

Le tournant métropolitain en Pologne

Robert Pyka

La Pologne a engagé des réformes administratives en adoptant la loi sur les communautés métropolitaines qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle rejoint ainsi les pays comme la France dans lesquels des espaces métropolitains sont dotés d'un régime urbain particulier. Si la loi ne prévoit pas de calendrier précis concernant la création des communautés métropolitaines, les premières « métropoles » polonaises issues de l'initiative locale devraient voir le jour en 2017.

Après plusieurs années de débats et de polémiques concernant le statut et l'avenir des espaces métropolitains polonais, le Président de la République de Pologne, M. Andrzej Duda, a signé le 27 octobre 2015 la loi sur les communautés métropolitaines (*związki metropolitalne*)¹. En dépit des résultats des élections parlementaires du 25 octobre remportées par le parti de la droite conservatrice « Droit et Justice », qui a réalisé un score record lui permettant de former un gouvernement majoritaire, le Président de la même obédience politique a finalement promulgué cette loi, consacrée par les collectivités territoriales et issue de l'initiative du parti sortant, « Plate-forme civique », qui vient de passer dans l'opposition.

De longs débats et une naissance difficile pour les métropoles polonaises

Les discussions concernant la reconnaissance du statut des métropoles polonaises, oubliées pendant les réformes territoriales des années 1990 dans le cadre de la démocratisation du système politique polonais², ont commencé au milieu de la première décennie du XXI^e siècle. Plusieurs projets de loi ont vu le jour, cherchant à mettre en place une gouvernance métropolitaine permettant de faire face aux défis de la gestion commune des déchets, des transports publics, de l'étalement urbain incontrôlé, ainsi que de la construction d'une stratégie territoriale de développement équilibré et durable à l'échelle des métropoles. Certaines initiatives proposaient des dispositions générales applicables à plusieurs espaces métropolitains polonais. C'était le cas du projet proposé en 2009 par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration, comparable aux dispositions françaises inscrites dans la loi Chevènement de 1999, qui définissait trois échelons de coopération intercommunale : « ensemble urbain », « espace métropolitain » et « ensemble métropolitain »³. Ce projet ne prévoyait de regroupement obligatoire que pour les espaces urbains comptant une population de plus de 2 millions d'habitants et d'une densité d'au moins 200 habitants au kilomètre carré, ou pour les ensembles fonctionnels d'au moins trois villes. Trois espaces métropolitains polonais répondaient à ces critères : Varsovie, la conurbation silésienne⁴ et la conurbation de Gdansk–Gdynia–Sopot au nord du pays. Néanmoins, le processus d'examen de cette loi a été

¹ *Ustawa o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015, r.* (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1890).

² Il s'agit de la loi du 8 mars 1990 concernant la création de 2 479 communes (*gmina*) et le retour à l'autogestion des collectivités locales, ainsi que la loi du 5 juin 1998, dite de la décentralisation, concernant la création de 16 régions (*województwo*) et 380 districts (*powiat*).

³ Traduction littérale du polonais. Ce projet n'est jamais sorti de la phase de discussions et on ne dispose même pas de sa version définitive. La distinction entre trois formes de la coopération est restée floue.

⁴ Il s'agit de 14 villes appartenant à la conurbation de la Haute-Silésie.

interrompu par la Commission commune du gouvernement et des collectivités territoriales. Un autre projet, qui a vu le jour en 2013, se concentrait sur le cas bien particulier de la plus grande conurbation dans l'Europe centrale et orientale, composée de 14 municipalités indépendantes de taille moyenne qui forment un espace métropolitain de 2 millions d'habitants. Il s'agissait d'une initiative législative de députés et eurodéputés silésiens de la Plate-forme civique de centre-droit, alors parti de la majorité gouvernante, concernant la création d'un District métropolitain de Katowice (Katowicki Powiat Metropolitalny). Même si ce projet a reçu un soutien formel de la part de l'Union des métropoles polonaises⁵, il n'a pas été approuvé par les autorités municipales de la conurbation concernée, et le projet de loi n'a pas abouti au parlement polonais (Pyka 2011). Aucune de ces initiatives n'a donc trouvé de consensus, ni au niveau central, ni au niveau local. L'absence d'intercommunalité forte et intégrée est alors apparue comme le principal dysfonctionnement du système territorial polonais, notamment en termes de manque d'outils de coordination des services publics dans les agglomérations polonaises.

La communauté métropolitaine, nouvel échelon dans l'organisation administrative territoriale

Il est étonnant qu'après deux mandats consécutifs de la Plate-forme civique, qui s'était prononcée en faveur d'une structuration intégrée des agglomérations urbaines, la loi dite de « Métropole » n'ait été adoptée que deux mois avant le renouvellement du Parlement. La perspective d'une défaite possible lors des élections législatives d'octobre 2015 a mobilisé la majorité parlementaire sortante en faveur du vote rapide de la loi sur les communautés métropolitaines. Le contexte électoral spécifique a ainsi permis ce qui ne l'avait pas été pendant huit ans. Il faut également souligner que ce projet de loi, par les dispositions qu'il proposait dans sa version initiale rendue publique le 4 août 2015⁶, était très avancé en termes de compétences, de financements et de statut des métropoles. Selon ce projet de loi, les métropoles devenaient de fait des collectivités territoriales de plein droit disposant de la légitimité démocratique provenant du suffrage universel. Ces dispositions ont été finalement abandonnées. Elles n'ont pas été conservées dans le texte de loi définitivement adopté à l'issue des travaux parlementaire et signé récemment par le Président.

Selon la loi qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, une communauté métropolitaine (*związek metropolitalny*) constitue une association de collectivités territoriales situées au sein d'un espace métropolitain. Elle est formée par des communes ou des districts autorisés que si l'une de ces communes se situe dans le périmètre d'un espace métropolitain. Elle constitue un espace cohérent d'au moins 500 000 habitants, formant une zone d'influence de la ville centre, chef-lieu de la région, se caractérisant par de fortes liaisons fonctionnelles et l'avancement des processus d'urbanisation. Comme d'autres collectivités territoriales polonaises, la communauté métropolitaine gère des affaires publiques en son nom propre et sous son entière responsabilité⁷. Il s'agit donc de la reconnaissance d'un statut relativement fort des établissements métropolitains qui disposent d'une personnalité juridique et de la liberté d'autogestion. La communauté métropolitaine s'ajoute aux trois échelons de l'organisation territoriale polonaise, à savoir la commune (*gmina*), le district (*powiat*) et la région (*województwo*).

Sous réserve de l'atteinte d'un seuil démographique et d'autres conditions auxquelles doivent répondre les futures communautés métropolitaines présentées ci-dessus, la loi pourra s'appliquer à trois conurbations : Bydgoszcz et Toruń (sous réserve de leur intégration en une seule communauté métropolitaine) ; la « ville-triple » de Gdańsk–Gdynia–Sopot, ainsi que la conurbation de la

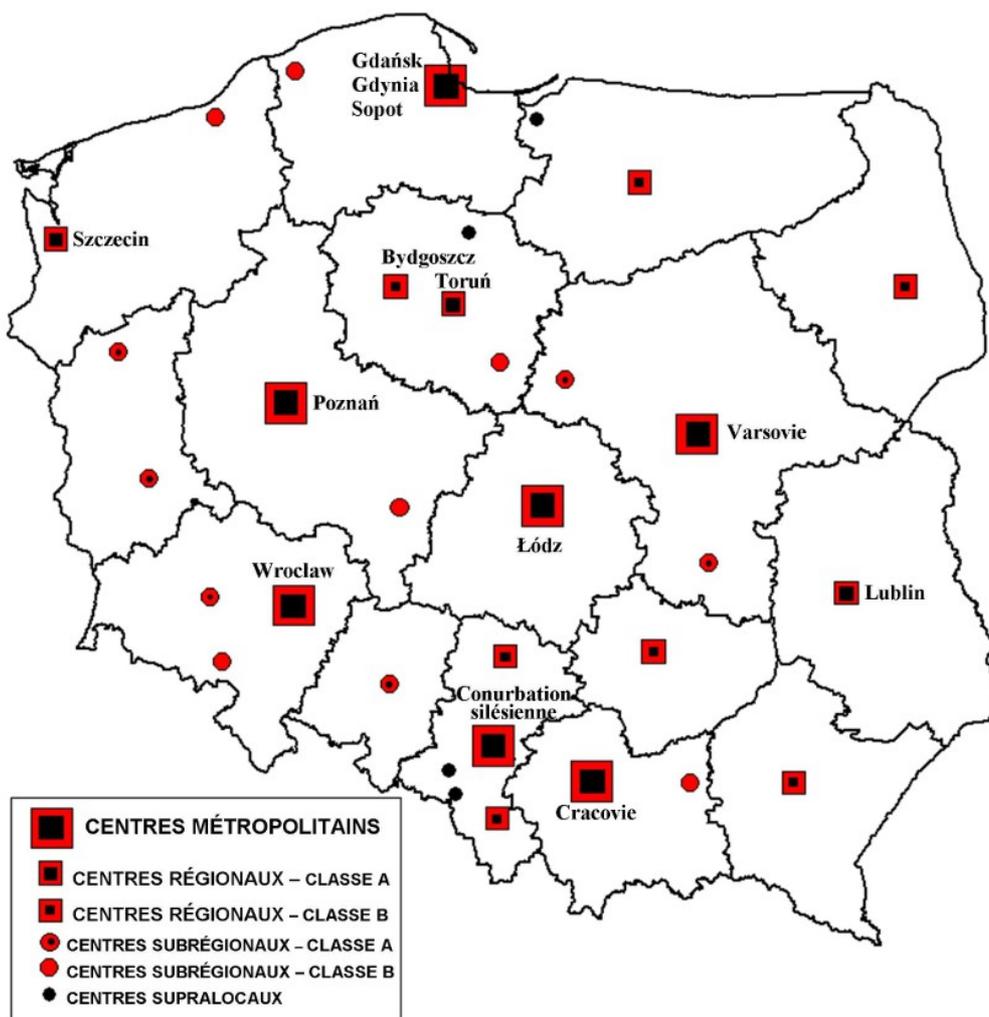
⁵ Regroupement national de principales villes polonaises créé en 1990 pour représenter les intérêts des grandes agglomérations et favoriser la coopération entre les collectivités territoriales contribuant à leur développement dynamique.

⁶ *Druk nr 3729 z 4 sierpnia 2015, projekt ustawy o związkach metropolitalnych* Disponible en ligne à l'URL suivant : www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729.

⁷ Articles n° 1-2 de la loi sur les communautés métropolitaines (*Ustawa o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015*, r. (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1890).

Haute-Silésie autour de la ville de Katowice. La loi concernera sept autres agglomérations : Cracovie (Kraków), Łódz, Poznań, Wrocław, Varsovie (Warszawa), Lublin et Szczecin.

Figure 1. La géographie des espaces métropolitains polonais



Source : Smętkowski, Jałowiecki et Gorzelak 2008, p. 52.

Même si la création des communautés métropolitaines constitue une prérogative exclusive du gouvernement, deux procédures sont possibles. Selon la première, c'est le gouvernement lui-même qui définit par arrêté le nom et le périmètre d'une communauté métropolitaine. Selon la seconde, l'initiative peut provenir des conseils municipaux de l'espace métropolitain concerné qui peuvent formuler une demande officielle. Dans tous les cas, la création de la communauté métropolitaine exige la prise en compte des opinions des conseils municipaux, des conseils des districts, du conseil régional ainsi que du *wojewoda* (ou « voïvode » en français ; il s'agit du préfet de région). La communauté métropolitaine est créée sous réserve d'obtenir un avis favorable des conseils des collectivités à hauteur de 70 % des villes-districts, 70 % des villes et 50 % des districts⁸.

Des compétences initiales susceptibles d'être étendues

Le cadre juridique des métropoles polonaises reste assez modeste en termes de compétences inscrites dans la loi. Seules cinq compétences ont été dévolues aux communautés métropolitaines :

1. la cohésion spatiale de la communauté métropolitaine ;

⁸ *Ibid.* : articles n° 4-7.

2. le développement du territoire ;
3. le transport public ;
4. la participation à la définition de la voirie nationale et régionale ;
5. la promotion de la communauté métropolitaine.

Cette énumération n'est pas exhaustive puisque d'autres tâches peuvent être déléguées à la métropole par les collectivités territoriales ou l'administration de l'État sur la base d'accords. Il faut souligner que le projet initial de la loi comptait deux compétences propres supplémentaires relatives à la gestion des déchets et à la coopération internationale⁹.

Les changements les plus importants, introduits pendant les débats parlementaires, ont porté sur le mode d'élection des représentants du pouvoir métropolitain. Le projet de loi rendu public le 4 août 2015 proposait des solutions très avancées relatives à l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, ce qui plaçait les communautés métropolitaines sur un pied d'égalité avec d'autres collectivités territoriales polonaises¹⁰. Cette perspective n'a pas été bien accueillie par le réseau des maires des grandes villes, qui a réussi à imposer au législateur des solutions ne remettant pas en cause leur position dans le système local. Au final, l'assemblée de la communauté métropolitaine (*zgrupadzenie związku metropolitalnego*) se composera de deux délégués des communes et districts membres, à savoir le chef d'exécutif de cette collectivité ainsi qu'un représentant du conseil municipal désigné parmi ses membres¹¹. Cette assemblée assurera à son tour l'élection d'un bureau exécutif (*zarząd związku metropolitalnego*)¹².

Dans ces conditions, même si les communautés métropolitaines disposeront de ressources propres de financements et d'une relative autonomie fonctionnelle, elles ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme : sans élections au suffrage universel, leurs pouvoirs seront dominés par les représentants du niveau communal défendant leurs intérêts locaux. Les communautés métropolitaines disposeront d'une autonomie fonctionnelle et opérationnelle, mais, politiquement, elles resteront dépendantes du niveau communal car leurs pouvoirs ne proviennent pas du suffrage universel.

La loi garantit aux communautés métropolitaines des ressources propres de financement. Il s'agit principalement d'une dotation de 5 % provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations des communes et districts membres¹³. La loi prévoit aussi que la délégation de nouvelles compétences et missions à la communauté métropolitaine devra impérativement aller de pair avec la mise à disposition des garanties de financements nécessaires pour leur réalisation¹⁴.

Une accélération contrariée

Il aura fallu attendre seize ans après la dernière grande réforme territoriale de décentralisation en Pologne, concernant la création de 16 régions (*województwo*) et 380 districts (*powiat*)¹⁵, pour que le statut des métropoles soit reconnu et que ces dernières soient dotées du régime urbain prenant en compte leurs spécificités et reconnaissant leur rôle dans l'économie mondialisée. Les dispositions adoptées sont moins novatrices que leurs versions initiales qui semblaient plus proches des

⁹ *Ibid.* : article n° 12.

¹⁰ Article n° 20 du projet de loi sur les communautés métropolitaines du 4 août 2015 (*Druk nr 3729 z 4 sierpnia 2015, projekt ustawy o związkach metropolitalnych*). Disponible en ligne à l'URL suivant : www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729.

¹¹ Article n° 20 de la loi sur les communautés métropolitaines (*Ustawa o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015*, r. (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1890).

¹² *Ibid.* : article n° 28.

¹³ *Ibid.* : article n° 67.

¹⁴ *Ibid.* : article n° 43.

¹⁵ Loi sur la création des trois niveaux de l'organisation territoriale de l'État (*Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998*, r. (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603)).

solutions adoptées en Europe de l'ouest, notamment en France avec la loi du 27 janvier 2014¹⁶. Pour que la loi entre en vigueur, il faut désormais que le parlement adopte un certain nombre de dispositions, notamment celle qui réglera la création de communautés métropolitaines issue de l'initiative locale. La loi ayant été adoptée sous l'ancien gouvernement, la nouvelle majorité parlementaire a annoncé l'introduction de rectifications. Comme la loi ne prévoit pas de calendrier précis concernant la création des communautés métropolitaines et qu'elle ne désigne pas les espaces métropolitains qui devraient se transformer obligatoirement en communautés métropolitaines, il est encore difficile de prévoir quand les premières communautés métropolitaines verront le jour en Pologne. Le maire de la ville de Katowice a certes annoncé l'année 2017 comme horizon de création de la communauté métropolitaine dans la conurbation de Haute-Silésie, mais, si cette date paraît réaliste, l'attitude de la nouvelle majorité parlementaire sera déterminante.

Bibliographie

Pyka, R. 2011. « La métropolisation en Pologne : le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais », *Métropoles* [en ligne], n° 10. Consulté le 13 janvier 2016, URL : <http://metropoles.revues.org/4515>.

Smętkowski, M., Jałowiecki, B. et Gorzelak, G. 2008. *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : Euroreg.

En savoir plus :

Pyka, R. 2015. « L'évolution du système politico-administratif local polonais et les réformes territoriales à l'épreuve des défis de XXI^e siècle », *Revue française de droit administratif (RFDA)*, n° 4, juillet-août, p. 698-708.

Robert Pyka est professeur de sociologie à l'université de Silésie à Katowice (Pologne), et occupe depuis 2012 le poste de directeur scientifique de l'Institut de Sociologie. Dans le cadre de ses recherches, il analyse les problèmes de la sociologie et de l'anthropologie politique en se concentrant sur l'évolution de l'État et des institutions territoriales dans le contexte de la globalisation, en prenant en compte les phénomènes de métropolisation et de gouvernance territoriale. Il a publié plusieurs articles scientifiques et monographies dont « La métropolisation et la gouvernance locale. Les défis globaux de l'État-nation à l'exemple de la V^e République française » (Éditions de l'université de Silésie, Katowice, 2014) et « Globalisation – Justice sociale – Efficacité économique » (Éditions de l'université de Silésie, Katowice, 2008).

Pour citer cet article :

Robert Pyka, « Le tournant métropolitain en Pologne », *Métropolitiques*, 13 janvier 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-tournant-metropolitain-en.html>.

¹⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.