient plus compétitives à l'échelle mondiale ?



Première table ronde, sur la coopération européenne.



Rudiger Ahrend,
responsable des politiques urbaines
de l'OCDE.

“ Si un pays souhaite être économiquement et socialement bien portant, il doit faire en sorte que ses métropoles fonctionnent bien, car c'est là qu'a lieu l'innovation sociale et économique.

Rudiger Ahrend a mis l'accent sur la nécessité de jouer un nouveau rôle à l'échelle nationale et européenne. Il a prié les intervenants de donner leur opinion sur la manière d'améliorer la coopération entre les villes d'Europe et leur a demandé s'ils croient que l'Union Européenne en fait assez pour coordonner et définir correctement le phénomène métropolitain, ainsi que les problèmes et les défis qui se posent à l'échelle nationale et locale. Il a également demandé aux participants s'ils rencontrent des résistances et des obstacles à l'échelle nationale lorsqu'il s'agit de concentrer des pouvoirs dans le domaine métropolitain. Quant à l'organisation institutionnelle, il s'est demandé si les différences de couleur politique compliquent le processus métropolitain. Finalement, il a proposé de réfléchir sur comment la coopération internationale peut aider à traiter tous ces aspects.

Ahrend a également souligné l'évolution démographique du fait métropolitain et l'a lié au fait que les régions métropolitaines et leurs gouvernements sont de plus en plus importants. Si un pays souhaite être économiquement et socialement bien portant, il doit faire en sorte que ses métropoles fonctionnent bien, car c'est là qu'a lieu l'innovation sociale et économique. Les politiques métropolitaines gagnent donc de plus en plus d'importance à l'échelle nationale. D'autre part, il a signalé que les gouvernements métropolitains sont en train de se découvrir comme des instances très importantes pour éviter la fragmentation et la désorganisation des agglomérations urbaines qui évoluent extensivement.



Wendy Simon,
conseillère municipale de la mairie
de Liverpool.

Wendy Simon a alerté sur la crise et le grand impact qu'elle a eu sur l'économie européenne, et a affirmé que cela doit nous faire réfléchir sur le rôle des villes capitales en relation aux villes secondaires, ainsi qu'à décider si les activités économiques doivent se concentrer dans les capitales ou bien distribuer les productions et les services.

Elle a demandé aux aires métropolitaines de jouer un rôle plus actif pour que les pays soient plus compétitifs. Sous ce rapport, les pays qui montrent de plus grandes différences entre les villes capitales et les villes secondaires sont moins compétitifs, comme le Royaume-Uni ou la France. Elle a signalé d'autre part qu'en Allemagne les différences entre Berlin et les villes secondaires du pays sont moindres et que cela renforce l'économie allemande.

Ella a expliqué qu'au Royaume-Uni un processus destiné à rééquilibrer l'économie sectoriellement et territorialement



Aurélien Rousseau,
secrétaire général adjoint de la mairie
de Paris.

Aurélien Rousseau a commencé son intervention en rappelant que pendant très longtemps Paris ne montra guère d'intérêt à s'ouvrir à l'idée de la région métropolitaine, du fait qu'il s'agit d'une ville capitale. Or elle s'est rendu compte qu'elle risquait de s'asphyxier si elle ne faisait pas le pas, puisque dans de nombreux domaines de compétence – logement, transports, pollution environnementale – les politiques de ville ne suffisaient pas. La région Île-de-France, dont Paris est la capitale, se compose de près de 1 300 communes et de 8 départements, la ville de Paris étant divisée en 20 unités administratives. Selon Rousseau, cette fragmentation administrative et toutes les questions politiques qui en découlent ne leur permettaient pas d'être à la hauteur des défis actuels.

Une des questions soulignées par Rousseau est l'existence, près de Paris, de territoires dont les situations sociales et économiques sont très différentes. En des moments concrets, celles-ci se sont manifestées d'une manière explicite au travers de grandes protestations urbaines. Il a ajouté que la ville s'est décidée à aborder ce défi, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une question très compliquée.



Il nous faut agir sur l'investissement dans les villes secondaires

a été mis en place. *Ils misent sur des investissements plus importants dans les villes secondaires, sans porter préjudice aux potentialités qui découlent du statut de capitale de Londres.* Elle a exposé que dans le cas de Liverpool, ils font face au fait métropolitain en essayant d'unir les régions et d'obtenir plus de pouvoir d'organisation autonome par rapport au gouvernement central. Les villes et les régions métropolitaines fonctionnent mieux dans le cadre de systèmes décentralisés de gouvernement. Elles ont besoin d'un soutien national, mais aussi de celui des institutions européennes. À cet égard, elle a déclaré que la Commission Européenne doit exercer un clair leadership dans sa politique en faveur des villes et des régions du continent.

Finalement, elle a souligné que le travail métropolitain favorise l'efficacité et l'économie des ressources à travers l'instauration de mesures comme l'économie d'échelle.



Il faut une transformation des organisations publiques et un changement de mentalité, et que tous les politiciens assument ce défi métropolitain comme le leur

Il a aussi affirmé *qu'il faut une transformation des organisations publiques et un changement de mentalité, et que tous les politiciens assument ce défi métropolitain comme le leur.* En cas contraire, le territoire sera dessiné, planifié et construit par les marchés, qui ne tiendront pas compte de l'inclusion sociale, mais augmenteront la ségrégation des territoires. Le grand défi à cet égard consiste à bien communiquer aux citoyens la nécessité de construire une autorité métropolitaine et faire en sorte qu'ils s'y sentent reconnus et identifiés.

Pour conclure, il a soutenu que, pour maintenir l'attractivité de la région de la capitale française, il leur faut mieux traiter les thèmes de l'inclusion sociale, du logement et du transport public, services fondamentaux de la réalité métropolitaine. Le 1er janvier 2016, la Métropole du Grand Paris verra le jour et, selon Rousseau, ils auront besoin du savoir d'autres villes européennes pour apprendre et pour affronter avec toutes les garanties le processus qui s'amorce à présent.



François Chollet,
vice-président de Toulouse Métropole.

François Chollet a expliqué qu'en France la métropole dispose à présent d'un support légal et que l'heure n'est plus pour les maires à discuter de collaborations concrètes, de compétences ou de distributions de pouvoirs. Il a signalé que le processus est engagé et que les compétences sont définies. Depuis janvier 2015, il y a 12 aires métropolitaines en France, dont l'élection est directe.

Selon Chollet, la forme de gouvernance dans le cadre métropolitain s'avère plus subtile qu'au sein d'un conseil municipal, *vu qu'il faut y apprendre à collaborer indépendamment de la couleur politique*. En ce qui concerne le financement, ces organismes disposent d'une certaine autonomie qui leur confère une capacité d'action. Chollet a affirmé que les métropoles sont un instrument fantastique dont le rayon d'action s'étend sur un large territoire et touche des questions si importantes comme l'économie, le logement, les transports, la culture ou l'organisation territoriale. La région métropolitaine est donc devenue une réalité politique, d'où partent et partiront à l'avenir tous les grands projets structurants.

Chollet a toutefois indiqué deux grands obstacles qui découlent de ces nouvelles structures. Le premier a rapport à la gouvernance. Selon lui, la gouvernance est lourde à



Il faut apprendre à collaborer indépendamment de la couleur politique

cause des compromis auxquels il faut arriver et des débats complexes auxquels il faut faire face. Deuxièmement, il a alerté sur le risque que les métropoles s'éloignent des personnes. Il s'agit de structures qui se trouvent loin de la population et qui n'assument pas la proximité. Très utiles pour aborder la grande planification territoriale, elles répondent plus difficilement aux problèmes quotidiens des personnes partant de la proximité. Au sujet de la collaboration entre les métropoles, il a rappelé que celles-ci, au fond, se font la concurrence dans de nombreux domaines. Il a toutefois posé des exemples de collaboration réussie entre quelques villes françaises, comme la création d'un pôle de compétitivité dans les secteurs aéronautique et spatial entre Toulouse et Bordeaux, ou la collaboration dans le domaine culturel entre Toulouse et Montpellier.

Finalement, il a fait remarquer que les métropoles doivent faire face à des négociations avec des agents économiques de plus en plus importants, et que si les autorités publiques ne s'unissent pas pour maintenir un équilibre, les ressources publiques s'épuiseront rapidement. L'échange d'expériences et de savoir entre les métropoles est donc très nécessaire pour que ces défis puissent être relevés avec succès.



Omar Al-Rawi,
conseiller municipal de la mairie de Vienne.

Omar Al-Rawi a commencé son intervention en mettant l'accent sur le défi de la proximité avec les citoyens. Il a soutenu qu'il faut analyser de quelle manière la politique est capable de communiquer les enjeux et les problèmes qui découlent de la transformation urbaine.

Il a ensuite abordé le cas de Vienne. La ville est passée d'être située à la frontière de l'Europe à s'y trouver au centre depuis le dernier élargissement communautaire. Al-Rawi a signalé que la ville croît à un rythme de 25 000 habitants par an, ce à quoi elle fait face en s'engageant, par exemple, à maintenir 50% de la surface de la ville avec des espaces verts, à être une ville aux distances courtes et à garantir que les nouveaux logements sont pourvus des services qui leur sont nécessaires. Il a également indiqué que 62% des Viennois vivent dans des logements sociaux grâce à l'accessibilité des projets de logement subventionnés, ce qui leur permet d'éviter la sé-



L'Europe doit adopter une position claire en faveur des villes, des métropoles et des régions.

gréation et les banlieues. En ce qui concerne la dimension métropolitaine, il a signalé que le problème réside dans le fait qu'il n'y a pas de législation spécifique et qu'ils s'appuient sur la coopération volontaire entre les municipalités dans des thèmes comme l'urbanisme, le transport ou la mobilité. Il a également soutenu l'idée que celui-ci est le siècle des métropoles. Sur ce point, il a soutenu que l'Europe doit adopter une position claire en faveur des villes, des métropoles et des régions.

Il a finalement signalé qu'il faut marquer de nouvelles perspectives dans le domaine métropolitain, sans oublier qu'une société qui ne développe pas ses aires métropolitaines n'aura pas de futur. Vienne mise sur l'inclusion de la dimension métropolitaine dans le processus de la prise de décision de l'Union Européenne et sur le changement de son approche en donnant la parole aux représentants politiques des villes.



Jean-Luc Vanraes,
président de l'Assemblée de la Commission Flamande
de la Région de Bruxelles-Capitale.

Jean-Luc Vanraes a commencé son exposition en affirmant que dans le *futur il nous faudra peut-être oublier les pays et accorder plus d'importance aux régions*.

Il a expliqué qu'il existe la Région Métropolitaine de Bruxelles et qu'ils disposent depuis 1989 des instruments leur permettant de développer la réalité métropolitaine. Il a exposé la réalisation d'un plan régional de développement durable, à l'occasion duquel les grands défis de la région métropolitaine ont été analysés : l'explosion démographique, la création d'emploi, l'éducation, l'environnement, la qualité de vie, la croissance de la pauvreté, la mobilité et l'internationalisation. Dans ces processus, ils encouragent la participation de tous les acteurs, et à partir de là élaborent un plan à dix ans cherchant les interrelations et définissant les priorités. Le résultat est une connaissance et une approche commune pour décider le futur de la région métropolitaine.



Claudio Tolomelli,
vice-président de METREX.

Claudio Tolomelli a réclamé une plus grande reconnaissance des aires métropolitaines, non seulement du point de vue technique et académique, mais surtout politique. Cela supposerait la reconnaissance de l'existence nécessaire d'autorités à l'échelle métropolitaine, capables de s'intégrer et de se coordonner devant les problèmes difficiles et complexes qui caractérisent les grandes conurbations. Dans le même ordre d'idée, il faut aussi reconnaître la contribution que les aires métropolitaines peuvent apporter dans le domaine de l'innovation sociale et économique.

Tolomelli a soutenu ensuite que les politiques à l'échelle régionale et métropolitaine sont plus efficaces que les nationales. À ce propos, la contribution faite par les aires métropolitaines peut s'avérer décisive pour garantir une

“ Dans le futur il nous faudra peut-être oublier les pays et accorder plus d'importance aux métropoles.

Vanraes a mis l'accent sur l'interaction métropolitaine et sur comment on doit l'analyser à l'échelle européenne. Il y a des zones intercommuniquées qui constituent des unités économiques qui dépassent l'échelle nationale. C'est ce que l'on peut observer dans l'attraction active que maintiennent Paris, Bruxelles, Amsterdam et la métropole de la Ruhr, où par ailleurs il se produit une fuite de cerveaux à cause de la crise, pour améliorer leur potentiel de connaissance.

Pour conclure, Vanraes a signalé les plans de développement de l'Europe qui prévoient une augmentation du nombre de zones métropolitaines. Il s'est montré finalement plein d'espoir quant à la tâche que le Comité des Régions peut développer dans ce domaine.

“ La diversité des villes européennes par rapport à d'autres continents est un facteur de succès pour l'Europe.

plus grande cohésion en Europe. Tolomelli mise sur le développement de réseaux institutionnels dotant les autorités métropolitaines de plus de force par rapport à d'autres niveaux institutionnels. Il faut que l'Union Européenne crée ces réseaux institutionnels, comme le programme à succès Urban II, qui permettent de définir le rôle et les compétences institutionnelles des autorités locales pour développer et implémenter des stratégies urbaines. Finalement, il a conclu que *la diversité des villes européennes par rapport à d'autres continents constitue un facteur de succès pour l'Europe* et représente un de ses points les plus forts. À ce sujet, la reconnaissance de la dimension métropolitaine européenne, loin d'entraîner une uniformisation, doit au contraire favoriser le potentiel qui surgit des différences historiques entre régions.

TABLE RONDE : Visions métropolitaines :

- De quelle façon la gouvernance de votre ville garantit-elle l'équilibre entre les politiques de soutien à la croissance économique et la compétitivité et les politiques d'inclusion sociale et de développement de l'emploi ?
- Comment forger des alliances et des consensus entre les différents acteurs locaux (institutions, acteurs économiques et sociaux et citoyens) pour assurer une gestion efficace du territoire ainsi que des services de qualité ?



Deuxième table ronde, sur la compétitivité territoriale et la cohésion sociale.



Xavier Trias,
maire de Barcelone et président de l'Aire
Métropolitaine de Barcelone

“ **Le futur du monde réside dans les aires métropolitaines, où se concentrent la population, la compétitivité, l'emploi, l'innovation et la connaissance.**

Xavier Trias a entamé son intervention en misant sur la nécessité de placer les villes et les aires métropolitaines dans l'agenda européen, en mettant en œuvre des collaborations plus étroites, l'échange d'expériences et la création d'opportunités pour que les villes et les aires métropolitaines européennes deviennent plus productives et compétitives à l'échelle mondiale. Il a souligné que *le futur du monde réside dans les aires métropolitaines, où se concentrent la population, la compétitivité, l'emploi, l'innovation et la connaissance.*

En ce qui concerne Barcelone, il a qualifié la création de l'Aire Métropolitaine de Barcelone quatre ans auparavant

comme un pas historique fruit de la culmination d'un débat intense et complexe. À partir de la nouvelle institution, trente-six maires ont accordé collaborer et travailler ensemble pour que la gestion des services soit plus efficace, pour faire en sorte que la métropole soit plus compétitive, pour combattre les inégalités et pour créer des emplois à l'effet de garantir la cohésion sociale.

Le maire a expliqué que Barcelone et son aire métropolitaine disposent d'une économie diversifiée, avec une industrie très importante liée au secteur textile et de l'automobile, et qu'en même temps la ville mise fermement sur les nouvelles technologies. Barcelone est la *Mobile World Capital*,

une des capitales de l'innovation et une *Smart City* de référence internationale. Tout cela n'implique pas seulement la ville, mais revêt également une dimension métropolitaine.

Trias a indiqué que de nouvelles méthodes d'incubation d'entreprises sont en train d'être appliquées dans le secteur des nouvelles technologies, donnant lieu à un écosystème de collaboration entre les villes, les universités et les entreprises. Il mise sur la nouvelle économie, le secteur tertiaire et l'entrepreneuriat social à travers la collaboration publique-privée et avec la participation d'acteurs économiques et sociaux tels que *Barcelone Tourisme* ou *Barcelone Global*. Il a également rappelé qu'il est nécessaire de développer



Hanna Gronkiewicz-Waltz,
maire de Varsovie.

Hanna Gronkiewicz-Waltz a expliqué que la Pologne ne dispose pas du système administratif de la métropole, mais que des projets visant à créer une loi métropolitaine ont d'ores et déjà été mis en œuvre. Actuellement, ils fonctionnent encore sur la base d'accords et de contrats établis entre les niveaux municipal, métropolitain et départemental.

Elle a indiqué également que le taux de chômage à Varsovie n'est que de 4%. Cette donnée prend de la valeur si on la compare au taux de chômage du pays, qui atteint 12% de la population. Cela signifie que Varsovie crée des emplois et attire des investissements et des projets européens. De nom-



Anette Solli,
maire de la région d'Akershus, Oslo

Anette Solli a commencé son discours en expliquant que la région d'Akershus fonctionne fondamentalement à travers la coopération entre la ville d'Oslo et la métropole, qui compte de 22 communes. Les défis à relever sont les mêmes que dans toutes les aires métropolitaines : la croissance économique, la compétitivité, l'inclusion sociale et le chômage. Son économie se caractérise tout particulièrement par la dépendance norvégienne du pétrole, spécialement de la région de la capitale d'Oslo. Pour cette raison, Solli mise sur le passage d'une économie établie sur la base du pétrole à une industrie fondée sur le savoir, en affirmant que celui-ci est le plus grand défi qu'il leur faut relever.

Solli s'est montrée convaincue que *la clé pour attirer une économie fondée sur le savoir consiste à être attractif en*

les infrastructures, bien que Barcelone soit d'ores et déjà à l'avant-garde sur le plan logistique, grâce au port, à l'aéroport ou au cluster de Mercabarna.

Finalement, il a soutenu que la collaboration entre les aires métropolitaines européennes doit se resserrer pour favoriser leur compétitivité à l'échelle mondiale. Il a également souligné la vocation méditerranéenne de Barcelone et son engagement à collaborer avec les grandes villes européennes, et a demandé à l'Union Européenne que les aires métropolitaines soient incluses activement dans les politiques urbaines et qu'on leur apporte plus de ressources.

“ **À Varsovie, nous misons sur l'industrie innovante et sur le savoir comme moteurs de création d'emplois et de l'inclusion sociale.**

breuses ressources ont été investies dans le transport public, la gestion de l'eau, les routes et les aéroports afin de développer la région.

Gronkiewicz-Waltz a ajouté qu'ils *misent sur l'industrie innovante et sur le savoir comme moteurs de création d'emplois et de l'inclusion sociale*. Leur système de licitations publiques comprend des clauses sociales affectant les services liés à la ville, ce qui permet de combattre l'inégalité et de réactiver à la fois l'économie. Ils collaborent également avec des universités et des ONG de la ville afin de gérer des services publics d'une manière coordonnée et efficace.

“ **La clé pour attirer une économie fondée sur le savoir consiste à être attractif en tant que territoire**

tant que territoire. Cela s'obtient à l'aide d'un système de transports simple, d'écoles de qualité, d'un environnement sûr et sans pollution et de toute une série de questions qui feront possible que les gens décident habiter dans la région et puissent apporter leur savoir aux industries innovantes.

À cet égard, elle a offert l'exemple de la collaboration entre Oslo et Akershus en matière de transports, qui a permis la création d'une entreprise conjointe. Il y a d'autres exemples de collaboration, comme la création d'un péage situé sur les routes entourant Oslo et l'implantation de la voiture électrique, qui mise sur l'objectif marqué d'émissions zéro.



Emmanuel Couet,
maire de Saint-Jacques-de-la-Lande et
président de Rennes Métropole.

Emmanuel Couet a expliqué que l'aire métropolitaine de Rennes est la septième agglomération d'Europe du point de vue démographique. C'est aussi la capitale régionale de la Bretagne, une région pourvue d'une forte identité. En ce qui concerne la croissance intensive, ils misent sur le secteur du numérique, au sein duquel Rennes s'érige en grande ville universitaire et de recherche. Cette croissance, d'autre part, s'appuie également sur l'accessibilité du territoire, qui prévoit l'arrivée du train à grande vitesse dans un terme de deux ans.

Couet a affirmé que *le futur de la métropole réside dans la coopération et pas dans la concurrence*. Cela les a portés à structurer le Pôle Métropolitain Loire-Bretagne, forts de la conviction qu'à grande échelle et avec la collaboration de la ville de Nantes, ils seront à même de trouver un élément de force de portée nationale et internationale. Selon Couet, Rennes toute seule ne pourrait jouir d'un poids international important, alors que toute la région ensemble gagne en potentiel et en attractivité. Deuxièmement, il a assuré qu'ils



Hermínio Loureiro,
président de l'Aire Métropolitaine
de Porto

Hermínio Loureiro a commencé son intervention en mettant l'accent sur le *besoin de garantir un équilibre entre le tissu économique et l'inclusion sociale moyennant le développement de l'éducation, l'emploi et l'entrepreneuriat*.

Loureiro a affirmé qu'ils veulent renforcer la recherche et l'innovation et consolider leur système de Recherche et Développement. Il a assuré que l'Aire Métropolitaine de Porto mise absolument sur l'entrepreneuriat à l'aide de plusieurs réseaux de *startups* et de collaborations établies avec les associations d'entreprises dans le cadre de plusieurs projets.

Il a également insisté sur l'importance d'établir des alliances et des consensus avec les acteurs locaux, et a

“ **Le futur de la métropole réside dans la coopération et pas dans la concurrence.**

veulent que cette croissance économique soit inclusive, ce qui est démontré par le fait que Rennes est une des rares agglomérations françaises sans banlieues, grâce aux politiques de logement public mises en place.

Finalement, il a également souligné que leur but est que le secteur numérique soit accessible à toute la population, à l'aide de projets similaires à ceux de Barcelone. Il a conclu qu'une métropole garantissant les équilibres sociaux augmente son attractivité. La cohésion sociale n'est pas uniquement une exigence morale et politique, mais aussi une exigence économique pour la localisation des entreprises.

En conclusion, il a affirmé que les métropoles seront décisives à l'avenir et qu'il faudra les doter de légitimité démocratique pour qu'elles soient efficaces. Pour ce faire, il faut promouvoir le suffrage direct et la confrontation de projets politiques dans le cadre métropolitain, comme c'est déjà le cas dans le domaine municipal.

“ **Nous avons tous besoin de garantir un équilibre entre le tissu économique et l'inclusion sociale moyennant le développement de l'éducation, la formation technologique et l'entrepreneuriat.**

assuré qu'ils travaillent dans cette ligne afin d'améliorer le système de gestion territoriale. Pour ce faire, ils se concentrent sur des secteurs clés tels que les transports, l'environnement, les réseaux métropolitains matériels – bâtiments et infrastructures – et les réseaux immatériels – social, culturel et touristique.

En conclusion, il a assuré que les bases permettant de consolider la dimension métropolitaine sur le plan institutionnel dépendent d'une amélioration de l'efficacité dans le cadre de l'administration publique, du renforcement de la capacité institutionnelle et des systèmes d'implémentation des réseaux. Il faut établir une bonne interconnexion entre les 17 municipalités et augmenter de plus en plus le nombre de projets mis en œuvre à l'échelle métropolitaine.



Daniel Guiraud,
maire des Lilas et premier vice-président
de Paris Métropole.

Daniel Guiraud a mis l'accent sur la création de l'aire métropolitaine du Grand Paris, qu'il espère voir démarrer en 2016. Il a expliqué la raison de la création institutionnelle d'une métropole de la zone de Paris argumentant que si tout fonctionnait à la perfection, il n'aurait pas été nécessaire d'aborder cette question, mais qu'ils rencontrent de grandes difficultés dans des thèmes très importants comme les transports, le logement ou les inégalités territoriales. En matière de logement, il a affirmé que pour répondre à la grande demande qui leur est faite, ils devraient être capables de doubler la construction annuelle de logement. En ce qui concerne la ségrégation territoriale, il a signalé que, tenant compte du PIB par habitant, leur région est la plus riche de l'Europe, mais à la fois celle qui concentre les inégalités les plus fortes.

Finalement, il a abordé le problème de la gouvernance. Le modèle étatique français se caractérise par une organisation centralisée et pyramidale, qui confère une grande im-



Piero Fassino,
maire de Turin et président de la Città
Metropolitana di Torino.

Piero Fassino a assuré que la question métropolitaine deviendra de plus en plus importante sur le plan démographique et qu'il en découle que les villes métropolitaines seront les moteurs de la croissance économique des pays. Au sein d'une économie mondialisée, la concurrence ne se produit pas seulement entre les entreprises mais aussi entre les territoires, et cette attractivité s'appuie sur le savoir, l'éducation et la qualité de vie des citoyens.

Le maire de Turin s'est montré convaincu que le modèle productif a changé. Au siècle dernier, l'identité de chaque ville résultait de son activité industrielle, dans le cas de Turin c'était l'industrie de l'automobile. Fassino a signalé qu'avec la mondialisation, le profil qui s'appuie sur une seule vocation ne fonctionne plus et que les villes doivent maintenant diversifier leurs économies et investir en recherche, en innovation et en culture. De plus, il a ajouté que la dimension territoriale de ce changement n'affecte pas seulement la ville, mais que le phénomène possède aussi une dimension métropolitaine. Le 1er janvier 2015 une loi a été adoptée en Italie consacrant les aires métropolitaines, bien qu'un régime métropolitain concernant la gestion des transports, de l'eau, des déchets et du logement existait déjà depuis longtemps. La loi n'a fait que reconnaître cette réalité.

“ **La tradition française était top-down et aujourd'hui elle commence à être bottom-up, un processus ascendant que l'État ne comprend pas toujours.**

portance à l'État, en contraposition aux autorités locales. Guiraud pense que dans ce contexte la gouvernance est trop complexe et qu'il faudrait rationaliser le fonctionnement administratif moyennant la suppression de départements.

Il a expliqué que l'État s'est rétréci à cause de la mondialisation et que les flux ne sont plus interétatiques mais plutôt intermétropolitains. Lorsqu'elles évaluent les options de localisation de l'activité économique, les entreprises ne s'adressent plus à l'ambassade nationale, mais parlent directement avec les autorités métropolitaines. Guiraud a conclu qu'il faut travailler au niveau adéquat sans oublier la notion de subsidiarité, soulignant que *la tradition française était top-down et qu'aujourd'hui elle commence à être bottom-up, un processus ascendant que l'État ne comprend pas toujours*. Selon Guiraud, il faut continuer à travailler pour changer la nature de la relation entre l'État et les gouvernements locaux.

“ **Je propose que Turin soit le siège de la prochaine rencontre de l'European Metropolitan Authorities en 2016.**

Fassino a affirmé que la dimension métropolitaine est un enjeu de futur et que les aires métropolitaines seront le moteur du développement européen. Il a indiqué que lors de la création d'une aire métropolitaine, plusieurs questions doivent être prises en compte. En premier lieu, il faut éviter que les petites villes se montrent réticentes, de peur que la grande ville concentre les activités. Il faut faire en sorte, également, que les grandes et les petites municipalités s'identifient au projet. La deuxième question importante est celle de la relation entre l'institution métropolitaine et les autres niveaux institutionnels de la région et de l'État. Finalement, il a conclu que la possibilité que les villes métropolitaines se transforment de plus en plus en acteur stratégique doit s'accompagner d'une opération culturelle, outre la légale et l'institutionnelle.

Pour terminer, il a indiqué qu'il faut avoir une conception évolutive des aires métropolitaines. Dans le nord de l'Italie, il y a deux grandes aires métropolitaines, Milan et Turin. Or, par l'extension de la grande vitesse, toutes les deux sont destinées à se transformer en deux pôles d'une même région métropolitaine à l'échelle globale. En dernier lieu, il a souligné le grand intérêt soulevé par cette rencontre d'autorités métropolitaines européennes et *a proposé que la ville de Turin soit le siège de la prochaine édition en 2016*.

4. Document-cadre :

La gouvernance métropolitaine en Europe : Modèles et défis

1. Introduction

Le XXe siècle a été témoin de la transformation du territoire européen. Lors de la première moitié du siècle, le processus d'urbanisation s'est consolidé, donnant lieu à partir des années 50 à un phénomène progressif de suburbanisation qui a culminé avec la métropolisation du territoire. En d'autres termes, les limites de ce qui était considéré « urbain » s'est élargi et presque trois quarts de la population européenne (Eurostat, 2014) vit actuellement dans des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines. Ces limites sont pourtant floues et en évolution constante, donnant lieu à de multiples définitions statistiques du fait urbain (communautés urbaines, régions métropolitaines, agglomérations urbaines, villes-région, etc.). Sans entrer dans une définition statistique fermée, nous comprenons les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines (traitées ici comme synonymes) comme un territoire avec un minimum de population (selon Eurostat, 250.000 habitants), avec un ou plusieurs centres urbains prédominants, où il existe une intégration du marché du travail et des activités (économiques, culturelles et de loisir) favorisée par la mobilité de leurs habitants.

Le fait métropolitain pose de nombreux défis : de type social (combattre les inégalités, garantir l'accessibilité aux services publics) ; économiques et financiers (garantir la compétitivité et l'efficacité) ; territoriaux et environnementaux (la gestion de l'explosion urbaine, la mobilité et les déchets) ; politiques et institutionnels (la coordination des politiques et des services, la représentation démocratique). Le décalage constant entre les délimitations administratives traditionnelles et le territoire métropolitain a donné lieu à plusieurs courants théoriques et propositions pour trouver la formule idéale pour gouverner les agglomérations urbaines (voir le résumé Heinelt et Kübler, 2005 ; Tomàs, 2009). D'un côté, on propose la fusion de toutes les municipalités de l'agglomération afin de surmonter la fragmentation institutionnelle. Cette option, répandue lors des années 1950-70 en Europe du nord et centrale, est encore proposée et appliquée non sans polémique. Ainsi le démontrent les exemples récents du Danemark (réforme de l'an 2007) et du Canada (création des nouvelles villes de Toronto, Montréal et Ottawa entre l'an 1990 et 2000 à la suite des fusions). De l'autre, on propose de ne pas intervenir et de laisser décider librement les municipalités sur le fait de réunir les services ou de coopérer dans une agence métropolitaine. Cette approche est celle mise en place le plus souvent aux États-Unis, parce que les modèles y sont moins institutionnalisés.

En Europe, comme nous le verrons par la suite, on a adopté généralement une option intermédiaire, moyennant la création d'un certain type de structure métropolitaine à deux niveaux (entité métropolitaine et municipalités), en tenant compte des équilibres politiques et de l'adaptation de l'agglomération urbaine dans l'ensemble du territoire. Nous ne pouvons pourtant pas parler d'une politique métropolitaine européenne ou d'un modèle européen, puisqu'il existe une grande diversité, fruit des traditions et de la richesse historique de chaque pays

2. Modèles de gouvernance métropolitaine en Europe

La gouvernance métropolitaine fait référence à la capacité de faire face aux défis des agglomérations urbaines. Ce concept, très répandu à partir des années 1990, veut se distinguer de la notion classique de « gouvernement » pour offrir une vision plus large en incluant le rôle du secteur public et privé dans la gouvernabilité métropolitaine (Jouve et Lefèvre, 1999). La gouvernance métropolitaine adopte plusieurs formes, notamment en Europe. Cette diversité réside dans l'interrelation de divers éléments : la fragmentation du territoire, les compétences de nature métropolitaine, le type de financement et de représentation.

En premier lieu, il existe des différences en fonction du nombre d'administrations et d'organismes existants dans la zone métropolitaine. En effet, il y a des agglomérations qui se caractérisent par un haut degré de **fragmentation** et d'autres, qui présentent une plus grande simplicité institutionnelle. Par exemple, les pays qui ont réalisé des réformes municipales (comme les pays nordiques) présentent un nombre inférieur de municipalités, tandis que les pays du sud de l'Europe en possèdent un plus grand nombre. Outre le nombre de municipalités et le caractère monocentrique (Rome, Paris) ou polycentrique de l'agglomération (*Randstad* hollandais), il ne faut pas négliger qu'il existe d'autres administrations qui participent à la réalisation des fonctions métropolitaines (Communauté Autonome, département, région, etc.) et d'autres organismes publics ou privés ayant des fonctions à cette échelle. En effet, il y a souvent des associations publiques ou privées qui promeuvent des stratégies pour favoriser le développement économique et social (plates-formes de promotion économique, surtout vis-à-vis de l'étranger). Il existe aussi des organismes d'assistance qui offrent un support technique et juridique aux municipalités (par exemple, pour demander les aides à l'Union Européenne). En plus, dans la plupart des métropoles, les services au niveau mé-

tropolitain sont gérés par des entreprises publiques, privées ou à capital mixte.

Les **compétences** peuvent être encadrées soit dans le domaine des *hard policies*, c'est-à-dire, qu'elles sont liées au milieu physique (aménagement du territoire, urbanisme, transport, environnement, etc.), soit dans le domaine des *soft policies* (enseignement, santé, services sociaux, etc.). Cependant, plusieurs études démontrent que la plupart des compétences se concentrent presque exclusivement dans le domaine des *hard policies* et notamment celles relatives à l'aménagement du territoire, au transport et à l'environnement (Tomàs, 2009 ; VVAA, 2009). Un autre niveau d'intervention fréquent des entités métropolitaines est celui du développement économique, essentiellement dans la promotion de stratégies pour favoriser le marché du travail et créer de la richesse. Cependant, il faut distinguer s'il s'agit de compétences exclusives ou si d'autres administrations possèdent également des pouvoirs dans ces domaines. Une façon d'identifier la capacité politique à l'échelle métropolitaine est celle d'analyser le caractère **inaliénable** ou pas des décisions qui y sont prises. Par exemple, le fait de déterminer si les actions établies par un plan métropolitain sont obligatoires ou pas pour les municipalités.

Sans aucun doute, le **financement** détermine en grande mesure la marge d'autonomie. Non seulement en ce qui concerne les ressources matérielles (la quantité), il faut

aussi tenir compte de la source de ce financement (propre ou par d'autres moyens). En ce qui concerne les structures métropolitaines, le financement découle essentiellement de deux sources, normalement combinées. La première source provient des transferts des municipalités (« de bas en haut ») et d'un niveau supérieur de gouvernement, États ou entités subétatiques, selon la structure politique du pays (« de haut en bas »). La deuxième source découle des taxes et des impôts propres (vente de services comme l'eau, recouvrement des taxes associées au traitement des déchets, etc.). Comme nous pouvons l'observer dans ces cas concrets, l'un des problèmes des entités métropolitaines existantes est le manque d'autonomie financière, puisque leurs ressources dépendent fortement des transferts réalisés par d'autres niveaux gouvernementaux.

Les modèles de gouvernance métropolitaine se distinguent aussi par la capacité de la citoyenneté d'élire directement ses représentants politiques et par le type de représentation. Dans les divers modèles, il peut y avoir une élection directe du maire/président et des conseillers, ou indirecte (ceux-ci font partie de la structure métropolitaine en tant que représentants de leur municipalité). En outre, si nous comprenons que la gouvernance est un concept plus large que celui du gouvernement, nous pouvons trouver des modèles de gouvernance qui comprennent la représentation des membres de la société civile (représentants d'associations, syndicats, chambres de commerce, universités, etc.).

Figure 1 : Éléments qui distinguent les modèles de gouvernance métropolitaine

Degré de fragmentation du territoire :

- nombre de municipalités
- nombre d'administrations
- nombre d'entités publiques ou privées
- nombre d'entreprises publiques, privées et mixtes de gestion des services

Types de compétences :

- *hard policies*
- *soft policies*

Type de financement :

- transferts : « ascendants » (municipalités) / « descendants » (autres niveaux de gouvernement)
- taxes et impôts propres





Type de représentation :

- élection directe / indirecte maires et conseillers métropolitains
- représentation de la société civile

En tenant compte de ces éléments, nous distinguons **quatre grands modèles** de gouvernance métropolitaine, ordonnés selon le degré d'institutionnalisation, c'est-à-dire, selon le type d'accords institutionnels établis. D'un côté, nous trouvons les *gouvernements métropolitains* ou structures créées expressément pour faire face aux défis métropolitains. Ces structures se composent d'un conseil métropolitain (élu directement ou indirectement selon les cas) et disposent de compétences et d'un financement établi par la loi. Nous trouvons également des *agences métropolitaines* créées à l'échelle métropolitaine, qui contrairement aux gouvernements métropolitains, ont la fonction de gérer ou de planifier un seul service (transport

en commun, environnement, police, etc.). Le troisième modèle est celui de la *coordination verticale*, où les politiques métropolitaines ne sont pas mises en place par une entité spécifiquement métropolitaine mais en réalité par d'autres niveaux de gouvernement déjà existants (une Communauté Autonome, une province, un comté, etc.). Finalement, le modèle le moins institutionnalisé est celui de la *coopération volontaire* des municipalités, où les divers représentants locaux s'organisent de leur propre initiative. Ce modèle peut être représenté sous la forme la plus traditionnelle (fédération ou association de municipalités) ou sous une formule plus flexible et dans la ligne des postulats de la gouvernance (la planification stratégique).

Figure 2 : Modèles de gouvernance métropolitaine selon le degré d'institutionnalisation

-  Gouvernements métropolitains (élection directe ou indirecte)
-  Agences métropolitaines (sectorielles)
-  Coordination verticale (à partir d'un niveau de gouvernement déjà existant : une région, une province, etc.)
-  Coopération volontaire entre municipalités (associations, plans stratégiques).

Il faut souligner que ces modèles sont un idéal et marquent les grandes tendances. Dans la pratique, certains de ces modèles se mélangent ou parfois des modèles théoriquement égaux peuvent fonctionner de manière différente. Les éléments les plus intangibles, liés à la **culture politique et aux attitudes et valeurs** des représentants locaux envers la gouvernance métropolitaine influencent le modèle final. Par exemple, dans certains pays, il y a une plus forte tradition d'institutionnaliser la coopération métropolitaine moyennant la création de nouvelles structures (comme en France), tandis que dans d'autres, les réformes se dirigent vers la réduction de leur nombre (comme au Danemark). Dans certains pays, les réformes se réalisent à l'échelle étatique et visent à obtenir des modèles homogènes (comme en Italie actuellement), tandis que dans d'autres, il existe une grande diversité de modèles de gouvernance (comme en Allemagne ou en Espagne). La considération politique et juridique de la municipalité joue aussi un rôle important : s'il s'agit d'un niveau de gouvernement important (avec des compétences et du financement), ou si elle possède un rôle prépondérant dans la politique du pays (haute participation aux élections municipales), etc. De même, l'échec ou la réussite des diverses formules de gouvernance s'explique par les attitudes des représentants métropolitains : il faut pour cela une volonté de coopération et tenter de trouver un dénominateur commun minimal en faveur de l'intérêt général. Il peut déjà exister formellement une institution métropolitaine, mais elle doit compter sur la volonté politique nécessaire pour fonctionner avec succès. Dans certains cas, le modèle « idéal » n'a pas été adopté à cause des résistances

des représentants locaux ou étatiques. Nous analyserons ci-dessous chaque modèle et nous présenterons certains exemples illustratifs.

2.1 Gouvernements métropolitains

Quand nous parlons de gouvernements métropolitains nous faisons référence à l'institutionnalisation maximale des agglomérations urbaines, c'est-à-dire, à la création d'institutions métropolitaines possédant des pouvoirs importants (autonomie juridique et fiscale) et une légitimité démocratique (élection directe de leurs représentants). Ce modèle implique l'adoption de lois et la reconnaissance du fait métropolitain. Dans la pratique, les structures actuelles existantes en Europe ne respectent pas tous ces critères et doivent être considérées comme une **version alléguée** des gouvernements métropolitains. En effet, leur autonomie est limitée soit par la distribution des compétences en fonction des niveaux de gouvernement, soit par le manque de financement propre, soit par la faiblesse de la légitimité démocratique. Pourtant ce sont des entités de coordination de politiques métropolitaines ayant normalement une vision intégrale de l'agglomération, puisqu'elles possèdent plus d'une compétence contrairement aux autorités métropolitaines sectorielles. Voici plusieurs exemples de structures métropolitaines actuelles : Stuttgart (1994), Londres (créée par la loi en 1999 et en fonctionnement depuis l'an 2000), Lisbonne (plusieurs législations, la dernière en 2013), Lyon (1999) ou Barcelone (Loi du 2010, en fonctionnement depuis l'an 2011).

Tableau 1 : Exemples de gouvernements métropolitains

| Nom de l'entité et date de création par loi | Nombre de municipalités | Type d'élection | Type de financement principal | Compétences principales |
|--|--|---|--|--|
| Verband Region Stuttgart, 1994 | 179 | Directe : assemblée, entre 80 et 96 membres (actuellement 87) élus tous les 5 ans | Transferts (municipalités, régions, <i>länder</i> et gouvernement fédéral) et taxes du transport | Transport, aménagement du territoire, développement économique, traitement des déchets, tourisme. |
| Greater London Authority, 1999 | City + 32 districts (<i>boroughs</i>) | Directe : maire et assemblée (25 conseillers élus tous les 4 ans) | Transferts (notamment du gouvernement central) | Transport ; développement économique, promotion internationale, prévention et contrôle des incendies, urgences ; police et sécurité. |
| Communauté urbaine de Lyon, 1999 | 57 municipalités | Indirecte : conseil de 153 membres (délégués des municipalités) | Taxes et impôts propres (TPU) et transferts du gouvernement central | Développement économique, social et culturel ; aménagement du territoire ; promotion des habitations sociales ; dynamisation et revitalisation urbaine ; gestion des services communs ; environnement. |
| Aire Métropolitaine de Lisbonne, (2003, 2008 et 2013) | 18 municipalités 36 paroisses (<i>freguesias</i>) | Indirecte : conseil de 55 membres (délégués des municipalités) | Transferts des municipalités et de l'État | Élaboration de plans et de programmes d'investissement, développement économique, social et environnemental ; gestion de programmes de développement régional ; définition des réseaux de services et équipements métropolitains ; participation dans les entités métropolitaines du transport et l'environnement. |
| Aire Métropolitaine de Barcelone, 2010 | 36 | Indirecte : conseil de 90 membres (délégués des municipalités) | Transferts (notamment des municipalités et consortiums) impôts et taxes | Territoire et urbanisme ; transport et mobilité ; habitation ; environnement ; développement économique ; cohésion sociale. |

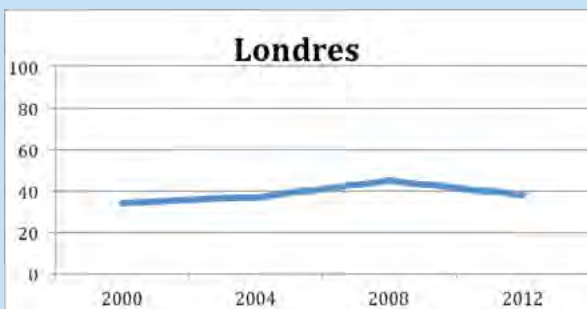
La plupart de ces structures sont issues des élections indirectes et sont exclusives aux élus locaux, leur financement est mixte et elles dépendent essentiellement des transferts. Leurs compétences sont liées à l'aménagement du territoire, à l'environnement, au transport et au développement économique. Seulement deux, Londres et Stuttgart, présentent un modèle d'élection directe. En effet, l'un des débats récurrents dans la gouvernance métropolitaine est d'établir la nécessité d'élire ou pas des maires et des conseillers à l'échelle métropolitaine. L'élection directe s'explique par la volonté d'apporter de la **visibilité** et de la légitimité aux entités métropolitaines, notamment celles de nouvelle création. En effet, avoir une représentation directe à l'échelle métropolitaine impliquerait, d'une part, la réalisation d'une campagne et d'un programme électoral

métropolitain qui devrait être débattu, et de l'autre, l'adoption de certains engagements. Dans l'élection indirecte, il n'y aurait pas de pression citoyenne vis-à-vis de l'administration des organismes métropolitains. Ce seraient les maires et les conseillers, élus pour leur municipalité, ceux qui devraient défendre un intérêt métropolitain commun. Cette tâche s'avère pourtant difficile d'assumer, puisqu'ils sont les responsables auprès des électeurs de la municipalité et non pas de l'ensemble de la communauté urbaine. En général, le temps consacré aux autorités métropolitaines serait très faible et cela rendrait difficile l'émergence d'un **leadership métropolitain**. En outre, le mandat dans le sein du gouvernement métropolitain est lié au calendrier électoral municipal : les changements dans les majorités politiques locales changent aussi la compo-

sition du gouvernement métropolitain. Par conséquent, la continuité des conseillers métropolitains dépend de leur rendement à l'échelle municipale et non pas à l'échelle métropolitaine.

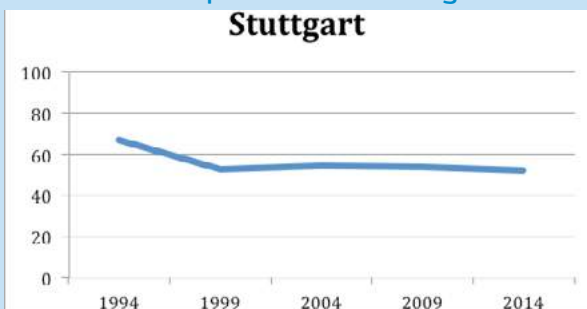
L'élection directe des représentants métropolitains est une option économiquement coûteuse et peut générer des résistances politiques dues l'envergure des élections (dans de nombreux cas, le volume de la population est considérable). Les résistances sont spécialement puissantes dans les capitales. Dans ce cas, la possibilité de créer des rivalités politiques dépend en grande mesure du pouvoir des gouvernements métropolitains. Si ceux-là possèdent des compétences stratégiques et de gestion comme à Londres, la possibilité de créer un contre-pouvoir est mineure. S'il y a des élections directes, le taux de participation aux élections métropolitaines est un indicateur de la légitimité démocratique des gouvernements métropolitains (voir graphiques 1 et 2).

Graphique n° 1 : Taux de participation aux élections métropolitaines de Londres



Source : Élaboration propre à partir de données de la *Greater London Authority*.

Graphique n° 2 : Taux de participation aux élections métropolitaines de Stuttgart



Source : Élaboration propre à partir de données de la *Verband Region Stuttgart. Region Stuttgart*.

À Stuttgart, la première votation qui a eu lieu en 1994 a obtenu une participation de presque 70% ; depuis, la participation s'est stabilisée à environ 50%. A Londres, la stabilité est en dessous de 40%, sauf pour les élections de 2008 (45%), quand le célèbre maire Ken Livingstone a

été battu par le candidat conservateur Boris Johnson. En effet, le gouvernement de Blair avait organisé un référendum préalable à la création de la *Greater London Authority* : 72% des citoyens ont voté pour, mais seulement 35% des citoyens ayant droit de vote y ont participé. Si nous le comparons à la participation électorale des *élections municipales*, nous voyons que dans les deux cas les pourcentages sont similaires. En d'autres termes, l'élection directe du conseil municipal dans ces deux agglomérations n'aurait ni obtenu un plus grand succès de participation ni réussi à se distinguer des élections municipales.

Birmingham

Histoire :

Entre 1974 et 1986, l'aire métropolitaine de Birmingham avait un gouvernement métropolitain (*West Midlands Metropolitan County*) semblable à celui des autres villes anglaises. Après son abolition, les municipalités du noyau central continuent de partager certains services en commun qui sont fournis par les autorités métropolitaines ayant une seule fonction.

Compétences :

West Midlands Passenger Transport Executive : connue comme Centro, c'est l'entité publique responsable de promouvoir et de coordonner les services de transport en commun (autobus, train, métro), opérés par des entreprises publiques et privées.

West Midlands Police : entité publique responsable de garantir la sécurité de la citoyenneté. Elle réalise des tâches de prévention et d'éducation en matière de crime et de violence.

West Midlands Fire Service : entité publique responsable de la protection, de la prévention et de l'intervention en cas d'incendies et urgences.

Financement :

Ces agences métropolitaines sont financées essentiellement par les transferts des municipalités membres (50%) et les subventions de l'État (30%). Le reste (20%) provient du recouvrement des impôts découlant des services offerts.

Représentation :

Le type de représentation dans les trois autorités est indirect.

La *West Midlands Passenger Transport Executive* et la *West Midlands Fire Service* disposent d'un conseil formé par des délégués des municipalités membres, selon leur population (27 membres dans les deux cas) et sont dirigés par un comité exécutif. Par contre, la *West Midlands Police* est structurée à partir de 10 unités opératives avec un chef de police à la tête (*chief superintendent*). L'ensemble des unités est coordonné par une équipe formée par des policiers et du personnel technique.

2.2 Agences métropolitaines

Dans ce cas, il s'agit d'un degré moyen d'institutionnalisation, puisqu'on ne crée aucune autorité métropolitaine avec plusieurs compétences, mais une agence sectorielle avec une **fonction principale**. Par exemple, à Francfort, ils ont opté pour une planification régionale. Dans le cas de Birmingham, il existe plusieurs agences sectorielles possédant les fonctions du transport, de la police, des incendies et des urgences. En effet, la planification du transport se fait souvent moyennant une agence métropolitaine, comme dans le cas de la région métropolitaine de Barcelone (qui couvre un territoire majeur à l'aire métropolitaine), appelée Autorité du Transport Métropolitain (ATM).

Francfort

Histoire :

L'agglomération de Francfort s'étend sur trois *länder* et compte sur divers organismes chargés d'une seule fonction (planification régionale, transport, déchets, culture, parcs) qui opèrent dans des niveaux territoriaux différents. Le Parlement de Hesse, où se trouve la plupart des municipalités, a adopté la Loi sur l'agglomération de Francfort/Rhein-Main, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Cette loi a supposé la création de la *Regionalverband Frankfurt-RheinMain*, une agence de planification régionale qui regroupe 75 municipalités de l'agglomération urbaine. Ce n'est pas la première structure créée à ces fins, puisque plusieurs agences de planification régionale se sont succédées avec des noms différents, (l'agence précédente, la *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* et l'*Umlandverband*, d'élection directe).

Compétences :

La fonction principale de l'agence est la planification régionale, qui est menée moyennant l'élaboration du Plan Régional d'Utilisation du Sol et du Plan de Paysage. Le but est celui d'harmoniser les plans de plusieurs municipalités (il existait avant d'autres agences de planification avec moins de municipalités membres). La *Regionalverband FrankfurtRheinMain* développe aussi des tâches liées au conseil technique pour les municipalités en matière des fonds européens, de l'analyse des données régionales et de la gestion des projets financés par l'Union Européenne.

Financement :

L'agence est financée par les municipalités. Les contributions municipales (*umlage*) sont calculées sur la base de deux critères : population et richesse (revenu par habitant). Ce sont les municipalités les plus riches et de plus grande taille celles qui apportent le plus d'argent à l'association.

Représentation :

Les décisions sont prises par un Conseil régional, formé par des représentants des municipalités (élection indirecte).

Ces deux exemples sont illustratifs pour comprendre le fonctionnement de ce modèle de gouvernance. En premier lieu, la création d'une agence sectorielle implique moins de changements institutionnels que les gouvernements métropolitains (notamment ceux d'élection directe). Ainsi, sa création est politiquement plus simple et provoque moins de résistance politique. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait aucun conflit. Par exemple, à Francfort, certaines municipalités se sont opposées à la création d'une nouvelle agence de planification et ont essayé de paralyser le processus. En second lieu, ce type d'agences ont une **représentation indirecte** et se présentent comme des entités plutôt à caractère technique que politique. En revanche, la perspective métropolitaine est fragmentée : les agences s'occupent d'un seul domaine (déchets, transport, habitations) contrairement aux gouvernements métropolitains et manquent donc de vision globale.

Nous trouvons souvent des agglomérations avec plusieurs agences sectorielles, chacune couvrant un territoire différent. C'est le cas actuellement de Helsinki, où il existe une agence de transport pour 7 municipalités (*Region Transport*, HSL) et une autre agence d'environnement pour 4 municipalités (*Helsinki Region Environmental Services Authority*, HSY). C'était aussi le cas de Barcelone avant l'adoption de la loi de 2010, où coexistaient une entité du transport, une entité de l'environnement et une association regroupant chacune un nombre différent de municipalités. Cette fragmentation s'est supprimée moyennant la nouvelle Aire Métropolitaine de Barcelone. Par contre, le cas de Birmingham est opposé : il existait une structure métropolitaine avec plusieurs fonctions et celle-ci a été finalement dissoute, en donnant lieu à trois agences métropolitaines sectorielles. La coordination entre elles est encore un défi pour l'agglomération.

2.3 Coordination verticale

Ce modèle de gouvernance fait référence à une administration qui n'est pas forcément métropolitaine mais qui développe en réalité un rôle de coordination métropolitaine. En d'autres termes, celle-ci n'a pas été créée pour mener cette fonction mais elle l'exerce dans la pratique, car aucun gouvernement métropolitain n'a été explicitement créé à ces fins. Il y a de nombreux exemples en Europe : la Ville-État de Vienne, la Région de Bruxelles-Capitale, le Comté de Stockholm, l'Autorité Régionale de Dublin, la Région *Hovedstaden* à Copenhague et la Communauté de Madrid.

Comunidad de Madrid

Histoire :

La Comunidad de Madrid a été constituée moyennant le statut adopté en 1983. Madrid représente l'exception de la tendance des villes européennes méridionales à cause de sa faible densité institutionnelle : elle se compose seulement du gouvernement local et autonome. Madrid compte sur 179 municipalités : la petite taille des municipalités de la deuxième couronne métropolitaine contraste avec la taille de la ville centrale et la capitale du pays, fruit de l'annexion de 13 communes entre 1948 et 1954. Le développement urbain rapide autour de la capitale occupe presque la totalité du territoire de la Comunidad de Madrid.

Compétences :

En tant que Comunidad Autónoma, Madrid possède un large éventail de compétences établies dans son Statut d'autonomie. Parmi celles-ci, nous soulignons les suivantes : aménagement du territoire, urbanisme, habitation, travaux publics, routes, chemins de fer, transport, ports et ressources hydriques. Elle exerce aussi les compétences de l'ancien Conseil provincial, telle que la coordination des entités municipales afin de garantir la prestation des compétences municipales dans tout le territoire. La Comunidad de Madrid a d'autres compétences qu'elle partage avec l'État telles que la planification économique, l'industrie, la sécurité, l'enseignement et la santé.

Financement :

80% des recettes de la Comunidad de Madrid proviennent des impôts directs et indirects (sur des biens et des services sur la propriété et sur les revenus). 70% de ces recettes sont recouvertes par l'État et transférées à la Comunidad de Madrid, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la TVA. Le reste du financement autonome est issu essentiellement des transferts de l'État.

Représentation :

L'Assemblée de Madrid est l'organe législatif et de représentation des citoyens de la Comunidad de Madrid. Elle est formée par 111 députés élus directement tous les 4 ans. L'Assemblée élit le Président de la Comunidad et le leader du pouvoir exécutif, qui forme son Conseil de Gouvernement et est responsable auprès de l'Assemblée.

Région Hovedstaden à Copenhague

Histoire :

Une réforme municipale a été entreprise au Danemark, l'an 2007 : les 14 comtés (gouvernement local de deuxième niveau) ont été remplacés par 5 régions et le nombre de municipalités est passé de 271 à 98. A Copenhague, la création de la Région de la Capitale (*Region Hovedstaden*) a supposé la disparition de l'autorité métropolitaine existante. L'agglomération de la capitale danoise présente un faible degré de fragmentation institutionnelle : elle comprend un petit nombre de communes mais de grande taille et la Région de *Hovedstaden*. Avant la réforme de 2007, il existait en outre plusieurs autorités du transport, qui finalement se sont fusionnées en une seule (*Movia*).

Compétences :

Les nouvelles régions sont des organismes de décentralisation de l'État ; leurs décisions sont inaliénables. Les compétences des régions comprennent la gestion des hôpitaux et de leur personnel, la gestion de la couverture de santé (*health insurance*) ; le développement régional (développement économique, tourisme, culture, enseignement) ; l'environnement (plans régionaux, mesures contre la pollution) ; le transport en commun (coordination des agences de transport, planification, intégration tarifaire) ; la coordination des institutions qui travaillent pour la population ayant des besoins spéciaux (services sociaux, enseignement).

Financement :

Les régions, contrairement aux municipalités, ne peuvent pas recouvrer des impôts. Leur financement découle principalement des transferts de l'État (80%) et des municipalités (20%).

Représentation :

Chaque région est représentée par un Conseil de 41 membres, élus directement tous les 4 ans.

Ces deux cas nous montrent qu'il est possible, lors d'un processus de décentralisation de l'État, de ne pas créer de gouvernements métropolitains mais des structures subétatiques (Communauté Autonome, Région) qui assument dans la pratique les fonctions métropolitaines. Dans les cas de Madrid et du Danemark, le territoire d'action est supérieur à celui de l'agglomération urbaine et pour cela les politiques ne sont pas essentiellement métropolitaines et se diluent dans l'ensemble des politiques. En revanche, étant donné que les entités possèdent des compétences importantes et ont été élues par élection directe, elles jouissent d'une forte légitimité. En plus, un changement de gouvernement peut difficilement entraîner une suppression de ces niveaux de gouvernement, contrairement aux gouvernements métropolitains qui sont l'objet de luttes politiques (le cas de Barcelone et les autorités métropolitaines anglaises des années 1980).

En résumé, les modèles de coordination verticale se caractérisent par les éléments suivants. En premier lieu, les niveaux de gouvernement qui assument des tâches métropolitaines ont plus ou moins de pouvoirs, de financement et de représentation directe ou indirecte selon les cas (notamment en fonction du degré de décentralisation de l'État). En deuxième lieu, le territoire d'action de l'institution (région, ville-état, comté, communauté autonome) est majeur (les cas de Madrid, Copenhague, Stockholm, Dublin) ou plus petit (Vienne, Bruxelles) que celui de l'agglomération urbaine. Par conséquent, le principal inconvénient des modèles de coordination verticale est la **difficulté de construire une vision métropolitaine**, puisque d'emblée, il n'existe aucune reconnaissance explicite du fait métropolitain. Cela dépendra de la capacité de créer des projets et des politiques à portée métropolitaine de chacune des institutions.

2.4 Coopération volontaire entre les municipalités

Les modèles les moins institutionnalisés se caractérisent par le manque de réformes dans les structures politiques existantes car elles se basent sur **l'initiative locale et la volonté de la part des municipalités**, tout en utilisant des formules flexibles de coopération. Le modèle traditionnel est celui de la coopération volontaire entre les municipalités d'une même agglomération urbaine. Dans la plupart des pays, il existe des fédérations ou associations de municipalités créées pour fournir certains services. Par exemple, en Espagne, il existe plus de 1000 fédérations, y compris les zones rurales. En ce qui concerne les agglomérations urbaines, il est important de signaler les cas où la coopération se réalise sur une base plus politique, comme un élément de transition vers une forme plus institutionnalisée de gouvernance métropolitaine. Ça a été le cas de la Fédération des municipalités de l'Aire Métropolitaine de Barcelone et plus tard du Consortium métropolitain, qui ont servi de transition vers la nouvelle Aire Métropolitaine de Barcelone. Actuellement, c'est le cas aussi de Paris

(voir 2.5). Dans d'autres cas, la coopération volontaire se fait surtout pour construire un espace de dialogue métropolitain et pour arriver à des accords entre les membres, comme pour le cas de l'agglomération polonaise de Poznan.

Association Poznan Metropolis

Histoire :

Cette agglomération urbaine de plus d'un million d'habitants est de type monocentrique et se caractérise par une longue tradition de coopération entre les municipalités. Suite à plusieurs structures intercommunales, l'an 2007, la ville de Poznan, le comté qui l'entoure et ses 17 communes ont créé le Conseil Poznan Métropolis. Le but était celui de développer un plan stratégique qui s'est traduit par la création de l'Association Poznan Metropolis l'an 2012.

Compétences :

Servir de forum de débat entre les membres et coordonner leur coopération. Également véhiculer le financement territorial de l'Union Européenne (*Integrated Territorial Investment- ITI*).

Financement :

L'association est financée grâce aux apports des membres. Elle demande aussi des subventions à l'Union Européenne.

Représentation :

Actuellement, l'association comprend la ville de Poznan, le comté de Poznan et 21 communes qui s'organisent dans une assemblée avec représentation des membres.

L'effectivité des structures de coopération volontaire dépend en grande mesure du cadre légal où opèrent les municipalités (compétences, financement, etc.) et de la volonté politique des représentants municipaux. Sans un **leadership** clair et une volonté de coopérer, ce modèle de gouvernance est éphémère. Par exemple, à Varsovie s'est créée l'an 2000, la *Warsaw Metropolis Association*, qui regroupait seulement les municipalités des alentours de la capitale polonaise. Même si Varsovie s'est unie à l'association l'an 2006, la méfiance entre les représentants suburbains et ceux de la capitale a empêché une coopération réelle entre eux.

Lors des décennies 1990 et 2000, la planification stratégique s'est érigée comme un instrument de gouvernance. Dans ce cas, les représentants municipaux partagent un espace de discussion et de débat avec d'autres acteurs provenant de différentes administrations comme les syndicats et les patronats, les chambres de commerce, les universités, les organisations sans but lucratif, etc. Des cas de planification stratégique très connus sont ceux de Barcelone et de Turin. Comme dans le cas précédent, il existe des éléments de transition ou complémentaires à

la coopération métropolitaine plus institutionnalisée. Par exemple, dans la ville polonaise de Wrocław, la planification stratégique a représenté un premier pas avant la constitution d'une agence métropolitaine. En effet, l'exercice de planification stratégique intense entrepris en 1999 a duré six ans mais a finalement pris fin faute de résultats. Cependant, cette expérience a permis de créer, en 2007, une agence sectorielle (*ARAW-Wrocław Agglomeration Development Agency*).

Torino Internazionale

Histoire :

Turin est une agglomération fragmentée, ayant des compétences dans la région du Piémont et la Province de Turin, moyennant la participation de plusieurs organismes publics et privés qui gèrent les services sans une structure métropolitaine de coordination. Torino Internazionale est l'association créée en 2000 dans le but de promouvoir la planification stratégique et d'approuver à la majorité le futur de l'agglomération. Le premier plan stratégique, pionnier en Italie, a vu le jour dans un moment de crise du secteur industriel (notamment celui de l'automobile) et avec la célébration des Jeux Olympiques d'hiver en 2006 à l'horizon. L'objectif final était celui de rénover l'image internationale de la ville. Le deuxième plan stratégique se concentrait sur la société du savoir et sur le moyen de développer de nouvelles niches de développement économique. Actuellement, sa tâche est celle d'élaborer un troisième plan stratégique visant les stratégies capables de faire face à la crise économique et de promouvoir en même temps le développement durable de l'agglomération, en comprenant aussi bien l'aspect social et environnemental.

Compétences :

Orienter le développement de l'agglomération moyennant des accords entre les divers membres, en établissant des objectifs et des projets concrets à ces fins.

Financement :

L'association possède trois sources principales de financement : les quotes-parts de membres, les contributions et les dons d'autres entités publiques et privées et les profits obtenus des initiatives de l'Association.

Représentation :

L'association se compose d'une assemblée formée actuellement par 89 membres et dont la présidence est détenue par le maire de Turin. Parmi les membres on retrouve des représentants d'entités publiques, des institutions, des universités, des centres culturels, des entreprises, des syndicats et des chambres de commerce.

L'objectif des plans stratégiques est celui de créer une **vision métropolitaine en consensus** : tracer les éléments principaux qui devront guider l'avenir de la métropole. Il s'agit donc d'un instrument de consultation, sans capacité contraignante. Cette caractéristique favorise la conclusion des accords et l'inclusion d'autres représentants qui n'ont pas de voix dans les institutions formelles, mais qui sont des acteurs importants de la communauté urbaine. En revanche, les objectifs stratégiques peuvent être facilement abandonnés, soit par l'absence de leadership, soit par des changements politiques, soit par le manque de coopération entre les différents niveaux de gouvernement.

2.5 Réformes en cours

De nos jours plusieurs processus de réformes métropolitaines sont en cours, comme en France et en Italie. Que proposent-elles ? Sont-elles innovantes ? Comment s'encadrent-elles dans les modèles de gouvernance métropolitaine ?

Dans le cas français, un débat a lieu depuis 8 ans autour de la réforme des entités territoriales qui vise les grandes villes, et tout spécialement Paris. En raison de sa complexité la capitale resta exclue de la réforme mise en œuvre à l'échelle nationale dans les années 1990 (Loi Chevènement de 1999). Simultanément aux divers projets de loi et aux projets urbanistiques (tels que le Grand Paris), des formes de coopération métropolitaine volontaire se sont consolidées sur une base territoriale assez large. L'approbation de la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a supposé l'institutionnalisation de cette coopération, puisque cette loi prévoit la création d'un nouvel organe de coopération intercommunale, la Métropole du Grand Paris, le 1^{er} janvier 2016.

Chronologie récente des structures de coopération métropolitaine à Paris

Conférence métropolitaine (2006-2009) :

À l'instigation de la mairie de Paris se constitue un espace de dialogue pour réfléchir et discuter au sujet des défis majeurs posés par l'agglomération de la capitale. Plus de 100 entités (municipalités, structures intercommunales, départements et la région Île-de-France) y participent.

Paris Métropole (2009-2015) :

Un syndicat mixte d'études est constitué afin d'approfondir sur le thème du diagnostic des défis métropolitains ; il réunit plus de 200 entités territoriales (municipalités, structures intercommunales, département et région) qui font partie de la première et de la seconde ceinture de l'agglomération. Ces 201 entités (en février 2015) représentent 9,3 millions d'habitants. Financé par ses membres, le syndicat s'organise moyennant une assemblée, au sein de laquelle chaque membre a le même poids, et un comité de coordination plus réduit. Il se compose également d'un Comité de partenaires représentant la société civile. Le « Projet métropolitain » constitue un de ses axes de travail et poursuit la transition vers la nouvelle entité Métropole du Grand Paris, conjointement avec la Mission de Préfiguration.

Mission de Préfiguration de la future Métropole du Grand Paris (2014-2016) :

Cette structure est chargée de préparer la voie vers la nouvelle Métropole du Grand Paris à l'aide de rapports d'évaluations et de diagnostic (conditions juridiques, financières, etc.). Les maires et d'autres acteurs y sont représentés pour offrir leur contribution au projet. Sa tâche s'achèvera six mois après la création de la Métropole du Grand Paris.

Métropole du Grand Paris (2016-...) :

Ce sera le nouvel organe intercommunal (établissement public de coopération intercommunale - EPCI) qui réunira Paris et les communes de sa première couronne (quelque 7 millions d'habitants) à partir du 1^{er} janvier 2016. Ses compétences s'exerceront en matière d'aménagement du territoire, de développement social et économique, de l'habitation et de la protection de l'environnement. Il sera régi par un conseil métropolitain (composé de plus de 300 conseillers), qui élira, par majorité absolue, la présidence.

En Italie, le processus de création de « villes métropolitaines » mis en marche au cours des années 1990 et qui ne s'est jamais conclu s'est à nouveau amorcé récemment dans le but de reconnaître le fait métropolitain. La loi 56/2014 supprime les provinces et les remplace par des gouvernements métropolitains dans plusieurs agglomérations, parmi lesquelles Milan, Turin, Rome, Bologne, Florence, Naples, Bari, Venise, Gênes et Reggio di Calabria. Ces nouveaux organismes absorbent les compétences provinciales et en assument de nouvelles ; ils sont désormais responsables de la planification territoriale et environnementale, de la planification stratégique, du transport, de la mobilité et du développement économique et social. Les villes impliquées sont actuellement en passe d'approuver la nouvelle entité ; une des villes les plus avancées à cet égard est Milan, *Città* métropolitaine depuis le 1^{er} janvier 2015.

Chronologie récente de la construction de la Città métropolitaine à Milan

Projet stratégique Città di città (2005-2009) :

Un espace de réflexion sur les défis métropolitains se met en place, créé par la Province de Milan et l'Agence de développement de Milan Métropole, avec le support de l'Université Polytechnique de Milan et la participation de plusieurs organismes publics et privés.

Vers la nouvelle Città métropolitaine (2011-2014) :

2011 : désignation d'une conseillère pour la création de la *Città* Métropolitaine.

2012-14 : élaboration du projet «*Milano Città Metropolitana*», conjointement avec les municipalités et les acteurs socioéconomiques.

22 décembre 2014 : approbation des statuts de la *Città* Métropolitaine.

Città metropolitana (1^{er} janvier 2015-...) :

Présidée par le maire de Milan (*Sindaco Metropolitano*) et régie par un conseil métropolitain (*Consiglio Metropolitano*) formé par 24 membres, elle se compose également d'une assemblée (*Conferenza Metropolitana*) qui représente les municipalités membres. Si une série de conditions explicitées par la loi s'accomplit (décentralisation de la ville, définition de zones homogènes au sein de l'agglomération), le maire et le conseil métropolitain peuvent être élus directement.

En ce qui concerne les modèles de gouvernance métropolitaine examinés précédemment, les deux exemples ci-dessus se situent dans la ligne des gouvernements métropolitains puisqu'ils comportent une reconnaissance législative et institutionnelle du fait métropolitain, avec quelques nuances. Dans le cas de Paris, il est difficile d'établir un diagnostic, car le projet s'encadre dans la tradition de l'intercommunalité française et apporte peu d'éléments innovateurs. En ce qui concerne Milan, la province a été substituée par la *città* métropolitaine et, pour le moment, comme à Paris, le maire et le conseil métropolitain sont élus au suffrage indirect. Les deux villes partagent également le fait que les limites du nouvel organisme soient inférieures à celles de l'agglomération réelle, ce qui reflète les difficiles équilibres politiques mis en jeu par les réformes métropolitaines. D'autre part, la création d'un organe consultatif regroupant les agents socioéconomiques du territoire est abordée dans les deux cas (Forum métropolitain de la société civile à Milan et Conseil de développement à Paris).

Le cas de Milan offre un élément innovateur : la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine. Selon les statuts de la *città* métropolitaine, des initiatives législatives populaires et des référendums pourront être mis en œuvre. Cela pourrait signifier le renforcement de la légitimité démocratique de la *città* métropolitaine. Mais le fait qu'actuellement le maire métropolitain soit également le maire de la ville de Milan s'avère contradictoire, puisque ce dernier est élu directement par les habitants de Milan et non pas par l'ensemble de la *città* métropolitaine. Finalement, il faudra voir comment évoluent les diverses *città* métropolitaines en Italie et si leurs statuts constituent un ensemble divers ou homogène. En ce qui concerne Rome, il faudra voir également comment se conjugue le statut de capitale de l'État avec celui de *città* métropolitaine.

3. Conclusions

En guise de conclusion, nous offrons une synthèse des avantages et des inconvénients des modèles de gouvernance métropolitaine abordés précédemment. Nous consignons, également, deux des défis posés par la gouvernance métropolitaine dans les années à venir. D'une part, la gestion du territoire et des services métropolitains ; de l'autre, l'articulation métropolitaine en Europe.

3.1 Les pour et contre des modèles de gouvernance métropolitaine

La gouvernance métropolitaine en Europe adopte un large éventail de formes que nous classifions en quatre grands types, de plus à moins institutionnalisés : les gouvernements métropolitains (à suffrage direct ou indirect), les agences métropolitaines (sectorielles), la coordination verticale (à partir d'un niveau de gouvernement préexistant : une région, une province, etc.), et la coopération volontaire entre municipalités (associations, plans stratégiques). Il n'existe pas de modèle idéal, car chacun d'eux à ses avantages et ses inconvénients.

D'un côté, la façon de faire face aux problèmes métropolitains comporte des changements institutionnels et la reconnaissance par loi du fait métropolitain. Cela entraîne une série de pour et contre. Premièrement, si la nouvelle structure exerce des compétences réelles et dispose du financement adéquat, elle constitue l'option qui permettra de **relever d'une manière globale** les défis métropolitains et d'aborder les déséquilibres sociaux et fiscaux, thèmes qui se trouvent habituellement sous la responsabilité des gouvernements supérieurs (régionaux et/ou étatiques). L'autonomie des gouvernements métropolitains, cependant, se voit limitée soit par la répartition de compétences dans d'autres domaines, soit par le manque de financement propre, soit par la faiblesse de la légitimité démocratique. Deuxièmement, bien que la création de gouvernements métropolitains soit un instrument qui aide à réduire la fragmentation institutionnelle, des organismes ou des entreprises (de planification, gestion, promotion économique) opèrent quand même bien dans le cadre métropolitain. Troisièmement, un des inconvénients causés par la création d'un nouveau niveau de gouvernement est celui du coût économique (surtout si d'autres structures existantes ne sont pas supprimées).

Quatrièmement, la création de gouvernements métropolitains se révèle moins flexible face aux changements inhérents à la dynamique métropolitaine. Dès lors que l'institution créée est dotée de compétences, de financement et de représentation politique, il est très difficile de la modifier, alors qu'en revanche le territoire métropolitain n'est pas

fixe : le domaine sur lequel la nouvelle structure agit est vite débordé. Finalement, la principale raison qui empêche la création de gouvernements métropolitains puissants est la **résistance politique** que cette sorte d'intervention suscite au sein des municipalités et d'autres niveaux de gouvernement déjà existants, telles que les provinces, les régions ou encore le gouvernement central. Les gouvernements qui osent créer des gouvernements métropolitains regroupant la majeure partie de la population du pays et/ou qui en constituent la capitale, sont en effet peu nombreux. Dans les cas où ils ont été mis en place, on a limité leur pouvoir (la gestion, l'exécution et la planification) à des domaines très concrets (notamment le transport et l'environnement et, en moindre mesure, l'aménagement du territoire et le développement économique).

Par contre, les modèles de gouvernance métropolitaine peu institutionnalisés sont plus **flexibles** et s'adaptent mieux à un environnement changeant. En effet, l'adhésion de nouvelles municipalités à l'association s'avère plus facile puisqu'elle dépend de la volonté de celles qui en font partie. Par ailleurs, en fonction du type de régime local, les compétences de l'association peuvent s'élargir ou se réduire en changeant les statuts. Le deuxième avantage des mécanismes peu institutionnalisés découle du fait qu'en général ils doivent leur naissance à une **initiative locale**. Effectivement, ce sont les municipalités qui décident de s'associer et, par conséquent, ce sont les acteurs locaux qui contrôlent le processus. La prise de décision avant et après le processus se maintient au niveau local et aucun autre niveau de gouvernement n'interfère. La décentralisation des décisions permet un fonctionnement plus agile et une majeure appropriation des objectifs.

Les modèles de coopération volontaire présentent trois grands inconvénients. Premièrement, il est beaucoup plus difficile de maintenir la continuité de ce genre de mécanismes parce qu'ils dépendent des dynamiques internes (alliances politiques) et du leadership de l'association. Dans la pratique, la prévision du type d'actions à mener se fait à court terme, puisque l'accord se maintient par assignation volontaire. Un autre aspect négatif de la coopération volontaire est celui de la possibilité de fonctionnement par **statu quo**. En d'autres termes, le fait d'approuver les décisions à la majorité risque de provoquer qu'aucun accord ne puisse être pris et qu'aucune action ne puisse être menée. Cela dépend également de la répartition du pouvoir au sein de l'association (nombre de représentants par municipalité). Les décisions peuvent être bloquées au moment de l'élection en fonction des équilibres de pouvoir existants, empêchant la mise en œuvre d'actions concrètes. Le risque de paralysie peut également se donner si les membres cessent de financer l'association, puisqu'une bonne partie du financement découle des transferts des municipalités. De fait, un des éléments qui conditionnent le fonctionnement de la coopération volon-

taire entre municipalités est celui de la distribution de la charge financière entre les municipalités membres, car leurs ressources et leurs profils socioéconomiques sont très divers. Enfin, les associations de coopération entre municipalités exercent en général des compétences limitées (la gestion de services, l'assistance aux municipalités membres) et, par conséquent, leur incidence sur les grandes politiques métropolitaines est moins importante que celle des gouvernements métropolitains. Quant à la planification stratégique, il faut ajouter à ces inconvénients son caractère **consultatif**, bien que, comme nous avons pu l'observer, il puisse devenir un instrument susceptible d'aider à surmonter des conflits institutionnels et à créer une vision métropolitaine en consensus.

Dans la pratique, chaque aire métropolitaine développe un modèle de gouvernance en fonction de sa tradition de coopération, de ses alliances politiques, des relations entre les niveaux de gouvernement et de la configuration des différents acteurs (publics et privés). Ces équilibres modulent le type de gouvernance, qui évolue avec le temps. Il y a de nombreux exemples de villes qui déploient un modèle de gouvernance plus ou moins institutionnalisé au gré des étapes : elles passent d'un gouvernement métropolitain à des agences sectorielles, de l'élaboration d'un plan stratégique à la coopération entre municipalités, etc. Actuellement, les processus de réforme qui ont lieu en France et en Italie indiquent une tendance à la reconnaissance du fait métropolitain, avec, toutefois, des compétences limitées et un territoire d'application réduit.

Dans la nouvelle *città* métropolitaine de Milan, il est désormais possible d'élire directement les principaux organes de représentation (le maire et le conseil). Néanmoins, dans les cas de Londres et de Stuttgart les taux de participation électorale à l'échelle métropolitaine et à l'échelle municipale sont très similaires (environ 40 et 50% respectivement). De fait, quand on parle des modèles de gouvernance métropolitaine, il faudrait se demander si l'aire métropolitaine constitue pour les citoyens un espace significatif et d'identification au même titre que la commune. Il faut peut-être se poser la question si la sensation d'appartenir à la communauté métropolitaine découle du fait de choisir ses dirigeants politiques ou si le **sentiment d'appartenance** est lié à d'autres variables, comme par exemple partager un mode de vie similaire ou des espaces communs de référence. C'est ce qu'indique l'étude faite à Barcelone (Tomàs, Vallbé, 2014). À cet égard, le trait le plus innovateur de la *Città* métropolitaine de Milan est que ses statuts comprennent des instruments de participation à l'échelle métropolitaine qui vont au-delà des élections.

3.2 Les défis de la gestion du territoire et des services métropolitains

Un des défis posés par la gouvernance métropolitaine est celui de la gestion du territoire et des services qui y sont fournis. En ce sens, il faut tenir compte de plusieurs aspects.

En premier lieu, nous avons déjà vu qu'un des obstacles de la coordination métropolitaine est le **décalage** existant entre les institutions et le territoire. En effet, comme nous avons pu l'observer dans les exemples précédents, en général les gouvernements n'arrivent pas à couvrir la totalité de l'agglomération. À cause de la métropolisation incessante du territoire, toute structure créée devient obsolète, à moins qu'un mécanisme agile d'extension du périmètre d'action ne soit incorporé.

En deuxième lieu, il existe une grande **fragmentation** de la gestion territoriale. Outre les gouvernements ou les administrations territoriales (municipalités, autorités métropolitaines, provinces, régions), d'autres organismes aux fonctions diverses sont présents dans toutes les agglomérations urbaines. Il s'agit d'agences, de consortiums et d'associations dont les fonctions s'exercent fondamentalement sur la gestion, la planification et la projection externe. Si bien la création de gouvernements métropolitains aide à réduire la fragmentation institutionnelle, la présence d'un grand nombre d'entités opérant à l'échelle métropolitaine est commune à tous les cas.

Les entreprises de gestion sont les plus nombreuses, surtout celles liées au service des transports publics et, en moindre mesure, au traitement des déchets. Dans toutes les agglomérations une entreprise est responsable du transport dans le centre urbain et les municipalités voisines. Par exemple, *Metro Madrid*, *Transports Metropolitans de Barcelona* ou *Wiener Linien* (Vienne). Souvent, ces entreprises s'incorporent à d'autres organismes publics consacrés à la **planification** du réseau de transport, de l'intégration tarifaire, etc. À Madrid, il s'agit du Consortium régional de transports de Madrid, qui dépend de la Communauté de Madrid ; dans le cas catalan, c'est l'Autorité du transport métropolitain, qui dépend de la *Generalitat* de la Catalogne ; dans le cas autrichien, c'est l'Association du transport de la région Est, sous la tutelle du *länder*. Pour ce qui est de l'environnement, en général il y a des entreprises chargées de la gestion des services relatifs à l'eau (approvisionnement d'eau potable, assainissement et évacuation des eaux usées), qui sont également coordonnées par des agences métropolitaines et des gouvernements métropolitains. Comme nous avons pu l'observer, dans certains cas plusieurs agences sectorielles (transport, environnement) agissent à un niveau territorial différent ; dans ce cas, le grand défi à relever est celui de la coordination.

Outre les organismes de gestion et de planification, nous rencontrons également un grand nombre d'associations sans but lucratif et d'entreprises publiques, privées et mixtes dont l'objectif principal est la **promotion économique** des agglomérations métropolitaines à l'échelle internationale afin d'attirer des investisseurs et des touristes. Certaines entités se consacrent au marketing institutionnel et à l'amélioration de la compétitivité de la communauté métropolitaine (par exemple, à Francfort, Stuttgart et Copenhague), alors que d'autres se veulent une plate-forme de débat et de réflexion métropolitaines (*Dublin City Development Board*, *Associació del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, *Torino Internazionale*, *London First*). Il s'agit d'organismes consultatifs et à représentation mixte : outre les maires et les conseillers municipaux, y prennent part des membres du secteur des entreprises, des chambres de commerce, des universités, etc.

En résumé, de nombreuses sociétés publiques, privées ou à capital mixte opèrent dans les agglomérations ; leur domaine territorial est différent, leur composition est diverse et leurs fonctions sont variées. En plus d'assurer leur coordination, l'un des grands défis à relever est celui de garantir l'efficacité et la viabilité économique de la gestion des services, dans des domaines liés à la durabilité du territoire. À cet égard, l'intérêt croissant pour les *smart cities* met à l'épreuve la capacité de gouvernance, car, dans ce domaine, la **coopération publique-privée** est incontournable. En effet, ni les municipalités ni les gouvernements métropolitains ne disposent de la technologie ni des connaissances nécessaires pour déployer la ville intelligente, raison pour laquelle l'articulation entre les intérêts publics et privés se trouve au cœur même de la gouvernance métropolitaine.

3.3 L'articulation métropolitaine en Europe

Étant donné que presque 75% de la population européenne habite dans des zones urbaines, et qu'il est prévu que vers l'an 2050 ce chiffre atteigne 80%, la Commission européenne accorde de plus en plus d'importance au fait métropolitain. La préoccupation en ce qui concerne la durabilité du territoire ne cesse d'augmenter, une durabilité qui est comprise du point de vue environnemental (pollution, épuisement des ressources), mais aussi social (inégalités, exclusion sociale). Plusieurs rapports, lettres et déclarations se sont succédés dans le but de configurer un **agenda urbain européen**. C'est ainsi que, l'an 2012, la Direction générale de politiques régionales de la Commission a été rebaptisée sous le nom de Politique régionale et urbaine. En plus, un nombre croissant de politiques sectorielles s'adressent à ces zones urbaines : énergie, société de l'information, environnement, éducation et culture, etc. La Stratégie Europe 2020 souligne également le besoin de mettre en œuvre une planification intégrée au niveau mé-

tropolitain.

L'intérêt accru manifesté par la Commission Européenne à propos du fait métropolitain contraste avec l'assignation territoriale des organes de décision. Tout au long du processus de la construction européenne, le rôle principal est retombé sur les états membres. Tous les organes importants de représentation ont été conçus sur la base des états, alors que les régions et surtout les municipalités jouent un rôle très secondaire par l'intermédiaire du Comité des régions. Dans le cas des agglomérations urbaines, ce rôle est encore moins important. Bien qu'il existe des réseaux de villes comme *Eurocities*, il n'y a aucun **organe de représentation propre**. Ce fait est paradoxal si l'on

tient compte que 67% du PIB européen se génère dans les zones urbaines, alors que sa population représente 59% du total (Eurostat, 2014). L'un des défis de la gouvernance européenne est donc celui de donner la parole aux représentants métropolitains en ce qui concerne la conception des politiques et des objectifs prioritaires des programmes. L'agenda urbain européen, cependant, ne peut se mettre en œuvre indépendamment des états membres, qui doivent quant à eux reconnaître le rôle des agglomérations urbaines. Comme nous avons pu l'observer, dans la plus grande partie des cas, il s'agit d'un projet toujours reporté.

Références citées :

- EUROSTAT (2014), *Eurostat regional yearbook 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- HEINELT, H. & KÜBLER, D. (Eds.) (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres : Routledge.
- JOUVE, B. & LEFÈVRE, C. (1999) «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe», *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, 835-853.
- TOMÀS, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- TOMÀS, M. & VALLBÉ, J-J. (2014) «Exploring metropolitan identity. The case of Barcelona», *City Futures Conference III*, Paris, 20 juin.
- VVAA(2009) «Agglomeracions Metropolitanas Europees», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, n° 50.

Mariona Tomàs,

Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Barcelone

5. Galerie d'images

Conférence du 13 mars 2015, European Metropolitan Authorities.



Réception de bienvenue à la mairie.



Vue du public de l'Auditoire du Disseny Hub.



Xavier Trias, président de l'AMB et maire de Barcelone.



Aurélien Rousseau, Omar Al-Rawi et François Chollet.



Rudiger Ahrend, Jean-Luc Vanraes et Wendy Simon.



Groupe à l'Auditoire contemplant les vues de la Plaça de les Glòries.



Emmanuel Couet, Anette Solli et Piero Fassino.



Moment de la pause-café.



Visite à Metròpolis Barcelona.



Joan Busquets faisant la visite guidée.



Visite à l'exposition Metròpolis Barcelona.



Joan Busquets, Piero Fassino et Avelino Oliveira



Piero Fassino, Jean-Louis Cohen et Daniel Guiraud.



Visite à l'exposition guidée Metròpolis Barcelona.



Claudio Tolomelli, Ramon Torra, Irene Priolo et Xavier Trias.



Emmanuel Couet et Xavier Trias.



Le maire Xavier Trias explique le projet de transformation de la Plaça de les Glòries.



Piero Fassino et Ramon Torra.



Carles Conill et Catherine Carchano.

EUROPEAN
METROPOLITAN
AUTHORITIES

