

Robert Pyka

Uniwersytet Śląski, Instytut Socjologii, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice;
e-mail: robert.pyka@us.edu.pl

EWOLUCJA WŁADZY MIEJSKIEJ WE FRANCJI NA POCZĄTKU XXI WIEKU. NOWE WYMIARY, NOWE POZIOMY NA PRZYKŁADZIE METROPOLII LYONU

Streszczenie: Globalna gospodarka postfordowska oparta na permanentnych przepływach zmienia sposób użytkowania przestrzeni, wpływając na funkcjonowanie miast, z których część przyjmuje rolę węzłów globalnych lub regionalnych sieci. Otwarte pozostaje pytanie, czy i w jaki sposób zmiany dotyczące zasięgu terytorialnego i kompetencyjnego miast wpływają na instytucje oraz instytucjonalizację władzy współczesnego miasta. Choć trudno na to pytanie odpowiedzieć w sposób zgeneralizowany, autor posłuży się przykładem bezprecedensowej w warunkach francuskich ewolucji systemu władczego wspólnoty miejskiej Wielkiego Lyonu (Grand Lyon). Z dniem 1 stycznia 2015 r., po 45 latach istnienia, Wielki Lyon przekształcony został w Metropolię Lyonu – nową jednostkę samorządu terytorialnego o poszerzonym zasięgu i zupełnie nowych kompetencjach, łączących prerogatywy gmin, związku międzygminnego oraz departamentu.

Słowa kluczowe: metropolia, władza miejska, reforma terytorialna, Francja.

EVOLUTION OF LOCAL URBAN GOVERNMENT IN FRANCE AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY. NEW DIMENSIONS AND CHALLENGES ON THE EXAMPLE OF THE METROPOLIS OF LYON IN FRANCE

Abstract: The global Post-Fordist economy based on permanent flows changes the way we use space. It modifies the processes of functioning of cities, some of which take the role of global hubs or regional networks. It is an open question whether and how the changes concerning territorial and competence range of cities influence institutions and institutionalizations of contemporary city authorities. Although it is difficult to establish a general answer to this question, the author bases his reflection on the case of the evolution, unprecedented in the French conditions, of the local government system of Grand Lyon Urban Community. On 1st January 2015, after 45 years of its existence, Grand Lyon became a Metropolis of Lyon, establishing a new unit of local government with extended range and new competences, combining the prerogative powers of municipalities, an urban community, and a department.

Keywords: metropolis, city authorities, territorial reform, France.

Instytucjonalizacja i zarządzanie na obszarach metropolitalnych wobec wyzwań „globalnego antyporządku”¹

Zagadnienie dotyczące roli instytucji w formowaniu rzeczywistości społecznej oraz oddziaływania procesów społecznych na kształt tych samych instytucji jest fundamentalnym, ale także dobrze zgłębnionym zagadnieniem socjologicznym. Stwierdzenie, że oba procesy przebiegają równolegle, dzięki czemu społeczeństwo gwarantuje sobie ciągłość, ale jednocześnie jest zdolne do adaptacji, brzmi jak fraza z podręcznika do podstaw z socjologii. A co jeśli dzisiaj stwierdzenie to nie jest już do końca prawdziwe? Jeśli równowaga między podtrzymywaniem wzorów a zmianą adaptacyjną została zachwiana przez żywiołowość globalnej sieci zwielokrotnionych, jak może się wydawać, do nieskończoności systemów interakcyjnych? Czy XXI w. jest zapowiedzią życia społecznego bez instytucji w klasycznym ich rozumieniu? Być może, formułując powyższe pytania, posunięto się zbyt daleko, ale zrobiono to tylko po to, by zwrócić uwagę na szerszy kontekst fenomenu związanego z niespotykanym dotąd przyspieszeniem procesów społecznych, umykających w wielu wypadkach dotychczasowemu porządkowi instytucjonalnemu, którego gwarantem i swoistym symbolem było i wciąż pozostaje państwo narodowe. Oznaczałoby to wówczas narastającą nieadekwatność warstwy statycznej i dynamicznej procesu samowytwarzania się społeczeństwa, która skutkuje powiększającym się zapóźnieniem szkieletu instytucjonalnego wobec współczesnych wyzwań rozwojowych.

Ważne są w tym kontekście dwie kwestie. Pierwsza dotyczy przebiegu i właściwości współczesnych procesów instytucjonalizacji, stanowiących próbę znalezienia choćby efemerycznej równowagi społecznej w warunkach nieustannie zmieniającego się otoczenia. Czy tempo procesów adaptacyjnych może dorównać dynamice zmian i czy realna jest swoista instytucjonalna rewolucja, a jeśli tak, to w jakich warunkach może się ona dokonać? Drugie podstawowe pytanie dotyczy formy samej odpowiedzi systemu społecznego na zmianę jego substancji? Chodzi w gruncie rzeczy o to, czy społeczeństwo jest w stanie przekroczyć logikę instytucjonalizacji i wygenerować odpowiedź, która zapewniłaby trwanie systemu społecznego poza modelem instytucjonalnym? Choć trudno sobie w tej chwili to wyobrazić, samo sformułowanie tego pytania wydaje się interesujące.

W niniejszym tekście uwaga koncentruje się na pierwszej z wyżej wymienionych kwestii. Przenosząc ją na grunt zjawisk empirycznych, autor posługuje się przykładem tzw. fenomenu miejskiego, który w warunkach globalizacji przyjmuje postać metropolizacji. Pojawienie się globalnej gospodarki postfordowskiej opartej na permanentnych przepływach, mobilności, ciągłym przekraczaniu granic, zmienia sposób użytkowania przestrzeni, wpływając na funkcjonowanie

¹ „Globalny antyporządek” to pojęcie, którym posługuje się autor dla określenia skomplikowanej sieci globalnych powiązań i relacji, skutkujących agregacją systemów interakcyjnych przynoszących zarówno oczekiwane, jak i nieoczekiwane, przewidywane, jak i nieprzewidywalne skutki. „Antyporządek” globalnego ładu to nowy ład będący zaprzeczeniem porządku w dotychczasowym rozumieniu, którego wiodącą osią były klarownie zdefiniowane instytucje i generowane przez nie normy. Por. Pyka 2014, s. 13.

miast, z których część przyjmuje rolę węzłów globalnych lub regionalnych sieci. Nie są to już miasta w rozumieniu klasycznym ze względu na płynność granic wyznaczających ich terytoria (a raczej terytorialności), wykraczające daleko poza granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego. Nie są nimi jednak przede wszystkim ze względu na sieciowy i pluralistyczny charakter procesów władczych w nich zachodzących.

Teoretycznym tłem rozważań zawartych w niniejszym artykule są koncepcje dostosowania struktury terytorialnej państwa, a więc instytucji i jednostek terytorialnych, do nowych procesów miejskich przebiegających w warunkach globalizacji. Interesuje nas sposób, w jaki przedstawione wyżej zmiany dotyczące zasięgu terytorialnego i kompetencyjnego miast wpływają na instytucje oraz instytucjonalizację władzy współczesnych obszarów miejskich i metropolitalnych. Zagadnienie zarządzania metropolitalnego jest dobrze rozpoznane w literaturze przedmiotu (Sagan, Canowiecki 2011; Lefèvre 2009; Markowski, Marszał 2006; Jouve 2003; Jouve, Lefèvre 2002; Baraize, Négrier 2001), której analiza pozwala na wyodrębnienie dwóch podejść czy strategii zarządczych, przekładających się na dwie odmiany instytucjonalizacji procesów decyzyjnych w obszarach metropolitalnych. Pierwszy zakłada modyfikację zasadniczego podziału terytorialnego przez tworzenie nowych jednostek terytorialnych mających objąć obszar funkcjonalny, wyposażonych w „metropolitalny rząd” (*metropolitan government*), wyłaniany w sposób właściwy dla klasycznych jednostek samorządowych. Druga strategia przewiduje pozostawienie w stanie nienaruszonym klasycznego podziału terytorialnego przy jednoczesnym rozwijaniu na obszarach metropolitalnych zróżnicowanych form zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej i międzyterytorialnej celem osiągnięcia zadowalającego poziomu koordynacji działań na obszarze funkcjonalnym przez wytworzenie „metropolitalnego systemu współrzędzenia” (*metropolitan governance*). Oba podejścia do zarządzania metropolitalnego można traktować jako typy idealne, w praktyce występują bowiem różne formy pośrednie. Oba także mają swoje zalety i ograniczenia. Strategia budowania metropolitalnych jednostek samorządowych skutkuje powieleniem klasycznego modelu instytucjonalizacji z trwale wyznaczonymi granicami i prerogatywami, który może nie współgrać ze zmienną geometrią terytorialną i żywiołowością procesów zachodzących w „wibrujących obszarach miejskich” (*vibrant city*), stanowiących odwzorowanie globalnego „antyporządku” na poziomie terytorialnym. Zaletą tego podejścia jest ulokowanie na szczyśle metropolitalnym ośrodka władzy, gwarantującego jego sterowność i realizację strategii rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Model współrzędzenia i współpracy terytorialnej charakteryzuje się większą elastycznością, a zatem większym potencjałem adaptacyjnym, przydatnym w obliczu słabo przewidywalnych procesów metropolizacji, pozwalającym regulować zasięg i zakres kooperacji w zmieniających się warunkach. Model *governance* charakteryzuje się jednak rozproszeniem władzy między jednostki samorządowe niższego szczebla, co sprzyja „gminnemu egoizmowi” oraz skutkuje koniecznością budowania szerokich porozumień wokół projektów, które często odzwierciedlają strategię gminne, a nie metropolitalne, co może oznaczać straty energii i środków.

Powyższe ujęcie teoretyczne posłużyło do analizy procesu stopniowego upodmiotowienia i autonomizacji francuskich obszarów miejskich, który trwa od ponad 45 lat i wciąż nie został w pełni zakończony. Przyjęto następujące wskaźniki do analizy przebiegu tego procesu:

- występowanie specyficznego ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie obszarów miejskich i metropolitalnych;
- ustawowe zagwarantowanie obligatoryjnych kompetencji jednostek zarządzających w obszarach miejskich i metropolitalnych, przeniesionych z jednostek samorządowych niższego i wyższego szczebla;
- samodzielność finansowa oznaczająca własne dochody fiskalne;
- dysponowanie mandatem demokratycznym do realizacji zadań publicznych w związku z wyłanianiem władz obszarów miejskich i metropolitalnych w wyborach powszechnych;
- uzyskanie przez jednostki zarządzania metropolitalnego statusu jednostek samorządu terytorialnego jako ostatni etap procesu upodmiotowienia i autonomizacji obszarów miejskich i metropolitalnych, który może się wiązać ze zmianą podstawowego podziału terytorialnego państwa.

W tym kontekście rozpatrując przypadek Francji, najwięcej uwagi poświęcono swoistej rewolucji instytucjonalnej, która dokonała się na obszarze metropolitalnym Lyonu, który jest przykładem bezprecedensowego w warunkach francuskich upodmiotowienia miejskiego systemu władzy. Proces ten został zwieńczony powstaniem 1 stycznia 2015 r. Metropolii Lyonu, będącej jedyną we Francji tego rodzaju nową pełnoprawną jednostką samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania stanowią materializację dążenia do dostosowania poziomu działania władzy publicznej do poziomu „nowych terytorialności” i kluczowych procesów społeczno-gospodarczych kształtujących życie i byt materialny współczesnego człowieka. Nie budzi wątpliwości, że Metropolia Lyonu wyprzedziła o co najmniej kilkanaście lat procesy dokonujące się w pozostałych francuskich obszarach miejskich. Jakie uwarunkowania i czynniki pozwoliły na wykształcenie się jednej z najsilniejszych pod względem autonomii funkcjonalnej i politycznej metropolii w Europie, i to w państwie charakteryzującym się niezwykle inercją instytucji publicznych? Jak skonstruowany jest rząd metropolitalny Metropolii Lyonu oraz w jaki sposób jego struktura może wpływać na dalsze funkcjonowanie tego obszaru? O jakich szansach i zagrożeniach oraz korzyściach i stratach można mówić po roku funkcjonowania tej metropolii? Czy rozwiązania instytucjonalne przyjęte w Lyonie będzie można aplikować na innych największych francuskich obszarach metropolitalnych? Niniejszy artykuł jest próbą udzielenia odpowiedzi na te i inne pytania.

Organizacja terytorialna państwa wobec fenomenu miejskiego i metropolitalnego

Współczesne społeczeństwo francuskie w wymiarze demograficznym i przestrzennym w niewielkim już stopniu przypomina to z połowy XX w. W ciągu kilkudziesięciu lat za sprawą dynamicznych procesów rozwojowych związanych

z włączaniem się francuskiej gospodarki w globalny rynek, rozwojem sektora usługowego i nowych postindustrialnych gałęzi przemysłu wystąpiły zjawiska ogniskujące potencjał ludnościowy i rozwojowy na obszarach miejskich. Świadczyć o tym może fakt, że 75% ludności Francji żyje obecnie na 20% terytorium państwa, a 12 największych francuskich aglomeracji wytwarza łączne 60% PKB².

Powyższe dane należy odnieść do formalnie wciąż obowiązującej struktury terytorialnej Francji, której obszar podzielony jest na ponad 36 000 gmin, 101 departamentów oraz 13 regionów. Liczba tych ostatnich została z dniem 1 stycznia 2016 r. zredukowana z 22 do 13 na podstawie ustawy z 17 stycznia 2015 r. Jest oczywiste, że tego rodzaju układ jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na ich zasięg terytorialny, potencjał ludnościowy i finansowy, w niewielkim stopniu odpowiada postępującym procesom urbanizacji i metropolizacji terytorium Francji. Ostatnie 50 lat funkcjonowania francuskiego samorządu to ciągły, lecz nierównomierny, proces polegający na próbach (najczęściej nieudanych) dostosowania struktury terytorialnej państwa do procesów rozwojowych właściwych globalnej gospodarce. Z jednej strony proces ten był naznaczony wysokim poziomem świadomości centralnych elit państwowych w zakresie koniecznej ewolucji francuskiego systemu organizacji terytorialnej. Za przejaw tej świadomości można uznać utworzenie przez władzę centralną w 1966 r. (z mocy ustawy) pierwszych wspólnot miejskich w aglomeracjach Bordeaux, Lille, Lyonu i Strasbourga, które objęły swoim zasięgiem obszary funkcjonalne tych miast, przejmując istotną część kompetencji znajdujących się tam gmin. Zamysłem francuskiego rządu było wówczas uzyskanie większego zrównoważenia w rozwoju terytorialnym przez stworzenie silnych peryferyjnych ośrodków miejskich (metropolii równowagi) wobec absolutnej dominacji Paryża. Choć obecnie Francja poza Paryżem nie jest już pustynią, nawiązując do klasycznego dzieła Jeana François Gravier'a *Paris et le désert français* (Paryż i francuska pustynia), a proces metropolizacji postępuje w największych francuskich aglomeracjach miejskich, stolica wciąż zachowuje miażdżącą przewagę, zarówno pod względem rozwoju funkcji metropolitalnych, jak i potencjału demograficznego. Populacja 13 największych obszarów miejskich „z prowincji” jest niemalże równa populacji obszaru metropolitalnego Paryża (FNAU 2001, s. 12).

Z drugiej strony procesowi adaptacji struktury terytorialnej towarzyszyła silna inercja instytucji publicznych, w tym jednostek samorządowych, których trwałość związana jest z rolą, jaką odegrały w procesie kształtowania się nowoczesnego, republikańskiego społeczeństwa po rewolucji francuskiej. Skutkuje to nienaruszalnością pozycji gminy, wzmocnianej obecnością jej przedstawicieli (merów) w centralnych strukturach władzy ustawodawczej (Pyka 2010). Paradoksalnie reformy decentralizacji z początku lat osiemdziesiątych XX w. wzmocniły powyższą tendencję, przesuując punkt ciężkości w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym z przedstawicieli zdekoncentrowanych struktur państwa, na wyłanianych w wyborach powszechnych na szczeblach lokalnych radnych i merów. W konsekwencji ci ostatni zdominowali francuski samorząd

² Dane dostępne na francuskiej stronie rządowej: www.gouvernement.fr (dostęp: 5.05.2014).

terytorialny, zachowując wpływ na centralne procesy legislacyjne dzięki równoczesnej obecności w parlamencie.

W rezultacie stworzone odgórnie w latach sześćdziesiątych XX w. wspólnoty miejskie nigdy nie przekształciły się w samodzielne jednostki samorządu terytorialnego, utrzymując status związku międzygminnego działającego pod kuratelą radnych i merów gmin członkowskich. Do końca XX w. władza centralna nie zdecydowała się już na odgórne narzucanie przekształceń czy tworzenie nowych struktur lokalnych, co mogłoby zostać odebrane jako gwałt na demokracji lokalnej i autonomii radnych i merów, którym pozostawiono inicjatywę kształtowania procesów adaptacyjnych na szczeblu samorządowym. Jeśli państwo decydowało się na aktywne działanie wobec samorządów i ich struktury terytorialnej, to polegało ono na poszerzaniu katalogu opartych na dobrowolności i zróżnicowanych parametrach kompetencyjnych oraz terytorialnych form współpracy międzygminnej, której sieć szybko pokryła niemal całe terytorium Francji, stanowiąc funkcjonalny substytut reform terytorialnych. Państwo czyniło to jednak każdorazowo, stosując zasadę *choix à la carte*, pozostawiając radnym możliwość wyboru jak z menu odpowiadających im form współpracy, kusząc jednocześnie zachętami finansowymi dla jednostek, które na współpracę się zdecydują. Było tak chociażby w przypadku ustawy Chevènement z 1999 r., która wprowadziła nowy katalog jednostek współpracy międzygminnej, od wspólnot gmin, przez wspólnoty aglomeracji, po wspólnoty miejskie, dając lokalnym politykom wolny wybór (Pyka 2014: 176). Sukcesowi liczebnemu powstających jednostek współpracy międzygminnej, towarzyszyła porażka strukturalna oznaczająca powstawanie wielu związków międzygminnych w ramach jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego. W rezultacie blisko 40% gmin w funkcjonalnych obszarach miejskich nie należało do wspólnoty międzygminnej miasta centralnego (FNAU 2011, s. 6).

Analizując przykład Francji, można odnaleźć dwie wymienione wcześniej podstawowe strategie harmonizacji poziomu działania władzy publicznej względem obszaru, na którym kształtowane są kluczowe procesy społeczno-gospodarcze. Pierwszą jest odgórne tworzenie nowych jednostek terytorialnych zastępujących wcześniej istniejące. Druga natomiast strategia polega na rozwijaniu dobrowolnej współpracy międzygminnej oraz międzyterytorialnej (*multi-level governance*), której zinstytucjonalizowane podmioty stanowią swoistą nakładkę na dotychczas funkcjonujące jednostki samorządowe, zachowujące pozycję dominującą. Po reformie z 1966 r., ustanawiającej odgórnie wspólnoty miejskie w największych aglomeracjach i wpisującej się w strategię pierwszego rodzaju, we Francji z pewnością zaczęło dominować podejście drugie, oparte na dobrowolności i oddolnej inicjatywie jednostek samorządowych. Chociaż zaawansowana współpraca międzygminna pozwoliła na rozwiązanie wielu palących problemów aglomeracji miejskich odnoszących się do zintegrowanego zarządzania usługami publicznymi, to jednocześnie spowodowała namnożenie się struktur lokalnych, wzrost wydatków i zatrudnienia, a nade wszystko niezwykle skomplikowanie procesów decyzyjnych i brak ich przejrzystości dla obywateli pozbawionych kontroli demokratycznej nad strukturami międzygminnymi.

Sytuacja zaczęła się zmieniać w pierwszej dekadzie XXI w., kiedy francuska gospodarka na dobre pogrążyła się w kryzysie. Reforma z 16 grudnia 2010 r. miała w zamyśle jej twórców uporządkować chaos pośród struktur lokalnych we Francji, redukując ich liczbę i przekształcając jednostki międzygminne w pełnoprawne jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na opór „lobby lokalnego” nie tylko nie udało się zredukować liczby struktur lokalnych, lecz do obszernego ich katalogu dopisano kolejne dwie, w postaci metropolii i biegunów metropolitalnych (Pyka 2014: 235).

Reforma terytorialna jako narzędzie pobudzenia gospodarczego

Pogarszająca się kondycja francuskiej gospodarki, rosnące bezrobocie i trudności z racjonalizacją wydatków publicznych przełożyły się ostatecznie na wejście Francji w fazę gospodarczej recesji („La France entre en récession” 2013). Zaczęto zdawać sobie sprawę, że uwolnienie potencjału rozwojowego wymaga jego odblokowania na szczeblu lokalnym i regionalnym, gdzie jest on tłumiony przez nadmierną liczbę instytucji i struktur, których kompetencje nakładają się na siebie, generując nadmierne koszty i obciążenia dla obywateli oraz środowisko niesprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości, a tym samym tworzeniu miejsc pracy.

W tych okolicznościach prezydent François Hollande uznał, że wyjście kraju z recesji wymaga kompleksowej zmiany architektury terytorialnej Francji, gdyż dotychczasowe instytucje nie są już efektywne, a granice administracyjne nie odpowiadają nowym społecznym praktykom i procesom gospodarczym. W przemówieniu wygłoszonym 2 czerwca 2014 r. uznał konieczność wypracowania nowego modelu rozwoju opartego na rozwoju terytorialnym, generowanym w najsilniejszych metropoliach i poszerzonych regionach (Hollande 2014). W swoich wystąpieniach Hollande dawał wyraz przekonaniu, że to na jednostkach samorządowych powinien się opierać rozwój gospodarczy kraju, a w gestii państwa winno pozostać tworzenie globalnej strategii, wspólnych zasad, kontrola stosowania prawa oraz ochrona obywateli związana z dbaniem o zachowanie społecznej spójności³. Projekt reformy polegającej na przebudowie struktury terytorialnej państwa został rozpisany na trzy etapy, którym odpowiadają trzy kolejne ustawy.

Pierwszym etapem reformy terytorialnej była Ustawa o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii (MAPTAM) z 16 stycznia 2014 r. Celem ustawy było wzmocnienie największych obszarów miejskich (powyżej 650 000 mieszkańców), na terenie których funkcjonuje związek międzygminny liczący minimum 400 000 mieszkańców, przez ustawowe przekształcenie ich w metropolię. W ten sposób z mocy ustawy z dniem 1 stycznia 2015 r. we Francji powstało 10 nowych „metropolii według prawa powszechnego”, które mimo poszerzonych kompetencji utrzymały status związku międzygminnego, ale

³ Stwierdzenia te zawarte są we wstępie do projektu ustawy NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), przedłożonego przez Ministerstwo Decentralizacji i Służby Publicznej. NOR : RDX1412429L/Bleue-1, www.legifrance.gouv.fr (dostęp: 6.05.2015).

których radni mieliby, począwszy od 2020 r., być w pewnej liczbie wyłaniani w wyborach powszechnych. Dodatkowo ustawa MAPTAM ustanowiła trzy kolejne metropolie, o statusie specjalnym, na obszarach miejskich Paryża, Marsylii oraz Lyonu. Utworzenie 13 metropolii świadczy o bezprecedensowym uznaniu przez ustawodawcę „fenomenu miejskiego” (Fournier 2013), a przyjęta strategia przypomina tę z 1966 r., kiedy państwo ogólnie stworzyło pierwsze wspólnoty miejskie.

O przejęciu inicjatywy przez państwo po okresie, w którym wolną rękę pozostawiano przedstawicielom władz samorządowych, może świadczyć ustawa stanowiąca drugi etap reformy terytorialnej. Chodzi o przyjętą 17 stycznia 2015 r. ustawę w sprawie delimitacji nowych regionów, które pod względem potencjału demograficznego i ekonomicznego powinny dorównywać swoim europejskimi odpowiednikom. W ten sposób podjęto decyzję o redukcji liczby francuskich regionów z 22 do 13. W praktyce oznacza to stworzenie zgrupowań dotychczasowych regionów, np. Alzacji, Lotaryngii i Szampanii, które 1 stycznia 2016 r. zostały przekształcone w jeden region, co spotkało się z silnym sprzeciwem ich władz (Jérôme 2014).

Trzecim etapem reformy mającej na celu pobudzenie terytorialnego rozwoju gospodarczego jest Ustawa o nowej organizacji terytorialnej Republiki, w skrócie NOTRe, przyjęta przez parlament, a następnie promulgowana przez prezydenta 7 sierpnia 2015 r. W ustawie tej dokonano ponownego podziału kompetencji między jednostki samorządu terytorialnego, tak by ograniczyć do minimum nakładanie się ich na siebie, skutkujące nieuzasadnionym wzrostem wydatków. Uproszczenie podziału kompetencyjnego i jasne przypisanie określonych zadań poszczególnym szczeblom samorządu ma także zaowocować większą przejrzystością i świadomością obywateli w zakresie podziału odpowiedzialności na szczeblu lokalnym i regionalnym. Do najważniejszych zapisów ustawy można zaliczyć likwidację klauzuli generalnej kompetencji departamentów i regionów oraz utrzymanie jej po stronie gminy, koncentrującej się na kompetencjach wynikających z bliskości względem obywatela. Ustawa przewiduje przesunięcie kompetencji związanych z organizacją rozwoju lokalnego na poziom jednostek międzygminnych, których liczba powinna zostać zracjonalizowana (minimum 20 000 mieszkańców) poprzez poszerzenie ich granic na obszarach funkcjonalnych i wyposażenie ich w nowe kompetencje. W przypadku departamentów ustawodawca przewiduje koncentrację ich zadań na świadczeniu pomocy i gwarantowaniu solidarności społecznej względem populacji wymagających wsparcia. Sporo miejsca ustawa poświęca doprecyzowaniu kompetencji regionów, które mają się stać głównym operatorem rozwoju gospodarczego, przejmując wszelkie kompetencje związane ze wsparciem sektora przedsiębiorczości w zakresie agencji rozwoju, polityki zatrudnienia, kształcenia zawodowego, transportu czy zarządzania środkami europejskimi⁴.

⁴ Projekt ustawy NOTRe dostępny jest na stronie <http://www.legifrance.gouv.fr/> oraz na stronie francuskiego rządu <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (dostęp: 6.05.2015).

Powrót inicjatywy państwa. Między kontynuacją a zmianą

Dokonując analizy reformy terytorialnej Francji rozpoczętej z inicjatywy urzędującego prezydenta z perspektywy dotychczasowej ewolucji francuskiego lokalnego systemu administracyjno-politycznego, trudno jednoznacznie uznać przedstawione wyżej trzy ustawy za faktycznie rewolucyjne. Przyjęte rozwiązania wpisują się raczej w dotychczasowy trend polegający na zapowiedziach głębokich zmian poprzedzających prace parlamentarne, które ostatecznie przyjmują formę umiarkowanych zapisów prawnych. Podobnie działo się w przypadku reformy z 16 grudnia 2010 r. Jej projekty już wówczas przewidywały odgórne utworzenie metropolii jako nowych jednostek samorządu terytorialnego, które od gmin przejęłyby generalną klauzulę kompetencyjną (Balladur 2009). Ostatecznie zrezygnowano z tych zapisów, a metropolia stała się kolejną kategorią związku międzygminnego, w którą dobrowolnie mogły się przekształcić niektóre wspólnoty miejskie (zdecydowano się na to tylko w Nicei). Już przy okazji reformy z 2010 r. wprowadzono także wybory bezpośrednie radnych międzygminnych, choć ostatecznie postanowiono, że ci ostatni będą wybierani przy okazji wyborów gminnych. Zapisy ustawy MAPTAM z 2014 r. są więc tylko krokiem naprzód. Wprawdzie z mocy ustawy powstało 12 metropolii, ale pozostaną one wyłącznie kolejną, choć zdecydowanie wzmocnioną, kategorią związku międzygminnego, a gmina zachowa generalną kompetencję. Postęp na drodze do usamodzielnienia politycznego metropolitalnego szczebla międzygminnego stanowią zapowiadane bezpośrednie wybory, ale tylko części radnych międzygminnych, w okręgach metropolitalnych. Entuzjazm tłumi jednak fakt, że ostateczne decyzje w tym względzie zostaną dopiero podjęte. Nie zdecydowano się więc na likwidację klasycznych jednostek samorządowych (gmina, departament) czy utworzenie nowej ich kategorii, choć *novum* stanowi inicjatywa państwa porządkującego układ terytorialny i kompetencyjny istniejących już struktur, z odejściem w tym wypadku od obowiązującej dotychczas zasady dobrowolności. Służy temu ustawowe łączenie istniejących już regionów, odgórne stworzenie metropolii, wprowadzenie dolnego pułapu ludnościowego dla związków międzygminnych czy pozbawienie departamentów i regionów zgeneralizowanej kompetencji. Po raz pierwszy mamy do czynienia także z tak silnym dyskursem, którego źródłem jest głowa państwa, wskazująca na konieczność upodmiotowienia obszarów metropolitalnych jako lokomotyw rozwoju gospodarczego, choć deklaracje te znajdują ograniczoną realizację w zapisach ustawowych.

Na takiej umiarkowanej ocenie realizowanej obecnie we Francji reformy terytorialnej można by poprzestać, gdyby nie przypadek Lyonu, jednej z utworzonych odgórnie metropolii o statusie specjalnym. Przyjęte w tej metropolii rozwiązania stanowią w istocie terytorialną rewolucję oznaczającą odejście od dotychczasowej tendencji stopniowych zmian. Wybiegające kilkanaście lat w przyszłość regulacje zastosowane w Lyonie mogą bowiem stanowić model dla pozostałych największych francuskich aglomeracji zmierzających w kierunku stworzenia zintegrowanego rządu metropolitalnego (Béhar 2014).

Lyon w awangardzie europejskich metropolii

Metropolia Lyonu powstała 1 stycznia 2015 r., zastępując istniejącą od 46 lat wspólnotę miejską Grand Lyon. Jest to jedna z trzech metropolii, które na mocy ustawy MAPTAM z 17 stycznia 2014 r. uzyskały status specjalny. Jej wyjątkowość polega jednak na tym, że jako jedyna metropolia we Francji stanowi pełnoprawną jednostkę samorządu terytorialnego, która na swoim terytorium wchłonęła kompetencje wspólnoty miejskiej oraz departamentu. Innowacyjność przyjętego rozwiązania polega zatem na tym, że po raz pierwszy przy okazji reformy terytorialnej udało się zlikwidować jeden z klasycznych poziomów samorządu terytorialnego, departament, którego historia sięga rewolucji francuskiej (Mercier 2014a). Do tej pory niemal każda reforma oznaczała nadbudowę kolejnych szczebli instytucjonalnych nad istniejącymi strukturami.

Kompetencje Metropolii Lyonu, zgodnie z hasłem jej ojca założyciela, Gérarda Collomba, mera Lyonu oraz prezesa wspólnoty miejskiej Grand Lyon, łączą czynniki miejski i ludzki (*urbain et humain*). Dotychczasowe kompetencje wspólnoty miejskiej pozwalały przede wszystkim oddziaływać na rozwój przestrzenno-gospodarczy, ale nie dawały możliwości przeciwdziałania skutkom ubocznym metropolizacji w zakresie rosnących nierówności społecznych czy powstawania ośrodków biedy. Przejęcie kompetencji departamentu stanowi więc dopełnienie kompetencji metropolii, która może w pełni zarządzać swoim obszarem, oddziałując na jego szeroko pojęty rozwój. Zadania wspólnoty miejskiej obejmowały dotąd m.in.: rozwój gospodarczy, zagospodarowanie i planowanie przestrzenne, politykę mieszkaniową, rozwój zrównoważony i energetykę, transport i mobilność, współpracę międzynarodową oraz utrzymanie czystości, gospodarkę wodno-ściekową, drogi, turystykę oraz rolnictwo. Do tych kompetencji doszły zadania realizowane przez departament Rodanu, np.: zatrudnienie i włączenie zawodowe, opieka nad dziećmi, ludźmi starszymi i niepełnosprawnymi, mieszkalnictwo i zrównoważony rozwój, polityka rodzinna, kultura oraz sport. Ponadto metropolia będzie realizowała zadania w zakresie higieny i zdrowia, tworzenia obiektów kultury i zarządzania nimi, budowy i zarządzania sieciami ciepła i zimna o dużej przepustowości, koncesji na dystrybucję gazu i energii elektrycznej, a także tworzenia i utrzymania stacji diagnostycznych dla samochodów elektrycznych („Métropole de Lyon...” 2015)⁵.

Metropolią Lyonu zarządza rada, która stanowi organ deliberacyjny i uchwałodawczy. W jej skład wejdzie ponad 160 radnych metropolitalnych, którzy zostaną wybrani w 2020 r. w wyborach bezpośrednich na zasadach, jakie obowiązują w gminach powyżej 1000 mieszkańców (MAPTAM, art. L3631-2). Rada metropolii, która podejmuje decyzje większością głosów, deleguje część kompetencji na wybranych przez siebie prezesa metropolii i stałą komisję, które to organy stanowią zarząd, czyli egzekutywę metropolii. W skład stałej komisji wchodzi prezes metropolii, 25 wiceprezesów oraz sześciu radnych oddelegowanych. Każdy z zastępców prezesa odpowiedzialny jest za określoną dziedzinę

⁵ Całość kompetencji Metropolii Lyonu zawarta jest w artykułach L3641-1 do L3641-9 ustawy MAPTAM.

i zakres kompetencji metropolii. Tworząc strukturę instytucjonalną metropolii, starano się także uwzględnić relacje z gminami znajdującymi się na jej obszarze. Zadanie to będzie realizowane przez konferencję metropolitalną, organ koordynujący, składającą się z 59 merów wszystkich gmin leżących w granicach metropolii. Zadaniem konferencji metropolitalnej jest między innymi opracowanie paktu spójności, dokumentu regulującego kwestię delegacji kompetencji na linii metropolia – gminy (MAPTAM, art. L3633-2). Dodatkową instytucją stanowią także konferencje terytorialne merów, których granice wyznacza rada metropolii. Pełnią one funkcję konsultacyjną w toku realizacji przez metropolię jej kompetencji (MAPTAM, art. L3633-1).

Jednym z głównych motywów utworzenia Metropolii Lyonu było zwiększenie jej potencjału do poziomu pozwalającego konkurować z innymi europejskimi metropoliami średniej wielkości, takimi jak Mediolan czy Manchester. Powstała w ten sposób nowa jednostka samorządowa skupia 59 gmin rozciągających się na powierzchni 538 km² i populację 1,3 mln mieszkańców, co czyni ją drugą po Paryżu największą aglomeracją we Francji. Metropolia Lyonu, zatrudniająca 7 800 pracowników różnego szczebla, dysponuje budżetem w wysokości 3,5 mld euro, co odpowiada budżetowi całego regionu Rodan-Alpy, na terenie którego się znajduje („Divorce à l’amiable...” 2014).

Chociaż Metropolia Lyonu *de iure* powstała 1 stycznia 2015 r., to *de facto* metropolią jest znacznie dłużej, zważywszy na jej rozwinięty potencjał. Tym, co wyróżnia obszar metropolitalny Lyonu na tle pozostałych francuskich metropolii, z Paryżem włącznie, jest bliska współpraca, jaką udało się tam rozwinąć między władzami metropolii a tamtejszym środowiskiem gospodarczym skupionym w Izbie Handlowo-Przemysłowej i organizacjach pracodawców, którzy aktywnie włączają się w pracę na rzecz podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej tego obszaru, wpływając na wzrost jego międzynarodowego promieniowania. Przykładem takiego współdziałania mogą być łączące te środowiska projekty wpisujące się w obszar marketingu terytorialnego, jak „Grand Lyon l’esprit d’entreprise” (Wielki Lyon duszą przedsiębiorczości), „Only Lyon” (Tylko Lyon) czy obecnie realizowany program „Lyon Ville de l’Entrepreneuriat” (Lyon miasto przedsiębiorczości) (Galimberti, Lobry, Pinson, Rio 2014, s. 191–209). Awans Wielkiego Lyonu do statusu metropolii z dedykowanym mu rządem metropolitalnym ma ten potencjał podnieść dzięki możliwości stworzenia skoordynowanego przez metropolię gospodarczego ekosystemu obejmującego nie tylko administrację i organizacje reprezentujące biznes, lecz także uczelnie wyższe, jednostki badawcze oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (Collomb 2015, s. 10). Rezultaty działania metropolii na tym polu już są widoczne. Na początku 2016 r. Metropolia Lyonu, podobnie jak rok wcześniej, uzyskała tytuł najbardziej przyjaznej dla biznesu francuskiej aglomeracji powyżej 500 000 mieszkańców, co związane jest między innymi z powstającymi tam rocznie średnio 4000 nowych miejsc pracy, głównie w branży informacji i komunikacji. Powyższe dane przesądziły także o wejściu Metropolii Lyonu do sieci Metropolii French Tech, która skupia najbardziej dynamiczne obszary metropolitalne, wyróżniające się największą liczbą nowych firm (tzw. startupów) w branży cyfrowej (Charbonnier 2016).

Przejęcie przez Metropolię Lyonu na jej obszarze zadań departamentu pozwoli ostatecznie uniknąć dublowania tych kompetencji, które były równocześnie realizowane przez obie jednostki terytorialne. Wykluczy to absurdalne sytuacje, jak ta, w której jedno rondo w części znajdowało się pod zarządem wspólnoty miejskiej, a w części, ze względu na charakter dróg przez nie przebiegających, pod kuratelą departamentu, co niezwykle utrudniało między innymi prowadzenie prac remontowych (Feltin-Palas 2014).

Znaczącym ułatwieniem dla mieszkańców ma być także skupienie w jednym miejscu ich obsługi w zakresie wszelkich zadań, świadczeń i usług publicznych realizowanych przez metropolię. Mieszkańcy udadzą się do jednego z 33 głównych i 28 mniejszych Domów Rodanu (*Maison de Rhône*). To w tych instytucjach będą rozpatrywane wszelkie wnioski dotyczące życia codziennego mieszkańców (zdrowia, pracy, mieszkania), w tym wnioski o udzielenie pomocy (Mercier 2015a).

Spoglądając na dotychczasową, blisko półwieczną ewolucję ustroju aglomeracji Lyonu, zastanawiać się można nad tym, jak przebiegał proces konstruowania jej samodzielności, który doprowadził na początku drugiej dekady XXI w. do niespotykanego we Francji instytucjonalnego skoku. Da się wyodrębnić kilka podstawowych elementów tego procesu. Pierwszym jest wypracowany z niemałym trudem na przestrzeni kilkudziesięciu lat konsens przywódców (merów) gmin znajdujących się w obrębie wspólnoty miejskiej Wielkiego Lyonu wokół programu budowy potencjału metropolitalnego aglomeracji jako całości. Kolejnym czynnikiem było przystąpienie do tej swoistej umowy społecznej wspomnianych już elit ekonomicznych, ale także elit akademickich i kulturalnych. Ważnym elementem, który przesądził o sukcesie procesu budowania potencjału metropolitalnego Lyonu, było uznanie związku międzygminnego Wielkiego Lyonu za głównego aktora i siłę sprawczą przyjętej strategii, do czego przyczyniła się efektywność jego technostruktury, czyli wysoko wyspecjalizowanego personelu. Jednakże decydujący wpływ miało porozumienie liderów jednostek samorządowych zarówno na początku tego procesu, jak i na etapie tworzenia Metropolii Lyonu (Galimberti, Lobry, Pinson, Rio, 2014).

Jeszcze przed pojawieniem się wspólnoty miejskiej na obszarze aglomeracji wykształciły się branżowe związki międzygminne, skoncentrowane na gospodarce wodno-ściekowej, dostępności gazu czy elektryczności. W 1941 r. powstał międzygminny związek transportu publicznego regionu lyońskiego (*Syndicat des transports en commun de la région Lyonnaise*). Lata szybkiego wzrostu po zakończeniu drugiej wojny światowej sprzyjały dalszemu rozwojowi współpracy między gminami, czego wyrazem był utworzony w listopadzie 1960 r. pierwszy wielofunkcyjny związek komunalny aglomeracji Lyonu (*Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise*), którego kompetencje ulegały stopniowemu poszerzaniu. Punktem zwrotnym było ustawowe powołanie do życia wspólnoty miejskiej Lyonu (*Communauté urbaine de Lyon*), która rozpoczęła swoje działanie 1 stycznia 1969 r., początkowo nazywana była Courly, a ostatecznie przyjęła nazwę Wielki Lyon (*Grand Lyon*) („*Métropole de Lyon...*” 2015). Dalszy rozwój kompetencji Wielkiego Lyonu związany był ze zmiana-

mi ustawowymi odnoszącymi się do wszystkich związków międzygminnych. Na poważną barierę natrafiło jednak dalsze poszerzanie terytorium związku na obszarze funkcjonalnym. Po reformie z 16 grudnia 2010 r. władze Wielkiego Lyonu nie zdecydowali się także na dobrowolne przekształcenie wspólnoty miejskiej w metropolię. Jak się później okazało, Gerard Collomb, będący od 2001 r. prezesem Wielkiego Lyonu, merem miasta Lyon, ale także senatorem, miał zdecydowanie bardziej ambitne plany.

To w osobie Collomba należy doszukiwać się źródeł przemian, jakie zaszły w tej aglomeracji na początku drugiej dekady XXI w. Collomb, dążąc do wzmocnienia aglomeracji, nie chciał, jak sam stwierdził, popełnić błędów swoich poprzedników. Odniósł się w ten sposób do Nicolasa Sarkozy'ego, który planował przeniesienie większości zasobów z gminy na metropolię, oraz do wcześniejszego prezesa Wielkiego Lyonu, Raymonda Barre'a, który dążył do poszerzenia terytorium tej jednostki przez inkorporację gmin przyległych. W obu wypadkach skończyło się sprzeciwem i blokadą ze strony dystansujących się do tych pomysłów merów (Forray 2014). Tymczasem Collomb do swojego planu zdołał przekonać Michela Merciera, senatora i ówczesnego szefa departamentu Rodanu. Wspólnie i w tajemnicy opracowali strategię połączenia Wielkiego Lyon z departamentem. Koncepcja ujrzała światło dzienne 3 grudnia 2012 r. podczas wizyty w Lyonie prezydenta Francji, który wówczas zaaprobował przedstawiony przez obu polityków projekt. Niezwykłość wypracowanego kompromisu wynika także z faktu, że obaj politycy wywodzą się z opozycyjnych względem siebie ugrupowań politycznych, a mimo to zdołali osiągnąć porozumienie, które miało niewątpliwie charakter wybitnie personalny. Obaj uważali, że właściwą strategią jest pogłębianie współpracy i poszerzanie kompetencji, a nie rozrost terytorialny, który nastąpi samoczynnie, jeśli metropolia wykaże swoją efektywność. Oddając metropolii niejako część obszaru departamentu, Mercier uważał, że w gruncie rzeczy uratował tą jednostkę przed nieuchronnym jej wchłonięciem przez aglomerację, dzięki czemu wiejska część obszaru departamentu zachowała autonomię. Innym motywem była rosnąca w siłę lewica dominująca w Lyonie. Odłączenie miasta od departamentu pozwoliło prawicy na wzmocnienie swojej pozycji w okrojonym departamencie. Dodatkowo, aby przekonać swojego partnera, Collomb zdecydował, że metropolia będzie przekazywała corocznie na rzecz departamentu 75 mln euro dotacji kompensacyjnej oraz przejmie dwie trzecie toksycznych pożyczek, jakimi jest obciążony departament (Feltin-Palas 2014). Wiele nakładających się na siebie czynników spowodowało, że politykom z rywalizujących w normalnych uwarunkowaniach ugrupowań udało się znaleźć płaszczyznę porozumienia i wspólnotę interesów, co przełożyło się na najbardziej innowacyjną zmianę w organizacji terytorialnej Francji od kilkadziesiątu lat.

Przypadek Lyonu – precedens czy początek trendu?

Mimo że rozwiązania przyjęte dla Metropolii Lyonu mają charakter wyjątkowy, to wpisują się w ogólny trend realizowanej obecnie we Francji reformy, której celem jest uproszczenie, ograniczenie kosztowności oraz podniesienie

efektywności i przejrzystości struktury organizacji terytorialnej. Dlatego w ocenie prezydenta Francji François Hollande'a kierunek obrany przez Lyon wytycza ścieżkę zmian, jakim docelowo powinny być poddane wszystkie duże francuskie aglomeracje. Powstałe na mocy ustawy MAPTAM metropolie powinny zatem stopniowo przejmować kompetencje departamentów. Prezydent dał zielone światło dla wszelkich eksperymentów w tym zakresie (Hollande 2014).

Pytaniem otwartym pozostaje, na ile strategia obrana w przypadku aglomeracji lyońskiej możliwa jest do przeniesienia na inne duże francuskie obszary miejskie, tym bardziej że w łonie samej Metropolii Lyonu sytuacja daleka jest od stabilizacji.

Okazuje się bowiem, że przekształcenie Wielkiego Lyonu, działającego dotąd w formie publicznej jednostki współpracy międzygminnej (EPCI), w pełnoprawną jednostkę samorządową niesie za sobą poważne konsekwencje. Pozytywne następstwa dotyczące wzrostu konkurencyjności metropolii, wykluczenie nakładania się zadań i dublowania wydatków, zostały już wskazane wcześniej. Dodatkową pozytywną zmianą jest bez wątpienia większa przejrzystości procesów decyzyjnych i uzyskanie przez Metropolię Lyonu legitymacji demokratycznej w związku z wyłanianiem jej władz w wyborach powszechnych. Odwołując się do warstwy teoretycznej nakreślonej w niniejszym tekście, chodzi w gruncie rzeczy o przejście z modelu współzrządzenia (*metropolitan governance*), elastycznego, umożliwiającego zawieranie nieformalnych porozumień i gwarantującego gminom w pewnych warunkach prawo weta, do sytuacji wyłonienia się metropolitalnego rządu (*metropolitan government*), którego demokratyczny wybór daje pełną legitymację do dokonywania na terenie metropolii wiążących rozstrzygnięć. Ta istotna zmiana jakościowa może podważyć dotychczasowy konsens i nieformalne porozumienie elit, jakie funkcjonowało między aktorami metropolitalnej sceny, którzy dotąd jednoczyli się wokół celu, jakim było budowanie potencjału metropolitalnego aglomeracji lyońskiej. Zdaniem specjalistów istnieją trzy grupy ograniczeń związanych z uzyskaniem przez Metropolię Lyonu statusu jednostki samorządowej. Pierwsza to ograniczenia organizacyjne związane z przejściem przez metropolię kompetencji z zakresu polityki społecznej – jej personelowi brak tej dziedziny doświadczenia, co może oznaczać blokadę administracyjną i spadek potencjału innowacyjnego w realizacji zadań publicznych. Do tej grupy ograniczeń zaliczyć można także kwestię sztywności granic nowej jednostki samorządowej, znacząco hamującej możliwość dalszego poszerzania terytorialnego metropolii, gdy przystąpienie nowych gmin nie wiąże się już z możliwością zachowania przez nie pewnej autonomii. Druga grupa ograniczeń związana jest ze zjawiskiem określonym jako „darwinizm terytorialny”. Dołączenie Metropolii Lyonu do grona jednostek samorządowych może skutkować jej konkurencją ze szczeblem regionalnym, tym bardziej że zarówno region, jak i metropolie w zbiorze swoich prerogatyw mają rozwój gospodarczy. Tym, co ową konkurencję może dodatkowo napędzać, jest rozbieżność w spojrzeniu na rozwój terytorialny. O ile bowiem region skupiony jest na rozwoju zrównoważonym na całym swoim obszarze, o tyle metropolia koncentruje się na wspomaganiu rozwoju zogniskowanego w aglomeracji przez pobudzanie jej metropolizacji. Ostatnie wyzwanie

oznacza nieuchronną polityzację metropolii lyońskiej w kontekście wyborów bezpośrednich radnych metropolitalnych w roku 2020. Może to prowadzić do nasilenia się rywalizacji politycznej na szczeblu metropolii w związku z nadchodzącym schyłkiem dominacji jej budowniczego, Gerarda Collomba, w myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego łączenie funkcji mera miasta Lyon i prezesa Metropolii Lyonu nie będzie już bowiem możliwe (Galimberti, Lobry, Pinson, Rio 2014, s. 199–205).

Stabilna pozycja Gerarda Collomba, mera Lyonu i jednocześnie prezesa Wielkiego Lyonu, należącego do Partii Socjalistycznej, pełniącego te funkcje od 2001 r., związana była z szerokim poparciem, jakiego udzielali mu nie tylko socjaliści, lecz także radni z prawicy, centrum oraz przede wszystkim radni niezrzeszeni. Ci ostatni, stanowiący istotną siłę w Zgromadzeniu Wielkiego Lyonu, skupieni w grupie politycznej Synergies – Avenir, choć często deklarujący prawicową inklinację, popierali dotąd Collomba, przesądzając także o jego wygranej w ostatnich wyborach miejskich w 2014 r. Tymczasem tuż po utworzeniu metropolii wydawało się, że Gerard Collomb może utracić większość w jej radzie z uwagi na opór właśnie ze strony radnych skupionych w grupie Synergies – Avenir, sprzeciwiających się nowej formule wyborów radnych metropolitalnych. W ich ocenie przeprowadzenie wyborów bezpośrednich w oparciu o okręgi wyborcze nieodzwoiercedlające podziału gminnego doprowadzi ostatecznie do osłabienia reprezentacji gmin w radzie metropolii i spowoduje ich marginalizację, przez co zostaną one sprowadzone do poziomu dzielnic metropolii (Mercier 2015b). Collomb, odpierając tą krytykę, wskazywał na narzędzia, jakie pozwolą zachować gminom wpływ na politykę metropolii: konferencję metropolitalną oraz konferencje terytorialne merów. Ponadto zwracał uwagę na fakt, że nie zdecydowano się na stworzenie jednego dużego okręgu metropolitalnego, a 166 radnych metropolii wybieranych będzie właśnie w okręgach wyborczych odpowiadających swoim zasięgiem konferencjom terytorialnym merów. (Forray 2014).

Jeszcze przed 1 stycznia 2015 r., kiedy Metropolia Lyonu oficjalnie rozpoczęła swoje działanie, kilkakrotnie strajkowali urzędnicy departamentu Rodanu oraz wspólnoty miejskiej Wielkiego Lyonu, którzy wraz z początkiem nowego roku mieli stać się urzędnikami metropolii. Mimo że zagwarantowano utrzymanie dotychczasowego poziomu zatrudnienia, urzędnicy sprzeciwiali się pogorszeniu warunków pracy, tj. utracie części urlopu i elastyczności w zakresie czasu pracy, co miało nastąpić wraz ze zmianą pracodawcy („Les futurs personnels...” 2014). Inne krytyczne głosy dotyczyły sposobu, w jaki sam projekt fuzji departamentu i metropolii został przeprowadzony, a więc braku szerszej debaty w tym zakresie oraz transakcyjnego i nieprzejrzystego charakteru tego przedsięwzięcia. Kontrkandydat Collomba na stanowisko prezesa Wielkiego Lyonu, François-Noël Buffet, podnosił z kolei, że aby konkurować z wielkimi europejskimi aglomeracjami, metropolia powinna przekroczyć pułap 2 mln mieszkańców, tymczasem ma ich zaledwie 1,3 mln. Dodatkowo w jej granicach nie znalazło się lotnisko Saint-Exupéry, przez co konkurent Collomba nazywa Lyon metropolią o krótkich ramionach (*métropole petit bras*). Zwraca także uwagę, że departament Rodanu pozbawiony aglomeracji lyońskiej stał się jednym z najmniejszych

pod względem powierzchni departamentów Francji (ustępuje tylko Ile-de-France oraz le Territoire de Belfort), a z populacją 429 000 mieszkańców znalazł się na 53. pozycji. Zdaniem niektórych efektywniej byłoby włączyć ten obszar do sąsiednich departamentów, choć jak wiadomo nie zgodziłby się na to Michel Mercier, senator i szef departamentu Rodanu, który za punkt honoru wziął sobie zachowanie autonomii pozostałej części departamentu (Feltin-Palas 2015).

Najwięcej kontrowersji wzbudziła perspektywa wzrostu podatków, który Collomb zapowiadał jeszcze przed powstaniem Metropolii Lyonu. Konieczność zwiększenia obciążeń fiskalnych mieszkańców aglomeracji związana jest z drastycznym spadkiem dotacji państwa dla samorządu, wynikająca z ogólnopństwowego planu oszczędności. Tylko w 2015 r. spadek dotacji państwa wyniósł 73 mln euro przy jednocześnie rosnących wydatkach socjalnych oraz chęci utrzymania dotychczasowego poziomu inwestycji. Ostatecznie pod koniec stycznia 2015 r. rada metropolii przyjęła pierwszy budżet, przewidujący pięcioprocentowy wzrost opodatkowania mieszkańców Metropolii Lyonu (Mercier 2015b). Powstanie metropolii nie spowoduje zatem w krótkim terminie spektakularnego wzrostu gospodarczego, co wynika także z przejścia przez tę jednostkę części wydatków departamentu, w tym części jego toksycznego zadłużenia. Łączy się to także z brakiem decyzji o redukcji zatrudnienia w związku z fuzją departamentu i wspólnoty miejskiej na obszarze tej ostatniej.

Podsumowanie

Nie ma wątpliwości, że to, co autor nazywa „instytucjonalnym skokiem” Lyonu, jest wynikiem bardzo specyficznej sytuacji tej właśnie aglomeracji, układu sił, jaki się tam wytworzył i personalnego porozumienia strategicznego dwóch lokalnych włodarzy, którego zbudowanie zajęło im blisko dwa lata (Mercier 2014b). Prosta transpozycja instytucjonalnego skoku na pozostałe metropolie, które uzyskały specjalny status, tj. na Paryż i Marsylię, wydaje się niemożliwa, o czym niech świadczy fakt, że ich powstanie ustawodawca odroczył do 1 stycznia 2016 r.

Tym, co wyróżnia Paryż, jest jego miejski monocentryzm funkcjonalny, spowodowany dominacją miasta-departamentu, i instytucjonalna fragmentaryzacja jego obszaru metropolitalnego (Béhar 2014). Metropolia Wielki Paryż (Grand Paris), która powstała 1 stycznia 2016 r., zastąpiła bowiem 19 istniejących dotąd związków międzygminnych obejmujących łącznie 124 gminy znajdujące się w trzech przyległych do Paryża departamentach, tj. Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis i Val-de-Marne. Powtórzenie scenariusza lyońskiego wymagałoby zatem zmiany granic aż czterech departamentów, co wydaje się bardzo mało prawdopodobne. W przypadku Marsylii mamy natomiast do czynienia z policentryzmem obszaru metropolitalnego, któremu towarzyszy fragmentaryzacja instytucjonalna. Powstanie 1 stycznia 2016 r. Metropolii Aix-Marseille-Provence samo w sobie było już ogromnym wyzwaniem wobec konieczności połączenia sześciu ist-

niejących dotąd związków międzygminnych funkcjonujących w tej aglomeracji⁶. Nie powinno specjalnie dziwić w tym kontekście stanowisko Collomba, który uważa, że wobec praktycznej trudności w przeniesieniu doświadczeń Lyonu na inne obszary metropolitalne Lyon zapewnił sobie na długo pozycję pioniera pośród francuskich metropolii (Feltin-Palas 2015).

Ewolucja francuskiego systemu organizacji terytorialnej w kontekście postępującej metropolizacji terytorium Francji wskazuje na dużą inercję dotychczasowego układu instytucjonalnego. Przyjmowane dotąd rozwiązania oznaczały niemal zawsze nadbudowywanie nad klasycznym podziałem terytorialnym dodatkowych i zależnych od istniejących już jednostek samorządowych struktur instytucjonalnych, mających rozwiązywać problemy na adekwatnym do nich poziomie. Choć struktury te, przyjmujące we Francji formę zaawansowanych publicznych związków międzygminnych (EPCI), z czasem znacząco poszerzyły swoje prerogatywy i zyskały niezależność finansową, to do dnia dzisiejszego pozostają w politycznej zależności względem szczebla gminnego. Cykl reform terytorialnych zapoczątkowany przez François Hollande'a w 2014 r. wpisuje się w tę ogólną tendencję, gminy zachowują bowiem generalną kompetencję, a utworzone z mocy ustawy metropolie, z wyjątkiem jednej, nie staną się pełnoprawnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Z drugiej jednak strony można odnieść wrażenie, że ewolucyjne zmiany, dla których kolejnym krokiem są obecnie realizowane reformy MAPTAM czy NOTRe, przekroczyły punkt krytyczny, w którym nowe metropolie przejmują *de facto* kontrolę nad tworzeniem strategii, inwestycjami i rozwojem terytorialnym. Jeśli dodatkowo wybory bezpośrednie radnych metropolitalnych w niezależnych od podziału gminnego okręgach wyborczych staną się faktem w roku 2020, status tych jednostek współpracy międzygminnej w zasadzie nie będzie się już niczym różnił od istniejących jednostek samorządu terytorialnego. Przypadek Metropolii Lyonu, która stała się nową jednostką samorządową, jakkolwiek dziś odosobniony, wydaje się wpisywać w ten trend, jest społecznym faktem, który będzie wywierał nacisk na dalszą ewolucję organizacji terytorialnej, zmierzającej konsekwentnie w kierunku stworzenia niezależnych władz metropolitalnych.

Bibliografia

- Atlas des aires urbaines en France*, 2011, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).
- Balladur É., 2009, *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales*, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/#book_sommaire (dostęp: 13.10.2012).
- Baraize F., Negrier E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan.

⁶ Tymi związkami międzygminnymi są: communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, la communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence oraz la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

- Béhar D., 2014, Paris, „Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation”, *Metropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html> (dostęp: 29.01.2015).
- Charbonier V., 2016, „Lyon, meilleure ville pour entreprendre en 2016”, *L'Express l'entreprise*, 23 marca, http://lentreprise.lexpress.fr/creation-entreprise/lyon-meilleure-ville-pour-entreprendre-en-2016_1770339.html (dostęp: 8.04.2016).
- Collomb G., 2015), „A Lyon, une synergie créatrice”, *Le Monde*, Spécial – journées de l'économie, 11–12 października.
- „Divorce à l'amiable...”, 2014, „Divorce à l'amiable entre le Rhône et le Grand Lyon, métropole unique en France”, *La Gazette des communes*, 29 grudnia, <http://www.decideursenregion.fr/National/La-Gazette/Divorce-a-l-amiable-entre-le-Rhone-et-le-Grand-Lyon-metropole-unique-en-France> (dostęp: 8.05.2015).
- Feltin-Palas M., 2015, “*Grand Lyon la métropole*”: la face cachée de la transformation, „L'Express”, 1 stycznia, http://www.lexpress.fr/region/grand-lyon-la-metropole-la-face-cachee-de-la-transformation_1634981.html (dostęp: 6.05.2015).
- Forray J.B., 2014, „Métropole de Lyon : Gérard Collomb défend son bébé”, *La Gazette des communes*, 16 grudnia, <http://www.lagazettedescommunes.com/303434/metropole-de-lyon-gerard-collomb-defend-son-bebe/> (dostęp: 08.05.2015).
- Fournier S., 2013, *Adoption du projet de loi «Métropoles», un tournant historique dans notre organisation territoriale*, www.grandesvilles.org (dostęp: 29.08.2014).
- „La France entre en récession”, 2013, *Le Point*, 15 maja, http://www.lepoint.fr/economie/la-france-entre-en-recession-15-05-2013-1666701_28.php (dostęp: 6.05.2014).
- „Les futurs personnels de la Métropole lyonnaise de nouveau mobilisés”, 2014, *La Gazette des communes*, 3 listopada, <http://www.decideursenregion.fr/National/La-Gazette/Les-futurs-personnels-de-la-Metropole-lyonnaise-de-nouveau-mobilises> (dostęp: 8.05.2015).
- Galimberti D., Lobry S., Rio N., 2014 „La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale”, *Hérodote*, nr 154, s. 191–209.
- Gravier J.F., 1958, *Paris et le désert français*, Paris: Editions Flammarion.
- Hollande F., 2014, „Réformer les territoires pour réformer la France”, Communiqué de presse, 2 czerwca, <http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/> (dostęp: 6.05.2015).
- Jérôme B., 2014, „Ultime batailles pour les futures régions”, *Le Monde*, http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/11/17/ultimes-batailles-pour-les-futures-regions_4524620_823448.html (dostęp: 29.01.2015).
- Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris: Elsevier.
- Jouve B., Lefèvre Ch., 2002, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.
- Lefèvre Ch., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris: Lextenso éditions.
- La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).
- La loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Mercier G., 2014a, „C'est quoi la métropole?”, *Le Progrès*, 31 grudnia, www.leprogres.fr (dostęp: 6.05.2015).

- Mercier G., 2014b, „Réforme territoriale. Quarante-six années pour passer de la communauté urbaine à la Métropole”, *Le Progrès*, 29 grudnia, <http://www.leprogres.fr/politique/2014/12/29/quarante-six-annees-pour-passer-de-la-communaute-urbaine-a-la-metropole> (dostęp: 6.05.2015).
- Mercier G., 2015a, „Réforme territoriale. Ce qui va changer pour vous avec la création de la Métropole ?”, *Le Progrès*, 5 stycznia, <http://www.leprogres.fr/rhone/2015/01/05/ce-qui-va-changer-pour-vous-avec-la-creation-de-la-metropole> (dostęp: 7.05.2015).
- Mercier G., 2015b, „La Métropole de Lyon en équilibre politique instable”, *Le Progrès*, 2 stycznia, <http://www.leprogres.fr/politique/2015/01/02/la-metropole-de-lyon-en-equilibre-politique-instable> (dostęp: 7.05.2015).
- „Métropole de Lyon...”, 2015, „Métropole de Lyon : tout ce que vous avez toujours voulu savoir...”, *Le Progrès*, 13 stycznia, <http://www.leprogres.fr/rhone/2015/01/12/la-metropole-de-lyon-tout-ce-que-vous-avez-voulu-savoir> (dostęp: 6.05.2015).
- „La Métropole de Lyon vote une hausse des impôts de 5%”, 2015, *Le Progrès*, 26 stycznia, <http://www.leprogres.fr/rhone/2015/01/26/la-metropole-de-lyon-vote-une-hausse-des-impots-de-5> (dostęp: 6.05.2015).
- Pyka R., 2010, „Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego”, *Prawo i Polityka*, nr 1(2), s. 75–95.
- Pyka R., 2014, *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.