



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



# Proces politycznego upodmiotowienia francuskich obszarów metropolitalnych na przykładzie Metropolii

**Robert PYKA**  
**Uniwersytet Śląski**

## *Plan wystąpienia*

1. Globalny antyporządek a zarządzanie obszarami miejskimi
2. Nieadekwatność struktury administracyjnej wobec współczesnych procesów społeczno-gospodarczych
3. Organizacja terytorialna państwa wobec fenomenu miejskiego i metropolitalnego
4. Wieloetapowa reforma terytorialna we Francji (2014 – 2016)
5. Ucieczka instytucjonalna Lyonu.
6. Podsumowanie

## 1. Społeczeństwo w pogodni za sobą samym

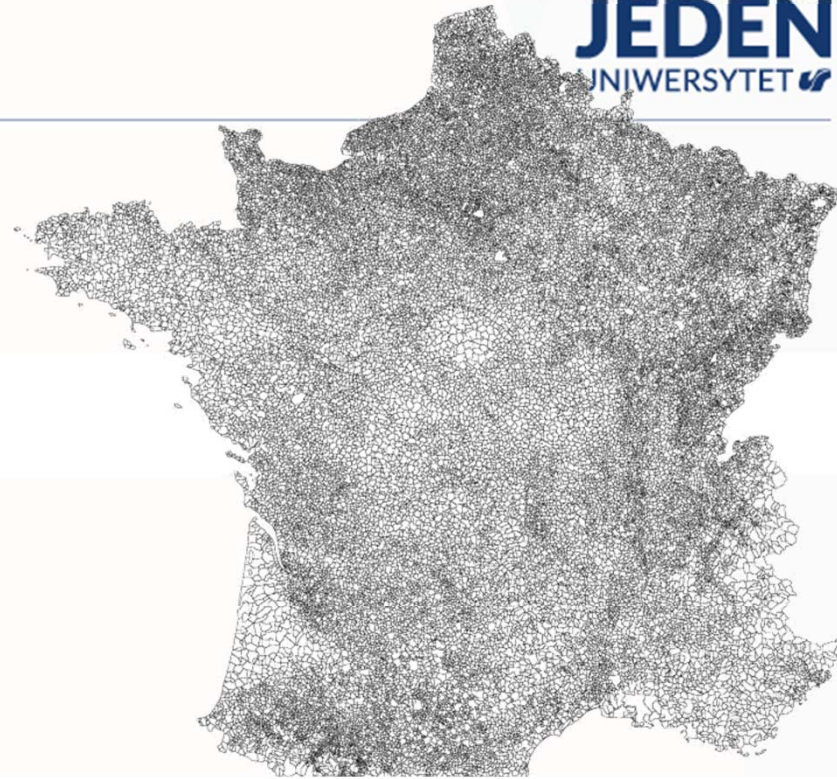
- Przyspieszeniem dynamiki procesów społecznych – **globalny antyporządek**
- **Żywiotowość globalnej sieci** zwielokrotnionych do nieskończoności systemów interakcyjnych umyka dotychczasowemu porządkowi instytucjonalnemu
- **Nieadekwatność i zapóźnienie** szkieletu instytucjonalnego wobec współczesnych wyzwań rozwojowych
- **Pytania:**
  1. Czy możliwe jest funkcjonowanie systemu społecznego **poza modelem instytucjonalnym**?
  2. Przebieg i właściwości współczesnych procesów instytucjonalizacji. Czy możliwa jest „**instytucjonalna ucieczka**”?
  3. W jaki sposób zmiany dotyczące zasięgu terytorialnego i funkcjonalnego miast wpływają na **instytucje oraz instytucjonalizacje** władzy współczesnych obszarów miejskich i metropolitalnych?



## 2. Nieadekwatność struktury administracyjnej wobec współczesnych procesów społeczno-gospodarczych

### Gmina

- podstawowa komórka francuskiego społeczeństwa, zapewniająca trwałość i łączność z przeszłością;
- przekształcenie parafii z czasów monarchii w republikańskie gminy
- skutek – 44.000 dzisiaj 36.000 gmin na obszarze ok. 550 tys. km<sup>2</sup> (90% gmin poniżej 2 tys. mieszkańców; powierzchnia średnio 1,4 km<sup>2</sup>)
- 40% wszystkich gmin 28 państwa UE
- „republika merów” – znaczenie mera jako fundamentu demokratycznej reprezentacji politycznej

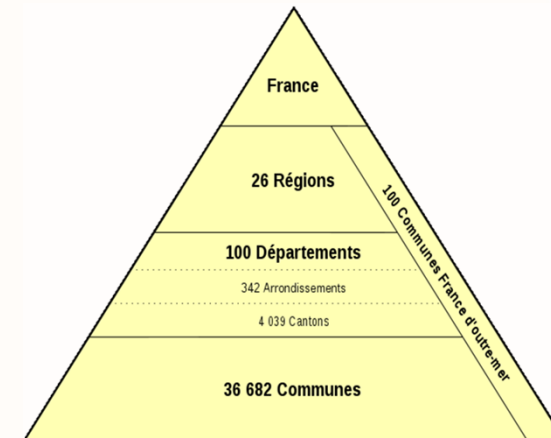
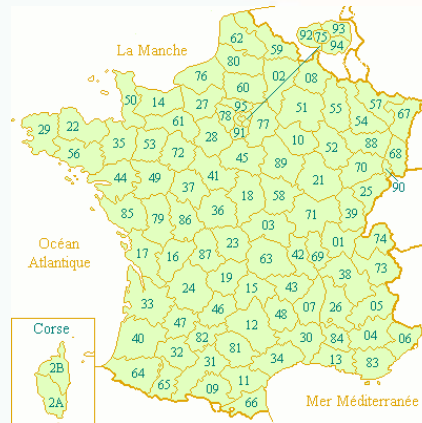
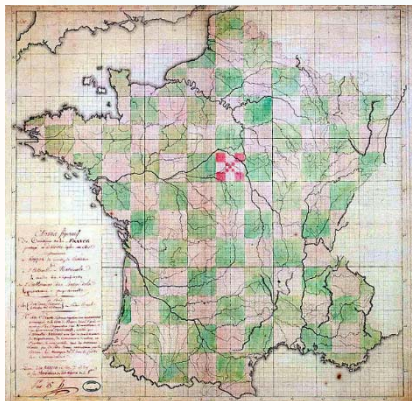
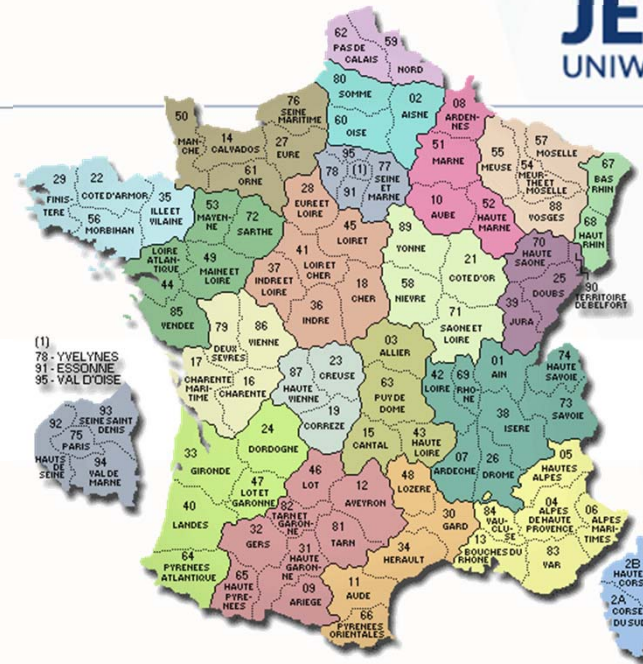


| Pays                      | Nombre de communes en 1950 | Nombre de communes en 2007 | Diminution % |
|---------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------|
| Allemagne                 | 14 338                     | 8 414                      | - 41         |
| Autriche                  | 4 039                      | 2 357                      | - 42         |
| Belgique                  | 2 359                      | 596                        | - 75         |
| Bulgarie                  | 1 389                      | 264                        | - 81         |
| Danemark                  | 1 387                      | 277                        | - 80         |
| Espagne                   | 9 214                      | 8 111                      | - 12         |
| Finlande                  | 547                        | 416                        | - 24         |
| France                    | 38 800                     | 36 783                     | - 5          |
| Hongrie                   | 3 032                      | 3 175                      | + 5          |
| Italie                    | 7 781                      | 8 101                      | + 4          |
| Norvège                   | 744                        | 431                        | - 42         |
| République tchèque        | 11 459                     | 6 244                      | - 46         |
| Royaume-Uni <sup>27</sup> | 1 118                      | 238                        | - 79         |
| Suède                     | 2 281                      | 290                        | - 87         |



## Departament

- przejaw racjonalizmu republikańskiego
- 100 departamentów w -  
kryterium podziału to jeden dzień  
jazdy konnej do jego stolicy
- departament to podstawowe  
narzędzie oddziaływania państwa  
na terytorium w sytuacji  
rozdrobnienia gminnego





## Regiony

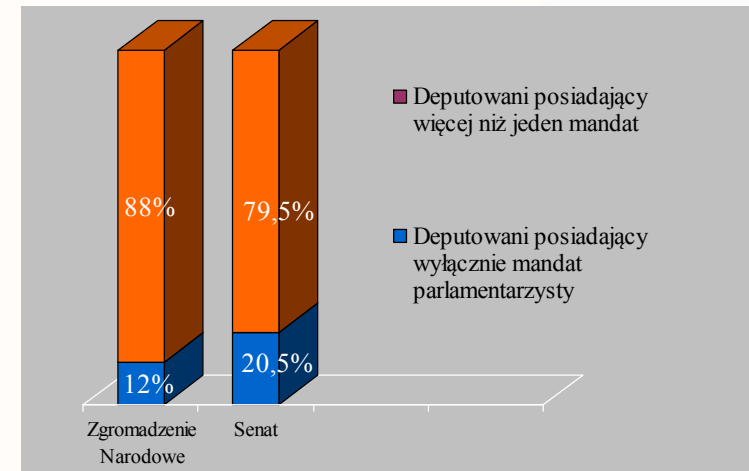
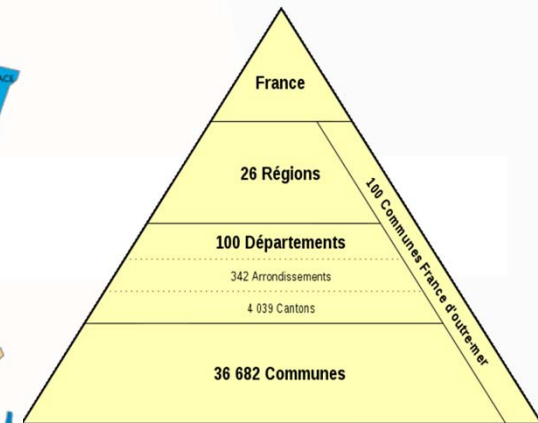
- 26 regionów nawiązujących do historycznych prowincji francuskich sprzed Rewolucji Francuskiej, która je zlikwidowała (średnio 2 mln mieszkańców)

\* Od Lat 80 – reformy decentralizacji – departamenty i regiony stają się jednostkami samorządu terytorialnego. Bark możliwości reform strukturalnych na poziomie gminy czy departamentu.

➤ Kumulacja mandatów - jeden ze skutków znaczenia gminy jako źródła legitymacji demokratycznej.

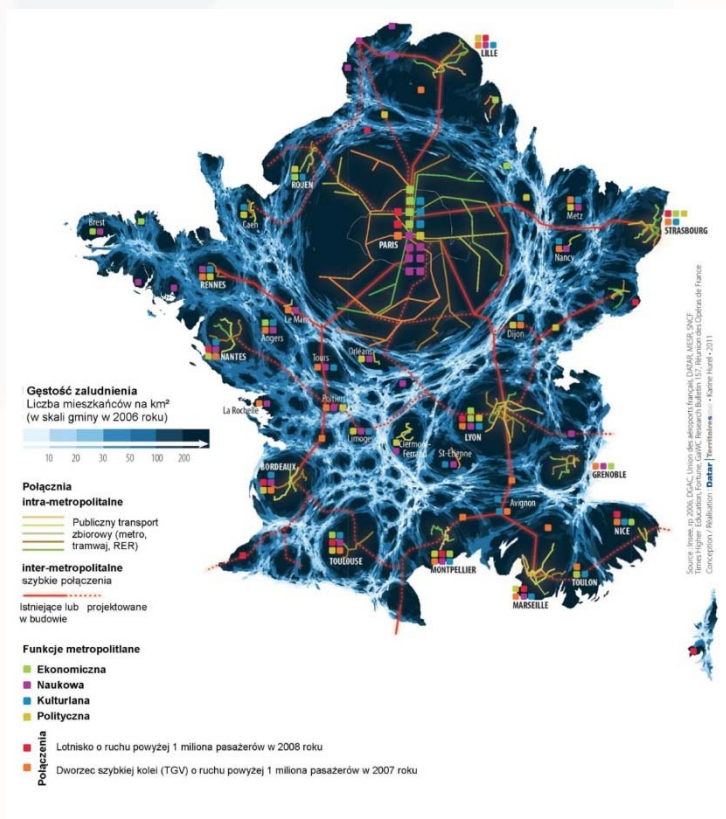
- 85% francuskich parlamentarzystów posiada przynajmniej jeden dodatkowy mandat lokalny (47% deputowanych i 36% senatorów to jednocześnie merowie)

Kumulacja mandatów jest źródłem inercji struktury terytorialnej.

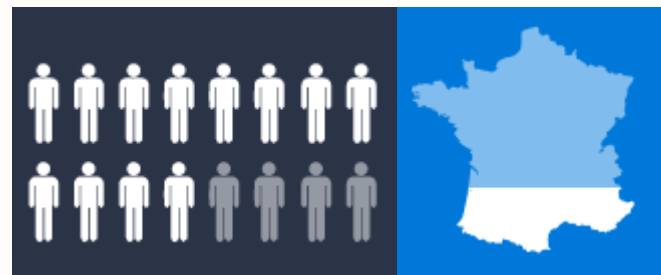


### 3. Organizacja terytorialna państwa wobec fenomenu miejskiego i metropolitalnego

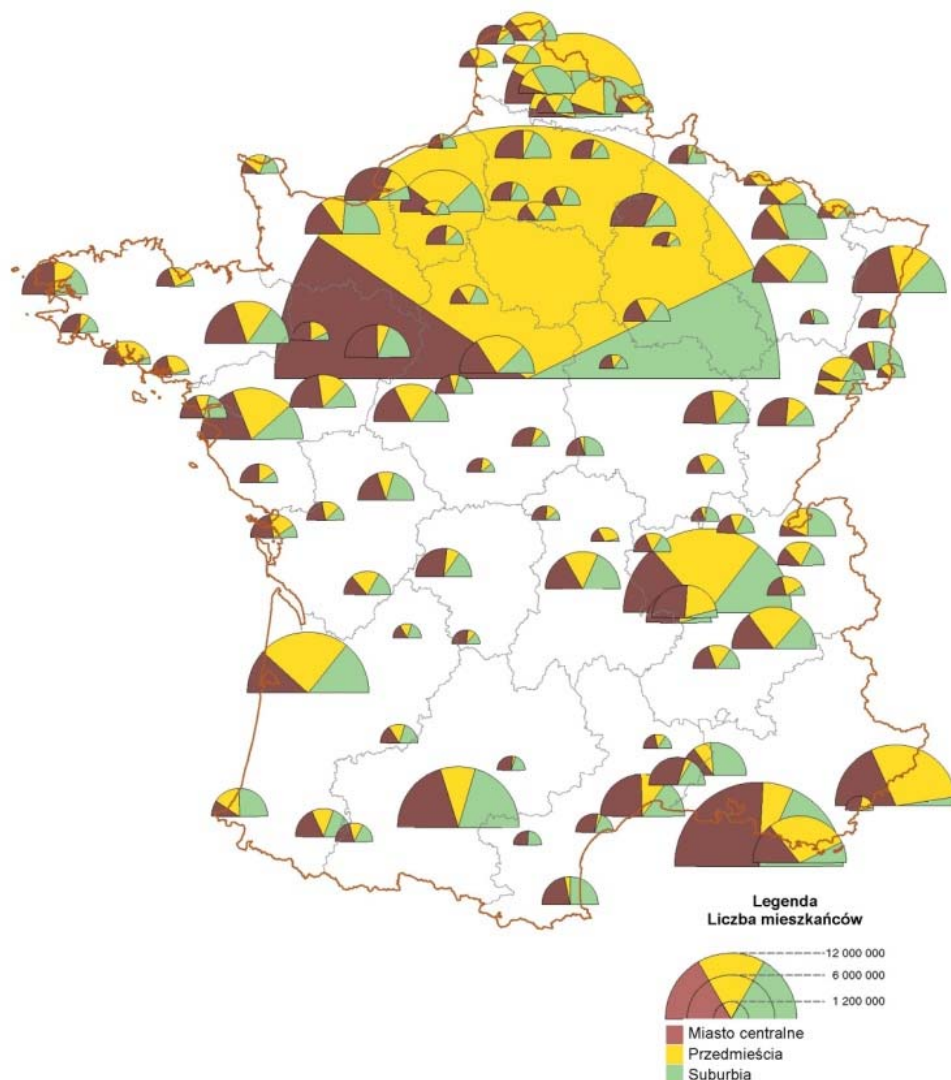
- Wpływ globalizacji na sposób, w jaki ludzie użytkują i postrzegają przestrzeń: mobilność, przepływy, permanentne przekraczanie granic, terytorializacja rozwoju...



- w ciągu 50 lat populacja plus 10 mln
- $\frac{3}{4}$  ludności żyje na 20% terytorium



- 15 największych obszarów miejskich to **68% metropolitalnych miejsc pracy**, (42,7% populacji i 43% ogółu miejsc pracy, 51% PKB, 70% wniosków patentowych)



| Lp.                                                    | Obszar miejski | Liczba ludności |
|--------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| 1                                                      | Paryż          | 11 173 000      |
| 2                                                      | Lyon           | 1 648 000       |
| 3                                                      | Marsylia – Aix | 1 527 000       |
| 4                                                      | Lille*         | 1 143 000       |
| 5                                                      | Tuluza         | 965 000         |
| 6                                                      | Nicea          | 933 000         |
| 7                                                      | Bordeaux       | 921 000         |
| 8                                                      | Nantes         | 711 000         |
| 9                                                      | Strasbourg*    | 611 000         |
| 10                                                     | Tulon          | 565 000         |
| 11                                                     | Douai-Lens     | 553 000         |
| 12                                                     | Rennes         | 521 000         |
| 13                                                     | Rouen          | 518 000         |
| 14                                                     | Grenoble       | 515 000         |
| Suma populacji obszarów miejskich od Lyonu d Grenoble  |                | 11 131 000      |
| * dotyczy części znajdującej się na terytorium Francji |                |                 |

- Próby dostosowanie **narzędzi i zasięgu działania publicznego**, do „nowych terytorialności”. Pogoń systemu terytorialno-instytucjonalnego za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w otoczeniu

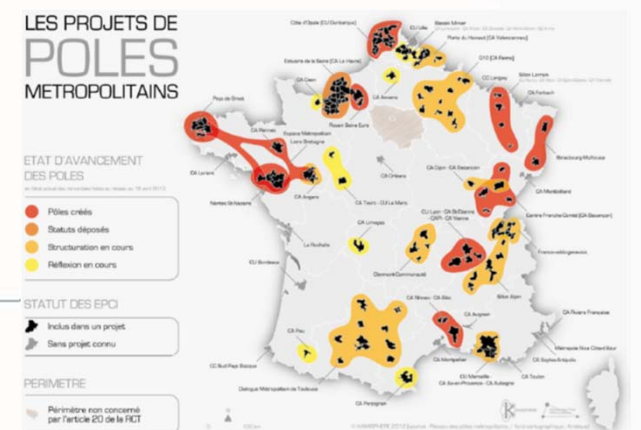
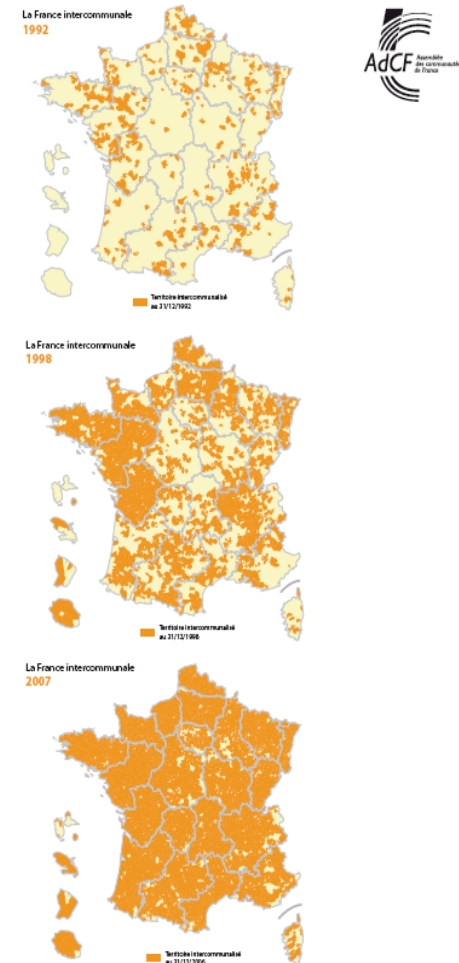
### Dwie strategie harmonizacji:

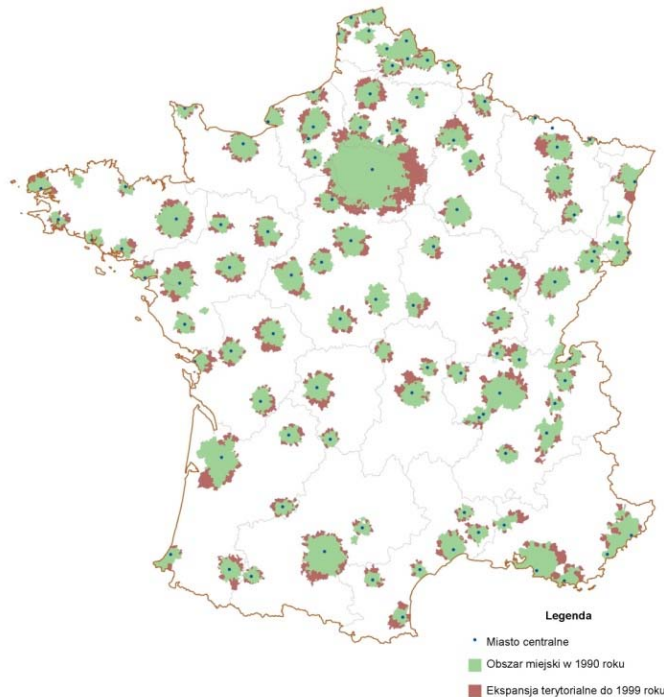
**A. Tworzenie nowych jednostek terytorialnych w drodze reform struktury terytorialnej państwa** (nieudane próby fuzji gmin - 1971 „loi Marcellin”)

**B. Współpraca międzyterytorialna (multi-level governance)**

Rozwój jednostek współpracy międzygminnej jako funkcjonalny substytut reform strukturalnych i narzędzie zarządzania w aglomeracjach miejskich w warunkach II Nowoczesności

- **1966** to także arbitralne ustanowienie pierwszych czterech „**wspólnot miejskich**” (Communauté urbaine): Bordeaux, Lille, Lyon i Strasbourg.
- **1992** – kolejne dwie formy prawne współpracy międzygminnej: „wspólnota gmin” (Communauté de commune) oraz „wspólnota miast” (Communauté de villes)
- **1999** – **ustawa Chevènement** – upraszcza reguły funkcjonowania EPCI i porządkuje ich struktury. „Wspólnoty miejskie” (pow. 500 tys.); „Wspólnota aglomeracji” (pow. 50 tys.), „Wspólnota gmin” .
- **Eksplozja liczebna współ. międzygminnej** > znaczenie zachęty finansowej (DGF – Dotation Générale de Fonctionnement) oraz swoboda tworzenia wspólnot – szansa na obronę przed wchłonięciem
- **Reforma z 16 grudnia 2010** – kolejna nieudana próba przekształcenia EPCI w JST i likwidacji klasycznych gmin. Kolejna forma współpracy: **Metropolia**  
- Pójście w kierunku współpracy międzyterytorialnej:  
**Bieguny Metropolitalne**



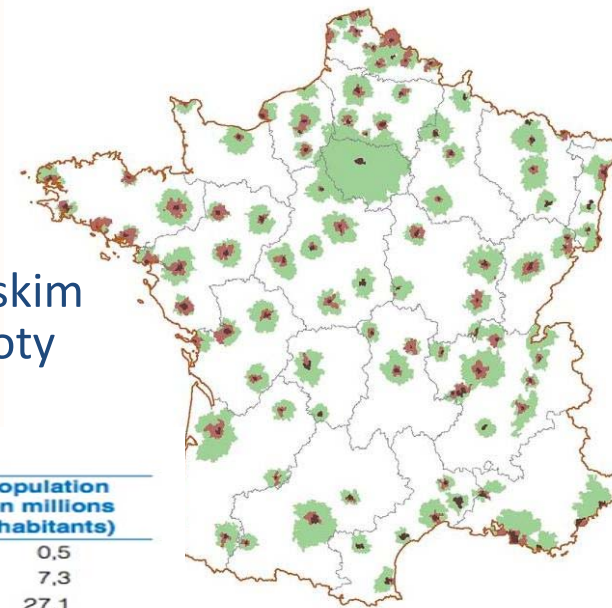


> Od 1990 roku zasięg terytorialny 100 największych obszarów miejskich zwiększył się łącznie o 31 tysięcy km<sup>2</sup>, czyli **35%**.

> Oznacza to **2,5 tysiąca** nowych gmin z prawie 2 milionami nowych mieszkańców.

> Średnia odległość od miasta centralnego włączonych do obszaru miejskiego gmin wynosiła **30 km**.

- średnio **8 jednostek międzygminnych** na obszarze miejskim
- **40% gmin** na obszarach miejskich nie należy do wspólnoty międzygminnej miasta centralnego.



#### L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2014

|                                                     | Nombre de groupements à fiscalité propre | Nombre de communes regroupées | Population (en millions d'habitants) |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Métropole                                           | 1                                        | 49                            | 0,5                                  |
| Communauté urbaine                                  | 15                                       | 445                           | 7,3                                  |
| Communauté d'agglomération                          | 222                                      | 4 851                         | 27,1                                 |
| Communauté de communes                              | 1 903                                    | 31 246                        | 27,4                                 |
| Syndicat d'agglomération nouvelle                   | 4                                        | 23                            | 0,2                                  |
| <b>Ensemble des groupements à fiscalité propre</b>  | <b>2 145</b>                             | <b>36 614</b>                 | <b>62,6</b>                          |
| dont groupements à fiscalité professionnelle unique | 1 288                                    | 22 698                        | 53,2                                 |

Sources : DGCL - Insee, Recensement de la population, population totale en vigueur en 2014 (millésimée 2011).

\* France hors Mayotte.

## ➤ Dualizm i ścieranie się struktur I i II Nowoczesności

### Struktury I Nowoczesności

- **Gmina**
  - **Departament**
    - **scentralizowane państwo**

- *dominują w systemie*
- *dysponują legitymacją demokratyczną*
- *klauzula kompetencji generalnej*
- *po względem terytorialnym odpowiadają rzeczywistości XIX w.*

### Struktury II Nowoczesności

- **Wspólnoty miejskie**
  - **Wspólnoty aglomeracji**
    - **Metropolie**
      - **Bieguny metropolitalne**

- *jednostki międzygminne przejęły ster nad aglomeracjami*
- *na poziomie legitymacji demokratycznej i hierarchii władzy są poniżej poziomu gminnego – są jednostkami publicznymi realizującymi pragmatyczne i techniczne zadania*

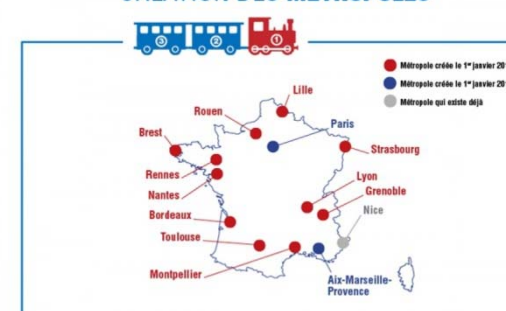
### Skutki: **Dominacja struktur I Nowoczesności nad strukturami II Nowoczesności**

- *„tysiącu warstw instytucjonalnych” (fr. mille feuilles institutionnelles) - multiplikacja*
- *krzyżowanie się i dublowanie kompetencji (kwestia transferów, koszty, komp. gen.)*
- *brak przejrzystości i problem legitymacji demokratycznej*
- *dominacja gminy i mera deputowanego – rozdrobnienie EPCI, konsensualność i brak przymusu (władza transakcyjna)*

## 4. Nowa wieloetapowa reforma terytorialna – 2014 – 2015.

- > Zmiana architektury terytorialnej Francji:
  - gmina - jako francuska specyfika pozostaje nienaruszona (kompetencja generalna – bliskość względem obywatela, ale zachęty do łączenia)
  - metropolie i wspólnoty miejskie – konsolidacja w obszarach funkcjonalnych, zwiększenie środków i kompetencji, legitymacja demokratyczna.
  - departament – do 2020 likwidacja i wchłonięcie kompetencji przez struktury międzygminne i regiony
  - regiony – główny operator rozwoju gospodarczego, redukcja ich liczby celem zwiększenia potencjału
- \* likwidacja klauzuli generalnej kompetencji w przypadku regionu i departamentu
- \* efekt to przejrzystość i uproszczenie procedur
- \* oszczędność: 11 mld euro między 2015-2017 (cały plan uproszczenia > 50mld euro)

### CRÉATION DES MÉTROPOLES



Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) – 27 janvier 2014

### 13 NOUVELLES RÉGIONS



Loi relative à la délimitation des régions, aux élections départementales et régionales, et modifiant le calendrier électoral

### CLARIFICATION DES COMPÉTENCES



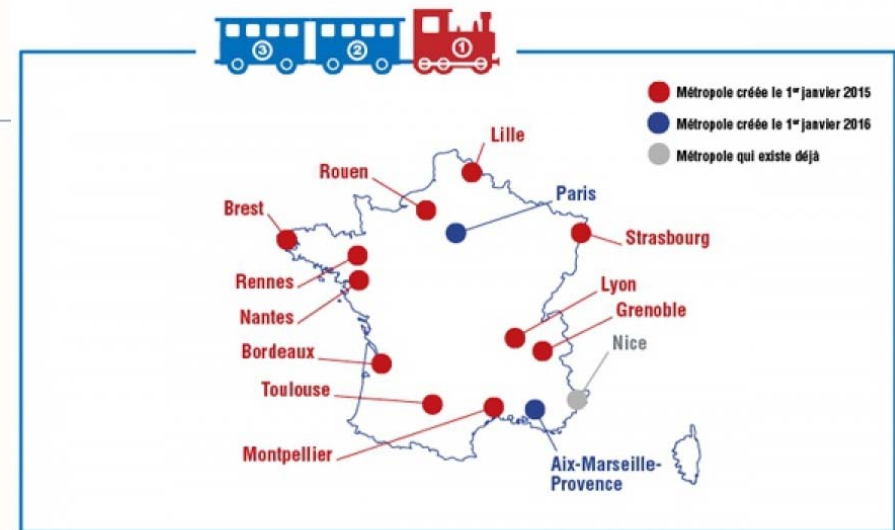
Projet de loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)



## Ustanowienie Metropolii i wzmocnienie ich statusu (MAPTAM z 16 stycznia 2014)

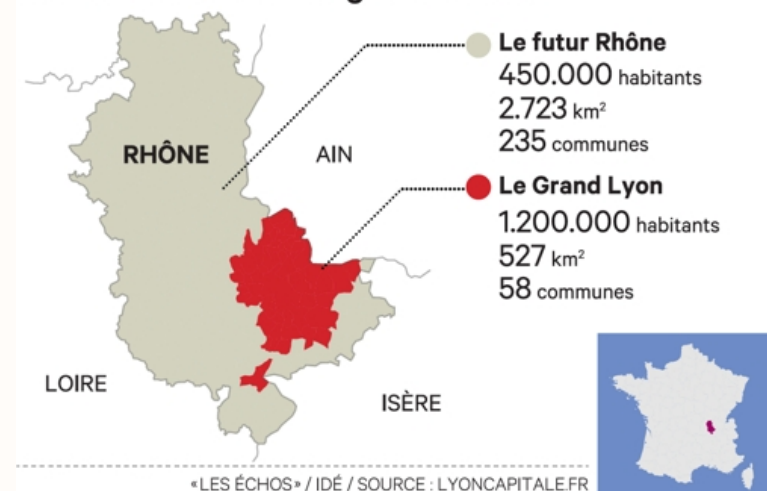
- Utworzenie trzynastu metropolii, z których trzy będą posiadały status specjalny (Paryż, Marsylia i Lyon)
  - EPCI powyżej 400.000 na obszarze miejskim powyżej 650.000
  - szerokie kompetencje
  - wybór bezpośrednich radnych metropolitalnych
- Bezprecedensowe rozwiązanie w zakresie Metropolii Lyonu (Métropole de Lyon)
  - nowa jednostka samorządu terytorialnego łącząca Grand Lyon (EPCI) oraz Departament Rodanu.
  - rzeczywiste wybory bezpośrednie

## CRÉATION DES MÉTROPOLES



Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) – 27 janvier 2014

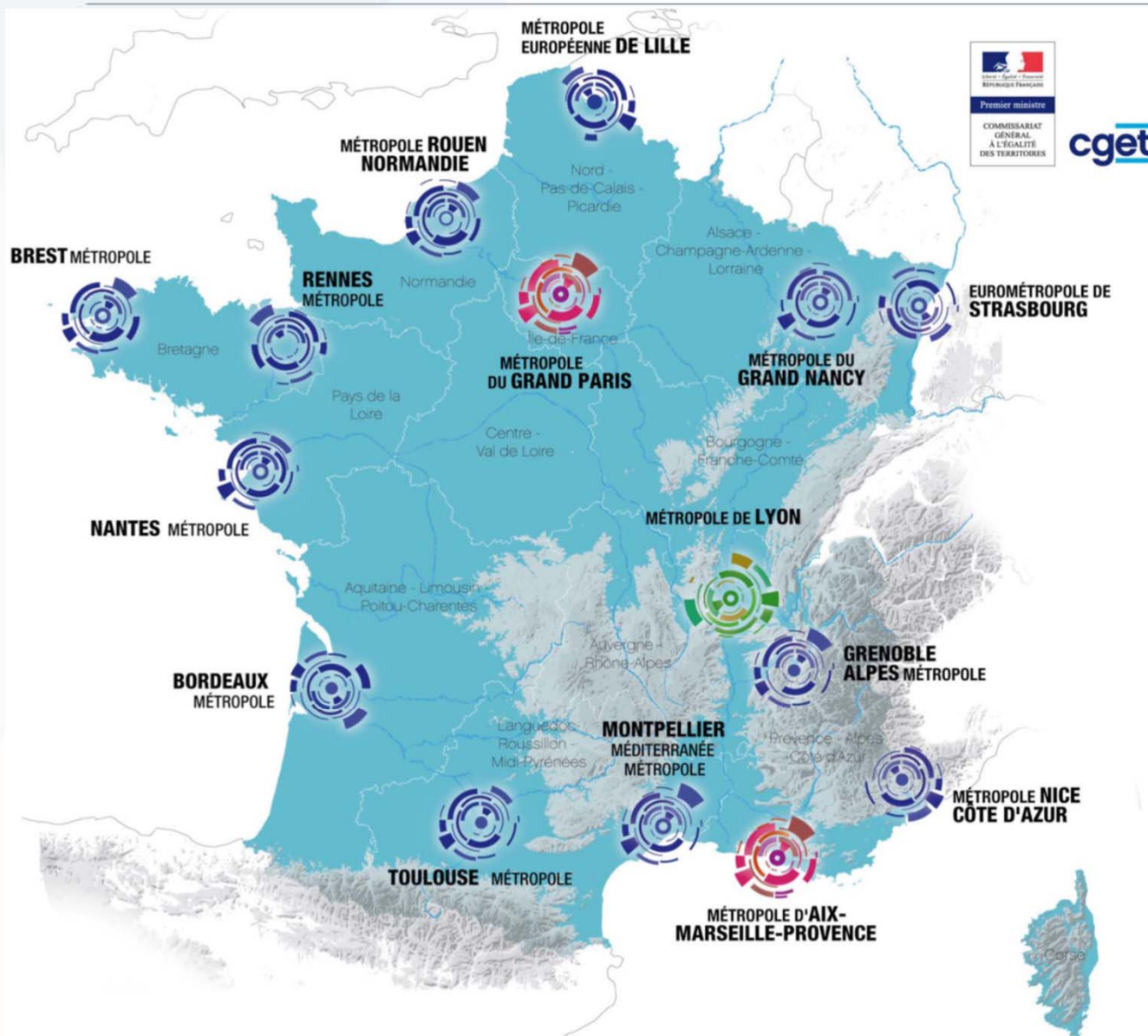
### Le futur nouveau visage du Rhône





UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH

wiele wyborów  
**JEDEN**  
UNIWERSYTET



**12**  
métropoles de  
« droit commun »



**2**  
métropoles à statut  
particulier



**1**  
collectivité territoriale  
à statut particulier

[www.us.edu.pl](http://www.us.edu.pl)

## Ustawa z 17 stycznia 2015 rok w sprawie delimitacji regionów.

➤ Cel: stworzenie regionów o potencjale zbliżonym do europejskich odpowiedników pod względem potencjału demograficznego i ekonomicznego (4 mln mieszkańców + 1 metropolia)

➤ Kontrowersje:

### Krytykowane mariaże

- Alzacja – Lotaryngia – Szampania (Strasbourg stolicą)
- Nord pas de Calais – Picardie
- Midi-Pyrénées z Languedoc-Roussillon

Potencjalna rywalizacja na linii Region - Metropolia



## Ustawa o nowej organizacji terytorialnej Republiki - NOTRe (7 sierpień 2015)

- Cel: rozgraniczenie kompetencji, ograniczenie dublowania działań i wydatków. Wyjaśnienie obywatelom, kto, za co odpowiada?
- Likwidacja klauzuli kompetencji generalnej departamentów i regionów.
- Gmina: zachowuje kompetencję generalną, poziom bliskość względem obywateli, jednocześnie nowe zachęty finansowe do grupowania i tworzenia „nowych gmin” (utrzymanie dotacji na niezmienionym poziomie przez 3 lata)
- Struktury międzygminne – racjonalizacja ich liczby (min. 20 tys.), spójność na obszarach funkcjonalnych, legitymacja demokratyczna, poszerzenie kompetencji obligatoryjnych i opcjonalnych
- Departament - koncentracja na pomocy i solidarności społecznej. Wsparcie gmin i EPCI nie dysponujących odpowiednimi strukturami technicznymi. Docelowo departamenty do likwidacji.

### CLARIFICATION DES **COMPÉTENCES**



Projet de loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

**#NOTRe**

Nouvelle Organisation Territoriale de la République

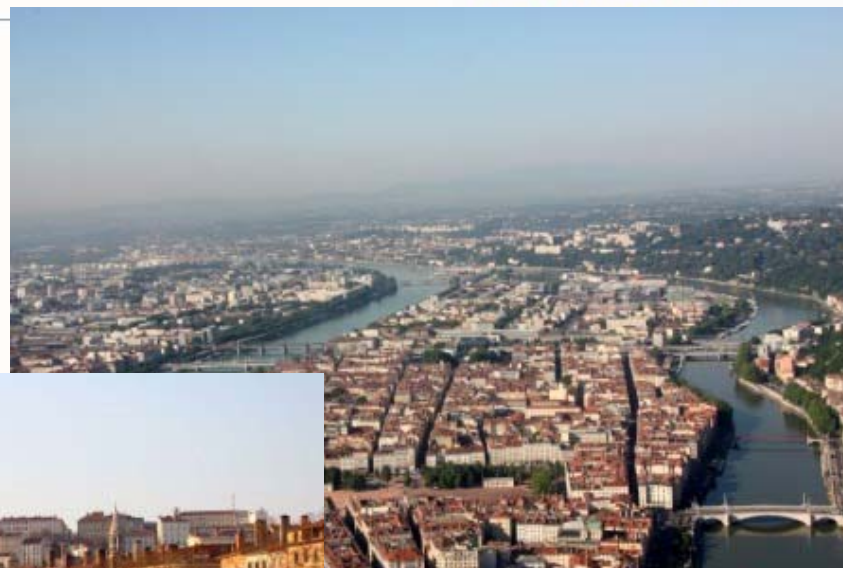
# Ustawa o nowej organizacji terytorialnej Republiki - NOTRe (7 sierpień 2015)

- Region jako jednostka samorządowa odpowiedzialna za kierowanie rozwojem gospodarczym.
- rozwój turystyki, handlu, rzemiosła, ekonomii społecznej, przemysłów kreatywnych
- główny partner MiŚP i operator ich wsparcia ( zarządzanie agencjami rozwoju, biegunami wzrostu)
- polityka zatrudnienia (walka z bezrobociem)
- kształcenie zawodowe
- transport oraz drogi (dojazdy do pracy, do szkoły, drogi departamentalne, porty i lotniska)
- zarządzanie środkami europejskimi.



## 5. Ucieczka instytucjonalna Lyonu.

Jak to było możliwe?



- **Metropolia Lyonu** - 1 stycznia 2015 roku, po 46 lat istnienia wspólnoty miejskiej Grand Lyon
  - jedyna metropolia jako jednostka samorządu terytorialnego
  - łącząca na swoim terenie Wielki Lyon (EPCI) oraz Departament Rodanu, czynniki miejski i ludzki (urbain et humain)
  - 7.800 pracowników, budżet 3,5 mld euro

Le futur nouveau visage du Rhône

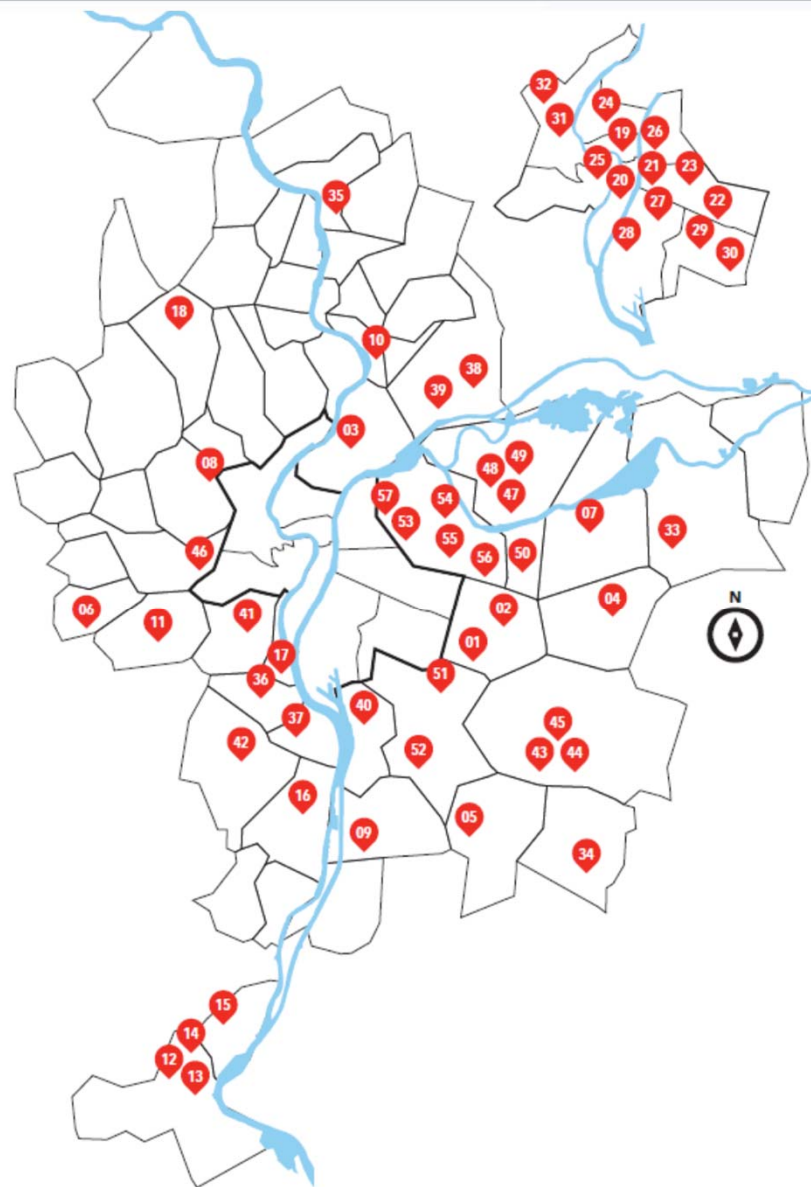
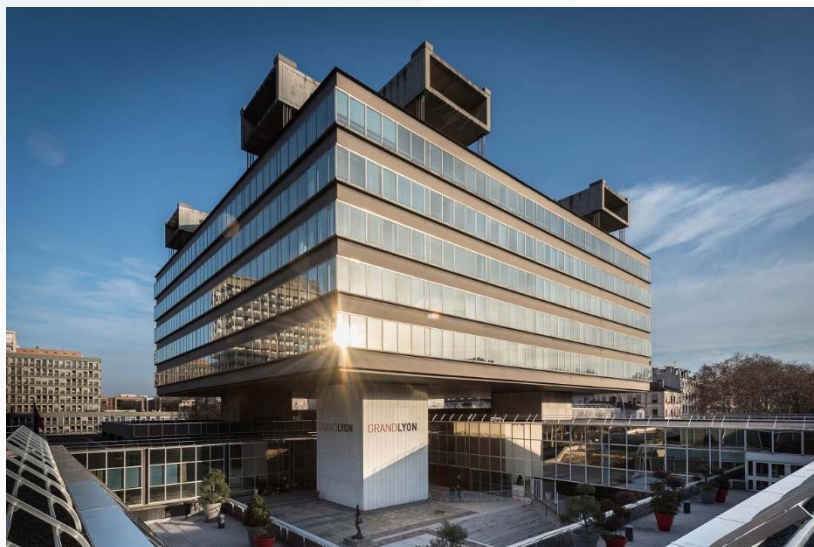


- **Struktura instytucjonalna:**
  - Rada metropolii – 160 radnych wybieranych w okręgach metropolitalnych w wyborach powszechnych
  - Zarząd metropolii - Prezes metropolii oraz Stała komisja (25 wice-prezesów oraz 6 radnych oddelegowanych)
  - Konferencja metropolitalna - organ koordynujący składający się z 59 merów gmin
  - Konferencje terytorialne merów - funkcja konsultacyjna
- **Domy Rodanu** (Maison de Rhône) - skupienie w jednym miejscu obsługi mieszkańców w zakresie wszelkich zadań, świadczeń i usług publicznych realizowanych przez Metropolię



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH

wiele wyborów  
**JEDEN**  
UNIWERSYTET



## ➤ **Kompetencje Metropolii Lyon**

### 1. **Kompetencje przejęte po Wielkim Lyonie:**

*zagospodarowanie, mieszkalnictwo, zrównoważony rozwój i energia, transport i mobilność, rozwój gospodarczy, współpraca międzynarodowa, utrzymanie czystości, woda i ścieki, drogi, turystyka, rolnictwo*

### 2. **Kompetencje przejęte od departamentu:** włączenie społeczne, osoby starsze, niepełnosprawni, rozwój mieszkalnictwa, mobilność, rodzina, edukacja (gimnazja), dzieci, kultura i sport, zagospodarowanie terenu, drogi, turystyka, rolnictwo

### 3. **Metropolia Lyonu** może także przejmować na podstawie umowy **kompetencje regionu i państwa:** tworzenie i zarządzanie obiektami kulturalnymi, tworzenie i utrzymanie sieci ciepłowniczych i chłodniczych, telekomunikacyjnych o dużej przepustowości, koncesjonowanie dystrybucji gazu i elektryczności, zbiorniki wodne i przeciwpowodziowe, zapobieganie przestępczości i ochrona praw, udział we współrzędzeniu dworcami, tworzenie i utrzymanie usług skierowanych do samochodów elektrycznych, higiena i zdrowie.



➤ **Bezprecedensowy instytucjonalny skok**

- unikanie wcześniejszych błędów (Nicolasa Sarkozy'iego, Raymonda Barre)
- ojcowie metropolii:  
Gerard Collomb (mer, senator, prezes Wielkiego Lyonu)  
Michel Mercier (senator, przewod. departamentu Rodanu)
- najbardziej innowacyjna zmiana w organizacji terytorialnej Francji w ciągu kilkudziesięciu lat:

**Likwidacja jednego poziomu samorządu terytorialnego**



## ➤ **Przypadek Lyonu - precedens czy początek trendu?**

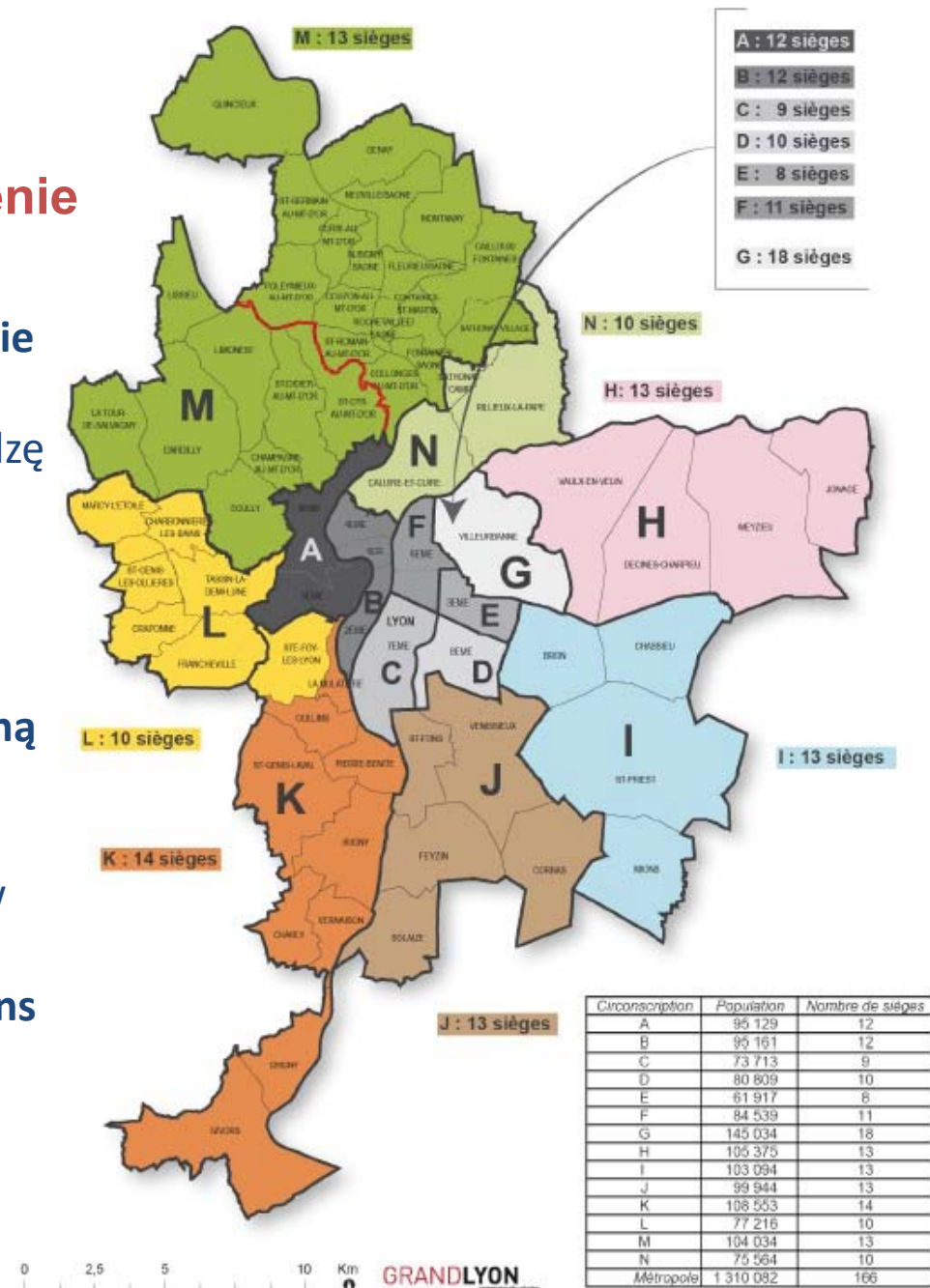
- François Hollande: wszystkie metropolie powinny iść za przykładem Lyonu (do 2020 likwidacja departamentów)
- Niestabilność Metropolii Lyonu – problemy wewnętrzne Gerard Collomba (strajki urzędników, metropolia o krótkich ramionach, wzrost podatków)





## ➤ Kluczowe wyzwanie – wzmocnienie metropolii a konsens lyoński ?

- Kluczowym wyzwaniem jest **wypracowanie nowego modelu współrzędzenia** w warunkach kiedy metropolia zyskuje władzę polityczną i legitymację demokratyczną;
- Wybory bezpośrednie w 2020 roku **w okręgach metropolitalnych** nie pokrywających się z podziałem gminnym;
- Nacisk na **proporcjonalność demograficzną** a nie równą **reprezentację gminną**;
- **Podważenie roli mera**, jako kluczowego aktora w procesie reprezentacji interesów mieszkańców
- Protesty stowarzyszenia **Synergies Citoyens** – „okręgi metropolitalne to problem obywatelskości i demokracji”

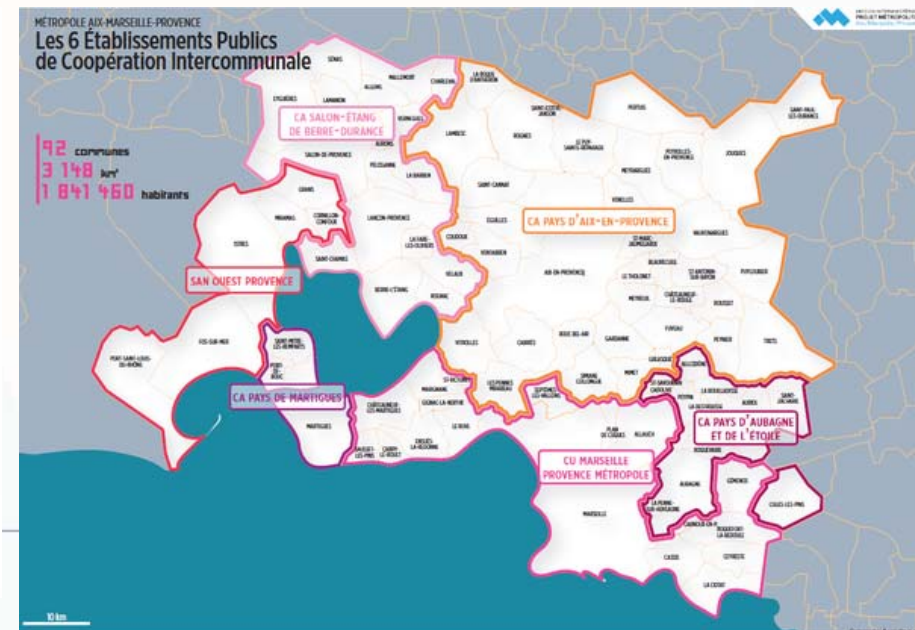
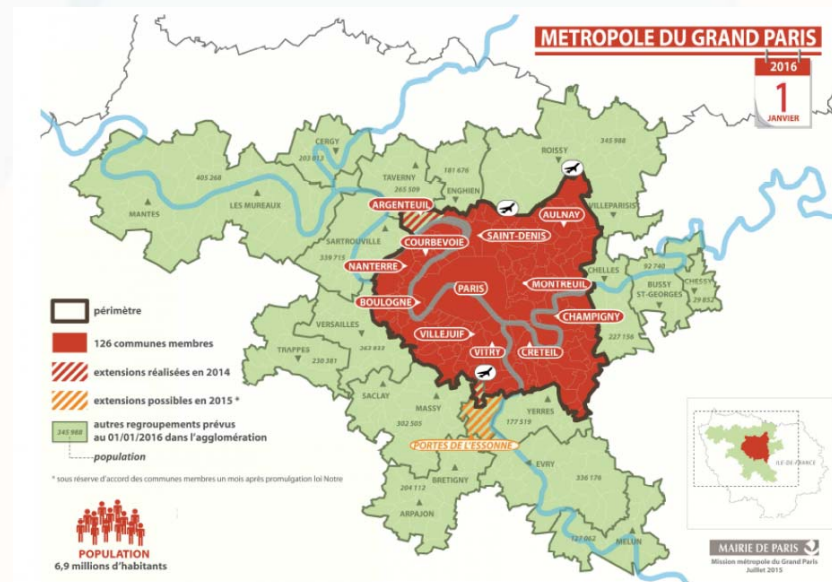


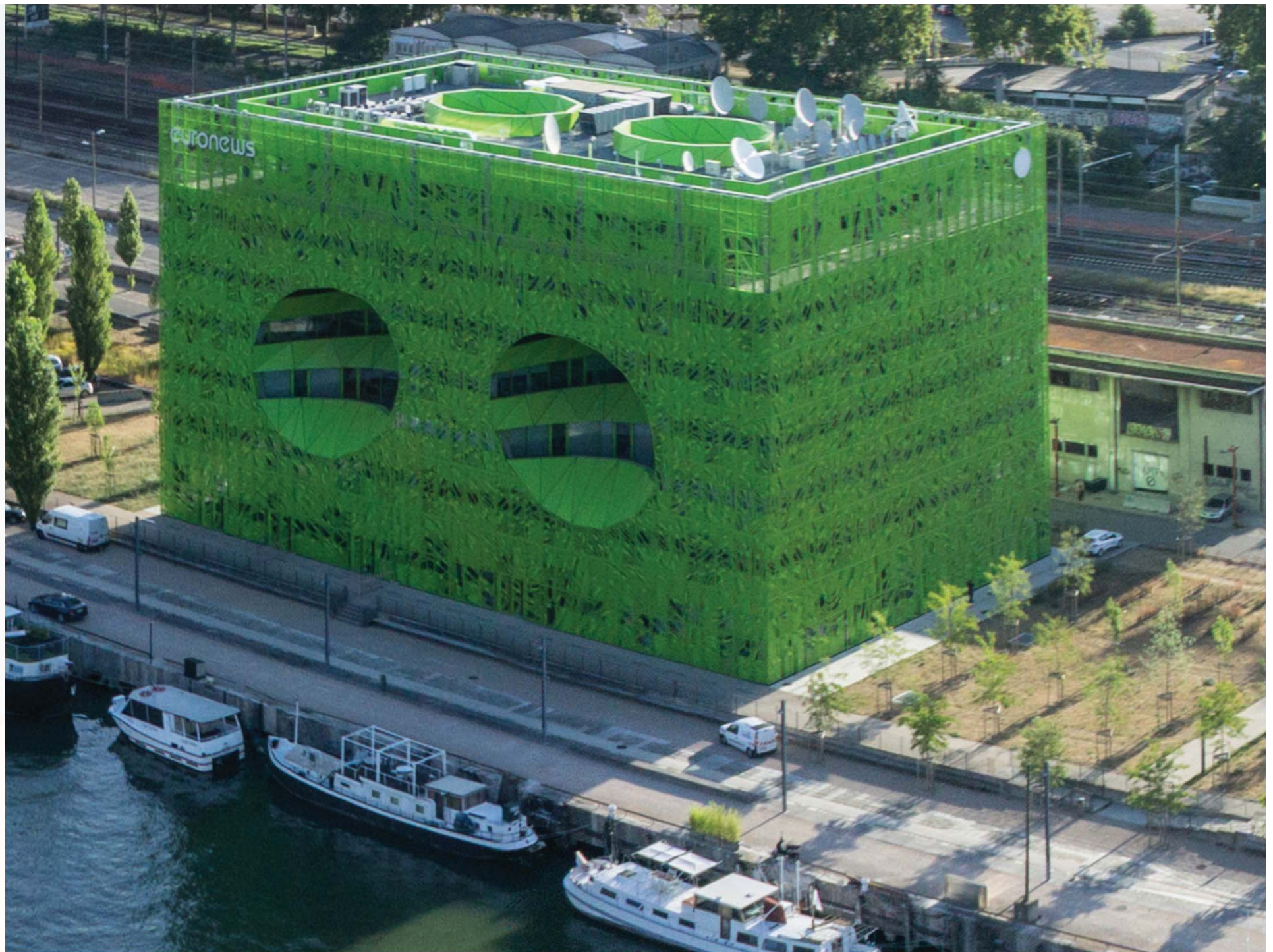
## ➤ Przypadek Lyonu - precedens czy początek trendu?

- Metropolie o statusie specjalnym (1.01.2016) wobec „precedensu lionńskiego”

**Wielki Paryż (Grand Paris)** - 19 związków gminnych, 124 gminy z 3 departamentów

**Aix-Marseille-Provence** - połączenie 6 istniejących dotąd związków międzygminnych









## ➤ Podsumowanie

- *duża inercja dotychczasowego układu instytucjonalnego wobec zachodzących w otoczeniu przemian;*
- *nadbudowa nad klasycznym podziałem terytorialnym dodatkowych i zależnych struktur instytucjonalnych*
- *reformy François Hollanda roku wpisują się w tą ogólną tendencję i nie stanowią „rewolucji terytorialnej”*

Ale...

- *przekroczenie punkt krytycznego, po którym nowe metropolie przejmują de facto kontrolę nad tworzeniem strategii, inwestycjami i rozwojem terytorialnym*
- *wybory bezpośrednie radnych metropolitalnych w niezależnych od podziału gminnego okręgach wyborczych możliwe w 2020r.*
- *racjonalizacja liczby struktur terytorialnych (regiony i jednostki międzygminne)*
- *Precedens lionński – dziś odosobniony, ale stanowi społeczny fakt, który będzie wywierał nacisk na dalszą ewolucję organizacji terytorialnej, w kierunku stworzenia niezależnych władz metropolitalnych*
- *Sukces metropolii jako rozwiązania instytucjonalnego – w 2017 możliwe jest przekroczenie liczby 20 aglomeracji o statusie metropolii*
- **Pakt Państwo-metropolie; Konferencja metropolitalna C-15**

***Dziękuję za uwagę!***

*Robert Pyka  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
robert.pyka@us.edu.pl*