



La gouvernance des villes

Synthèse



Cette brochure est une synthèse de la publication *La gouvernance des villes* (Éditions OCDE, Paris). L'intégralité de la publication est disponible sur le site iLibrary de l'OCDE à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

Remerciements

Cette brochure a été élaborée dans le cadre du projet « Tendances et gouvernance urbaines » de l'OCDE, qui a bénéficié du soutien financier de la Commission européenne – DG Politique régionale et urbaine.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des pays membres de l'OCDE ou de la Commission européenne ou de l'Union européenne.

Ce document et toute carte qu'il contient sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Crédits photos (par ordre d'apparition) :

© TAGSTOCK1/Shutterstock.com

© Zyankarlo/Shutterstock.com

© Imagen de dominio público

© Anastasios71/Shutterstock.com

© Pigprox/Shutterstock.com

© Ramon Leon Rosas – <http://www.fotosdepuebla.org>, lizenziert unter Creative Commons CC BY-SA 2.5 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/>)

© trekandshoot/Shutterstock.com

© carol.anne/Shutterstock.com

© Creativemarc/Shutterstock.com

© chungking/Shutterstock.com

© GTS Productions/Shutterstock.com

© shipfactory/Shutterstock.com

© leungchopan/Shutterstock.com

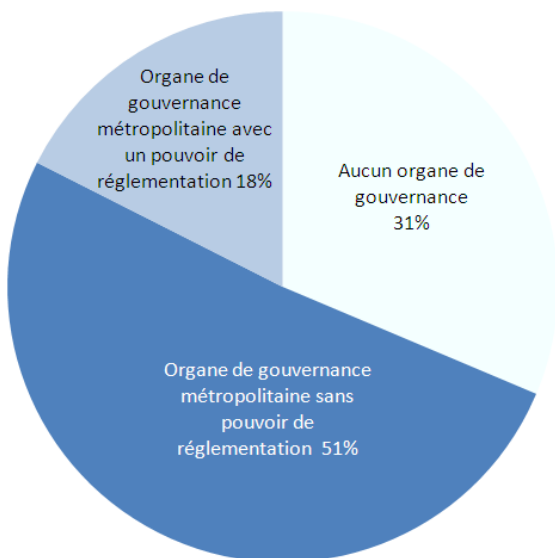


Pourquoi la gouvernance métropolitaine est-elle importante ?

Les zones métropolitaines sont des centres d'activité économique et accueillent près de la moitié de la population de l'OCDE. Compte tenu de leur complexité socioéconomique, les politiques menées dans les zones métropolitaines sont fortement interdépendantes. Dans ce contexte, il importe de trouver les dispositifs de gouvernance qui permettent de prendre ces interdépendances en compte.

Les analyses empiriques montrent que le choix des dispositifs de gouvernance a des conséquences importantes sur les performances économiques, le bien-être des citoyens et les résultats environnementaux dans les zones métropolitaines. Plus les dispositifs de gouvernance sont efficaces en matière de coordination des politiques publiques entre les différentes juridictions et entre les différents secteurs de politiques publiques, meilleurs sont les résultats dans les dimensions mentionnées ci-dessus. La coordination des politiques est d'autant plus importante à la lumière des frontières municipales, qui souvent ne correspondent plus aux réalités fonctionnelles d'aujourd'hui au sein des zones métropolitaines. Cet écart contribue aux problèmes de coordination et accroît le besoin de structures de gouvernance qui y remédient.

La plupart des régions métropolitaines possèdent un organe de gouvernance sans pouvoir de réglementation



Comment sont gouvernées les zones métropolitaines de l'OCDE ?

La gouvernance métropolitaine est un sujet qui a connu un regain d'intérêt au cours des dernières années. Cela a conduit à la création d'une vague d'organisations qui se consacrent à la gouvernance métropolitaine - ci-après dénommés organes de gouvernance métropolitaine. Plus des deux tiers des zones métropolitaines de l'OCDE ont mis en place de tels organes de gouvernance chargés de l'organisation des responsabilités entre les pouvoirs publics pour un développement à l'échelle métropolitaine. La plupart de ces organes ont été créés au cours des 20 dernières années.

Il existe une diversité considérable en termes de statuts juridiques, de composition, de pouvoir et de budget parmi les personnels de ces organisations. Ainsi, moins d'un quart des zones métropolitaines de l'OCDE possède un organe de gouvernance capable d'imposer des règlements contraignants. Lorsqu'ils sont présents, ces organes ont des budgets qui varient considérablement, allant de moins de 1 dollar par habitant à plusieurs milliers de dollars par habitant. Les budgets de quelques dollars par habitant sont les plus courants.

Note : Pourcentage des zones métropolitaines ayant un organe de gouvernance métropolitaine et si celui-ci possède des pouvoirs de réglementation.

Source: OECD Metropolitan Governance Survey (2014).



Nous pouvons distinguer quatre différents types d'organes de gouvernance en fonction de leur mode de fonctionnement :

Les organes de coordination informels : Ces organes sont souvent présents dans les cas de développement urbain polycentrique ; ce sont des plates-formes légèrement institutionnalisées pour le partage d'information et la consultation, qui sont à la fois relativement faciles à mettre en œuvre et à dissoudre. Ces organes ne possèdent généralement pas d'outils d'application et leurs relations avec les citoyens et autres niveaux de gouvernement ont tendance à rester minimales.



Les autorités inter-municipales : Lorsqu'établies dans un seul but, l'objectif de ces autorités est de partager les coûts et les responsabilités entre les municipalités membres - parfois avec la participation d'autres niveaux de gouvernement et organisations sectorielles. Les autorités polyvalentes englobent un ensemble défini de politiques clés pour le développement urbain, telles que les politiques d'aménagement du territoire, des transports et des infrastructures.

Les autorités supra-municipales : Ces organisations constituent une couche

supplémentaire qui vient se placer au-dessus des municipalités et qui sont mises en place par la création d'un gouvernement métropolitain élu au suffrage direct ou par un niveau supérieur de gouvernement qui impose une structure métropolitaine non-élue. L'étendue de la participation municipale et la capacité financière déterminent souvent l'efficacité d'une telle autorité.

Statut spécial des « villes métropolitaines » : Les zones métropolitaines qui dépassent un plafond de population légalement défini, peuvent être surclassées et acquérir le statut spécial de « villes métropolitaines », qui les place sur un pied d'égalité avec le niveau supérieur de gouvernement et leur donne des compétences élargies.

Ces quatre différents types d'organes de gouvernance varient selon le degré d'influence qu'ils peuvent exercer sur la zone métropolitaine. Ceux qui sont fondés sur une coordination informelle sont les moins contraignants en termes de droits et responsabilités officiels, alors que les villes métropolitaines ont tendance à être les plus contraignantes. Les autorités inter-municipales et supra-municipales constituent, quant à elles, des cas intermédiaires avec différents degrés de rigueur.

Selon la taille de la population de la zone métropolitaine, certains mécanismes de gouvernance sont plus fréquents que d'autres. Les zones métropolitaines ne possèdent pas de mécanisme formel de gouvernance ont tendance à être les plus petites, tandis que les zones métropolitaines qui sont régies en tant que villes métropolitaines ont tendance à être les plus grandes. Les zones métropolitaines possédant l'un des trois autres types d'organes de gouvernance se situent entre les deux.



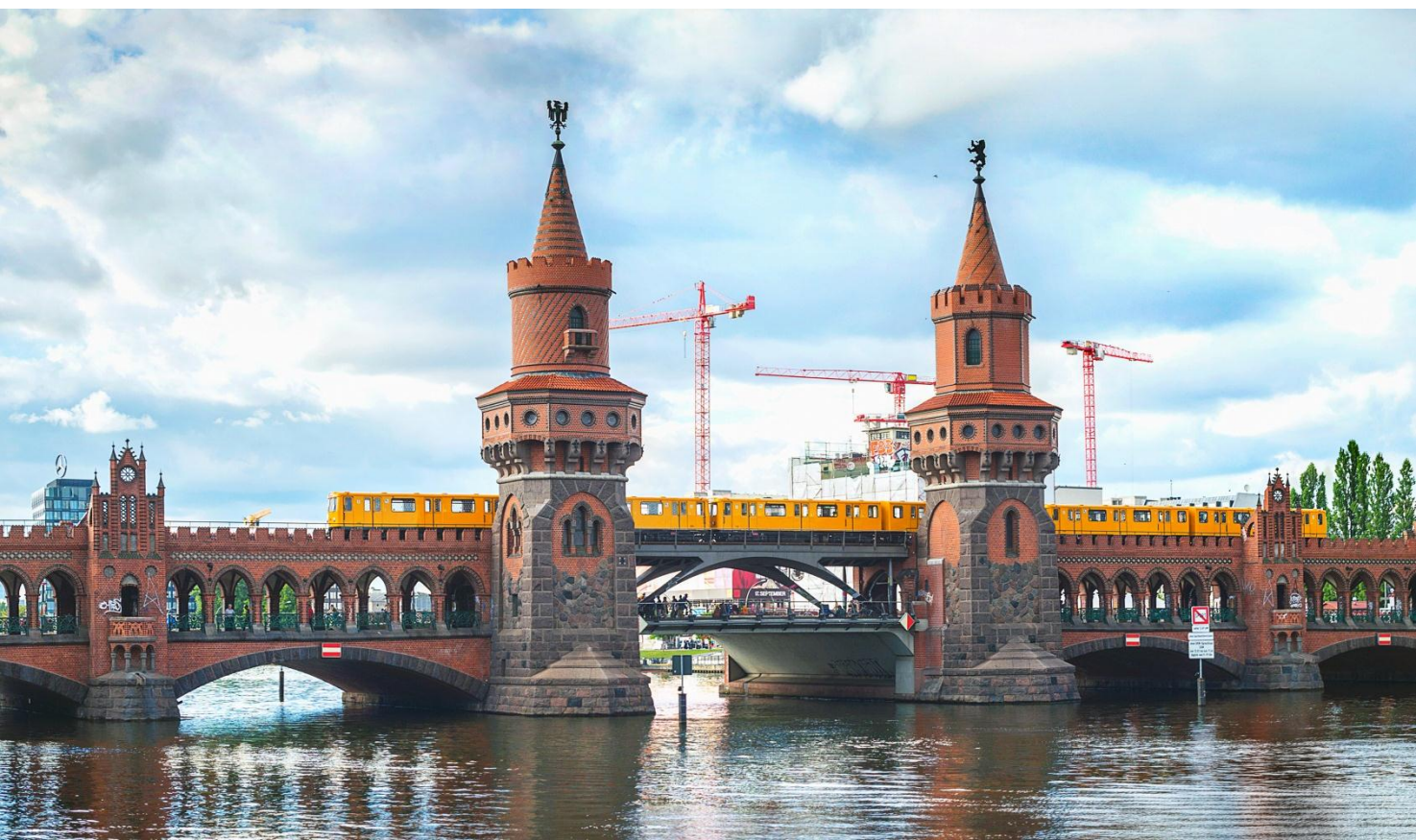
Une gouvernance métropolitaine efficace possède de nombreuses facettes

L'analyse d'expériences de plusieurs régions récemment menée par l'OCDE indique que la bonne gouvernance métropolitaine ne constitue peut-être pas *l'unique* solution pour améliorer la croissance et le bien-être, mais certainement *un élément essentiel* de toute solution.

Nombre de zones métropolitaines ayant des systèmes de gouvernance faibles connaissent des résultats socio-économiques sous-optimaux (par exemple, Athènes-Attica pourrait bénéficier d'une coordination inter-municipale plus efficace afin de mieux contrôler son expansion, et Puebla-Tlaxcala pourrait mieux exploiter son Fonds métropolitain actuellement impulsé par l'État pour exploiter les économies d'échelle en matière d'infrastructures et dans d'autres projets). Les faits révèlent que l'existence d'une coordination métropolitaine a souvent aidé à libérer un potentiel de développement considérable. Par exemple, en concédant des efforts de collaboration, la ville de Marseille

a atteint des résultats exceptionnels tels que le succès de la Capitale européenne de la culture 2013; pour sa part, l'intégration efficace des transports en commun autour de Francfort contribue au dynamisme économique de la région.

Même les zones métropolitaines riches pourraient mieux exploiter les avantages de leurs agglomérations grâce à une gouvernance plus efficace (par exemple, des solutions gagnant-gagnant permettant de surmonter la forte fragmentation administrative à Chicago pourraient aider à résoudre les goulots d'étranglement des transports). Enfin, même les zones dotées d'un système de gouvernance métropolitaine devraient revoir le potentiel de ce dernier afin d'en tirer davantage de bénéfices (par exemple, bien que la ville de Daejeon jouisse d'une gouvernance métropolitaine fortement intégrée, elle pourrait néanmoins relancer sa faible croissance grâce à une meilleure coordination avec les municipalités environnantes).







L'intégration des transports et de l'aménagement du territoire est fondamentale

Mieux intégrer la gouvernance des transports et la gouvernance de l'aménagement du territoire - qui constituent respectivement les principaux domaines de travail pour 70% et 60% des organes de gouvernance métropolitaine de l'OCDE - contribuerait de manière significative à la croissance et au bien-être.

Ces deux domaines d'action sont très complémentaires. Sans de bonnes liaisons de transports, même le mieux planifié des nouveaux développements ne peut prospérer. Inversement, un réseau de transport qui n'est pas adapté à la forme urbaine d'une ville ne pourra pas servir correctement les citoyens. Par conséquent, il est fondamental que les politiques publiques dans les deux domaines soient bien coordonnées.

Bien qu'il soit largement admis qu'une meilleure articulation des décisions en matière de transport et d'aménagement du territoire permette de prévenir les conséquences coûteuses de l'étalement urbain et favorise un développement harmonieux, les obstacles institutionnels restent néanmoins difficiles à surmonter. Si la responsabilité de la planification des transports et de l'aménagement du territoire soit parfois confiée à une même entité, c'est néanmoins au sein d'entités différentes qu'on les retrouve le plus souvent, comme le démontrent de nombreuses études de cas. Des mécanismes de coordination doivent être mis en place pour harmoniser les décisions stratégiques et servir un objectif global commun pour le développement de la zone métropolitaine.



Une réforme efficace de la gouvernance

Encourager la coopération à long terme

Bien que l'OCDE ne promeuve pas un modèle spécifique de gouvernance métropolitaine, l'expérience montre que les réformes de gouvernance métropolitaine doivent aller au-delà des changements purement institutionnels pour mettre en place un processus de coopération à long terme, dans lequel les gouvernements centraux peuvent jouer un rôle crucial à travers leur leadership et des incitations efficaces.

Adapter les systèmes de gouvernance aux conditions locales

La présence d'une autorité métropolitaine ne garantit pas nécessairement une meilleure coordination des politiques publiques. Avec l'évolution constante des zones métropolitaines, même les structures de gouvernance qui fonctionnent correctement peuvent être amenées à être révisées. Un risque couramment rencontré est que les gouvernements peuvent être tentés de reproduire un type spécifique de système de gouvernance métropolitaine, considéré comme un succès dans un endroit, mais qui, au vu de la variété considérable de contextes, n'est pas entièrement transférable ailleurs.

Mettre l'accent aussi bien sur les résultats de la réforme de la gouvernance que sur son processus

Lorsque les gouvernements cherchent à adopter un système de gouvernance métropolitaine, ils doivent évaluer non seulement les compromis associés à chaque réforme, mais également le processus de conception, de mise en œuvre et de durabilité de cette réforme. Les étapes décrites ci-dessous peuvent fournir des orientations pour des réformes efficaces de gouvernance métropolitaine.





Étapes à suivre pour un processus de réforme réussi

Motiver la collaboration en identifiant des projets métropolitains concrets.

Saisir la bonne occasion dans le contexte économique, social et politique d'un territoire donné peut aider à jeter les bases de la réforme. Une large sensibilisation au sujet des avantages socio-économiques de la collaboration à l'échelle métropolitaine permettrait de réduire la résistance à la réforme. Un mandat électoral clair aide les gouvernements municipaux à faire aboutir les réformes.

Lancer des initiatives de collaboration autour de projets concrets sur des services publics clés peut aider à rallier les forces lors de l'étape initiale et conduire progressivement à une vue d'ensemble. Des événements phares, tels que de grands événements sportifs et culturels ou des réunions et conférences

politiques de haut niveau, sont également une occasion de susciter la dynamique d'une réforme métropolitaine.

Renforcer l'appropriation métropolitaine des parties prenantes clés.

Les réformes de gouvernance métropolitaines ont besoin d'un (ou de plusieurs) ardent(s) défenseur(s). Une personnalité ou une institution pertinente peut souvent jouer un rôle crucial dans le pilotage de ce processus de changement et permettre de créer ou de maintenir l'élan de la réforme. Au-delà des municipalités, l'Etat, les niveaux intermédiaires de gouvernement, le secteur privé, la société civile et les universités doivent également s'engager activement dans ce processus de réforme.





Garantir le soutien de l'Etat.

Le leadership de l'Etat peut être un facteur fondamental pour la réussite des réformes. Même lorsque la réforme suit un processus ascendant mené par les acteurs locaux, elle a peu de chances d'aboutir si elle ne bénéficie pas du soutien de l'Etat.

Assurer des sources fiables de financement métropolitain.

La réforme doit tenir compte de la façon dont la nouvelle structure de gouvernance peut répondre aux besoins financiers de la région métropolitaine, et comment faire correspondre les responsabilités et les ressources financières de la nouvelle structure de gouvernance. Garantir un flux de financement fiable et approprié permet d'éviter les mandats non financés et facilite une collaboration efficace.

Offrir des incitations et des compensations pour les compromis métropolitains.

La coopération entre les municipalités fonctionne mieux sur une base de volontariat, avec des incitations offertes par les niveaux supérieurs de gouvernement. Cela implique également la mise en œuvre de stratégies pour engager ceux qui se sentent menacés par la réforme (en offrant parfois une compensation pour leurs pertes prévues).

Mettre en œuvre un processus de suivi et d'évaluation métropolitain à long terme.

Un processus de recherches solides de fond et de contrôle mené par des experts impartiaux permet de créer et de maintenir la crédibilité de la réforme en renforçant les faits probants. Une expertise indépendante et la capacité de recherche sont nécessaires pour démontrer la nécessité du changement et l'intérêt des solutions proposées aux parties prenantes clés.

Cette brochure est une synthèse de la publication La gouvernance des villes (Éditions OCDE, Paris). L'intégralité de la publication est disponible sur le site iLibrary de l'OCDE à l'adresse

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>



With the financial assistance
of the European Union