

## Quelle Gouvernance pour quelles Aires Métropolitaines Européennes ?

Roger Read. Architecte Agréé et Urbaniste  
Secrétaire Général de METREX – Le Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe

METREX  
Nye Bevan House 2  
20 India Street  
Glasgow G2 4PF  
p +44 (0)141 287 8339  
f +44 (0)141 287 8340  
[roger.read@eurometrex.org](mailto:roger.read@eurometrex.org)  
<http://www.eurometrex.org>

### Résumé

Une gouvernance métropolitaine effective est essentielle pour arriver à un meilleur équilibre urbain *entre* les aires métropolitaines recherchées par l'Union Européenne au moment où celle-ci s'étend à l'Europe élargie. Une approche durable des stratégies métropolitaines européennes engagera un développement orienté sur des formes compactes et une utilisation mixte, des transports publics concentrés sur les métropoles et les centres-villes. Une approche polycentrique de cette sorte *au sein* des aires métropolitaines nécessitera également une gouvernance métropolitaine efficace. Ce document de recherche explore les compétences, capacités et processus nécessaires pour arriver à une planification territoriale et à un développement efficace au niveau métropolitain ainsi que les modèles de gouvernance métropolitaine qu'il semblerait falloir considérer pour atteindre cet objectif.

### Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

La planification territoriale et le développement sont devenus une priorité de l'ordre du jour européen au cours des 5 dernières années avec la publication du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), par le biais de la Commission Européenne et par celui des Directives pour le Développement Durable du Continent Européen et par l'intermédiaire de CEMAT (Conseil des Ministres de l'Europe élargie avec une responsabilité dans le domaine de la Planification Régionale).

Vers un meilleur équilibre urbain en Europe

Il est vraisemblable que la concentration de l'activité économique en Europe dans la Zone Globale d'Intégration économique (ZGIE) reconnue par le SDEC et centrée sur la zone Londres, Paris, Bruxelles, Randstadt, Ruhr/Rhin continue et se développe. Si tel est le cas, il y aura alors une pression urbaine croissante dans cette zone centrale et des problèmes connexes de déclin pourront apparaître ailleurs. Les mesures pour arriver à un meilleur équilibre urbain que cela sont nécessaires dans les zones telles que la Baltique, l'aire danubienne et méditerranéenne.

Polycentricité

Le SDEC considère qu'une *approche polycentrique* à la restructuration urbaine *au sein* des aires métropolitaines et que les relations polycentriques *entre* les aires métropolitaines est une réponse appropriée au besoin d'un meilleur équilibre urbain. Une vision territoriale polycentrique a été préparée pour l'Europe Nord Occidentale et celle-ci fournit un exemple de ce qui est actuellement recherché.

### Aires métropolitaines d'Europe

L'Europe élargie compte plus de 100 aires métropolitaines de plus de 500 000 habitants qui représentent près de 60% de la population totale de 480 millions d'habitants. Ceci donne la mesure de l'importance de la compétitivité et du bien-être dans les métropoles vis à vis de la prospérité économique et de la cohésion sociale en Europe. C'est également un facteur de l'importance potentielle que représente la gouvernance métropolitaine effective dans la réalisation d'un meilleur équilibre urbain en Europe.

La dimension métropolitaine

Le processus d'urbanisation à travers l'Europe a résulté au développement des grandes villes et de leur zone environnantes (aires d'influence socio-économique), ou grappes de villes, devenant la forme principale

urbaine. La plupart de telles aires sont désormais *métropolitaines* de par leur caractère, ce qui veut dire qu'elles fonctionnent comme une seule région ou aire urbaine indépendante.

### Subsidiarité

Le concept de *subsidiarité* signifie que les aires métropolitaines constituent désormais le niveau auquel les objectifs plus larges de planification territoriale européens peuvent être réalisés de la manière la plus efficace. Sans gouvernance métropolitaine effective, les populations des aires métropolitaines sont incapables d'avoir une influence sur les grands problèmes affectant leur future et son développement durable.

### Développement durable

Beaucoup de questions dans le domaine de la planification stratégique territoriale au niveau européen, tel que le développement durable, ne peuvent être abordées de manière effective qu'au niveau métropolitain. Les aires métropolitaines partagent des problèmes communs liés au changement économique, à l'inclusion sociale, à l'étalement urbain, à la congestion du trafic routier, à la vitalité des métropoles et des centres-villes, à la dégradation de l'environnement et à la pollution. Elles offrent également des opportunités de renouvellement et de régénération, de vie urbaine saine et de compétitivité économique. C'est parce que ces questions sont liées les unes aux autres et parce qu'on doit trouver des équilibres entre ces questions que la planification territoriale et que le développement effectifs est nécessaire au niveau métropolitain.

### Stratégies Régionales Intégrées

Une approche durable pour améliorer la qualité de vie dans les aires métropolitaines nécessitera une action sociale, économique, environnementale et territoriale intégrée de façon à amener une amélioration du bien-être dans l'ensemble des aires métropolitaines. Ces questions liées les unes aux autres peuvent être abordées au mieux par la formulation d'une Stratégie Régionale Intégrée pour le Développement Durable produite et convenue par les différents "acteurs" des secteurs publics privés et bénévoles concernés et avec la participation active du public.

Alors que la planification et le développement territoriaux ont un rôle important à jouer pour aller vers un futur plus viable, ce n'est ici qu'une des nombreuses fonctions connexes qui doit intégrer leurs activités de manière mutuellement aidante. Une telle Stratégie Régionale Intégrée fournira le *contexte* nécessaire à une planification territoriale et à un développement cohérent au niveau métropolitain et communautaire.

### Acteurs de la planification

Dans la plupart des aires métropolitaines existent une variété d'autorités et d'organismes disposant de responsabilités liées à la planification territoriale qui doivent être intégrées dans le processus de formation du plan. Ces acteurs clés sont :

- Organismes responsables pour des fonctions sociales spécifiques telles que le logement, les services sociaux, l'éducation, la santé et la culture ainsi que pour des questions de planification territoriale plus larges telles que l'inclusion sociale.
- Organismes responsables pour des fonctions économiques spécifiques telles que la promotion et la formation ainsi que pour des questions de planification territoriale plus larges telles que le développement économique et le renouvellement environnemental.
- Organismes ou compagnies du domaine des transports spécifiquement responsables pour la gestion des réseaux et des services routiers ou ferroviaires et également ayant des intérêts de planification territoriale plus larges dans le domaine du changement urbain et dans celui de la localisation du développement.

Organismes ou autorités environnementaux avec une responsabilité spécifique pour la sauvegarde des ressources naturelles ou dans le domaine du patrimoine urbain mais ayant également des intérêts plus larges dans le domaine de la planification territoriale pour le développement durable. Celles-ci comprennent des organismes responsables pour les eaux et la gestion des eaux usées. Une approche intégrée de la planification territoriale et du développement au niveau métropolitain est requise, prenant en compte les

intérêts de tous ces acteurs clés. La planification stratégique ne sera pas toujours la fonction *primaire* de ces acteurs mais leur intégration dans le processus de formation du plan signifie que la mise en oeuvre du plan sera d'autant plus effective.

### **Magna Carta métropolitaine et son Benchmark Pratique connexe**

METREX, le Réseau des Régions et des Aires Métropolitaines d'Europe, a répondu aux défis du SDEC par le biais de la Convocation de Porto qui s'est tenue en 1999 à l'initiative de la Junta Metropolitana do Porto avec l'appui de la Commission Européenne. La Magna Carta Métropolitaine de Porto et le Benchmark (Référentiel) des Pratiques qui lui est associé a pour objectif d'aider à la réalisation d'une planification territoriale métropolitaine effective en Europe par le biais du développement de la *Compétence*, de la *Capabilité* et du *Processus* nécessaires.

Compétence, Capabilité, Processus

Par Compétence, on entend le fait de disposer des pouvoirs d'approuver, de mettre en oeuvre et de sauvegarder une stratégie métropolitaine. Par Capacité, on entend le fait de disposer de la connaissance et de la compréhension pour prendre des décisions informées dans le domaine de la planification territoriale et dans celui du développement. Par Processus, on entend le fait d'avoir en place les moyens de contrôler, de passer en revue et de consulter régulièrement et de mettre en oeuvre une stratégie métropolitaine.

### **Compétences métropolitaines**

Il existe un certain nombre de compétences essentielles qui permettront à une autorité ou à un organisme de planification métropolitaine d'être effectif.

Disponibilité d'un Plan Territorial National

La disponibilité d'un Plan National Territorial pour fournir un contexte pour la planification stratégique au niveau régional peut contribuer grandement à une planification territoriale métropolitaine effective. Le concept de "subsidiarité" (les décisions étant prises au niveau auquel elles s'appliquent) dépend des cadres territoriaux existant aux niveaux européens, nationaux, régionaux et locaux.

Mandat officiel de l'organisme en charge de la planification

L'objectif d'ensemble de la planification territoriale au niveau métropolitain est de répondre aux besoins sociaux et économiques dans l'aire de la manière la plus durable que possible. Cela signifie que l'autorité ou l'organisme chargé de la planification doit disposer des mandats officiels pour faire cela de manière effective.

Pouvoirs de l'organisme responsable de la planification métropolitaine

Par le biais de la participation publique dans le processus de formulation du plan, un organisme stratégique peut chercher à obtenir le niveau le plus élevé de soutien pour la stratégie métropolitaine privilégiée et pour ses politiques, programmes et projets connexes. Cependant, il se présentera inévitablement des occasions où il y aura des divergences d'opinions entre les communautés ou les intérêts public ou privés devront être pesées et résolues pour l'intérêt élargi de la région métropolitaine dans son ensemble. Un organisme de planification stratégique est d'autant plus effective quand elle dispose des pouvoirs pour statuer sur de tels conflits d'intérêts dans son aire.

Cohérence de l'aire couverte par l'organisme en charge de la planification

De manière à s'assurer que l'approche intégrée décrite ci-avant est effective, l'organisme de planification stratégique devrait fonctionner dans une aire métropolitaine *cohérente*. Par exemple, cela pourrait vouloir dire de couvrir la plus grande partie d'une aire où les personnes font la navette entre le domicile et le travail, une aire d'un marché immobilier, les aires de distribution et de chalandise des villes et des métropoles et peut-être encore un bassin hydrologique (bassin versant) pour des raisons environnementales.

Pouvoir de mise en oeuvre et de sauvegarde d'une stratégie

Une stratégie de planification préparée en partenariat avec des acteurs clés et approuvée par un organisme de planification métropolitaine après un processus ouvert de participation publique, devrait être

contractuelle sur tous les intérêts publics et privés ainsi que par rapport au niveaux connexes de planification locale. Dans ces circonstances, le besoin de l'organisme métropolitain d'utiliser ses pouvoirs pour résoudre des conflits d'intérêt ou pour sauvegarder la stratégie approuvée, vis à vis de grands projets incompatibles ou par rapport à une érosion progressive due à de nombreux projets à petite échelle, devrait être limité.

Niveau d'influence sur la stratégie de mise en oeuvre

Si les acteurs clés font tous partie du processus stratégique de planification alors il devrait être possible d'obtenir un engagement très fort. Le plan aura donc une influence majeure dans l'orientation de l'investissement pour soutenir la stratégie métropolitaine. Cependant, il pourra se présenter des occasions où l'interprétation des besoins du plan deviendra un problème ou bien des occasions où les partenaires sont simplement en désaccord. Dans ces circonstances, l'approbation des programmes et des projets du secteur public par le Gouvernement pourrait être rendu tributaire de leur compatibilité avec la stratégie métropolitaine.

### **Modèles de Gouvernance Métropolitaine**

A travers l'Europe, il existe maintenant un certain nombre de modèles de gouvernance métropolitaine. Ceux-ci vont des autorités avec des pouvoirs statutaires complets jusqu'aux autorités disposant d'une sélection de pouvoirs essentiels en passant par des groupements volontaire d'autorités dotées de pouvoirs consultatifs. Ces modèles peuvent être résumés de la manière qui suit.

1. Autorités métropolitaine élue disposant d'une gamme complète de pouvoirs sociaux, économiques, infrastructurels, environnementaux et de planification territoriale par le biais desquels on planifie et on met en oeuvre de manière effective et intégrée les stratégies.
2. Autorités élues ou nommées dotées d'une sélection de pouvoirs essentiels par le biais desquels on planifie et on met en oeuvre les stratégies effectives pour répondre aux problèmes clés.
3. Agences métropolitaines nommées ou organismes conjoints dotés de responsabilités de planification stratégique et de fonctions consultatives de mise en oeuvre.

Le modèle dans son intégralité (Diagramme 1)

L'établissement d'autorités métropolitaines élues dotées de pouvoirs consultatifs pour une planification stratégique et une mise en oeuvre intégrées nécessite habituellement la restructuration des formes traditionnelles de gouvernement local basées sur les communautés, les villes et les métropoles. Il est par conséquent beaucoup moins facile à établir que les autres modèles de gouvernance métropolitaine basés sur la coopération volontaire des autorités existantes pour traiter les problèmes clés d'intérêt commun tels que le changement économique ou le transport. Cependant, l'échelle des pressions, des problèmes et des opportunités auxquels sont confrontées certaines aires métropolitaines peuvent faire de ce modèle complet l'option la plus effective.

Le modèle des pouvoirs centraux (Diagramme 2)

Quand les grands problèmes auxquels est confrontée une aire métropolitaine sont plus spécifique ou intense, il peut être effectif d'établir une autorité métropolitaine dotée des pouvoirs essentiels nécessaires pour aborder ces questions. De tels modèles engagent normalement les pouvoirs clés dans les domaines de la planification territoriale, du transport, de l'économie et de l'environnement nécessaires pour arriver à un renouvellement urbain et à une régénération substantiels ou à une expansion urbaine.

Le modèle de l'agence (Diagramme 3)

Dans le cas où il y a des stratégies nationales et régionales établies et intégrées en place, qui bénéficient du soutien des acteurs clés impliqués, il peut être plus facile de planifier et de mettre en oeuvre au niveau métropolitain avec moins de pouvoirs et avec une approche plus volontaire.

### **Capabilités métropolitaines**

Quel que soit le modèle adopté pour la gouvernance métropolitaine, en fonction des circonstances nationales et régionales et par rapport aux questions auxquelles on est confronté, il y aura une nécessité

pour l'autorité ou l'agence en question d'avoir les capacités de planifier, de contrôler, de passer en revue, de sauvegarder et de mettre en œuvre la stratégie métropolitaine. On peut résumer de la manière suivante certaines des capacités clés.

#### Ressources professionnelles

La planification stratégique au niveau métropolitain s'intéresse à des grandes questions qui nécessitent une approche à plus long terme. Le processus de collecte des données et d'analyse, la formulation d'une stratégie et de politiques, programmes et projets associés ainsi que le contrôle et le passage en revue / révision qui en découlent nécessitent la dotation de ressources professionnelles de manière continue. Une équipe de professionnels permanente et dédiée à ces tâches fournira la continuité et l'engagement nécessaires et développera une expertise à partir de son expérience.

#### Etude et collecte de données

Les acteurs clés auront tous la possibilité de contribuer au processus de planification métropolitaine par le biais des informations, de l'expérience et de l'expertise, comme le feront les collectivités locales de la circonscription. Il sera important que les études et la collecte des données soient organisées en fonction de normes convenues, c'est-à-dire par rapport à des définitions, des périodes de temps et des zones géographiques convenues pour permettre une analyse et une planification au niveau métropolitain. De telles normes devraient être raisonnables en tenant compte des grands problèmes stratégiques abordés dans le plan.

#### Projections et prévisions

A partir des sources de données métropolitaines convenues et à partir des sources nationales telles que le recensement, l'autorité de planification stratégique sera en mesure de réaliser des projections et des prévisions pour fournir un contexte social et économique pour la recherche de scénarios et d'options politiques de planification intégrée.

#### Capacité de développement urbain

Dans les aires métropolitaines mures, le problème essentiel est souvent celui du besoin d'équilibrer la demande de projets de construction avec la capacité de construction à l'intérieur des aires urbaines et par rapport au besoin de leur extension. Il est par conséquent important que l'autorité de planification stratégique doive, autant que possible, disposer de l'évaluation la plus complète et la plus à jour quant à la capacité de projets urbains qui lui est disponible.

#### Analyse des politiques au niveau métropolitain

Les projets de développement Sociaux, Economiques, de Logements et de Centres Commerciaux / Distribution, les Transports et un Environnement Durable sont au cœur de toute l'analyse des politiques au niveau métropolitain. Bien que chacun implique des groupes spécifiques d'acteurs / de parties prenantes avec des intérêts sectoriels ou géographiques, ceux-ci sont souvent reliés entre eux. Par exemple, il pourra exister une concurrence entre ces projets pour des opportunités limitées de projet de développement ou quand ces projets ont un impact sur d'autres fonctions urbaines telles que les transports ou sur les ressources environnementales.

#### Capacité de préparer des scénarios stratégiques et une stratégie intégrée pour une aire métropolitaine

C'est à cause de la nature interdépendante du développement urbain que des choix stratégiques doivent être faits pour qu'il y ait un équilibre entre les intérêts sectoriels et géographiques dans l'intérêt métropolitain plus large. Cela est la fonction clé de la gouvernance métropolitaine. Quel que soit le modèle de gouvernance métropolitaine choisi, celui-ci doit disposer des compétences et des capacités de préparer et d'appuyer une stratégie métropolitaine sur le moyen et jusqu'au long terme. Beaucoup des choix de développement pour les 5 ans à venir auront souvent déjà été faits et ce qui est important c'est la capacité de la stratégie à influencer les événements sur la période 5 à 15 ans.

#### **Processus efficace de planification au niveau métropolitain**

C'est le processus continu de planification, de contrôle et de passage en revue / révision qui soutiendra une stratégie métropolitaine à moyen et long terme et c'est celui-ci qui lui permettra d'anticiper et de guider le changement urbain. Ce processus lui permettra également de réagir aux changements dans le contexte national et régional.

Une approche pro-active, inclusive et transparente

De façon à s'assurer que le plan identifie et répond aux grands problèmes stratégiques dans une aire métropolitaine et que la stratégie adoptée impose la compréhension et l'appui d'un large public, il est essentiel de fournir des opportunités pour la participation publique pour donner forme au plan. Bien que le processus de planification stratégique impliquera un ensemble d'autorités et d'organismes officiels. Ce processus devra impliquer également une large gamme d'autres organismes non-officiels ainsi que le public ou des *tièrces* parties. La bonne pratique devrait incorporer une obligation d'engager la participation de tierces parties dans le processus de participation.

La force la plus puissante pour une planification territoriale effective est une *justification raisonnée*, ou un argumentaire bien fondé pour la stratégie adoptée. Une complète *transparence* ou une ouverture vis à vis du public et vis à vis des acteurs clés tout au long du processus de constitution du plan et lors de son contrôle et de sa révision qui lui succèdent, assure une compréhension généralisée du plan stratégique et de son soutien continu.

Mise en oeuvre, contrôle et passage en revue/révision

Le soutien pour la mise en oeuvre du plan stratégique, par la dotation des ressources humaines et financières nécessaires, peut être garantie par l'adoption d'accord officiels de partenariat avec des acteurs clés pour assurer leur engagement aux politiques, aux programmes et aux projets stratégiques.

Au fur et à mesure de l'avancement du plan, le contrôle révélera les nouvelles questions stratégiques qui doivent être traitées ou bien les politiques, programmes et projets qui doivent être modifiés de manière à maintenir *pertinence* et *efficacité* du plan stratégique. Le plan devrait être révisé régulièrement, dans son ensemble ou en partie si nécessaire, préférentiellement tous les deux ans mais au moins tous les 5 ans.

## **Finance métropolitaine**

Les ressources financières disponibles pour une gouvernance métropolitaine effective peuvent inclure un soutien sous forme de recettes générées par le gouvernement, des allocations de capitaux, des impôts locaux ou des taxes locales, des emprunts (obligations etc...), un financement public/privé et une entrée sous forme de recettes. Seule une collectivité métropolitaine élue aura mandat pour soulever des fonds d'impôts locaux ou de taxes locales ainsi que la discrétion d'allouer ces ressources selon ses propres priorités. L'indépendance financière et la discrétion seront une considération dans le choix du modèle adapté de gouvernance métropolitaine dans n'importe laquelle des circonstances données.

## **Conclusion**

Quel que soit le modèle de gouvernance métropolitaine choisi dans des circonstances individuelles particulières, ce modèle devrait disposer de la compétence, de la capacité et du processus nécessaires pour remplir de manière effective les *fonctions essentielles* suivantes :

- *Prévention* d'un développement non durable
- *Sauvegarde* des aires et des ressources sensibles
- *Exercice d'une vision* en adoptant un point de vue à plus long terme des perspectives de développement
- *Présentations des visions possibles pour le futur* pour la considération et le débats publics
- *Permission* de la réalisation des options choisies de planification territoriale et de développement
- *Maintien* d'une stratégie choisie de planification territoriale et de développement





