



**La spatialité de la gouvernance des régions urbaines
intermédiaires en Europe**

Christophe BREUER

La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe

Christophe BREUER

Promoteur

Pr. Jean-Marie HALLEUX, Université de Liège

Membres du Jury

Pr. Serge SCHMITZ, Université de Liège, *président*

Dr. Guénaél DEVILLET, Université de Liège, *secrétaire*

Pr. Guy BAUELLE, Université de Rennes

Pr. Christophe DEMAZIÈRE, Université François – Rabelais Tours

Pr. Jean-Marie HALLEUX, Université de Liège

Pr. Jacques TELLER, Université de Liège

Cette recherche a été financée grâce au concours d'une bourse doctorale de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) de Wallonie et d'un mandat d'assistant au département de Géographie de l'Université de Liège. Elle a été réalisée au sein de l'*Economic Geography Research unit* (Ecogeo), associée au *Département de Géographie*, au *Centre de Recherche en Sciences de la Ville, du Territoire et du Milieu rural* (Lepur) et à l'unité de recherche *Spheres* de l'université de Liège.



Urbi & Orbi

Remerciements

Les villes sont dynamiques. Elles polarisent, elles croissent, elles se diffusent, elles structurent, elles catalysent, elles s'agrègent, elles voient se renforcer ou s'éroder leurs spécificités. Les villes sont aussi un lieu de convergences, d'innovations, de rencontres, de confrontations et de luttes, qui constituent une échelle de structuration originale des interactions. Elles sont surtout, dans un monde confronté à des défis majeurs, un lieu d'agglomération des enjeux sociétaux.

Les villes ne sont pas intemporelles : elles sont étroitement liées aux changements contemporains. Leurs dynamiques récentes sont à la fois locales et internationales. Pression à l'éclatement, fragmentation institutionnelle, étalement urbain et urbanisation diffuse, précarisation et dualisation des sociétés urbaines, attractivité, compétition, gestion des services constituent certains de ces nouveaux défis qui accompagnent, tant les évolutions technologiques, que les modifications de paradigmes sociétaux. Les villes s'inscrivent avec acuité dans un système mondialisé complexe où s'articulent dynamiques locales, régionales, nationales et internationales. Le propos n'est pas de réifier les villes, mais de souligner leur rôle prépondérant dans la construction de nos sociétés : elles en sont à la fois un produit et un moteur.

La situation pourrait sembler paradoxale. D'une part, les villes sont de plus en plus contraintes par des dynamiques sur lesquelles les acteurs urbains ont une capacité d'action limitée, telles que la mondialisation des échanges, les grands enjeux environnementaux ou la transformation du rôle des États. D'autre part, les acteurs de ces villes innovent pour élaborer des stratégies individuelles ou collectives, s'adapter à l'évolution des échelles urbaines, produire des structures de coordination propices à l'émergence d'une trajectoire urbaine souhaitée. Le paradoxe n'est qu'apparent, mais il interroge le rôle que jouent les acteurs urbains dans l'élaboration de la trajectoire de leur ville. À l'évidence, les villes ne sont pas que des objets inertes soumis aux théories économiques générales, à la globalisation des échanges ou encore à la diffusion hiérarchique des innovations. Mais les acteurs territoriaux sont-ils pour autant « maîtres du destin » de leur ville ?

Dans ce contexte, le rôle de la gouvernance apparaît souvent comme déterminant, tant auprès des acteurs de terrain que des experts. Parmi les différentes caractéristiques de cette gouvernance, la question de l'échelle pertinente d'action et de coordination des acteurs interroge les géographes et suscite le questionnement des acteurs urbains : à quelle échelle devons-nous travailler pour répondre aux nouveaux défis des villes ?, sommes-nous trop fragmentés pour agir ?, pourrions-nous être plus efficaces en développant des structures de gouvernance sur de nouveaux territoires ?, comment concilier la géographie urbaine et les structures de la gouvernance ?, comment les projets urbains contribuent-ils à de nouveaux espaces de gouvernance ?, comment, ailleurs en Europe, gèrent-ils la

complexité territoriale croissante et quels sont les modèles qui pourraient être transposés localement ? Ces questionnements récurrents ont fondé cette recherche sur les liens entre la géographie urbaine, la gouvernance urbaine et leurs spatialités, en prenant en considération leur dimension européenne.

Les villes européennes ont été un formidable terrain de questionnement, de recherche et de rencontres. Il s'agissait également d'un immense défi personnel que j'ai pu entreprendre grâce au soutien de nombreuses personnes. Je souhaite qu'elles puissent trouver dans ces quelques lignes l'expression de toute ma gratitude, et dans cette thèse une modeste contribution à la réflexion sur le fonctionnement et l'avenir des villes européennes et wallonnes.

Le professeur Jean-Marie Halleux m'a permis de poursuivre mes investigations avec une grande liberté dans un domaine de recherche à l'articulation de la géographie, des sciences politiques, sociales et économiques. Sa connaissance des dynamiques territoriales et de leurs acteurs, ses conseils avisés et la rigueur de ses analyses ont largement contribué à cette recherche. Mes remerciements s'adressent également au professeur Jacques Teller, membre du comité de thèse, et aux membres de mon jury qui ont consacré leur temps pour améliorer la qualité de cette thèse et pour en évaluer la pertinence.

Mes investigations m'ont également conduit dans plusieurs villes européennes. J'y ai rencontré de nombreux collègues universitaires qui ont partagé leurs connaissances avec enthousiasme. J'espère que nos échanges pourront se poursuivre par de nouvelles collaborations fructueuses. Ma reconnaissance s'adresse aussi aux experts, agents, élus et responsables d'organisations, qui ont accepté de partager leur vision des dynamiques de gouvernance à l'œuvre dans leur ville.

Cette thèse doit également beaucoup à mes collègues de l'université de Liège. Les recherches que j'ai pu mener au service des collectivités territoriales ont posé les jalons de mon projet doctoral ; les échanges au sein de nos unités de recherche ont contribué à une plus forte prise en compte de l'interdisciplinarité ; les étudiants en géographie m'ont appris à interroger l'évidence avec impertinence ; mes collègues à persévérer au-delà des choix scientifiques qu'impose l'exercice.

Ces remerciements seraient très largement incomplets si mes proches n'y trouvaient pas une place particulière. Dans les moments de doutes comme dans ceux de joie, leur soutien inconditionnel m'a été inestimable. Les mots me manquent pour les remercier de leurs concessions pour que je puisse mener à bien ce projet de thèse, et bien d'autres, dans l'Alma Mater.

Christophe Breuer

Abstract

Abstract

The governance of urban regions is a central research topic of urban sciences, and a major challenge for urban actors. In this research, we contribute to the analysis of governance processes by studying the transformation of its spatiality in intermediate European urban regions. Our research postulates the intrinsically spatial nature of urban governance, and is based on three hypotheses: (1) the territorial characteristics of urban regions relate to local politico-administrative fragmentation, (2) the characteristics of politico-administrative fragmentation relate to the construction of a governance scale for urban regions, and (3) governance structures at the level of urban regions relate to territorial characteristics. In order to test these hypotheses, we conducted a research in three complementary parts. The first part is devoted to the state of the art on governance, territorial rescaling and institutional change. The second part analyses quantitatively the politico-administrative fragmentation of 123 intermediate European urban regions, and its links with territorial indicators. The third part analyses qualitatively the processes of transformation of spatial governance in the urban regions of Saint-Étienne (France), Metz (France), Sheffield (United Kingdom) and Liège (Belgium). This complementary research confirms the existence of links between the different aspects of spatiality in the governance of intermediate urban regions in Europe, and concludes that the recomposition processes are intrinsically spatial, territorial and multiscalar.

Keywords

Spatiality of governance; urban governance; governance rescaling; European urban areas; intermediate cities; fragmentation of local government.

Résumé

Résumé

La gouvernance des régions urbaines constitue un domaine central des sciences urbaines et un enjeu majeur pour les acteurs urbains. Dans cette recherche, nous contribuons à l'analyse des processus de gouvernance par l'étude de la transformation de sa spatialité dans les régions urbaines intermédiaires européennes. Notre recherche postule du caractère intrinsèquement spatial de la gouvernance des régions urbaines et repose sur trois hypothèses : (1) les caractéristiques territoriales des régions urbaines ont des relations avec la fragmentation politico-administrative locale, (2) les caractéristiques de fragmentation politico-locale ont des relations avec la construction d'une échelle de gouvernance pour les régions urbaines, (3) les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines ont des liens avec les caractéristiques territoriales. Afin de tester ces hypothèses, nous avons mené une recherche en trois parties complémentaires. La première partie est relative à l'état de l'art sur la gouvernance, les recompositions territoriales et le changement institutionnel. La seconde partie est consacrée à une analyse quantitative de la fragmentation politico-administrative de 123 régions urbaines intermédiaires et de ses liens avec des indicateurs territoriaux. La troisième partie est consacrée à l'analyse qualitative des processus de transformation de la spatialité de la gouvernance dans les régions urbaines de Saint-Étienne (France), Metz (France), Sheffield (Royaume-Uni) et Liège (Belgique). Ces recherches complémentaires permettent de confirmer l'existence de liens entre les différents aspects de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires européennes et concluent au caractère intrinsèquement spatial, territorial et multiscalaire des processus de recomposition.

Mots-clés

Spatialité de la gouvernance ; gouvernance urbaine ; changement des échelles de gouvernance ; régions urbaines européennes ; villes intermédiaires ; fragmentation des gouvernements locaux.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Urbi & Orbi..... | iii |
| Abstract..... | v |
| Résumé..... | vi |
| Table des matières | vii |
| | |
| Introduction générale | 1 |
| | |
| I. <i>Chronique des régions urbaines européennes</i> | 1 |
| II. <i>Les villes sous tensions : défis et enjeux contemporains dans les régions urbaines</i> | 3 |
| III. <i>De l'analyse des métropoles à celles des régions urbaines intermédiaires européennes</i> | 4 |
| IV. <i>La transformation des acteurs urbains : gouvernance urbaine et recompositions territoriales</i> | 7 |
| V. <i>Questionner les relations entre les territoires urbains et la spatialité de la gouvernance</i> | 9 |
| | |
| Première partie : gouvernance urbaine, recompositions territoriales et spatialité..... | 13 |
| | |
| I. <i>Cadrage théorique de la gouvernance</i> | 14 |
| I.1 Aux origines de la polysémie du concept de gouvernance | 16 |
| I.1.1 Une métaphore antique pour gouverner les Hommes..... | 16 |
| I.1.2 Séparation progressive des termes de gouvernance et de gouvernement..... | 17 |
| I.2 La firme comme objet des premières théorisations de la gouvernance..... | 19 |
| I.3 La gouvernance pour interpréter une société en profonde mutation..... | 22 |
| I.3.1 Diversité des définitions contemporaines de la gouvernance..... | 22 |
| I.3.2 La crise de la gouvernabilité et les changements sociétaux des années 1970 | 25 |
| I.3.3 Théories de la gouvernance, la gouvernance moderne et la nouvelle gouvernance | 28 |
| I.3.3.1 La gouvernance moderne enracinée dans la gouvernabilité | 28 |
| I.3.3.2 La nouvelle gouvernance et l'évaporation de l'État | 33 |
| I.3.4 La gouvernance comme cadre analytique des systèmes de non-hiérarchiques..... | 35 |
| I.3.4.1 La gouvernance mondiale..... | 36 |
| I.3.4.2 Gouvernance multi-échelles..... | 37 |
| I.3.4.3 Une proposition de cadre analytique de la gouvernance..... | 41 |
| I.4 La question centrale de la régulation..... | 43 |
| I.4.1 Régulation et gouvernance hiérarchiques..... | 44 |
| I.4.2 Régulation et gouvernance par le marché..... | 46 |
| I.4.3 Régulation et gouvernance par les réseaux..... | 49 |
| I.4.4 Diversité des modes de régulation et métagouvernance | 53 |
| I.5 La gouvernementalité pour déplacer l'analyse de l'État à l'analyse de ses pratiques | 55 |
| I.5.1 Les différentes dimensions de la gouvernementalité | 55 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| I.5.2 | La géographie comme instrumentation de la gouvernabilité, la spatialité comme rationalité de gouvernement | 57 |
| I.6 | La gouvernance comme approche prescriptive ou normative : la bonne gouvernance..... | 59 |
| I.6.1 | Bonne gouvernance : une construction à plusieurs mains | 60 |
| I.6.2 | Mesurer les « performances » de la gouvernance | 62 |
| I.7 | Conclusion du chapitre I | 65 |
| II. | <i>Gouvernance territoriale et gouvernance urbaine</i> | 66 |
| II.1 | L'appropriation de la gouvernance par les recherches en sciences urbaines | 66 |
| II.1.1 | De la régulation territoriale à la gouvernance des territoires | 66 |
| II.1.2 | La ville-acteur ou l'émergence d'une « communauté urbaine » | 69 |
| II.2 | Le double mouvement d'appropriation de la gouvernance urbaine..... | 71 |
| II.2.1 | De la gouvernance à la ville : l'émergence d'un territoire pertinent pour l'analyse de la gouvernance 71 | |
| II.2.2 | Des études urbaines à la gouvernance : la transformation du gouvernement des villes et la montée en puissance de la gouvernance | 72 |
| II.3 | Les modèles explicatifs de la gouvernance urbaine | 75 |
| II.3.1 | La ville comme machine de croissance ou « growth machine » | 75 |
| II.3.2 | Les régimes urbains ou urban regime..... | 76 |
| II.4 | Conclusions du chapitre II | 80 |
| III. | <i>Structures de gouvernance dans les régions urbaines et recompositions territoriales</i> | 81 |
| III.1 | Retour sur les notions de territoires et de limites..... | 81 |
| III.1.1 | Une géographie politique des territoires | 81 |
| III.1.2 | Maillages territoriaux et leurs limites | 83 |
| III.2 | Recomposition et restructuration des territoires | 84 |
| III.2.1 | L'organisation de l'État et le courant de la recomposition des territoires..... | 85 |
| III.2.2 | La remise à l'échelle territoriale | 87 |
| III.3 | Formes de gouvernements dans les régions urbaines | 94 |
| III.4 | Changement institutionnel..... | 97 |
| III.5 | Fragmentation <i>versus</i> consolidation | 101 |
| III.5.1 | Les modèles de fragmentation, de consolidation et du régionalisme..... | 101 |
| III.5.2 | L'étude de la performance des formes de gouvernement urbain | 103 |
| III.6 | Conclusion du chapitre III..... | 107 |
| IV. | <i>Enjeux urbains et problématiques de gouvernance urbaine en Europe</i> | 108 |
| IV.1 | Le fait urbain en Europe : éléments de contexte..... | 109 |
| IV.1.1 | Peuplement et système de villes..... | 109 |
| IV.1.2 | Diversité et trajectoire des villes européennes..... | 113 |
| IV.1.3 | Convergence des enjeux de gouvernance urbaine en Europe | 121 |
| IV.1.4 | Les régions urbaines intermédiaires en Europe | 123 |
| IV.2 | La politique de la ville de l'Union européenne | 125 |
| IV.2.1 | Les documents d'orientation | 125 |
| IV.2.2 | Outils de financement structurels et législation | 130 |
| IV.3 | Vers la constitution d'un espace européen de la question urbaine..... | 133 |
| IV.4 | Conclusions du chapitre IV | 134 |

| | | |
|-----|--|-----|
| V. | <i>Conclusion de la première partie</i> | 134 |
| V.1 | Contextualiser la gouvernance des régions urbaines | 134 |
| V.2 | Développer une approche spatiale de la gouvernance des régions urbaines..... | 135 |
| V.3 | Pour une approche quantitative et qualitative de la gouvernance à l'échelle des régions urbaines | 136 |

Deuxième partie : fragmentation politico-administrative des régions urbaines intermédiaires en Europe 139

| | | |
|---------|--|-----|
| I. | <i>Les statistiques européennes de l'urbain</i> | 140 |
| I.1 | Historique de l'appareil statistique de l'Union européenne..... | 140 |
| I.2 | Statistiques régionales et urbaines par Eurostat..... | 144 |
| I.2.1 | Organisation et diversité des informations statistiques régionales | 145 |
| I.2.2 | Audit urbain..... | 149 |
| I.2.2.1 | Mise en œuvre et thématiques couvertes | 149 |
| I.2.2.2 | Rapports sur l'état des villes européennes et traitement de la question de la gouvernance dans les publications sur les données infrarégionales..... | 152 |
| I.2.3 | Audit de la qualité de vie dans les villes européennes..... | 154 |
| I.3 | La définition spatiale des régions urbaines en Europe..... | 157 |
| I.3.1 | Les définitions générales de l'urbain | 157 |
| I.3.2 | Les aires fonctionnelles urbaines (FUA) d'ESPON / ORATE | 162 |
| I.3.3 | Les zones urbaines élargies (LUZ) d'Eurostat | 163 |
| I.3.4 | La nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS) de la Commission européenne et les régions métropolitaines | 166 |
| I.4 | Un appareil statistique pour l'analyse des questions urbaines | 170 |
| II. | <i>Analyse quantitative de la spatialité des gouvernements urbains</i> | 170 |
| II.1 | Diversité et taille des entités politico-administratives locales en Europe | 172 |
| II.2 | Sélectionner les villes intermédiaires..... | 176 |
| II.3 | Constitution de la base de données relative à la fragmentation politico-administrative des régions urbaines intermédiaires européennes..... | 179 |
| II.4 | Comparaison des indicateurs selon le découpage spatial des régions urbaines..... | 182 |
| II.5 | Statistiques descriptives et cartographie des indicateurs..... | 185 |
| II.5.1 | Nombre d'entités politico administratives locales par région urbaine et évolution temporelle... | 185 |
| II.5.2 | Indicateur de fragmentation de la population..... | 186 |
| II.5.3 | Indicateur de la fragmentation de la superficie..... | 189 |
| II.5.4 | Indicateur de primatie | 192 |
| II.5.5 | Indice de Gini..... | 194 |
| II.5.6 | Comparaison des indicateurs avec les moyennes nationales | 198 |
| II.5.7 | Évolution des indicateurs de Gini et de primatie..... | 202 |
| II.6 | Analyse des indicateurs et typologie | 203 |
| II.6.1 | Analyse des corrélations entre les indicateurs de fragmentation | 203 |
| II.6.2 | Analyse des composantes principales pour les indicateurs de fragmentation | 205 |
| II.6.3 | Typologie de la fragmentation des régions urbaines..... | 207 |

| | | |
|---|--|------------|
| II.6.4 | Analyse des liens entre les indicateurs de fragmentation, l'appartenance et les caractéristiques territoriales | 211 |
| II.6.4.1 | Analyse de variation suivant l'appartenance nationale | 211 |
| II.6.4.2 | Corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs démographiques, économiques et morphologiques..... | 212 |
| II.6.4.3 | Analyse des corrélations à l'échelle nationale | 220 |
| II.6.4.4 | Analyse de variance suivant l'appartenance typologique (SECR / DATAR) | 226 |
| II.6.4.5 | Analyse des corrélations entre les indicateurs de perception urbaine et les indicateurs de fragmentation..... | 229 |
| III. | Conclusion de la deuxième partie | 231 |
| III.1 | Contribuer à caractériser le contexte politico-administratif local dans les régions urbaines intermédiaires européennes | 231 |
| III.2 | Des relations variables entre spécificités territoriales et fragmentations politico-administratives des régions urbaines..... | 232 |
| III.3 | La complémentarité avec les analyses qualitatives..... | 233 |
| | | |
| Troisième partie : transformation des limites de la gouvernance métropolitaine à Metz, Saint-Étienne, Sheffield et Liège | | 235 |
| | | |
| I. | Introduction..... | 235 |
| I.1 | Objectifs de l'analyse qualitative | 235 |
| I.2 | Caractériser la gouvernance urbaine et les analyser les dynamiques spatiales de la recomposition territoriale | 238 |
| I.2.1 | Caractériser le contexte et les structures de gouvernance urbaine | 238 |
| I.2.2 | Analyser une séquence de recomposition territoriale | 239 |
| II. | Intercommunalité française à Metz et Saint-Étienne | 240 |
| II.1 | Les régions urbaines de Metz et Saint-Étienne | 240 |
| II.1.1 | Caractéristiques de la région urbaine messine | 241 |
| II.1.2 | Caractéristiques de la région urbaine stéphanoise..... | 246 |
| II.2 | Départements et régions : le niveau intermédiaire de l'administration territoriale française | 250 |
| II.3 | Le maillage communal : une densité historique..... | 252 |
| II.4 | D'une intercommunalité technique au développement d'une intercommunalité urbaine de projet | 259 |
| II.4.1 | La formalisation d'une intercommunalité technique ou de gestion | 259 |
| II.4.2 | Les prémisses de la gestion intercommunale spécifiquement urbaine : les districts urbains (1959) et les communautés urbaines (1966)..... | 260 |
| II.4.3 | Communautés de communes et communautés d'agglomération : vers une architecture complète de l'intercommunalité..... | 263 |
| II.4.4 | Intérêt communautaire et consolidation intercommunale : la loi Chevènement et ses conséquences 266 | |
| II.5 | La montée en puissance des « métropoles » dans le paysage intercommunal | 269 |
| II.5.1 | Une nouvelle catégorie d'EPCI : les métropoles..... | 269 |
| II.5.2 | Les pôles métropolitains pour les réseaux urbains | 272 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| II.6 | La « refonte » de la carte intercommunale : une séquence de recomposition en deux temps sur fond de rationalisation | 275 |
| II.6.1 | Les principes généraux d'une réforme majeure | 275 |
| II.6.2 | L'expérience messine de la redéfinition spatiale de l'intercommunalité urbaine : la construction d'une couronne périurbaine renforcée | 280 |
| II.6.3 | L'expérience stéphanoise de la redéfinition spatiale de l'intercommunalité urbaine : objectifs urbains démographiques, résistances périurbaines..... | 286 |
| II.7 | Entre ingénierie institutionnelle et recomposition territoriale : facteurs et dynamiques du changement de la spatialité de la gouvernance urbaine | 294 |
| III. | <i>Sheffield et la décentralisation cadrée en Angleterre.....</i> | 299 |
| III.1 | Description de la région urbaine de Sheffield | 299 |
| III.2 | De la cité marchande au district industriel | 302 |
| III.2.1 | Naissance de l'agglomération marchande et artisanale | 302 |
| III.2.2 | Premières restructurations générales et montée en puissance des autorités locales au 19 ^e siècle | 303 |
| III.3 | Du district industriel en crise au district en cours de régénération urbaine..... | 305 |
| III.3.1 | Crises, optimismes et extensions urbaines..... | 305 |
| III.3.2 | Les réformes des gouvernements locaux à partir des années 1980..... | 312 |
| III.3.2.1 | Austérité, rationalisation, partenariat, privatisation : recentralisation de l'action publique et dépeçage des autorités locales de 1979 à 1996..... | 312 |
| III.3.2.2 | Dévolutions, régionalisations et « modernisations » : les réformes locales de 1997 à 2010 | 314 |
| III.3.2.3 | Le « localisme » sous l'ère Cameron (2010 –)..... | 316 |
| III.3.2.4 | Le rôle des commissions dans les transformations des limites | 321 |
| III.4 | Dynamiques locales et consolidation métropolitaine à Sheffield | 322 |
| III.4.1 | Projets et dynamiques partenariales pour les stratégies locales de développement de Sheffield | 322 |
| III.4.2 | Sheffield City Region : local economic partnership et combined authority | 325 |
| III.5 | Gouvernance de la région urbaine de Sheffield : centralisation, contractualisation et recompositions continues..... | 330 |
| III.5.1 | Malléabilité institutionnelle et recompositions territoriales | 330 |
| III.5.2 | Les dynamiques locales de recomposition de la gouvernance..... | 330 |
| IV. | <i>La quête du niveau intermédiaire à Liège : émergences et résurgences.....</i> | 332 |
| IV.1 | Description de la région urbaine liégeoise..... | 333 |
| IV.1.1 | Essor et déclin d'une région urbaine industrielle | 333 |
| IV.1.2 | Polarisations, ségrégations et compétitions intraurbaines..... | 337 |
| IV.1.3 | Des stratégies de repositionnement européen..... | 339 |
| IV.1.4 | La recherche d'une capacité d'action collective | 340 |
| IV.2 | Fusion générale des communes et fédérations de communes..... | 341 |
| IV.2.1 | De la fragmentation à la fusion : les communes belges..... | 341 |
| IV.2.2 | Les agglomérations et les communautés urbaines | 347 |
| IV.2.2.1 | Agglomérations et fédérations de communes | 347 |
| IV.2.2.2 | L'arlésienne de la « communauté urbaine » | 348 |
| IV.2.3 | L'intercommunalité sectorielle | 351 |
| IV.3 | Projets de territoire et dynamiques « supracommunales »..... | 353 |
| IV.3.1 | Le déclin économique et les premières réflexions spatiales métropolitaines | 353 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| IV.3.2 | Régionalisation, schéma d'agglomération et plan urbain de mobilité | 356 |
| IV.3.3 | Une séquence de résurgence des arrondissements sur fond de restructuration de l'échelle provinciale..... | 360 |
| IV.4 | Les recompositions territoriales liégeoises entre radicalités et résurgences | 363 |
| IV.4.1 | Système de gouvernance et recomposition territoriales : une lecture par le modèle analytique du changement institutionnel | 363 |
| IV.4.2 | La ré-émergence des arrondissements et des provinces | 365 |
| IV.4.3 | Système de gouvernance locale, construction d'un acteur collectif urbain et prégnance de l'intervention des autres niveaux de pouvoir | 366 |
| V. | Conclusions de la troisième partie | 367 |
| V.1 | Un contexte territorial marqué par les enjeux de développement économique..... | 367 |
| V.2 | Une recomposition multiscalair des systèmes de gouvernance | 369 |
| V.3 | Des impacts hétérogènes sur les territoires des régions urbaines..... | 371 |
| V.4 | Un processus de transformation de la spatialité à contextualiser | 372 |
| | Conclusions générales | 375 |
| I. | La spatialité au cœur de la démarche de recherche consacrée aux processus de gouvernance | 375 |
| II. | Contributions méthodologiques à l'analyse des structures de gouvernance territoriales et à leurs recompositions | 377 |
| III. | Contributions à la compréhension des interactions entre fragmentation politico-administrative, structures de gouvernance des régions urbaines et caractéristiques territoriales..... | 378 |
| III.1 | Quels sont les liens entre fragmentation politico-administrative et caractéristiques territoriales ? | 379 |
| III.2 | Quels sont les liens entre fragmentation politico-administrative et structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines ?..... | 381 |
| III.3 | Quels sont les liens entre les dynamiques de gouvernance à l'échelle des régions urbaines et caractéristiques territoriales ? | 383 |
| IV. | Perspectives de recherche | 385 |
| | Annexe 1. Différences entre les trois idéaux types de gouvernance selon Meuleman (2008)..... | 387 |
| | Annexe 2. Entités politico-administratives locales en Europe..... | 389 |
| | Annexe 3. Correspondance entre la nomenclature NUTS et l'organisation territoriale des États membres | 391 |
| | Annexe 4. Indicateurs démographiques des régions urbaines (LUZ)..... | 393 |
| | Annexe 5. Indicateurs économiques des régions urbaines (MET)..... | 396 |
| | Annexe 6. Indicateurs morphologiques des régions urbaines (LUZ) | 399 |
| | Annexe 7. Typologies des régions urbaines européennes | 403 |
| | Annexe 8. Indicateurs de fragmentation des régions urbaines européennes | 407 |
| | Annexe 9. Classification ascendante hiérarchique des régions urbaines européennes selon les indicateurs de fragmentation..... | 410 |

| | |
|--|------------|
| I. <i>Annexe 9.a – Méthode de classification 1</i> | 410 |
| II. <i>Annexe 9.b – Méthode de classification 2</i> | 414 |
| III. <i>Annexe 9.c – Méthode de classification 3</i> | 418 |
| IV. <i>Annexe 9.d – Méthode de classification 4</i> | 422 |
| Annexe 10. Statistiques de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs morphologiques | 426 |
| Annexe 11. Statistiques de corrélation des indicateurs au sein des pays | 429 |
| Annexe 12. Statistiques de corrélation avec l'évolution des indicateurs de Gini et de primatie | 431 |
| Annexe 13. Compétences des EPCI | 432 |
| Annexe 14. Bibliographie | 435 |
| Annexe 15. Liste des figures | 455 |
| Annexe 16. Liste des tableaux | 458 |

Introduction générale

I. Chronique des régions urbaines européennes

Liège, Belgique. Le 9 novembre 2011, le Bourgmestre de Liège faisait salle comble face à un parterre d'autorités, d'entrepreneurs, d'étudiants et de citoyens encore estomaqués par l'annonce un mois plus tôt de la fermeture des derniers outils sidérurgiques de la région par le géant de l'acier Arcelor-Mittal. Dernier avatar d'un long déclin et d'une catastrophe économique et sociale pour une région de tradition industrielle, la fermeture des dernières activités sidérurgique « à chaud » promettait la perte de 1 300 emplois directs. Une catastrophe culturelle aussi, pour une agglomération qui s'est développée pour et par l'industrie depuis plusieurs siècles. Au-delà de ce constat, la conférence – sobrement intitulée « Le redéploiement économique du Pays de Liège » – dressait l'inventaire des projets d'ampleur métropolitaine censés insuffler une nouvelle dynamique dans cette région urbaine de 600 000 habitants : une gare signée Santiago Calatrava pour accueillir les trains à grande vitesse provenant de Cologne, de Bruxelles et de Paris ; une ligne de tram parcourant trois communes centrales ; un aéroport régional dédié au fret ; plusieurs plateformes logistiques de calibre européen ; un opéra et un centre international d'art, l'ensemble soutenu à grand renfort de subsides européens et régionaux... Au-delà de l'espoir suscité par ces projets, l'exposé dressait la liste des acteurs du redéploiement urbain et leurs complémentarités : l'Union européenne, la Wallonie et ses opérateurs pararégionaux, la Province de Liège, les puissantes intercommunales sectorielles, les communes, les groupes de redéploiement économique, les partenaires sociaux et économiques. Le nombre élevé d'acteurs, la multiplicité de leurs statuts et leur imbrication complexe interrogent l'efficacité de la gouvernance locale et l'échelle pertinente d'intervention afin de soutenir une stratégie de redéploiement cohérente pour la région urbaine. C'est certainement avec ces objectifs que le premier élu liégeois a conclu sa conférence en proclamant la nécessité de provoquer un « saut quantique » institutionnel pour consolider la gouvernance à l'échelle de la région urbaine, afin de piloter le développement et constituer une « métropole régionale » forte dans un contexte européen en profonde mutation.

Metz, France. Le 9 septembre 2013, le Conseil de la Communauté d'agglomération de Metz Métropole approuvait son projet de territoire dénommé « Imagine Metz Métropole, projet de territoire, projet de vie ». Il s'agit de donner corps à une stratégie métropolitaine construite à partir « d'envies » exprimées par les citoyens et les acteurs du territoire : envie de métropole ; envie d'harmonie et d'équilibre ; envie de solidarité. Ces envies sont intimement liées à des stratégies de développement partagées par de nombreuses villes européennes, parmi lesquelles s'imposer en tant que capitale régionale, s'interconnecter dans le réseau urbain européen, créer de la richesse en s'appuyant sur l'entrepreneuriat et la culture, renouveler l'écologie urbaine, accroître la solidarité au sein du territoire. Ce projet de territoire concernera désormais les 44 communes de Metz Métropole,

structure intercommunale à fiscalité propre regroupant seulement 235 000 habitants, loin des 242 communes et 442 000 habitants qui constituent l'aire urbaine de l'ancienne préfecture de la Lorraine. Une dynamique de regroupement territorial – initiée en 2010 par une loi de réforme nationale sur les collectivités locales – avait échoué à rassembler en une seule structure intercommunale l'ensemble du territoire de l'aire urbaine messine. Cet échec résultait notamment de la divergence des intérêts particuliers des collectivités territoriales existantes et de la difficulté de faire émerger la confiance et une identité commune entre des territoires hétérogènes : urbains ou ruraux, en reconversion ou en croissance... Il a contraint les autorités locales et les acteurs du territoire à trouver de nouveaux modes de coordination et à se repositionner dans de nouvelles structures de gouvernance.

Sheffield, Royaume-Uni. En juillet 2014, *Sheffield City Region* concluait un premier partenariat de croissance de 320 millions de livres sterling avec le gouvernement anglais. En décembre 2014, cette même structure regroupant autorités publiques et entrepreneurs sous la forme juridique d'un *Local Enterprise Partnership* obtenait du Gouvernement un contrôle accru sur différents leviers de développement économique. En janvier 2015, un second partenariat lui attribuait le contrôle supplémentaire de 30 millions de livres pour atteindre les objectifs du plan stratégique : la création de 70 000 emplois et de 6 000 entreprises, la formation de près de 40 000 personnes et l'accroissement de la valeur ajoutée locale de 3 milliards de livres à l'horizon 2024. Ces « *growth deals* » sont les premières étapes d'un processus de dévolution accru des ressources gouvernementales vers des acteurs locaux qui peuvent dès lors définir les stratégies de croissance qu'ils entendent mener pour accroître l'attractivité et le dynamisme de Sheffield. Cette autonomie accrue permet notamment aux autorités locales d'offrir des conditions d'accueil spécifiques aux entreprises, de réaliser des projets d'infrastructures économiques, de développer les réseaux de transport en commun, de favoriser les partenariats avec les entreprises afin de mobiliser des ressources additionnelles. Pour Sheffield et sa région, il s'agit de renforcer son attractivité et de bénéficier de son appartenance au groupe des huit « *core cities* » anglaises en obtenant une plus grande autonomie selon un principe de subsidiarité particulièrement structurant pour les acteurs locaux. Afin de mener ces politiques locales, neuf districts se sont associés dans une structure originale contenant plus de 1,8 million d'habitants, sur un territoire dépassant largement la seule région urbaine de Sheffield.

Saint-Étienne, France. Le 16 avril 2012, les communautés d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, de Vienne et de la Porte d'Isère intégraient le pôle métropolitain de Lyon en formant un ensemble territorial discontinu de 140 communes et de 2 millions d'habitants. L'objectif pour l'agglomération de Saint-Étienne est de se raccrocher à la dynamique lyonnaise qui concentre dans la métropole européenne les services supérieurs et une part significative de l'activité socio-économique au détriment des polarités urbaines secondaires. Le pôle métropolitain s'articule autour de quatre axes stratégiques prioritaires : la culture, l'économie, l'aménagement et les transports. Cette collaboration volontaire a pour objectif une mise en cohérence des politiques territoriales. Cela passe notamment par l'organisation d'évènements conjoints à forte visibilité, par la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure ou d'aménagement et par la promotion commune du territoire pour l'accueil des entreprises. Dans l'ombre de son imposante voisine, Saint-Étienne espère tirer

parti de cette nouvelle structure de gouvernance pour conserver ses habitants et ses activités économiques au bénéfice de sa nécessaire reconversion.

Quatre moments, quatre contextes, quatre villes. Il s'agit de quelques exemples caractéristiques des dynamiques à l'œuvre dans les villes européennes. Ils illustrent à la fois la concentration des enjeux contemporains dans les villes, l'émergence et la structuration de dynamiques territoriales à l'échelle des régions urbaines, et le développement de nouvelles formes d'interactions entre acteurs urbains.

II. Les villes sous tensions : défis et enjeux contemporains dans les régions urbaines

Les principaux défis contemporains des villes européennes sont identifiés par les acteurs territoriaux, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux, régionaux ou locaux, des entreprises, des entrepreneurs urbains, des centres de recherche, des organisations non gouvernementales ou des citoyens eux-mêmes. Tous agissent sur la ville, la coproduisent et en perçoivent différemment les enjeux. Toutefois, ils convergent globalement pour identifier trois macro-enjeux urbains : la ville inclusive, la ville productive et la ville durable.

La ville inclusive est relative à la qualité de vie en ville et interroge les processus d'exclusion sociale, économique et spatiale qui affectent les populations urbaines. Cet enjeu se fonde sur le constat d'une répartition inéquitable des avantages de l'urbanisation et promeut un principe d'équité entre les citoyens dans l'accès aux ressources territoriales et aux services fondamentaux. Les formes d'exclusion étant dynamiques et interconnectées, elles nécessitent une approche multidimensionnelle (World Bank, 2015) : dans sa dimension spatiale, la ville inclusive intègre les questions relatives à l'accès à des logements décents, à des services de base de qualité, à l'espace public et aux infrastructures ; sa dimension sociale inclut l'insertion effective des populations dans les processus de gouvernance, la participation active dans la vie de la communauté et la reconnaissance de l'importance de la sécurité, de la dignité et de l'accès au droit ; sa dimension économique soutient en particulier l'accès à des opportunités économiques pour chaque individu. Les réponses à ces différents défis passent par l'identification et l'anticipation des dynamiques d'exclusion, en particulier auprès des populations les plus marginalisées et les plus éloignées des processus décisionnels.

La ville productive est relative à la création d'emplois, au développement économique et aux infrastructures. À l'échelle globale, elle s'inscrit dans les enjeux sous-tendus par la mondialisation des échanges et la mobilité des capitaux : compétition interurbaine pour capter les investissements nationaux ou étrangers, dépendances économiques et diminution de la résilience, délocalisation des activités économiques vers des pays à moindres coûts sociaux et environnementaux... Pour les acteurs urbains, et en particulier les autorités publiques, les défis sont de générer de nouveaux emplois pour les différents niveaux de qualification, de favoriser l'ancrage territorial des entreprises pour en limiter la mobilité, de renforcer le tissu entrepreneurial dans une logique de spécialisation

intelligente, voire de développer de nouveaux modèles économiques telle que l'économie circulaire. Les stratégies urbaines mises en œuvre par les autorités dans le domaine économique sont nombreuses et peuvent se décliner tant en termes de soutiens sectoriels directs et indirects aux entreprises, qu'en termes de développement d'infrastructures.

Outre ces aspects sociaux et économiques, la question environnementale a davantage été intégrée dans l'approche de la ville durable qui s'intéresse plus particulièrement à la dialectique entre l'urbanisation et l'environnement. La Charte d'Aalborg des villes pour la durabilité (Conférence européenne sur les villes durables, 1994) et, plus récemment, la littérature scientifique sur les relations entre les villes et les changements climatiques globaux (Grimm et al., 2008) mettent en évidence la prise en considération croissante de l'impact de l'urbanisation et d'une exploitation excessive des ressources naturelles sur l'environnement. Dans le même temps, les effets délétères d'un environnement dégradé sur les populations urbaines en termes sociaux et sanitaires ont été bien identifiés, telles les conséquences de la pollution atmosphérique sur la prévalence de certaines maladies respiratoires, ou celles du bruit sur les maladies cardio-vasculaires. Cette relation complexe entre environnement et urbanisation s'effectue à de nombreuses échelles, depuis la dégradation locale des réseaux écologiques par la périurbanisation, jusqu'à la mise en péril des zones urbaines côtières par les fluctuations du niveau marin, elles-mêmes engendrées par les variations climatiques. L'enjeu de la durabilité urbaine se traduit généralement par la volonté de réduire l'empreinte écologique des villes en adoptant de nouvelles formes d'urbanisation, tout en veillant à la qualité de l'environnement urbain pour les populations.

Ces macro-enjeux sont non exclusifs, leurs interactions sont complexes et invitent à développer une approche systémique. Ils sont également intrinsèquement spatialisés et multiscalaires : les villes sont constituées de systèmes intra-urbains, forment des systèmes urbains et s'inscrivent dans des systèmes urbains régionaux, nationaux et internationaux. Les défis urbains se déploient par conséquent à ces différentes échelles.

III. De l'analyse des métropoles à celles des régions urbaines intermédiaires européennes

Parmi les échelles auxquelles se posent ces enjeux, les régions urbaines ont gagné en importance au cours des trois dernières décennies. Les régions urbaines incluent l'agglomération morphologique et leur aire urbaine fonctionnelle, autrement dit l'espace bâti en continu et les territoires périurbains et ruraux qu'il polarise. Il s'agit de la « ville du quotidien » qui s'affranchit des limites administratives et dans laquelle, en majorité, ses habitants logent, travaillent, consomment et accèdent aux services tels que les hôpitaux, les établissements scolaires, les centres commerciaux, culturels et sportifs... Ces régions urbaines se sont particulièrement étendues depuis le milieu du 20^e siècle par la convergence des effets de la croissance démographique, des transformations économiques et du relâchement des contraintes de mobilité : l'automobile a permis aux citoyens de s'installer loin des centres-villes et de faire exploser les frontières urbaines traditionnelles. Dès lors,

un grand nombre de défis urbains se posent à cette nouvelle échelle : la congestion automobile des villes ne peut être résolue sans réflexion sur les mouvements quotidiens entre le domicile et le lieu de travail ; l'exurbanisation des entreprises impacte tant le fonctionnement économique des centres urbains, que la nature des activités qui prennent place dans les espaces périurbains ; les migrations intra-urbaines ont des conséquences sur la fiscalité des communes en déplaçant les revenus imposables ; la régulation de la concurrence entre les polarités commerciales nécessite la prise en considération de l'espace fonctionnel des villes ; l'installation de grandes infrastructures culturelles ou hospitalières se conçoit au bénéfice des habitants de l'ensemble de la région urbaine ; les stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine doivent intégrer les processus de paupérisation des centres-villes et d'exclusion en périphérie de populations précarisées.

L'intérêt porté par les chercheurs et les acteurs du développement territorial au développement des villes est renforcé par leur poids relatif dans les économies nationales et régionales, ainsi que par leur rôle de cohésion et d'innovation s'inscrivant dans un projet politique relativement consensuel vers un développement polycentrique, durable et inclusif du territoire européen (Commission européenne, 2009). L'importance de ce projet se comprend à la lumière des 68 % d'Européens qui, selon la typologie urbain / rural d'Eurostat, vivent dans une zone urbaine (Eurostat, 2011).

Toutefois, toutes les villes n'ont pas fait l'objet du même intérêt. Initialement, ce sont les mégapoles et les métropoles européennes qui ont été identifiées comme pertinentes au sein de la nouvelle donne mondiale : connectées à un réseau international, concentrant l'innovation et les fonctions de commandement, structurant de vastes régions, surclassant économiquement les autres agglomérations, leur pouvoir d'attraction a focalisé les premières recherches sur ces villes qui forment un « archipel mégapolitain mondial » (Dollfus, 2007; Sassen, 1991). Elles ont été les sujets de nombreux ouvrages et d'analyses vantant leur compétitivité, leur résilience, leur flexibilité, leur capacité d'interconnexion et d'innovation dans un contexte complexe et incertain (Vermeulen, 2014). Elles ont été érigées en modèles à portée normative : de très nombreuses villes, même éloignées du fonctionnement métropolitain, ont vu leurs acteurs se doter de stratégies afin d'intégrer le club des métropoles européennes. Cette stratégie du mimétisme se fonde en partie sur l'illusion d'une transposabilité parfaite des facteurs de réussite des territoires, en omettant souvent les grandes disparités qui existent entre les métropoles et les régions urbaines de moindre importance.

Pourtant, une part significative de la population urbaine européenne se trouve dans un réseau urbain polycentrique relativement dense formé par ces régions urbaines que nous qualifions d'intermédiaires. Celles-ci occupent une position singulière dans le réseau des cités européennes : elles ne sont ni des capitales ou des métropoles fortement interconnectées dans des flux interurbains à l'échelle continentale ou mondiale, ni des villes à rayonnement local ou régional. Elles occupent une position incertaine entre le local et le global, connaissent parfois des processus de restructuration violents liés à une plus grande fragilité de leur économie et bénéficient peu des phénomènes de métropolisation qui les déposèdent parfois d'activités stratégiques et d'infrastructures au profit de régions urbaines proches davantage peuplées. Dans cette thèse, nous postulons par conséquent qu'elles connaissent des dynamiques urbaines différentes, d'une part, des métropoles plus importantes et, d'autre part, des petites agglomérations qui devraient également constituer une

catégorie d'analyse pertinente pour la compréhension des processus urbains (Demazière, 2017). Ces régions urbaines forment dès lors une catégorie d'analyse distincte et elles nécessitent une attention spécifique.

Les régions urbaines intermédiaires peuvent être définies en première approximation sur la base de leur population, comprise entre 250 000 et 1 000 000 habitants. Cette catégorie concerne au moins 225 régions urbaines européennes qui totalisent au minimum 100 millions d'habitants (Tableau 1). Ce chiffre est à mettre en rapport avec les 60 régions urbaines de plus d'un million d'habitants qui ont focalisé l'essentiel de l'attention des décideurs et des chercheurs durant les dernières décennies.

| | Nombre | Population totale | Population moyenne | Exemples |
|-------------------------------|--------|-------------------|--------------------|-----------------------------|
| plus de 5 000 000 hab. | 5 | 40 878 187 | 8 175 637 | Londres, Paris, Berlin |
| de 2 500 001 à 5 000 000 hab. | 18 | 56 901 401 | 3 161 169 | Barcelone, Rome, Bruxelles |
| de 1 000 001 à 2 500 000 hab. | 37 | 55 372 887 | 1 496 565 | Vienne, Marseille, Toulouse |
| de 500 001 à 1 000 000 hab. | 64 | 45 635 718 | 713 058 | Poznan, Sheffield, Liège |
| de 250 001 à 500 000 hab. | 161 | 57 814 012 | 359 093 | Charleroi, Metz, Reading |
| de 100 000 à 250 000 hab. | 259 | 44 879 456 | 173 280 | Huelva, Bruges, Mons |

Tableau 1. Répartition des villes européennes sur la base de la population totale de leur région urbaine en 2016 dans les 27 pays de l'Union européenne (Eurostat, 2016)

Bien que le devenir de ces régions urbaines concerne approximativement un cinquième de la population du continent, les analyses les concernant sont moins nombreuses et se révèlent moins systématiques que celles des métropoles. Ce constat résulte partiellement de la difficulté d'identifier la place et le rôle de ces régions urbaines dans les systèmes urbains, mais aussi de la difficulté d'obtenir des données pour celles-ci et de dépasser les analyses monographiques ou sectorielles sur des espaces moins porteurs à l'échelle européenne. Par conséquent, ces villes secondaires ont fait l'objet d'un intérêt plus tardif tant dans la littérature scientifique que dans les discours politiques.

Or, ces villes sont de première importance pour le développement et le bien-être des populations de nombreuses régions, dont la Wallonie. Par conséquent, nous avons focalisé notre recherche en prenant pour objet d'étude les régions urbaines intermédiaires et pour espace d'analyse le continent européen dont les villes partagent une histoire urbaine longue et une intégration politique croissante.

Au-delà de ces dynamiques urbaines, les villes européennes intermédiaires partagent également un processus de reconfiguration de leurs acteurs. La compréhension de ces transformations au sein des régions urbaines est capitale car la réponse aux enjeux identifiés précédemment passe nécessaire par l'action individuelle ou collective, spontanée ou coordonnée, de ces acteurs de la gouvernance urbaine.

IV. La transformation des acteurs urbains : gouvernance urbaine et recompositions territoriales

Concomitamment à l'émergence de ces nouveaux enjeux, l'attention des chercheurs et des acteurs territoriaux a été retenue par la profonde transformation des systèmes de gouvernance qui se produit à l'échelle des régions urbaines. En première approche, la gouvernance urbaine est relative aux processus de coordination des acteurs urbains dans leur production collective de la ville : la notion de processus insiste sur le caractère intrinsèquement dynamique de la configuration des acteurs, de la nature et du nombre de leurs interactions ; la notion de coordination souligne qu'elle peut s'effectuer par la hiérarchie, par la coopération ou par le marché ; la notion d'acteurs urbains est inclusive, multiscalair et révèle leur diversité ; la notion de production collective se veut non normative. L'analyse de la gouvernance se fonde dès lors sur trois axes : les caractéristiques des acteurs urbains, les mécanismes de coordination qui s'établissent entre eux, les effets territoriaux de leurs actions.

Ce regain d'intérêt pour la gouvernance s'explique par l'importance des institutions locales et des systèmes d'acteurs urbains dans le développement des régions urbaines (Storper, 2010), en particulier dans le contexte d'une tendance structurelle à la différenciation des systèmes de gouvernance des villes (Pinson & Reigner, 2012). L'émergence des régions urbaines comme nouvel espace de structuration des relations entre acteurs (Le Galès, 2011) s'explique différemment selon les auteurs, certains y voyant une « remise à l'échelle » des dynamiques territoriales, d'autres l'attribuant à l'émergence de nouveaux enjeux à l'échelle des régions urbaines (Healey, 2006). Quelle que soit la raison de cette nouvelle donne territoriale, les exemples de Sheffield, Saint-Étienne, Metz et Liège – et de l'immense majorité des villes européennes – soulignent la volonté des acteurs urbains d'adopter une position active pour infléchir la trajectoire de leurs villes.

L'enjeu est dès lors de mettre en œuvre des stratégies collectives pour répondre à l'ampleur des nouveaux défis urbains, alors que la configuration des acteurs au sein des régions urbaines a été fortement modifiée au cours des dernières décennies : d'une part, l'accroissement démographique, l'extension spatiale des régions urbaines et la fragmentation des institutions ont entraîné une augmentation du nombre d'acteurs concernés par les enjeux urbains et, d'autre part, le rôle et la capacité des acteurs territoriaux ont été affectés par les réformes des pouvoirs publics, par les évolutions sociales et économiques.

En termes quantitatifs, le nombre d'acteurs impliqués est en croissance. Au-delà des nombreuses collectivités locales et administrations publiques progressivement intégrées par l'extension des régions urbaines, de nouveaux acteurs ont émergé : des entreprises privées opérant des services d'intérêt public, des institutions parapubliques à capital public ou mixte, des autorités régionales ou sous-régionales profitant des processus de décentralisation et de déconcentration de l'État, des collectifs de citoyens et des organisations non gouvernementales, d'influents entrepreneurs urbains dont les promoteurs immobiliers, les agences de gestion des infrastructures de transport... Ils s'intègrent dans un réseau complexe et multiscalair déjà composé d'autorités nationales et

régionales et de gouvernements urbains disposant chacun de ressources territoriales, exclusives ou partagées, spécifiques ou génériques.

En termes qualitatifs, l'érosion du modèle de l'État providence au profit de politiques néolibérales, le desserrement de la contrainte exercée par les États sur les territoires infranationaux, l'épuisement du modèle de développement fordiste, les crises économiques et les règles d'équilibre budgétaire ont progressivement transformé les modes d'action des autorités publiques, ouverts de nouvelles opportunités pour des opérateurs privés d'intervenir dans la gestion des affaires urbaines et de compenser l'impécuniosité des gouvernements. Parallèlement, la société s'est transformée avec une plus grande liberté et une plus forte mobilité des individus, une complexification des processus décisionnels et l'émergence de nouvelles attentes qui ont des implications directes et indirectes dans la gestion des territoires urbains. Des acteurs internationaux, telles que la Commission européenne, l'Organisation des Nations Unies ou la Banque Mondiale, se sont également emparés avec force et moyens de la question urbaine avec la conviction que les villes sont des leviers indispensables à la concrétisation d'objectifs continentaux ou mondiaux.

Globalement, le système de gestion hiérarchique des territoires qui prévalait depuis la consolidation des États-nations s'est détendu sous l'effet de ces dynamiques au profit d'une gestion territoriale davantage transversale et multiscalaire, où les ressources territoriales sont encore plus fragmentées entre des acteurs urbains aux caractéristiques et aux modes d'action hétérogènes. Il en résulte que les dynamiques de production de la ville ont fortement évolué, avec un déplacement du centre de gravité depuis les gouvernements nationaux vers, d'une part, des autorités locales ou internationales et, d'autre part, des acteurs parapublics ou privés.

Du point de vue des autorités publiques, ces évolutions rendent nécessaire la mobilisation des ressources territoriales fragmentées et leur alignement sur des projets d'intérêt collectif. Pour se faire, les autorités ont réinventé leurs outils pour favoriser la coordination des acteurs, d'une part par l'élaboration de projets et, d'autre part, par des restructurations institutionnelles. En ce qui concerne les premiers, il peut s'agir de projets d'urbanisme circonscrits ou de stratégies d'attractivité, de compétitivité, de résilience, de durabilité ou d'intelligence urbaine, dont l'objectif est d'abord de mettre en mouvement des acteurs aux intérêts parfois communs, mais le plus souvent divergents. En ce qui concerne les seconds, il s'agit de modifier les institutions locales pour les adapter à la nouvelle dimension et aux nouvelles dynamiques des espaces urbains.

En effet, l'une des tensions majeures que connaissent les autorités publiques est liée à l'inadéquation des structures de gouvernement héritées de l'histoire avec la nouvelle spatialité des villes, les nouveaux enjeux urbains et les nouveaux modes de gouvernance. Dans la plupart des pays européens, les régions urbaines sont en effet fragmentées en de nombreux gouvernements locaux ou entités politico-administratives locales. Cette situation de fragmentation complexifie la coordination des acteurs pour mettre en œuvre des dynamiques collectives afin de répondre aux préoccupations intra-urbaines et de se positionner à l'échelle interurbaine. Ce constat a encouragé les autorités publiques à mener des réformes territoriales visant progressivement à permettre une meilleure adéquation entre l'échelle des enjeux urbains et celle des institutions locales : fusion des entités

politico-administratives locales, associations sectorielles de communes, création de nouvelles institutions à l'échelle des agglomérations morphologiques ou des régions urbaines, développement d'outils de coopération... En Europe, ces dynamiques ont donné lieu des situations locales de « bricolage institutionnel » où s'articulent de manière incrémentale structures héritées et nouvelles structures. Ces évolutions sont intrinsèquement spatiales puisqu'elles interrogent à la fois les frontières des autorités, le processus d'appropriation des territoires, les caractéristiques institutionnelles de la gouvernance urbaine, les outils et la capacité d'action sur les espaces urbains. Ce processus continu de transformation est qualifié de recomposition territoriale : il alimente de manière récurrente le débat public et se situe au centre du questionnement des acteurs urbains et des chercheurs en développement territorial.

Notre thèse a été développée autour de ces concepts de gouvernance urbaine et de recomposition territoriale en postulant, d'une part, que la gouvernance urbaine était intrinsèquement spatiale et, d'autre part, que la recomposition des territoires était un aspect important des processus de régulation des territoires. L'une et l'autre sont des cadres analytiques puissants permettant d'interroger les dynamiques à l'œuvre dans les régions urbaines.

V. Questionner les relations entre les territoires urbains et la spatialité de la gouvernance

La spatialité de la gouvernance des régions urbaines et ses dynamiques sont des préoccupations constantes pour les acteurs territoriaux et un champ de recherche majeur pour les chercheurs en développement territorial.

Pour les acteurs territoriaux – et en particulier les autorités publiques –, il s'agit d'un questionnement opérationnel sur l'efficacité de leur action individuelle et collective, qui passe par la question de l'échelle pertinente : quels acteurs doivent être coordonnés pour répondre aux enjeux urbains ? dans quelle configuration sera-t-il possible d'agir sur le territoire de la manière la plus efficace ? quels sont les facteurs à prendre en considération pour adapter les institutions ? comment coordonner les acteurs urbains pour soutenir un projet collectif à l'échelle de la ville fonctionnelle ? existe-t-il des structures de gouvernance plus efficaces qui puissent être transposées localement ? Dans des villes interconnectées et en compétition, il s'agit d'adapter les structures de gouvernance au nouveau contexte urbain pour mettre en œuvre une action collective et produire des effets souhaités sur le territoire.

Pour les chercheurs, il s'agit de comprendre les dynamiques spatiales à l'œuvre dans les régions urbaines : quelles sont les dimensions spatiales de la recomposition des territoires et du bricolage institutionnel qui structurent les villes ? les spécificités territoriales des régions urbaines ont-elles des conséquences sur ces dynamiques ? la spatialité de la gouvernance a-t-elle des conséquences sur les territoires urbains ? quels sont les facteurs de différenciation des structures de gouvernance urbaine entre les villes, alors que dans un même temps elles sont soumises à des dynamiques

communes et partagent leurs expériences ? quels sont les liens dynamiques entre les différentes échelles de la gouvernance des régions urbaines ? La spatialité est alors entendue non pas seulement comme la seule dimension spatiale d'un phénomène (Brunet, Ferras, & Théry, 2009), mais comme la « *dimension spatiale de l'(inter)action des opérateurs d'une société [...] lorsqu'ils agissent, mobilisent, pour poursuivre leurs actes, des ressources spatiales variées (idéelles et matérielles). [...] l'espace n'est pas pensé comme un contenant neutre de fonctions, ni comme un bien marchand, ni comme une surface de projection des rapports sociaux, ni comme un simple attribut du politique. Il s'agit d'une réalité construite dans l'action spatiale et qui signifie quelque chose pour quelqu'un, pour un acteur* » (Lévy & Lussault, 2003, p. 866-868).

La question de la spatialité peut notamment être approchée par l'analyse de la configuration et de l'évolution des limites et des frontières de la gouvernance, dès lors qu'elles marquent les interactions entre les acteurs urbains, sont à la fois produits, objets et adjuvants des confrontations entre acteurs, de leurs valeurs, de leurs dynamiques et de leur capacité à agir sur le territoire.

Sur ces questions, nous verrons que la recherche a essentiellement permis de développer deux approches : d'une part, une approche empirique et comparative généralement réservée aux dynamiques de gouvernance des plus grandes métropoles et, d'autre part, des approches théoriques de la gouvernance, de la recomposition territoriale et du changement d'échelle urbaine. *A contrario*, les analyses empiriques systématiques de la spatialité de la gouvernance urbaine ont rarement été menées, *a fortiori* pour les régions urbaines intermédiaires.

Cette recherche a donc pour motivation la compréhension des dynamiques spatiales de recomposition territoriale dans les villes, comme objet de recherche les régions urbaines intermédiaires européennes et comme cadre d'analyse la gouvernance urbaine. Notre thèse est que la gouvernance urbaine a intrinsèquement une dimension spatiale, que cette dimension est constitutive de la recomposition des territoires, qu'elle varie dans le temps et dans l'espace et contribue à comprendre les spécificités des modes de coordination des acteurs à l'échelle des régions urbaines européennes. Nous postulons que les frontières de gouvernance reflètent au moins partiellement la complexité des interactions de gouvernance.

Synthétiquement, cette thèse est articulée autour de l'existence de liens entre trois composantes essentielles de la recomposition territoriale : la gouvernance à l'échelle des régions urbaines, la fragmentation politico administrative locale et les caractéristiques des territoires urbains.

Nos hypothèses ont donc pour ambition de caractériser les liens entre ces trois éléments (Figure 1) avec pour point focal le rôle de la spatialité, en postulant qu'il existe une variation spatiale des caractéristiques de la gouvernance locale des régions urbaines :

- Notre première hypothèse est qu'il existe un lien entre la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines intermédiaires et leurs caractéristiques territoriales.

- Notre seconde hypothèse est qu'il existe un lien entre la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines intermédiaires et les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines.
- Notre troisième hypothèse est qu'il existe un lien entre les caractéristiques territoriales des régions urbaines et les structures de gouvernance à l'échelle de celles-ci.

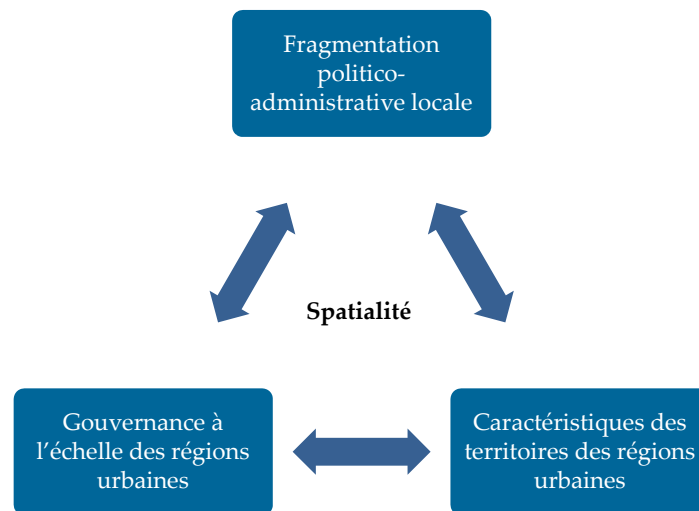


Figure 1. Relation entre fragmentation, gouvernance, territoires et spatialité

Afin de tester ces différentes hypothèses, nous avons développé une recherche en trois parties : une réflexion théorique sur la base d'une revue de la littérature, une analyse quantitative et une analyse qualitative.

La première partie de notre recherche est consacrée à l'analyse de la littérature scientifique relative à la gouvernance urbaine et à la recomposition des territoires. Elle a pour objectif d'alimenter notre réflexion théorique sur les relations entre les territoires urbains, la gouvernance urbaine et leur spatialité, notamment en mobilisant des concepts et des cadres analytiques. Cette réflexion théorique est présentée en quatre temps. Premièrement, la gouvernance étant un concept à la fois analytique et normatif, nous retraçons son évolution depuis son émergence dans le contexte économique, jusqu'à son acceptation contemporaine dans différents champs de la société où elle peut être instrumentalisée. Deuxièmement, nous développons la gouvernance dans ses acceptations territoriales et urbaines pour en détailler les enjeux, les théories et les modèles analytiques. Plusieurs concepts théoriques et modèles analytiques de la gouvernance urbaine seront mobilisés pour identifier les interactions entre les acteurs et leurs stratégies dans l'espace urbain. Troisièmement, nous approfondissons la question de la spatialité de la gouvernance en traitant à la fois la question des limites, des modèles de gouvernance urbaine et de la recomposition des territoires. Enfin, la quatrième partie sera consacrée aux défis urbains et aux enjeux de gouvernance qui peuvent en résulter pour les villes européennes.

La deuxième partie de notre recherche a été quantitative et statistique. Sur la base de l'analyse du maillage local des entités politico-administratives locales (communes, districts...) en Europe, nous mettons en évidence la forte hétérogénéité de la spatialité des gouvernements urbains à l'échelle du continent et leurs liens avec les caractéristiques des territoires urbains. D'une part, nous nous sommes interrogés sur l'impact des caractéristiques territoriales sur le découpage spatial des entités politico-administratives locales et, d'autre part, nous avons testé l'existence de liens entre les caractéristiques de ces entités et des caractéristiques territoriales. Pour ce faire, nous avons inventorié et testé les bases de données statistiques et spatiales utiles pour mener une analyse de la fragmentation institutionnelle des régions urbaines européennes. Sur la base de plusieurs indicateurs originaux relatifs à la fragmentation institutionnelle des régions urbaines et de la distribution intra-urbaine de la population, nous avons défini la première typologie européenne de fragmentation locale des régions urbaines intermédiaires en Europe. À l'aide de traitements statistiques, nous avons évalué l'existence de lien entre fragmentation politico-administrative des régions urbaines et les caractéristiques territoriales pour valider ou invalider nos hypothèses relatives aux interactions entre fragmentation, territoire et gouvernance à l'échelle des régions urbaines.

La troisième partie de notre recherche est empirique, qualitative et évolutive. Sur la base de séjours de recherche, nous avons analysé les dynamiques de la gouvernance des régions urbaines de Metz et Saint-Étienne (France), Sheffield (Royaume-Uni) et Liège (Belgique). Cette analyse qualitative a permis de saisir en détail les processus de recomposition territoriale et de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. À partir d'un modèle du changement institutionnel, nous avons identifié les caractéristiques des acteurs et du territoire qui concourent à la mise en œuvre de structures de gouvernance spécifiques et à la recomposition de leurs limites.

Première partie : gouvernance urbaine, recompositions territoriales et spatialité

La première partie de notre recherche est consacrée à l'analyse de la littérature scientifique relative à la gouvernance urbaine, à la recomposition des territoires urbains et à leur spatialité. Elle a une double ambition : d'une part, de définir le cadre théorique de nos recherches quantitatives et qualitatives sur la spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires européennes et, d'autre part, d'identifier les cadres analytiques spécifiques à notre question de recherche. Ce faisant, la revue de la littérature permet également d'explorer les relations entre la fragmentation politico-administrative locale, la gouvernance à l'échelle des régions urbaines et les caractéristiques territoriales des régions urbaines.

Le premier chapitre est consacré aux fondements théoriques de la gouvernance. Il identifie les ambiguïtés de ce concept à partir de l'abondante littérature qui marque l'appropriation successive de ce cadre théorique et analytique par les sciences économiques, la sociologie, les sciences administratives et les sciences territoriales. Son acceptation normative développée à l'initiative des organismes internationaux sous le terme de « bonne gouvernance » est également traitée car elle s'est progressivement imposée dans toutes les sphères institutionnelles, auprès des décideurs et de la population. Ce chapitre a dès lors vocation à définir les principes généraux de la gouvernance et les développements théoriques qui leur sont proches pour contribuer à notre compréhension de ces dynamiques. Subséquemment, il a également pour objectif d'identifier des grilles de lecture des interactions de gouvernance.

Le deuxième chapitre prolonge l'analyse de la gouvernance par ses acceptations territoriales et urbaines. Nous développons le double mouvement d'appropriation de la gouvernance par les sciences urbaines : d'une part, l'émergence des régions urbaines comme territoire pertinent d'analyse des interactions entre acteurs et, d'autre part, la transformation des gouvernements locaux et urbains au cours des dernières décennies. Nous chercherons en particulier à identifier les modèles de gouvernance urbaine qui ont été développés afin de comprendre les processus à l'œuvre dans les villes européennes et, se faisant, leur transposabilité à la présente recherche.

Le troisième chapitre interroge plus particulièrement les aspects spatiaux de la gouvernance urbaine. En nous fondant sur les définitions classiques des territoires et de la spatialité, nous chercherons à identifier les principales caractéristiques spatiales de la gouvernance urbaine et les processus de transformation qu'elles connaissent. Ces recompositions territoriales sont plus particulièrement abordées sous l'angle de la modification des limites politico-administratives locales et des études relatives à l'efficacité des administrations locales. Ce chapitre a dès lors le triple objectif de circonscrire les facteurs de transformation de la spatialité de la gouvernance locale, d'identifier les

processus de transformation et de faire le bilan des études empiriques menées sur l'efficacité des autorités locales, non pas pour les reproduire, mais pour déterminer une méthodologie d'analyse utile à notre objet de recherche.

Dans le quatrième chapitre, nous nous interrogeons sur la robustesse de notre cadre spatial d'étude en analysant les principales dynamiques dans les régions urbaines intermédiaires européennes. En nous intéressant successivement à l'état des villes européennes, à leurs enjeux et à leurs politiques, nous nous interrogeons sur la consistance d'une analyse qui prendrait pour cadre spatial le continent. En identifiant les évolutions territoriales et les problématiques de gouvernance qui y sont liées, nous tenterons d'avoir une lecture critique d'une approche à cette échelle.

Nous concluons cette analyse de la littérature par la mise en évidence des interactions entre les caractéristiques des territoires urbains et les dynamiques spatiales de la gouvernance urbaine. L'identification de ces interactions nous permettra de développer un cadre analytique pour l'étude des villes européennes.

I. Cadrage théorique de la gouvernance

Dans son emploi, la gouvernance renvoie indistinctement à des processus, des configurations, des normes ou des stratégies d'acteurs. Plusieurs auteurs ont mis en évidence cette ambiguïté : Joumard parle « *d'utilisation peu claire* » du terme (Joumard, 2009, p. 7), Destatte d'une « *gouvernance incomprise* » (Destatte, 2009) et Gaudin de « *mot-valise employé dans le monde entier [...] dont chacun s'empare, parfois pour en préciser le sens, mais le plus souvent pour jouer de ses ambiguïtés évidentes* » (Gaudin, 2002a, p. 9). C'est dans le but de lever cette ambiguïté qu'Hufty affirme que « *tout ouvrage sur la gouvernance débute par une tentative de définition* » (Hufty, 2007, p. 7). Cette clarification est d'autant plus nécessaire que la gouvernance connaît depuis trente ans une utilisation croissante, certains auteurs n'hésitant pas à conclure à un terme « *omniprésent* » (Bevir, 2013; Meuleman, 2008), largement décliné dans tous les domaines de la société, depuis la gouvernance d'entreprise à la gouvernance mondiale, en passant par la gouvernance écologique, locale, territoriale et urbaine.

Dans l'entreprise, la gouvernance définira l'organisation interne et les relations externes qu'entretient une firme. En sciences politiques, la gouvernance pourra désigner les structures, mais aussi les moyens de gouverner. Dans la presse quotidienne, la gouvernance désignera l'art de gouverner, voire l'art de *bien* gouverner. En géographie, elle désignera plus généralement les éléments d'appropriation du territoire et de mobilisation des ressources territoriales. Plus fondamentalement, le développement territorial s'appuie sur l'idée d'une « *mise en mouvement* » par la gouvernance, où les questions de territoire et de régulation sont centrales. Le Galès souligne néanmoins que différentes disciplines peuvent avoir des compréhensions différentes de ces deux termes, en prenant en exemple les sociologues, les politistes, les économistes ou les géographes (Le Galès, 1998). Citoyens, praticiens et chercheurs sont quotidiennement confrontés à cette ambiguïté.

Nous observerons que l'acceptation de la notion de gouvernance varie en fonction du temps, mais aussi de l'espace, des acteurs en présence et de leurs objectifs.

L'origine de la polysémie de la « gouvernance » est sans nul doute à chercher dans l'évolution de son acceptation depuis l'Antiquité, mais aussi dans son appropriation successive par différents champs de la société. Des appropriations tantôt « involontaires », tantôt promues et instrumentalisées, laissent à leur suite des définitions spécifiques qui jalonnent l'évolution du concept et l'inscrivent dans des contextes singuliers.

Le contexte dans lequel la notion de gouvernance est employée est donc déterminant puisqu'il fait varier jusqu'à l'objet même qui est décrit ou utilisé. Paradoxalement, cette ambiguïté n'est pas limitée à un public peu averti, mais a largement envahi, parfois stratégiquement, les espaces de la politique et de la recherche. Au sein même d'un même champ de recherche, plusieurs écoles peuvent coexister en développant des définitions significativement différentes de la gouvernance.

Hufty (2007, p. 14) résume justement cette problématique en pointant le problème essentiel du terme gouvernance ; celui de la cohérence. En premier lieu, il identifie un problème de cohérence externe découlant de sa différenciation imparfaite de termes proches (gouverner, gouvernement, etc.). Deuxièmement, il met en exergue un problème de cohérence interne, qu'il qualifie également de consistance, résultant de la multitude de sens que peut prendre le terme en fonction du contexte dans lequel il est employé, notamment pour un même auteur. Enfin, dans une publication plus récente, Hufty ajoute un troisième problème : celui de cohérence sociale qui résulte d'une « *confusion entre observation du changement et volonté de changement* » (Hufty, 2009, p. 3).

Ce manque de cohérence est un défi pour la recherche sur la gouvernance en général et la gouvernance territoriale en particulier. Nous pouvons synthétiquement évoquer plusieurs écueils qui imposent une réflexion approfondie sur la problématique de la définition de la gouvernance. Premièrement, la multiplicité des définitions n'est pas neutre : chacune d'entre elles emporte des notions spécifiques, voire un positionnement de recherche singulier sur la coordination des acteurs au sein des sociétés. Deuxièmement, l'ambiguïté est telle que les acteurs (territoriaux) emploient classiquement plusieurs définitions dans un même mouvement (descriptives, analytiques ou prescriptives), ce qui contraint l'observateur à les identifier pour comprendre le sens et la portée des mots et des stratégies utilisées. Troisièmement, il est utile d'observer que les différentes acceptations ne sont pas parfaitement étanches et qu'elles peuvent générer, en certains cas, des recouvrements utiles à l'analyse. Enfin, nous verrons qu'il est indispensable de positionner sa propre approche dans un champ de recherche relativement vaste qui concerne de nombreuses disciplines.

Cette section a donc pour triple objectif de clarifier le concept de gouvernance, de positionner notre recherche dans un champ d'analyse particulièrement étendu et de le rendre opératoire pour l'analyse des interactions au sein des villes.

Afin d'atteindre le premier objectif, il nous semble opportun de retracer succinctement l'évolution de la notion de gouvernance et de traiter plus avant la question de son appropriation par la question

urbaine. Notre souhait n'est pas de se substituer à l'abondante littérature sur la gouvernance, mais d'identifier les embranchements conceptuels et les inflexions idéologiques qui singularisent les différentes acceptations de la notion de gouvernance jusqu'à celle de gouvernance urbaine. De la sorte, il nous sera possible de développer notre approche de la gouvernance et de la gouvernance urbaine d'une part et, d'autre part, de la positionner par rapport aux autres acceptations.

La notion de gouvernance, « confisquée à l'analyse » selon les termes de Gaudin (2002a), doit retrouver sa place dans l'analyse des enjeux et dynamiques urbains. Notre second objectif vise donc à opérationnaliser la notion de gouvernance dans le cadre de cette recherche, en puisant dans ses différents cadres théoriques. Nous verrons que plusieurs acceptations de la gouvernance – notamment les approches normatives – offrent des outils d'analyse opérationnels.

Ce faisant, nous pourrions circonscrire l'objet de notre recherche en mettant en évidence les liens qui existent entre les évolutions successives de l'acceptation de la notion de gouvernance et les changements des contextes social, économique et environnemental. Nous pouvons d'ores et déjà affirmer que dans ce contexte, l'émergence puis le renforcement de la gouvernance urbaine répondent aux modifications sociétales structurelles et conjoncturelles contemporaines.

I.1 Aux origines de la polysémie du concept de gouvernance

I.1.1 Une métaphore antique pour gouverner les Hommes

Bien que l'usage de la notion de gouvernance se soit plus particulièrement diffusé durant la seconde moitié du 20^e siècle, le terme est très ancien. Plusieurs auteurs ont établi l'étymologie de la gouvernance et identifient ainsi l'origine de celle-ci durant l'Antiquité. Le terme grec *kubernân* est à l'origine du verbe *gouverner* qui sera lui-même dérivé en *gouvernance* (Robert, Rey, & Rey-Debove, 1993)).

Kubernân (κυβερνάω) signifie littéralement « *gouverner, conduire, diriger un vaisseau ; des chars* » (Bailly & Egger, 1895). À l'origine, le terme ne réfère qu'à la conduite d'objets en mouvement. Son utilisation métaphorique est plus récente, et plusieurs auteurs prêtent à Platon son utilisation dans la situation de gouverner les Hommes (Brouillette, 2009; Gaudin, 2002a; Huyng-Quan-Su, s. d.; Rdas Mbombo Mwendela Bupela Bwa Nzambi, 2006).

Le contexte dans lequel Platon fera dériver le terme vers son acceptation large ne manque pas d'intérêt car il fait écho à la complexité de la gestion des affaires de la Cité, entendue comme l'association de citoyens libres dans une cité-État. Ce contexte est résumé par Brouillette (2009, p. 5) :

« En 387 avant J.C., Platon fonde l'Académie. Épuisé de la démesure démocratique, de son manque de direction et de l'anarchie qui y règne, il se lance dans la longue rédaction de sa solution aux maux qui affligeaient, selon lui, Athènes. Le projet de la République pose les bases d'une organisation juste de la société. »

Dans ce texte, il compare la démocratie à un navire où tous les matelots sont obsédés par le contrôle du navire, négligeant le fait tout simple qu'une seule personne puisse véritablement s'en occuper : le pilote (La République, VI, 488a-e) »

Le texte antique (Platon, 5^e siècle A.C.N.) ne manque pas de questionner la politique et la gestion publique par-delà les siècles. Rappelons néanmoins que ce passage concerne avant tout l'utilisation métaphorique du verbe *gouverner*, et non celui de *gouvernance*. Le texte fait ainsi explicitement référence à la capacité d'un homme expérimenté et éduqué aux affaires de la Cité de mener celle-ci. *A contrario*, sa métaphore met en cause la capacité de matelots inexpérimentés de mener à bien le navire. *Kubernân* est donc assez éloigné de l'acceptation contemporaine de la gouvernance mais fait sens, notamment parce qu'il évoque le choix d'un cap et les ajustements successifs dans la conduite d'une communauté (Gaudin, 2002a).

Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que cette approche tant philosophique que métaphorique a ouvert la voie vers un nouveau champ lexical aujourd'hui largement approprié. Le terme a en effet été dérivé et intégré dans le langage contemporain. Huynh-Quan-Suu dans un document inédit à l'attention du service de traduction de la Commission européenne précise que ce terme grec a été approprié par le latin sous la forme *gubernare* et ses dérivés dont *gubernantia*. Cet auteur relève les différentes formes héritées dans les principales langues actuelles, pour lesquelles le sens de « gouvernance » peut légèrement varier comme nous le verrons :

- « - français : *gouverner, gouvernement, gouvernance, etc.* ;
- anglais : *govern, government, governance, etc.* ;
- espagnol : *gobernar, gobierno, gobernanza, etc.* ;
- portugais : *governar, governo, governanção, governança, etc.* ;
- italien : *governare, governo, governmento, etc.* » (Huyng-Quan-Su, s. d., p. 2)

Il est à noter que pour d'autres langues dont l'allemand et le danois, il n'y a aucune équivalence directe du terme *gouvernance*, ce qui a conduit à l'adoption plus tardive de traductions ayant pour racine *kubernân* ou s'appropriant le terme anglais *governance*, lui-même plus récent (Huyng-Quan-Su, s. d.).

1.1.2 Séparation progressive des termes de gouvernance et de gouvernement

L'appropriation du terme de gouvernance ne s'est cependant pas faite linéairement. Ndiaye nous apprend qu'il apparaît en France au 12^e siècle pour désigner la direction d'un baillage (Ndiaye, 2008), avant d'être accepté plus largement dans le sens de gouverner et de gouvernement au 13^e siècle. Cette acceptation ancienne semble avoir perduré dans certaines régions du monde, dont le Sénégal où la gouvernance désigne encore l'ensemble des services administratifs d'une région ainsi que les bâtiments les accueillant (Gaudin, 2002a).

En français, la gouvernance va successivement désigner certains territoires de l'Artois et de Flandre (1478) au statut particulier (Robert et al., 1993), le gouvernement (dans la manière de gérer, de gouverner), et finalement la charge des gouvernantes en 1679 dans un contexte purement

domestique : la gestion de la demeure (Joumard, 2009). Différents auteurs soulignent que le mot tombe ensuite en désuétude, notamment dans le cadre de l'émergence de l'État moderne. Ndiaye affirme que dans le cadre des réflexions conceptuelles sur l'État au 16^e siècle, le terme de gouvernance va progressivement se distinguer de la notion de gouvernement. Il va par ailleurs être relégué au second plan, dans un contexte où l'État monopolise le pouvoir au profit du seul gouvernement qui exerce son autorité sur un territoire (Ndiaye 2008).

« Progressivement, la notion de gouvernement décrit ce pouvoir statot-national et hiérarchisé, cet État qui se pense et se veut comme une totalité. La gouvernance est marginalisée, et le terme n'est plus guère employé que pour décrire la science du gouvernement – c'est-à-dire la façon de prendre en charge adéquatement la chose publique, "indépendamment" de la question du pouvoir » (Ndiaye, 2008, sp.).

Alors que gouverner, gouvernement et gouvernance avaient des significations proches jusqu'à la fin du Moyen-Âge, leurs trajectoires vont donc se dissocier. D'un côté, la notion de gouvernement va largement prédominer dans son acceptation de pouvoir hiérarchiquement organisé. De l'autre, la perspective de la science du gouvernement s'attachera à des approches essentiellement pragmatiques de la politique, qui ne trouveront pas d'écho à ce moment-là dans les cénacles universitaires en Europe (Gaudin, 2002a, p. 28).

Si le terme reste longtemps inusité en français, il subsistera dans d'autres langues et plus particulièrement dans le monde anglo-saxon. En effet, il se diffusera au 14^e siècle du français vers l'anglais où il prendra la forme *governance* et conservera son acceptation initiale. Hufty affirme que la *governance* trouvera en Angleterre un terrain plus propice à son développement et fera l'objet de plusieurs ouvrages, dont *The Governance of England – The difference between an Absolute and a Limited Monarchy* (Fortescue & Plummer, 1885) qui traite des monarchies absolutistes et limitées.

Les périodes antique, moyenâgeuse et moderne constituent la « première vie » de la gouvernance, telle qu'évoquée par Gaudin (2002a). L'évolution concomitante de plusieurs acceptations de la gouvernance trouve son origine durant cette période qui a été marquée par la distanciation des termes de gouvernement et de gouvernance. Nous observons néanmoins que ces acceptations anciennes, si elles offrent un regard pertinent sur les pratiques de pouvoir, sont encore éloignées des définitions contemporaines de la gouvernance, davantage focalisées sur l'idée de réseau, de fragmentation du pouvoir et de complexité. Si cette première période de la gouvernance nous semble éloignée, c'est parce que les acceptations contemporaines résultent pour l'essentiel des développements théoriques, pragmatiques et stratégiques élaborés autour de la gouvernance durant le 20^e siècle, à la suite d'un renouveau du terme dans un contexte de transformation des grandes entreprises, de multiplication et d'interdépendance des acteurs, de libéralisation des échanges internationaux, de multipolarisation mondiale, de reconfiguration du pouvoir local et de transformation des relations de pouvoir dans la société.

I.2 La firme comme objet des premières théorisations de la gouvernance

Les auteurs traitant de la gouvernance situent majoritairement la seconde émergence du terme « gouvernance » durant la première moitié du 20^e siècle (Bevir, 2013; Gaudin, 2002a; Le Galès, 2011; Ndiaye, 2008) à partir des réflexions sur le fonctionnement des entreprises.

C'est en particulier aux travaux de Berle et Means qu'est attribuée la réémergence de la gouvernance. Leur livre séminal intitulé *The Modern Corporation and Private Property* (Berle & Means, 1932) s'appuie sur les transformations contemporaines du fonctionnement des grandes entreprises aux États-Unis, et en particulier la distinction croissante entre le patrimoine ou la propriété d'une part, et la gestion ou le contrôle de la même entreprise d'autre part. Partant des conflits d'intérêts pouvant mener à une opposition entre le groupe qui contrôle l'entreprise et celui qui la détient, les auteurs envisagent l'entreprise comme une forme d'organisation sociale dans laquelle une nouvelle articulation des intérêts doit permettre de répondre aux défis engendrés par la mutation des entreprises. Ils projettent leur réflexion au-delà du cadre strict de l'entreprise en affirmant que « *dans une perspective plus large, l'entreprise moderne peut non seulement être considérée comme une forme d'organisation sociale, mais potentiellement (si pas déjà) comme l'institution dominante du monde moderne* » (Berle et al., 1932, p. 313, traduction personnelle).

Il s'agit d'un travail fondateur pour le développement de la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*), qui met en exergue l'évolution du nombre et de la qualité de parties prenantes dans l'entreprise, l'évolution du système de régulation des échanges entre les parties, le regroupement de la puissance économique, mais aussi – et surtout – la complexification des interactions entre ces différents éléments. Le livre se veut également prescripteur, et la gouvernance – non nommée – y est abordée comme un moyen de mener la conduite de l'entreprise de manière efficiente, notamment au travers de principes de responsabilisation (*accountability*) et de respect de règlements. Gaudin (2002a) voit dans ce retour américain de la gouvernance la preuve du pragmatisme à l'œuvre dans cette partie du monde, à la recherche de nouvelles manières de diriger des entreprises dont les fondements même évoluent très rapidement.

Sur la même thématique du fonctionnement des firmes, le Britannique R.H. Coase publie en 1937 l'article *The Nature of the Firm* (Coase, 1937) qui présente la firme comme une structure et non plus comme une « boîte noire », ce qui rompt alors avec la vision néo-classique des entreprises (Powell, 1990). Son questionnement initial porte sur l'existence d'entreprises, dont la structure est hiérarchique, dans le contexte général de la coordination des acteurs économiques par les mécanismes de marché. Il y apportera une réponse en théorisant l'idée que les échanges entre les firmes par le marché induisent des coûts – ultérieurement qualifiés de coûts de transaction – résultant de la recherche de l'information, de la fixation des prix, de la mise en œuvre des contrats et de leur surveillance. Ces coûts entravent le fonctionnement optimal de la coordination par le marché et induisent des structures alternatives.

« *La raison principale pour laquelle il est profitable d'établir une firme est qu'il semble qu'il y ait un coût d'utilisation du mécanisme de prix. Le coût le plus évident d'organiser la production à*

travers le mécanisme de prix est de déterminer le prix pertinent. [...] Les coûts de négociations et de conclusion d'un contrat séparé pour chaque échange [...] »¹ (Coase, 1993, p. 390, traduction personnelle).

Cette approche met en cause les représentations antérieures des mécanismes de marché qui présupposent un fonctionnement autorégulé et optimal par la fixation des prix. Les coûts de transaction permettent notamment d'expliquer l'émergence des firmes au sein des processus de marché : au sein des firmes, les échanges complexes qui peuvent intervenir dans le marché sont supprimés et remplacés par une régulation hiérarchique interne (Coase, 1993, p. 388), qui limite les coûts et dans laquelle le processus de contractualisation des relations entre agents économiques est remplacé par un mécanisme de régulation vertical.

Dans les années 1970, Williamson s'appuiera sur l'intuition de Coase pour théoriser les coûts de transaction et prolonger la recherche sur la gouvernance d'entreprise. Il reprend ces concepts pour développer une nouvelle économie institutionnelle des entreprises, préciser les conditions dans lesquelles l'organisation hiérarchique supplante l'organisation par le marché et insister sur le rôle déterminant de l'efficacité des échanges entre les agents économiques.

« L'approche des organisations économiques par les défaillances organisationnelles met en évidence que ce sont davantage les transactions que la technologie qui déterminent principalement l'efficacité des échanges d'un mode d'organisation comparé avec un autre. »² (Williamson, 1976, p. 248, traduction personnelle)

Pour développer ses recherches sur les frontières entre la firme – planifiée et organisée – et le marché – spontané et autorégulé –, Williamson exploite le concept de rationalité limitée théorisé par Simon. Celui-ci postule que les acteurs économiques disposent d'une information imparfaite, sont limités dans leurs capacités cognitives et sont motivés, non pas par l'optimisation du système, mais par un objectif de satisfaction des attentes (Simon, 1955). Il en résulte que les individus au cœur des processus décisionnels appréhendent difficilement le caractère complexe ou systémique d'une situation, sont sensibles à l'incertitude et sont par conséquent incapables de produire des contrats anticipant les différentes possibilités. La rationalité limitée induit par conséquent un accroissement des coûts de transaction postérieurs à l'établissement des contrats, puisque leur imperfection engendre des renégociations et des ajustements. En outre, les coûts de transaction sont modifiés par l'attitude des agents, qui peuvent faire preuve à la fois d'opportunisme dans leurs échanges avec les autres agents économiques, et d'anticipation de situations potentiellement problématiques.

¹ « *The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism. The most obvious cost of "organising" production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are. [...] The costs of negotiating and concluding a separate contract for each exchange [...]* » (Coase, 1993, p. 390).

² « *The organizational failures approach to economic organization emphasizes that it is transactions rather than technology that mainly determine the efficacy of exchange by one mode of organization as compared with another* » (Williamson, 1976, p. 248).

À la même époque, Richardson (1972) postule que l'analyse de la coordination entre agents économiques ne peut se résumer à la firme et au marché. Il observe notamment que des entreprises peuvent entretenir entre elles des relations stables dans le temps, qui ne peuvent strictement relever, ni de relations contractuelles, ni de relations hiérarchiques. Il s'agit d'entreprises qui tirent un bénéfice direct ou indirect à maintenir une coopération de relatif long terme entre elles. Ces relations se caractérisent « *par le fait que les parties prenantes acceptent un certain degré d'engagement – et par conséquent, de garantie – en ce qui concerne leur conduite future*³ » (Richardson, 1972, p. 886, traduction personnelle). La stabilité des relations entre les agents économiques et leur engagement mutuel leur permet de limiter le risque lié à un changement brutal de partenaire – en particulier dans des domaines de forte spécialisation –, de planifier plus aisément la production, de développer conjointement de nouveaux produits ou de procéder à des transferts technologiques. Par conséquent, les situations de coopération se rencontrent essentiellement lorsque les agents économiques développent des activités complémentaires et que chacun souhaite se concentrer autour de ses activités principales plutôt que d'intégrer de nouvelles activités. La compétition entre les agents n'est toutefois pas supprimée, chacun pouvant mettre fin à la coopération si ses intérêts ne sont plus rencontrés ou si la collaboration lui est défavorable. Dans son article séminal consacré à l'organisation de l'industrie, Richardson estime que la coopération n'est pas une forme distincte de coordination, mais une forme « *de continuum passant des transactions, comme celles organisées sur le marché des matières premières, où l'élément de coopération est minimal, par des zones intermédiaires dans lesquelles il y a des liens entre connexions traditionnelles et bonne volonté, et finalement à ces grappes complexes et imbriquées, aux groupes et aux alliances qui représentent la coopération totalement et formellement développée*⁴ » (Richardson, 1972, p. 887, traduction personnelle). La coopération sera ultérieurement qualifiée de coordination par les réseaux, et sera fortement développée dans les années 1980 et 1990.

Si les travaux pionniers de Berle, Means et Coase sont considérés comme fondateurs des théories de la gouvernance, il faudra donc attendre les années 70 et 80 pour consolider ce nouveau champ théorique. Cette thématique fera l'objet d'autres recherches dans les années 1990 et Hufty (2009) y décèle la volonté de développer des mécanismes de coordination efficace entre les unités de la firme, autrement dit des mécanismes d'arbitrage qui sont de nature à réduire les coûts de transaction. Les acteurs de la gouvernance d'entreprise sont à la fois internes et externes à la firme, puisqu'il s'agit également d'intégrer dans celles-ci les sous-traitants, experts, clients et fournisseurs (Le Galès, 2011). Cette approche de la gouvernance d'entreprise est également devenue prescriptive dans les

³ *“The essence of co-operative arrangements such as those we have reviewed would seem to be the fact that the parties to them accept some degree of obligation – and therefore give some degree of assurance – with respect to their future conduct.”* (Richardson, 1972, p. 886)

⁴ *“[...] we must not imagine that reality exhibits a sharp line of distinction; what confronts us is a continuum passing from transactions, such as those on organized commodity markets, where the co-operative element is minimal, through intermediate areas in which there are linkages of traditional connection and goodwill, and finally to those complex and inter-locking clusters, groups and alliance which represent co-operation fully and formally developed”* (Richardson, 1972, p. 887)

institutions publiques qu'elle a progressivement conquises au gré des privatisations et des réformes engagées sous le terme de « nouvelle gestion publique ».

Le concept s'étendra ensuite à d'autres domaines de la société. En effet, la question du pilotage pragmatique des organisations a progressivement dépassé le cadre strict des entreprises pour s'intéresser à d'autres types de structures ou d'institutions.

C'est ainsi que parallèlement à ces travaux consacrés aux entreprises, plusieurs auteurs (p. ex. Gaudin, 2002) soulignent l'importance de l'ouvrage de March et Olsen intitulé *Ambiguity and Choice in Organizations* qui s'attache à comprendre la manière « dont les institutions font face à l'ambiguïté lorsque les objectifs ne sont pas clairs, les technologies partiellement comprises, les histoires difficilement interprétables et les participants qui vont et viennent » (March & Olsen, 1976, p. 8, traduction personnelle). Il contient notamment un chapitre consacré à la gouvernance des universités (*University Governance*), l'une des premières références explicites à ce terme qui était jusque-là confidentiel et tombé en désuétude. Les auteurs y explorent les processus de participation dans les organisations universitaires et les conditions dans lesquelles les acteurs prennent ou ne prennent pas part aux décisions, notamment eu égard aux théories du choix rationnel et au rapport entre coût et investissement d'une part, et gains escomptés d'autre part. Olsen conclut en mettant en évidence l'incapacité des seuls modèles hiérarchiques et de lutte pour le pouvoir d'expliquer la gouvernance des universités (March & Olsen, 1976, p. 311).

L'abondance des jalons théoriques relatifs à la gouvernance durant les années 1970 n'est pas étrangère au contexte sociétal en profonde mutation.

I.3 La gouvernance pour interpréter une société en profonde mutation

Nous venons de voir que la réémergence s'inscrit dans le contexte particulier de la transformation des entreprises et des modes de production. La remise en question de la capacité des structures hiérarchiques à piloter les organisations n'est cependant pas spécifique aux entreprises ou aux universités. Les transformations sociétales majeures qui se sont déroulées durant la seconde moitié du 20^e siècle ont donné un nouvel intérêt à la gouvernance, comprise comme la coordination de nombreux acteurs dans des systèmes complexes et dont l'organisation n'est pas strictement hiérarchique. Ce constat est le fondement de la plupart des approches de la gouvernance qui se sont consolidées à partir des années 1970 et qui ont permis de développer un champ de recherche à la fois intégrateur, étendu et polymorphe.

I.3.1 Diversité des définitions contemporaines de la gouvernance

Les auteurs diffèrent sensiblement quant à l'évolution du concept de gouvernance depuis les années 1970 en fonction de leur approche disciplinaire et des embranchements conceptuels qu'ils retiennent et définissent. Gaudin (Gaudin, 2002a) propose de retracer son évolution autour des trois concepts de gouvernance moderne (*modern governance*), de gouvernance multiniveaux (*multilevel governance*) et de gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) ; Hufty autour des acceptations de la bonne

gouvernance (*good governance*), de la gouvernance équivalente au gouvernement et de la gouvernance comme cadre analytique des systèmes de coordination non hiérarchiques ; Le Galès s'appuie quant à lui sur les différentes acceptations de la gouvernance dans les sciences sociales (Le Galès, 2011, p. 61) ; Rhodes (1996) de distinguer la gouvernance comme l'État minimal, la gouvernance d'entreprise, la nouvelle gestion publique, la bonne gouvernance ou un réseau auto-organisé ; et Ndiaye (2008) de proposer de s'appuyer sur la divergence entre gouvernance d'entreprise, théorie de la gouvernance et bonne gouvernance.

Dans le cadre de la présente recherche, la définition de la gouvernance équivalente à gouvernement ne peut être retenue. Cette définition est relevée par plusieurs auteurs (notamment par Hufty, Rhodes ou Le Galès) et courante dans une partie de la littérature anglo-saxonne, mais elle est rejetée par la plupart des auteurs francophones et européens. En effet, même si elle mobilise les concepts de *stewardship* (gestion pour le compte de) et de *leadership* (autonomie et innovation) (Le Galès, 2011), cette acceptation maintient une confusion avec le terme « gouvernement » et elle ne nous semble pas générer une plus-value significative pour l'analyse que nous souhaitons mener.

Devant la complexité – sinon l'impossibilité – de se montrer exhaustif, les auteurs anglo-saxons adoptent généralement quant à eux une posture antéchronologique en s'appuyant sur une définition contemporaine particulière de la gouvernance pour en rechercher l'historique et la filiation (voir par exemple Bevir, 2011).

La diversité des approches et la difficulté de l'exercice supportent la thèse selon laquelle la gouvernance est un construit commun (Létourneau, 2009) qui s'inscrit dans « *un air du temps* » (Gaudin, 2002a), en particulier dans les années 1970 et 1980, marquées par l'érosion des structures hiérarchiques de pouvoir, l'émergence de nouveaux acteurs et, dans une certaine mesure, la réécriture des paradigmes dans la société. Cette période constitue donc à la fois une charnière essentielle à la compréhension de la construction du concept dans ses différentes dimensions, mais aussi une période qui a vu émerger de manière imbriquée des développements théoriques divergents. Il en ressort une diversité de typologies qui reflète tant la richesse du champ de recherche que son manque de stabilisation.

En première approche, nous privilégions, adaptons et représentons la typologie de Ndiaye (2008) (Figure 2). Il suggère de comprendre la gouvernance contemporaine autour de trois axes : la gouvernance d'entreprise qui prolonge les travaux de Coase et que nous avons traitée préalablement pour illustrer la réémergence de la gouvernance par l'intermédiaire des firmes ; les théories de la gouvernance qui s'intéressent plus particulièrement au glissement des structures hiérarchiques vers des structures de régulation davantage horizontales ; la bonne gouvernance qui est une approche normative développée et soutenue par les bailleurs de fonds internationaux .

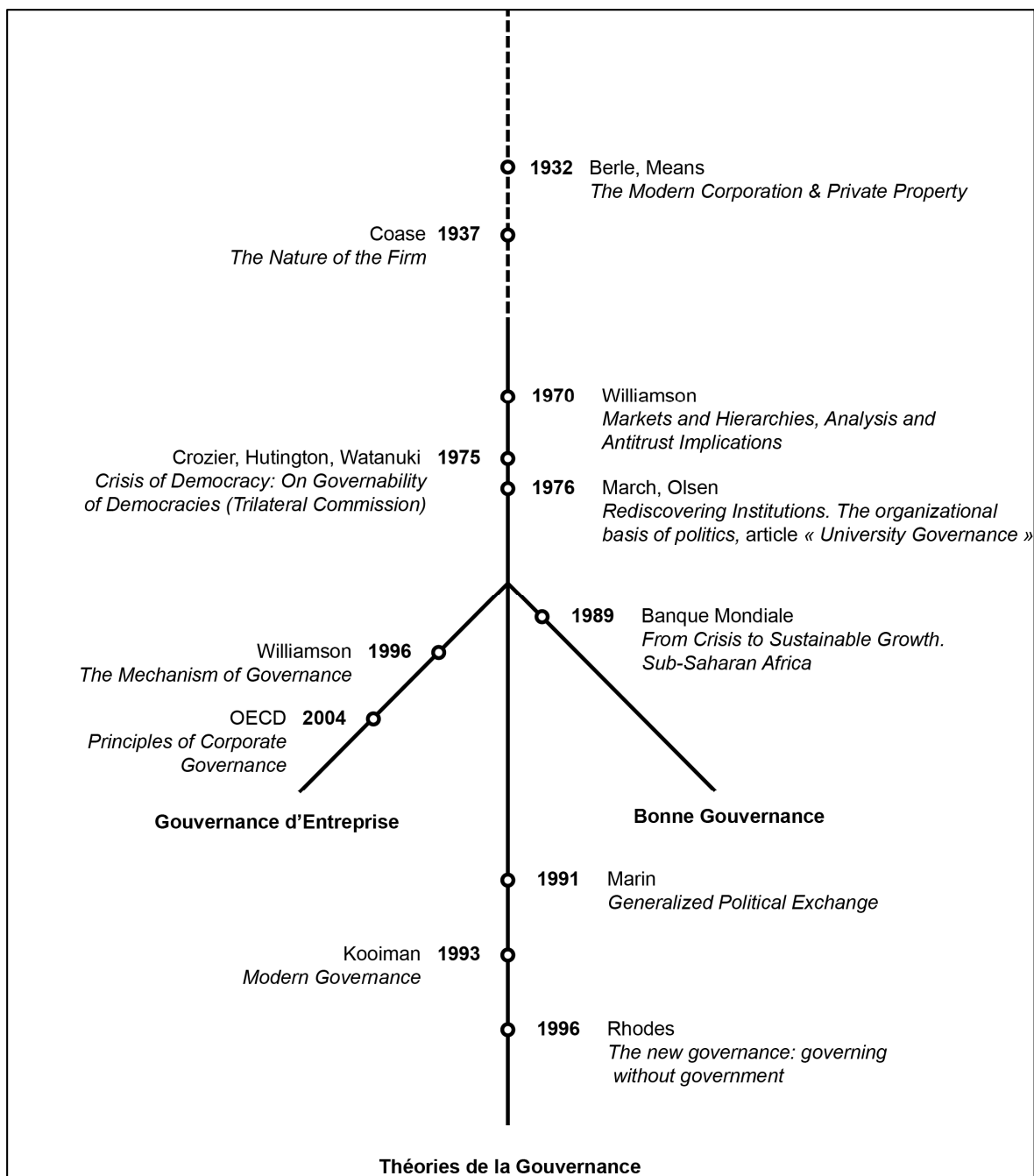


Figure 2. Embranchements conceptuels autour de la gouvernance selon Ndiaye (2008)

Les jalons majeurs de la recherche qui singularisent ces trois courants à partir des années 1970 et 1980 sont positionnés sur ce graphique. Cependant, les séparations entre ces sous-concepts ne sont pas étanches et les différentes définitions de la gouvernance s'influencent mutuellement ; leur individualisation s'opère essentiellement à des fins de recherche et de simplification.

En effet, pour chacune de ces définitions, la gouvernance peut être appréhendée à des degrés divers comme un cadre analytique des interactions entre acteurs, ou comme un cadre normatif contenant un ensemble de prescrits pour une gestion plus efficiente de ces interactions : la gouvernance d'entreprise est à la fois un idéal permettant de maximiser les bénéfices par une gestion efficiente de l'entreprise, et en même temps un canevas de lecture des relations entre les agents économiques ; la

gouvernance moderne aide à la compréhension des transformations de la société, mais elle est aussi instrumentalisée pour affaiblir l'organisation hiérarchique de l'État ; la bonne gouvernance est intrinsèquement normative, mais peut également contribuer à produire une grille de lecture de l'action collective. Cette distinction cardinale entre les approches analytiques et prescriptrices est faiblement perçue par les décideurs et par le grand public.

Partant du contexte d'émergence de la forme contemporaine de la gouvernance, nous nous focaliserons sur les développements théoriques de la gouvernance moderne et de son appropriation dans le cadre de la gouvernance mondiale et de la gouvernance multiniveau.

1.3.2 La crise de la gouvernabilité et les changements sociétaux des années 1970

Nous avons préalablement affirmé que la complexification des relations entre les acteurs et l'érosion du modèle hiérarchique au profit d'interactions horizontales ne sont pas exclusives au monde de l'entreprise.

Pinson (2007) nous rappelle que depuis les crises financières des années 1930 et jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, un consensus existait sur la nécessité d'une forme de régulation étatique. Celui-ci a permis le déploiement de l'État-providence et d'un keynésianisme spatial consacrant l'échelle nationale, dont le fonctionnement est en grande partie fondé sur l'accroissement de la productivité. À partir des années 1960 et 1970, les gains de productivité baissent, les marges bénéficiaires des entreprises diminuent. Cette nouvelle configuration économique met sous pression le régime d'accumulation et le compromis fordiste dominant l'organisation de la société (Vandermotten, Marissal, & Van Hamme, 2014a, 2014b). Parallèlement, l'appareil productif est profondément transformé et on assiste à une accélération de la mondialisation des échanges. La période postérieure à 1968 est également synonyme de renforcement des attentes des populations et d'une plus grande démocratisation de la société. Ces bouleversements affectant toutes les sphères de la société ont profondément modifié le rôle et la capacité des gouvernants à gouverner. Ce contexte a engendré une réflexion sur les principes de gouvernabilité et d'ingouvernabilité des sociétés.

L'un des premiers jalons de cette réflexion sur la gouvernabilité est illustrée par le rapport *Crisis of Democracy: On Governability of Democracies* rédigé par Crozier, Huntington et Watanuki à la demande de la Commission Trilatérale (1975), soit deux ans après la fondation de ce groupe privé qui associe alors des personnalités influentes d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon. Cette commission se distingue par la publication de rapports thématiques sur les grands enjeux mondiaux et leur diffusion dans les cénacles du pouvoir. Ces rapports ont des répercussions internationales significatives, tant dans les milieux privés que publics.

Le rapport explore les différentes facettes d'une « démocratie en crise », soumise à de profondes mutations dans les trois régions du monde analysées (États-Unis d'Amérique, Europe occidentale, Japon). Il met en exergue quatre problématiques majeures : premièrement, la délégitimation de l'autorité qui est interprétée comme le résultat de la poursuite de l'égalité démocratique et de l'individualisme ; en second lieu, l'expansion démocratique de la participation et de l'implication

qui aurait engendré une surcharge des gouvernements (l'engorgement des services de gouvernement, l'incapacité de pouvoir répondre à la demande), non contrebalancée par une adaptation juste des activités de ceux-ci ; troisièmement, une désagrégation des intérêts et la fragmentation des partis que les auteurs lient à l'accroissement de la compétition politique ; enfin, ils mettent en évidence le repli nationaliste dans les échanges internationaux sous la pression sociale et de l'électorat. Les auteurs estiment que ces quatre problématiques sont elles-mêmes engendrées par le succès du système démocratique postérieur à la Seconde Guerre mondiale. Ils soulignent également que « *dans cette situation, la machinerie de la démocratie continue à opérer, mais la capacité des individus à agir sur cette machinerie pour faire (appliquer) les décisions tend à se détériorer* » (Crozier et al., 1975, p. 160-161), tout en précisant que « *la cause du malaise actuel est le déclin dans les ressources matérielles et l'autorité politique disponibles pour les gouvernements afin de rencontrer ces demandes et ces besoins* » (Crozier et al., 1975, p. 169).

Dans ce rapport, la question de la gouvernabilité apparaît centrale. Cependant, ses causes ne semblent pas y être traitées de manière neutre. Des auteurs tels que Kooiman (2008) ont montré que l'argument principal de Crozier *et al.* repose sur le postulat que l'ingouvernabilité des sociétés résulte de l'asphyxie du secteur public par la multiplicité de ses tâches. Nous rejoignons Kooiman lorsqu'il estime dès lors que ce rapport relève davantage de l'argumentation politique à charge de l'État social (*welfare state*), que d'une analyse neutre des systèmes de gouvernement.

Kooiman nous apprend en outre que cette ambiguïté n'a pas permis à cette acceptation originelle de la gouvernabilité de s'inscrire durablement dans la recherche scientifique, mais qu'un second courant relatif à la gouvernabilité a émergé dans la littérature allemande où Luhmann et Mayntz attribuent respectivement le déficit de gouvernabilité au caractère autopoïèse de l'organisation des sociétés d'une part, et à la difficile appréhension des dynamiques complexes contemporaines d'autre part (Kooiman, 2008, p. 172). Mayntz soutient en particulier l'idée que les problèmes de gouvernabilité des sous-systèmes sociaux dépendent plus particulièrement de la dynamique spécifique des sociétés modernes complexes et, parallèlement, de la capacité des politiques fortement organisées (« *highly organized policy fields* ») à résister aux nouvelles orientations politiques et à faire preuve d'inertie face à ces changements (Mayntz, 1993). Ces dynamiques engendrent de nouvelles formes de contestation et de résistance aux actes de gouvernement.

« *La question de l'ingouvernabilité met en évidence les problèmes liés à l'acceptation du leadership politique, un manque de conformité (à l'échelle du groupe) et une baisse du niveau de conformité (au niveau de l'individu). L'ingouvernabilité devient manifeste dans le radicalisme politique, un tournant éloigné du système de parti, l'émergence de nouveaux mouvements sociaux et des formes non orthodoxes de protestation, un taux de criminalité croissant et un mouvement de reprivatisation des forces* »⁵ (Maintz, 1993, p. 9, traduction personnelle).

⁵ « *The issue of ungovernability stresses problems related to the acceptance of political leadership, a lack of conformity and a decreasing level of compliance. Ungovernability becomes manifest in political radicalism, a turn away from the party*

La problématique de la gouvernabilité semble dès lors avoir été associée aux échecs de gouvernement (*government failure*). Ceux-ci ont été théorisés à partir des années 1970 en référence, mais postérieurement, aux développements des théories sur les échecs du marché (*market failure*) qui soutiennent que la régulation par le marché peut mener à des situations sous-optimales nécessitant une intervention régulatrice de l'État. La réflexion sur les échecs de gouvernement a été initiée par Coase (Williams & Coase, 1964) sur la base du constat de l'incapacité des seules théories sur les échecs du marché à rendre compte les problèmes observés empiriquement. Il faudra toutefois attendre Wolf pour que le concept soit développé (1979). Il soutient que dans certains cas, l'intervention régulatrice de l'État peut mener à une situation de plus grande inefficacité. Bien que le rôle de Wolf n'ait pas été reconnu immédiatement (Le Grand, 1991), il a permis d'identifier plusieurs facteurs favorables à des échecs de gouvernement, tels que la disjonction entre coût et revenu liée aux ressources spécifiques des gouvernements *via* la taxation, la difficulté de développer des objectifs opérationnels propres aux organisations gouvernementales en l'absence de critère simple tel que le bénéfice, ou la création d'externalités négatives pour les agents sans que celles-ci n'aient été anticipées par le gouvernement. Les fondements théoriques de Wolf ont été largement développés, étendus hors de la sphère économique et rapprochés des théories du choix public (*public choice theory*) (Datta-Chaudhuri, 1990; Helm, 2010; Krueger, 1990; Le Grand, 1991; Wolf, 1986). Ces différents auteurs convergent pour soutenir la thèse selon laquelle l'intervention régulatrice du gouvernement peut dégrader une situation, même lorsque les mécanismes de marché ne permettraient pas d'obtenir une situation optimale. Au-delà de sa portée analytique, le concept et sa littérature scientifique ont également une composante normative forte. Certains groupes ont pu user du concept pour promouvoir un gouvernement minimal, comme en témoigne l'ouvrage *Government Failure: A Primer in Public Choice* (Tullock, Brady, & Seldon, 2002), édité par le CATO Institute, institut de recherche créé en 1977 pour « promouvoir une politique publique américaine basée sur la liberté individuelle, un gouvernement limité, le libre marché et des relations internationales pacifiques⁶ ».

Plus récemment, certains auteurs ont privilégié une approche analytique de la gouvernabilité. Fregosi a ainsi défini la gouvernabilité à la fois comme « la capacité quasi physique de gouverner, c'est-à-dire d'imposer des actions politiques » et « en miroir, la capacité d'un peuple à accepter d'être gouverné » (Fregosi, 2008, p. 203). Gaxie la définit comme « le degré auquel une unité politique est susceptible d'être gouvernée [...] c'est en particulier le degré auquel les autorités sont en mesure d'exercer un pouvoir de commandement sur les choses et sur les hommes, notamment le degré auquel elles obtiennent l'obéissance ou le consentement. » (Gaxie, 1996, p. 249). Définie de cette manière, on remarquera que la question de la gouvernabilité semble intrinsèque au fonctionnement des sociétés et qu'elle peut varier dans le temps et dans l'espace. Des facteurs internes ou externes au système étudié peuvent modifier

system, the emergence of new social movements and unorthodox forms of protest, increasing crime rates and a move to re-privatization of force. » (Maintz, 1993, p. 9)

⁶ « Promoting an American public policy based on individual liberty, limited government, free market and peaceful international relations. » (<https://www.cato.org/>, consulté le 8 février 2017).

sensiblement son degré de gouvernabilité, rendre l'action des gouvernants inopérante ou, au contraire, la renforcer.

La question de la gouvernabilité a rarement été mobilisée en tant que telle à l'échelle locale, pourtant il nous apparaît, d'une part, que les enjeux de gouvernabilité aux échelles nationales et internationales ont des conséquences spatiales sur les espaces locaux et, d'autre part, que ces derniers peuvent connaître des enjeux de gouvernabilité qui leur sont propres.

1.3.3 Théories de la gouvernance, la gouvernance moderne et la nouvelle gouvernance

Les théories de la gouvernance constituent un ensemble complexe de théories relatives à la coordination et au pilotage des organisations et de la société. Parmi celles-ci, l'ouvrage collectif *The SAGE Handbook of Governance* (Bevir, 2011b) recense notamment la théorie sur les réseaux politiques qui permet une interprétation des liens entre le gouvernement et les autres acteurs de la gouvernance (Enroth, 2011), la théorie du choix rationnel qui s'ancre dans les préférences des acteurs, la théorie des jeux⁷ pour questionner la construction des choix collectifs (Dowding, 2011), la théorie interprétative dont l'objet est la compréhension de l'intentionnalité de l'action, des pratiques et de l'organisation de la vie sociale (Bevir, 2011a), les théories sur les formes d'organisation (Christensen & Tschirhart, 2011), les théories institutionnelles qui développent la mobilisation des ressources pour transformer la société (Peters, 2011), la théorie des systèmes qui insiste sur l'interdépendance entre les éléments de gouvernance (Esmark, 2011) ou encore les théories sur les dynamiques relationnelles entre société et État (Sellers, 2011). Ces théories ont majoritairement été développées dans les champs des sciences politiques et des sciences sociales. Ensemble, elles permettent de décrire, d'interpréter voire d'anticiper les interactions entre les acteurs des systèmes politiques et sociaux dans des relations qui ne sont pas exclusivement définies par la hiérarchie.

Les théories de la gouvernance sont étroitement liées à trois courants : la gouvernance moderne, la nouvelle gouvernance et le cadre analytique de la gouvernance.

1.3.3.1 La gouvernance moderne enracinée dans la gouvernabilité

La gouvernance dite « moderne » s'appuie sur la crise de la gouvernabilité pour démontrer la mutation du rôle de l'État dans la société et interroger le glissement du gouvernement vers la gouvernance, à décrire et comprendre la diversité des interactions entre des acteurs étatiques et non-étatiques (Gaudin, 1998; Hufty, 2007; Kooiman, 1993b; Le Galès, 2011; Mayntz, 2003). L'ouvrage collectif *modern governance, New State-Society Interactions* (Kooiman, 1993b) pose les bases d'une réflexion sur une gouvernance socio-politique qui a pour ambition de comprendre la manière dont les problèmes socio-politiques sont résolus dans un contexte d'accroissement des dynamiques, de la

⁷ La théorie des jeux permet de comprendre les interactions entre plusieurs agents à partir de leur anticipation des stratégies des autres agents avec qui ils sont en relation. Les agents développent des relations stratégiques qui prévoient les réactions que chacun va avoir lors d'une prise de position / de décision. Ce caractère d'anticipation est largement étudié en sciences politiques et économiques, où la complexité des interactions, les équilibres (équilibre de Nash) et l'émergence de coopérations sont centrales (Wasmer, 2010).

diversité et de la complexité des sous-systèmes sociaux, technologiques et économiques. Les auteurs estiment que l'approche traditionnelle des sciences politiques est dépassée par ces transformations, dans une relative indifférence des acteurs politiques et du monde académique.

Sur la base d'observations empiriques, les auteurs remarquent que de nombreux domaines de la société ont vu émerger de nouvelles formes de coopérations générant des co-arrangements inédits entre des acteurs étatiques et non-étatiques. Ces nouveaux arrangements existent également en présence de structures plus traditionnelles. Cette nouvelle forme de gouvernance permet de modérer un intérêt commun entre les parties prenantes, qui est intrinsèque à la configuration des acteurs et à leurs dynamiques, en produisant un système de plus en plus stable sans qu'il n'ait la rigidité d'un arrangement néocorporatistes. Plus fondamentalement encore, les auteurs constatent une fragmentation accrue des ressources permettant de répondre aux défis identifiés collectivement, et une plus grande interdépendance fonctionnelle. Kooiman (1993b) met en exergue qu'il ne s'agit pas d'une interdépendance formelle, mais qu'elle est nécessaire pour l'accomplissement de tâches ou apporter des réponses à des opportunités.

Duclaud (1993) met en évidence que ces transformations ont davantage de probabilité de se dérouler lorsque les structures de gouvernement traditionnelles ont été érodées ou sont défailtantes, c'est-à-dire lorsqu'elles ne sont plus en capacité d'assumer avec efficacité leurs tâches et leur objet social ; lorsque ces structures émergentes peuvent s'approprier un nouveau domaine de la société qui n'a pas été préempté par une structure socio-politique traditionnelle ; lorsque les problématiques à résoudre concernent des acteurs publics et privés, autrement dit des acteurs dont la nature et le fonctionnement diffèrent sensiblement ; et lorsque la situation permet de développer une situation où toutes les parties sont bénéficiaires selon leur modèle propre, ce qui permet d'obtenir une convergence des intérêts entre les acteurs impliqués. Plusieurs facteurs culturels sont également favorables à de nouvelles formes de coordination, il s'agit notamment de la confiance et de la compréhension mutuelle entre les acteurs, de la capacité d'endosser des responsabilités communes et le degré élevé d'investissement politique des acteurs (Kooiman, 1993a). De la sorte, il s'agit de mettre en exergue l'importance du capital social et du capital culturel dans le développement de nouvelles formes de coordination.

Les fondateurs de la gouvernance moderne ont développé un modèle d'étroite interaction entre le gouvernement, la gouvernance et la gouvernabilité, faisant ainsi le lien entre les fonctions de gouvernement, les problématiques rencontrées et les structures qui émergent des interactions entre les acteurs. Le gouvernement y est décrit comme « *principalement un processus de coordination, d'orientation, d'influence et d'équilibrage des interactions*⁸ » (Kooiman, 1993a, p. 255, traduction personnelle) afin de créer un ensemble d'interactions plus ou moins prédictibles et stables qui permette de résoudre des problèmes socio-politiques. Bien que selon ces auteurs le gouvernement doit légitimer les acteurs et leur permettre de s'organiser eux-mêmes au sein de réseaux, la thèse

⁸ « *Governing in contemporary society is mainly a process of coordination, steering, influencing and balancing these interactions.* » (Kooiman, 1993a, p. 255)

n'est pas celle de sa disparition au profit de réseaux autorégulés. Dans cette configuration, la « *gouvernance peut être vue comme le motif ou la structure qui émerge dans un système socio-politique comme le résultat "commun" ou le résultat des interactions de tous les acteurs impliqués*⁹ » (ib., p. 258, traduction personnelle), qui est donc relatif aux règles du jeu dans lesquelles les acteurs interagissent. Nous avons vu par ailleurs que ces règles n'étaient pas nécessairement naturelles, mais peuvent faire l'objet de conflits et de dominations. Les auteurs de la gouvernance moderne assument à la fois la vocation analytique de la gouvernance, et son caractère normatif lorsqu'il est rapproché de la gouvernabilité entendue comme « *la qualité totale d'un système socio-politique de s'auto-gouverner dans le contexte d'un système plus large dont il est une partie*¹⁰ » (ib., p. 259, traduction personnelle).

Cette interaction a été plus récemment développée par Kooiman (Kooiman, 2008; Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon, & Pullin, 2008) pour proposer une grille de lecture des situations de gouvernance. En se fondant sur les recherches allemandes et ses recherches antérieures, il définit la gouvernabilité comme « *la capacité globale pour la gouvernance de toute entité sociétale ou tout système* »¹¹ (id., p. 173), qu'il décompose en trois ensembles de variables : le système-qui-est-gouverné (*system-to-be-govern*), le système de gouvernance (*governance system*) et les interrelations entre ces deux premiers ensembles (Figure 3).

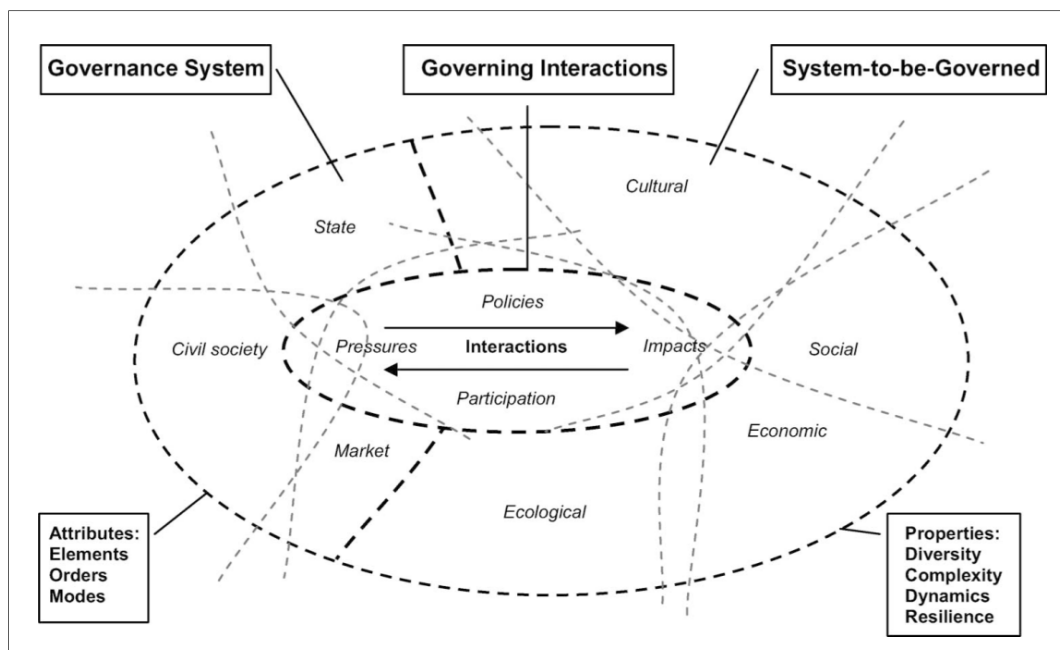


Figure 3. Cadre intégré pour la gouvernabilité (extrait de Kooiman, 2008, p. 174)

⁹ « *Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in a socio-political system as 'common' result or outcomes of interacting intervention efforts of all involved actors.* » (ib., p. 258)

¹⁰ « *By governability, we mean the total quality of a social-political system to govern itself within the context of broader systems of which it is part.* » (ib., p. 259)

¹¹ « *the overall capacity for governance of any societal entity or system* » (id., p. 173)

Dans son développement, Kooiman estime que des « actes de gouvernance » peuvent influencer la gouvernabilité dans son ensemble, ou ses composantes, mais que celle-ci peut également être affectée par des éléments qui ne relèvent pas du système de gouvernance proprement dit, mais qui accroissent l'incertitude sur son fonctionnement.

Le système-qui-est-gouverné peut adopter de nombreuses formes et son identification dépend de l'observateur qui en définira le périmètre en prenant en considération les aspects sociaux, économiques et écologiques qui le constituent. Kooiman propose une approche systémique, dont la complexité peut être réduite en utilisant des descripteurs tels que la diversité (différence de qualité des acteurs), la complexité (interdépendances au sein de la structure sociétale), de dynamique (régularités et irrégularités) et d'échelle. La question de l'échelle fait écho chez les géographes à l'évolution de la spatialité des territoires, aux liens qui unissent les éléments constitutifs des systèmes gouvernés et à l'emboîtement des systèmes dans un ensemble multiscalair.

Le système de gouvernance s'intéresse plus spécifiquement à la manière dont les interactions sont organisées et dont le système est gouverné. Les modes de régulation des interactions sont analysés à travers l'image (vision, connaissance, objectifs), les instruments (pour relier l'image et l'action) et les actions (tels que l'implémentation des décisions). Trois principaux modes de gouvernance sont identifiés sur la base des théories de la gouvernance interactive exploitées par l'auteur : la *self-governance*, la *co-governance* et la gouvernance hiérarchique.

L'analyse des interactions de gouvernement s'appuie sur les relations de pouvoir et sur les traditions culturelles socio-politiques (ib., p. 183). Gouvernés et gouvernants cherchent à s'influencer mutuellement par leur participation, leurs politiques ou leur gestion.

L'approche développée par Kooiman offre un cadre d'analyse pertinent de la gouvernabilité (Tableau 2), ici étroitement liée à la gouvernance. Si la gouvernabilité a été initialement développée en se fondant sur l'analyse de l'État-nation et de ses carences, il apparaît possible de transférer l'analyse à la gouvernance d'autres organisations ou entités territoriales.

À titre d'exemple, Felipe De Alba a démontré que la crise de gouvernabilité de la région métropolitaine de Mexico était notamment la conséquence de la métropolisation et des transformations des structures de gouvernement au Mexique. Elles ont largement affecté les conditions de gouvernabilité de la métropole, soit les conditions dans lesquelles les décisions sont prises et les actions mises en œuvres dans celle-ci (De Alba, 2004). De nombreux autres articles explorent la question de la gouvernabilité urbaine, souvent dans le contexte de la gouvernance interactive (voir par exemple Denters, Van Heffen, & De Jong, 1999; Saverini, 2013).

| | Propriété | Description |
|--|------------------------|--|
| Système à gouverner <i>system-to-be-governed</i> | Diversité | Variation et spécificité de la qualité des acteurs et autres entités. |
| | Complexité | Structures sociétales, interdépendances et interrelations. |
| | Dynamiques | Régularités et irrégularités avec lesquelles le système doit fonctionner. |
| | Échelles | Dimension dans l'espace et le temps pour une application analytique. |
| | Résilience | Capacité du SG à récupérer après une perturbation. |
| | Vulnérabilité | Mesure des faiblesses du système, risque de perte dans le système. |
| Système de gouvernance <i>governance system</i> | Images | Ensemble des idées, visions, connaissances, etc. qui influencent. |
| | Instruments | Manière de lier des images aux actions, de manière non neutre. |
| | Actions | Mise en œuvre des instruments, implémentation des politiques. |
| | Mode de gouvernance | Gouvernance hiérarchique, gouvernance conjointe, autogouvernance. |
| | Ordre de gouvernance | Premier (solutions quotidiennes), second (arrangements institutionnels), troisième (métagouvernance, normes du processus). |
| | Sous-système | État, marché, société civile. |
| Interaction de gouvernement <i>governing interaction</i> | Modalité d'interaction | Participative (manière dont les acteurs interagissent), collaborative (partenariats), managériale ou politique. |
| | Systèmes d'interaction | Diversité (valeurs, buts, intérêts), complexité (stratégies combinées, limites de la compréhension), dynamiques |

Tableau 2. Gouvernabilité et indicateurs (d'après Kooiman, 2008)

En étant fondée sur la question de la gouvernabilité, la gouvernance moderne insiste davantage sur la résolution de problèmes communs, sur le partage d'objectifs et de projets portés collectivement. Le recentrage sur ces enjeux a été largement partagé par plusieurs auteurs faisant référence dans le domaine de recherche de la gouvernance.

« [...] le champ général des études de la gouvernance est relatif à la résolution de problèmes (para-) politiques (dans le sens de problèmes d'objectifs collectifs ou de réalisation de buts communs) dans et à travers des configurations spécifiques d'institutions gouvernementales (hiérarchiques) et extra-

gouvernementales (non-hiérarchiques), organisations et pratiques¹² » (Jessop, 1995, traduction personnelle).

« [La gouvernance cybernétique est] l'ensemble des interactions mises en place pour résoudre des problèmes sociétaux ou pour créer des opportunités sociétales ; incluant la formulation et l'implication de principes guidant ces interactions et prenant en compte les institutions qui les permettent et les contrôlent¹³ » (Kooiman & Jentoft, 2009, p. 820, traduction personnelle).

« La gouvernance est une méthode / mécanisme pour faire face à un large spectre de problèmes / conflits dans laquelle les acteurs arrivent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes et liées entre elles par la négociation les uns avec les autres et par la coopération dans l'implémentation de ces décisions » (Schmitter, 2002, p. 2).

« La gouvernance est la totalité des interactions dans lesquelles le gouvernement, les autres organisations publiques, le secteur privé et la société civile participent avec pour objectif de solutionner les problèmes sociétaux ou de créer des opportunités sociétales » (Meuleman, 2008, p. 11, traduction personnelle).

Le lien opéré entre la gouvernance et la résolution de problèmes socio-politiques est intrinsèque à la gouvernance moderne. Un autre sous-concept de la gouvernance positionne également les objectifs de manière centrale, il s'agit de la nouvelle gouvernance.

1.3.3.2 La nouvelle gouvernance et l'évaporation de l'État

L'observation des processus de délégation, de déconcentration, de décentralisation et de privatisation a entraîné une vision plus radicale de la transformation de l'action publique. Cette réflexion prend place dans le contexte de la nouvelle gestion publique soutenue par les tenants du néolibéralisme, et d'une réduction de la capacité des États.

Dans le contexte du Royaume-Uni durant les années 1990, Rhodes postule que le gouvernement s'évapore ou s'évide (*hollowing out of the state*) au profit de réseaux d'acteurs auto-organisés, dont l'influence serait prépondérante dans l'organisation et le fonctionnement du système socio-politique. Dans son article séminal *The New Governance: Governing without Government*, Rhodes définit (1996, p.

¹² « [...] the general field of governance studies as concerned with the resolution of (para-)political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extra-governmental (non-hierarchical) institutions, organizations and practices. » (Jessop, 1995)

¹³ « We define 'interactive governance' as the 'whole of interactions instigated to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable or control them. » (Kooiman & Jentoft, 2009, p. 820), définition actualisée d'une publication antérieure « All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems or creating societal opportunities and attending to the institutions within which these governing activities take place. » (Kooiman, 1999, p. 68; Kooiman et al., 2008, p. 2)

660) la gouvernance comme « *des réseaux interorganisationnels et auto-organisés*¹⁴ » qui partagent certaines caractéristiques :

1. « *Une interdépendance entre des organisations. La gouvernance est plus large que le gouvernement et couvre des acteurs non-étatiques. Changer les frontières de l'État signifie que les frontières entre le public, le privé et le secteur du volontariat deviennent changeantes et difficiles à interpréter.*
2. *Des interactions continues entre les membres du réseau à cause de la nécessité d'échanger des ressources et de négocier des objectifs communs.*
3. *Des interactions relatives à la théorie des jeux, enracinées dans la confiance et régulées par des règles du jeu négociées et acceptées par les participants au réseau.*
4. *Un degré significatif d'autonomie par rapport à l'État. Les réseaux ne sont pas redevables devant l'État ; ils sont auto-organisés. En outre, l'État n'occupe pas une position privilégiée, souveraine ; il ne peut qu'imparfaitement et indirectement diriger les réseaux*¹⁵. » (ib., traduction personnelle)

Cette approche de la gouvernance – où le gouvernement apparaît davantage comme un acteur parmi d'autre – a été particulièrement influente (Painter, 2009; Stoker, 1998). Bien que largement répandue, cette approche de la nouvelle gouvernance où l'État est minimal a plusieurs détracteurs (Davies, 2002; Hufty, 2007; Le Galès, 2011) dont l'argumentaire peut être résumé comme suit :

- La théorie de la nouvelle gouvernance est enracinée dans le contexte de privatisation et de transformation de l'État au Royaume-Uni durant les décennies 1980 et 1990. Sa transposabilité à d'autres pays est sujette à caution car les processus de réduction de la capacité de l'autorité publique n'ont pas eu la même intensité et n'ont pas pris la même forme dans tous les pays.
- L'évidement de l'État ou sa disparition progressive reste à démontrer. Dans la plupart des pays en effet, l'action de l'État et les modalités de son intervention ont été modifiées, mais l'État n'a pas disparu. Les auteurs parlent davantage de recomposition que de disparition.
- Les processus de privatisation des services publics se sont déployés sur une période de temps relativement courte, peu représentative des cycles politiques.

¹⁴ « *So, governance refers to self-organizing, interorganizational networks.* » (Rhodes, 1996, p. 660)

¹⁵ « *I list below the shared characteristics of 'governance'. (1) Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque. (2) Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes. (3) Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants. (4) A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the state; they are self-organising. Although the state does not occupy a privileged, sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer networks.* » (Rhodes, 1996, p. 660)

- La nouvelle gouvernance en tant que théorie ne développe pas de méthodologie spécifique qui puisse contrebalancer le fait qu'elle se fonde sur une perception limitée des phénomènes dans le temps et dans l'espace.
- La nouvelle gouvernance a été développée au regard de l'évolution de l'État, et non de celui de la société en général, ce qui en limite la portée théorique.

Toutefois, la nouvelle gouvernance a pu s'imposer comme une norme ou un *leitmotiv* politique puissant prônant une diminution de l'emprise du secteur public au profit de contractants, sous-traitants, partenaires ou opérateurs privés reprenant une partie des fonctions historiquement assurées par l'État. Dans un fonctionnement de marché optimal, une telle multiplication des agents devrait mener à une optimisation du fonctionnement de l'action publique.

Une revue récente de la littérature sur les théories du choix rationnel (Dowding, 2011) démontre cependant que la multiplication des acteurs et des réseaux en l'absence de structure institutionnelle permettant une régulation peut mener à une forte instabilité et à des situations sous optimales. Dans certaines configurations, la coordination par le marché peut être efficace. Cependant, celle-ci peut également mener à l'accaparement du système de régulation des interactions par l'un des acteurs à son profit, à la manipulation des règles afin d'accroître les bénéfices pour un ou plusieurs acteurs, à la diminution de la lisibilité des acteurs intéressés et corolairement à une plus faible identification de la responsabilité individuelle (*accountability*). Ces arguments remettent fondamentalement en cause la thèse de la gouvernance sans gouvernement et, partant, la thèse de la nouvelle gouvernance.

C'est notamment en réponse à ces critiques que plusieurs auteurs ont développé une approche parallèle de la gouvernance dans laquelle l'objectif est davantage la compréhension des processus à l'œuvre que celle de la concrétisation d'objectifs.

1.3.4 La gouvernance comme cadre analytique des systèmes de non-hiérarchiques

Contrairement aux auteurs anglo-saxons davantage critiques du système politique, l'approche développée en Europe continentale est essentiellement orientée vers la sociologie et le fonctionnalisme où il s'agit de comprendre « *un processus complexe de prise de décision qui devance et dépasse le gouvernement, ayant pour aspects la légitimité de l'espace public en constitution, la répartition du pouvoir entre gouvernant et gouvernés et les processus de négociation* » (Gaudin, 2002b, p. 35), quelle que soit l'échelle considérée. Cette définition n'est pas éloignée de la gouvernance entendue à un niveau sociologique développée par Le Galès (2011) comme étant l'interaction sous ses différentes formes entre plusieurs acteurs dans un environnement fragmenté.

« *On voudrait sociologiser ce concept afin de définir la gouvernance, d'une part, en termes de capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement* » (Le Galès, 1995, p. 90).

Deux échelles de prédilection ont permis un développement théorique et la mise en évidence des processus à l'œuvre : d'une part, l'échelle mondiale où le concept de gouvernance va dépasser celui de réalisme international (Vandermotten & Vandeburie, 2011) et, d'autre part, l'échelle locale où la gestion urbaine a été la première concernée par des transformations liées au transfert des pratiques des entreprises (Gaudin, 2002). Le sous-concept de gouvernance multi-échelle s'est quant à lui affirmé entre le local et le global pour rendre compte des transformations et de la répartition de la capacité d'action collective.

Dans cette section, nous développerons les sous-concepts de gouvernance mondiale et de gouvernance multi-échelle, pour traiter ultérieurement la question de la gouvernance urbaine.

1.3.4.1 La gouvernance mondiale

La gouvernance mondiale se substitue à la théorie du réalisme international où les interactions s'effectuent essentiellement entre États, pour prendre en considération l'interdépendance croissante des territoires dans le processus de mondialisation et l'émergence d'institutions internationales ou transnationales telles l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique, des ONG ou l'Union européenne (Le Galès, 2011; Smouts, 1998). Le terme de « gouvernance mondiale » apparaît à la fin des années 1980 avec pour point de départ les travaux de Rosenau (Rosenau, 1987, 1995) qui définit la gouvernance mondiale comme « *les systèmes de règles à toutes les échelles de l'activité humaine [...] dans lequel la poursuite d'objectifs au travers de l'exercice de contrôle a des répercussions transnationales*¹⁶ » (Rosenau, 1995, p. 13, traduction personnelle). Cette définition inclusive sous-tend que la « *gouvernance globale est le gouvernement, sans autorité souveraine, des relations qui transcendent les frontières nationales. La gouvernance globale est faire à l'international ce que les gouvernements font à la maison*¹⁷. » (Finkelstein, 1995, p. 369, traduction personnelle). Ces définitions ont progressivement évolué pour intégrer l'évolution des développements théoriques connexes à la gouvernance, mais servent toujours trois objectifs (Bevir & Hall, 2011, p. 352) : l'élaboration d'un nouveau modèle théorique des relations internationales, la recherche de sens dans de nouvelles pratiques à l'échelle mondiale et l'impulsion de changements dans la pratique des acteurs internationaux.

Le champ de recherche de la gouvernance mondiale (*world governance*, ou plus régulièrement *global governance*) se décline thématiquement, par exemple dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique (Betsill & Bulkeley, 2006; Bulkeley & Betsill, 2005; Bureau,

¹⁶ « [...] it is necessary to clarify that global governance refers to more than the formal institutions and organizations through which the management of international affairs is or is not sustained. The United Nations system and national governments are surely central to the conduct of global governance, but they are only parts of the full picture. Or at least in this analysis global is conceived to include systems of rules at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions » (Rosenau, 1995, p. 13).

¹⁷ « Global governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global governance is doing internationally what governments do at home » (Finkelstein, 1995, p. 369).

Daveu, & Gastaldo, 2002) dont les conférences climatiques ne sont que l'aspect le plus médiatique ; de la régulation économique telle qu'illustrée par les négociations autour du « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement » (mieux connu sous l'acronyme TTIP) ; de la lutte contre la pauvreté (Hulme, 2010; Wilkinson & Clapp, 2010) ; de l'accès aux soins de santé et à la gestion des crises sanitaires (Dodgson & Lee, 2002) ; de la résolution de conflit et de la paix. Ces différentes thématiques peuvent avoir pour lieu d'expression privilégié l'espace urbain, à l'instar de la lutte contre la pauvreté qui se concentre dans les plus grandes agglomérations du nord ou du sud, ou de la lutte contre le réchauffement climatique dont le levier d'action le plus important est sans conteste urbain. Les villes, en tant que telles, ne sont cependant pas au centre de la gouvernance mondiale bien qu'elles y jouent un rôle significatif. Les associations internationales de villes et de maires se multiplient, et influencent à la fois le partage de pratiques et les engagements pris, notamment dans le cadre de l'agenda local 21. Leur montée en puissance dans l'espace globalisé est capturée dans l'ouvrage *If mayors rule the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities* (Barber, 2013).

1.3.4.2 Gouvernance multi-échelles

L'apparition de nouveaux acteurs internationaux et l'érosion supposée de la capacité des États a fait apparaître que la conduite des sociétés relevait de plus en plus d'acteurs partageant chacun une partie du pouvoir en étant situés à des échelles distinctes. Ce phénomène, intimement lié aux échelles mondiales et locales, a été étudié sous l'intitulé de gouvernance multi-échelles ou multi-niveaux (*multi-level governance*).

La recherche sur la gouvernance multi-échelles a pour point de départ l'intégration Européenne dans les années 1980 et 1990 (Hooghe, 1996; Marks, Hooghe, & Blank, 1996; Peters & Pierre, 2001). Elle se réfère au processus de renforcement des institutions européennes, jalonné d'accords et de traités (p. ex. le Traité de Maastricht en 1993) visant à déplacer certaines compétences vers le niveau européen et à renforcer la légitimité des organes décisionnels à cette échelle. D'autres dynamiques concourent cependant à expliquer cette dilution de la souveraineté des États (Peters & Pierre, 2001) : la crise fiscale dans la plupart des pays de l'Ouest ; l'apparition de structures internationales qui mettent en cause le monopole de l'État-nation ; la réapparition des échelles sous-nationales sur la scène politique européenne ; la nouvelle division du travail ; les nouvelles théories de gestion de l'espace public (dont la « nouvelle gestion publique »). Il ne s'agit pas d'un affrontement brutal entre un modèle multi-niveau et un modèle antérieur : il s'agit davantage d'une modification des structures de gouvernance qui est initiée par les acteurs eux-mêmes (Marks, 1996). En effet, le transfert de compétences nationales vers d'autres niveaux de gouvernance peut apparaître pour certains acteurs comme des opportunités, par exemple pour isoler certaines politiques des dynamiques politiques nationales, pour ne pas devoir assumer certaines politiques impopulaires, ou encore pour délocaliser certaines prises de décision vers le niveau le plus cohérent. C'est pour ces raisons que certains acteurs acceptent de voir les États se déposséder de certaines compétences, sans poursuivre à tout prix la souveraineté nationale. En clair, la gouvernance multi-niveau est utile et parfois instrumentalisée par les décideurs.

Les principales caractéristiques de la gouvernance multi-niveaux sont synthétisées par Marks (1996). Premièrement, les compétences et la prise de décision relèvent d'acteurs différents qui occupent des échelles différentes. Deuxièmement, la prise de décision collective impose une perte relative de contrôle individuel des États, ce qui n'exclut aucunement que les États puissent jouer un rôle déterminant, parfois prépondérant. Troisièmement, les arènes politiques sont interconnectées plutôt qu'emboîtées, tel qu'illustré par la situation des villes et régions dont le dialogue direct avec la Commission européenne peut s'affranchir de l'échelle nationale (par exemple au travers du Comité des villes et régions).

À partir de plusieurs références, Peters et Pierre proposent une définition générale de la gouvernance multi-échelle où elle se réfère « *aux échanges négociés et non-hiérarchiques entre institutions aux niveaux transnational, national, régional et local*¹⁸ » (Peters & Pierre, 2001, p. 131, traduction personnelle) lorsque « *le système de contrôle et de commande a été relâché ou aboli*¹⁹ » (Pierre & Stocker, 2002, p. 30, traduction personnelle). Dans ce contexte, elle implique une forme « *d'institutionnalisation de l'auto-organisation réflexive à travers les différentes parties prenantes et à travers différentes échelles d'organisation territoriale* » (Jessop, 2004, p. np, traduction personnelle).

Hooghe et Marks (2001, 2003) proposent de distinguer deux types de gouvernance multi-échelles (Tableau 3).

— Le type I, ayant pour fondement théorique le fédéralisme, est constitué de juridictions polyvalentes (aux objectifs et compétences multiples) qui s'emboîtent sur un nombre de niveaux limité. L'appartenance à l'une des juridictions empêche généralement l'appartenance simultanée à une autre juridiction du même niveau ; par ailleurs les juridictions d'un même niveau ne se superposent pas. Ce type de gouvernance présente habituellement à toutes les échelles un triptyque composé d'un système d'élus, d'un exécutif assisté d'une administration, et d'un système de justice, qui s'emboîtent dans les échelles supérieures. Cette organisation se caractérise par sa forte stabilité, par sa permanence dans le paysage politique et par sa rigidité face à l'évolution des attentes sociétales et à leur imprévisibilité.

— Le type II se caractérise par des juridictions dédiées à un nombre très restreint (généralement une seule) de thématiques, par une grande variabilité spatiale, par leurs recouvrements mutuels et par leur durée de vie limitée. Ce type de gouvernance est particulièrement abondant à l'échelle locale, en particulier en Europe, où il prend la forme d'associations momentanées poursuivant des objectifs clairement identifiés, à l'exemple des intercommunales en Belgique ou des syndicats en France. La flexibilité de leur organisation est une marque de fabrique qui souligne à la fois la diversité des problèmes gérés par ces juridictions, et la relative inventivité dont les acteurs ont

¹⁸ « *A baseline definition of multi-level governance is that it refers to negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels.* » (Peters & Pierre, 2001, p. 131).

¹⁹ « *Multilevel governance is the coordinating systems where command and control have been relaxed or abolished* » (Pierre & Stocker, 2002, p. 30).

fait preuve pour y répondre. Le fondement théorique de ce type s'appuie sur l'école du choix public (*public choice theory*) qui voit dans la multiplication de ces structures spécifiques un moyen de répondre à l'hétérogénéité de la demande et de l'internalisation des coûts et bénéfices autour d'une thématique spécifique.

| Type I | Type II |
|---|---|
| Juridictions polyvalentes, rencontrant plusieurs objectifs et compétences | Juridiction spécifique, dédiée à une tâche particulière ou à une thématique |
| Appartenance à une juridiction sans possibilité d'appartenir à une autre juridiction du même niveau | Possibilité (voire obligation) d'appartenance multiple à des juridictions de taille et d'échelle différentes. |
| Nombre limité de niveaux de juridiction, emboîtement des différents niveaux | Pas de limite maximale théorique au nombre de niveaux de juridictions. |
| Architecture articulée autour du triptyque inclusif et durable : élus, exécutif, judiciaire | Forme flexible |

Tableau 3. Types de gouvernance multi-échelles (adapté de Hooghe et Marks, 2003)

On perçoit immédiatement que ces idéaux types sont en réalité imbriqués dans le fonctionnement des sociétés contemporaines, et que les modes de gouvernance multi-échelles pourraient être classifiés autrement²⁰. Ainsi, le fédéralisme belgo-européen, qui s'écarte déjà du type I par ses Communautés, connaît un paysage politico-administratif local proche du type II.

Si d'aucuns mettent d'emblée en exergue la capacité de la gouvernance multi-niveaux à accroître la capacité de résoudre des problèmes dans un monde profondément transformé par le bousculement des échelles (Scharpf, 1997), il existe une controverse entre les tenants de la gouvernance multi-échelles de type I et ceux du type II. Les premiers soulignent le coût croissant de coordination lorsque le nombre de juridictions spécifiques croît, alors que les seconds soulignent la capacité de résolution de problème des entités fragmentées et monothématique (Hooghe & Marks, 2001). Ce débat d'orientation normative, qui conduit naturellement à la question de la gouvernance de la gouvernance (autrement dit, la métagouvernance), sera exploré plus avant dans le chapitre consacré à la régulation.

On observera en outre que l'importance des villes croît dans la gouvernance multi-échelle au gré de l'intégration européenne et du relâchement de l'emprise nationale sur les entités régionales ou sous-nationales. Alors que les premières recherches sur la gouvernance multi-échelles mettaient clairement en exergue le rôle des régions dans la gouvernance du continent (l'Europe des Régions de Jacques Delors), la montée en puissance des villes durant les deux dernières décennies les transforme en acteurs incontournables, Gaudin n'hésitant pas à dire que « *parmi les innovateurs de la gouvernance, il y a l'Union européenne ou les villes en recherche de légitimité car principaux challengers du*

²⁰ Jessop (2004) propose par exemple de distinguer les approches centrées « sur l'État » ou « sur la gouvernance », elles-mêmes respectivement subdivisées en « libéral – intergouvernementaliste » et « supranationaliste » d'une part ; « gouvernance multi-échelle » et « politique de réseau » d'autre part.

pouvoir établi » (Gaudin, 2002b, p. 97). C'est que l'*empowerment*²¹ des villes les conduit progressivement à se singulariser et à se crédibiliser, permettant d'établir des relations entre elles, entre elles et les gouvernements nationaux, entre elles et les institutions supranationales, à l'image de certains véhicules financiers en Europe, tels que Jessica²² ou les investissements territoriaux intégrés²³.

Bien que plus éloigné du fondement théorique et pragmatique européen de la gouvernance multi-échelles, ce terme a également été associé, assez marginalement, à l'articulation des juridictions, institutions et acteurs *au sein* d'un territoire urbain et *en lien* avec le contexte supralocal. Il s'agit alors d'interroger les différents acteurs, leurs liens et leurs dynamiques, dans ce qui apparaît davantage comme un enchevêtrement qu'un emboîtement, et dont l'objet principal est la gouvernance d'une ville.

Giersig (2008, p. 108) en propose une grille de lecture (Tableau 4) qui montre l'articulation des différentes échelles qui, comme nous le constatons, sont rarement prises en considération par les autres modèles de gouvernance urbaine.

²¹ L'*empowerment* n'a pas de traduction univoque en français, certains ayant proposé « capacitation », « responsabilisation », « habilitation », « autonomisation » ou encore « autorisation ». Nous avons donc choisi de conserver le terme anglais pour signifier le processus d'accroissement du pouvoir d'une entité ou d'une communauté qui tend à le singulariser et à renforcer sa capacité d'action.

²² Jessica (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) est un instrument d'ingénierie financière de la politique de cohésion 2007 – 2013 permettant la participation d'acteurs privés, d'institutions financières et d'institutions infranationales à des projets de développement urbain. Au-delà des partenariats qui structurent cet instrument et des modifications qu'il génère dans la configuration des acteurs locaux, la littérature montre également que c'est un vecteur de coopération de gouvernance multi-échelle, dont la réussite est notamment conditionnée par la présence d'acteurs institutionnels forts, d'une capacité locale réelle et de réseaux bien établis d'organisations à un nouveau sous-national (Dabrowski, 2014).

²³ Pour exemple, les investissements territoriaux intégrés (ITI) créés dans la politique de cohésion 2014 – 2020 de l'Union européenne intègrent directement les acteurs locaux dans les politiques de la Commission. Les ITI permettent la mise en œuvre intégrée de stratégies territoriales en couplant les budgets provenant de plusieurs axes prioritaires de la politique européenne. Les ITI sont composés d'une stratégie territoriale, d'actions de mise en œuvre et d'une structure de gouvernance *ad hoc*. Cette dernière est composée d'une autorité de gestion qui est responsable de la gestion et de la mise en œuvre des actions, mais peut déléguer certaines de ses missions à un ou plusieurs organismes publics ou non-gouvernementaux. Cette possibilité devient une obligation lorsque le développement durable en milieu urbain est l'un des objectifs poursuivis dans le programme d'actions. Dans ce cas, les autorités municipales sont obligatoirement responsables pour les tâches relatives au choix des opérations (Commission européenne, 2014).

| Dimension de l'analyse | Problématique de recherche (exemples) |
|--|---|
| Conditions structurelles du cadre | <p><i>Niveau suprarégional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - contexte macrostructural et transformations - politiques urbaines de l'Union européenne - rôle légal, fiscal et politique des villes dans l'État <p><i>Niveaux régional et urbain</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - infrastructures et ressources - structure urbain socio-spatiale - capacités des gouvernements locaux - culture politique locale |
| Composition des acteurs | <p>"<i>Mix vertical</i>" : 'acteurs globaux', UE, gouvernement national, autorités régionales, acteurs locaux.</p> <p>"<i>Mix horizontal</i>" : gouvernements locaux, acteurs économiques, universités, groupes de citoyens, associations d'entreprises...</p> |
| Gouvernance en pratique : objectifs, relations de pouvoir, modes d'interaction | <p><i>Objectifs politiques majeurs</i> : cohésion sociale, soutenabilité / durabilité, croissance économique, etc.</p> <p><i>Relations de pouvoir</i> : rôles, intérêts et ressources des acteurs impliqués</p> <p><i>Modes d'interaction</i> : orientés vers le compromis, le consensus ou le conflit. Degré d'institutionnalisation.</p> <p><i>Lignes principales de conflit</i> : parti vs. parti, ville vs. ville, urbain vs. rural, urbain vs. national, public vs. privé, etc.</p> |
| Décisions, résultats, conséquences | <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les objectifs qui ont prévalu - Interconnection de plusieurs objectifs : instrumental, coexistant, conflictuel ? - Les décisions sont-elles basées sur le consensus, le compromis, ou le pouvoir de décider unilatéralement ? - Quelle est la durabilité des décisions ? - Les décisions sont-elles prises de manière démocratiquement identifiable ? |

Tableau 4. Cadre d'analyse de la gouvernance urbaine multi-échelles d'après Giersig, 2008, p.108

1.3.4.3 Une proposition de cadre analytique de la gouvernance

En réponse à des approches de la gouvernance estimées insuffisamment scientifiques (objet et méthodologie non distincts, absence de cohérence interne, faible valeur ajoutée, variabilité dans l'observabilité empirique), le groupe de recherche *Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South research programme* a développé un cadre analytique qui dépasse les approches normatives et prescriptives.

Ce cadre entend répondre à plusieurs critères (Hufty, 2011) : une démarche *réaliste*, qui décrit la réalité telle qu'elle est à l'image d'une loupe et n'a pas de caractère normatif ; une démarche *transdisciplinaire* qui associe les approches politiques, sociologiques, géographiques, culturelles, etc. pour diminuer les biais disciplinaires ; une démarche *réflexive* qui implique une réflexion

systematique sur l'influence des chercheurs sur le processus de recherche ; enfin, une démarche *généralisable, comparative et opérationnelle* qui soit réellement utile à l'analyse et respecte les critères de recherche de qualité.

Le cadre prend en considération cinq axes : le ou les problèmes, les normes sociales, les acteurs, les points nodaux et les processus.

- Le canevas d'analyse postule d'abord que les problématiques sont des construits sociaux, qu'il faut identifier et dont il faut comprendre les modes d'émergence et de consolidation collective. Les objectifs poursuivis seront le résultat d'une hégémonie imposée par certains acteurs.
- Les normes sociales correspondent aux règles du jeu qui guident les acteurs dans leurs choix et leurs actions, qu'elles soient formelles ou informelles. Elles sont basées sur des valeurs ou sur des normes qui dépendent du contexte et des spécificités culturelles. Différentes échelles de normes peuvent être identifiées, de même que différentes phases : l'élaboration, la transmission et la réaction aux normes.
- Les acteurs peuvent être appréhendés par leur identification et leur description (acteurs formels ou informels), l'évaluation de leurs influences partant du constat de l'hétérogénéité de ce critère. L'influence est ici évaluée en fonction de quatre critères : le capital symbolique (1) qui reflète le prestige de l'acteur, le capital économique (2) qui est constitué de ressources, le capital social (3) relatif à la mobilisation des acteurs et le capital culturel (4), chacun de ces capitaux devant être évalué de manière objective et selon la perception qu'en ont les acteurs. La méthodologie propose ensuite de classer les acteurs : stratégiques (capable de modifier ou de perturber le fonctionnement de la prise de décision et de la résolution de conflits), pertinents (dont les ressources peuvent être considérées comme stratégiques, mais qui ne sont pas mobilisées ou dépendent d'un autre acteur) et secondaires (ressources insuffisantes pour modifier les règles du jeu).
- La nature des interactions entre les acteurs est catégorisée comme suit : les transactions de négociation (le pouvoir est distribué également), les transactions directives (pouvoir inégal), les transactions réciproques (système de don et de contre-don).
- Les points nodaux sont définis comme les espaces physiques ou virtuels où différents problèmes, acteurs et processus convergent, et où les décisions sont prises, les accords conclus et les normes sociales créées.
- Enfin, l'analyse des processus intègre l'analyse temporelle et évolutive des configurations de gouvernance au sein des points nodaux.

Cette proposition de cadre analytique nous apparaît pertinente sur le plan opérationnel pour l'analyse des situations de gouvernance, et palier aux principaux biais observés dans les autres cadres analytiques étudiés.

Mais quel que soit le cadre analytique pris en considération, la question de la régulation (par le marché, par la hiérarchie ou par la coopération) apparaît centrale.

I.4 La question centrale de la régulation

Les travaux sur les entreprises menés durant le 20^e siècle ont mis en évidence l'importance des modes de régulation, aussi qualifiés de coordination : la hiérarchie, le marché et la coopération. Nous avons observé que la complexification des relations entre les acteurs et l'érosion du modèle de régulation hiérarchique au profit d'interactions davantage horizontales n'est pas exclusive aux entreprises. Les modes de coordination semblent occuper une position centrale dans la problématique de la gouvernance.

Le processus de régulation est défini comme « *la manière dont se créent, se transforment et se suppriment les règles* » (Reynaud, 2004, p. 19). Il fait l'objet de négociations, de luttes, d'une légitimité propre qui est liée à l'exercice du pouvoir (id., p. 40). Le Galès rejoint le propos de Reynaud en affirmant que la régulation implique l'existence de « *relations relativement stabilisées entre l'acteur et des groupes sociaux, qui permettent la répartition de ressources selon les normes et les règles explicites ou implicites et qui permettent les sanctions* » (Le Galès, 2011, p. 62).

Généralement, les différents modes de régulation ou de coordination sont décrits par les auteurs (Le Galès, 1998, 2011; Meuleman, 2008) à partir de trois idéaux types : la régulation hiérarchique, la régulation par le marché et la régulation par les réseaux. On considère que ces trois modèles ont joué un rôle majeur dans l'organisation des administrations des pays occidentaux depuis les années 1950 (Meuleman, 2008), bien que tous aient existé antérieurement et permis l'organisation de sociétés parfois très anciennes.

Powell (1990, p. 230) synthétise les principales caractéristiques des différentes formes d'organisation (Tableau 5).

| <i>Caractéristiques principales</i> | Formes | | |
|---|------------------------------------|----------------------------------|---|
| | <i>Marché</i> | <i>Hiérarchie</i> | <i>Réseau</i> |
| Base normative | Contrats, droits de propriété | Relation d'emploi | Forces complémentaires |
| Moyens de communication | Prix | Routines | Relationnels |
| Méthode de résolution des conflits | Marchandage, recours aux tribunaux | Ordre administratif, supervision | Norme de réciprocité, souci de réputation |
| Degré de flexibilité | Élevé | Faible | Moyen |
| Degré d'engagement entre les parties | Faible | Moyen à élevé | Moyen à élevé |
| Tonalité (attitude) ou climat | Précision et/ou suspicion | Formel, bureaucratique | Ouvert (<i>open-ended</i>), bénéfices mutuels |
| Préférences des acteurs ou choix des acteurs | Indépendant | Dépendant | Interdépendant |

Tableau 5. Comparaison des formes d'organisation économique selon Powell (1990, p. 230)

Les différences sont cependant plus nombreuses et largement traitées par la littérature. Meuleman (2008) en propose une liste étendue que nous reproduisons en annexe (Annexe 1). Ces caractéristiques correspondent aux traits principaux des idéaux types qualifiés alternativement de coordination, de régulation ou de gouvernance. Ils ne reflètent qu'imparfaitement la complexité et l'imbrication des modes de coordinations rencontrés empiriquement, car les différents modes de régulation se combinent généralement pour produire une configuration de gouvernance particulière (Davies & Spicer, 2015). À l'image des idéaux types urbains weberiens (Weber, 2013), ces représentations normées sont intrinsèquement simplificatrices aux fins analytiques. Elles n'en restent pas moins largement exploitées en sciences sociales et économiques, bien que leurs limites soient bien connues. Elles offrent un cadre de lecture pertinent des modes de coordination, exploité notamment par les sciences du territoire (p. ex. Halleux, Marcinczak, & van der Krabben, 2012).

1.4.1 Régulation et gouvernance hiérarchiques

La régulation hiérarchique présuppose la centralisation du pouvoir de décision, une organisation formelle parfois qualifiée de bureaucratique, des tâches clairement identifiées pour chaque agent et des moyens de communication ancrés dans des routines (Powell, 1990, p. 230). Les gouvernants y définissent ce qui relève de l'intérêt public, qu'ils cherchent à préserver au travers de contraintes formelles (Dixon & Dogan, 2002). Ils tirent l'essentiel de leur légitimité des structures et des procédures formelles qu'ils élaborent.

Les bases théoriques de la régulation hiérarchique sont régulièrement ramenées aux travaux de Max Weber sur la bureaucratie (Anter, 2010; Meuleman, 2008), soit la direction administrative de l'État (Treiber, 2010) entendue comme une entreprise politique de caractère institutionnel (ib., p. 2). L'identification de la bureaucratie comme modèle idéaltypique de la régulation hiérarchique n'est pas dénuée de critique, notamment parce que ce modèle organisationnel restreint l'acceptation de la hiérarchie à sa seule composante institutionnelle en négligeant son rôle dans le maintien d'un contrôle et d'une domination sur la société (Mayntz, 2010, p. 3). Toutefois, nous la retiendrons car elle permet de circonscrire les traits principaux de la régulation hiérarchique et d'opérer des rapprochements avec les dynamiques politico-administratives locales.

Par conséquent, les sept caractéristiques de ce modèle sont (Treiber, 2010, p. 7) :

1. *« Les affaires administratives sont organisées à « la manière d'une entreprise », elles sont exécutées de manière linéaire et selon des règles fixes. La direction administrative s'accomplit selon des règles abstraites (« statutaires ») qui rendent l'action administrative impersonnelle, mais plus calculable ;*
2. *les affaires administratives sont organisées selon le principe de la division du travail, selon des compétences fixes qui*
3. *sont intégrés dans une hiérarchie administrative ;*
4. *les moyens de l'administration et du fonctionnaire ne sont pas la propriété personnelle des bureaucrates,*

5. *et le détenteur d'une fonction ne peut pas se l'approprier.*
6. *Le principe en vigueur est celui de l'archivage des dossiers (règle de l'écrit).*
7. *Les membres d'une direction administrative ainsi caractérisées n'obéissent qu'aux devoirs de leur charge et sont soumis à une discipline administrative et à des contrôles rigoureux et homogènes. Ils sont recrutés sur la base d'une qualification professionnelle qui suppose une formation particulière et qui est attestée par les examens (diplômes). Le fonctionnaire spécialisé exerçant sa fonction comme profession principale est nommé, et employé par contrat ; il est tenu à une obligation de fidélité envers sa fonction, dont la signification est soulignée par des particularités analogues à des privilèges : un poste garanti à vie, un dédommagement prenant la forme d'un traitement, la perspective d'une carrière en fonction de l'ancienneté ainsi que la garantie d'une assurance vieillesse. »*

Ce modèle a offert un canevas qui s'est largement répandu dans les administrations publiques durant la seconde moitié du 20^e siècle (Meuleman, 2008). Meuleman le qualifie de « gouvernance hiérarchique » (ib., p. 22).

Dans un tel système de gouvernance, les individus obéissent à des procédures et leur rôle est clairement cadré par un niveau de supervision supérieur (Powell, 1990). Powell liste quatre caractéristiques essentielles des structures hiérarchiques modernes : des frontières départementales claires, des lignes hiérarchiques claires, des mécanismes de rapport détaillé et des procédures formelles de prise de décision.

Ces traits caractéristiques permettent de produire de manière standardisée des biens ou des services en grande quantité, de manière régulière et d'une qualité définie, tout en maintenant une vision claire des responsabilités de chacun des individus impliqués (Powell, 1990, p. 303). En contrepartie, l'environnement de la structure – ce y compris le fonctionnement humain – doit être maintenu à un degré de prédictibilité élevé (Herbst, 1976b). Le fonctionnement d'une telle administration peut être rapproché de celui d'une machine dans laquelle les problèmes complexes ont été divisés en problèmes d'une complexité limitée (Meuleman, 2008). Dans les théories du gouvernement associées à ce modèle, l'État régule les relations entre les acteurs, organise l'action collective, répartit les ressources et fait usage de son pouvoir coercitif si nécessaire pour maintenir l'ordre et le respect des normes.

Mais dès les années 1970, le modèle hiérarchique a fait l'objet de nombreuses critiques au rang desquelles le risque de perte de contrôle par les gouvernants (Dixon & Dogan, 2002), le manque de flexibilité et de réactivité voire d'efficacité, l'instrumentalisation des structures (Meuleman, 2008), l'incapacité des structures hiérarchiques à tenir compte d'une prise de décision davantage multipolaire et interconnectée.

Sur ce dernier argument, Herbst (Herbst, 1976a) cité par Meuleman (2008) dresse quatre raisons pour lesquelles les structures hiérarchiques sont incompatibles avec les situations complexes, dynamiques et incertaines. Premièrement, les tâches complexes ne peuvent pas toutes être subdivisées en tâches plus simples et indépendantes les unes des autres. Deuxièmement, toutes les organisations ne peuvent se résumer à une structure pyramidale rigide avec des lignes de responsabilité claires. Troisièmement, toutes les organisations ne peuvent être de type uniforme. Enfin, les unités au sein

de l'administration peuvent nécessiter des frontières poreuses pour gérer certaines tâches, ce que n'a pas l'organisation hiérarchique.

On observera que malgré la remise en cause des structures hiérarchiques et la montée en puissance des tenants d'une régulation par le marché ou par les réseaux, le modèle de coordination hiérarchique demeure omniprésent au sein de l'État, dans les grandes institutions et dans certaines entreprises. Cette persistance s'observe aussi dans les villes européennes : les collectivités locales, bien que désormais soumises à d'autres modes de régulation, sont encore généralement administrées selon une configuration hiérarchique. Elle s'explique par le poids de l'histoire, mais aussi par les avantages intrinsèques de ce mode de régulation.

Sur la base d'une revue de la littérature sur les preuves de l'adoption de nouveaux modes de régulation au détriment de la hiérarchie, Lynn (2011) observe que les faits tendent à démontrer une transformation de la hiérarchie plutôt que sa substitution par le marché ou par les réseaux. Ces deux derniers deviennent des normes dans la sphère publique, qui se superposent à la bureaucratie (Considine & Lewis, 2003 cités par Lynn, 2011). Il en est déduit que la hiérarchie est inhérente au principe de la démocratie représentative et que la modification de ce principe est un préalable à l'abandon du modèle de régulation hiérarchique (Lynn, 2011, p. 233).

1.4.2 Régulation et gouvernance par le marché

Le marché est classiquement défini comme « un lieu d'échange (réel ou fictif) où les offres des vendeurs rencontrent les demandes des acheteurs qui s'ajustent à un certain prix » (Diemer, 2008, p. 142). Pour exister, le marché doit s'appuyer sur les lois de l'offre et de la demande, sur une monnaie, sur la garantie des droits de propriété et sur une théorie de la valeur qui reconnaît l'usage comme critère pertinent. En outre, pour assurer un fonctionnement optimal, les coûts de transaction doivent y être faibles, la concurrence importante, l'information transparente et la régulation efficace (Diemer, 2015).

La régulation par le marché, parfois qualifiée de gouvernance par le marché, découle des principes d'échange à l'œuvre entre entités « privées » dont le vecteur est relatif au coût et à la valeur d'échange. Ce mode de régulation n'est cependant pas exclusif des opérateurs économiques et a de fortes conséquences sur la sphère publique.

La coordination par le marché reprend cependant les principales caractéristiques : un moyen de communication par les prix, un degré de flexibilité élevé, l'indépendance entre les acteurs, la formalisation au travers de contrats ou de droit de propriété (Powell, 1990). La loi de l'offre et de la demande, les choix supposés rationnels et l'équilibre économique doivent permettre de réguler les échanges.

Les tenants de la régulation par le marché y voient la liberté de choix, la flexibilité et la multiplication des opportunités, la rapidité des échanges et la simplicité du médium (Powell, 1990). Les bénéficiaires des transactions sont identifiables, le niveau d'engagement des acteurs est faible et la confiance entre eux n'est pas nécessaire pour réaliser des échanges. L'intérêt collectif y est codéterminé par les acteurs (« agents ») sur la base de leurs intérêts individuels.

Cette régulation par le marché est à la base de la nouvelle gestion publique (*new public management*) qui a émergé durant les années 1970 dans le contexte de la crise de gouvernabilité, qui voyait le rôle

de l'État mis sous pression par une érosion de ses moyens, un manque d'efficacité supposé des institutions et une crise de la démocratie.

La nouvelle gestion publique a été formalisée par les théoriciens après son apparition au Royaume-Uni (sous le gouvernement Thatcher), dans diverses collectivités locales aux États-Unis et dans l'administration Reagan, dans les gouvernements de Nouvelle-Zélande et d'Australie (Gruening, 2001; Heinrich, 2011). La nouvelle gestion publique a trouvé dans l'essoufflement du modèle bureaucratique un contexte favorable à sa montée en puissance et à son extension à travers le monde, soutenue par les institutions internationales. Bien qu'elle se soit fortement répandue, elle s'est développée de manière hétérogène suivant les pays et connaît des variations importantes d'un contexte national ou local à l'autre comme en témoignent les divergences dans la littérature (Heinrich, 2011). Sur la base de données de l'OCDE datant de 1989, Hood dresse un tableau de la répartition des « pays de l'ouest » en fonction de leur niveau de nouvelle gestion publique et leur positionnement politique (Tableau 6), en démontrant de la sorte qu'elle n'est pas l'apanage des pays situés à droite sur l'échiquier politique. Il serait néanmoins possible de nuancer ces données relativement anciennes et de prendre en considération l'évolution politique pour modifier le positionnement de certains pays. En outre, cette même étude démontre que la mise en œuvre des réformes nationales en faveur de la nouvelle gestion publique ne peut être expliquée par l'évolution économique, car celle-ci a été implémentée à travers le monde à des niveaux de développement économique variés, sans avoir d'influence sur le niveau d'adhésion aux principes de cette nouvelle forme de gestion.

| Accent sur la NPM | Orientation politique | | |
|-------------------|-----------------------|--|----------------|
| | Gauche | Centre | Droite |
| <i>Élevé</i> | Suède | Australie, Canada, Nouvelle-Zélande | Royaume-Uni |
| <i>Moyen</i> | France | Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, États-Unis | |
| <i>Faible</i> | Grèce, Espagne | Allemagne, Suisse | Japon, Turquie |

Tableau 6. Degré de la NPM et orientation politique (Hood, 1995, p. 100)

Le best-seller *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* d'Osborne et Gaebler (1992) est l'un des jalons importants de cette approche qui s'affirme tant comme analytique que comme normative. Dans cet ouvrage, les auteurs considèrent que le gouvernement doit (1) orienter et non gérer (« *steer, not row* »), (2) donner des pouvoirs aux communautés pour gérer leurs propres problèmes plutôt que de leur délivrer des services, (3) encourager les compétitions plutôt que les monopoles, (4) être dirigés par des missions plutôt que par des règles, (5) être orienté vers les résultats en finançant les résultats plutôt que les entrées (*inputs*), (6) rencontrer les besoins des clients, pas de la bureaucratie, (7) se concentrer sur le fait d'économiser de l'argent plutôt que le dépenser, (8) investir dans la prévention des problèmes plutôt que de régler les crises, (9) décentraliser l'autorité et (10) résoudre les problèmes en influençant le marché plutôt qu'en créant des programmes publics.

La nouvelle gestion publique est généralement considérée comme enracinée dans les théories du choix rationnel (*rational choice theory*) et du managérialisme (Gruening, 2001). La théorie du choix rationnel, intégrée aux sciences sociales, recouvre l'idée que les dynamiques sociales complexes

peuvent être expliquées par la combinaison des choix individuels au sein de la société (Scott, 2000). Le postulat de cette théorie est que les individus opèrent des choix rationnels entre plusieurs alternatives afin de rencontrer au mieux leurs préférences ou de maximiser l'utilité (Levin & Milgrom, 2004) au travers de trois conditions : la réflexivité (les alternatives font l'objet de préférences entre elles), la complétude (l'ensemble des alternatives sont considérées comme étant préférables ou indifférentes) et la transitivité (si A est mieux que B, et que B est mieux que C, A est mieux que C) (Dowding, 2011). Selon Dowding (2011, p. 46), la théorie du choix rationnel offre une analyse critique de la nouvelle gestion publique et met notamment en évidence le risque lié aux nouveaux modes de régulation (marché et réseaux) en l'absence d'institutions à même de réduire le nombre de possibilités, les risques inhérents de la régulation lorsque le régulateur est instrumentalisé par l'un des agents, les problèmes liés au manque de lisibilité des responsabilités et l'iniquité qui peut survenir par le traitement différencié des alternatives. La théorie du changement rationnel prédit en outre que lorsque la situation devient complexe et que la coordination devient problématique au sein de nombreux réseaux, la réponse apportée sera une recentralisation des commandes (ib., p. 46).

Les caractéristiques principales de la nouvelle gestion publique reposent sur l'idée que les modèles antérieurs de gestion sont peu efficaces, que les décisions sont prises de manière non rationnelle en générant des gaspillages et en favorisant l'incompétence voire la corruption et le clientélisme. Elle promeut donc une meilleure responsabilité (*accountability*) et s'oriente davantage vers l'obtention de résultats en supprimant ou en érodant la frontière entre le fonctionnement du secteur public et du secteur privé (Gruening, 2001; Hood, 1991, 1995).

Hood (1991, p. 96) reprend les principales caractéristiques de la nouvelle gestion publique :

1. Une transformation vers une plus grande *désagrégation* des organisations publiques en des unités gérées indépendamment selon le principe de marché (*corporatized*) pour chaque « produit » du secteur public, disposant de comptabilités distinctes et d'une plus grande autonomie de gestion.
2. Une plus grande *compétition* entre les organisations du secteur public d'une part, et entre les organisations des secteurs publics et privés d'autre part.
3. Une utilisation croissante dans le secteur public des *pratiques de management* à l'œuvre dans le secteur privé.
4. Une importance grandissante de *l'utilisation parcimonieuse et disciplinée des ressources*, en cherchant notamment à délivrer des services publics à moindre coût ou de manière alternative.
5. Une *personnalisation des top-managers* qui sont visibles et disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu, en rupture avec les structures administratives hiérarchiques.
6. Une plus grande attention est portée au caractère explicite et mesurable des *standards de performance* des organisations publiques (des services publics).
7. Les organisations publiques sont davantage gérées de manière souple en fonction de *mesures de performances / rendement*, ce y compris pour le paiement des salaires.

Gruening (2001) cite en outre une série de caractéristiques établies comme étroitement liées à la nouvelle gestion publique, et d'autres pour lesquelles le lien ne fait pas consensus. Les caractéristiques qui ne font pas débat sont les coupes budgétaires, la privatisation, la décentralisation, la planification stratégique et le management stratégique, la sous-traitance, la flexibilité dans le management, le paiement des charges par les usagers, l'utilisation croissante des nouvelles technologies de l'information. Les attributs discutés sont quant à eux la rationalisation des juridictions, l'analyse et l'évaluation des politiques, l'amélioration de la régulation, la rationalisation ou la diminution des services publics.

En soi, nombre de ces caractéristiques ne sont pas nouvelles et ont déjà été proposées dans d'autres théories de gestion publique : administration publique classique ou néoclassique, choix public, management public rationnel ou organique, agent-principal. Néanmoins, la combinaison des éléments essentiels de la nouvelle gestion publique en fait un principe de gestion publique original et non rencontré jusqu'alors (Gruening, 2001).

Dès la formalisation de la nouvelle gestion publique, celle-ci a reçu un certain nombre de critiques.

La première critique repose sur le postulat de la supériorité du secteur privé sur le secteur public (Meuleman, 2008). Outre l'image négative des services publics que véhicule cette assertion, les processus de marché et le secteur privé peuvent également connaître des inefficiences structurelles (Dixon & Dogan, 2002). La privatisation et la sous-traitance peuvent réduire la capacité effective du secteur public et le positionner en situation de dépendance où il ne pourra réguler le système.

La seconde critique s'appuie sur le glissement opéré sur les bénéficiaires du système : les citoyens sont devenus des clients ou des consommateurs de services publics. Ce changement n'est pas neutre et peut être rapproché à la dilution des principes démocratiques dans des organisations publiques « marchandisées », dont la temporalité s'adapte à celle du marché, parfois au détriment de l'intérêt général, et où un projet sociétal n'est pas nécessaire pour contribuer à la communauté.

La définition de ce qui relève de l'intérêt général constitue une troisième problématique. Le fonctionnement de marché postule que l'intérêt collectif émerge de la somme des intérêts particuliers. Or cette affirmation n'est pas nécessairement rencontrée, en particulier lorsque les acteurs ont des intérêts divergents.

Malgré ces critiques, la nouvelle gestion publique a également été intégrée dans le fonctionnement des villes européennes, néanmoins à des degrés divers en fonction des contextes nationaux et régionaux. La privatisation des services publics locaux a été largement soutenue par les transformations structurelles des villes et par les réglementations européennes. La sous-traitance et l'« agencification » ont également œuvré à diminuer les compétences de l'administration au profit d'acteurs publics ou parapublics en charge de la constitution d'une partie de l'espace urbain ou de son fonctionnement.

1.4.3 Régulation et gouvernance par les réseaux

La régulation par les réseaux, aussi appelée coordination par la coopération ou par la réciprocité, est un mode de régulation dans lequel les acteurs établissent des relations stabilisées sur la base de valeurs partagées. Selon Le Galès (2011), ces acteurs partagent des normes, une identité, un

sentiment de confiance et de solidarité qui sont à la base des échanges qu'ils engagent et entretiennent. Ils utilisent et accroissent des actifs intangibles tels que la connaissance ou l'innovation technologique (Powell, 1990). Ils peuvent néanmoins avoir des intérêts divergents. L'idée de réseau souligne la multiplicité des acteurs et la diversité des liens qui les unissent.

Meuleman (2008, p. 31-32, traduction personnelle) définit la gouvernance par les réseaux comme « *la gestion de réseaux complexes, consistant en de nombreux acteurs différents des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, de groupes politiques et de groupes sociaux (pression, groupes d'action ou d'intérêt, institutions sociétales, organisation privées et d'entreprises*²⁴ ». Cette définition souligne l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans ce mode de gouvernance. La diversité porte à la fois sur la taille et la qualité des acteurs : privés ou publics, petit ou grand, avec ou sans ressource propre. Elle interroge également la sélection des partenaires au sein des réseaux (implicitement ou explicitement) et, corollairement, l'exclusion d'autres.

Au sein de ce mode de régulation, les participants au réseau codéterminent cependant l'intérêt commun, le promeuvent et le protègent, tout en garantissant le respect des intérêts particuliers des acteurs impliqués (Dixon & Dogan, 2002). Ils établissent des relations complexes qui permettent d'échanger sur leurs visions, attentes, objectifs, et d'élaborer une conception commune (mais cependant fragile) de l'intérêt commun. Les réseaux sont donc perçus comme un mode de coordination généré par l'évolution de la société, davantage fragmentée et où la mobilisation de ressources dispersées engendre des problèmes spécifiques.

Davies et Spacies (2015) expliquent l'émergence puis l'hégémonie des réseaux par un meilleur profilage de ceux-ci aux changements macro-environnementaux (globalisation, transformation des États...), par l'inadaptation des structures hiérarchiques à la transmission d'un flux d'informations croissant et par des relations entre les acteurs basées sur la vertu éthique de la confiance qui autorise des échanges dynamiques et une plus grande légitimité. Ils disposent d'une plus-value importante lorsque la situation nécessite des informations complexes et fiables (Powell, 1990), et ils répondent également à la demande sociétale d'une plus grande ouverture des processus de prise de décision, et offrent « *une troisième alternative entre la planification top-down et l'anarchie des marchés* » (Meuleman, 2008, p. 31).

Leur utilisation a donc été largement promue, et la gouvernance dans son ensemble a été particulièrement associée – parfois abusivement – à ce mode de régulation. Bevir (2013) affirme que les réseaux sont l'un des éléments distinctifs de la gouvernance, mais d'autres auteurs seront davantage catégoriques quant à la prépondérance des réseaux dans les structures de gouvernance. Dans son article séminal *Governing without government*, Rhodes ira jusqu'à affirmer que « *la gouvernance est à propos de la gestion des réseaux*²⁵ » (Rhodes, 1996, p. 658, traduction personnelle) et que « *la nouvelle gouvernance réfère aux réseaux interorganisés et autoorganisés*²⁶ » (ib., p. 660, traduction

²⁴ « *Network governance can be defined as the 'management' of complex networks, consisting of many different actors from the national, regional and local government, from political groups and from societal groups (pressure, action and interest groups, societal institutions, private and business organisations.* » (Meuleman, 2008, p. 31-32)

²⁵ « *Governance is about managing networks* » (Rhodes, 1996, p. 658)

²⁶ « *Governance refers to self-organising, inter-organisational networks* » (Rhodes, 1996, p. 660)

personnelle). Néanmoins, Meuleman (2008) observe que malgré cet engouement, les réseaux ne se sont pas largement diffusés dans l'espace public au point de se substituer aux autres modes de régulation.

La raison est sans doute à chercher dans la résistance aux changements organisationnels, dans l'émergence de réseaux « en trompe l'œil » ou dans l'instrumentalisation qui en est faite par certains acteurs. Dans certains cas, les réseaux n'ont en effet pour objectifs que de renforcer la légitimité politique ou fonctionnelle des structures hiérarchiques qui les ont effectivement initiés. Dans d'autres cas, la constitution des réseaux n'a pour objet que la mobilisation de ressources détenues par d'autres « partenaires » ou d'en limiter la liberté d'action.

Faisant le constat de l'absence d'une analyse systématique des points faibles des réseaux, Davies et Spicer (2015) en ont identifié les 7 pathologies principales :

- L'hypocrisie souligne la différence significative qui peut exister entre les discours tenus sur les réseaux et le fonctionnement effectif de ceux-ci. Alors que les réseaux sont présentés comme inclusifs, certains acteurs en sont exclus et les modalités d'adhésion sont parfois restrictives. En outre, les réseaux privilégient souvent les acteurs du marché sous couvert de coordination et de participation. Au-delà du discours sur la flexibilité et la légèreté des structures, l'organisation des réseaux peut s'avérer bureaucratique. Meier et Hill (2005) cités par Lynn (2011) mettent en évidence que les réseaux qui adoptent certains principes de la bureaucratie sont plus efficaces que les réseaux qui demeurent souples.
- La confiance n'est pas systématique entre les acteurs et certains réseaux fonctionnent davantage sur la base d'une dépendance objective ou d'une coopération instrumentale entre les acteurs. Des acteurs « subalternes » pourraient être contraints de participer au réseau (accès à l'information, à des financements...) sans être dans une relation de confiance. À l'inverse, l'argument de l'ouverture des réseaux tend à être en contradiction avec la confiance mutuelle nécessaire entre les acteurs du réseau. Powell (1990) soutient justement que si les collaborations au sein des réseaux sont souvent présentées de manière positive, chaque nœud du réseau peut également être la source de conflits.
- Les réseaux servent parfois à favoriser le marché au travers des relations sociales au lieu de servir de réelle alternative au marché. Ils ouvrent la porte à de nouvelles concurrences entre les acteurs, sous une forme modifiée.
- L'antiprocéduralisme qui peut alimenter le discours sur les réseaux et la volonté de limiter la formalisation dégradent les processus qui visent à garantir l'éthique, l'équité et la rationalité des décisions. En outre, les réseaux contribuent généralement à diminuer la lisibilité des responsabilités au sein du système de gouvernance.
- Les réseaux peuvent contradictoirement engendrer des fragmentations fortes par l'inclusion ou le rejet de partenaires favorisés par la flexibilité de l'association. En outre, certains réseaux sont d'une durée de vie limitée.

- La « *netsploitation* », ou capacité à tirer avantage des réseaux, favorise toujours les acteurs qui ont accès aux réseaux et font preuve de mobilité et de capacité à se connecter à d'autres partenaires, au détriment des acteurs moins réactifs ou avec une capacité à se connecter moins développée. Les acteurs favorisés par cette flexibilité sont généralement ceux qui bénéficient des ressources les plus importantes. Les réseaux peuvent par conséquent accroître les inégalités (Eikenberry, 2007 cité par Lynn, 2011).
- Les réseaux tendent à individualiser les acteurs (nœuds du réseau) et à transformer leurs relations avec des concurrents objectifs en relations partenariales. De la sorte, les acteurs tendent à être gouvernés par les réseaux, parfois au détriment de leurs intérêts.

On pourrait également ajouter quatre contraintes ou contradictions majeures.

En premier lieu, les réseaux ont souvent été présentés comme des modes de coordination horizontaux plus démocratiques. Il n'en demeure pas moins que certains acteurs au sein du réseau peuvent présenter des relations hiérarchiques. En outre, des recherches menées sur des réseaux régionaux ont montré que le plus souvent les réseaux sont soutenus par des structures hiérarchiques (Grote, 2012) et que leur caractère démocratique relève davantage du slogan (Rouban, 1999).

Deuxièmement, le caractère dynamique des réseaux leur confère également une instabilité intrinsèque. Les réseaux qui ne sont pas en mesure de se renouveler ou de produire des incitants stabilisateurs (Powell, 1990) tendent à se réduire qualitativement et quantitativement, alors que les réseaux dynamiques tendent à s'institutionnaliser et à adopter une structure formelle. On ajoutera que certains nœuds dans les réseaux présentent une connectivité élevée, jouant de facto un rôle de pivot dont la suppression peut compromettre le réseau ou le fragmenter. Ce problème de résilience est particulièrement présent lorsqu'un acteur public majeur se retire d'un réseau.

Troisièmement, l'existence de réseau ne permet pas d'emblée de s'accorder sur une définition commune de l'intérêt commun (Dixon & Dogan, 2002). L'intérêt commun peut résulter d'un compromis qui ne sert pas de manière équitable toutes les parties, ou s'avérer insuffisant pour résoudre un problème. L'absence ou la faiblesse de la capacité de sanction entraîne également *de facto* la faiblesse des accords conclus.

Enfin, l'efficacité des réseaux suscite de nombreux commentaires. Parce qu'ils sont essentiellement utilisés pour des tâches complexes ou pour des contextes où l'information est abondante, le ratio entre l'énergie dépensée au sein du réseau et les concrétisations peuvent apparaître nettement moins favorables que dans le cas d'une régulation par la hiérarchie ou par le marché.

La coordination par les réseaux s'est largement invitée dans le contexte local pour réguler les échanges entre acteurs territoriaux. Cet état de fait n'est pas récent, mais les réseaux y bénéficient depuis une vingtaine d'années d'une dynamique particulièrement positive pour devenir omniprésents à différentes échelles :

- Au sein de la région urbaine où ils peuvent par exemple associer des acteurs économiques ou culturels, des acteurs politiques, autour de projets partagés. La mise en cohérence de l'offre de tourisme dans de nombreuses villes européennes constitue un bon exemple de cette dynamique.

- À l'échelle de l'aire urbaine régionale où les acteurs urbains (généralement publics) se fédèrent dans des coopérations souples autour de valeurs ou de projets partagés. Ces réseaux permettent généralement de prendre en compte la nouvelle spatialité des espaces urbains réticulés, régulièrement polycentriques, ou de collaborer afin d'atteindre une supposée masse critique pour exister à l'échelle internationale.
- À l'échelle interurbaine lorsque les associations et réseaux de villes partagent de bonnes pratiques ou s'associent pour défendre des secteurs d'activité partagés ou prendre des engagements dans la promotion de telle ou telle cause. Ces réseaux peuvent constituer des lobbys puissants à l'échelle européenne.

1.4.4 Diversité des modes de régulation et métagouvernance

L'analyse des différents modes de régulation démontre, d'une part, que chacun de ces idéaux types présente des limites et des failles intrinsèques et, d'autre part, que les modes de régulation par la hiérarchie, le marché et les réseaux sont intimement liés.

Leurs contours sont flous et ils coexistent de fait dans la gestion publique à différentes échelles. Contrairement aux discours régulièrement entendus, les réseaux n'ont pas remplacé le marché ou la hiérarchie, pas plus qu'ils n'en sont une forme évoluée : ces modes de régulation s'imbriquent, s'influencent mutuellement, recomposent la forme de l'action publique à des degrés divers (Figure 4). Si la bureaucratie est à la base des administrations publiques des pays développés de l'ouest, elle a été profondément modifiée par l'influence du marché et plus récemment par l'organisation en réseau.

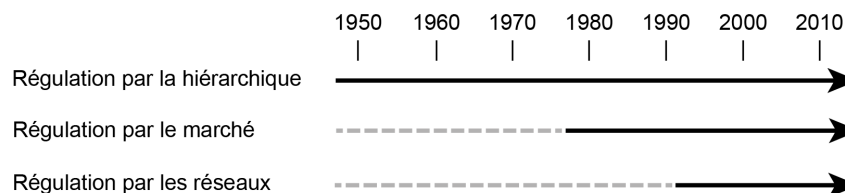


Figure 4. Développement des trois styles de régulation dans les pays de l'Europe de l'ouest (adapté de Meuleman, 2008, p. 43)

La littérature démontre également que ces trois modèles de coordination sont à la fois des cadres analytiques puissants et des approches normatives mobilisées par de nombreux acteurs. Les tenants d'un modèle de régulation tendent à caricaturer les uns pour démontrer la supériorité de l'autre. Il n'en est pas autrement pour la gouvernance en général, concept tantôt exploité pour accroître la compréhension des interactions, tantôt pour établir de nouveaux dogmes.

Les relations entre les différents types de régulation peuvent donc être considérées comme conflictuelles : Dixon et Dogan (2002) ont démontré comment les différences de vue idéologiques et ontologique entre les différents modes de régulation peuvent apparaître inconciliables. Elles génèrent des conflits et des blocages, elles exacerbent les failles respectives des différents modes de régulation.

Nous verrons cependant que le quotidien de l'action publique en général, et de la gouvernance des villes en particulier, est le fait des trois modes de régulations qui agissent concomitamment, parfois avec les mêmes acteurs en présence. Par ailleurs, certains auteurs, au-delà du débat sur la supériorité d'un modèle de régulation sur l'autre, affirment qu'une approche efficace des modes de coordination nécessite de gérer ces trois idéaux types de manière raisonnée.

« Le futur ne réside pas dans les marchés, les hiérarchies ou les réseaux mais avec tous les trois. L'astuce ne sera pas de gérer les contrats ou de diriger les réseaux, mais de combiner efficacement les trois systèmes lorsqu'ils rentrent en conflit les uns avec les autres et se sapent mutuellement²⁷ » (Fleming & Rhodes, 2005, p. 203) repris par Meuleman, 2008, traduction personnelle).

C'est dans ce contexte qu'est apparue la notion de métagouvernance à partir des années 1990, parallèlement au développement de la régulation par les réseaux. Dans son acceptation la plus large, la métagouvernance est la gouvernance de la gouvernance (Jessop, 2011; Kooiman & Jentoft, 2009; Sorensen & Torfing, 2009) bien que la plupart des auteurs considèrent ici la métagouvernance comme la gouvernance par les réseaux.

Comme la gouvernance, la métagouvernance est un concept qui a émergé simultanément à partir de plusieurs orientations théoriques distinctes.

Premièrement, la métagouvernance est entendue comme la gestion des réseaux qui constituent la gouvernance, la coordination des réseaux demeurant une faille majeure de ce mode de régulation. Des auteurs tels que Sorensen & Torfing (2009, p. 235) y voient une solution pour accroître la performance des réseaux en améliorant leurs qualités et en minimisant leurs défauts, en mobilisant la capacité des gouvernants à les influencer par la conception des réseaux (caractéristiques, objectifs, composition), par leur encadrement (conditions fiscales et politiques, bases légales...), par leur gestion (résolution de conflits, renforcement de la capacité de certains acteurs, diminution des coûts de transaction...) et par la participation dans ceux-ci (ib., p. 246-247). La métagouvernance y est alors en trois parties intimement liées : la production de normes et de visions, des choix politiques dépendant du contexte et l'élaboration de formes spécifiques de gouvernance.

La métagouvernance se positionne « au-dessus » de la gouvernance. Kooiman & Jentoft (2009, p. 819) estiment que l'on parle de métagouvernance lorsque les systèmes de valeurs, de normes et de règles sont discutées et que l'élaboration et la diffusion de ceux-ci permettent d'opérer des choix de manière plus aisée entre plusieurs possibilités. Ils s'appuient sur la gouvernance interactive pour interpréter la métagouvernance comme le « troisième ordre de gouvernance » : le premier ordre correspond aux questions quotidiennes de la gouvernance, à la gestion concrète ; le second ordre s'intéresse aux arrangements institutionnels, aux systèmes de gouvernement, aux règles, aux procédures ; le troisième ordre s'intéresse aux idéaux normatifs de la gouvernance (Kooiman, 2003).

²⁷ *“So the future will not lie with either markets, or hierarchies or networks but with all three. The trick will not be to manage contracts or steer networks but to mix the three systems effectively when they conflict with and undermine one another.”* (Fleming & Rhodes, 2005, p. 203)

La seconde orientation de la métagouvernance repose sur l'idée que l'État reprend le contrôle par la hiérarchie afin d'encadrer et de superviser le marché et les réseaux (Meuleman, 2008, p. 71-72). Cette approche est néanmoins moins développée.

Meuleman offre une troisième voie et définit la métagouvernance comme « *le moyen de produire une gouvernance avec un certain degré de coordination, en élaborant et en gérant des combinaisons saines de gouvernance par la hiérarchie, par le marché et par les réseaux, pour atteindre les meilleurs résultats (outcomes) possibles du point de vue de ceux qui sont responsables de la performance des organisations du secteur public : les gestionnaires publics comme "métagouvernants"*²⁸ » (Meuleman, 2008, p. 68). Dans cette définition, le secteur public joue un rôle décisif. Meuleman justifie cette orientation par la différence intrinsèque avec le secteur privé : celui-ci ne peut, par exemple, constituer et garantir l'application de la législation.

Si l'objet de la métagouvernance peut encore apparaître contesté, les acteurs de la gouvernance – et en particulier les principaux acteurs publics – ont engagé depuis plusieurs années des initiatives visant à coordonner les différents modes de régulation. Des *manager* publics ou des politiciens se sont emparés de cette question et leur rôle au sein de la démocratie est en train de se transformer (Sorensen, 2006).

I.5 La gouvernementalité pour déplacer l'analyse de l'État à l'analyse de ses pratiques

Un autre concept apparenté aux termes gouverner, gouvernement et gouvernance est largement mobilisé par les sciences politiques et les sciences sociales : il s'agit de la gouvernementalité. Ce néologisme élaboré par Michel Foucault à la fin des années 1970 et au début des années 1980 et été plus particulièrement développé durant ses cours au Collège de France en 1978 et 1979.

I.5.1 Les différentes dimensions de la gouvernementalité

Par ce concept, Foucault recouvre plusieurs dimensions de la transformation des sociétés.

« Par ce mot de "gouvernementalité", je veux dire trois choses.

Par « gouvernementalité », j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité.

²⁸ "Metagovernance is a means by which to produce some degree of coordinated governance, by designing and managing sound combinations of hierarchical, market and network governance, to achieve the best possible outcomes from the viewpoint of those responsible for the performance of public-sector organisations: public managers as 'metagovernors'." (Meuleman, 2008, p. 68)

Deuxièmement, par « gouvernementalité », j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le « gouvernement » sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement [et, d'autre part,] le développement de toute une série de savoir.

Enfin, par « gouvernementalité », je crois qu'il faut entendre le processus, ou plutôt le résultat du processus par lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XV^e et XVI^e siècles État administratif, s'est retrouvé petit à petit « gouvernementalisé » (Foucault, 2004, pp. 111-112, cité par Laborier, 2014, p. 170).

Parallèlement, Foucault marque un tournant majeur dans l'analyse de l'État en réfutant son unité et son individualité au profit d'une approche globalisante (Lascoumes, 2004). En d'autres termes, la gouvernementalité décentre l'analyse de l'État comme entité juridique vers celui de ses pratiques, de ses instruments, de ses outils et de sa rationalité (Gautier, 1996) aux fins de « *conduire les conduites* » (Laborier, 2014), et de « *contrôler, déterminer, délimiter la liberté des autres* » (Crowley, 2003, p. 59). L'exégèse des termes diffère d'un auteur à l'autre, mais ils convergent pour affirmer que le gouvernement n'y est pas une entité, mais qu'il est synonyme de conduire les conduites, ce qui implique une forme de discipline et de subjectivation des individus (Huxley, 2007). Il a par conséquent mis en évidence une transformation de l'État, où « *il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés* » (Lascoumes, 2004, p. 4).

Les instruments de pouvoir prennent une place importante dans cette approche, car ils constituent un élément intrinsèque de gouvernement. Le gouvernement est ici entendu dans son sens étendu, non comme l'émanation de l'État, mais comme « *le plan de réflexion et d'action en lien avec la régulation autoritaire des conduites au travers d'objectifs particuliers* » (Osborne & Rose, 1999, p. 737). La mise en place des instruments et des outils implique la constitution de procédures, de routines, d'instrumentations, de stratégies ou de modalités d'action. Les instruments sont à la fois des dispositifs techniques et sociaux (Lascoumes, 2004). Ils génèrent des relations de pouvoir et des réseaux qui, ainsi constituées dans l'exercice de l'État, offrent une résistance aux changements et bénéficient d'une certaine forme d'autonomie. Cet aspect a été développé par Foucault en parallèle à ce qu'il qualifie de persistance des états de domination et de contrôle, qui prennent place dans l'ensemble des relations dynamiques et instables qui constituent les dynamiques de gouvernement.

Lascoumes (2004) donne quelques exemples de ces instruments, tels que les directives, lois, rapports financiers, rapports de connaissance, observations statistiques, outils de communication... tout en soulignant leur caractère profondément orienté, comme en témoigne l'usage de la statistique dans l'espace public où la construction des indicateurs participe de la définition des enjeux et problèmes. Il propose dès lors une typologie de ces instrumentations (Tableau 7) pour en distinguer le rapport politique et la légitimité, aux fins de « *compléter les regards classiques en termes d'organisation, de jeux d'acteurs et de représentations qui dominent aujourd'hui largement la sociologie politique* » (Lascoumes, 2004, p. 10).

| Type d'instrument | Type de rapport politique | Type de légitimité |
|--------------------------------|--|---|
| Législatif et réglementaire | État gardien du bien commun | Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés |
| Économique et fiscal | État producteur de richesse et redistributeur | Recherche d'une utilité collective |
| Conventionnel et incitatif | État mobilisateur | Recherche d'engagements directs |
| Informatif et communicationnel | Démocratie du public | Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs |
| Normes et standards | Ajustements compétitifs au sein de la société civile | Mixtes, scientifique et technique, règlement démocratiquement négocié, mécanismes de marché |

Tableau 7. Les modèles de l'instrumentation du gouvernement par Lascoumes, 2004, p. 10

Nous le voyons, la gouvernementalité ouvre de nombreuses possibilités analytiques en tant que stratégie conceptuelle permettant d'identifier ce qui fait la réalité du pouvoir (Crowley, 2003). Sa généalogie a été entreprise à maintes reprises, et de nombreux auteurs ont souligné combien l'œuvre inachevée de Foucault avait fertilisé plusieurs champs de recherche (Crowley, 2003; Elden, 2007; Huxley, 2007; Laborier, 2014; Lascoumes, 2004) et entrouvrirait de nouvelles investigations. Notre objet n'est donc pas de reproduire cette abondante littérature, mais d'identifier ses liens avec la gouvernance et avec les aspects spatiaux de la gouvernementalité qui sont aujourd'hui étudiés par les géographes.

La proximité des notions de gouvernance et de gouvernementalité a été plusieurs fois mise en exergue. La familiarité lexicale n'y est pas étrangère, pas plus que l'usage de la gouvernementalité et de la gouvernance à des fins analytiques, ou encore leur usage pour décrire des processus de contrôle et de pilotage des sociétés (Crowley, 2003). Lascoumes (2004) souligne par exemple que les travaux de Koimann, Mayntz ou Peters, théoriciens de la gouvernance, avaient remis au centre de l'analyse de la gouvernance la question des instruments en termes de management et de gestion des réseaux. Cependant, tous s'accordent à dire que les termes ne sont pas synonymes (Crowley, 2003 ; Laborier, 2014 ; Lascoumes, 2004), et que l'un et l'autre sont complémentaires dans l'analyse de l'État pour autant qu'ils ne soient pas chacun résumés à leur simple approche stratégique. On remarquera que si l'une et l'autre ont été élaborées dans des contextes distincts, leur interprétation territoriale s'est en premier lieu appuyée sur les villes (Laborier, 2014). La ville et l'espace, des thèmes par ailleurs récurrents de la réinterprétation des thèses de Foucault par les géographes.

1.5.2 La géographie comme instrumentation de la gouvernabilité, la spatialité comme rationalité de gouvernement

« *La géographie doit bien être au cœur de ce dont je m'occupe* » clamait Foucault au terme d'une réponse à la revue Hérodote sur la place de la géographie dans ses théorisations (1976). Cette citation célèbre, reprise hors de son contexte, ne doit cependant pas masquer la distance avec laquelle le philosophe a considéré la géographie. Cette prise de distance s'inscrit sans doute dans la faible reconnaissance de « *la notion d'espace [qui] a longtemps été disqualifiée au profit de celle de temps [et] négligent de ce fait les*

problèmes stratégiques que soulève la question de l'espace » (Olivier, 1988, p. 91). Cependant, nombre de chercheurs reconnaissent dans les écrits de Foucault des thématiques intrinsèquement géographiques, à l'image de la planification urbaine, des pénuries alimentaires et des campagnes de vaccination (Elden, 2007).

Depuis l'intérêt tardif porté par Foucault à la géographie, plusieurs auteurs ont approfondi l'étude de ces relations pour comprendre la place de la géographie dans la gouvernamentalité et, plus fondamentalement, pour définir un sens à la géographie comme discipline²⁹.

Mais au-delà de ces considérations disciplinaires, les aspects spatiaux et géographiques dans la gouvernamentalité ont fait l'objet de recherches focalisées sur les outils de la géographie et sur le rôle de l'espace comme technologie de gouvernement, Crampton y voyant un travail afin de comprendre « *les façons dont l'espace est problématisé au sein des discours et pratiques de gouvernement* » (Crampton, 2009, p. 218). Lascoumes (2004) invoque plusieurs auteurs pour démontrer le rôle de la géographie dans l'instrumentation de gouvernement. À partir des travaux de Raffestin (1980), il démontre que la cartographie peut participer à la légitimation des identités et récits nationaux, et à partir de ceux de Nizard (1974), il met en évidence le rôle cognitif qu'a eue la planification gaullienne sur la diffusion d'une image de modernisation de l'État français. Les publications mobilisées par Huxley (2007) permettent quant à elles de démontrer le rôle des connaissances spatiales, des infrastructures de transports et de communication, des recensements de population, des outils d'observation et de cartographie dans la gouvernamentalité... La diversité du matériel géographique mobilisé démontre que tous les processus de planification et de représentation spatiale peuvent avoir un rôle d'instrumentation de l'État, qui engendre la création ou recombinaison des réseaux d'acteurs autour d'eux, des procédures et des relations stratégiques qui relèvent de la gouvernamentalité.

En tant qu'espace privilégié d'expression des relations et du pouvoir, les villes ont prioritairement fait l'objet de plusieurs études sous l'angle de la gouvernamentalité. Elles ont permis de comprendre les logiques à l'œuvre face à l'« ingouvernabilité » des espaces urbains (Huxley, 2007, p. 195), et de « *capturer les différentes voies par lesquelles le gouvernement a été territorialisé dans une forme urbaine* » (T Osborne & Rose, 1999, p. 737). Ils démontrent de quelle manière les villes ont été imaginées comme des espaces de pouvoir, de régulation, d'éthique et de citoyenneté au travers des différentes périodes de l'histoire depuis l'Antiquité.

Ces études ont en particulier mis en évidence la manière dont l'espace a été mobilisé dans les villes pour atteindre des objectifs sécuritaires (contrôle des populations et des insurrections par des aménagements urbains spécifiques facilitant le contrôle), des objectifs sanitaires (modification des

²⁹ À titre d'exemple, Claude Raffestin démontre comment Foucault aurait pu révolutionner la géographie par la compréhension du « regard géographique » qui s'est davantage porté, affirme-t-il, sur les aspects morphologiques de l'espace que sur ses aspects relationnels, en privilégiant une approche idiographique à une approche nomothétique (Raffestin, 1997). Il plaide dès lors pour une approche du regard géographique qui pourrait réinventer la relation entre le géographe, son objet et son intentionnalité, en parcourant les méthodes de l'archéologie du savoir tracées par Foucault.

trames urbaines pour limiter la propagation des épidémies et les foyers de précarité) ou des objectifs de bien-être (aménagement de loisir, aménagements esthétiques, etc.)³⁰.

Huxley (2007) propose donc de dépasser le cadre relativement étroit de l'analyse des technologies de gouvernement contenant explicitement une composante spatiale, pour s'interroger sur les pouvoirs causaux et productifs attribués à l'espace en terme d'influence sur les comportements³¹. Il ne s'agit pas, selon Huxley, de faire preuve de déterminisme quant aux conséquences spatiales et environnementales sur le gouvernement des individus, pas plus que de générer une théorie générale de la manière dont les espaces sont constitués, mais plutôt de poser l'espace et l'environnement comme des questions analytiques et politiques (Huxley, 2007, p. 194).

Ce retour vers les pratiques esquisse une approche intéressante pour l'analyse du champ urbain, et en particulier de la gouvernance urbaine qui cherche notamment à identifier les vecteurs de la gouvernabilité dans des espaces urbains hétérogènes et hautement fragmentés.

I.6 La gouvernance comme approche prescriptive ou normative : la bonne gouvernance

La gouvernance n'est pas reconnue sur le seul plan analytique comme canevas de lecture des configurations d'acteurs, des modes de régulation ou de stratégie. Elle est aussi – et nous l'avons vu dans les sections précédentes – une approche normative extrêmement influente dans l'exercice de la politique contemporaine. Le succès de la gouvernance, notamment auprès d'un public très large, est le résultat direct de l'exploitation de la gouvernance en tant que stratégie de gestion et d'élaboration des politiques tant privées que publiques : si la gouvernance est aujourd'hui au centre des

³⁰ Huxley (2007) illustre trois diagrammes de pensée spatiale pour démontrer le caractère spatial de la gouvernabilité, à la fois en termes d'espaces qu'elle cherche à créer et logique causale :

- La *rationalité spatiale dispositionnelle* soutient que l'ordre, la géométrie et la visibilité sont générateurs d'une forme d'efficacité et d'ordre social dans le contexte des émeutes urbaines de la fin du 18^e siècle.
- La *rationalité spatiale génératrice* présume que certains espaces urbains dégradés menaçant la ville peuvent être transformés afin de préserver l'ensemble. Il prend pour exemple les réformes hygiénistes du 19^e siècle qui cherche à améliorer la santé au travers de la transformation physique de certaines parties de la ville, de ses constructions et des modes d'habiter.
- La *rationalité spatiale vitaliste* qui développe durant le 20^e siècle des conditions de bonheur et de santé, dans laquelle Huxley mobilise les travaux de Geddes pour affirmer que la ville-région est le médium permettant l'émergence intellectuelle et spirituelle de la communauté.

³¹ Afin de comprendre la place de la géographie et de la spatialité dans la gouvernabilité, elles ont été interprétées comme des éléments constitutifs de l'approche par les diagrammes. Les diagrammes peuvent être définis comme des « traces de dispositifs graphiques expliquant la logique de conception d'un objet, d'un lieu ou d'un phénomène [et] la relation simultanée entre une activité et une trace » (Meier, 2007, p. 46-47). L'importance de l'approche par les diagrammes s'exprime par la mise en relation d'éléments formant un ensemble interconnecté, et leur la variation.

préoccupations c'est, d'abord, parce qu'elle a reçu un écho particulier au travers de la bonne gouvernance.

1.6.1 Bonne gouvernance : une construction à plusieurs mains

La notion de *bonne gouvernance* a donc largement colonisé l'espace public, et ce à toutes les échelles de gestion : la *bonne gouvernance mondiale*, la *bonne gouvernance des entreprises*, la *bonne gouvernance régionale* ou encore la *bonne gouvernance urbaine* font désormais partie du lexique commun, dont on exploite invariablement les ambiguïtés et les approximations. Ce faisant, cette approche normative a imprimé de nouvelles normes, parfois des standards, dont l'instrumentalisation – en particulier dans les pays en voie de développement – est régulièrement soulignée comme le vecteur puissant d'une occidentalisation accélérée des principes de gestion, voire davantage. La notion de bonne gouvernance demeure donc hautement controversée, et a généré une abondante littérature scientifique et politique, voire une littérature scientifico-politique.

Rappelons que la bonne gouvernance est d'abord un héritage de la nouvelle gestion publique (Meuleman, 2008), relevant elle-même d'une approche normative ou prescriptive intervenant en réponse aux failles constatées d'un mode de gestion public bureaucratique. Le terme de bonne gouvernance apparaît en premier lieu dans les rapports des bailleurs de fonds internationaux (Klimovský, 2012) dont l'objectif affirmé était de lutter contre la corruption dans les gouvernements des pays du Sud afin d'en accroître l'efficacité et d'améliorer l'administration des aides internationales.

C'est ainsi que le terme apparaît en 1989 dans un rapport de la Banque Mondiale consacré au retard de développement de l'Afrique Subsaharienne, où la « *litanie des problèmes de développement en Afrique est une crise de gouvernance* » (World Bank, 1989, p. 60). La Banque elle-même définit la gouvernance comme « *la manière avec laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement* » (World Bank, 1991, p. 1). Cette définition est par la suite restreinte à la principale composante économique, objet de la Banque mondiale, et déclinée en quatre axes de gouvernance : la responsabilité, la transparence, la prédictibilité du cadre légal et l'efficacité du secteur public.

« *La bonne gouvernance est centrale pour créer et maintenir un environnement qui soutient un développement fort et équitable, et est un complément essentiel de saines politiques économiques. Les gouvernements jouent un rôle clé dans la provision de deux types de biens publics : les règles pour rendre les marchés plus efficaces, et, de manière plus problématique, corriger les failles de marché.* » (World Bank, 1991, p. iii).

Les principales organisations internationales à la manœuvre dans la propagation du concept sont la Banque Mondiale (BM), l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) et, plus récemment, l'Union européenne. Elles ont défendu le concept de bonne gouvernance à grand renfort de conférences, de rapports, de livres blancs et, plus pragmatiquement, de conditionnalité de versement des aides à certains pays ou régions (Santiso, 2001). De nombreux auteurs y décèlent un

projet politique, focalisé sur le seul développement économique et limité à une rationalité technocratique (Ndiaye, 2008). Bien que les définitions puissent légèrement varier, les fondamentaux sont donc relativement stables.

La bonne gouvernance promeut notamment un meilleur fonctionnement du secteur public, censé délivrer de meilleurs services, selon des principes de gouvernance approuvés (Bovaird, 2006; Bovaird & Löffler, 2003). Quelle que soit la définition de la bonne gouvernance, l'efficacité est un concept central, et obtenir un meilleur résultat avec une utilisation moindre des ressources un objectif majeur. De la sorte, la bonne gouvernance poursuit une sorte d'optimisation, généralement dans un contexte néolibéral (Le Galès, 2011). Les autres critères sont généralement flous, ce qui n'est pas sans les rendre acceptables pour une large partie du public visé (Bovaird, 2006).

Les critères de bonne gouvernance définis par l'OCDE (Oman & Arndt, 2010) sont les suivants :

- L'obligation de rendre compte : les administrations publiques doivent démontrer l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis de manière claire.
- La transparence : les procédures et les décisions sont ouvertes à l'examen par les tiers, par le Parlement, etc.
- L'efficacité et l'efficacités : les administrations publiques s'attachent à délivrer un service de qualité, notamment vis-à-vis des citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent aux attentes.
- La réceptivité : réactivité et réponse aux attentes citoyennes (moyens et flexibilité), capacité de remise en cause des choix établis et autocritique.
- La prospective : anticipation des problèmes et des changements prévisibles. Capacité d'adaptation des politiques à de nouvelles configurations.
- La primauté du droit avec la mise en échec de l'arbitraire.

Ces critères sont proches de ceux adoptés par l'ONU (ONU, 2008) pour définir la gouvernance : recherche du consensus, approche participative, respect de l'autorité de la loi, efficacité, responsabilité, transparence, réactivité, équitabilité et inclusive.

Dans l'un et l'autre cas, ces critères généraux recouvrent une série de sous-critères ou d'indicateurs, que nous reproduisons partiellement ci-dessous :

- efficacité de l'utilisation des fonds, propriétés et autres ressources ;
- mise en place de mécanismes de veille sur la gestion des ressources ;
- structure de communication claire vis-à-vis de l'extérieur ;
- introduction d'un critère d'innovation dans l'utilisation des ressources ;

- privatisation des services dans les gouvernements locaux ;
- partenariat public-privé pour la gestion des matières territoriales ;
- clarification de la hiérarchie des normes et des institutions ;
- installation d'un processus de coordination local / national ;
- nombre de réseaux (inter-locaux, interniveaux, interrégionaux) ;
- etc.

L'examen de ces indicateurs ou de ces sous-critères montre une double hétérogénéité. D'une part, certains indicateurs sont extrêmement précis, tel le nombre de réseaux ; d'autre part, certains indicateurs sont peu explicites ou laissent place à une large interprétation, tel que l'introduction de critères d'innovation.

Ces indicateurs fondent enfin une double assertion : la bonne gouvernance s'établit dans la continuité de la nouvelle gestion publique, et elle s'inscrit dans un projet néolibéral de gestion par le marché (« *market governance style* ») sous couvert de la lutte contre la corruption, comme en atteste la présence d'indicateurs favorisant la privatisation de services publics ou la mise en œuvre de partenariat public-privés. Bien qu'elle traite de manière partielle des acteurs privés, elle a pour objet fondamental le secteur public, ce qui en réduit considérablement la portée (Hillenkamp, 2007). Cette orientation, poussée par les organisations internationales, tend à discréditer l'utilisation du concept de bonne gouvernance à des fins analytiques. Elle contribue à discréditer l'État et le gouvernement (Le Galès, 2011) en postulant la supériorité de l'organisation privée.

Plus fondamentalement, la *bonne* gouvernance est intrinsèque d'une vision sociétale, tantôt durable, tantôt libérale, tantôt sociale. Elle se raccroche à des idéaux, quelle qu'en soit l'échelle : de celle des nations à celle des villes. On pourrait dès lors parler de « bonnes gouvernances », répondant à des objectifs particuliers.

Depuis son émergence dans les politiques mondiales, la bonne gouvernance a été importée dans les démocraties occidentales pour influencer différents niveaux de gouvernement. Les paradigmes auxquels elle se raccroche ont donc évolué, même si Le Galès souligne le rôle prépondérant que peut jouer la bonne gouvernance dans l'instillation de principes de marché dans les territoires européens (Le Galès, 2011).

En s'inscrivant dans une approche normative, la bonne gouvernance est proche de la nouvelle gestion publique et ouvre assez largement la question de la mesure, du contrôle et de la performance de la gouvernance.

1.6.2 Mesurer les « performances » de la gouvernance

Quelles que soient les critiques adressées à la bonne gouvernance, il n'en reste pas moins qu'elle ouvre la question de la quantification de la gouvernance et de l'analyse des nouvelles pratiques de la gestion territoriale (Destatte, 2009). Il nous semble par conséquent opportun de reprendre ici une partie des études réalisées, généralement à l'échelle des États ou des régions, pour caractériser de

manière indirecte la gouvernance, et contribuer de la sorte à la compréhension des liens entre les facteurs de gouvernance et le développement des territoires.

L'intérêt porté initialement dans ces études aux échelles nationales et internationales répond à plusieurs facteurs :

- en premier lieu, l'objectif primaire de ces analyses était de qualifier dans un pays, et en premier lieu dans les pays en voie de développement, la capacité supposée de gérer des fonds alloués au développement de manière efficace et en évitant tant que faire se peut l'influence négative de la corruption ;
- deuxièmement, l'élaboration d'analyses et de tableaux de bord nécessitait la disponibilité de données à une échelle de gouvernement. Ces données n'ont été (partiellement) disponibles que beaucoup plus récemment à des échelles infranationales.

La source la plus connue d'indicateurs de gouvernance à l'échelle mondiale est développée par la Banque Mondiale. Le *Worldwide Governance Indicators* (WGI) concerne actuellement 215 économies (majoritairement nationales) pour la période 1996 – 2012, avec une fréquence de mise à jour annuelle. Les indicateurs sont constitués en 2008 de 441 variables, 35 sources différentes et 33 organisations, ce qui impose de traiter avec prudence les marges d'erreur (Kaufman, Kraay, & Mastruzzi, 2009). Les indicateurs sont essentiellement composés à partir de la perception de plusieurs milliers d'acteurs, qui ne sont pas forcément dénués d'intérêt (répondants au questionnaire, ONG, société d'information sur le commerce / l'entrepreneuriat, secteur public et autres organisation). Cependant, il s'agit souvent de la seule source d'information possible.

Six dimensions sont étudiées par le WGI (Kaufman, Kraay, & Mastruzzi, 2011), chacune regroupant plusieurs variables provenant de sources diversifiées :

- le caractère démocratique au travers de la responsabilité (*accountability*) et de la capacité des populations à participer au choix de son gouvernance, à la liberté d'expression (*voice*) ;
- la stabilité politique et l'absence de violence, ce y compris les violences terroristes ;
- l'efficacité du gouvernement compris comme la qualité des services publics délivrés, l'indépendance par rapport aux pressions politiques, la crédibilité du gouvernement... ;
- la qualité de la régulation évaluée la perception de la capacité des gouvernements à formuler et mettre en œuvre des systèmes de régulation qui promeuvent le développement du secteur privé ;
- la perception du respect des lois et des règles, dont la mise en œuvre des contrats, des droits de propriété, la police, les tribunaux... ;
- le contrôle de la corruption, autrement dit la perception de l'exercice du pouvoir public afin de promouvoir des intérêts privés.

En tant qu'indicateurs composites, les 6 dimensions de la base de données de la Banque Mondiale recouvrent ou incluent d'autres bases de données. Nous ne développerons pas ces différentes bases

de données, généralement limitées à l'échelle nationale ou internationale, mais en retiendrons brièvement quelques enseignements sur le lien qui peut exister entre gouvernance et développement, tous les deux entendus dans une acceptation large.

- Une analyse internationale démontre les liens entre corruption, croissance économique et environnement, par l'intermédiaire des lois environnementales et diverses mesures de pollution. Ceux-ci sont particulièrement forts dans les pays avec un niveau de revenu faible : la corruption y renforce les taux de pollution constatés, même en tenant compte de la relation indirecte qui existe entre niveau de croissance et environnement (Welsch, 2003). Dans le cadre de cette étude, les bases de données de l'ONU ont été mobilisées. Dans une autre étude sur le lien entre la soutenabilité environnementale et la corruption, Morse obtient quant à lui une corrélation (très) faible entre taux de corruption et environnement et se montre très critique quant à l'exploitation de ses données et de ses résultats (Morse, 2006). La corruption est approchée par le *corruption perception index* et la question environnementale par l'*environmental sustainability index* (pression, état, impacts et réponses environnementaux), et seule la composante « réponse environnementale » est corrélée (R^2 de 0,2) avec la corruption.
- Une étude sur le lien entre institutions et performances économiques entend démontrer le rôle que peut avoir la protection des intérêts privés sur le développement économiques (Knack & Keefer, 1995). Deux bases de données sont mobilisées : l'*international country risk* (ICRG) qui évalue la sécurité de la propriété par l'intermédiaire des risques d'expropriation, de qualité de gouvernement, etc., et le *business environmental intelligence* (BERI).
- Mauro a étudié le lien entre croissance et corruption sur la base de données privées vendues généralement à des banques (1995). Les indicateurs utilisés sont la stabilité politique, les coups d'État, la stabilité du travail, la relation avec des pays voisins, le terrorisme, les affaires judiciaires, la bureaucratie ou encore la corruption. Il a pu démontrer que la corruption diminue l'investissement privé en réduisant concomitamment le développement économique, alors qu'une bureaucratie efficiente est la cause d'une croissance économique et de l'investissement. Gupta (1998) soutient la même affirmation sur la base d'autres indicateurs, mais rajoute que la corruption affecte également la distribution des richesses en exploitant les indices de Gini (renforcement des écarts de richesse), les taux d'éducation (formation inégalitaire), le revenu net, etc.

Quelques rares études existent également à l'échelle infranationales, telle celle de Knack (2002) réalisée entre les États américains et soutenant que le capital social a une influence sur les performances gouvernementales. Le capital social y est mesuré par un indicateur de confiance vis-à-vis d'autrui, le taux de réponse aux recensements et la participation à du volontariat. Les performances gouvernementales sont évaluées sur la base de la perception d'une trentaine de critères.

À une échelle plus fine, l'étude sur le lien entre bonheur, économie et institution menée à l'échelle des 26 cantons suisses s'appuie sur une enquête auprès de 6000 répondants pour démontrer que plus

le niveau démocratique est élevé, plus le niveau de bonheur est haut. En croisant des variables démographiques (genre, âge, éducation...), des variables économiques (chômage, revenus) et des variables institutionnelles (indice sur les droits démocratiques, indice d'autonomie locale, indices sur la taille des communautés, etc.), les auteurs affirment que la démocratie locale est significativement corrélée avec certains indicateurs institutionnels, économiques et démographiques, sans toutefois pouvoir dresser la liste des liens de causalité avec certitude (Frey & Stutzer, 2000). Tout au plus avancent-ils que la relative stabilité institutionnelle plaide en faveur d'un lien de causalité depuis les facteurs institutionnels vers les autres facteurs.

I.7 Conclusion du chapitre I

Ce premier chapitre a mis en évidence la diversité des acceptations de la gouvernance et les origines de cette polysémie. Nous avons adhéré à l'analyse de Hufty (2007) qui perçoit dans celle-ci un triple problème de cohérence : un problème de cohérence externe résultant de la proximité avec d'autres termes comme gouvernement et gouverner ; un problème de cohérence interne, également qualifié de consistance, résultant de la multiplicité des acceptations du terme gouvernance ; un problème de cohérence sociale enfin, qui résulte de la confusion entre observation du changement et volonté de changement. Ce dernier point est cardinal dans la compréhension des débats autour de la gouvernance, tant chaque acceptation de la gouvernance consiste à la fois en un cadre analytique pertinent des modes de coordination entre acteurs, et une approche normative puissante tendant à reconfigurer les interactions entre ceux-ci. Nous avons placé notre recherche dans une approche analytique et inclusive des processus de gouvernance, tout en observant le rôle majeur de l'approche normative tant dans les discours que dans sa capacité à générer des changements concrets.

Toutefois, les différentes approches de la gouvernance ne peuvent être considérées isolément. Elles s'alimentent mutuellement quel que soit leur objet – entreprises, institutions, sociétés. Elles partagent l'idée que les relations entre les acteurs se reconfigurent au profit d'interactions moins hiérarchiques et davantage horizontales. Sans rejoindre les tenants d'une coordination exclusive par les réseaux, il nous apparaît établi que le contexte économique et social contemporain a favorisé un desserrement des organisations hiérarchiques au profit d'une plus grande imbrication des différents modes de coordination que sont la hiérarchie, le marché et les réseaux. La crise de la gouvernabilité a participé, depuis les années 1970, à cette reformulation de l'action collective dans un monde davantage complexe et soumis à de brusques changements d'échelle de ses dynamiques. Face à ce contexte, les acteurs ont dû faire preuve d'innovation en réinventant des formes de collaboration alternatives, pour face face tant à l'incertitude qu'à la difficulté de développer une analyse systémique. La réémergence de la gouvernance depuis les années 70 ne nous apparaît donc pas être qu'un effet de mode politico-scientifique, mais le marqueur d'une société en profonde mutation que la recherche tente de saisir.

Les recherches sur les modes de coordination que nous avons synthétisées nous ont également permis d'identifier l'évolution du fonctionnement de l'État. Au contraire des défenseurs d'une évaporation étatique, nous constatons le rôle spécifique et prépondérant de l'État et de ses institutions dans de larges pans de la société. Cette observation n'est pas antinomique avec le constat

de la profonde modification de leurs modes de fonctionnement, à l'image de la nouvelle gouvernance publique qui s'est développée dans de nombreuses administrations locales. Elle n'est pas non plus antinomique avec les vastes transferts de compétences, à l'émergence des acteurs supranationaux et locaux, dans le contexte de l'épuisement du compromis keynésien-fordiste et de l'accélération des échanges résultant des évolutions technologiques.

Un autre apport des théories relatives à l'État et à l'action collective vient du décentrement de l'analyse des structures vers celui des pratiques de gouvernement sous le terme de gouvernementalité. Par cette approche, nous avons pu mettre en évidence la manière dont l'espace est problématisé à la fois comme discours et comme pratique de gouvernement. Cette double relation entre l'espace et les actions de gouvernement esquisse un lien tangible entre les réalités territoriales et les processus de gouvernance. Ce lien peut être approfondi sous l'angle de la gouvernance territoriale.

II. Gouvernance territoriale et gouvernance urbaine

II.1 L'appropriation de la gouvernance par les recherches en sciences urbaines

Le concept de gouvernance a été largement approprié par un nombre important de disciplines en sciences humaines et sociales. Certains champs de recherche tels l'internet, les systèmes d'information, la criminologie, la famille... se sont partiellement emparés du canevas analytique offert par la gouvernance et l'ont adapté à leurs propres problématiques. La géographie et les études territoriales ne font pas exception, en amenant une composante spatiale à un concept qui était resté jusque-là peu explicite quant à sa relation avec l'espace, bien que les acteurs s'inscrivent intrinsèquement dans le temps et dans l'espace.

Nous proposons de relever l'appropriation de la gouvernance dans les recherches en géographie non pas de manière strictement chronologique, mais en s'appuyant sur les territoires pour démontrer les convergences et les divergences avec l'émergence de la gouvernance urbaine. Nous ne traiterons que dans une moindre mesure les approches prescriptives et normatives subséquentes (définitions de normes dans la gestion et l'administration des territoires), déjà traitées de manière générique précédemment.

II.1.1 De la régulation territoriale à la gouvernance des territoires

Les territoires sont des espaces de ressources, de flux et de construits. « *L'espace (social) est un produit (social)* » écrivait Lefebvre dans *La production de l'espace* (1974, p. 39), avec toute la complexité qu'impose cette assertion sur la compréhension de la production des territoires : espaces dynamiques, espaces de luttes et de confrontations, espaces multiples et aux contours flous, espaces appropriables et appropriés, espaces de pratiques, espaces gérés... Cette acceptation de l'espace induit une approche où les territoires résultent « *d'un processus non naturel et non permanent de synergies et de coopérations entre acteurs* » (Pecqueur, 2001, p. 230) et où le « *processus d'émergence des*

territoires est [...] essentiel dans sa définition » (ib.). Si on peut observer que *synergies et coopérations* ne sont pas seules de nature à le produire, ce retour vers le territoire met naturellement en exergue les dynamiques d'échange entre acteurs et soulève intrinsèquement la question de leur régulation.

Dans leur revue de la littérature sur la gouvernance territoriale, Benko & Lipietz (1995) voient dans l'espace le terrain fertile des théoriciens de la régulation qui y ont trouvé la possibilité de représenter l'évolution des modes de régulation dans le temps. Ils affirment en outre qu'une fois les théories de la régulation bien établies, les territoires (leur émergence, leur reproduction...) en sont devenus une application classique. Ils en retracent une intéressante rétrospective qui établit le lien entre territoire et gouvernance, en particulier dans ses aspects économiques.

Les travaux sur les districts industriels, sur le rôle des distances dans les coûts de transaction et sur les milieux innovateurs mettent en avant le rôle de la régulation au sein des territoires (Benko & Lipietz, 1995). L'orientation productive de ces domaines de recherche laisse entrevoir la filiation avec les développements davantage économiques de la gouvernance et de la régulation des unités dans les firmes.

Premièrement, les districts industriels ont été conceptualisés dans les années 1970 sur la base des districts marshalliens, notamment pour rendre compte du développement de la troisième Italie et de son réseau de petites et moyennes entreprises spécialisées dans différents domaines industriels pour lesquels les tâches de production étaient sécables. Au-delà de la proximité géographique des entreprises qui permet de bénéficier d'économies externes (les effets d'agglomérations) et de leurs relations de concurrence – coopération, les théorisations de Bagnasco et Bettini comportent l'idée centrale d'une *atmosphère* où prédomine une « *osmose entre le système des entreprises et la communauté locale* » (Daumas, 2007). La question de la coordination – ou de la régulation – entre les acteurs au sein de ce territoire revêt donc une importance particulière, puisque les deux aspects (espaces, acteurs) sont intrinsèquement liés. On observera que les districts industriels inspirés du nord de l'Italie ne sont pas les seuls modèles de développement local des industries et de l'économie.

Toujours sur le sujet de la localisation des industries, les travaux de Scott et Storper s'appuient sur la théorie des coûts de transaction développée par Williamson pour expliquer les dynamiques d'agglomération par la recherche d'une minimisation des coûts liés à la distance entre firmes (Benko & Lipietz, 1995; Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005). Plus que d'être un support physique à l'activité économique, le territoire est dès lors « *perçu comme un facteur de réduction des coûts de transaction* » (Le Galès, 1995, p. 493-494) et, à ce titre fait, l'objet d'une régulation.

Benko & Lipietz (1995) pointent enfin les *milieux innovateurs* comme significatifs de ce lien précoce entre régulation et territoire, en soulignant à partir des travaux d'Aydalot que « *l'entreprise ne préexiste pas aux milieux locaux, mais qu'elle est secrétée par eux* » (Benko & Lipietz, 1995, p. nc). Il existe dans ce contexte des liens, des interdépendances entre les éléments du territoire qui concourent à la production d'un milieu innovateur. La régulation se réfère à cette interdépendance.

Toutes ces réflexions théoriques en géographie économique ont contribué à positionner la question de la régulation au centre des préoccupations territoriales : les entreprises, mais également les sociétés locales et les institutions constituent autant d'acteurs à coordonner, à aligner, à comprendre dans la complexité de leurs interactions. Ils forment dès lors un réseau spatial (Benko, 2007), autrement dit un réseau dont la géographie est une variable à considérer, et qui s'inscrit dans une spatialité singulière. C'est sur cette base qu'il est possible d'établir une relation entre régulation (économique) et spatialité et, ce faisant, entre gouvernance économique et gouvernance locale. Le territoire ne concerne dès lors plus que l'articulation d'unités productives, mais s'inscrit bien comme un niveau – une échelle – qui concourt à la résolution de problèmes par l'action collective (Le Galès, 1995).

Au-delà de la géographie économique et des transformations des modes de production et du capitalisme, la gouvernance territoriale a profité concomitamment de l'accélération de la décentralisation dans de nombreux États européens, de la mise en exergue du développement local et du décentrement du pouvoir (Leloup et al., 2005). Les interactions au sein des territoires ont davantage été perçues comme mobilisatrices des ressources (partagées par les « acteurs ») et révélatrices de valeurs (cachées, latentes) qui permettent d'atteindre des objectifs définis collectivement.

Ce faisant, les auteurs observent que la gouvernance est intrinsèque aux territoires. Ses configurations sont enracinées dans le lieu. Une définition large de la gouvernance territoriale est synthétisée dans le *Dictionnaire des politiques territoriales* où « la gouvernance territoriale recouvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projets et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnés par la hiérarchie et qui correspondent à la construction, à la gestion et à la représentation des territoires auprès de ceux qui y habitent et envers l'environnement extérieur » (Pasquier, Simoulin, & Weisbein, 2013). L'enjeu qui lui est attribué est la construction d'un acteur collectif dans un environnement évolutif, comme maîtrise (relative) d'instruments toujours plus complexes (Arnaud & Simoulin, 2011; Pasquier, Guigner, & Cole, 2011).

Le territoire ainsi défini n'est pas fixe. À l'image de l'espace floconneux de Lefebvre (Lefebvre, 1974), les territoires ne sont pas stables, ne sont pas uniques et univoques : ils se compénètrent, s'imbriquent, s'articulent, se transforment, s'étendent ou se rétractent. Est-ce à dire qu'ils ne disposent pas de frontières ? Pecqueur affirme que dans une approche méso-économique, le territoire s'établit en constituant un « dedans » par rapport à un « dehors », en discriminant à « la conjonction de l'espace commun abstrait construit par des groupes et d'un espace physique lorsque ce dernier contribue à l'élaboration de la ressource qui fonde le dedans par rapport au dehors » (2001, p. 233). Les deux approches ne sont pas antinomiques, la constitution d'une communauté n'oblitérant ni la capacité d'appartenance multiple, ni les aspects dynamiques des territoires, et ceux-ci pouvant être soumis ou contenir des ruptures, des limites qui constituent, pour paraphraser Leloup *et al.*, autant de *frontières floues* à l'intersection de réseaux, de stratégies, d'interdépendances entre acteurs dont le lien est à trouver du côté du partage d'un avenir commun (Leloup et al., 2005, p. 326). Nous le voyons, le territoire ainsi défini relève davantage de la complexité que de l'articulation simple d'espaces homogènes et jointifs.

Dans ce contexte, les villes constituent un territoire parmi d'autres, un niveau d'articulation parmi d'autres (Le Galès, 2011), mais les auteurs reconnaissent généralement qu'elles se singularisent par l'intensité des relations qui y prennent place et par le rôle des villes comme nœuds de jonction multiples et polymorphes entre différents réseaux (Kearns & Paddison, 2000). La gouvernance n'est pas spécifique aux villes, mais c'est un espace d'agrégation des enjeux, de conjonction des dynamiques, ce que Le Galès synthétise en affirmant que « *la gouvernance s'y applique de manière plus évidente* » (Le Galès, 1995, p. 59).

II.1.2 La ville-acteur ou l'émergence d'une « communauté urbaine »

Si le discours qui accompagne ces transformations tend généralement à réifier la ville, il est nécessaire de comprendre au préalable de quelle manière la ville peut être un acteur collectif et à nuancer une approche qui verrait les villes comprises isolément de leur contexte.

Les acteurs au sein des villes peuvent par leurs interactions constituer ce que Le Galès qualifie de *sociétés locales incomplète*, à savoir « *un certain ordre social et politique* », « *toujours partiellement et ponctuellement stable* » (2011, p. 59), qui ne peut être compris que comme un niveau d'articulation parmi d'autres où s'affrontent et s'agrègent les intérêts et les groupes qui composent l'espace urbain. Pour ce faire, il s'appuie sur les travaux de Max Weber qui lui-même considérait les villes comme une formation sociale complexe, une société locale incomplètement intégrée. Il insiste cependant sur le fait que toutes les villes ne peuvent prétendre être des sociétés locales incomplètes, car certaines ne disposent pas de relations de long terme entre les acteurs ou d'échanges stabilisés qui aurait accru le capital social local : ces villes seraient dès lors davantage des lieux de détermination externes pour des acteurs séparés (Bagnasco & Le Gales, 1997) cités par Le Galès, (2011), non sans rappeler les développements de Lefebvre sur la construction sociale de l'espace.

Alors que les villes peuvent être des *sociétés locales incomplètes*, elles ne sont pas pour autant des communautés ou des acteurs collectifs. Notons au préalable que la notion d'acteur collectif est elle-même mise en doute par de nombreux sociologues estimant que seuls les individus peuvent être acteurs, car eux-seuls peuvent avoir des objectifs. Sans revenir aux fondamentaux de cette discorde et ses solutions (pour un résumé, voir par exemple (Feiock, 2009)) et tout en reconnaissant l'ambiguïté que peuvent véhiculer les *objectifs collectifs* (qui peuvent être davantage une hégémonie discursive), notons cependant que plusieurs auteurs reconnaissent l'existence *per se* des acteurs collectifs à certaines conditions. Reynaud (2004, p. 83) estime par exemple qu'« *un groupe est capable d'action collective dans la mesure où il accepte (il institue) une régulation. Dans la mesure où il accepte une régulation commune, il constitue une communauté* ». Les règles que s'imposent les acteurs sont un construit social, objet de négociations et de luttes, qui à la fois les contraint et les inclut au sein de la communauté. Les villes *peuvent* dès lors constituer un acteur collectif, dont Le Galès (2011, p. 71) dresse cinq caractéristiques :

- « *l'existence d'un système de décision collective ;*
- *des intérêts communs et perçus comme tels ;*
- *des mécanismes d'intégration ;*

- *une représentation interne et de l'extérieur de l'acteur collectif* ;
- *une capacité d'innovation.* »

Les villes pourraient ensuite être classées, ordonnées, réparties en fonction de leur capacité à produire une stratégie partagée et à la mettre en œuvre concrètement.

Il importe de souligner ici deux problématiques importantes ; d'une part, l'amalgame entre intérêt commun et action commune ; d'autre part, le rôle que peuvent avoir les mécanismes d'intégration ou d'exclusion des acteurs.

Premièrement, plusieurs auteurs mettent en garde sur la distinction qu'il faut opérer entre intérêt commun et acteur collectif (Le Galès, 2011; Reynaud, 2004). La tentation est en effet parfois forte de considérer qu'un groupe social disposant d'intérêts communs ou collectifs forme d'emblée une communauté mue par des objectifs unanimement partagés et menant mécaniquement à l'action. Nous avons nous-mêmes été confrontés à ce paradoxe apparent lors de notre expérience de projets territoriaux avec des collectivités locales en Wallonie (voir par exemple Breuer, Devillet, & Mérenne-Schoumaker, 2009; Breuer, Marek, & Devillet, 2012). Les acteurs peuvent en effet avoir des raisons objectives – *rationnelles* – de ne pas agir, alors qu'un intérêt commun est clairement identifié et exprimé, soit parce qu'ils n'en perçoivent pas le bénéfice individuel, soit parce que le bénéfice individuel paraît faible par rapport à l'investissement nécessaire, soit parce qu'ils bénéficient d'un bien collectif sans devoir y contribuer, soit encore parce que l'investissement initial n'est pas compensé par une jouissance excédentaire du produit de l'investissement collectif. L'action collective n'est donc pas intrinsèque à l'intérêt commun ; en d'autres termes, les acteurs n'agissent parfois pas collectivement alors que de manière rationnelle – du point de vue collectif – ils devraient s'engager dans la voie de l'action.

En second lieu, il convient d'observer l'ambiguïté qui naît des processus d'inclusion et d'exclusion des acteurs, parfois qualifiés de partenaires, à deux échelles. Au sein de l'acteur collectif, les processus que nous avons mis en avant au sujet de la régulation par les réseaux et l'exclusion *de facto* de certains acteurs demeurent valides. La reconnaissance du statut d'acteur – et ce faisant constitutif de l'acteur collectif le cas échéant – peut dès lors devenir un objectif en soi de tout groupe ou individualité, au-delà de toute considération sur les intérêts défendus. Être reconnu comme partie concernée et faire partie du cercle restreint des co-décideurs est également l'objet d'une lutte dans les villes européennes, ce qui conforte la plupart du temps le rôle d'arbitrage des élus locaux. À l'échelle de la ville, la reconnaissance d'une forme de légitimité de l'acteur collectif vis-à-vis de l'extérieur peut générer une confrontation ou une discussion avec l'appareil classique de l'État.

Dans ce contexte, le positionnement du projet est central puisque c'est avec lui que « *la ville semble sortir du statut de simple espace à aménager [elle] devient tout à la fois un acteur collectif, une société à mobiliser, une équation sociale unique [...]* » (Pinson, 2007, p. 13). La constitution même du (des) projet(s) devient dès lors un enjeu de pouvoir et l'un des outils utilisés par les acteurs urbains.

II.2 Le double mouvement d'appropriation de la gouvernance urbaine

En ce qui concerne le champ de recherche urbaine, Hillenkamp (2007) identifie un double mouvement d'appropriation de la gouvernance urbaine : d'une part, un premier mouvement venant des développements de la gouvernance et s'appliquant aux villes pour elles-mêmes ; d'autre part, un second mouvement venant des études urbaines et s'appropriant la gouvernance pour rendre compte des évolutions des territoires urbains. Ces deux mouvements doivent se comprendre comme simultanés et intimement liés, l'un alimentant l'autre.

Cette double dynamique nous semble à même de rendre compte de manière synthétique de l'appropriation complexe de la gouvernance par et pour les villes qui a eu lieu à partir des années 1980, en particulier pour décrire la gestion des agglomérations métropolitaines (Leloup et al., 2005, p. 324).

II.2.1 De la gouvernance à la ville : l'émergence d'un territoire pertinent pour l'analyse de la gouvernance

Le premier mouvement résulte de l'émergence – ou de la réémergence – du territoire urbain comme espace pertinent d'analyse des politiques territoriales et de compréhension des relations entre les acteurs sous l'angle de la gouvernance. Cette première dynamique voit les villes se singulariser et accéder au statut d'acteur, et de la sorte constituer territoire sur lequel appliquer un canevas de compréhension sous l'angle de la gouvernance.

Nous avons vu précédemment que les mutations territoriales induites par les dynamiques contemporaines tendaient à replacer les villes, et notamment les plus grandes d'entre elles, au centre des transformations de la société. Parmi ces dynamiques, on retiendra la globalisation des échanges et la mondialisation de l'économie, les processus d'eupéanisation couplés à la transformation du rôle des États, le renforcement des processus de marché et la compétition territoriale accrue, les évolutions technologiques ayant un impact sur l'organisation des territoires (voir notamment Healey, 2006). Elles contribuent à renforcer le rôle économique et politique des villes, après la période fordiste où elles étaient davantage considérées comme des émanations de l'État-nation. Cette tendance a été successivement qualifiée de *mythe mobilisateur de l'Europe des villes* et de *Retour des villes européennes* par Le Galès, ce qui succède, en quelque sorte, à l'Europe des régions (1995, p. 57 ; 2011).

Ces transformations induisent un déplacement de dynamiques autrefois caractéristiques des États, et une modification des responsabilités en faveur des villes. Sur la base des travaux menés par plusieurs auteurs, nous proposons de synthétiser les différentes théories permettant d'expliquer ces changements comme suit (Hillenkamp, 2007; Kearns & Paddison, 2000; Le Galès, 1998) :

- les effets de la mondialisation se feraient davantage ressentir dans les villes (en particulier les métropoles), ce qui induit un renforcement de la compétition interurbaine accompagnée d'un glissement du *welfare keynesian state* vers un modèle de développement économique où

les villes jouent un rôle prépondérant, et où les métropoles sont l'expression des nouvelles exigences du capitalisme ;

- le découplage croissant entre les économies nationales et urbaines, avec une importance croissante des villes pour comprendre les dynamiques économiques mondiales ;
- les acteurs au sein des villes s'organisent de manière plus évidente afin de résister aux ajustements résultant de la dérégulation de l'économie ;
- la transformation de la capacité des gouvernements centraux, avec une nouvelle répartition post-fordiste des tâches entre niveaux nationaux et infranationaux, une nouvelle division du travail ;
- l'établissement de coopérations transfrontalières qui transcendent les frontières étatiques traditionnelles.

Ces éléments concourent à justifier une analyse par la gouvernance de la ville pour elle-même, dans ses relations avec les autres acteurs, où la ville correspond à un « *site de gouvernance* » (Le Galès, 2011, p. 61). On perçoit d'emblée dans ces dynamiques deux échelles en interaction forte : une échelle interurbaine et une échelle intraurbaine.

Si la première est davantage l'objet du premier mouvement, c'est cette deuxième échelle qui est mobilisée, bien que non exclusivement, dans le deuxième mouvement qui relie les études urbaines à la gouvernance.

II.2.2 Des études urbaines à la gouvernance : la transformation du gouvernement des villes et la montée en puissance de la gouvernance

Le second mouvement rend compte de la volonté de substituer l'analyse des gouvernements urbains par la gouvernance urbaine, ou à tout le moins de la compléter. Il intègre les transformations dans la production et la gestion des territoires urbains depuis une trentaine d'années, et profite de la perméabilité de plusieurs champs de recherche dont l'analyse politique et l'analyse des politiques publiques (Hillenkamp, 2007).

Cette approche renouvelée des études urbaines entend se soustraire à l'analyse purement institutionnelle et rend compte de la fragmentation et de la diversification des acteurs urbains. Elle tient davantage compte de la répartition des ressources au sein des espaces urbains, des nouvelles échelles des villes, du décentrement du pouvoir urbain et des réseaux qui s'y développent. Elle dénote une « *pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations qui révèlent que la politique locales (politics, polity, politics) dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux* » (Le Galès, 1995, p. 59). Dans cette perspective, la question de la résolution des problèmes identifiés collectivement est centrale, et plusieurs auteurs se sont attachés à développer des modèles explicatifs de la constitution d'alliances

d'acteurs, parfois qualifiés de régimes, qui sont partiellement stables dans le temps et concourent à l'identification des enjeux et à la production d'une réponse efficace à l'échelle urbaine.

Cette approche, davantage sociologique, moins tournée vers la recherche d'un optimum, se propose de rendre compte de cette transformation des gouvernements urbains, dont l'acceptation est trop étroite pour inclure les groupes et les intérêts qui fondent désormais la ville.

Elle est intimement liée à la crise de la gouvernabilité identifiée précédemment, dont les métropoles et les grandes villes ont été un lieu d'expression privilégié. Elle rend compte, également – et corolairement –, d'une mutation des espaces de pouvoir, dont les institutions publiques ne sont qu'un aspect (Jouve, 2005). Ces tendances, nous l'avons vu, résultent tantôt de dynamiques supralocales voire internationales, tantôt de dynamiques locales qui génèrent une fragmentation.

Le Royaume-Uni est souvent présenté comme le pays d'émergence (ou de retour) de la gouvernance par l'entremise des pouvoirs locaux, et plus particulièrement des villes. Il en a également été le premier terrain de théorisation. Ce retour doit être interprété à la lumière des processus de recentralisation et de privatisation à l'œuvre sous l'ère de Margareth Thatcher, leader du parti conservateur et première ministre de 1979 à 1990. Durant ses mandats, les autorités locales ont perdu une part significative de leur autonomie au profit du gouvernement central. Parallèlement, plusieurs services publics ont été privatisés selon les principes de la nouvelle gestion publique (*new public management*). Cette privatisation répondait à l'inefficacité proclamée des services publics locaux et elle a eu plusieurs conséquences majeures. En premier lieu, en réduisant *de facto* la capacité des gouvernements locaux à agir sur le territoire de manière directe, car leurs moyens financiers avaient été considérablement diminués et les leviers directs de leur action ont été transformés en leviers indirects. Deuxièmement, en générant une constellation d'organismes parapublics ou d'entreprises privées en compétition pour obtenir des marchés de délivrance de services. Cette privatisation a multiplié le nombre d'acteurs en lien direct avec les services publics et a accru les liens entre la production et la gestion des espaces urbains d'une part, et les mécanismes de marché d'autre part. Dans le contexte britannique, le gouvernement local s'est vu confiné au rôle de délivrance de services, au même titre que d'autres « partenaires » (Andrew & Goldsmith, 1998). Ce contexte a fait émerger naturellement la problématique de la coordination et de la régulation des acteurs urbains, alors que la diversité des acteurs (en nombre, en qualité, en ressource, en pérennité...) allait croissant (Dumont, 2012).

« Dans ce contexte, la gouvernance locale peut être considérée comme voulant dire le remplacement de cette vue [classique] du gouvernement local, avec ses structures et procédures spécifiques, par une pléthore, sinon une pluralité de fournisseurs [de services] : comme une fragmentation du système dans lequel il y a un nombre croissant d'organismes spécifiques ou avec une mission spéciale, un accroissement du nombre de [personne et d'organismes] désignés plutôt que et distincts des organismes élus, ainsi qu'un contrôle

croissant du centre ou de l'État sur les activités des gouvernements locaux et leurs finances. »³² (Andrew & Goldsmith, 1998, traduction personnelle)

Ce questionnement n'est pas spécifiquement urbain, mais les villes ont retenu plus particulièrement l'attention car elles constituaient un lieu d'agrégation de ces défis, elles étaient des pivots territoriaux et des lieux d'enjeux socio-économiques et politiques importants : elles ont dès lors été largement traitées dans des études consacrées à la *gouvernance métropolitaine* (*metropolitan governance*).

Contrairement aux tenants de l'effondrement de l'État, de l'incapacité des acteurs publics et de leur dissolution, nous ne pensons pas que les gouvernements urbains soient devenus, dans ce mouvement, un acteur parmi d'autres dans l'ensemble de la politique locale européenne et nous nous rangeons à l'avis de ceux qui estiment qu'ils disposent de caractéristiques particulières (p. ex. (Denters, 2011). D'une part, les gouvernements urbains disposent d'outils spécifiques (la légitimité démocratique, la capacité de taxation, la législation locale, des ressources spécifiques, ce y compris des ressources foncières...) qui leur permettent de réguler, au moins partiellement, les échanges entre les acteurs. D'autre part, les processus de privatisation, sous-traitance, et délégation des activités classiques de gouvernement sont très hétérogènes en fonction des contextes nationaux et régionaux, l'expérience montre donc qu'*a contrario* de la thèse d'un effondrement généralisé des gouvernements locaux, ceux-ci tendent davantage à recomposer leur action. De cette interaction gouvernement – gouvernement naît une tension, car « *le gouvernement local joue un rôle majeur – parfois décisif – dans la gouvernance* » (Le Galès, 1995, p. 502). La gouvernance semble cependant moins refléter la tentative des gouvernements de retrouver du pouvoir, qu'un moyen de s'adapter aux nouvelles conditions nationales et locales, ce que Kearns *et al.* résumant en affirmant que « *dès lors, la gouvernance urbaine n'est pas tant une tentative de regagner le contrôle, qu'une tentative pour gérer et réguler les différences, et d'être créatifs dans les aires urbaines qui connaissent elles-mêmes des changements considérables*³³ » (Kearns & Paddison, 2000, traduction personnelle).

Parmi ces changements, la transformation des villes sous le coup du relâchement des contraintes de mobilité joue également un rôle déterminant – sinon prépondérant – en faisant exploser les frontières traditionnelles de l'espace urbain et en étant associé au double phénomène de différenciation – de ségrégation spatiale – et d'extension. Cette situation amène, dans le contexte urbain européen, une même agglomération à concerner plusieurs gouvernements locaux, générant à tout le moins des pressions en faveur des réformes des gouvernements locaux qui s'imbriquent et sont de facto constitutifs de la gouvernance locale. Ces pressions et ces réformes sont autant d'opportunités de

³² « *In this context local governance can be taken to mean the replacement of this view of local government, with its attendant structures and procedures, by a plethora if not a plurality of providers: as fragmentation of the system in which there are an increasing number of special purpose and ad hoc bodies, an increased use of appointed as distinct from elected bodies as well as increased state or central control of local government activities and finance.* » (Andrew & Goldsmith, 1998)

³³ « *Thus, urban governance is not an attempt to regain control so much as an attempt to manage and regulate difference and to be creative in urban arenas which are themselves experiencing considerable changes.* » (Kearns & Paddison, 2000)

reconfigurer les réseaux urbains et de modifier les statuts de ses acteurs. La réforme des gouvernements locaux fait l'objet d'un chapitre distinct, mais constitue une variable importante et un catalyseur du mouvement des études urbaines vers la gouvernance.

II.3 Les modèles explicatifs de la gouvernance urbaine

Comprendre la gouvernance urbaine, c'est également pouvoir en construire un ou plusieurs modèles à même d'en capturer les similarités et les divergences. Deux modèles d'inspiration anglosaxonne ont plus particulièrement été traités par la littérature : la machine de croissance et les régimes urbains.

II.3.1 La ville comme machine de croissance ou « growth machine »

La machine de croissance a été conceptualisée par Harvey Molotch. Dans son article séminal *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, il postule que « l'essence politique et économique de virtuellement toute localité, dans le contexte américain, est la croissance. [...] ». Par ailleurs, il soutient que « le désir de croissance donne la motivation clé pour atteindre un consensus pour mobiliser les élites locales » (Molotch, 1976, p. 309) tout en ajoutant que « la ville est, pour ceux qui comptent, une machine de croissance. » (ib., p. 310).

En s'appuyant sur l'histoire de la fondation et du développement des villes américaines, Molotch observe que les localités sont des agrégations d'acteurs ayant des intérêts territoriaux (*land-based interests*) : propriétaires, locataires, voisins et d'autres acteurs qui conçoivent le développement globalement. Tous ont en commun la recherche d'un accroissement de l'occupation, de l'optimisation et en définitive de la valeur du sol, bien qu'ils puissent avoir des objectifs divergents et des intérêts contradictoires. La croissance de la ville, dont dépend la valeur du sol, devient dès lors centrale et fédératrice pour tous ces acteurs, même ceux concernés indirectement par celle-ci (Rodgers, 2009), même s'il ne s'agit pas d'une motivation exclusive (Molotch, 1976). La conduite des villes serait par conséquent le résultat des conflits et des accords autour des enjeux liés au développement économique où la machine de croissance « résulte de l'alliance entre ceux qui essaient activement d'agir sur le marché pour dégager une valeur d'échange et des propriétaires pour qui ce processus conduit à un enrichissement » (Le Galès, 1995, p. 79). Les coalitions stables tendent alors à former des communautés, et chacun de ses membres peut faire partie de plusieurs communautés (Molotch, 1976, p. 311).

Cette vision centrée sur une approche des « agents » du développement implique que les décideurs publics sont influencés par les acteurs privés. Les acteurs économiques, et en particulier les rentiers, disposent d'un rôle central en faisant fructifier leurs avoirs spatialisés (Harding, Wilks-Heeg, & Hutchins, 2000). Dès lors, les autorités ne contrôlent pas – ou peu – la stratégie, mais peuvent cependant l'infléchir par différents vecteurs opérationnels dont des subventions, des infrastructures ou des incitants pour développer un climat entrepreneurial particulier. Les élus peuvent en particulier tenter de répartir les bénéfices de la croissance ou répartir les ressources (Molotch, 1976), ce qui rend cette catégorie d'acteurs parfois peu représentative des intérêts des habitants, car les mandats sont occupés par des personnes aux intérêts proches du milieu économique.

Molotch dresse lui-même la liste des critiques pouvant émerger à l'encontre de ce modèle : l'absence de redistribution des richesses produites qui ne pourraient favoriser que les élites urbaines, la pollution pouvant être engendrée par une course à la croissance déréglée, une taxation jugée excessive des aménités naturelles, la prise en charge par les résidents des coûts indirects générés par la croissance, tels que ceux de police, de circulation, etc. Certaines contre-coalitions peuvent donc se mettre en place et faire pression sur les élites et les décideurs pour prendre en considération ces problématiques spécifiques.

La théorie de la ville comme machine de croissance place explicitement et implicitement les échelles territoriales comme des éléments signifiants de la politique urbaine. Molotch (Molotch, 1976, p. 311) souligne ainsi le rôle que peuvent avoir les échelles dans l'articulation et les interactions entre communautés d'intérêt : les communautés en compétition à une échelle donnée peuvent s'associer à une échelle supérieure, notamment dans la recherche de ressources auprès d'un niveau territorial supérieur. Jonas et Wilson (1999) pointent quant à eux le fait que cette théorie induit une hiérarchie des territoires où quartiers et villes sont insérés et souvent constituent un niveau de gouvernement, en offrant autant de structures politiques où il est possible de plaider et d'agir en faveur de la croissance urbaine et des politiques visant à un changement de l'affectation du sol.

La « théorie » de la ville perçue comme une machine de croissance est une construction théorique à partir du contexte américain, en offrant une contribution significative dans le débat sur la politique urbaine voyant alors s'affronter les théories marxistes, d'écologie humaine et de pluralisme démocratique, qui n'offraient pas un cadre suffisant de compréhension de la motivation des acteurs (Jonas & Wilson, 1999; Rodgers, 2009). Néanmoins, de nombreux auteurs doutent du caractère généraliste et transférable aux contextes européens de ce modèle (Le Galès, 1995; Pierre, 2005; Rodgers, 2009). Le Galès souligne par exemple que les intérêts privés sont beaucoup moins localisés ou locaux dans les grandes villes françaises ou britanniques (Le Galès, 1995, p. 86), et que le rôle de l'économie dans la structuration de la gouvernance urbaine s'est accru mais sans devenir central (Le Galès, 2011). Stoker (1994, p. 202) affirme quant à lui que l'approche par les rentiers et les propriétaires est quelque chose de très spécifique aux États-Unis. On observera également que le contexte des gouvernements locaux est très différent de part et d'autre de l'Atlantique et que leurs ressources et capacités divergent grandement : la fiscalité immobilière est notamment plus importante aux États-Unis qu'en Europe. Enfin, on relèvera que le contexte d'émergence de cette théorie a profondément évolué (Jonas & Wilson, 1999), tant en matière de production des biens, d'émergence puis de banalisation des économies de service, d'accroissement de la compétition internationale.

II.3.2 Les régimes urbains ou urban regime

Un second modèle de politique urbaine ou de gouvernance urbaine a été développé dans le contexte nord-américain : il s'agit du modèle des régimes urbains conceptualisé par Stone, plus particulièrement dans son ouvrage *Regime Politics. Governing Atlanta 1946 – 1988* (1989). Ce second modèle s'intéresse davantage à la manière dont la coordination s'opère entre acteurs, et plus particulièrement à deux systèmes interdépendants d'autorité dans une relation politique – marché

néopluraliste : le gouvernement, qui représente le contrôle populaire, et les entreprises qui représentent la propriété de la production (Harding et al., 2000). Il y a dans cette dialectique la constitution et le maintien d'un bénéfice mutuel, mais le politique dispose essentiellement d'un pouvoir d'incitation. Les motivations, quant à elles, peuvent varier et dépendre de facteurs contextuels, de projets identifiés comme utiles ou nécessaires, d'intérêts particuliers...

Stone définit le régime comme un « *groupe informel [d'acteurs] relativement stable qui a accès aux ressources institutionnelles qui lui permettent d'avoir une influence sur les décisions de gouvernement* » (Stone, 1989, p. 4). Il est rendu nécessaire par la fragmentation du *pouvoir* entre le secteur privé et le secteur public, elle-même engendrée par la séparation du travail entre marché et État (Mossberger & Stoker, 2001). Les participants à ce groupe pourraient avoir des bases institutionnelles, mais le groupe est toujours informel : le pouvoir est alors une capacité d'action. Les acteurs font partie de différents groupes (élus, entrepreneurs, communautés minoritaires, travailleurs organisés, officiels techniques et professionnels) dont le poids peut varier en fonction de la légitimité ou des ressources (Stoker & Mossberger, 1994).

Le modèle des régimes urbains s'appuie sur trois piliers : le régime, soit un arrangement de gouvernance relativement stable et pérenne ; la coalition de gouvernement, soit tous les acteurs qui, lorsqu'ils sont ensemble sont en capacité de gouverner ; la capacité de gouvernance, soit l'implémentation effective des politiques ou la réalisation de certains projets (Gissendanner, 2003). Ces trois piliers s'influencent mutuellement et interagissent les uns avec les autres.

Les caractéristiques principales de la théorie des régimes urbains relevées par Mossberger *et al.* (2001, p. 829) sont :

1. « *des partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux, nécessitant mais non limité à la participation d'entreprises ;*
2. *une collaboration basée sur la production sociale – le besoin de mettre ensemble des ressources fragmentées pour avoir le pouvoir d'accomplir des tâches ;*
3. *un agenda identifiable de politiques qui peut être relié à la composition de la participation dans la coalition ;*
4. *une tradition de coopération de longue date (longstanding pattern of cooperation) plutôt qu'une coalition temporaire. »*

En d'autres termes, la théorie des régimes urbains traite d'une capacité d'agir, de l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés, mais postule dans tous les cas la nécessité des partenaires privés dans le contexte d'une crise financière des gouvernements locaux (Le Galès, 1995, p. 81).

Sur la base de l'étude de Stone, de Fainstein et Fainstein (1986), de Savitch et Thomas (1991), Dowding (2001) dresse la liste des régimes traditionnels identifiés pour la ville d'Atlanta (Tableau 8).

| Type | Nature |
|---|---|
| Directif ou Pluraliste | Le développement domine, mais est politiquement contrôlé. Industrie et logement. |
| Concessionnaire ou Fédéraliste | Dominé par la croissance, mais le bien-être est largement sponsorisé par les gouvernements fédéraux ou de l'État |
| Conservateur ou Élitiste | Dominé par les entreprises, et réduction des programmes de bien-être. |
| Entrepreneurial ou Corporatiste | Élites des entrepreneurs unifiés avec un leadership politique fort. |
| Hyper-pluraliste (absence de régime) | Ni les entrepreneurs, ni les politiciens ne sont assez forts pour contrôler la politique économique urbaine |

Tableau 8. Types de régimes globaux (d'après Dowding, 2001)

D'autres types de régimes ont par la suite été théorisés : maintenance (Stone), développement (machine de croissance, privé-corporatiste), progressiste de la classe moyenne (ou gestion des coalitions de croissance), mobilisation de masse, régime de délivrance de services, régime pluraliste, régime hyperpluraliste (Dowding, 2001, p. 13).

La flexibilité de l'approche par les régimes urbains permet à Mossberger et Stoker de souligner leur adaptabilité à des situations spécifiques, et leur contribution significative à la compréhension de la politique urbaine (Mossberger *et al.*, 2001).

Différents auteurs ont cependant mis en évidence les limites du modèle des régimes urbains. Celui-ci se focalise sur les individus et ne permet pas de changer pleinement d'échelle pour prendre en considération les interactions sous l'angle des organisations (Gissendanner, 2003). Pierre quant à lui estime qu'il ne permet pas d'analyser les liens entre normes, valeurs et institutions (2005) et il dresse les défis qui restent à relever : définir le rôle des institutions dans la gouvernance urbaine, établir la variabilité de la gouvernance en fonction de l'environnement économique, évaluer la sensibilité de la gouvernance aux modifications des arrangements institutionnels ou encore analyser la part de la responsabilité des choix politiques dans les trajectoires économiques des villes.

Nous avons vu que les modèles urbains, qu'il s'agisse de Molotch ou Stone, ont été développés à partir du territoire nord-américain, ce qui n'est pas sans poser de problèmes majeurs de transposabilité aux contextes européens. C'est pour cette raison que Stoker et Mossberger (1994) ont développé un canevas analytique qui s'appuie sur la théorie des régimes pour permettre une analyse transnationale opératoire pour l'Europe (Tableau 9). De la sorte, ils tentent de vider la théorie des régimes des éléments centrés sur l'Amérique du Nord, tout en prenant en compte la diversité des réponses aux contextes. Pour chaque type de régime (organique, instrumental, symbolique), ils décrivent les objectifs de la coalition, la motivation principale des partenaires, l'élément de base du sens de l'objectif commun, la qualité de la coalition et la relation avec l'environnement politique au sens large.

| | <i>Type de régime</i> | | |
|---|---|--|---|
| | Organique | Instrumental | Symbolique |
| Caractéristiques <i>d'après (G Stoker & Mossberger, 1994)</i> | Veut préserver son mode de fonctionnement et ses acquis (statu quo) | Recherche d'une concrétisation, mobilisation sur la base de projets (court terme) | Tente complètement de changer une idéologie ou une image (quête de nouvelles solutions) |
| Objectifs Différents buts suivant le type de régime | Maintien du <i>statu quo</i> , préservation des caractéristiques. <i>Sous-types :</i> - caretaker, maintenance - exclusive regimes - traditional regime | Réalisation de projets - vision vers un accomplissement du projet - buts identifiés sur la base de la faisabilité | Redirection de l'idéologie ou de l'image <i>Sous-types :</i> - Progressif - Revitaliser, image, pratiques / attitudes |
| Motivation principale des participants Différents acteurs : élus, entrepreneurs, communautés / organisations | Dépendance locale, communauté - certaines activités sont hautement dépendantes du contexte local (p. ex. système local de connaissance / d'innovation, travailleurs spécialisés) - politiciens dépendent souvent du local | Résultats tangibles - les entreprises veulent des clients satisfaits pour en avoir plus - élus veulent avoir plus d'électeurs | Politiques qui ont du sens - les politiques et la politique disent comment les choses doivent être faites (valeurs, intentions) - fierté civique, association sur des mégaprojets - met la localité sur la carte (dans la compétition) - peut être attirant de vivre dans une ville fière |
| Base du sens de l'objectif commun Comment les préférences sont modelées et les alliances développées dans un contexte fragmenté et complexe | Tradition et cohésion sociale - sens cohésif de l'identité - sens du lieu et la communauté est un produit de l'histoire soutenu par l'économie et le social - les incitants ne doivent pas être strictement matériels | Incitants sélectifs (matériels / immatériels) - donne une solution en installant un système de récompenses et de punitions (éviter que les gains soient personnels) - permet de développer un sens commun des objectifs dans un monde incertain et fragmenté | Utilisation stratégique des symboles - politiques peut distribuer des récompenses symboliques - discours sur la croissance et la compétition peut fortement mobiliser - construire une nouvelle perspective (rôle de transition) |
| Qualité de la coalition Congruence des intérêts - lorsque la congruence augmente, les compromis diminuent - découle proximité des participants et leurs intérêts respectifs | Communion politique - identité d'intérêt très proche, peu d'organisation politique d'intérêt - vue commune, l'un est confidant de l'autre | Partenariat politique - congruence assez élevée, mais quelques éléments de conflit peuvent apparaître (besoin de plus identifier les intérêts respectifs) - des objectifs communs existent, mais les partenariats doivent être activement créés | Accord compétitif - faible congruence mais obligation de travailler ensemble - manque de sens commun, de consensus - conflits pour orienter le régime - dans certains cas, émergence de conflits et instabilité du régime |
| Relation avec l'environnement politique plus large | - Local : orientation exclusive via coûts, accès, bénéfices sélectifs - Non local : indépendant, capacité à mobiliser des ressources, veut gérer seul ses affaires | - Local : orientation exclusive, avec rejet explicite ou implicite des acteurs - Non local : dépendant, besoin de législation ou de ressources | - Local : orientation inclusive, besoin du soutien populaire - Non local : dépendant de la part d'autres niveaux |

Tableau 9. Types de régimes urbains selon Stoker et Mossberger (1994)

Il importe de souligner que ces régimes peuvent être qualifiés d'idéaux types, car aucune ville ne peut prétendre relever de manière exclusive de l'un ou l'autre. En outre, tout comme Atlanta est passé durant l'après-guerre à travers au moins 4 types de régimes, toutes les villes peuvent évoluer d'un régime à l'autre. Stoker estime cependant qu'un régime peut prédominer, puisqu'il attribue aux États-Unis, à la France et au Royaume-Uni un régime organique, à Atlanta et à Birmingham un régime instrumental, et à Sheffield, Détroit et Glasgow un régime symbolique (Stoker *et al.*, 1994, p. 208). Le contexte national joue ici un rôle important dans la diversité des régimes (*ib.*, p. 210)

II.4 Conclusions du chapitre II

Dans ce chapitre, nous avons décrit le double processus d'appropriation de la gouvernance dans le champ des études urbaines.

D'une part, l'espace urbain est devenu un territoire pertinent d'analyse de la gouvernance à la suite du relâchement des contraintes exercées par les États-nations au profit des territoires supra et infranationaux : d'une part, le contexte de décentralisation a encapacité les villes et les régions et, d'autre part, l'émergence de l'Union européenne a engendré une gouvernance multiniveau s'affranchissant ponctuellement des États nationaux. Les régions urbaines sont apparues comme les points nodaux d'une économie mondialisée et, à ce titre, sont devenues centrales dans les dynamiques territoriales. Parallèlement, le renforcement du paradigme du développement local a renforcé les stratégies locales de développement en renforçant l'échelle des régions urbaines.

D'autre part, les recherches urbaines ont déplacé leurs analyses des gouvernements urbains vers la gouvernance urbaine. Ce décentrement correspond à la transformation des autorités locales, à la modification de leurs capacités et de leurs modes d'action, et à l'apparition de nouveaux acteurs urbains parapublics ou privés. Le déplacement de l'analyse correspond également à la multiplication des acteurs résultant de la transformation de l'espace urbain.

Pour autant, les régions urbaines ne constituent pas nécessairement des communautés d'intérêt. Elles forment, selon la thèse de Le Galès (2011), des sociétés locales incomplètes qui ne deviennent des acteurs collectifs que si elles rencontrent plusieurs critères : un système de décision collectif, des intérêts communs ou perçus comme tels, des mécanismes d'intégration, un système de représentation externes ou internes et une capacité d'innovation. Dans l'un et l'autre cas, les processus de coordination entre les acteurs peuvent être appréhendés sous l'angle de la gouvernance.

Deux modèles théoriques de la gouvernance urbaine d'inspiration nord-américaine ont été étudiés, mais leur transposition au contexte européen n'est pas sans imposer de sérieuses réserves. Toutefois, le modèle des régimes urbains semble avoir été adapté avec le plus de succès autour de la constitution de groupes informels d'acteurs relativement stables qui sont en capacité d'accéder aux ressources institutionnelles et d'influencer l'action publique. Dans cette approche, les acteurs sont mus par un projet commun qui fonde leur alliance et en assure la stabilité, non sans rappeler le second critère de constitution d'un acteur collectif développé par Le Galès.

Bien qu'ils s'appliquent à des espaces urbains, les modèles de gouvernance urbaine sont aspatiaux et relativement statiques. Ils ne participent pas à la compréhension du processus de construction d'un dehors par rapport à un dedans, alors que celui-ci apparaît central. Dans le chapitre suivant, les processus dynamiques de recomposition des territoires sont étudiés sous l'angle de la transformation des échelles et de la transformation des échelles de gouvernement. Nous postulons en effet que, malgré les processus de privatisation qu'ont connus les villes européennes, les autorités locales demeurent les acteurs centraux de la gouvernance des régions urbaines.

III. Structures de gouvernance dans les régions urbaines et recompositions territoriales

Dans ce chapitre, nous nous intéressons plus particulièrement aux structures de gouvernance dans les régions urbaines et à leurs recompositions territoriales. Afin d'identifier ces dynamiques, nous nous focalisons sur l'évolution des institutions urbaines et de leurs limites, qui sont l'un des marqueurs géographiques de l'appropriation des territoires et l'un des enjeux majeurs de la gouvernance territoriale.

Ce chapitre a dès lors pour objectif d'identifier les liens entre l'appropriation des territoires, la construction de limites, les systèmes de gouvernance et leurs institutions, mais aussi d'identifier leurs dynamiques spatiales.

III.1 Retour sur les notions de territoires et de limites

Dans cette section, nous nous intéressons à la nature des limites et des frontières en nous fondant sur l'appropriation des territoires. Nous envisageons dès lors les maillages territoriaux comme l'une des composantes essentielles de la construction complexe de la spatialité des territoires.

III.1.1 Une géographie politique des territoires

Nous avons observé que la gouvernance est intrinsèque à la question du territoire. Pour rappel, depuis les années 1980 la notion de territoire s'est diffusée à travers la géographie sociale pour nommer « *l'espace approprié par un groupe social (voire un individu) avec sentiment d'appartenance ou consciences de son appropriation* » (Mérenne-Schoumaker, 2002, p. 13). Il se distingue, d'un part, du milieu géographique davantage relatif à l'environnement des groupes sociaux et, d'autre part, de l'espace géographique relatif à la production et la reproduction de l'organisation spatiale, en s'intéressant plus particulièrement au sentiment d'appartenance et d'appropriation, où « *la réalité s'explique par les effets de la mise en relation entre l'espace [que le territoire] forme et l'ensemble des personnes qui ont prise sur cet espace, qu'il s'agisse de celles qui exercent un pouvoir ou des fonctions reconnues sur cet espace, de celles qui y habitent, de celles qui y travaillent, de celles qui y déploient des activités associatives ou de celles qui y vivent temporairement* » (Dumont, 2012, p. 7). Le territoire n'est pas ici défini comme une succession de strates de natures distinctes qu'il serait possible de décomposer en

éléments insécables, mais comme le produit des interactions complexes émergent du processus d'appropriation de l'espace par une communauté.

Baudelle *et al.* (2011) identifient classiquement trois approches du territoire par les géographes : la première s'intéresse à l'identité d'un territoire à laquelle se réfère un nom et qui traduit une forme d'appropriation par une communauté tout en donnant une visibilité à ce territoire vis-à-vis de l'extérieur ; la seconde est relative aux configurations territoriales et aux interactions qui existent entre les éléments constitutifs du territoire ; la troisième est davantage organisationnelle et étudie le territoire comme un système complexe et dynamique produit et organisé par des acteurs en interaction. Dans cette dernière approche, on s'emploie à « *identifier les acteurs, à rechercher leurs rôles spécifiques ainsi que les échanges d'informations et les processus décisionnels qui permettent de comprendre comment fonctionne le territoire* » (ib., p. 18). Se faisant, on rappelle que la notion de territoire est majoritairement associée de manière implicite à la question du pouvoir autour d'une double acceptation : une acceptation politique en lien avec la gestion et l'organisation d'un espace dont on peut contrôler ou restreindre l'accès ; une acceptation éthologique fondée sur la notion de dominance exercée sur un espace (Agnew, 2009). Les auteurs anglo-saxons ont puissamment été influencés par cette seconde interprétation à laquelle ils ont adhéré sans en étendre la signification, alors que les auteurs francophones ont élargi le concept à partir de son acceptation socio-politique pour mettre en exergue la relation dialectique entre, d'une part, les aspects sociaux et symboliques des communautés habitant le territoire et, d'autre part, la matérialité du territoire et les processus spatiaux qui s'y déroulent (Debarbieux, 1999).

Certains auteurs ont perçu, dans la dynamique de complexification des sociétés et de croissance des échanges immatériels, le déclin et la mort du territoire (Keating, 1998). La perception du territoire en tant que résidu de l'homogénéisation imparfaite dans le monde moderne, du territoire dépassé par des logiques politiques étatiques, du territoire surclassé par les évolutions technologiques ont alimenté une littérature appelant à nuancer l'universalité du terme et sa portée analytique, tout en s'interrogeant sur son instrumentalisation (Badie, 1995; Keating, 1998). Bien que ces arguments soient recevables et partiellement fondés, nous pensons toutefois que la thèse selon laquelle les sociétés et leurs économies se seraient libérées de leurs dimensions spatiales et de leurs entraves territoriales a trouvé dans le courant du nouveau régionalisme des contre-arguments convaincants permettant de réaffirmer l'importance du territoire.

Au-delà de l'intense débat scientifique sur le sens et la portée du territoire, la compréhension des dynamiques territoriales conduit nécessairement à interpréter celui-ci comme un espace de maîtrise à la fois physique, sociale, économique et culturelle (Hanin, 2004). Il s'agit cependant d'une maîtrise relative, multiscalaire, polymorphe, non exclusive et toujours contestée, dont la persistance – ou la résistance – n'est que momentanée. L'analyse de la dialectique entre ces dynamiques et l'organisation territoriale inscrit incontestablement cette question dans le champ d'une nouvelle géographie politique (Agnew & Muscarà, 2002; Jones, 2016) qui est relative à « *des acteurs, des représentations spatiales et politiques, du pouvoir, de la contestation, de la médiation et de la conflictualité* » (Rosière, 2008, p. 127).

La question de la gouvernance s'inscrit donc pleinement dans cette approche de la spatialité. D'une part, la notion de territoire a permis depuis les années 1990 « d'introduire des logiques d'acteurs dans l'analyse de la spatialisation du social » (Ozouf-Marignier, 2007, p. 34) et, d'autre part, de positionner l'analyse de la gouvernance sur de nouveaux espaces et de nouvelles échelles (Agnew, 2013).

Dès lors, nous adoptons une définition inclusive du territoire que nous entendons donc tout à la fois comme un espace approprié et une maille de gestion de l'espace (Brunet et al., 2009, p. 480). Pour la géographie, ces dernières constituent un objet de recherche récurrent, de même que la formation des limites et frontières qui les définissent spatialement.

III.1.2 Maillages territoriaux et leurs limites

Les maillages sont intrinsèques à l'appropriation des territoires. Ceux-ci sont définis comme une « notion complexe qui désigne la façon dont un territoire est découpé et géré par l'État, sinon un autre acteur » (Rosière, 2008, p. 180), et le produit intrinsèque de l'appropriation de l'espace afin de « maîtriser le territoire et ses ressources tant humaines que physiques [lorsque] l'on atteint une certaine masse et un certain degré de complexité » (Brunet et al., 2009, p. 312). Le maillage est « toujours une grille du pouvoir ou d'un pouvoir » (Raffestin, 1980, p. 139) et, parallèlement, permet de « disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue [que les acteurs] aient les moyens de maîtriser » (Brunet et al., 2009, p. 313).

Le maillage (politico-administratif) constitue donc « à la fois un marqueur et un élément constitutif de l'autorité régulatrice dans les relations sociales » (Sparke, 2009, p. 955) : ils sont tout à la fois l'expression spatialisée d'une situation de contrôle (relatif) d'une communauté sur un territoire, l'expression de ses normes et valeurs, l'un des instruments de ce contrôle et un outil de légitimation et de reproduction des institutions ou des groupes qui les définissent. Leur (re)définition constitue dès lors un enjeu de pouvoir qui révèle les acteurs en présence et leurs interactions dans un espace anthropisé.

Le maillage est défini par les limites des unités dont il est composé. Les limites peuvent définir, en géographie, des entités spatiales diverses telles que les régions naturelles ou les espaces politiques, en désignant « toute délimitation ou démarcation entre unités géographiques » (Rosière, 2008, p. 172). Bien que le terme soit relativement générique, nous le préférons au terme de frontière qui se conçoit davantage comme la délimitation de l'État-nation. Dans le contexte de cette thèse, nous utiliserons dès lors « limites » pour désigner les lignes qui délimitent l'espace de pouvoir et de maîtrise (relative et non exclusive) d'un acteur, d'une organisation, d'une institution ou d'une communauté. Elles constituent autant d'interfaces et de discontinuités spatiales entre des entités (politico-administratives) de nature, d'organisation, de culture et de systèmes territoriaux différents et sont, dès lors, des « objets géographiques de plein exercice » (Lévy & Lussault, 2003, p. 566).

Raffestin (1990) attribue quatre « mégafonctions » au système de limites :

- La limite assume une fonction de traduction de l'intentionnalité des acteurs et de leur périmètre de maîtrise, d'action et de mobilisation des ressources. Elle exprime une volonté et un espace approprié, et en deçà elle signale une forme d'organisation.

- La limite est une forme de régulation car elle « [...] démarque des aires relationnelles à l'intérieur desquelles ont cours des pratiques et des connaissances, des instruments et des codes qui sont en adéquation avec les projets collectifs. » (ib., p. 301). Les limites définissent l'espace dans lequel les acteurs disposent d'une autonomie relative et peuvent exercer un pouvoir.
- La limite marque aussi une différenciation « dont la disparition est crise » (ib.). La limite marque des espaces différenciés nécessaires à l'activité humaine, et marque aussi un « avant » et un « après » leur définition.
- La limite implique également une relation car elle suppose des entités contigües. La nature de ces relations est très variable et elle aura une influence directe et indirecte sur la forme que prendra la limite.

Ces limites sont le produit de confrontations entre acteurs, le résultat d'un processus de médiation mettant en exergue les jeux de pouvoir et les rapports de force entre les acteurs (Rosière, 2008; Sparke, 2005). Elles peuvent dès lors être contestées et être transformées par les acteurs eux-mêmes.

C'est plus particulièrement le cas lorsque ceux-ci identifient une disjonction spatiale entre les limites territoriales et leurs objectifs, ou autrement dit, entre le maillage (politico-administratif) hérité et un territoire jugé pertinent au regard des objectifs collectifs. Lorsqu'il y a discordance entre ces territoires et que celle-ci est génératrice d'une tension, le maillage peut être jugé arbitraire ou obsolète et s'en retrouve contesté. Ses limites sont alors soumises à une pression pour le changement, tantôt relatives à des dynamiques territoriales telle que la périurbanisation, tantôt à des représentations tel le paradigme du développement durable, et dont l'importance peut varier dans le temps.

Cette dynamique de contestation et de transformation des limites a été abordée dans la francophonie sous l'angle de la recomposition des territoires, et dans le monde anglo-saxon sous l'angle de la remise à l'échelle et de la restructuration.

III.2 Recomposition et restructuration des territoires

La recomposition territoriale fait référence à deux dynamiques : d'une part, l'évolution de l'organisation spatiale des territoires résultant de la transformation des sociétés et, d'autre part, la reconfiguration du maillage politico-administratif couvrant les territoires. La recomposition territoriale postule que plusieurs territorialités (vécues, institutionnelles, économiques, morphologiques...) peuvent coexister et se « coupler » (Hanin, 2004), donnant lieu à des phénomènes de recomposition. Sur la base de la littérature scientifique, nous avons identifié deux courants principaux de la recomposition des territoires : le premier est essentiellement le fait d'auteurs francophones s'intéressant à l'organisation de l'État ; le second construit autour du concept de la remise à l'échelle est davantage le fait d'auteurs anglo-saxons.

III.2.1 L'organisation de l'État et le courant de la recomposition des territoires

Le premier courant a été majoritairement développé par des auteurs francophones s'intéressant aux transformations spatiales de l'organisation infranationale de l'État républicain. La notion de recomposition des territoires y a émergé dans le contexte d'une complexification et d'une accélération des changements socioéconomiques qui ont « [...] pour partie disqualifié la maille territoriale historique, quelle que soit la capacité de celle-ci, dans ses différentes expressions (communes, cantons, départements) à résister en s'arc-boutant sur sa légitimité » (Jaillet, 2007, p. 116).

La recomposition territoriale y est définie comme « le processus politique par lequel les pouvoirs institutionnels travaillent actuellement en France à modifier leur organisation spatiale » (Vanier, 2002, p. 99), en s'intéressant plus particulièrement à la (re)définition spatiale des limites et des périmètres institutionnalisés (Ozouf-Marignier, 2007). La consolidation de ce champ de recherche en France s'explique probablement par l'ampleur des transformations apportées à l'organisation territoriale par les lois de décentralisation, dans un pays historiquement fortement hiérarchisé et centralisé. La loi de 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, celle de 1999 sur l'orientation de l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « loi Voynet ») et la loi de 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain (loi dite « Besson-Gayssot » ou « SRU ») constituent les tournants majeurs de ce processus de décentralisation puisqu'elles autonomisent les régions, instituent de nouveaux outils locaux de gestion territoriale et reconfigurent la répartition des pouvoirs avec le double objectif de réduire l'inefficacité de l'État et de renforcer les processus démocratiques (Morel, 2005; Vanier, 2002). Les conséquences de ces recompositions sont plurielles puisqu'elles modifient à la fois les territoires d'exercice du pouvoir, la répartition des compétences, les outils de gouvernement, la lisibilité de l'action publique pour les citoyens, mais aussi l'espace laissé aux acteurs territoriaux – et en particulier les acteurs non gouvernementaux – pour prendre part aux dynamiques territoriales et aux processus décisionnels (Morel, 2005).

À l'échelle locale, l'une des dynamiques de recomposition les plus remarquables en France est liée à la construction progressive d'un cadre de coopération intercommunale particulièrement robuste, ce qui en a fait une des thématiques majeures de l'étude des recompositions territoriales (de Ruffray, 2000; Scherrer & Vanier, 1995). Les coopérations intercommunales ne sont cependant pas récentes et peuvent être retracées sans peine depuis les débuts du 19^e siècle et la construction progressive de réseaux techniques s'affranchissant du canevas étroit des communes héritées de la Révolution française (Zanin, 1995). La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) va toutefois accélérer la généralisation de l'intercommunalité et donner une plus grande autonomie aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). Ce processus s'inscrit à la fois dans la stratégie de la décentralisation de l'État républicain, et à la fois dans une stratégie de mutualisation des moyens dans le contexte de fragmentation élevée du maillage politico-administratif local français. Une littérature scientifique s'est développée autour de la recomposition des territoires de l'intercommunalité, en s'interrogeant le plus souvent sur le bien-fondé des découpages adoptés et leur adéquation avec une « échelle pertinente » (Hulbert, 2001; Vanier, 2002; Vant, 1995; Zanin, 1995).

Au-delà des structures de type EPCI, la question de la recomposition des territoires s'est également intéressée aux outils d'aménagement développés en France, et en particulier les schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont la mise en œuvre doit être pilotée par un ou plusieurs EPCI, conformément à la loi SRU de 2010. Sohn (2004) montre par exemple comment le périmètre du SCOT de Strasbourg a été arrêté, d'une part, sur la logique des dynamiques spatiales circonscrites par les aires urbaines et, d'autre part, par des logiques politiques liées aux intérêts divergents entre centre et périphéries, à la persistance d'outils de planification antérieurs ou, plus singulièrement, à des conflits interpersonnels. Dans le cas de l'aire urbaine strasbourgeoise, l'échec relatif de la définition d'un périmètre élargi résulte également de la volonté de certaines intercommunalités de s'autonomiser et de s'affirmer, en particulier dans le cas de petites intercommunalités périphériques à dominante rurale craignant une emprise excessive des territoires urbains sur les politiques publiques.

Les références à la recomposition du maillage communal français sont plus rares et prennent essentiellement pour méthode l'analyse historique ; cette situation s'explique en particulier par la grande stabilité du maillage communal depuis la Révolution française et la résistance des élus locaux à toutes les tentatives de fusion des communes³⁴. Edelblutte (2001) montre toutefois que les recompositions peuvent s'opérer à l'échelle communale, parfois de manière très ancienne : la définition des limites municipales autour de Paris au lendemain de la Révolution française s'est calquée sur les limites de l'urbanisation au 18^e siècle ; l'établissement de grandes infrastructures de communication (voies, canaux, chemin de fer) ont pu donner lieu au transfert de territoires isolés d'une commune à l'autre ; l'extension des banlieues durant le 19^e siècle s'est accompagnée de la création de nouvelles communes autour des agglomérations secondaires en croissance et aux velléités autonomistes ; plus tardivement et de manière généralement plus modeste, les limites de la commune centrale des agglomérations ont pu être élargies pour intégrer les espaces urbanisés au contact immédiat de l'agglomération morphologique ; etc.

L'expérience française de la recomposition (géopolitique) des territoires (politico-administratifs) laisse à penser que la transformation du maillage s'établit de manière multiscalaire face à des pressions internes (par exemple l'évolution de l'urbanisation) et externes (par exemple la globalisation des échanges). Ces évolutions de l'environnement initiées par les changements technologiques et sociétaux auraient mis sous tension les maillages hérités, jugés pour la plupart inadéquats pour répondre aux enjeux contemporains de gouvernance territoriale. La recomposition

³⁴ Le législateur français a essayé de diminuer le nombre de communes au travers de la loi de 1971 relative aux fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin. Face à la résistance des élus locaux, ses effets ont été très limités puisqu'entre 1971 et 1995, 912 fusions ont entraîné la suppression de 1308 communes, mais sur la même période, 151 défusions ont été prononcées entraînant la création de 211 communes. Le bilan net de la loi Marcellin est donc une diminution de 1097 communes, soit une diminution inférieure à 3% du nombre total des communes françaises (Courtois, 2009). De 1990 à 2015, le nombre de communes est resté exceptionnellement stable, passant de 36 551 à 36 529. Sous l'impulsion de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, le nombre de communes a évolué négativement pour atteindre 35 287 en 2017 (-3,4% en 2 ans). Les communes nouvelles ainsi créées ne contiennent en moyenne que 3543 habitants (Aubelle, 2017).

est en outre tant le résultat d'une évolution territoriale que l'expression d'un exercice du pouvoir. Ces conclusions générales peuvent être extraites du cas particulier du territoire français, mais semblent également valables pour d'autres nations : les réformes municipales au Canada autour des agglomérations répondent également à une logique de transformation des territoires, mais aussi à une logique de contrôle politique et de gouvernement (Hulbert, 2006). La littérature sur les recompositions interprète majoritairement la causalité de ces dynamiques, depuis les évolutions territoriales vers la modification des maillages. Ce rapport de causalité est rarement inversé : la littérature sur la recomposition des territoires n'identifie pas les effets de la recomposition des limites politico-administratives sur l'organisation territoriale et les transformations de l'espace.

III.2.2 La remise à l'échelle territoriale

Les auteurs anglo-saxons ont quant à eux développé une seconde approche de la recomposition des territoires fondée sur les processus de déterritorialisation et de reterritorialisation, de déconstruction et de reconstruction des échelles (Jouve, 2007). Ces développements théoriques s'inscrivent assez largement dans le contexte de l'érosion du modèle fordiste et de l'État-social, ainsi que dans le débat sur la mondialisation (Brenner, 2004b; MacLeod & Goodwin, 1999; Moulaert, Martinelli, Gonzalez, & Swyngedouw, 2007). La théorie du nouveau régionalisme a initié cette réflexion à partir des années 1990 : il s'agit alors de comprendre l'émergence de l'échelle régionale comme nouveau cadre d'appréhension des dynamiques territoriales, et comme nouvel espace d'administration et de politique.

La thèse défendue par Keating (1997; 1998) à propos du nouveau régionalisme est que les changements contemporains ne s'accompagnent pas d'une désintégration des territoires mais, qu'au contraire, ces changements engendrent leur reconfiguration et leur réémergence dans de nouvelles formes et à de nouvelles échelles. Keating distingue une restructuration fonctionnelle liée aux transformations de l'économie et des caractéristiques territoriales, et une restructuration institutionnelle. Elles sont néanmoins consubstantielles et les transformations de l'une doivent s'interpréter au regard des dynamiques l'autre.

« En réalité, territoire et fonction sont liés de manière complexe et la logique territoriale des processus fonctionnels se réorganise elle-même constamment, souvent dans des échelles territoriales nouvelles et non familières³⁵. » (Keating, 1998, p. 3)

Dans le contexte des années 1990, la réémergence du niveau régional en fait à nouveau un niveau d'exercice du pouvoir, dans lequel peuvent prendre place des processus d'institutionnalisation visant à consolider cette échelle et à l'articuler dans une logique de gouvernance multiniveau avec le niveau local, le niveau national et le niveau international. Cette approche contraste avec les théories antérieures identifiant les régions comme des niveaux territoriaux résiduels d'une intégration mondiale imparfaite, pour les placer au premier rang des préoccupations territoriales en

³⁵ « In fact, territory and function are linked in complex ways and the territorial logic of functional processes is constantly reasserting itself, often at new and unfamiliar territorial levels. » (Keating, 1998, p. 3)

termes de compétitivité économique et de dynamique de gouvernance (Storper, 1995). Le nouveau régionalisme insiste sur la constitution d'un espace politique régional ; un espace politique parmi d'autres, et un espace de mobilisation des ressources. Loin d'être une dynamique consensuelle, la construction de ces espaces est intrinsèquement conflictuelle.

« *Ce processus de définition de l'espace est conflictuel de manière inhérente puisqu'il affecte la manière dont le pouvoir et les ressources sont distribués, il définit le groupe de référence pour les politiques publiques, et cadre la définition des problématiques sociales et économiques. Par conséquent le territoire est toujours contesté, toujours en redéfinition et recadre les politiques, la société et l'économie*³⁶. » (Keating, 1998, p. 9)

Parallèlement, les processus de régionalisation de l'économie, des gouvernements et du pouvoir ne sont pas homogènes et prennent des trajectoires différentes, fonctions de l'histoire et des spécificités des territoires dans lesquels ces processus s'inscrivent (MacLeod, 2001). La région est alors à la fois l'un des éléments essentiels du fonctionnement territorial, et l'un de ses résultats (MacLeod & Goodwin, 1999).

En tant qu'approche théorique, le nouveau régionalisme s'inscrit plus largement dans une abondante littérature anglo-saxonne relative à la (re)configuration des échelles (*rescaling*) et à la transformation spatiale du pouvoir de l'État. Cette littérature s'attache à analyser et théoriser des processus de transformation des échelles tant en ce qui concerne les processus de circulation et d'accumulation du capital, qu'en ce qui concerne la restructuration des échelles de gouvernement. Davantage qu'un courant de recherche unique, il s'agit donc d'une littérature extensive consacrée tant à la spatialité de l'économie et de l'exercice du pouvoir, qu'à l'élaboration de modèles d'articulation des logiques spatiales ou à l'évolution des formes d'urbanisation. Ce champ de recherches vise notamment à définir pourquoi et comment l'État se développe spatialement, quand et sous quelles conditions cette spatialité évolue, quand et de quelle manière la transformation des échelles se crée et se propage, ou encore, de manière normative, quelles sont les formes souhaitables de reconfiguration des échelles (Brenner, 2009).

Dans le contexte européen de la forte territorialisation de l'économie et du politique (Le Galès, 2011, p. 87), les dynamiques économiques contemporaines ont fait émerger de nouvelles échelles de structuration des enjeux sociétaux et de gouvernance, au premier rang desquelles les régions et les aires urbaines. De nombreux auteurs se sont attachés à décrire le processus ayant mené à l'érosion du compromis fordiste et de l'État-providence (*welfare state*), ainsi que l'accélération des échanges mondiaux, à trouver dans les villes un nouvel espace en phase avec le nouveau régime d'accumulation du capital. Ce débat scientifique s'appuie notamment sur une analyse critique du processus de mondialisation, compris non pas comme l'effacement linéaire des barrières spatiales, mais comme le processus dialectique entre, d'une part, des moments de déterritorialisation liés à la

³⁶ « *This process of defining space is inherently conflictual since it affects the distribution of power and resources, defines the reference group for public policy, and frames the definition of social and economic issues. So territory is always contested, always being redefined and reframed in the politics, society and economics.* » (Keating, 1998, p. 9)

compression de l'espace-temps sous l'effet d'un accroissement de la circulation du capital et, d'autre part, des moments de reterritorialisation liés à la production et la reconfiguration de configurations spatiales relativement fixes telles les infrastructures qui permettent au processus d'accumulation d'opérer (Brenner, 1999a, 1999b).

Brenner a montré comment les changements de régime d'accumulation ont influencé les États en favorisant les politiques infranationales et, conséquemment, les dynamiques de gouvernance régionale et urbaine. Parallèlement à la ré-émergence des villes comme sites d'accumulation dans une économie mondialisée, la transformation des échelles est également étroitement liée à la création et la modification des structures de gouvernance urbaine. En effet, la reconfiguration des échelles se caractérise notamment par la décentralisation d'une partie significative de la régulation de l'économie vers des entités infrarégionales, par une concentration des moyens vers les métropoles et vers les districts industriels (sélectivité scalaire) (Brenner, 2004b), par la sélectivité de l'interventionnisme dans les villes au travers de nouveaux partenariats public-privés et par des investissements dans des infrastructures (Swyngedouw, 2000) ou, plus généralement, par un transfert vers des échelles inférieures (*downscaling*) de certaines formes de régulation et de compétences, d'accumulation et de pouvoir. La convergence de ces dynamiques de recomposition de l'État a eu pour effet de forcer la reconfiguration de l'organisation intra-nationales dont les régions urbaines constituent un élément essentiel. Brenner synthétise ces dynamiques de recomposition des échelles et leurs conséquences pour la gouvernance urbaines sur la base de quatre phases (Brenner, 1998a, 1998b, 2000, 2003, 2004a, 2004b) (Figure 4).

La première phase, dominée par le keynésianisme spatial, se situe entre le début des années 1960 et le début des années 1970. Historiquement, les dynamiques du capitalisme se sont centrées sur le niveau de l'État (*state centric*) à partir du 19^e siècle, ce qui s'est traduit par l'isomorphisme des relations entre l'accumulation du capital, l'urbanisation et la régulation de l'État (Brenner, 1999b, p. 432). La généralisation du keynésianisme dans les années 1960 se traduit par des objectifs nationaux de croissance et, dans le même temps, par des mécanismes de transfert, de compensation et de réduction des inégalités territoriales qui passent par une répartition de la croissance en faveur de régions en retard de développement. Cette stratégie est notamment illustrée par la déconcentration industrielle en faveur des villes moyennes et petites, par une répartition de la population (déconcentration de la croissance démographique), des incitants financiers pour attirer des entreprises sur des territoires en retard de développement, des activités économiques et des infrastructures. Les régions urbaines principales qui concentrent les industries fordistes sont alors subordonnées aux États, font partie de politiques d'État et disposent corollairement d'une autonomie limitée ; elles sont économiquement couplées avec leur territoire national et considérées comme les moteurs de sa croissance. Les autorités métropolitaines ont émergé dans cette configuration et se sont consolidées afin de rationaliser la provision locale de services de l'État-providence et de limiter l'inefficacité d'une forte centralisation de l'État (Brenner, 2004b). Les communautés urbaines et autres districts urbains et métropolitains créés durant cette période selon une logique technocratique et bureaucratique ont eu pour missions de délivrer certains services publics pour lesquels la gestion en milieu urbain est complexe, de planifier voire de gérer des infrastructures majeures, mais aussi

d'orienter et de répartir la croissance au sein des espaces urbains. En ce sens, les institutions urbaines ont profondément modifié les mécanismes d'urbanisation et la forme urbaine (ib.) par l'intermédiaire de leur objectif de répartition des infrastructures, de l'urbanisation résidentielle et économique.

La seconde phase est marquée par une crise du compromis fordiste et s'étend du début des années 1970 au début des années 1980. Les crises du pétrole, l'emballement de l'inflation, diverses problématiques sociales et une relative instabilité politique ont affaibli le régime d'accumulation fordiste et le keynésianisme spatial en favorisant de nouvelles échelles supra- et infranationales. Selon Brenner (2004a, 2004b), cette période se caractérise par une lutte entre les tenants d'une préservation du modèle fordiste et du modèle redistributif keynésien, et les tenants d'une modernisation des structures de gouvernance passant par le déploiement de nouvelles échelles. Dans un premier temps, les stratégies fordistes ont été poursuivies voire étendues à de nouveaux espaces pour lutter contre les effets du déclin industriel, mais ont également été réorientées vers les villes pour répondre aux problèmes structurels spécifiquement urbains. Dans un second temps, les pressions sur le niveau national pour une plus forte rationalisation de l'action publique se sont multipliées et les mécanismes de subsidiation et de compensation ont progressivement été réduits, en laissant *de facto* le soin aux autorités locales de trouver les moyens de leurs politiques. Ce transfert des responsabilités vers des échelles inférieures a souvent eu pour effet d'accroître la dette des collectivités locales et de favoriser les stratégies de croissance endogène des territoires, dont le *leitmotiv* a dès lors été celui de la compétitivité. Au cours des processus de restructuration économique parfois violents rencontrés par les régions dominées par l'industrie fordiste, Brenner identifie l'émergence d'alliances locales entre divers acteurs politiques, économiques et sociaux afin de mener des politiques industrielles et sectorielles tout en conservant des objectifs redistributifs dans un cadre néo-keynésien local et urbain, concomitant aux politiques nationales redistributives. Pour les villes et les régions, ce basculement se traduit par un découplage économique partiel des villes et des territoires nationaux, et par les prémisses d'une transformation de la gouvernance urbaine.

La troisième phase se déroule durant les années 1980 avec une première période des stratégies de glocalisation. Elles s'inscrivent dans une conjoncture économique défavorable ayant mis à mal les tentatives de reconstruction du système fordiste-keynésien, et au cours d'une période voyant les politiques néolibérales prendre l'ascendant sur les politiques redistributives. Les administrations et les services publics ont successivement connu des politiques de rationalisation, de réduction et de privatisation, alors que l'attention se focalise désormais sur les nouveaux points nodaux de l'économie : les métropoles majeures inscrites dans les flux internationaux de capitaux, et donc les facteurs clés d'une nouvelle compétitivité nationale. Les métropoles vont dès lors bénéficier d'une sélectivité scalaire des États et, globalement, les autorités locales vont être amenées à adopter une stratégie de développement endogène favorable à leur différenciation dans un contexte concurrentiel. Le corollaire de cette politique est le renforcement de la métropolisation et la marginalisation croissante des villes et des régions en décrochage – dont les régions de tradition industrielle et les régions marginales. Cette phase d'entrepreneurialisme urbain (Brenner, 2004a,

2004b) voit les autorités locales intégrer la logique de la compétitivité locale et, parallèlement, dans le contexte de fortes contraintes fiscales et budgétaires, de nouvelles formes de coopérations associant des partenaires publics et privés. La capacité redistributive des structures métropolitaines mises en place autour des plus grandes villes européennes dans les décennies 1960 et 1970 est fortement limitée, lorsque les institutions ne sont pas dissoutes. Dans le même temps, des structures para-politiques autonomes de gestion d'infrastructures ou de ressources sont mises en place, et les facteurs de compétitivité sont reconcentrés dans les territoires les plus compétitifs. Brenner (2004a, 2004b) qualifie cette phase de régime de l'État compétitif glocalisé (GCSR, *Glocalizing Competition State Regime*) qui voit les États développer des stratégies afin d'inscrire leurs territoires les plus compétitifs dans les flux mondiaux du capital.

La quatrième phase s'étend durant l'ensemble de la décennie 1990 et est qualifiée de second tour des stratégies de glocalisation. Les dynamiques de GCSR se sont largement diffusées durant la décennie précédente au sein des États occidentaux en générant des disparités croissantes entre les territoires infranationaux et en marginalisant davantage les régions en retard de développement ou en restructuration. Durant les années 1990, l'hétérogénéité du développement rencontrée à différentes échelles territoriales est identifiée comme l'un des freins à la croissance et des politiques vont progressivement être mises en œuvre pour réduire la polarisation et les inégalités induites par les dynamiques urbaines des années 1970 et 1980. Ce deuxième temps des stratégies de glocalisation n'a donc pas eu pour finalité de réduire les inégalités *per se*, mais spécifiquement de limiter les entraves à la compétitivité territoriale. Jouve illustre le basculement conceptuel qui s'est opéré en pointant la reformulation des stratégies de *solidarité sociale* à celles de *cohésion sociale*, le passage de la *protection de l'environnement* vers le *développement durable*, ou encore le positionnement de la gouvernance non plus comme un enjeu démocratique mais comme facteur de production (Jouve, 2007, p. 3). Parmi les stratégies menées au sein des espaces urbains, Brenner (2004a) identifie trois échelles d'intervention : l'échelle des quartiers paupérisés avec des politiques à caractère social ; l'échelle des aires urbaines avec la transformation de la gouvernance institutionnelle ; l'échelle interurbaine avec des réseaux inter-métropolitains pour renforcer la compétitivité des métropoles majeures et les arrimer dans les flux continentaux et mondiaux du capital.

Durant cette phase, les transformations institutionnelles urbaines ne visent plus que de manière marginale à rationaliser les services publics et à homogénéiser le développement à l'échelle des régions urbaines, qui nécessitaient une forte intégration verticale de compétences locales et régionales. Au contraire, les institutions métropolitaines constituées durant les années 1990 ont généralement une forme moins intégrée, dont l'objectif principal est celui de la promotion du développement économique fondé sur des stratégies de compétitivité.

Cette tendance ne semble pas devoir être structurellement contrariée depuis les années 2000. Plusieurs auteurs soulignent qu'à l'échelle européenne, le modèle de la ville néolibérale s'est largement répandu, bien qu'à des degrés divers selon les villes et les pays (Pinson & Morel Journal, 2016). Poursuivant les dynamiques antérieures, un ensemble hétéroclite de politiques publiques tendent à renforcer les mécanismes de marché, à recomposer les institutions territoriales et à accroître l'importance des territoires urbains dans l'accumulation du capital. Les crises financières ont certes

réaffirmé le rôle des villes dans la mitigation leurs effets (Fuller, 2016), mais les politiques publiques européennes tendent à confirmer la sélectivité spatiale en faveur des espaces urbains dans le cadre plus large du paradigme compétitif.

De nombreux ouvrages témoignent de la grande diversité des formes de gouvernance métropolitaine (Bagnasco & Le Galès, 1999; Jouve, 2005; Pierre, 1999; Sharpe, 1995), mais Brenner (2003) identifie néanmoins quatre traits communs à ces nouvelles formes institutionnelles (Tableau 10) : en premier lieu, elles sont explicitement constituées au regard d'objectifs de compétitivité, ce y compris lorsque des structures institutionnelles héritées des phases antérieures sont remobilisées ou reconfigurées ; deuxièmement, elles s'inscrivent dans une forme d'hégémonie discursive de la mondialisation et de la nécessité de capter les flux ; troisièmement, les nouvelles formes institutionnelles érigent le partenariat, la négociation et la flexibilité en principes cardinaux ; enfin, ces institutions sont désormais promues par les gouvernements nationaux, par des entrepreneurs urbains, par des industriels et des financiers, et sont contestées par des élus régionaux ou provinciaux craignant l'émergence d'institutions concurrentes, par des représentants des territoires suburbains craignant l'absorption avec les centres-villes et les citoyens soucieux de leur représentation démocratique.

| Formation historique | Forme de la sélectivité spatiale de l'État | Forme de régulation urbaine – régionale | Conflits et contradictions majeurs |
|--|--|---|---|
| Keynésianisme spatial : début des années 1960 – début des années 1970 | L'État national promeut le développement économique en diffusant l'industrie, la population et les infrastructures à travers le territoire national. Primauté de l'échelle nationale : les économies et les sociétés nationales sont perçues comme des arènes territoriales prédéterminées. | Managérialisme urbain : les entités locales agissent comme des agents de la provision de services publics et de la consommation collective. Les institutions métropolitaines coordonnent la distribution des services et gèrent l'expansion des agglomérations urbaines fordistes. | Les noyaux urbains et les pôles de croissance peuvent surchauffer à cause de la croissance rapide et de l'expansion urbaine. Les conflits inter-territoriaux et inter-scalaires se multiplient lorsque les régions périphériques accroissent leurs demandes pour obtenir des subsides de l'État. |
| Fordisme en crise (phase de transition) : Début des années 1970 – début des années 1980 | Les alliances préservationnistes maintiennent initialement leurs engagements pour un développement national équilibré et le projet redistributif du keynésianisme. Les géographies du keynésianisme spatial sont différenciées, toutefois les politiques urbaines nationales sont introduites afin de rencontrer les problèmes structurels des régions et des villes en déclin industriel. L'échelle nationale de la coordination politico-administrative est déstabilisée. | Progressivement, les relais de la politique redistributive sont réduits, contraignant les autorités locales et régionales de trouver des alternatives dans le contexte d'incertitude géoéconomique croissant. Une nouvelle politique du développement endogène émerge dans les régions en crise industrielle : l'objectif est de mobiliser des politiques adaptées / individualisées pour lutter contre les formes locales de déclin économique. | Les crises relatives à la fiscalité nationale et locale s'intensifient en fonction des luttes sur l'équilibre approprié entre la croissance et la redistribution. Les conflits politique s'intensifient entre les forces sociales préservationnistes qui souhaitent le maintien des institutions du fordisme, et les alliances « réformatrices » / « modernisatrices » qui sont orientées vers une réorganisation systémique vers une régulation nouvelle. |
| Stratégie de glocalisation, 1^{er} tour : années 1980 | La montée en puissance de la première vague des stratégies de glocalisation : les États nationaux promeuvent une reconcentration des capacités économiques et des infrastructures avancées dans les villes et les régions les plus compétitives globalement. Des formes administratives juridictionnelles et spatiales spécifiques sont introduites dans les sites clé au sein des régions urbaines stratégiques. | Entrepreneurialisme urbain : les autorités locales acquièrent un rôle clé dans la promotion du développement économique local et les stratégies de marketing territorial. Les formes de politiques socio-économiques managériales traditionnelles sont réduites. Les institutions métropolitaines sont supprimées ou réduites parallèlement à la restructuration de l'État-providence. | Intensification des compétitions interurbaines à somme nulle et sans croissance sapant la stabilité économique nationale. Initiatives économiques locales menant systématiquement à des problèmes de gouvernance liés à un manque de coordination supralocale. Les crises de légitimation nationales et locales s'intensifient alors que les inégalités s'accroissent. |
| Stratégie de glocalisation, 2^e tour : années 1990 | La transformation des échelles des stratégies de glocalisation : les États nationaux ciblent les régions métropolitaines principales plutôt que les villes et les localités comme l'échelle appropriée pour le rajeunissement économique. De nouvelles échelles sont établies pour répondre aux problèmes de régulation et de gouvernance majeurs associés avec la première vague de stratégies de glocalisation. | Régionalisme compétitif : les institutions métropolitaines sont renouvelées pour établir des programmes coordonnés de développement économique. Les institutions métropolitaines acquièrent de nouvelles compétences dans la gestion inter-échelle et dans la métagouvernance. De nouvelles institutionnelles sont mobilisées pour équilibrer les priorités de redéploiement économique et la gestion de crise. | Les réformes des institutions métropolitaines déclenchent un accroissement des problèmes de développement inégal, des inégalités socio-spatiales, des problèmes de coordination des politiques et de légitimation des régions métropolitaines majeures. Les crises et les problèmes de gouvernance de la première vague des stratégies de glocalisation ont changé d'échelle mais restent non résolus à l'échelle nationale. |

Tableau 10. Les stratégies spatiales des États et les géographies de la gouvernance urbaine en Europe de l'Ouest pour la période 1960-2000 (traduit de Brenner, 2004b, p. 479-480).

Le corpus théorique produit par Brenner, même s'il omet assez largement les groupes sociaux et les rapports de force qu'ils entretiennent pour expliquer l'évolution des échelles (voir notamment Jouve, 2007 ; Walks, 2006), met en évidence que, loin de se dissoudre, l'État se reconfigure spatialement afin de conserver ou d'accroître son contrôle sur les dynamiques économiques et les flux du capital. Il rejoint en cela de nombreux auteurs (Le Galès, 2011; Macleod & Goodwin, 1999; Swyngedouw, 2000) critiques de la thèse de la dissolution de l'État et de ses frontières dans la mondialisation, et approche la question de l'échelle à la fois comme un mécanisme stratégique et un produit de l'État dans ses relations avec l'économie (Brenner, 2009). L'évolution récente des dynamiques économiques mondiales ne semble pas devoir démentir cette tendance, alors que les métropoles rivalisent pour se doter d'infrastructures à renfort de soutiens publics et que, dans le même temps, les collectivités territoriales ont été durement affectées par les conséquences de la crise de 2008 et les règles budgétaires européennes limitant ou privatisant les investissements.

La recomposition des échelles n'est pas qu'un cadre d'analyse. En effet, puisqu'elle reconfigure la distribution du pouvoir et permet le renouvellement d'une forme maîtrise, la transformation des échelles a également été développée sur un plan normatif et stratégique (Savitch, 2007). Il s'agit d'un *acte de gouvernement*, autrement dit l'instrument d'un pouvoir, dont les objectifs sont variables. À ce titre, les discours fondés sur la solidarité ou la compétitivité ont permis de justifier la mise en œuvre de structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines, dans des formes parfois similaires, mais avec des objectifs distincts. La transformation des échelles modifie également l'encapacitation (*empowering*) des groupes sociaux (Swyngedouw, 2004) et peut par conséquent faire l'objet d'une stratégie spécifique.

III.3 Formes de gouvernements dans les régions urbaines

Si les géographes néomarxistes ont pu démontrer l'évolution des formes de gouvernement urbain dans le temps, leur variabilité spatiale demeure importante. Aussi, les formes de gouvernement à l'échelle des régions urbaines sont variables au sein de l'Europe et dépendent largement des contextes urbains locaux, des législations nationales et régionales, des rapports de force politiques et de l'histoire de la construction de ces gouvernements.

À des fins analytiques, plusieurs auteurs et organisations ont développé des typologies permettant d'appréhender les différentes formes de gouvernements urbains. L'OCDE a produit la plus récente d'entre elles (Tableau 11). Cette typologie permet d'évaluer le degré d'intégration de la structure de gouvernance, les modes de coordination des acteurs, les modalités d'action et les outils, mais également la confiance entre les acteurs (OECD, 2015). Quatre degrés de coordinations sont identifiés (tableau 5) : les coordinations informelles ou légères qui n'impliquent pas de structures particulières de gouvernement ; des autorités intercommunales soit sectorielles, soit intersectorielles ; des autorités supracommunales disposant ou ne disposant pas de représentants élus ; des structures de gouvernance *ad hoc* développées spécifiquement pour les plus grandes métropoles et qui bénéficient de facto d'un niveau d'intégration verticale des compétences étendu. Cette typologie recouvre l'essentiel des situations de gouvernance constatées dans les régions urbaines européennes.

| Type de gouvernance métropolitaine | Relations avec les enjeux de... | | | |
|---|---|---|--|---|
| | Coordination (horizontale et verticale) | Actions (équipe, budget, financement...) | Confiance (responsabilité, légitimité...) | |
| a) Coordination informelle ou légère | Flexibilité élevée, contraintes faibles. Faible levier sur les niveaux de gouvernement supérieurs. | Manque d'outils de mise en œuvre. | Faible visibilité. Faible légitimité. | |
| b) Autorités intercommunales | b.1) mono-sectorielles | Coopération et économies sur un service spécifique. Sans vision de développement métropolitain intégré. | Partage de ressources existantes. | Faible responsabilité vis-à-vis des citoyens. |
| | b.2) multi-sectorielles | Coopérations et économies sur plusieurs services. Peut engendrer un élan pour des coopérations approfondies. | Degrés divers de ressources et de responsabilités. | Faible responsabilité vis-à-vis des citoyens. Non directement élus par les citoyens. |
| c) Autorités supra-communales | c.1) Autorités supra-communales non élues | Objectif de coordination horizontale. Parfois encouragé par le gouvernement central. | Pas nécessairement élevé - conditionné à l'existence d'un pouvoir exécutif et d'un budget. | Limité. |
| | c.2) Gouvernement supra-communal métropolitain élu | Coordination de facto, mais pas toujours sur l'ensemble de l'économie. Peut produire une vision stratégique de développement métropolitaine de long terme. | Pas nécessairement élevé - conditionné à l'existence d'un pouvoir exécutif et d'un budget. | Légitimité politique élevée. Niveau supplémentaire de gouvernement. |
| d) Statut spécial de "villes métropolitaines" | Coordination de facto. | Budget propre et équipe. | Légitimité politique élevée. Niveau de gouvernement se substituant aux municipalités. | |

Tableau 11. Typologie des structures de gouvernance métropolitaine selon l'OCDE (2015, p. 23)

La typologie de l'OCDE converge avec la typologie des gouvernements urbains de Tosics³⁷ (2011), mais aussi avec les mécanismes de résolutions des problèmes liés à l'action collective institutionnelle identifiés par Feiock (2009). Il estime que ces mécanismes peuvent être classés en six catégories (Figure 5) : la consolidation dans une autorité régionale, la coordination de réseaux, la création d'organisation régionale, la contractualisation, la collaboration et les réseaux politiques (policy). Sur la base de ces catégories analytiques, Feiock identifie une facilité de sortie du système de gouvernance.

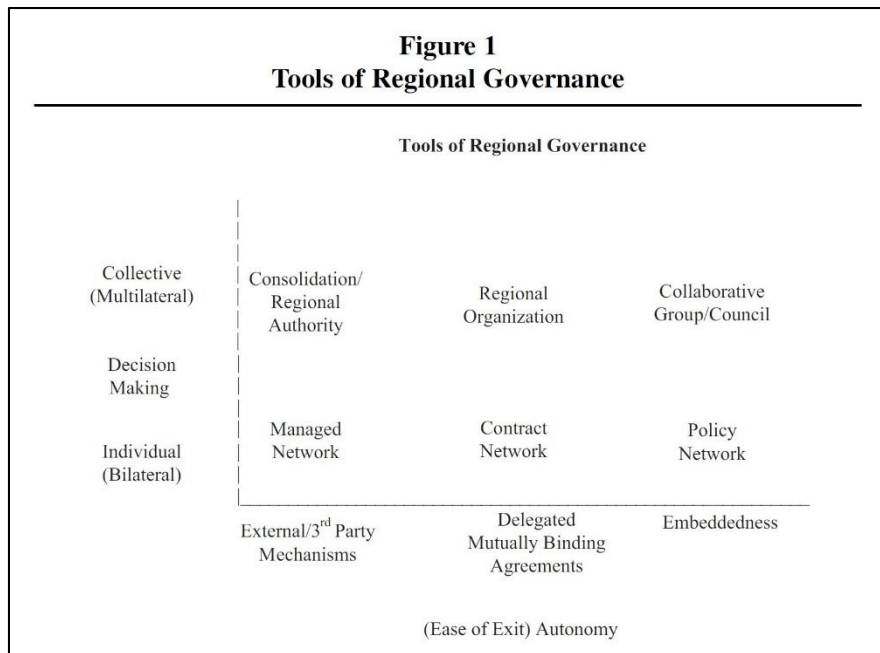


Figure 5. Outils de gouvernance régionale (Feiock 2009)

D'autres auteurs insistent davantage sur le nombre de niveaux de gouvernement. Ainsi, Savitch³⁸ (2007) identifie les gouvernements à plusieurs niveaux, et Slack (2014) propose de distinguer les structures de gouvernance à un niveau fragmenté, à un niveau consolidé, à deux niveaux ou les collaborations volontaires.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous référerons principalement à la typologie développée par l'OCDE, en faisant explicitement référence au nombre de niveaux gouvernementaux qui nous semblent avoir une influence prépondérante sur les mécanismes de gouvernance.

³⁷ Tosics (2011) identifie quatre modèles principaux de gouvernance métropolitaine. (1) Conception d'un modèle de gouvernance formel, (1.a) inclusif avec des autorités élues et des compétences étendues, (1.b) avec un noyau central de pouvoir plus limité et des compétences limitées ou (1.c) un modèle de coopération volontaire. (2) Modèle de gouvernance flexible et relativement informel. (3) Coordination et innovation par la planification stratégique. (4) Stratégie sociale créatrice d'une communauté métropolitaine.

³⁸ Savitch (2007) identifie cinq modèles de transformation des échelles : les villes fusionnées, le gouvernement à plusieurs niveaux, la coopération partagée, les communautés urbaines, les villes non contiguës.

III.4 Changement institutionnel

Alors que les institutions ont été considérées comme des facteurs exogènes du développement par les théories économiques néoclassiques, les recherches menées à partir des années 1980 et 1990 ont remis en cause ce modèle où elles n'interviendraient que de manière marginale, en affirmant que les « institutions comptent » (Storper, 2010). Cette approche a renouvelé l'intérêt pour les institutions et en particulier leur évolution dans le temps – moins pour leur évolution spatiale. Dans notre recherche, l'intérêt porté aux théories du changement institutionnel réside dans le cadre analytique qu'elles peuvent offrir pour interpréter les changements au sein des structures de gouvernance des régions urbaines et, plus particulièrement, la transposition d'un cadre analytique à l'évolution de leur spatialité.

Les théories du changement institutionnel ont pour ambition de préciser dans quelles conditions et en réponse à quelles pressions les institutions se restructurent et évoluent. Plusieurs auteurs ont souligné la profusion de théories et d'approches, qui peuvent mener à une balkanisation de la littérature à ce sujet ou, inversement, à une recherche de convergences en décalage croissant par rapport aux situations particulières des institutions (Kingston & Caballero Miguez, 2009). On doit à Lewin les fondations du changement organisationnel qu'il décrit en trois étapes au milieu du 20^e siècle (Burnes, 2004) : la première étape du dégel qui voit l'équilibre en place être déstabilisé et ouvre la possibilité d'un changement ; la seconde étape est celle de la mise en mouvement et dont la direction dépendra des options réelles, des acteurs en présence et de leurs rapports de force ; la phase de regel qui correspond à la stabilisation d'une nouvelle configuration.

Avant de poursuivre, rappelons que les institutions ne sont pas univoques et renvoient indifféremment à plusieurs acceptations. Les recherches récentes s'appuient cependant préférentiellement sur le travail de North qui définit les institutions comme des « *contraintes conçues par l'homme qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales [et qui] consistent en des contraintes informelles (sanctions, tabous, habitudes, traditions et codes de conduite) et des règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété, etc.).* » (North, 1991, p. 97).

En première approche, les différentes théories développées pour expliquer les évolutions institutionnelles se divisent deux groupes : les théories de l'évolution organique ou naturelle, et les théories de la conception institutionnelles. Dans le premier groupe, les changements institutionnels ne sont pas planifiés mais induits par des pressions internes ou externes ; dans le second groupe, les agents ou opérateurs bénéficient d'une capacité de changement conscient qu'ils utilisent pour créer les « règles du jeu » (design institutionnel).

Buitelaar, Lagendijk et Jacobs proposent un modèle d'évolution qui permet de dépasser cette dichotomie. Se faisant, ils veulent répondre à la question « pourquoi et quand les institutions évoluent ? », réflexion centrale mais pourtant largement contournée par la littérature scientifique (Buitelaar *et al.* 2007, p. 891).

Les auteurs s'appuient sur la critique des quatre approches principales du changement institutionnel³⁹ pour développer leur modèle sur la rationalité sociale, qui se caractérise par l'absence d'opposition formelle entre l'évolution institutionnelle et le design institutionnel. Le changement institutionnel y est décrit comme un processus d'appropriation et de reconnaissance sociale du changement, qui peut cependant être motivée par d'autres types de rationalité, par exemple la rationalité technique (recherche d'efficacité, de réduction des coûts, etc.). Les acteurs peuvent y jouer un rôle central puisqu'ils reconnaissent la nécessité d'un changement et sont les auteurs de propositions institutionnelles alternatives.

Les auteurs reconnaissent que le modèle a plutôt une visée analytique qu'historique, car plusieurs étapes présentées distinctement pourraient se superposer ou être réalisées de manière incrémentale ou régressive (processus aller – retour). Le modèle s'organise comme suit (Buitelaar *et al.* 2007) (Figure 6) :

La situation initiale est caractérisée par une organisation institutionnelle particulière héritée d'un processus voyant se succéder des périodes de ruptures et de stabilité. Les pressions exercées conjointement par les réflexions sur les formes institutionnelles d'une part, et par les changements dans la société d'autre part, peuvent ouvrir une première fenêtre d'opportunité car elle remet en cause l'hégémonie discursive caractéristique de la période initiale et rend malléable le système institutionnel en place. Ces pressions pour un changement ne sont pas nécessairement symétriques : de fortes pressions exercées par les changements sociétaux externes peuvent ouvrir un « moment critique » ou première fenêtre d'opportunité. La première fenêtre d'opportunité peut être associée au *momentum* régulièrement invoqué pour permettre ou induire une rupture dans une trajectoire, notamment dans la pratique de la prospective territoriale.

A contrario, plusieurs conditions peuvent favoriser le maintien de l'hégémonie discursive, notamment la mise en place d'outils de gouvernance ayant pour objectif explicite ou implicite de consolider la configuration existante des structures de gouvernement et de domination. Cette forme de légitimation, également rencontrée dans les gouvernements urbains, peut notamment être le fait de la mobilisation d'un discours experts, d'observatoires territoriaux ou d'outils techniques tels les systèmes d'informations géographiques (Jaillet, 2007, p. 117). Elle peut également être maintenue par la reproduction de paradigmes de gestion publique, tel le discours néolibéral de la globalisation et de la compétition qui est l'un des plus puissants d'entre eux (Brenner, 2003).

³⁹ Le « design institutionnel » ne permettrait pas d'expliquer le choix d'un modèle dans un ensemble de possibilités, ni la persistance de l'arrangement institutionnel dans le temps ; l'approche de la sélection par l'efficacité est battue en brèche par le constat de l'inefficacité des nouvelles structures et les coûts de transactions propre au changement de structure ; les chemins de dépendance prennent généralement comme déclencheur l'inefficacité économique ; l'approche sociologie du design institutionnel s'appuyant sur l'inégalité des rapports de force dans la constitution des institutions ne permet pas d'expliquer les changements de pouvoir dans l'histoire (Buitelaar *et al.*, 2007).

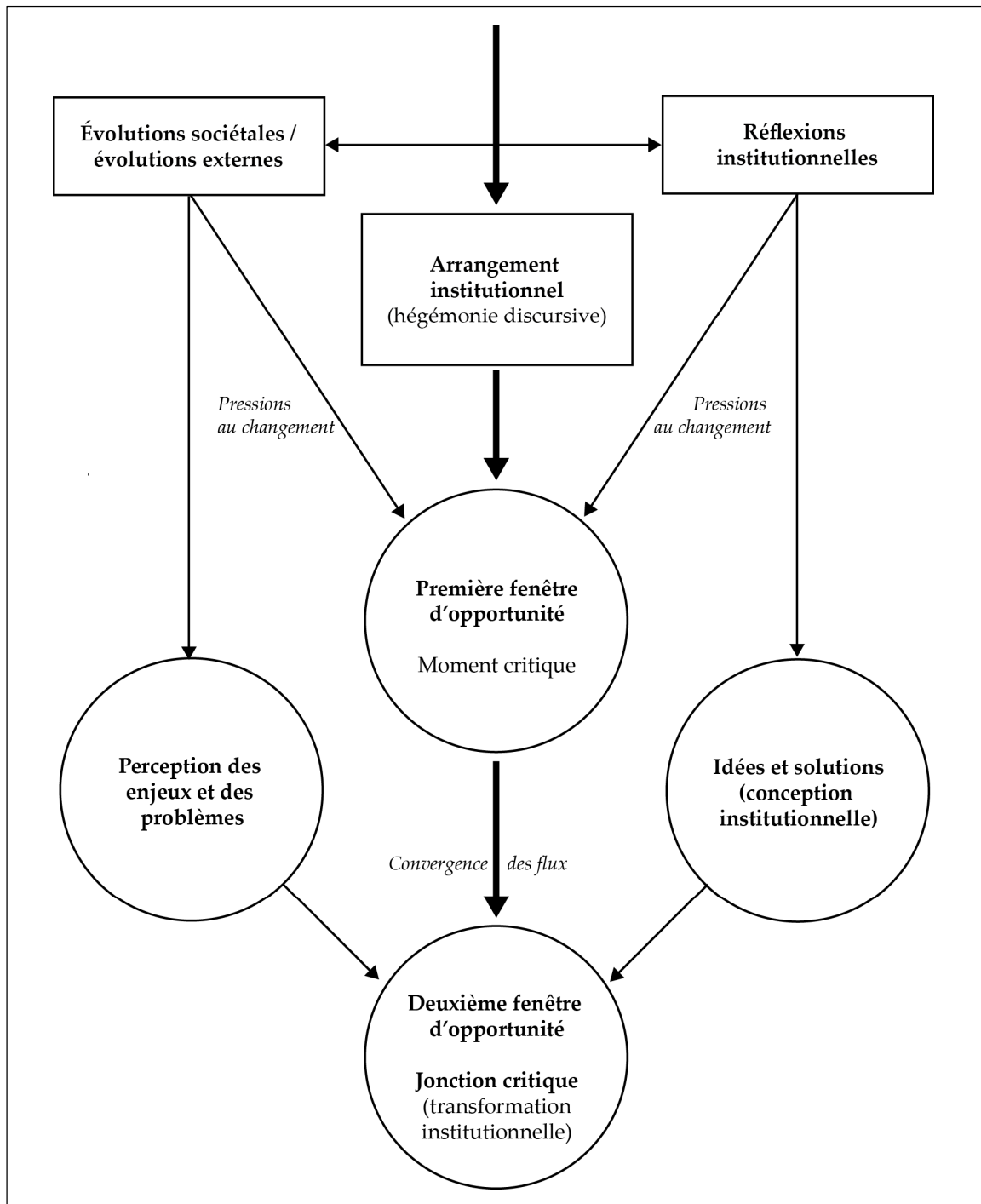


Figure 6. Phases du changement institutionnel (traduit à partir de Buitelaar *et al.*, 2007, p. 897)

Les agents qui interagissent avec les institutions interprètent les évolutions sociétales externes et peuvent en outre proposer de nouvelles organisations institutionnelles. En s'appuyant sur les travaux de Kingdon (1995), Buitelaar *et al.* reprennent trois conditions du changement (ou de rupture) : le moment doit être reconnu comme propice au changement, ce qui correspond à une reconnaissance politique ; le ou les problèmes doivent être perçus comme importants par et pour les acteurs ; les solutions proposées doivent être significantes et robustes. Si ces conditions sont réunies, le « moment critique » peut faire place à une conjoncture critique, soit une rupture et la mise en œuvre d'un nouvel arrangement institutionnel. En l'absence de proposition institutionnelle alternative, et même avec une perception claire des enjeux et des problèmes, il ne pourrait y avoir

de nouvel arrangement institutionnel. Dans un même ordre d'idée, une perception inexistante des problèmes ne permettrait pas d'obtenir convergence des trois flux ou conditions permettant d'engendrer une évolution. Dans le cas des institutions urbaines, l'inadéquation des échelles de gouvernance avec les enjeux est l'un des principaux moteurs d'une contestation de l'hégémonie discursive, même s'il existe régulièrement une confusion entre l'échelle des phénomènes observés et l'échelle adéquate d'action (Jaillet, 2007, p. 119). Lorsque les blocages sont trop importants que pour générer une transformation institutionnelle mais que la tension demeure, des compromis peuvent émerger par exemple sous la forme de partenariats entre autorités publiques, de partenariats publics-privés, de coordination interorganisationnelles... (Brenner, 2003, p. 298).

Les acteurs ont ici une importance prépondérante puisqu'ils sont à la fois les germes des réflexions menant à la mise en cause de l'hégémonie discursive, les auteurs des propositions institutionnelles alternatives et les percepteurs-interprétants de l'évolution sociétale externe. La rationalité technique ou économique ne joue pas ici le premier rôle, bien qu'elle puisse être le précurseur des réflexions : en conséquence, il n'y a pas de rapport univoque entre le changement institutionnel et l'évolution de l'efficacité, dont la mesure est par ailleurs soumise à caution.

La nouvelle organisation institutionnelle est généralement partielle (elle ne concerne qu'une partie du système institutionnel en place) et s'inscrit dans un ensemble d'acteurs et de relations préexistantes. Ensemble, ils forment un tout complexe et interconnecté, dénommé par la littérature « bricolage institutionnel ». Ce bricolage institutionnel, qualifié « *d'indispensable pour répondre à la complexité croissante* » par M. Storper⁴⁰, permet la subsistance de structures obsolètes ou redondantes, voire inefficaces ou contreproductives dans l'élaboration et la mise en œuvre de « règles du jeu » au sein de la société qu'ils structurent.

Enfin, les auteurs de ce modèle mettent en évidence la complexité du processus d'institutionnalisation présenté ci-dessus. Citant les travaux d'Arts et Leroy (2003, p. 31), ils définissent l'institutionnalisation comme un « *processus dans lequel des comportements fluides se solidifient dans des structures, lesquelles conséquemment structurent le comportement des acteurs* ». La solidification s'établit entre la première et la seconde fenêtre d'opportunité, plus probablement dans une relation complexe de l'une avec l'autre au cours de processus itératifs.

Ce modèle est-il applicable pour comprendre les conditions dans lesquelles s'élaborent, se mettent en place et évoluent les limites spatiales de la gouvernance métropolitaine ? En première approche, rappelons que ce modèle a été appliqué avec succès à des politiques et des outils d'aménagement du territoire au Pays-Bas (Buitelaar *et al.* 2007). Cette possibilité est ouverte car les politiques d'aménagement et d'urbanisme sont à la fois le produit de l'institutionnalisation et un facteur d'institutionnalisation. Nous retrouvons cette caractéristique ambivalente dans les limites institutionnelles des espaces métropolitains : elles sont le produit d'une solidification et d'une institutionnalisation, tout en étant à leur tour un facteur d'institutionnalisation.

⁴⁰ Michaël Storper, *Urban Governance*, Colloque Governing the Metropolis, Paris, 28/11/2012

Le canevas d'analyse permet d'intégrer à la fois les acteurs externes aux villes et les pressions qu'ils exercent, et les réflexions internes sur l'organisation de la gouvernance métropolitaine. La production d'alternatives institutionnelles, émanant par exemple de groupes de réflexion sur le développement urbain ou d'échanges de bonnes pratiques, pourrait également être utilement mise en exergue. Enfin, le modèle pourrait également permettre de fournir des éléments d'explications à la subsistance de certaines structures de gouvernance urbaine, alors que d'autres périssent rapidement.

III.5 Fragmentation versus consolidation

L'évolution des structures institutionnelles renvoie également aux recherches menées afin de connaître les formes d'administration territoriale les plus efficaces.

Selon Nelson & Foster (1999), il existe un consensus dès les années 1980 sur l'existence d'un lien entre les structures de gouvernance et les performances des villes. La thématique de la transformation des espaces administratifs et politiques dans les régions urbaines a dès lors alimenté à partir des années 1990 une controverse scientifique relative à l'influence de la fragmentation institutionnelle des espaces urbains sur leurs performances. Ces performances ont essentiellement été évaluées en termes de revenus par habitant, de coût de l'administration publique et, plus récemment, en termes d'urbanisation et d'étalement urbain. Cette littérature a une portée analytique, mais également des implications normatives majeures sur l'organisation – le *design* – des structures de gouvernance urbaine, l'État « *cherchant à donner de la consistance à des territoires fonctionnels dont les contours sont dessinés par un impératif de rationalisation des politiques publiques et de meilleures adaptations aux réalités socioéconomiques* » (Jaillet, 2007, p. 116)

III.5.1 Les modèles de fragmentation, de consolidation et du régionalisme

Les positionnements des auteurs ayant traité des structures de gouvernance urbaine peuvent être regroupés en trois positionnements principaux.

Le premier est développé par les tenants d'une fragmentation politico-administrative importante de l'espace intra-urbain. Les « polycentristes » soutiennent que la division du territoire en entités distinctes génère une plus grande offre de services et d'incitants permettant aux entreprises et aux résidents de disposer d'un choix plus large correspondant davantage à la diversité des préférences (Foster, 1993; Nelson & Foster, 1999; Sharpe, 1995). Cette approche se fonde sur les théories du choix public développées à partir des travaux de Tiebout (1956) estimant que les entités locales peuvent, avec la plus grande efficacité, répondre aux attentes des populations en développant des services différenciés et en modulant le niveau de taxation locale. Le modèle de Tiebout postule que les consommateurs-électeurs sont parfaitement mobiles et migreront vers l'entité locale qui répond le mieux à leur attente, que ceux-ci ont une connaissance parfaite des différents choix qui leur sont offerts, que le nombre d'entités (« communautés ») est élevé, que les consommateurs-électeurs vivent de dividendes et ne sont pas contraints par un emploi ou des coûts de transferts, que les services publics ne génèrent pas d'effets de voisinage vis-à-vis des entités adjacentes (Tiebout, 1956,

p. 419). Le développement théorique de Tiebout introduit également l'idée que les services doivent être gérés par des structures dont la taille – l'extension spatiale et le nombre de consommateurs-électeurs – est optimale pour répondre aux attentes de la population à un coût de provision minimal, et soulève dès lors la question de l'échelle pertinente. Les tenants d'une fragmentation importante du territoire rejettent la structure de gouvernance unique et estiment que « *les gouvernements multiples qui se superposent ne signalent pas le chaos ou l'inefficacité, mais, plutôt, la capacité de répondre à des demandes hétérogène et la reconnaissance que les différents services urbains atteignent des niveaux d'efficacité à différentes échelles*⁴¹ » (Nelson & Foster, 1999, p. 311, traduction personnelle). Dans cette perspective, les tenants d'une fragmentation estiment que la compétition entre les entités locales et entre les juridictions permet d'obtenir une offre de service de qualité, autrement dit un panier de biens et de services territoriaux, au coût le plus faible. Cette fragmentation permettrait également aux entreprises – et en particulier les entreprises manufacturières et les services liés au marché immobilier (Carr & Feiock, 1999) – de mettre en compétition les juridictions locales pour obtenir les meilleures conditions d'accueil de leurs activités, en développant un système davantage capitaliste où les effets redistributifs sont limités (Carr & Feiock, 1999; Foster, 1993; Nelson & Foster, 1999). Selon Carr & Feiock, les entrepreneurs locaux pourraient activement participer à la fragmentation des structures de gouvernement par l'intermédiaire de districts spéciaux ou des gouvernements locaux afin de bénéficier des effets supposés d'une plus forte division administrative et d'une plus grande compétition (Carr & Feiock, 1999).

Le deuxième est soutenu par les « centristes » qui voient dans la consolidation des structures de gouvernance une réponse à la transformation de l'espace urbain en réduisant les coûts de transaction et en soutenant la réalisation d'économies d'échelle (Grassmueck & Shields, 2010). Par la fusion des entités locales dans une structure à l'échelle de la région urbaine dotée de compétences étendues, les centristes estiment que la structure de gouvernance métropolitaine permet d'intégrer les externalités positives et négatives des effets d'agglomération, de limiter les concurrences intra-urbaines, de promouvoir une équité fiscale et de coordonner de manière plus efficace la planification territoriale et le développement économique, de disposer d'une meilleure lisibilité des responsabilités et de mettre fin à la disjonction spatiale entre coût et revenus (Carr & Feiock, 1999; Nelson & Foster, 1999). Les arguments principaux des tenants de la consolidation reposent sur la rationalisation des services, leur complexification et leur spécialisation qui nécessitent d'atteindre une masse critique ; l'internalisation de problématiques métropolitaines telles que la congestion automobile ou la pollution ; et les effets délétères sur l'environnement et les finances publiques de la compétition intra urbaine entre les entités locales pour capter les investissements publics et privés, mais aussi les résidents. Ils estiment notamment que la professionnalisation de l'administration publique et la stabilité des structures de gouvernance permettraient aux investisseurs d'obtenir une plus grande sécurité sur leurs investissements et de plus faibles coûts de transaction.

⁴¹ « *Multiple, overlapping governments signal not chaos or inefficiency, polycentrists contend, but, rather, responsiveness to heterogeneous demands and recognition that different urban services achieve efficient production levels at different scales.* » (Nelson & Foster, 1999, p. 311)

La troisième approche est développée autour de l'émergence de nouvelles structures de gouvernance à l'échelle des régions (urbaines) dans le sillage du *new regionalism*. Au lieu de se focaliser sur l'échelle locale des gouvernements communaux et municipaux, ces auteurs se sont attachés à mettre en évidence la recomposition des territoires et la construction de nouvelles structures intercalaires de coordination à l'échelle des régions ; pour eux, l'organisation des gouvernements locaux est peu en lien avec les problématiques régionales (Nelson & Foster, 1999). Dans cette approche, les thématiques concernant l'ensemble de la région urbaine sont prises en charge par une structure de gouvernance *ad hoc*, ce qui permet de limiter les effets de concurrence intra-urbaine, en particulier dans les domaines économiques. Dans ce système composé d'au minimum deux niveaux de gouvernement, la compétence d'intérêt régional exercée par l'autorité métropolitaine serait de nature à sécuriser les investisseurs et les pouvoirs subsidiaires, et à intégrer les externalités positives et négatives des dynamiques urbaines et des décisions qui sont prises afin de gérer le territoire. Dans ce contexte, plusieurs études démontrent de manière robuste que les élites et les entrepreneurs sont davantage en faveur d'un système régional, de même que ceux qui subissent de manière importante les effets négatifs de la croissance et des dynamiques métropolitaines (Nelson & Foster, 1999).

Les trois positionnements, à savoir la fragmentation, la consolidation et la régionalisation, sont des visions archétypales de la gouvernance urbaine. À l'évidence, les structures de gouvernance observées empiriquement sont l'affirmation plus ou moins forte de l'un de ces modèles, sans exclusivité toutefois vis-à-vis de certaines caractéristiques d'autres solutions de gouvernement. L'existence d'un gouvernement régional – pour autant qu'il puisse y avoir consensus sur ce terme – est souvent concomitante à une certaine compétition entre entités locales dont la base de taxation repose partiellement sur la présence de résidents et d'activités économiques, au transfert de certaines compétences vers des entités transformées ou vers des structures paragouvernementales dédiées. De la même manière, les processus de consolidation auxquels les fusions de municipalités contribuent sont souvent partiels, et les résistances aux changements peuvent atteindre des proportions élevées donnant lieu à des solutions hybrides sous-optimales.

Les modèles archétypaux ont par ailleurs des liens étroits avec les formes de régulation ou de coordination étudiées précédemment. Les tenants de la fragmentation appuient leur argumentation sur la régulation et la recherche d'un optimum par les mécanismes de marché ; les tenants de la consolidation fondent les avantages de ce modèle sur les bénéfices attendus de la hiérarchie et de l'intégration verticale des compétences ; les tenants du régionalisme urbain misent davantage sur une régulation par la coopération et l'interaction entre différents niveaux de gouvernement.

III.5.2 L'étude de la performance des formes de gouvernement urbain

Plusieurs auteurs ont mené des études empiriques afin de tester la supériorité d'un modèle de gouvernance urbaine sur l'autre en termes de développement économique. Ces études menées à partir des années 1990 ont principalement été réalisées dans le contexte états-unien sur la base des

statistiques relatives aux régions statistiques métropolitaines⁴². Rusk a posé les jalons de ces analyses dès 1993 en initiant plusieurs études à partir des recensements américains qui ont démontré que les villes « élastiques » – c'est-à-dire des villes-centres dont les limites sont étendues progressivement pour intégrer les espaces périphériques – ont de meilleures performances en termes de revenus et une meilleure santé fiscale (Rusk, 1993). Ses études ont été rééditées après chaque recensement décennal américain (Rusk, 2013) et tendent à démontrer la supériorité économique des « villes sans banlieues », autrement des villes qui accueillent au moins 50 % de la population de la région urbaine, dont le revenu moyen est au moins de 90 % du revenu de la banlieue et dont la croissance de la population se poursuit. Parallèlement, Foster (1993) a mené une étude sur le lien entre structure de gouvernance et croissance de la population dans 129 régions métropolitaines américaines entre 1962 et 1982. Elle démontre alternativement que les tenants de la fragmentation et ceux de la consolidation peuvent trouver dans l'analyse empirique des preuves du bien-fondé de leur approche, donnant de la sorte une vision nuancée des dynamiques impulsées par chacun des modèles.

L'étude de Rusk a été reproduite par Blair *et al.* (1996) avec de nouveaux modèles afin de vérifier que la meilleure santé économique des villes élastiques ne résultait pas de l'intégration de territoires disposant d'une dynamique plus favorable. En se fondant sur l'analyse de 117 villes entre 1980 et 1990, ces auteurs mettent en évidence le rôle positif de l'élasticité sur la croissance de la population et le nombre d'emplois, mais ne peuvent y relier de manière statistiquement significative l'évolution des revenus et le taux de pauvreté. Lorsqu'une corrélation existe, elle est favorable tant pour la ville centre que pour la banlieue, ce qui a de fortes implications en termes de politiques territoriales, bien que ces assertions s'appuient sur des coefficients de détermination faibles. Une étude de Carr & Feiock sur la base de neuf gouvernements locaux a permis quant à elle de mettre en évidence que « *ni l'industrie manufacturière, ni le commerce ou les services ne sont différents dans les comtés consolidés que dans les autres comtés.*⁴³ » (1999, p. 481, traduction personnelle)

Nelson & Foster (1999) ont réalisé une étude sur 287 *metropolitan statistical areas* entre 1976 et 1996. Afin de mener leur étude, plusieurs variables testées préalablement (Foster, 1993) ont été intégrées dans un modèle de régression linéaire intégrant les conditions socio-économiques locales, la structure de l'économie, les caractéristiques des forces de travail et l'écologie locale :

- La variable de dominance de la ville-centrale, qui correspond au ratio de la population de la ville centrale sur la population de la région métropolitaine pour une année de référence.
- La variable d'élasticité de la ville centrale, qui correspond au ratio de la population de la ville centrale entre deux dates de référence, divisé par le ratio de la superficie de la ville centrale aux mêmes dates.

⁴² MSAs, *metropolitan statistical areas*.

⁴³ « *Neither manufacturing nor retail and service sector growth was significantly different in consolidated counties than for other counties in the state. Importantly, the analysis shows that the county population and the extent of consolidation did not make a difference in the outcome.* » (Carr & Feiock, 1999, p. 481)

- La variable de dominance des structures monofonctionnelles, soit le ratio du nombre de structures monothématiques sur le nombre de structures générales de gouvernement.
- La variable de représentation, liée au nombre d'élus pour un million habitants.
- La variable relative à la forme des gouvernements régionaux : consolidation de la ville et du comté ; comté unique, fédération à deux niveaux ; structure régionale monofonctionnelle ; structure régionale à compétences multiples.

Avec un changement moyen des revenus de la population de 16 527 \$ pour la période considérée, la dominance de la ville-centrale est corrélée négativement (-24 \$ par pourcent de dominance, $p < 0,01$), l'élasticité est corrélée positivement (+317 \$ par point, $p < 0,10$), le pourcentage de population non intégrée est corrélé négativement mais non significativement (-902 \$). La taille des villes suburbaines en milliers d'habitants est corrélée positivement (+31,81 \$, $p < 0,05$), alors que la prédominance de structures monothématiques est corrélée négativement (-9,71 \$, $p < 0,10$). La proportion d'élus apparaît faiblement influencer la croissance des revenus. En ce qui concerne les structures de gouvernance régionale, la consolidation de la ville-comté est corrélée positivement mais de manière non significative, de même que les structures régionales de service. Les structures régionales disposant de compétences multiples sont positivement corrélées (+1479,11\$, $p < 0,10$), alors que les comtés uniques avec deux niveaux de gouvernement sont corrélés négativement de manière remarquable (-5579,65 \$, $p < 0,01$). Selon les auteurs, cette valeur exceptionnelle ne peut se justifier.

Il ressort dès lors de cette étude que les régions métropolitaines dont la ville-centrale s'est étendue pour suivre la croissance de la population et dont les entités suburbaines sont davantage peuplées présentent une plus forte croissance relative du revenu des populations. Toutefois, Nelson & Foster estiment que si les polycentristes semblent avoir tort sur la plus-value d'une multiplication des entités locales, le nombre d'entités doit rester suffisamment élevé pour conserver une forme de compétition entre elles, en d'autres termes il serait préférable que les régions métropolitaines soient divisées en quelques grandes entités, plutôt que d'avoir une entité centrale très peuplée entourée de petites entités (Nelson & Foster, 1999, p. 320). En outre, ces auteurs concluent en observant d'une part que plus le nombre de juridictions et d'élus est élevé, moins la croissance des revenus est importante et, d'autre part, que la présence d'un gouvernement régional, même en situation de fragmentation, est favorable à la croissance des revenus. Au final, l'observation empirique du fonctionnement des métropoles états-uniennes pour la période de 1976 à 1996 soutient les approches de consolidation et de régionalisation.

Cette conclusion a depuis lors été remise en question, notamment par l'étude de Grassmueck *et al.* (2010) qui se fonde sur les capacités d'investissement des différents niveaux de gouvernement. Sur cette base, les auteurs ont mis en œuvre un indice de diffusion du pouvoir métropolitain leur permettant d'évaluer les conséquences d'une concentration des moyens et des investissements dans certains niveaux de gouvernement. Il ressort de cette étude que les régions métropolitaines

davantage fragmentées sont favorables au développement économique, approché par les indicateurs de croissance de l'emploi, de la population et des revenus.

Les impacts de la fragmentation sur d'autres facteurs ont également été étudiés. À titre d'exemple, Hendrick *et al.* (2011) ont démontré que la fragmentation des régions métropolitaine et la dispersion fiscale n'ont pas de conséquence sur le niveau des dépenses publiques, mais que la multiplication des structures monofonctionnelles tend à les augmenter ; Razin & Rosentraub (2000) mettent en évidence que l'étalement urbain résidentiel est corrélé avec une plus grande fragmentation en Amérique du Nord, mais que la fragmentation n'est pas prédictive de l'étalement urbain ; dans une revue de la littérature, Jimenez & Hendrick (2010) signale que différents auteurs concluent au lien entre une fragmentation élevée et la diminution des dépenses publiques, l'accroissement de la satisfaction des citoyens vis-à-vis des certains types de services publics (notamment la police), l'augmentation de la ségrégation ethnique mais des résultats plus nuancés en ce qui concerne la ségrégation économique et l'accroissement de l'étalement urbain.

Les différentes études empiriques réalisées sur le lien entre la fragmentation institutionnelle des régions urbaines américaines mettent en évidence la relative instabilité des résultats (Jimenez & Hendrick, 2010) et les différents auteurs ne peuvent converger sur des résultats systématiques. Les seuils de significativité statistiques sont rarement atteints et le bien-fondé des méthodologies permettant de décrire la fragmentation politico-administrative des régions urbaines est régulièrement contesté. La diversité des résultats apporte une vision nuancée des approches de la fragmentation, de la consolidation et du régionalisme, dans le contexte nord-américain où le discours normatif pro-localiste du choix public est puissant (Jimenez & Hendrick, 2010). Le principal écueil demeure toutefois l'élaboration d'indicateurs maîtrisables et la faiblesse des modèles permettant d'identifier et d'expliquer les relations de causalité entre la fragmentation des régions urbaines et leurs indicateurs socio-économiques, dont la complexité nécessite des analyses empiriques en profondeur, par exemple sur la question complexe de la ségrégation (Foster, 1993; Pettit, 2014).

Bien que les résultats de ces études apportent une contribution notable aux liens entre la spatialité de la gouvernance urbaine et les caractéristiques territoriales des régions urbaines, l'opportunité de leur transposition aux villes européennes nous apparaît complexe. En effet, l'organisation spatiale de l'urbanisation en Amérique du Nord diffère sensiblement de l'urbanisation européenne. Elle se caractérise en effet par des distances interurbaines élevées et des formes d'urbanisation récentes, davantage polycentriques et de densité moyenne à faible. Les communautés urbaines américaines sont en outre particulièrement influencées par une approche de la ville comme moteur de croissance, dans un cadre législatif et culturel distinct des villes européennes. Il en résulte des structures politico-administratives particulières à ce continent, régies par des dynamiques de régulation qui leur sont propres.

Nous n'avons pu identifier dans la littérature scientifique des études similaires à l'échelle de l'ensemble du continent européen. Nous émettons l'hypothèse que la difficulté d'obtenir des données harmonisées a limité la possibilité de développer des études empiriques, et que les auteurs d'Europe continentale étaient moins influencés par l'approche normative de l'école du choix public.

Il n'en demeure pas moins que ces études apportent une contribution majeure aux liens entre territoires et spatialité des structures de gouvernance.

III.6 Conclusion du chapitre III

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux relations qu'entretiennent les territoires, les processus de gouvernance et les institutions territoriales avec pour objectif d'en identifier les dynamiques spatiales.

Premièrement, avons replacé les notions de frontières et de limites dans le contexte plus général des dynamiques territoriales. Nous avons mobilisé les concepts de la géographie humaine pour définir les territoires comme des espaces appropriés et produits par leurs acteurs, où la construction complexe de la spatialité est centrale. Dans cette acceptation, nous avons identifié une double relation des territoires au pouvoir : d'une part, les territoires sont des espaces politiques et des espaces de la politique et, d'autre part, ils ont un lien éthologique fort avec la notion de domination.

Sur la base de la littérature, les limites, les frontières et le maillage institutionnel local nous sont apparus comme l'un des marqueurs géographiques principaux de cette construction continue de la spatialité des territoires, et l'une des caractéristiques majeures des systèmes de gouvernance locaux. En nous appuyant sur les travaux de Raffestin, nous avons conclu que ce maillage est le reflet partiel mais significatif d'une intentionnalité des acteurs, d'une forme de régulation territoriale et est un vecteur de différenciation des territoires (urbains). Ce postulat souligne, d'une part, que la gouvernance territoriale est consubstantielle aux territoires et, d'autre part, que les influences sont réciproques entre systèmes de gouvernance et systèmes territoriaux.

Ce processus dynamique entre périodes de stabilité, contestation et changement des limites et des échelles a été étudié sous l'angle de la recomposition territoriale. D'une part, pour les auteurs anglo-saxons, la recomposition territoriale est relative à la transformation des échelles territoriales en réponse à l'évolution des dynamiques économiques, et en particulier l'émergence des régions urbaines dans le contexte de la mondialisation des échanges. D'autre part, pour les auteurs francophones, la recomposition est davantage relative à la disqualification du maillage politico-administratif construit historiquement, mais jugé inadapté aux nouvelles réalités territoriales. Il nous apparaît que ces deux approches sont complémentaires et permettent de mettre en évidence la dialectique entre la transformation des limites politico-administratives et les reconfigurations territoriales. Les transformations économiques, technologiques et sociales agissent comme des facteurs exogènes favorisant la recomposition des territoires. Dans le même temps, les transformations des territoires – et en particulier l'évolution de l'urbanisation – agissent comme des facteurs endogènes qui convergent pour contester les limites et frontières de gouvernance. Nous pouvons émettre l'hypothèse que cette relation n'est pas unilatérale – depuis des pressions exogènes et endogènes favorisant la transformation des échelles –, mais bien que la transformation des échelles est également elle-même génératrice de transformations territoriales.

Cette hypothèse est implicite dans les études empiriques visant à départager les tenants de la fragmentation politico-administrative, les tenants de la consolidation et ceux du régionalisme. Les méthodologies développées pour départager ces trois idéaux types ont permis de mettre en évidence – bien qu’avec des résultats parfois contradictoires –, les corrélations et influences entre l’appropriation du territoire et les caractéristiques territoriales. Les résultats de ces études menées essentiellement dans le contexte nord-américain convergent dès lors pour affirmer l’existence d’une relation entre la fragmentation politico-administrative locale et les caractéristiques territoriales, mesurées dans ce contexte essentiellement en termes économiques. Ces résultats incitent à poursuivre ce type d’analyses à l’échelle européenne dont la situation des autorités locales est particulièrement hétérogène, moins pour déterminer l’efficacité de certains modèles de gouvernance, que pour valider l’existence de relations entre fragmentation institutionnelle locale et spécificités territoriales.

La diversité des situations locales et des spécificités territoriales explique sans doute l’existence de nombreux modèles de gouvernements urbains. Loin d’être figées, les solutions institutionnelles locales et leurs délimitations sont régulièrement contestées et peuvent mener à des changements majeurs. L’analyse que nous avons menée des théories du changement institutionnel – et en particulier le modèle développé par Buitelaar *et al.* (2007) – offre une grille de lecture inclusive de ces transformations. Nous pensons que ce modèle analytique peut être appliqué avec succès pour décrire et analyser les processus de changement spatiaux, étroitement liés à la transformation des institutions locales.

IV. Enjeux urbains et problématiques de gouvernance urbaine en Europe

Les villes européennes constituent une catégorie d’analyse en géographie urbaine et en développement territorial. La cohérence de celle-ci s’établit sur les spécificités de l’urbanisation du continent et sur la montée en puissance d’une politique européenne de la ville soutenue par les instances supranationales.

À l’instar d’autres auteurs ayant travaillé à cette échelle, notre propos n’est cependant pas d’isoler les villes européennes et d’ignorer les dynamiques qui affectent les villes à l’échelle mondiale : tout comme les villes asiatiques ou américaines, les régions urbaines d’Europe connaissent les effets des processus de mondialisation, de la diffusion des innovations technologiques ou sociales, des enjeux socio-économiques, etc. Elles sont également, à des degrés hétérogènes, connectées dans des réseaux internationaux qui transcendent les limites continentales et sont soumises à des logiques d’acteurs internationaux.

En outre, notre analyse ne repose pas sur le mythe d’un modèle unique de la ville européenne. Nous verrons, notamment au travers des notions de trajectoire et de typologie, la diversité de l’urbain à travers le continent. Cette diversité est à la fois une caractéristique forte du système urbain européen

et un défi, tant pour les politiques, que pour la recherche scientifique sur le développement territorial.

Dans ce chapitre, nous développons succinctement à la fois les éléments du fait urbain en Europe et les arguments d'une analyse à cette échelle.

IV.1 Le fait urbain en Europe : éléments de contexte

Selon la typologie des zones urbaines et rurales de l'OCDE (OECD, 2011) mise en œuvre par Eurostat, en 2015, 228,4 millions de personnes vivaient dans des régions à prédominance urbaine dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE⁴⁴, soit 43,9 % de la population totale des pays concernés (Eurostat, 2016⁴⁵). Selon les projections⁴⁶ démographiques, la population de ces zones urbaines devrait croître de 9,65 % entre 2020 et 2050 et s'établir à plus de 250 millions d'individus ; la croissance est principalement soutenue par les pays scandinaves (Norvège, + 58 % ; Suède, + 48 %, Danemark, + 37 % ; Finlande, + 27 %), par la Suisse (+ 29 %), la Belgique (+ 27 %), l'Autriche (+ 26 %) et, en termes absolus, par le Royaume-Uni (+ 18 %) et la France (+ 14 %). *A contrario*, les populations urbaines tendraient à régresser essentiellement dans des pays périphériques tels la Grèce (- 22 %), la Lettonie (- 16 %), la Pologne (- 10 %) et le Portugal (- 8 %). À titre de référence, la croissance projetée de la population de l'Union européenne pour la même période s'établit à + 2,55 %⁴⁷. La population urbaine et sa croissance – modérée, mais relativement plus élevée que la croissance nationale de la population – sont par conséquent des caractéristiques majeures du peuplement européen, avec d'importantes hétérogénéités au sein de l'espace continental.

IV.1.1 Peuplement et système de villes

L'histoire longue des villes européennes leur confère des spécificités communes abondamment étudiées par les auteurs travaillant à cette échelle.

Ainsi, Cattan et *al.* (1999) démontrent dans leur analyse des villes européennes que celles-ci se singularisent notamment par un essaimage important de la population : le nombre d'agglomérations de plus de 10 000 habitants est très élevé et, corolairement, l'interdistance moyenne entre celles-ci est particulièrement faible (13 kilomètres, contre 48 kilomètres aux États-Unis d'Amérique) ; le poids relatif des villes petites et moyennes est important puisqu'en 1999, les agglomérations de plus de

⁴⁴ AELE : Association européenne de libre-échange comprenant, outre l'Union européenne (28 États membres en 2016), l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège et la Suisse.

⁴⁵ Source : base de données Eurostat « *Population on 1 January by broad age group, sex and urban-rural typology* », référence « *urt_pjanagr3* », dernière mise à jour le 3/8/2016, consultée le 4/8/2016.

⁴⁶ Source : base de données Eurostat « *Main scenario – Population on 1st January by age, sex and urban-rural typology* », référence « *urt_proj_pms3* », dernière mise à jour le 28/7/2016, consultée le 4/8/2016.

⁴⁷ Source : base de données Eurostat « *Scénario principal – Population au 1^{er} janvier par âge et sexe* », référence « *proj_13npms* », dernière mise à jour le 25/6/2014, consultée le 4/8/2016. La date de référence de cette table (2014) est antérieure à la croissance des migrations internationales des années 2015 et 2016.

200 000 habitants ne représentent que 56 % de la population urbaine de l'Union européenne, contre 75 % aux États-Unis d'Amérique ; les grandes villes y sont également plus petites et les inégalités de taille entre les villes sont plus faibles. Approximativement la moitié des villes européennes ont un centre urbain compris entre 50 000 et 100 000 habitants (Eurostat, 2015a). Selon les auteurs, ce semis dense et moins inégal s'explique plus particulièrement par l'urbanisation précoce du continent qui correspond à la période de l'histoire où les déplacements s'effectuaient à pied ou à cheval, limitant *de facto* la distance parcourue par jour entre les agglomérations. Il en résulte une cartographie complexe de l'urbanisation en Europe (Figure 7) où on peut souligner l'importance des deux villes mondiales (Londres, Paris) et de la mégalopole européenne s'étendant du centre de l'Angleterre au nord de l'Italie en passant par l'Europe rhénane. Le semis de peuplement apparaît d'emblée hétérogène, ce qui témoigne des contraintes naturelles et des trajectoires de développement des agglomérations.

La structure de la hiérarchie urbaine n'est pas sans conséquence sur la gouvernance urbaine dont la composante interurbaine est importante et la position relative dans les réseaux, essentielle. On peut notamment s'attendre à ce que les spécificités de la répartition de la population, particulièrement sensible à l'échelle nationale, ait eu une influence tant sur la perception de l'urbain par différentes catégories d'acteurs, que sur la constitution d'un système de gouvernance adapté.

| | Nombre | Population totale | Population moyenne | Exemples |
|-------------------------------|--------|-------------------|--------------------|--------------------------------|
| plus de 5 000 000 hab. | 5 | 40 878 187 | 8 175 637 | Londres, Paris, Madrid, Berlin |
| de 2 500 001 à 5 000 000 hab. | 18 | 56 901 401 | 3 161 169 | Barcelone, Rome, Bruxelles |
| de 1 000 001 à 2 500 000 hab. | 37 | 55 372 887 | 1 496 565 | Vienne, Marseille, Toulouse |
| de 500 001 à 1 000.000 hab. | 64 | 45 635 718 | 713 058 | Poznan, Sheffield, Liège |
| de 250 001 à 500 000 hab. | 161 | 57 814 012 | 359 093 | Charleroi, Metz, Reading |
| de 100 000 à 250 000 hab. | 259 | 44 879 456 | 173 280 | Huelva, Bruges, Mons |

Tableau 12. Répartition de la population des régions urbaines en 2015 dans l'Union européenne et les pays de l'AELE (d'après les données d'Eurostat)

Une cartographie de la population des régions urbaines européennes en 2015 (Tableau 7, Tableau 8) met en exergue la concentration des villes dans la mégalopole européenne, la distribution de la population dans les différents pays de l'Union ainsi que le poids des contingences naturelles. La répartition des régions urbaines selon leur taille (Tableau 12) démontre par ailleurs que les entités les plus petites accueillent globalement une population comparable aux catégories supérieures : les 161 régions urbaines comprises entre 250 000 et 500 000 habitants accueillent ainsi près de 58 millions d'habitants, chiffre comparable au total des 18 régions urbaines comprises entre 1,0 et 2,5 millions d'habitants. Ces chiffres interpellent, alors que l'essentiel de la littérature scientifique et la majorité des documents stratégiques et d'orientation politique concernent exclusivement les grandes ou très grandes métropoles.

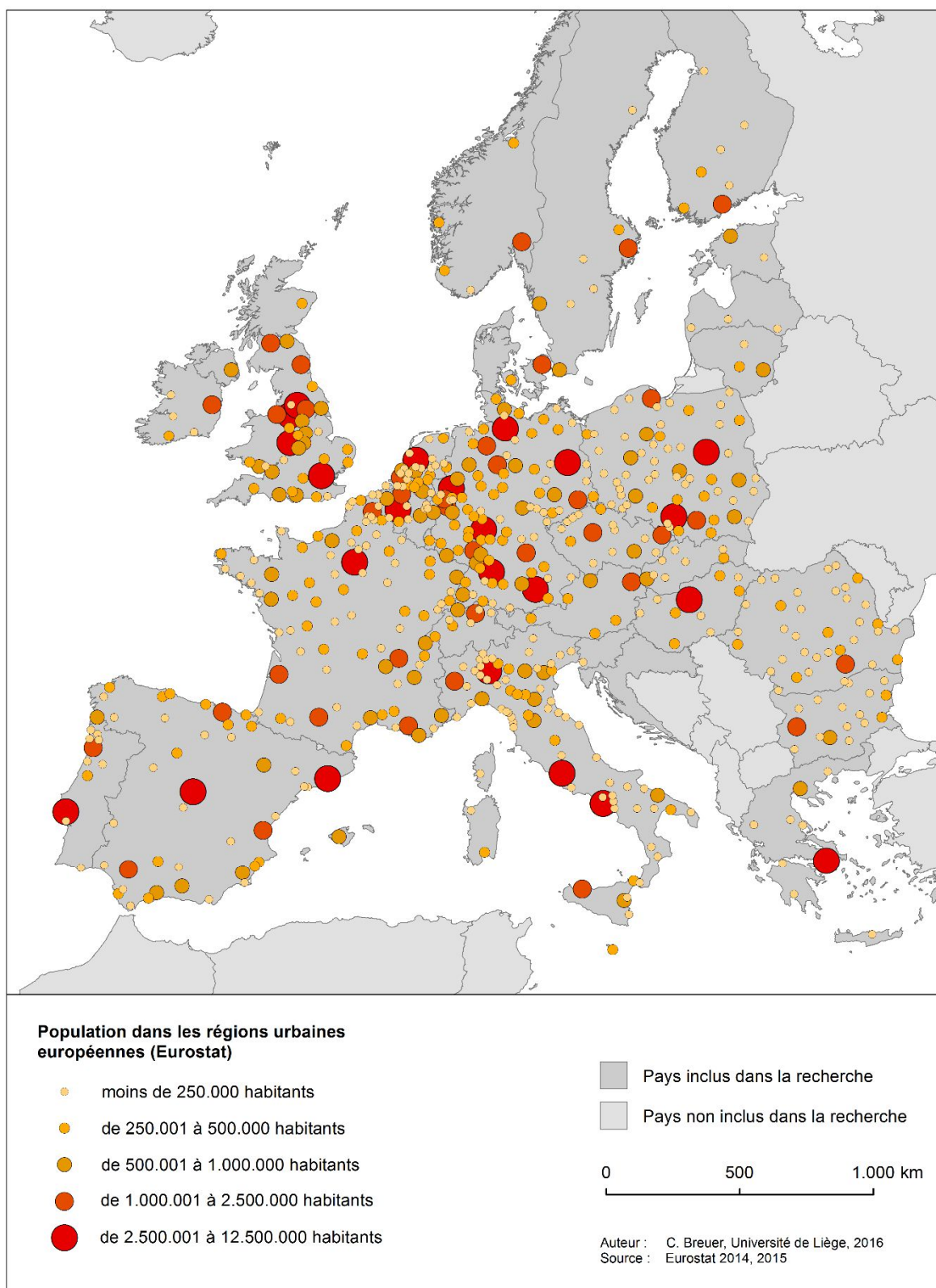


Figure 7. Population totale dans les régions urbaines européennes en 2015 selon Eurostat

Ces grandes villes, métropoles et mégapoles constituent le système européen de villes, fortement interdépendantes et connectées. Pumain (1997, p. 127) définit un réseau urbain ou système de villes « comme un sous-ensemble d'un système de peuplement. Celui-ci comprend l'ensemble des lieux habités d'un

même territoire [...] L'appartenance à un même territoire garantit une certaine cohérence de fonctionnement du système, en assurant l'homogénéité relative des conditions de communication entre ses éléments. » L'approche par le système permet de relier les deux espaces principaux de l'urbain : un espace-temps de la quotidienneté, autrement dit celui de la ville ou de la région urbaine ; un espace-temps des réseaux interurbains, autrement dit celui des connexions et du pouvoir. Celui-ci se développe à une plus grande échelle considérant intrinsèquement que « *la finalité des systèmes urbains consiste à réduire l'aléa local par la mise en connexité des lieux, en réalisant cette adaptation continue par le changement des deux types de territoires* » (Pumain, 1997 : 132).

En termes dynamiques, la robustesse du système des villes est une caractéristique majeure du contexte urbain en Europe. La hiérarchie urbaine y apparaît en effet particulièrement pérenne, les évolutions successives tendant à renforcer les villes appartenant à la partie supérieure de la hiérarchie et lui conférant un caractère métastable. L'analyse menée sur la croissance des populations urbaines et de la répartition des villes sur la base de données harmonisées⁴⁸ (Bretagnolle, Pumain, & Vacchiani-Marcuzzo, 2007; Moriconi-Ebrard, 1994) démontre que l'accroissement de la population urbaine en Europe sur le temps long n'a pas modifié de manière substantielle le semis du peuplement présent au début du moyen-âge, et a préservé la partie supérieure de la hiérarchie des villes. À l'échelle mondiale, cette même analyse démontre également que le système européen se distingue en termes de taux de croissance, d'inégalité entre la taille des agglomérations et d'interdistance entre les villes, d'autres systèmes de villes dans les régions d'urbanisation récente (États-Unis d'Amérique, Afrique du Sud), mais également dans les régions anciennement urbanisées, mais dont l'organisation a été perturbée par la colonisation (par exemple l'Inde).

L'apparition d'un semis hétérogène de peuplement, son évolution en tant que réseau et la spécialisation de certaines villes sont bien décrites par l'analyse géographique qu'en mènent certains auteurs, suppléant ainsi aux modèles statiques ou d'équilibre généralement exploités pour rendre compte de la différenciation des agglomérations. Pumain *et al.* (Pumain, 1997, 2010; Pumain, Paulus, Vacchiani-Marcuzzo, & Lobo, 2006) proposent un modèle théorique d'auto-organisation qui repose tant sur la concurrence entre les éléments du système (les villes), que sur leur forte connexité et sur l'innovation ou l'adoption de ces innovations. Ce dernier élément apparaît au cœur du système des villes et de leur évolution : les cycles de diffusion hiérarchique des innovations, qu'elles soient technologiques, économiques ou sociales, contribuent significativement à expliquer la croissance des inégalités entre les villes et la persistance de leur hiérarchie. Selon Pumain (2010, p. 10), « *Les innovations sont en général captées ou impulsées dans un premier temps par les plus grandes villes, qui*

⁴⁸ La base de données mobilisée dans ce cadre est Géopolis, constituée de manière homogène par François Moriconi-Ebrard afin de permettre l'analyse comparative des agglomérations à l'échelle mondiale. La base de données contient 26.000 agglomérations de plus de 10.000 habitants en 1990, et l'évolution de leur population sur le temps long. Le projet e-Geopolis devant permettre une mise à disposition des données pour plus de 50.000 agglomérations n'est plus accessible, mais la base de données a permis à son auteur d'analyser les systèmes de ville et de les interpréter (voir notamment (Moriconi-Ebrard, 1993, 1998)) au regard de la mise en place d'un système de villes mondial incomplètement intégré, et présentant donc encore des sous-systèmes malgré l'accroissement des flux internationaux.

possèdent par accumulation antérieure une diversité d'activités et une complexité sociale favorisant la probabilité d'émergence des innovations ou augmentant les capacités de l'adopter [...] Leur succès éventuel engendre des profits élevés et donc une probabilité de croissance supérieure pour les grandes villes, bien que les coûts élevés associés et l'imitation par les autres villes entraînent assez vite une propagation, une « délocalisation » vers des villes plus petites et moins coûteuses [...] ». La notion de systèmes de villes invite donc à la fois à considérer la ville dans un système dynamique sous-tendu par l'innovation, à en acter la stabilité relative et les spécificités héritées du temps long.

Cette stabilité est renforcée par la mobilité relativement faible des populations européennes par rapport aux villes américaines, où les migrations internes s'ajustent plus rapidement à la croissance économique, ou encore aux villes asiatiques, et en particulier chinoises, qui répondent en partie à l'accroissement rapide de la population par la création de villes nouvelles (Tosics, 2011, p. 5). En Europe, la création de villes est marginale et les villes se reconstruisent essentiellement sur elles-mêmes (Cattan *et al.*, 1999).

Cette caractéristique leur confère un urbanisme spécifique lié à la persistance et à la rémanence des structures anciennes. Ainsi, à l'exception des villes minières, elles disposent le plus souvent d'un modèle d'organisation structurelle radioconcentrique. Les zones centrales sont à la fois denses et articulées à des espaces de plus faible densité formant la périphérie.

IV.1.2 Diversité et trajectoires des villes européennes

Bien qu'elles partagent certaines caractéristiques, les villes présentent également une forte hétérogénéité de leurs profils. L'analyse de cette diversité à l'échelle européenne est généralement menée par l'intermédiation de typologies. Comme pour les classements de villes (Hooge, 2009), les typologies permettent aux villes de se positionner de manière relative. Elles permettent en outre de produire des analyses comparatives sur la base de sous-groupes de villes au profils relativement homogènes.

D'emblée, il est nécessaire de préciser que les typologies sont intrinsèquement partiales et partielles. Partiales car le choix des indicateurs retenus pour l'élaboration d'une typologie relève de l'arbitrage de ses concepteurs ; il est fonction de l'objectif de l'analyse et du référentiel dans lequel se projettent les auteurs. Partielles car les informations disponibles sous formes d'indicateurs sont limitées en nombre et en qualité, de telle sorte qu'ils ne sont que des proxys permettant de quantifier avec une certaine fidélité un phénomène urbain.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons privilégié les typologies prenant en considération les différentes dimensions du développement urbain, intégrant un nombre élevé de villes (ce y compris dans la partie inférieure de la hiérarchie urbaine), réalisée sur l'ensemble de l'Union européenne et disposant de métadonnées accessibles. Sur la base de ces critères, nous avons sélectionné deux études générales des villes européennes : l'analyse menée pour le compte de la Datar en 2012 et la typologie réalisée dans le cadre du second rapport sur l'état des villes européennes réalisé par ECOTEC en 2010.

L'analyse des villes européennes réalisée par Halbert *et al.* en 2012 (2012) à la demande de la Datar⁴⁹ poursuit les travaux menés antérieurement sous la direction de Brunet (1989) et de Rozenblat & Cicille (2003). Les auteurs ont pris pour base d'analyse des critères permettant de rendre compte du rayonnement et du positionnement relatif des villes au sein du réseau européen. Pour l'étude de 1989, des critères tels que la population totale, le nombre de firmes internationales, la présence d'un technopôle, le nombre d'étudiants universitaires, le nombre de banques ou bourses internationales, le statut de ville de foire, le nombre d'éditeurs... ont été jugés pertinents pour estimer le positionnement des villes. En 2003, de nouveaux indicateurs apparaissent pour rendre compte de problématiques émergentes dans le paradigme du développement urbain (le nombre d'étoiles Michelin des attractions touristiques, le nombre de revues scientifiques éditées, le nombre de musées...) alors que d'autres, désormais non discriminant car reflétant des spécificités banalisées, sont enlevés (présence d'un technopôle, centre de communication). Comme l'analyse multicritère précédente, cette étude prend en considération les agglomérations urbaines de plus de 200 000 habitants (UE15 + Suisse et Norvège), soit 180 villes, alors que le nombre de critères considérés passe de 16 à 15. L'analyse comparative entre ces études est complexe, tant l'évolution des critères, la qualité des données, l'utilisation plus importante d'indicateurs quantitatifs modifient le classement général des villes européennes et induisent des variations brutales : les acteurs de Liège ont ainsi été stupéfaits de voir leur ville rétrogradée du 60^e au 118^e rang des agglomérations européennes aux cotés de Coventry, Metz, Toulon ou Reims...

C'est donc sans volonté d'analyse diachronique que nous avons considéré la typologie menée en 2012 par Halbert *et al.* (Halbert *et al.*, 2012) dans le cadre de leur étude de la métropolisation des villes européennes. Elle a été menée pour les 27 pays de l'Union européenne, sur 357 aires urbaines fonctionnelles de plus de 200 000 habitants ; le niveau de collecte des données diffère donc des analyses précédentes (agglomération morphologique) et rend difficilement comparables les indicateurs. Ceux-ci, au nombre de 25, sont répartis dans les dimensions suivantes : le développement territorial, la société de la mobilité, le fonctionnement et le rayonnement économique, les circulations culturelles et touristiques, la société de la connaissance et de l'innovation et le rayonnement politique. L'analyse multicritère permet de distinguer 4 catégories subdivisées en 12 sous-catégories, essentiellement sur le critère de la spécialisation fonctionnelle (Figure 9) :

- Les métropoles majeures de Londres et Paris concentrent les services avancés et les sièges des entreprises internationales, sont des places financières, bénéficient d'une excellente accessibilité

⁴⁹ Sous les acronymes DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* de 1963 à 2005, puis *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* de 2009 à 2012), DIACT (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* de 2005 à 2014) et CGET (*Commissariat général à l'égalité des territoires* depuis 2014) sont successivement placées les administrations publiques françaises en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales d'aménagement et de développement des territoires. L'évolution de ses compétences reflète l'évolution des préoccupations territoriales en France ; on retiendra en particulier que la DATAR reçoit en 2009 des missions complémentaires de réflexion sur les métropoles. La fusion de la DATAR avec le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) lors de la création du CGET poursuit cette tendance.

et d'un poids démographique plus de deux fois supérieur à la troisième aire urbaine européenne. Le phénomène de métropolisation y est extrêmement fort et le taux de richesse très élevé. Elles participent pleinement aux échanges mondiaux et accueillent des activités économiques très diversifiées. Elles font partie de ce que Dollfus appelle « l'archipel mégapolitain mondial », autrement dit ces villes qui « contribuent à la direction du monde » (Dollfus, 2007) p. 33).

- Les métropoles principales regroupent 26 aires urbaines qui participent fortement à la structuration de la structure urbaine en Europe : la capitale européenne (Bruxelles), les métropoles principales au profil diversifié (Milan, Barcelone, Munich et la plupart des capitales européennes), les métropoles principales à dominante portuaire (Rotterdam, Anvers et Hambourg), les aires urbaines à fort rayonnement scientifique (Louvain et Cambridge). Elles s'inscrivent également dans les échanges internationaux voire intercontinentaux, mais dans une moindre mesure que Londres et Paris. Leur profil peut être moins diversifié, ou moins orientés par des services spécifiques. Ces métropoles connaissent également de forts effets de métropolisation, parfois renforcés par leur statut de capitale nationale.
- Les aires urbaines au profil statistique moyen mais aux fonctions diversifiées peuvent être à dominante « affaires » (Cologne, Lyon, Luxembourg, Leeds...), « universités » (Aix-la-Chapelle, Tampere, Grenoble...), « services » (Liège, Caen, Bergen, Nimègue...) ou « industries » (Charleroi, Duisbourg, Groningen, Murcie...). Selon les auteurs de cette étude, ces villes n'ont pas le même degré d'intégration européenne et leurs spécificités métropolitaines sont moins affirmées que les catégories précédentes. Elles peuvent toutefois connaître et participer aux dynamiques de métropolisation.
- Les aires urbaines fonctionnelles à orientation économique particulière « touristique » (Venise, Malte, Rimini...), « commerciale » (Sofia, Cracovie, Poznan...) ou « agricole ou minière » (Cordoue, Pecs, Salerne, Kosice...) disposant de fonctions métropolitaines limitées. Elles ne participent que faiblement au réseau des villes européennes et leur intégration dans celui-ci sont relativement faibles.

La seconde typologie que nous cartographions (Figure 10) a été produite par un consortium de recherche dans le cadre de la valorisation de l'audit urbain mis en place par Eurostat (RWI, 2010). Il s'agit en particulier de traiter et d'analyser les données territoriales collectées par les États membres et la Commission européenne par l'intermédiaire du système statistique européen afin de rendre compte de l'état des villes européennes. La typologie réalisée dans ce cadre succède à celle produite antérieurement dans le premier rapport sur l'état des villes européennes (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2007). Il en actualise les données et propose une nouvelle méthodologie. Sur la base des données de l'audit urbain 2004, RWI a établi 4 groupes principaux de villes :

- Les métropoles principales contiennent 52 très grandes villes et capitales dont la démographie, les économies d'agglomération, les dynamiques d'innovation et d'entrepreneuriat sont les plus

importantes. Cette catégorie se subdivise en sous-types : les métropoles et capitales majeures ; les capitales nationales.

- Les centres régionaux répartis dans trois sous-types : les centres de services régionaux, les centres d'innovation régionaux et les centres régionaux en croissance.
- Les plus petits centres : les petits centres administratifs et les petits centres avec une forte croissance de la population.
- Les villes dans les régions en retard de développement qui se situent en Europe centrale et dans le Sud de l'Italie.

Les différentes catégories de villes se singularisent par des trajectoires socio-économiques globalement distinctes. Ainsi, le taux annuel moyen de croissance de la population pour la période de référence 2011 – 2014 (Figure 8) dans les régions urbaines européennes regroupées selon la typologie du RWI démontre des évolutions fortement divergentes, qu'il s'agisse de l'évolution au sein de la région urbaine, ou uniquement dans la ville-centre⁵⁰.

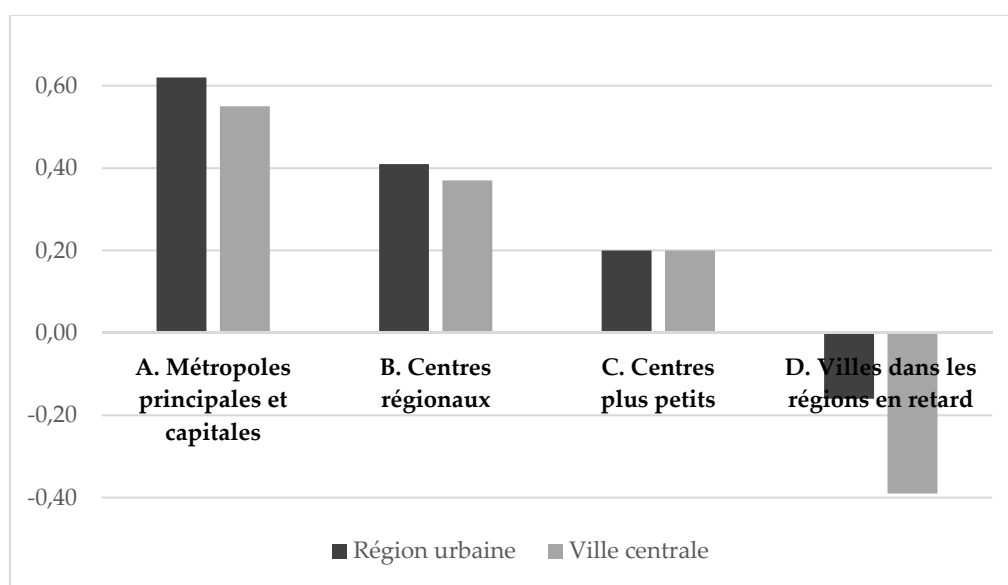


Figure 8. Taux annuel d'évolution (en %) de la population des régions urbaines et des villes centrales en Europe pour la période de référence 2011-14⁵¹ (données de population d'après Eurostat, typologie RWI 2011)

⁵⁰ Les découpages statistiques sont fournis par Eurostat dans le cadre de l'audit urbain. La ville centre se rapproche de la définition d'agglomération morphologique, alors que la région urbaine correspond à la zone des mouvements pendulaires.

⁵¹ Il s'agit d'un taux annuel moyen calculé sur la base des données d'Eurostat pour la période 2011 – 2014, à l'exception des pays suivants pour lesquels les données n'étaient pas disponibles pour ces dates : DK (2012 - 2014), IE (2006 - 2011), EL (2008 - 2011), FR (2009 - 2012), HR (2013 - 2014), CY, LU et MT (2006 - 2009), LV et NL (2010 - 2013), AT (2009 - 2013), PL (2011 - 2013), PT et SK (2012 - 2015), SI (2009 - 2012), SE (2009 - 2012, ville centrale ; 2008 – 2011, région urbaine) et NO (2010 - 2013, ville centrale ; 2009 - 2012, région urbaine). La typologie est celle du rapport « *Second State of European Cities* » (RWI, 2011).

Au-delà de l'intérêt méthodologique des typologies pour permettre les analyses comparatives au sein ou entre des groupes de villes présentant un profil similaire, elles mettent en évidence l'extrême diversité et la distribution spatiale de cette hétérogénéité. L'observation comparée de la cartographie de ces deux typologies met en exergue quelques traits principaux de l'organisation urbaine du continent : la prédominance des villes mondiales que sont Londres et de Paris, la concentration et l'intégration des régions urbaines de la mégapole européenne, les spécificités en termes de dynamique et de spécialisation des villes dans les régions en transition que sont l'Europe centrale et le pourtour méditerranéen, l'influence des contextes nationaux et de leur structuration urbaine dans la spécialisation fonctionnelle des villes.

Ces typologies révèlent la diversité des régions urbaines, mettent à mal le modèle unique de la ville européenne et relativisent la convergence continentale de celles-ci sous la pression de l'intégration européenne : même dans les pays intégrés de longue date dans la construction européenne, un modèle unique de la ville ne prédomine pas. Au contraire, ces typologies produisent un instantané de l'état des villes européennes, soulignant les spécificités de leur position relative résultant des trajectoires singulières qu'elles adoptent sur le temps long. La source de cette diversité est un sujet de recherche récurrent du développement territorial. Cattan *et al.* (1999) retiennent trois facteurs principaux de différenciation : l'apparition et la diffusion des innovations dans le réseau des villes ; la position relative dans un système des lieux centraux ; la spécialisation fonctionnelle.

Nous avons vu que l'innovation est au cœur de l'évolution du système des villes et que ce processus favorise les villes du haut de la hiérarchie par accumulation successive des ressources territoriales. Les innovations, leur transmission et leur adoption sont cependant fondamentales pour toutes les villes et contribuent à leur différenciation. En effet, de nombreuses innovations émergent dans les espaces urbains et prennent appui sur le système des villes pour se diffuser – on pense, par exemple, au traitement « intelligent » des données territoriales pour la gestion urbaine, aux nouveaux modes de consommation ou de communication, aux technologies de transport au sein des espaces urbains et entre les polarités urbaines, à de nouveaux modes de gouvernance des territoires, à de nouveaux procédés technologiques ou industriels... Ces innovations peuvent concourir à différencier les villes et à générer une certaine spécialisation : si la diffusion des innovations est lente, ou si celles-ci nécessitent des ressources rares et fortement concentrées, elles peuvent temporairement accorder un avantage comparatif aux villes précurseurs. Elles peuvent alors infléchir la trajectoire des villes, modifier leur spécialisation ou contribuer à renforcer leur position relative dans le réseau. On observera cependant que l'assimilation d'une même innovation par deux villes peut conduire à des résultats fortement dissemblables en fonction des spécificités territoriales dans lesquelles elles s'inscrivent, de la portée et du moment de l'assimilation de l'innovation.

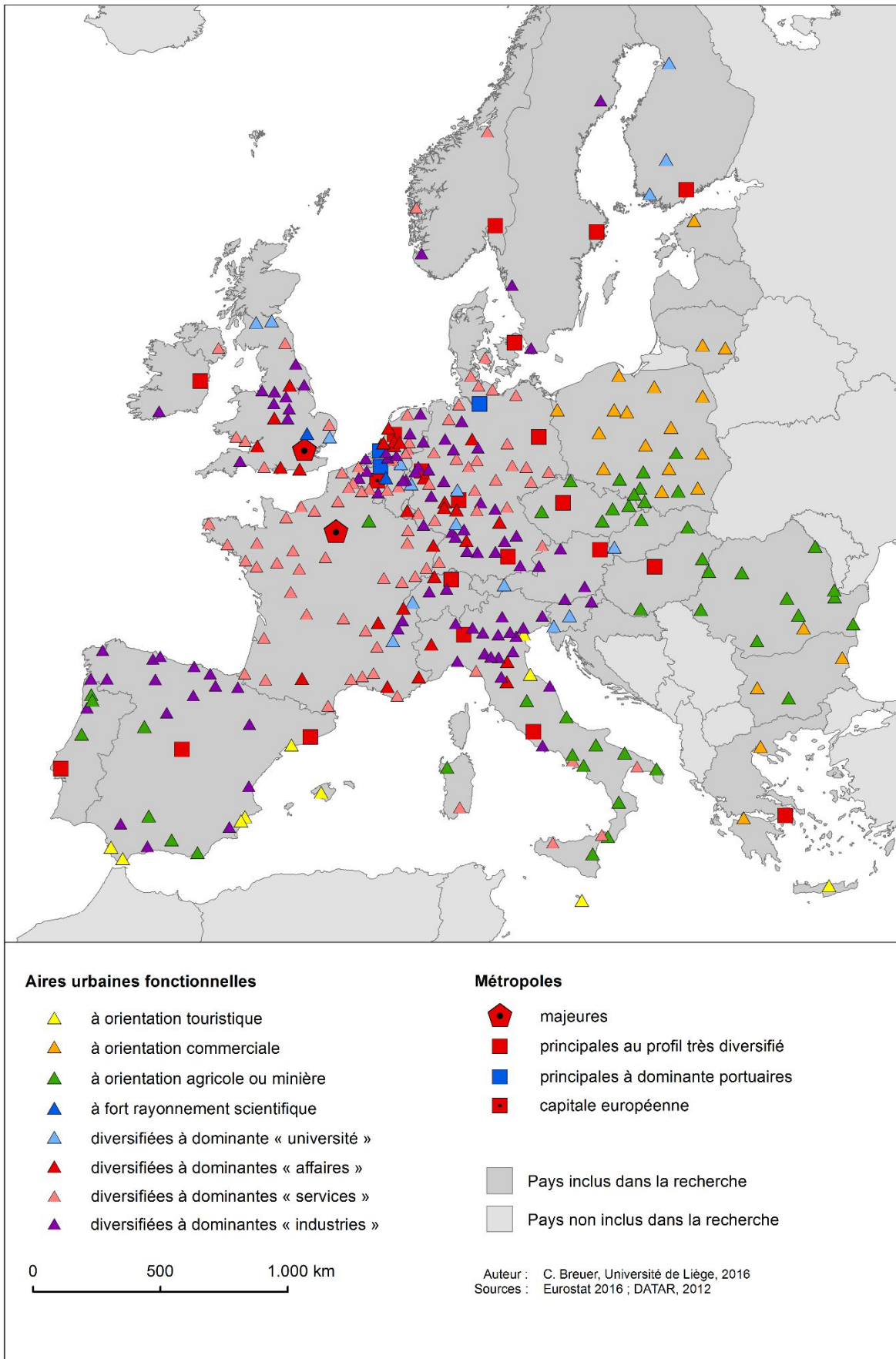


Figure 9. Typologie des aires urbaines fonctionnelles en Europe par la DATAR (2012)

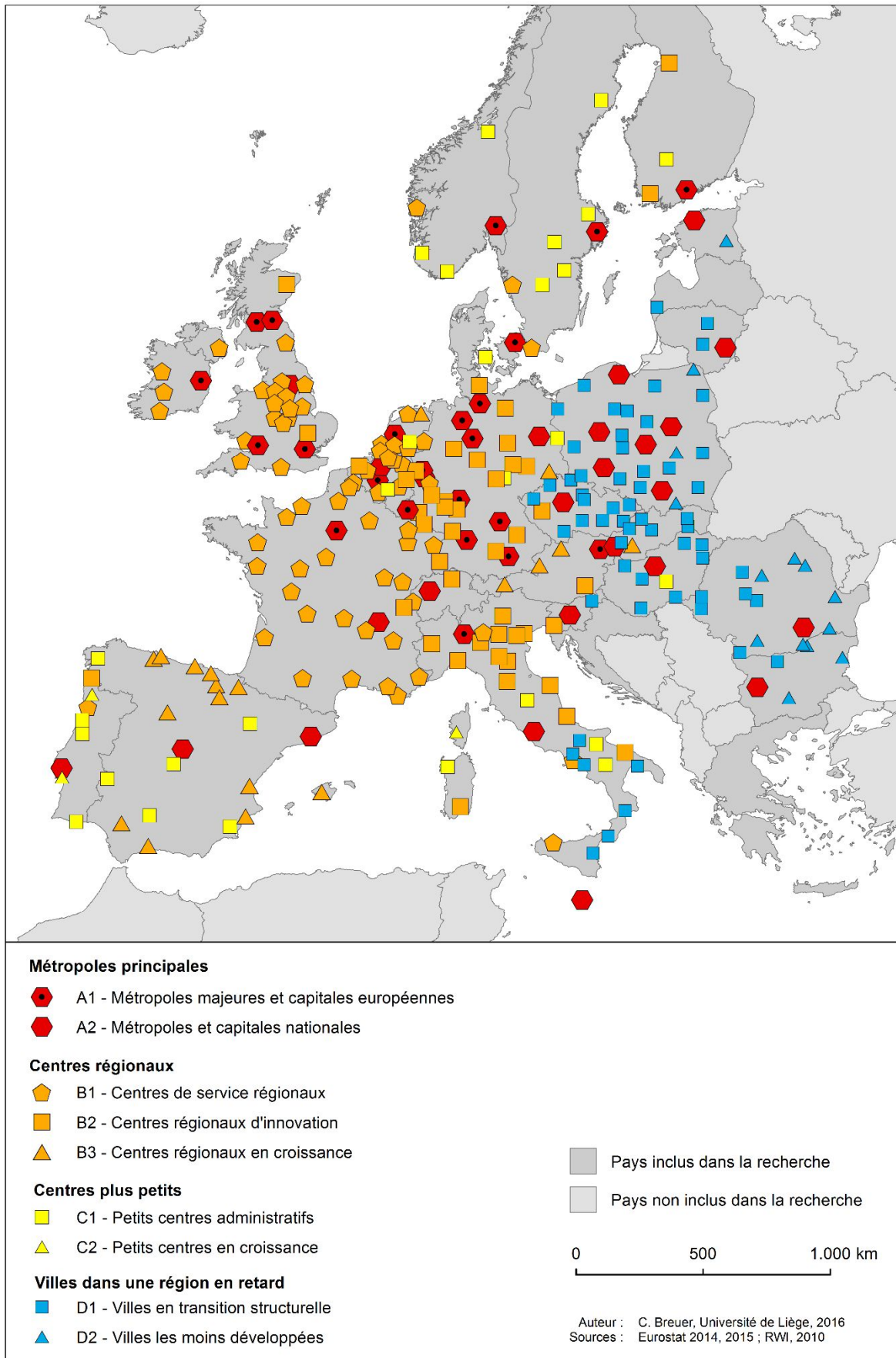


Figure 10. Typologie des villes européennes selon le second rapport sur les villes européennes (RWI, 2010)

La spécialisation fonctionnelle est un autre attribut des villes et un facteur majeur de leur différenciation. Selon Cattan (Cattan et al., 1999) (p. 46), « *La spécialisation de l'activité d'une ville est à bien des égards un indicateur de la dynamique de son assise économique et sociale. Toutes choses étant égales [...] le degré et la nature de cette spécialisation renseignent sur le poids économique de la ville, sur sa structure sociale, sur sa situation relative dans l'ensemble urbain considéré, réseau national et réseau européen, sur ses capacités d'innovation* ». À titre d'exemple, il est possible de citer la spécialisation de la ville de Luxembourg (LU) dans le secteur des services bancaires et d'assurance, de Cambridge (UK) et Oxford (UK) dans le secteur de la connaissance universitaire, de Genève (CH) et Bruxelles (BE) dans celui des organisations internationales... D'autres villes bénéficient ou ont bénéficié de ressources naturelles ayant permis leur spécialisation : les villes minières et les villes de tradition industrielle, telles Sheffield (UK) en sont de bons exemples. Ces spécialisations ont une influence directe et indirecte sur la croissance de la population, sur l'évolution de l'urbanisation et sur la morphologie urbaine, sur la répartition de la population au sein de l'espace urbain, sur la valeur ajoutée produite localement, sur les revenus, sur la structure de la population, sur le marché immobilier... Les villes de tradition industrielle ont ainsi produit et reproduit une configuration spatiale distinctive d'urbanisation rapide articulée aux usines, qui diffère en de nombreux points de l'urbanisation plus récente des centres financiers européens. Si les spécialisations fonctionnelles peuvent être source de croissance, les trajectoires économiques des villes européennes démontrent qu'une forte spécialisation peut également engendrer une moindre résilience aux chocs provoqués par les transformations de l'économie, à l'épuisement de ressources ou aux évolutions technologiques.

Ce constat est particulièrement observable pour les villes appartenant à la partie inférieure de la hiérarchie, pour lesquelles la spécialisation engage significativement les ressources territoriales dans un nombre restreint de secteurs d'activité et réduit la diversité économique. Le déclin du secteur minier et sidérurgique à Thionville (FR), à Charleroi (BE) et en Silésie (PL), la fermeture d'une usine d'armement à Saint-Étienne (FR), le déclin du tourisme dans certaines villes balnéaires illustrent la relative fragilité de ces villes dépendant d'un secteur d'activité et ayant assuré leur croissance sur celui-ci : elles disposent aujourd'hui d'un rayonnement et d'un positionnement relatif dans le réseau des villes plus faibles que ce à quoi elles pourraient prétendre au regard de leur population. Les villes plus importantes au profil diversifié et disposant de davantage de fonctions supérieures de commandement sont globalement plus résilientes et le déclin d'un secteur d'activité aura un fonctionnement limité sur leur fonctionnement global. Il s'agit en particulier des villes connaissant un phénomène de métropolisation, autrement dit lorsqu'elles sont engagées dans un processus auto-entretenu d'accumulation des ressources et des populations.

Ces facteurs de différenciation sont consubstantiels du réseau des villes puisqu'ils permettent, et sont le résultat, de son adaptation et de son ajustement dynamique aux évolutions de son environnement. Ces facteurs de différenciation sont en interaction forte et impactent diversement la trajectoire individuelle des régions urbaines. Loin d'être la résultante exclusive de dynamiques externes aux villes, elles intègrent également – directement ou indirectement – l'intervention des acteurs (Healey, 2007).

Réciproquement, nous postulons dans cette recherche que les spécificités des villes impactent – directement ou indirectement – la gouvernance urbaine.

IV.1.3 Convergence des enjeux de gouvernance urbaine en Europe

Les problématiques de la gouvernance des régions urbaines ont une dimension intrinsèquement européenne. Elles s'enracinent dans les modes de production de l'espace urbain européen et des dynamiques sociales, économiques, environnementales et spatiales communes à travers le continent.

Historiquement, la gouvernance des villes européennes hérite des 19^e et 20^e siècles de certaines caractéristiques partagées quant à la gestion de l'espace urbain. Elle ont établi un régime urbain de compromis entre les intérêts économiques privés et les intérêts des villes comme ensemble, où l'administration publique joue un rôle prépondérant en s'appuyant sur plusieurs domaines d'intervention (synthétisés par Häussermann, 2005; Tosics, 2011) :

- Dans le contexte de la transition urbaine du 19^e siècle, de l'accroissement des contrastes sociaux et d'importants problèmes dans les conditions de logement, les villes ont obtenu un droit de réglementation et d'orientation de la planification locale à la fin du siècle. Celui-ci a constitué le fondement du droit de l'urbanisme durant le 20^e siècle.
- La maîtrise foncière par les administrations publiques urbaines s'est accrue progressivement, d'abord de manière modérée, ensuite de manière très significative après-guerre. Cette maîtrise a permis aux autorités publiques d'orienter les politiques d'urbanisme, de mener des projets et de bénéficier de rentes.
- Plusieurs services tels que les transports, la distribution de l'eau et de l'énergie ont acquis un statut public en réponse aux défaillances de leur gestion par des acteurs privés. Ces services publics ont contribué à constituer un « municipalisme social ».
- Les quartiers urbains défavorisés ont également fait l'objet d'interventions importantes durant le 20^e siècle afin de réduire la pauvreté, améliorer les conditions de logement et engendrer des effets de rénovation urbaine.

Selon Häussermann (2005, p. 245), « en conséquence de ces développements historiques, même aujourd'hui le cœur du modèle d'une ville européenne est l'influence publique sur le développement urbain, et la perception de la ville comme une entité collective⁵² ».

On sait cependant que l'influence du secteur public sur le développement des villes a été profondément modifiée au cours des dernières décennies : l'érosion du modèle hiérarchique d'organisation de l'État et la crise du fordisme, la diminution des ressources fiscales et financières

⁵² « As a consequence of these historical developments, even today the core of the model of a European city is the public influence on urban development, and the perception of the city as a collective identity. » (Häussermann, 2005, p. 145)

des collectivités locales, l'émergence de nouveaux acteurs parapublics et privés intervenant directement ou indirectement dans la gestion urbaine sont quelques-unes de ces tendances. Elles accompagnent les processus spatiaux qui reconfigurent profondément les espaces urbains, tels que mis en exergue précédemment. Ces évolutions mettent en échec les structures de gouvernance héritées et ont un impact sensible sur le fonctionnement urbain.

C'est dans ce cadre que la Commission européenne a mandaté Tosics pour réaliser une étude intitulée *Governance challenges and models for the cities of tomorrow* (Tosics, 2011). Celui-ci postule la diminution de l'influence de l'État sur les espaces urbains au profit des acteurs du marché, l'obsolescence des structures de gouvernement urbain et la perte d'efficacité des politiques publiques qui en résulte.

Ci-dessous, nous reproduisons les lacunes des systèmes de gouvernance telles qu'identifiées par Tosics (2011) pour les villes européennes sur la base des réunions *Cities of Tomorrow* organisées dans le cadre des travaux de l'Union européenne sur sa politique régionale. Elles relèvent de deux types de problèmes : des problèmes sectoriels et des problèmes territoriaux.

Parmi les problèmes de type sectoriel, on observe les résultats de réponses inadaptées des gouvernements aux défaillances des marchés ou aux échecs de gouvernement (Tosics, 2011). Il s'agit par exemple des problèmes liés à la démocratisation de la technologie et au soutien public en faveur d'une mobilité automobile individuelle : ils ont pour conséquences le démantèlement des services de transport publics, l'étalement urbain, l'accroissement des problèmes environnementaux (pollution directe et indirecte) et de congestion dans les grandes agglomérations. Le processus de régénération des centres urbains est un autre exemple mettant en évidence le compromis entre l'efficacité et l'équité, l'objectif initial d'attractivité territoriale ayant pour conséquences directes et indirectes l'augmentation des prix sur les marchés immobiliers et le rejet des populations précarisées dans les quartiers péri-centraux et périphériques où l'accès aux aménités urbaines est nécessairement moindre.

Bien que les exemples précédents contiennent intrinsèquement une dimension spatiale, l'auteur identifie une catégorie de problèmes dits « territoriaux » relevant davantage des difficultés apparaissant de la multiplicité des frontières administratives entre des entités d'une même région urbaine fonctionnelle. Les exemples identifiés sont en complète cohérence avec les arguments soulevés par les tenants d'une consolidation administrative à l'échelle urbaine : la compétition fiscale entre les gouvernements locaux ce qui entraîne des mouvements d'entreprises à somme nulle (voire négative) au sein d'une même région urbaine ; la collaboration difficile avec les entités périphériques ou marginales de la région urbaine ; l'inadéquation des périmètres d'intervention des pouvoirs publics, en particulier dans la mise en œuvre de projets visant une plus grande durabilité à la stricte échelle de la ville centre ; enfin, l'insatisfaction croissante des citoyens avec une politique locale de plus en plus complexe. L'auteur estime qu' « ainsi, actuellement et dans la plupart des pays européens, les

*systèmes de gouvernance urbaine obsolètes montrent des lacunes dans leur réponse aux problèmes émergents de la vie réelle.*⁵³ » (Tosics, 2011, p. 8).

Ces dynamiques sont donc réelles, actuelles et partagées par un grand nombre de villes européennes. Les moteurs de ces enjeux sont à la fois dynamiques et structurels et la composante spatiale est centrale dans la compréhension de ces évolutions. Souvent, ces problèmes ont été soulignés pour les très grandes agglomérations européennes, mais elles concernent tout autant une catégorie de villes rarement prise en considération : les régions urbaines intermédiaires.

IV.1.4 Les régions urbaines intermédiaires en Europe

La concentration des activités économiques dans les grandes villes et dans les métropoles dont la productivité est significativement supérieure aux moyennes nationales (Budde et al., 2010; Eurostat, 2015a) a focalisé l'attention sur les régions urbaines situées dans la partie supérieure de la hiérarchie. Cet avantage compétitif des grandes et des très grandes agglomérations a été théorisé par les spécialistes de la « nouvelle géographie économique », qui voient dans cette situation le résultat des économies d'agglomération. Il a également été considéré par les tenants de l'avantage des villes interconnectées dans un contexte de globalisation (Castells, 1996; Sassen, 2001; Scott, 2001). Bien que cet avantage compétitif des métropoles ait été nuancé par des recherches empiriques (David, Peeters, Van Hamme, & Vandermotten, 2013; Turok & Mykhnenko, 2007), il est à la base de stratégies contemporaines de développement en Europe. Par conséquent, les grandes villes demeurent le point focal des analystes travaillant sur les questions sociétales (cohésion, ségrégation, qualité de vie), sur les questions environnementales (soutenabilité, durabilité, résilience) ou sur les questions de l'innovation (innovations sociétales et technologiques). Par conséquent, les métropoles continuent à occuper un rôle central dans les agendas politiques aussi bien que dans les agendas de recherche (European Commission, 2011; Evans, 2015; Gouvernement wallon, 2014; Hamza, Frangenheim, Charles, & Miller, 2014; Parkinson, 2001).

Bien qu'elles aspirent souvent à devenir des métropoles interconnectées dans des réseaux d'interdépendance internationaux, les villes intermédiaires connaissent habituellement une autre trajectoire : elles doivent souvent recomposer une économie locale meurtrie par la fin du fordisme, lutter contre le transfert des fonctions spécialisées et des infrastructures majeures dans les métropoles (dynamique de métropolisation) et mettre à disposition des services à leurs entreprises et populations (Saint-Julien, 2003). Les villes intermédiaires ont été doublement marginalisées : premièrement, par les transformations de l'économie, des technologies, des échelles et de la spatialité des villes ; deuxièmement, par les stratégies territoriales qui peinent à identifier leur rôle dans les systèmes urbains européens. Cette marginalisation explique probablement le manque de recherche sur les villes intermédiaires (Evans, 2015; Giffinger et al., 2007) et contribue à consolider cette catégorie comme un objet de recherche *per se*.

⁵³ « Thus, the present and in most European countries outdated urban governance systems show from many perspectives, shortcomings in their answers to the problem emerging in real life. » (Tosics, 2011, p. 8)

Les villes intermédiaires ont davantage été définies par défaut : ni métropoles pleinement intégrées dans les réseaux continentaux ou mondiaux, ni villes locales uniquement intégrées dans leur contexte régional (Carrière, 2008; Cornett, 2014). Parfois, elles ont été décrites comme des villes secondaires ou moyennes. En réalité, elles ne sont pas des objets géographiques clairement identifiés ; R. Brunet a dit à propos d'elles qu'il s'agissait « d'objets réels non identifiés » (1997). Plusieurs auteurs ont tenté de fixer un seuil de population pour identifier des catégories de villes à des fins analytiques. Les analyses comparatives des villes européennes menées en France ont initialement pris le seuil de 200 000 habitants pour identifier « *ces villes qui peuvent prétendre jouer un rôle effectif à l'échelle du continent* » (Brunet, 1989; Rozenblat & Cicille, 2003, p. 14). Dumont a également utilisé ce seuil pour décrire les « métropoles régionales intermédiaires » (Dumont, 2012). Antier (2005) a établi les villes majeures entre 0,2 et 1,0 million d'habitants. Turok et al. (2007) placent les villes européennes intermédiaires entre 0,4 et 1,0 million d'habitants, alors que Giffinger et al. (2007) établissent les villes intermédiaires entre 0,1 et 0,5 million d'habitants. Ces exemples démontrent l'absence de consensus et la difficulté – sinon l'impossibilité – de spécifier un seuil homogène et précis pour identifier les villes intermédiaires : elles varient dans le temps et dans l'espace (Manzagol, Charbonneau, & Lewis, 2003) et le critère du seuil démographique n'est qu'indicatif. Dans certains cas, les chercheurs considèrent uniquement le poids démographique de la ville-centre ou de l'agglomération morphologique. Par contraste, dans d'autres cas, ils considèrent la région urbaine ou des divisions basées sur des canevas politico-administratifs divers (par exemple, les découpages européens NUTS).

D'autres auteurs ont davantage favorisé une approche qualitative. Selon Carrière, le défi est « *d'identifier des villes qui jouent un rôle d'intermédiation entre les villes avec une forte visibilité internationale et tous les autres niveaux de la hiérarchie spatiale* » (Carrière, 2008, p. 20). La quête pour un niveau d'intermédiation urbain est proche d'une vision christallérienne de l'organisation spatiale basée sur la théorie des places centrales. Cette approche est cohérente avec l'objectif d'un développement équilibré du territoire européen. Cette stratégie de développement polycentrique est formalisée dans le document « Perspectives du développement spatial européen » et soutenu par les autorités européennes (Commission européenne, 1999; ESPON, 2005). Cependant, l'approche polycentrique est en soi faiblement définie d'un point de vue spatial et cette stratégie peut davantage être décrite comme un consensus politique plutôt que comme une précondition du développement spatial (Vandermotten, Halbert, Roelandts, & Cornut, 2008).

Plus récemment, le projet ESPON *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe* a identifié les villes secondaires comme « *ces villes qui ne sont pas des villes-capitales et dont les performances économiques sont suffisantes pour affecter les performances potentielles de l'économie nationale* » (ESPON, 2012; Evans, 2015). Cependant, cette définition identifie Barcelone, Milan ou Lyon comme des villes secondaires. Dans notre optique, elles ne peuvent être considérées comme des villes secondaires car elles font partie du réseau des villes majeures européennes et, dans certains cas, ont un poids socio-économique supérieur à leur capitale nationale.

Pour notre analyse, nous avons décidé de définir les villes intermédiaires comme d'importantes villes régionales ou nationales, petites métropoles ou grandes villes, parfois avec une dimension

transnationale. Bien qu'elles ne soient pas la capitale ou la métropole principale de leur pays, leur poids économique et démographique est significatif eu égard au pays. À l'échelle interurbaine, elles sont faiblement ou modérément connectées avec le réseau des capitales bien qu'elles soient des villes européennes importantes. À l'échelle de leur aire urbaine, elles délivrent des services, des aménités, de l'emploi et sont un lieu d'interaction privilégié et d'innovation.

IV.2 La politique de la ville de l'Union européenne

L'une des spécificités des villes européennes réside dans leur intégration politique croissante au sein de l'Union européenne qui développe une politique de la ville.

Dans son article séminal consacré au gouvernement et à la gouvernance des villes, Le Galès signalait dès 1995 la résurgence des villes dans le contexte politique européen de relâchement des contraintes de l'État sur les territoires infranationaux et d'émergence d'une institution supranationale (Le Galès, 1995). Il y voyait notamment un « *mythe mobilisateur* » – celui de l'Europe des villes – qui pourrait se substituer à celui des régions. Nous avons vu que cette résurgence d'intérêt pour les villes est liée à différents facteurs, dont leur position centrale dans l'activité des entreprises, le discours simplifié de l'attractivité des villes sur la classe créative, le débat relatif à l'étalement urbain et à l'urbanisation dense, la question de la diversité et de la tolérance dans l'espace urbain... (Storper & Manville, 2006). Il n'est donc pas surprenant que les régions urbaines constituent un élément important de la politique de l'Union, puisque « *les villes sont à la fois vues comme la source et une solution aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux, et en tant que telles, peuvent être vues comme centrales pour atteindre les objectifs d'Europe 2020 pour une "croissance intelligente, soutenable et inclusive"* »⁵⁴ (Eurostat, 2015a)(p. 287).

Cependant, le développement urbain n'est pas une compétence exclusive de l'Union européenne. On distingue deux acteurs principaux : d'une part, le Conseil des ministres européens ayant le développement urbain dans leurs compétences ; d'autre part, la Commission européenne qui, n'étant pas dotée de compétences exclusives dans ce domaine, intervient par le biais de politiques sectorielles (Bastin, Bianchet, May, Ruelle, & Wilmotte, 2016). Au-delà de ces deux acteurs principaux, les dynamiques récentes sont à l'*empowerment* des villes, autrement dit au renforcement de l'influence directe et indirecte que celles-ci exercent sur la politique urbaine européenne.

IV.2.1 Les documents d'orientation

Plusieurs auteurs ont remarquablement souligné l'émergence puis la consolidation de la question urbaine dans les politiques de l'Union européenne et de ses États membres. Verdonk (Verdonk, 2014) affirme que la question locale était présente dès les années cinquante au sein de la Communauté

⁵⁴ « *Cities are therefore seen as both the source of and solution to economic, environmental and social challenges and, as such, they may be viewed as being central to achieving the Europe 2020 goals of 'smart, sustainable and inclusive growth'.* » (Eurostat, 2015a, p. 287)

européenne. Ses interventions n'étaient cependant pas spécifiquement urbaines, mais davantage sectorielles : il s'agissait, notamment, de s'inquiéter du coût du logement dans les centres de production industriels de l'après-guerre. Dans les années 1960, plusieurs rapports discutés par la Commission mettent en évidence les problématiques locales limitant le développement et la reconversion de certaines régions. Ces réflexions contribueront à élaborer une politique européenne régionale, présentée par la Commission en 1969 ; celle-ci ne fait pas directement référence aux régions urbaines mais met en exergue certains enjeux urbains, dont la question récurrente du logement et celles des aménités (urbaines)... La Commission se dote dans le même mouvement d'un Commissaire européen à la politique régionale, Albert Borschette, et d'une administration dédiée à qui il sera notamment demandé d'évaluer les problèmes régionaux dans le contexte de l'élargissement de la Communauté et des discussions sur l'union monétaire. En 1975, le fonds européen de développement régional est créé pour soutenir la politique de la Commission dans ce domaine. C'est par ce biais de l'approche régionale que seront analysées pendant de nombreuses années les problématiques urbaines au sein de l'Union.

La Commission et sa direction-générale pour la politique régionale commandent plusieurs recherches sur la situation des villes à la fin des années 1980 et au début des années 1990 : « Politique régionale et déclin urbain ; Le rôle de la Communauté dans la lutte contre le déclin urbain et les problèmes de la croissance urbaine ; Les problèmes urbains en Europe : une revue et une synthèse de la littérature récente » (Carbonaro, Cheshire, & Hay, 1986), « Les problèmes urbains et la politique régionale dans la Communauté Européenne » (Cheshire, Hay, Carbonaro, & Bevan, 1987) « L'urbanisation et les fonctions des villes dans la Communauté européenne » (Parkinson, Bianchini, Dawson, Evans, & Harding, 1992) vont significativement orienter la politique de la Commission. Ces différentes études convergent pour affirmer l'importance des villes dans le développement de la Communauté et l'inefficience des outils alors en place pour coordonner les projets et trouver des solutions dans les milieux urbains. Le rapport Cheshire (1987, p. 12) pointe en particulier la nécessité de coordonner les instruments existants pour rencontrer les enjeux urbains, de les développer et de les modifier. Les auteurs de cette étude estiment que la Communauté doit intervenir sur la base de trois critères (ib., p. 13) : l'équité liée aux disparités spatiales générées par les problématiques urbaines ; l'accroissement des coûts liés à ces problématiques ; les problèmes dans le marché qui pourraient survenir par l'absence de solution adaptée pour les zones urbaines.

Selon Verdonk (Verdonk, 2014), ces études, le livre vert sur l'environnement urbain (Commission des communautés européennes, 1990) et le rapport de la Commission sur le développement du territoire communautaire à l'horizon 2000 (Commission of the European Communities, 1991) ont été intégrés à la réflexion des ministres européens réunis informellement à Noordwijk en 1997 et à Glasgow en 1998 dans le cadre de l'examen des propositions de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (Camagni, 2007) : ils y poseront les premiers jalons d'une réflexion conjointe entre États membres sur l'avenir des villes et demanderont l'élaboration d'un cadre informel non contraignant d'une politique urbaine européenne. En 1999, la Commission adresse une communication « Vers un agenda urbain dans l'Union européenne » (European Commission, 1999) mettant en évidence la nécessité de mieux coordonner les politiques des différents niveaux de

pouvoir pour résoudre les problèmes urbains, de cibler les interventions sectorielles européennes pour y parvenir, de renforcer les réseaux d'échanges. Parallèlement, le SDEC sera adopté par les ministres compétents et la Commission à Potsdam et établira des options fondamentales de développement spatial permettant de rencontrer les objectifs des Communautés : « *la cohésion économique et sociale ; la conservation et la gestion des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel ; une compétitivité plus équilibrée du territoire européen* » (Commission européenne, 1999, p. 3). Les options majeures sont notamment le développement spatial polycentrique et équilibré permettant d'éviter la concentration des activités dans la partie centrale du territoire, le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des villes, le développement endogène et la gestion de la diversité dans les espaces ruraux, des relations villes – campagnes renouvelées, l'équité dans l'accès aux infrastructures et aux savoirs, une gestion prudente de la nature et du patrimoine... Ce modèle polycentrique est à la fois un instrument redistributif, en ce compris dans une dimension écologique, et un instrument de mobilisation du capital territorial local (Calafati, 2010 cité par Tosics, 2011). Ce document d'orientation n'amènera pas la Commission à disposer de nouvelles compétences, mais il a pour vocation d'aligner les politiques communautaires, nationales et régionales de manière non contraignante.

Les réflexions sur le SDEC ont été menées peu après celles sur le développement durable, du rapport Brundtland (1987) à la Charte d'Aalborg sur la ville européenne durable (1994). Il en intégrera certaines dimensions, mais c'est la charte de Leipzig (Ministres responsables du développement urbain, 2007) qui fixera les balises du développement urbain durable des États membres en insistant, d'une part, sur la nécessité de développer une approche intégrée des politiques urbaines (notamment par des schémas de développement urbain) et, d'autre part, accorder un intérêt particulier aux quartiers défavorisés. La Charte de Leipzig décrit également la gouvernance multiniveaux pour la résolution des enjeux urbains. Les déclarations successives des ministres européens à Marseille (2008) et Tolède (2010) s'inscrivent dans la demande d'une plus grande cohérence des politiques urbaines et d'une intégration plus forte de la composante urbaine dans les politiques de cohésion afin de rencontrer les objectifs de la stratégie Europe 2020 adoptée par la Commission. On notera que la déclaration de Tolède précise que « *du point de vue de l'espace, un plan ou vision intégrée de ville doit aller au-delà de la somme des actions ad-hoc ou isolées et prendre en compte en même temps leur mise en œuvre à un niveau fonctionnel ou administratif.* » (Ministres responsables du développement urbain, 2010, p. 6).

L'importance d'une approche intégrée du développement urbain est largement intégrée dans le rapport *Les villes de demain. Défis, vision et perspectives* (Union européenne, 2011) réalisé dans le cadre de la mise à jour de la politique territoriale européenne (Bastin et al., 2016). Au-delà de la réaffirmation du rôle central des villes dans le développement et l'identification des principales menaces (crise économique et financière, concurrence à somme nulle, ségrégation spatiale et marginalisation sociale, périurbanisation et coût des infrastructures publiques...), le rapport propose une approche intégrée de la gouvernance permettant d'apporter des solutions plus efficaces, en affirmant « *Il est vain de vouloir adapter les structures gouvernementales de manière à pouvoir mieux répondre aux défis : non seulement la nature dynamique des défis exige une réadaptation constante, mais en*

outre leur nature multidimensionnelle requiert des réponses à différentes échelles. En revanche, différents niveaux de gouvernement auront des rôles à jouer dans un système de gouvernance multiniveaux » (Union européenne, 2011, p. 65). Ce système de gouvernance repose sur plusieurs piliers : une approche intégrée, dite holistique, du développement urbain et de la gouvernance permettant d'identifier les acteurs impliqués, l'échelle pertinente d'intervention et les interconnexions entre les problématiques ; un nouveau modèle de gouvernance qui prend en considération les territoires périurbains et la fragmentation politique et fiscale de l'espace cohérent de la région urbaine fonctionnelle, notamment par la constitution de structures adaptées car « *de bonnes structures de gouvernement et de gouvernance à un niveau métropolitain sont une autre condition essentielle de la compétitivité des villes* » (ib., p. 69) ; le renforcement des capacités d'élaboration de visions et de planification stratégiques à long terme notamment par l'utilisation des statistiques urbaines à l'échelle de l'Union et de la prospective ; la mobilisation collective des citoyens et des acteurs de la ville, mais aussi de réseau entre les villes.

Plus récemment, le Parlement européen a adopté un rapport sur la dimension urbaine des politiques européennes (Commission du développement régional, 2014) dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Les lignes de force majeures de ce rapport sont à nouveau la nécessité d'un nouveau modèle de gouvernance multiniveau associant plus étroitement les collectivités locales, le développement d'un programme urbain européen sous la forme d'un cadre conceptuel, sur l'adaptation et la simplification des outils de financement et de la législation, sur la nécessité d'apporter une plus-value dans les actions menées par l'Union européenne à l'échelle des villes. Le rapport en appelle également à une vision large de la ville, fondée sur les régions fonctionnelles et les régions métropolitaines.

Enfin, le Pacte d'Amsterdam adopté par le Conseil des ministres en 2016 (Ministres responsables du développement urbain, 2016) fixe les orientations principales pour l'élaboration d'un agenda urbain pour l'Union européenne, dans le respect des fonds de financement existants, dans la répartition actuelle des compétences et du principe de subsidiarité, et avec l'implication active des autorités urbaines. Trois axes d'intervention ont été identifiés dans le contexte plus large du développement durable et des objectifs de la stratégie Europe 2020 : premièrement, une meilleure régulation des politiques de l'Union dont les effets locaux sont parfois contreproductifs et/ou coûteux ; deuxièmement, une meilleure coordination des sources de financement existantes, qu'elles soient européennes, nationales ou régionales ; troisièmement, un accroissement de la connaissance de la situation des régions urbaines et des échanges d'expériences entre les autorités impliquées. Les 12 thèmes prioritaires initiaux identifiés sont l'inclusion des migrants et des réfugiés ; la qualité de l'air ; la pauvreté urbaine ; le logement ; l'économie circulaire ; l'emploi et les compétences dans l'économie locale ; l'adaptation climatique ; la transition énergétique ; l'utilisation durable du territoire et les solutions basées sur la nature ; la mobilité urbaine ; la transition digitale ; les marchés publics innovants et responsables. À ces thèmes viennent s'ajouter des préoccupations transversales :

- une gouvernance urbaine « efficace », en ce compris la participation citoyenne et de nouveaux modèles de gouvernance ; la gouvernance au-delà des limites administratives et

- supracommunale, les coopérations urbain – rural et urbain – urbain, les coopérations transnationales ;
- la planification urbaine stratégique, y compris la spécialisation intelligente des territoires ; les approches participatives et intégrées ;
 - les approches innovantes (p. ex. les villes intelligentes) ;
 - les impacts des changements sociétaux et comportementaux, la promotion de l'équité, de l'égalité entre les sexes ; les adaptations aux changements démographiques et les migrations ;
 - les enjeux et opportunités pour les petites villes et les villes moyennes et le développement polycentrique ;
 - la régénération urbaine, les sites à réaménager et le recyclage des territoires urbains ;
 - la délivrance de services publics d'intérêt général ;
 - l'intégration dans des dynamiques internationales.

La notion de partenariat, déjà promue par l'Union dans plusieurs outils et projets, est également rappelée comme élément central de la gouvernance multiniveaux. On observera que ces principes directeurs, rappelés par l'Union européenne et relayés par les autorités nationales, engendrent une « européanisation des politiques locales » qui s'approprient à la fois le discours, les enjeux et une partie des outils (Pasquier & Pinson, 2004).

Les déclarations du Conseil des ministres, du Parlement européen et de la Commission, les études commandées par eux, les livres verts et les travaux préparatoires, les pactes et les engagements – dont nous n'avons parcouru que les marques les plus significatives – contribuent à alimenter l'acquis urbain : il s'agit des valeurs partagées au sein de l'Union européenne, des réflexions et des stratégies communes. La dialectique entre la Commission européenne et les États membres souligne qu'il s'agit d'un processus en cours et en voie de consolidation. Elle démontre aussi l'importance du cadre national et la montée en puissance des villes dans l'élaboration des stratégies et des processus décisionnels.

Le phénomène n'est pas nouveau, mais la présence de plus en plus importante des lobbies urbains et régionaux à Bruxelles sont un signe tangible de cette dynamique (Goergen, 2009; Huysseune & Jans, 2008) : en juillet 2016, 62 réseaux transnationaux représentants des autorités publiques locales ou régionales, 102 autorités publiques infrarégionales et 107 autorités régionales disposent de leur propre bureau de lobbying à Bruxelles⁵⁵. On retrouve parmi ceux-ci des communes (d'Anvers et

⁵⁵ Registre de transparence de l'Union européenne consulté le 20 août 2016.

Stockholm à Milan, en passant par Kerkrade (NL, 46 600 habitants)), des associations intercommunales (Reims, Strasbourg...) des provinces (Utrecht, Andalousie), des associations (villes de Croatie, union des villes baltiques, Conseil des communes et régions d'Europe), mais aussi des acteurs urbains parapublics (syndicat des transports de Toulouse, association luxembourgeoise des services d'eau...).

IV.2.2 Outils de financement structurels et législation

L'Union européenne dispose d'outils structurels de financement et d'une législation spécifique intéressant directement les villes européennes. Ceux-ci sont particulièrement nombreux, en particulier dans les domaines d'intervention sectoriels de la Commission : la compétitivité, les marchés publics, l'élargissement, la conservation de la nature, le financement d'infrastructures européennes... Dans le cadre de cette recherche, nous limitons notre analyse aux fonds structurels en ce compris les investissements territoriaux intégrés, à l'instrument JESSICA et aux Groupements européens de coopération territoriale. Ils nous apparaissent représentatifs des outils mis en place par l'Union et sont complétés par le système statistique européen décrit ultérieurement.

- Le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) a été créé en 1975. Il constitue une réponse, d'une part, au Traité de Rome (1957) qui comportait l'objectif explicite d'un développement harmonieux et d'une réduction des disparités régionales au sein des Communautés et, d'autre part, à un élargissement progressif des Communautés qui conduisait à inclure des territoires dont les niveaux de développement étaient hétérogènes. Ce premier outil d'une politique régionale européenne visait en particulier les régions présentant un retard économique important et celles devant faire face à une restructuration de leur industrie (à la demande du Royaume-Uni, nouveau membre des Communautés) (Eurostat, 2010a).

Ce fonds majeur s'inscrit dans une politique plus large de cohésion économique, sociale et territoriale balisée par le traité de Maastricht (1992), où il soutient des actions « *corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions de l'Union par le développement durable et l'ajustement structurel des économies régionales, y compris par la reconversion des régions industrielles en déclin et des régions accusant un retard de développement* » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2013). Il est l'un des cinq fonds structurels de l'Union avec le fonds social européen (FSE), le fonds de cohésion (FC), le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Il représente 43,2 % du budget des fonds structurels pour la programmation 2014 – 2020, soit 192 milliards d'euros auxquels sont ajoutés les cofinancements des États membres et des autorités régionales. Bien que les plus grands bénéficiaires soient la Pologne, l'Italie et l'Espagne, le FEDER a un impact majeur sur le financement des projets de développement urbain dans de nombreuses régions bénéficiaires dont elle constitue régulièrement le principal outil de développement urbain.

À titre d'exemple, une étude récente menée par la Conférence Permanente du Développement Territorial (Bastin et al., 2016) démontre que le budget de la politique de la ville en Wallonie est

lié aux fonds régionaux européens à hauteur de 61 % (cofinancement Région wallonne – Union européenne pour un total de 96,8 millions d’euros), les autorités régionales et fédérales se partageant respectivement le solde à 23 % et 16 %.

Sur la base des recommandations pour une gestion intégrée dans les régions urbaines, le Parlement et le Conseil ont adopté en 2013 la création d’un nouvel outil d’ingénierie financière dans le cadre de la programmation 2014 – 2020 : les investissements territoriaux intégrés (ITI). En outre, 5 % du budget FEDER seront réservés à ce type de projet. L’article 36 du règlement prévoit que « *lorsqu’une stratégie de développement urbain, une autre stratégie ou un pacte territorial [...] nécessite une approche intégrée s’appuyant sur des investissements du FSE, du FEDER et du Fonds de cohésion [...] des actions peuvent être menées sous la forme d’un investissement territorial intégré.* » (Parlement européen et Conseil de l’Union européenne, 2013). Il consacre également la possibilité d’attribuer aux autorités locales une réelle autonomie de gestion puisque « *l’État membre ou l’autorité de gestion peut désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires, y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales, pour assurer la gestion et la mise en œuvre d’un ITI conformément aux règles spécifiques des Fonds.* » (ib.). Il s’agit d’une évolution majeure dans la gouvernance des projets financés ou cofinancés par l’Union européenne, et une reconnaissance accrue du rôle des acteurs locaux. En 2014, au moins 15 pays disposaient d’au moins un ITI : ceux-ci étaient essentiellement centrés sur les régions capitales et les capitales régionales à l’échelle de la région fonctionnelle, et disposaient d’objectifs thématiques essentiellement orientés vers la cohésion sociale, le développement économique et la qualité des espaces urbains (CEMR, 2014).

- Le *Joint European Support for Investment in Sustainable City Areas* (JESSICA) est un instrument d’ingénierie financière mis en place par la Commission, la Banque Européenne d’Investissement et le Conseil de la banque européenne de développement. Cet instrument permet de placer une partie des ressources issues du FEDER dans un fonds de développement urbain (FDU) qui peut lui-même être alimenté par d’autres sources de financement (p. ex. institutions financières internationales). Le FDU permet ainsi d’investir (sous forme de fonds propres, de prêts ou de garanties) dans des projets d’infrastructure, le réaménagement de friches, de bâtiments universitaires ou d’amélioration énergétique de manière plus flexible et en bénéficiant d’un effet de levier lié aux partenariats public-privés qui peuvent être mis en place par l’intermédiaire de cet outil. Les rendements générés par ces investissements peuvent être réinjectés dans le fonds et contribuer à de nouveaux projets de développement urbain.

Mis en place pour la programmation des fonds structurels 2007 – 2013, cet instrument n’était en 2014 mobilisé dans le cadre du développement urbain que dans 11 pays, au travers de 63 fonds (European Commission, 2015). L’analyse de la mise en œuvre de JESSICA en Espagne et en Pologne permet de conclure que malgré des obstacles à sa mise en œuvre, « *JESSICA a donné un stimulus pour un changement dans les modes de gouvernance établis avec l’introduction de nouveaux types de partenariats public – privé et une implication sans précédent des institutions financières domestiques et internationales [...]* En fait, JESSICA peut être considéré comme un instrument

*d'apprentissage engendrant un changement culturel au travers des autorités infranationales⁵⁶ » (Dabrowski, 2014) (p. 2016). La même recherche met en évidence l'importance de la capacité institutionnelle pour la mise en œuvre de tels projets estimant que « *bénéficier des avantages de la gouvernance multi-niveau [instituée par JESSICA] est conditionnée par les présences d'institutions robustes, d'une capacité administrative et d'un réseau bien établi de collaboration entre les organisations à un niveau infrarégional⁵⁷ » (ib.).**

- Les groupements européens de coopération territoriale (GECT) ont été institués en 2006 par le Parlement européen et le Conseil afin « *de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale [...] dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale* » (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2006). Ils sont constitués sur la base d'une convention entre les États membres, voire des collectivités locales et régionales, pour une durée déterminée ou illimitée. Ils disposent de la personnalité juridique et permettent de trouver des solutions opérationnelles aux situations de coopération rendues complexes par des législations nationales distinctes. Le règlement (CE) N° 1082/2006 du Parlement et du Conseil clarifie le règlement instituant les GECT, mais sans en altérer le principe.

Les GECT ont été mobilisés à plusieurs reprises pour répondre institutionnellement à une situation de coopération transfrontalière autour de métropoles dont l'aire fonctionnelle est transfrontalière. Pour exemple, le GECT de l'Eurométropole Lille – Kortrijk – Tournai a été constituée dès 2008 et associe des États membres (France et Belgique), des collectivités régionales et provinciales (région Nord-Pas-de-Calais, Wallonie, Région flamande, FWB, Flandre-Orientale, Hainaut) et des associations intercommunales (Métropole européenne de Lille, IDETA, IEG...). Il s'est donné pour missions le développement économique et territorial, la mobilité au sein de la métropole, le développement durable...

Cette innovation législative, dans le domaine de compétence de l'Union européenne, induit un nouveau mode de coordination territoriale dans un nombre de domaines limités.

Les politiques sectorielles de l'Union européenne ont également une dimension urbaine implicite ou explicite. Le livre vert sur l'environnement urbain (Communauté européenne, 1990) souligne déjà le fait que la plupart des politiques communautaires ont des effets directs ou indirects sur les villes européennes. La convergence des enjeux territoriaux dans les espaces urbains y concentre en effet

⁵⁶ « *It shows that this pilot run for JESSICA has indeed offered a stimulus for a change in the established mode of governance with the introduction of new kinds of public-private collaborations and an unprecedented involvement of international and domestic financial institutions in urban development policy.* » (Dabrowski, 2014, p. 2016)

⁵⁷ « *This confirms the claims, made in the literature, that reaping the potential benefits of MLG is conditional upon the presence of robust institutions, administrative capacity and well-established network of collaborating organizations at the sub-national level.* » (Dabrowski, 2014, p. 2016)

les conséquences des politiques sectorielles de l'Union, telles que l'énergie, le transport ou la concurrence.

IV.3 Vers la constitution d'un espace européen de la question urbaine

L'élaboration convergente de documents d'orientation par l'Union européenne et les États membres, la création d'outils législatifs et de financement contribuent à constituer un territoire européen de la politique urbaine.

D'une part, l'action de la Commission et du Parlement consolide un acquis urbain, constitué de principes directeurs partagés, d'une législation et d'instruments financiers orientant directement ou indirectement le développement des territoires urbains. Se faisant, elle modifie la gouvernance locale par l'émergence de normes (formelles et informelles) partagées, et engendre un processus d'eupéanisation des politiques urbaines nationales, régionales et locales.

D'autre part, les villes et leurs autorités gagnent en importance dans les processus de cohésion territoriale (van den Berg, van der Meer, & Carvalho, 2014) et peuvent davantage disposer d'outils spécifiques de l'Union européenne. Elles sont également consultées lors de l'élaboration des politiques territoriales, et peuvent recevoir des compétences spécifiques dans le cadre de l'utilisation des financements.

Ce double mouvement est accéléré par la mise en œuvre et le soutien à des réseaux d'échanges de pratiques et de recherche territoriale qui impliquent fortement les villes. Le programme Urbact créé en 2002 est une initiative de coopération européenne dotée d'un budget de 75 millions d'euros (2014 – 2020) visant à mettre en réseau les villes et les acteurs territoriaux pour favoriser l'échange d'expériences et de pratiques. Par ailleurs, le programme ESPON est un programme de recherche doté d'un budget de 49 millions d'euros ayant pour objectif de produire des études territoriales et de l'information territoriale à l'attention des acteurs territoriaux. Ensemble, ils consolident le réseau des villes européennes et génèrent un effet d'entraînement autour des solutions innovantes prônées par l'Union européenne.

Si ces différents facteurs contribuent à justifier l'étude des villes à l'échelle du territoire européen, un autre instrument de politique européenne participe de la même dynamique : le système statistique de l'Union européenne. Au-delà de la création d'une information territoriale de qualité, il renforce la cohérence du territoire européen par une instrumentation spécifique. On rappellera également que de nombreuses compétences de l'Union européenne, même si elles n'ont pas de caractère strictement urbain, ont de fortes implications pour les villes : il s'agit notamment des politiques énergétiques, de concurrence ou d'infrastructures.

IV.4 Conclusions du chapitre IV

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence que les villes européennes constituent une catégorie d'analyse spécifique en géographie urbaine. Pour ce faire, nous avons montré que les villes européennes partagent à la fois l'histoire longue de leur construction, les spécificités de son réseau urbain, mais aussi une histoire politique commune dont l'histoire récente est marquée par une plus forte intégration européenne.

Nous avons été interpellés par la prédominance des mégalo-poles et des métropoles dans les études urbaines, alors que les régions urbaines intermédiaires regroupent une part importante de la population européenne. Nous avons identifié que ces régions urbaines, qui ne sont pas entièrement intégrées dans les flux internationaux, partagent des enjeux communs et des dynamiques urbaines qui justifient de s'y intéresser pour elles-mêmes. Nous avons également mis en exergue la prépondérance de l'échelle des régions urbaines pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans les villes européennes.

Les caractéristiques partagées ne peuvent toutefois occulter la grande diversité des villes européennes que nous avons mise en évidence en mobilisant plusieurs typologies basées essentiellement sur une approche fonctionnelle. En filigrane, la diversité des trajectoires urbaines et de leurs spécificités appelle à s'interroger sur les causes de ces hétérogénéités, parmi lesquelles les processus de gouvernance.

Nous avons donc estimé que les régions urbaines intermédiaires européennes constituent un objet d'analyse pertinent au regard de la cohérence interne de cette catégorie d'analyse, de l'importance de ces régions urbaines dans la compréhension des dynamiques du continent, mais aussi de la faible attention dont elles ont bénéficié au cours des dernières années.

V. Conclusion de la première partie

Dans ces premiers chapitres, nous avons pour ambition de définir le cadre théorique de nos recherches qualitatives et quantitatives sur la spatialité de la gouvernance des villes intermédiaires européennes. Pour ce faire, nous avons mobilisé la littérature relative à la gouvernance territoriale et urbaine, à la gouvernementalité, aux recompositions territoriales, aux changements institutionnels et à la géographie urbaine des villes européennes.

V.1 Contextualiser la gouvernance des régions urbaines

Sur la base de la littérature, nous définissons la gouvernance des régions urbaines (*metropolitan governance*) comme l'ensemble des processus de régulation entre les acteurs urbains contribuant à s'appropriier, à produire et à gérer l'espace des régions urbaines. Il faut entendre par processus de régulation les interactions ordonnées par la hiérarchie, le marché et la coopération, sans que chacun

de ces modes ne soit exclusif. Par acteurs urbains, nous comprenons notamment les organismes et autorités publiques et parapubliques, les acteurs économiques, les citoyens et les associations qui agissent sur le territoire urbain de manière significative.

La définition que nous avons adoptée s'affranchit à la fois d'une vision hiérarchique classique de la gestion des territoires pour tenir compte de l'évolution qualitative et quantitative des acteurs urbains, mais aussi d'une approche normative qui associerait abusivement une bonne gouvernance à un bon développement. Nous avons démontré la puissance de l'approche normative qui, bien qu'orientée idéologiquement, a substantiellement modifié la gouvernance des régions urbaines. Nous adoptons par conséquent une approche strictement analytique de compréhension des processus de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. À cette fin, nous avons mobilisé deux approches théoriques : la gouvernabilité et la gouvernementalité.

La gouvernabilité a été développée dans un contexte international pour décrire les tensions résultant de l'érosion du modèle de régulation hiérarchique à la faveur des changements économiques mondiaux, des paradigmes sociétaux et de l'accroissement de la complexité. Bien que cette approche ait rarement été mobilisée à l'échelle locale, il nous apparaît que les régions urbaines sont un territoire d'articulation privilégié des enjeux de gouvernabilité : la multiplication des acteurs publics et parapublics, l'explosion des frontières urbaines, la reconfiguration des modes d'actions territoriaux, les problèmes de résilience économique, sociale et écologique nous semblent participer de cette problématique et être l'expression locale de problématique de gouvernabilité. En d'autres termes, nous estimons que ces dynamiques contemporaines, clairement contextualisées dans le temps et dans l'espace, agissent comme des facteurs exogènes et endogènes – selon leurs origines – pour mettre sous pression les structures de gouvernance des régions urbaines.

Parallèlement, nous avons trouvé dans la gouvernementalité un cadre théorique permettant de décentrer l'analyse de l'État à l'analyse des pratiques de gouvernement. Au-delà des stratégies collectives qui constituent à l'évidence des outils d'intervention sur l'espace urbains, plusieurs auteurs ont mobilisé ce concept depuis Foucault pour mettre en évidence le rôle de l'espace en tant qu'instrument de gouvernement et facteur de gouvernement. Ces recherches mettent en évidence que l'espace construit et approprié est consubstantiel des dynamiques de pouvoir et qu'ils participent aux structures et dynamiques de gouvernance. Cet ancrage dans l'espace est une plus-value importante par rapport aux théories de la gouvernance généralement a spatiale, y compris dans les modèles de gouvernance urbaine qui se focalisent davantage sur la constitution d'un acteur collectif que sur les dimensions spatiales de celui-ci.

V.2 Développer une approche spatiale de la gouvernance des régions urbaines

Nous avons profondément ancré notre analyse de la gouvernance des régions urbaines dans sa dimension géographique et spatiale. D'une part, nous avons identifié la transformation des échelles comme un élément cardinal de l'évolution contemporaine de la gouvernance urbaine et, d'autre part, nous avons choisi de nous intéresser plus spécifiquement au rôle et à l'évolution des mailles

territoriales qui marquent tant l'intentionnalité des acteurs, que le résultat d'un processus de médiation. Cet ancrage est conforme à notre volonté de développer une analyse des interactions entre gouvernance à l'échelle des régions urbaines, fragmentation locales et caractéristiques territoriales.

En nous appuyant sur la littérature relative aux recompositions territoriales, nous pouvons considérer celles-ci à la fois comme des facteurs de contestation des mailles politico-administratives dans un contexte de crise de la gouvernabilité, mais aussi comme des instruments de gestion territoriale s'inscrivant dans une approche de la gouvernementalité. Les mailles et les frontières constituant des marqueurs de l'appropriation territoriale et le résultat d'un processus de construction de la spatialité, nous pouvons émettre l'hypothèse que celles-ci ne se modifient pas de manière aléatoire, mais en fonction de la perception que les acteurs locaux ont des dynamiques territoriales contemporaines et des enjeux sous-jacents. En d'autres termes, nous pouvons émettre l'hypothèse qu'une relation réciproque existe allant, d'une part, des caractéristiques territoriales – voire de leur perception par les acteurs – vers les structures de gouvernance qui s'y surimposent et, d'autre part, des caractéristiques des structures de gouvernance vers les caractéristiques territoriales qu'elles contribuent à modifier au travers d'outils de gouvernement. Les théories du changement institutionnel et le modèle conceptuel développé par Buitelaar *et al.* (2007) nous semblent offrir le cadre d'analyse des effets de seuil généralement rencontré dans la transformation des échelles de gouvernance.

Bien qu'il ne s'agisse pas là de leur objectif premier, les analyses empiriques menées afin de départager les tenants de la fragmentation, de la consolidation et du régionalisme, contribuent à confirmer l'existence de corrélations entre caractéristiques territoriales et structures de gouvernance. Elles ont toutefois été développées dans le contexte nord-américain dont les spécificités économiques, législatives et culturelles ne peuvent garantir la transposition des conclusions au continent européen. Il s'agit pour nous d'un défi qui peut désormais être partiellement rencontré par l'harmonisation des statistiques territoriales à l'échelle européenne.

V.3 Pour une approche quantitative et qualitative de la gouvernance à l'échelle des régions urbaines

La littérature scientifique relative à la gouvernance des régions urbaine converge pour attester de relations bilatérales directes et indirectes entre caractéristiques territoriales, fragmentation politico-administrative locale et gouvernance à l'échelle des régions urbaines.

En nous focalisant sur l'évolution des limites de la gouvernance des régions urbaines, nous souhaitons démontrer empiriquement l'existence de tels liens dans le contexte européen. Nous avons en effet souligné que celui-ci constitue un espace d'analyse pertinent des régions urbaines intermédiaires au regard de la longue histoire des villes européennes, de leurs caractéristiques partagées, de leur proximité spatiale et de leur intégration politique croissante. Pour atteindre cet objectif, au-delà de l'analyse de la littérature que nous venons de réaliser, il apparaît opportun de développer une analyse quantitative et générique sur l'ensemble du continent européen, permettant

d'objectiver les relations entre fragmentation et caractéristiques territoriales. D'emblée, nous devons souligner que ces analyses ne participeront pas dans cette étude à démontrer la supériorité d'un modèle au regard des autres, par exemple dans la dimension économique, mais plus modestement à caractériser la fragmentation locale et à établir des liens entre ceux-ci et des indicateurs territoriaux.

L'analyse de la littérature démontre que si les analyses quantitatives répondent à un manque important de la recherche européenne sur la gouvernance, elles ne peuvent à elles seules rendre compte de la complexité des dynamiques de recomposition territoriales. Nous percevons dès lors qu'il sera nécessaire de produire une analyse davantage qualitative des processus de recomposition afin d'appréhender la complexité des situations locales et les interactions entre les différentes échelles de gouvernance.

Deuxième partie : fragmentation politico-administrative des régions urbaines intermédiaires en Europe

Nous avons conclu notre approche théorique de la gouvernance urbaine par la mise en exergue de son caractère intrinsèquement spatial. En s'appuyant sur le développement de la gouvernance territoriale, nous pouvons affirmer avec Lefebvre que « *"Changer la vie", "changer la société", cela ne veut rien dire s'il n'y a pas production d'un espace approprié.* » (Lefebvre, 1974, p. 72). Nous avons également pu identifier, au sein de cet espace social hypercomplexe, où se compénètrent et s'affrontent unités individuelles et groupes (Lefebvre, 1974, p. 106), l'émergence, la subsistance, la résistance, la rémanence et la disparition de structures de gouvernance en interaction étroite avec les changements territoriaux dont elles sont tout à la fois le cadre mouvant et le produit.

Les limites et frontières des collectivités locales sont de cette nature. Reflet de l'appropriation de l'espace, elles constituent à la fois la scène d'interactions complexes et sont l'objet de dynamiques d'affrontement et de tensions. Nous avons constaté que l'opposition – théorique et opérationnelle – entre, d'une part, les tenants de la fragmentation locale et, d'autre part, les tenants de la consolidation institutionnelle dans les régions urbaines rend compte de cet enjeu majeur pour tous les espaces urbains. Bien qu'elles ne constituent que l'un des aspects de la gouvernance urbaine, les entités politico-administratives locales apparaissent donc cardinales pour interpréter la gouvernance urbaine : leur nombre, leurs compétences, leur poids politique constituent bien souvent la base des interactions au sein des agglomérations. Par conséquent, sans nier l'influence significative des acteurs non institutionnels, les institutions locales apparaissent structurantes pour comprendre les contextes, les tensions et les dynamiques dans la gouvernance des régions urbaines.

Afin de contribuer à la compréhension des dynamiques de gouvernance des régions urbaines, nous avons développé sur ce constat une recherche originale au sein de l'Union européenne pour caractériser la spatialité des gouvernements locaux. Celle-ci est nécessairement polymorphe : nous postulons qu'elle varie selon les spécificités territoriales des espaces urbains, de l'histoire longue des villes, de leur trajectoire socio-économique et culturelle, du contexte continental, national ou régional et, bien sûr, de leurs acteurs. La multiplicité de ces facteurs a souvent été un obstacle à la mise en œuvre d'analyses systématiques de la gouvernance urbaine à une échelle internationale.

Dans les sciences urbaines, deux arguments sont en effet généralement opposés à une analyse systématique des villes (Pierre, 2005) : d'une part, certains affirment que les villes sont totalement influencées par leur environnement national et qu'il ne serait dès lors par pertinent de les comparer les unes aux autres ; d'autre part, certains estiment que les villes disposent de caractéristiques à ce point dissemblables qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions de ces analyses. Ces arguments

peuvent être réfutés, tant par le relâchement des contraintes des États sur les niveaux de gouvernement infranationaux, que par les dynamiques mondiales qui affectent les agglomérations. Aussi, complémentairement à Pierre (ib.) affirmant que l'analyse urbaine comparative est nécessaire pour élever le débat théorique sur la production et la reproduction des structures de gouvernance urbaine, nous soutenons que celle-ci sera enrichie et consolidée par des informations comparables à l'échelle européenne sur le contexte territorial, notamment en termes de spatialité des gouvernements locaux.

La partie quantitative de cette recherche a dès lors trois ambitions principales. Premièrement, développer une méthodologie scientifique permettant d'appréhender la configuration spatiale des autorités locales dans le contexte européen dont nous avons identifié la pertinence. Deuxièmement, interroger sur la base de cette méthodologie la variabilité spatiale et temporelle de la spatialité des autorités locales pour en décrire les principales caractéristiques. Troisièmement, explorer les relations statistiques pouvant exister entre la spatialité des systèmes de gouvernance et les caractéristiques territoriales des régions urbaines.

Le premier chapitre décrit les informations spatiales et statistiques disponibles à l'échelle européenne et les cadres méthodologiques utiles à l'analyse urbaine. Le second chapitre est dédié à la constitution d'une base de données de la spatialité des gouvernements urbains locaux en Europe qui se fonde sur des indicateurs originaux de fragmentation et de répartition de la population. Il se conclut par l'élaboration d'une typologie multidimensionnelle. Le troisième chapitre est enfin consacré à l'analyse de cette typologie et de l'interprétation qui peut en être donnée, notamment en termes de coopération inter- ou supracommunale.

I. Les statistiques européennes de l'urbain

La disponibilité de données statistiques sur les villes à l'échelle européenne constitue une préoccupation majeure de la recherche urbaine. Les analyses comparatives et les typologies identifiées précédemment ont mis en évidence la difficulté de disposer de sources d'information fiables et harmonisées dans un contexte international.

Historiquement, la faiblesse des statistiques urbaines harmonisées s'explique d'une part par la prise en compte relativement récente de cette échelle d'analyse et, d'autre part, par la diversité des approches méthodologiques nationales et de la disponibilité des données. Dans ce contexte, l'Union européenne a développé diverses initiatives visant à mettre en place un appareil statistique européen pour rendre compte de l'état des villes et des régions urbaines européennes.

I.1 Historique de l'appareil statistique de l'Union européenne

Cette section expose succinctement l'élaboration de l'appareil statistique européen. Elle rend compte de la chronologie de sa mise en œuvre, de la place des statistiques urbaines et du lien avec les

politiques européennes. Elle met également en évidence les contraintes opérationnelles de cette recherche et la robustesse de la méthodologie mobilisée.

Eurostat est l'office statistique de la Commission européenne. Il a pour mission de fournir aux autorités européennes et aux États membres des statistiques fiables et harmonisées à l'échelle du continent. Ces données permettent d'orienter la politique de l'Union (notamment les fonds structurels) et d'évaluer les résultats des actions de la Commission. Par la richesse de l'information statistique collectée en partenariat avec les instituts nationaux de la statistique (INS) et une politique de diffusion très active, Eurostat constitue un référentiel incontournable de la statistique européenne.

L'apparition d'Eurostat est étroitement liée à l'émergence puis à la consolidation de l'Union européenne ; son histoire reflète celle de la construction européenne.

En 1951, le traité de Paris jette les bases de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Il prévoit la création d'une division statistique dont les trois secteurs d'activités seront définis en 1954 : l'industrie charbonnière, le secteur sidérurgique et les statistiques générales (budget, transport, salaires, prix à la consommation, etc.). Fortement orientée vers les aspects économiques, la division jouissait de la capacité de collecter elle-même certaines statistiques auprès des entreprises, contraintes de répondre sous peine d'astreintes. Cependant, dès l'installation de la division, la collaboration avec les INS et l'harmonisation des méthodes statistiques sont au centre des préoccupations afin de minimiser les coûts d'acquisition des données (Commission européenne, 2003).

« Article 46

[...] Pour orienter, en fonction des missions imparties à la Communauté, l'action de tous les intéressés et pour déterminer son action propre, dans les conditions prévues au présent traité, la Haute Autorité doit, en recourant aux consultations ci-dessous :

1° effectuer une étude permanente de l'évolution des marchés et des tendances des prix ; [...]

5° rassembler les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre des industries dont elle a la charge et des risques qui menacent les conditions de vie. [...]

Article 47

La Haute Autorité peut recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle peut faire procéder aux vérifications nécessaires.

La Haute Autorité est tenue de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient. Sous cette réserve, elle doit publier les données qui sont susceptibles d'être utiles aux gouvernements ou à tous autres intéressés. »

— Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1951

Le Traité de Rome institue en 1957 la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). En 1958, un service de statistiques commun aux CECA, CEE et Euratom sera créé et obtiendra le statut de direction-générale. Il prendra

le nom d'Office statistique des Communautés européennes et élargira ses champs d'expertise aux nouvelles compétences acquises lors du Traité de Rome. L'apparition du fonds social européen (FSE), premier fonds structurel, renforcera la nécessité d'obtenir des informations précises dans le domaine social. La collecte directe de l'information statistique disparaîtra au profit d'un renforcement des collaborations avec les INS. Cette nouvelle approche rendra d'autant plus sensible la question des concepts statistiques, de l'harmonisation des méthodologies et de la production de normes. La classification des industries européennes (1961 – 1963), la classification CITI des Nations-Unies, la classification NACE (nomenclature générale des activités économiques) en 1989 et la norme SEC (système européen de comptabilité) adoptée en 1995 sont exemplatives de cet effort d'harmonisation (Eurostat, 2008).

L'Office sera particulièrement influencé par le débat sur l'union monétaire (dont les critères de convergence), la question de l'élargissement à de nouveaux membres, la politique agricole commune (1962) et l'apparition de nouveaux fonds structurels. De nouvelles divisions statistiques sont créées pour intégrer ces enjeux : en 1975, l'Office compte 6 divisions qui reflètent les compétences des autorités européennes : les statistiques générales, l'énergie, le commerce et les transports, l'industrie et l'artisanat, les questions sociales, l'agriculture (Commission européenne, 2003).

La création du FEDER en 1975 est une évolution majeure des politiques européennes qui entraîne le développement d'un système statistique à l'échelle infranationale. Ces informations sont en effet essentielles pour objectiver l'identification des régions en retard économique et pour évaluer les effets des politiques européennes menées à ce niveau territorial. Cette échelle infranationale couvre tout le territoire et n'est donc pas spécifiquement urbaine, néanmoins plusieurs études l'exploiteront dans le cadre d'analyses comparatives urbaines.

Dans les années septante et quatre-vingt, les bases de données sont progressivement informatisées et le siège de l'Office est localisé à Luxembourg. Face aux demandes de statistiques de la part de tiers, Eurostat organisera la diffusion des statistiques à destination des citoyens et des opérateurs privilégiés tels les INS. En 1981, la base de données Cronos est mise en ligne sur le réseau Euronet avec près de 600 000 séries chronologiques (Commission européenne, 2003). En 1992, le traité de Maastricht attribue à la Commission de nouvelles compétences : les réseaux de transport structurants, la culture, l'environnement, l'éducation, etc. Ces compétences sont intégrées dans le champ d'action d'Eurostat, à l'exception de la question des comptes publics soulevée par l'Euro.

En 1997, un règlement du Conseil est adopté afin de clarifier le système statistique européen. Il vise à « *fixer un cadre normatif pour la production de statistiques communautaires* » et à définir « *la responsabilité des autorités nationales et de l'autorité communautaire pour la production des statistiques communautaires conformément au principe de subsidiarité [...]* » (Commission européenne, 1997). Il fixe également les principes qui doivent régir les statistiques européennes.

« L'impartialité est une manière objective et indépendante de produire des statistiques communautaires, à l'abri de toute pression [...] La fiabilité est le fait que les statistiques communautaires reflètent, le plus fidèlement possible, la réalité qu'elles sont censées représenter. [...] »

La pertinence signifie que la production des statistiques communautaires obéit à des besoins clairement définis en fonction des objectifs de la Communauté. [...] Le rapport coût-efficacité est l'utilisation optimale de toutes les ressources disponibles et la réduction de la charge de réponse. [...] Le secret statistique signifie que les données relatives à des données statistiques individuelles [...] sont protégées contre toute violation du droit à la confidentialité. [...] La transparence signifie que les répondants ont le droit d'obtenir les informations concernant le fondement juridique, les fins [...] » (Commission européenne, 1997)

La question de la confidentialité est récurrente dans l'histoire des statistiques européennes : la collecte d'informations s'étant régulièrement heurtée au refus des États membres sur le motif du manque de confidentialité, notamment suite à la réduction des collectes directes de statistiques (1958), le principe de confidentialité vise à rassurer les INS, et à protéger les *unités statistiques* identifiables. Il explique pourquoi certaines données en possession de la Commission ne sont pas mises à disposition de tiers sur le site Eurostat. Une dérogation à ce principe peut être accordée à des fins de recherche scientifique, pour autant que les données aient été anonymisées et que les créateurs de ces données aient donné leur accord.

La directive INSPIRE du 14 mars 2007 donne une nouvelle impulsion à l'harmonisation des méthodes et pose les bases d'une véritable infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne. Considérant que des problèmes existent « *concernant la disponibilité, la qualité, l'organisation et le partage des informations géographiques* » (2007/2/CE PE/CE) et que ceux-ci sont de nature à entraver la circulation des données et par conséquent l'efficacité de l'action publique dans ce domaine, elle établit les modalités de mise à disposition des données et métadonnées qu'elle codifie par ailleurs. Si l'objet initial de la directive concerne les données environnementales au sens large, elle constitue une avancée majeure permettant de s'adapter aux réalités des acteurs – notamment publics – et aux évolutions technologiques et méthodologiques récentes. En particulier, la directive permet un abaissement du coût de post-traitement des données acquises grâce à une forte interopérabilité de celles-ci et de leur jeu de métadonnées descriptives. Si INSPIRE n'a pas d'influence directe sur la collecte de l'information, elle a de fortes conséquences pour les recherches dans lesquelles la spatialisation des indicateurs est essentielle. L'impact de la directive pour les études régionales et urbaines est donc important.

Dans leurs principes, les critères qui assurent la qualité et l'indépendance des données sont confirmés par le règlement (CE) N° 223/2009 de la Commission, remplaçant le règlement de 1999 devenu obsolète. Il abroge une série de règlements antérieurs et précise un schéma de la *gouvernance statistique européenne* (Figure 11). Il instaure un code de bonnes pratiques et renforce le rôle du système statistique européen (SSE) (Figure 11) :

« Article 4

Le système statistique européen (SSE) est le partenariat entre l'autorité statistique communautaire, c'est-à-dire la Commission (Eurostat), et les instituts nationaux de statistique (INS) ainsi que les autres autorités nationales responsables dans chaque État membre du développement, de la production et de la diffusion de statistiques européennes.

[...] **Article 7**

1. Il est institué un comité du système statistique européen. Il fournit des conseils professionnels au SSE pour le développement, la production et la diffusion de statistiques européennes. [...]

2. Le comité SSE est composé des représentants des INS qui sont des spécialistes nationaux de statistiques. Il est présidé par la Commission (Eurostat). »

— Commission européenne, règlement (CE) N° 223/2009, 2009

La *qualité statistique* y est également définie au travers des concepts de pertinence (réponse aux attentes), d'exactitude, d'actualité (délais les plus courts possible entre la collecte et la mise à disposition), ponctualité (par rapport au calendrier de publication), accessibilité et clarté, comparabilité (des méthodes, concepts, etc.) et cohérence. La cohérence se définit comme « la possibilité de combiner, en toute fiabilité, les données de différentes façons et pour des usages différents » (CE N°223/2009, 2009). C'est la mise en œuvre de ce règlement qui conditionne aujourd'hui le travail de la statistique européenne, avec un principe de subsidiarité conforté et une gouvernance statistique renouvelée : Eurostat et les Instituts statistiques nationaux en sont les piliers principaux. Il travaille dans le cadre d'un programme statistique de 5 ans défini par la Conseil européen, validé par le Parlement européen.

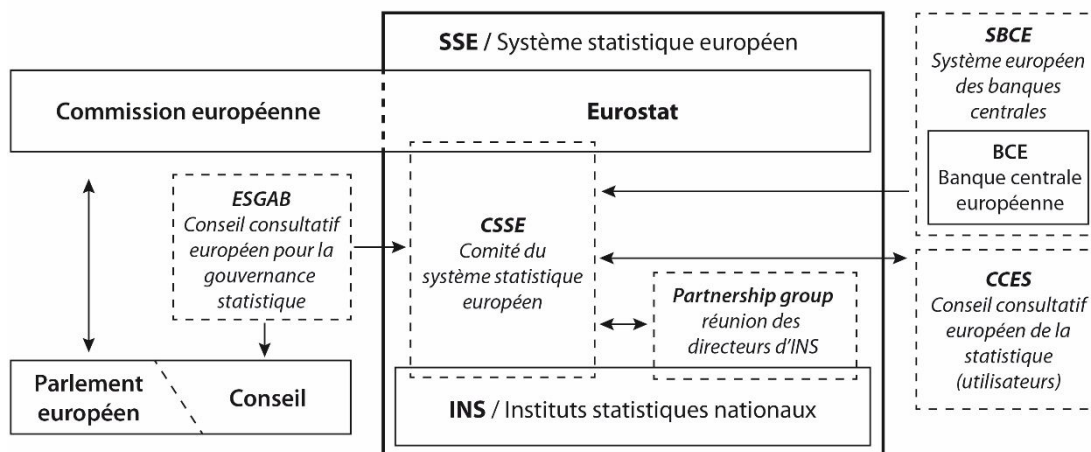


Figure 11. Schéma de gouvernance du système statistique européen (SSE)⁵⁸

I.2 Statistiques régionales et urbaines par Eurostat

Les statistiques régionales et urbaines fournies par Eurostat ont été développées sur les découpages statistiques distincts. Les bases de données régionales disposent d'une plus grande diversité d'indicateurs, alors que les statistiques urbaines sont basées sur une définition spatiale plus précise

⁵⁸ Le CCES est composé de 24 membres de la société civile, de chercheurs, de membres du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, d'autres instituts statistiques. Le CSSE est composé (CE N° 223/2009) de représentants d'Eurostat et des Instituts statistiques nationaux. L'ESGAB vérifie la charte de bonne conduite en matière statistique (*code of practice*).

du fait urbain. Dans cette section, nous mettrons en évidence la disponibilité des informations statistiques disponibles, leurs spécificités et leur valorisation scientifique.

1.2.1 Organisation et diversité des informations statistiques régionales

Afin de faciliter la production, la gestion et l'utilisation des données statistiques régionales à l'échelle de l'Union, l'Office des Statistiques de la Commission européenne a subdivisé les territoires des États membres et associés (pays candidats et pays membres de l'association européenne de libre-échange, AELE ou *EFTA*) en unités spatiales statistiques hiérarchiquement organisées.

D'abord constituée à partir des années 1970 hors cadre législatif au travers d'une collaboration entre Eurostat et les instituts nationaux de statistique (« *gentlemen agreement* »), la nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS) européenne a fait l'objet d'un règlement spécifique du Parlement et du Conseil (2003R1059) en 2003, conférant au système une base juridique et par là même une certaine stabilité. Ce règlement rappelle l'impérieuse nécessité d'une nomenclature pour l'organisation du système statistique régional européen et fixe les règles de découpage des territoires statistiques. L'harmonisation des statistiques européennes doit également se comprendre comme un outil opérationnel de mise en œuvre d'une politique d'intégration et de cohésion territoriale qui peut être ré-interprétée sous l'angle de la gouvernementalité comme un instrument de légitimation et de gouvernement.

Le règlement se traduit par un découpage des États membres en 3 niveaux, de telle manière que le niveau NUTS 1 subdivise le pays, que le niveau NUTS 2 subdivise chaque entité NUTS 1 et que le niveau NUTS 3 subdivise chaque entité NUTS 2. Ce découpage se fonde, d'une part, sur les territoires institutionnels ou administratifs et, d'autre part, sur les territoires analytiques constitués par l'agrégation de plusieurs entités de taille inférieure lorsqu'il n'était pas possible de s'appuyer sur des entités institutionnalisées à une échelle donnée (Eurostat, 2011, p. 5). Cette diversité des approches renvoie à l'hétérogénéité des définitions régionales au sein de l'Union européenne et à trois conceptions des régions : les régions comme espaces partageant une ou plusieurs caractéristiques homogènes ; les régions comme espace d'influence autour d'un point nodal ou comme espace fonctionnel ; les régions comme des entités administratives et culturelles planifiées ou programmées (Casellas & Galley, 1999).

Le législateur européen a par ailleurs prévu que le découpage NUTS ne peut empêcher une réorganisation territoriale des États membres ; il peut donc être amené à évoluer sur proposition de ceux-ci, pour autant que certains critères soient respectés. Ces critères sont notamment le respect d'une procédure décrite par la législation européenne et une modification statistiquement significative des populations incluses dans chaque NUTS ou la modification de l'écart-type ou de la significativité des statistiques régionales. Ainsi, plusieurs versions NUTS se sont succédées : NUTS 2003, NUTS 2006, NUTS 2010 et NUTS 2013. Cette dernière est actuellement en vigueur.

Le critère principal de la classification des unités territoriales est la population résidente. Théoriquement, chaque niveau NUTS doit avoir une population comprise entre un minimum et un maximum fixés par le règlement y-relatif (Tableau 13).

| Niveau | Population minimum | Population maximum |
|--------|--------------------|--------------------|
| NUTS 1 | 3 000 000 hab. | 7 000 000 hab. |
| NUTS 2 | 800 000 hab. | 3 000 000 hab. |
| NUTS 3 | 150 000 hab. | 800 000 hab. |

Tableau 13. Population minimale et maximale dans les entités NUTS (Commission européenne 2003)

| Pays | Noms de l'entité | Nombre de NUTS 3 | Population (1000 hab.) | | | Superficie moy. (km ²) |
|-------------------|--|------------------|------------------------|-------|--------|------------------------------------|
| | | | Min. | Moy. | Max. | |
| BE - Belgique | Arrondissement | 44 | 50,9 | 255,9 | 1196,8 | 694 |
| AT - Autriche | Groupe de Bezirken | 35 | 37,6 | 245,0 | 1794,8 | 2397 |
| BG - Bulgarie | Oblasti | 28 | 93,4 | 257,2 | 1316,6 | 3961 |
| CH - Suisse | Canton | 26 | 15,9 | 316,8 | 1446,4 | 1588 |
| CY - Chypre | Pays | 1 | 847,0 | 847,0 | 847,0 | 9251 |
| CZ - Rép. tchèque | Kraje | 14 | 299,3 | 752,7 | 1315,3 | 5633 |
| DE - Allemagne | Kreise | 412 | 34,1 | 199,2 | 3421,8 | 867 |
| DK - Danemark | Landsdele | 11 | 39,9 | 514,5 | 740,0 | 3905 |
| EE - Estonie | Groupe de Maakond | 5 | 123,6 | 262,7 | 575,6 | 9045 |
| EL - Grèce | Nomoi | 51 | 24,0 | 191,4 | 3863,8 | 2587 |
| ES - Espagne | Provincias, Islas, C/M | 59 | 10,6 | 787,3 | 6385,3 | 8576 |
| FI - Finlande | Maakunnat / Landskap | 19 | 28,9 | 288,0 | 1603,4 | 17797 |
| FR - France | Département | 100 | 76,2 | 587,2 | 2218,5 | 6328 |
| HR - Croatie | Zupanija | 21 | 48,1 | 201,2 | 800,0 | 2695 |
| HU - Hongrie | Megyek + Budapest | 20 | 195,9 | 492,8 | 1757,6 | 4651 |
| IE - Irlande | Autorités régionales | 8 | 292,6 | 578,6 | 1297,6 | 8725 |
| IS - Islande | partie de pays | 2 | 117,8 | 159,6 | 211,3 | 51500 |
| IT - Italie | Province | 110 | 57,6 | 552,7 | 4342 | 2739 |
| LI - Lichtenstein | Pays | 1 | 37,4 | 37,4 | 37,4 | 160 |
| LT - Lituanie | Aspkritys | 10 | 103,1 | 292,1 | 807,5 | 6530 |
| LU - Luxembourg | Pays | 1 | 563,0 | 563,0 | 563,0 | 2586 |
| LV - Lettonie | Statistikie regioni | 6 | 199,0 | 331,0 | 641,0 | 10760 |
| ME - Monténégro | Pays | 1 | 622,1 | 622,1 | 622,1 | 13812 |
| MK - Macédoine | Région statistique | 8 | 153,3 | 258,6 | 617,6 | 3214 |
| MT - Malte | Gzejjer | 2 | 31,6 | 214,7 | 397,8 | 158 |
| NL - Pays-Bas | COROP regio | 40 | 47,6 | 422,5 | 1426,3 | 1039 |
| NO - Norvège | Comté | 9 | 75,6 | 574,1 | 647,9 | 42800 |
| PL - Pologne | Podregiony | 66 | 186,7 | 575,8 | 1731,2 | 4738 |
| PT - Portugal | Entidades Intermunicipais | 30 | 39,3 | 345,8 | 2809,2 | 3074 |
| RO - Roumanie | Judet, Bucuresti | 42 | 206 | 473,1 | 1853,4 | 5676 |
| SE - Suède | Län | 21 | 57,3 | 464,2 | 2198,0 | 21018 |
| SI - Slovénie | Statisticne regije | 12 | 43,0 | 171,8 | 546,3 | 1689 |
| SK - Slovaquie | Kraje | 8 | 558,7 | 677,7 | 820,0 | 6130 |
| UK - Royaume-Uni | Unitary authorities, lower tier authorities, districts | 138 | 21,6 | 470,1 | 2241,1 | 1788 |

Tableau 14. Découpage NUTS 3 en Europe selon Eurostat en 2010 (population d'après Eurostat 2014, 2015)

Une analyse des divisions effectives entre les États membres montre cependant que ces limites ne sont pas toujours respectées (Tableau 14). Dans les faits, différentes situations particulières peuvent perturber ce canevas et rompre avec la logique de comparabilité qui devrait prévaloir à l'échelle européenne.

Les données de population par unité NUTS 3 au sein de chaque pays montrent des disparités importantes et un respect relatif des règles de classification issues de la réglementation européenne. Alors que certains pays disposent d'un maillage statistique européen relativement dense (par exemple la Belgique ou l'Allemagne), d'autres disposent d'entités statistiques particulièrement vastes et peuplées (Espagne, Chypre, Pologne). Si les analyses de corrélation montrent que le nombre d'entités NUTS 3 est positivement corrélé à la population nationale ($R = 0,71$), les populations moyennes des NUTS 3 ne sont pas corrélées aux populations nationales ($R = 0,04$). Les populations moyennes par NUTS 3 ne sont pas non plus corrélées aux superficies moyennes ($R = 0,01$). Ces quelques indicateurs démontrent, si besoin était, que le nombre d'entités NUTS 3 est fortement corrélé aux populations nationales, mais que les NUTS demeurent très hétérogènes en population et en superficie en réponse à la variation spatiale du peuplement européen. Les données confortent également le constat de l'hétérogénéité de l'organisation territoriale et du maillage administratif entre les pays européens.

Cette hétérogénéité n'est pas sans incidence sur la distribution statistique des indicateurs territoriaux, spatiaux, environnementaux, démographiques et économiques. Cette critique classique des découpages NUTS 3 se comprend d'autant mieux que les données collectées et harmonisées par Eurostat sont jusqu'à présent inégales en qualité (harmonisation statistique, diffusion des métadonnées...) et en diversité.

Le portail de données Eurostat permet d'accéder aux statistiques regroupées en 10 à 15 thématiques à l'échelle infranationale (Tableau 15). Leur mise à jour s'effectue annuellement, mais les données peuvent être lacunaires pour certains États membres.

L'examen des thématiques accessibles met en exergue l'adéquation entre les données collectées par Eurostat et les domaines de compétence de la Commission européenne. Les statistiques sont en effet articulées d'une part avec les documents stratégiques et, d'autre part, avec les outils financiers mis en œuvre par l'Union.

À titre d'exemple, les objectifs génériques de la stratégie Europe 2020 de la Commission européenne et des États membres (Eurostat, 2015b) pour une croissance intelligente, durable et inclusive font l'objet d'indicateurs régionaux : le taux d'emploi (objectif de 75 % parmi la population de 20 à 64 ans), l'investissement en recherche et développement (3 % du PIB), les changements climatiques et le développement durable, l'éducation (diminution des abandons précoces, accroissement à 40% des diplômés du supérieur pour la tranche 30-34 ans) et la pauvreté et l'exclusion sociale (diminution de 20 millions du nombre de personnes en risque d'exclusion).

| Thématiques | Exemples de tables de données |
|---|---|
| Statistiques agricoles régionales (reg_agr) | - Indicateurs agroenvironnementaux - Structure des exploitations agricoles - Production agricole |
| Statistiques démographiques régionales (reg_dem) | - Population et superficie - Fertilité - Mortalité - Recensement 2001 |
| Comptes économiques régionaux – SEC 2010 / 95 (reg_eco10 / reg_eco) | - Indicateurs du PIB - Comptes des branches et des ménages |
| Statistiques régionales de l'éducation (reg_educ) | - Étudiants par niveau d'enseignement - Niveau d'éducation atteint |
| Statistiques régionales de la Sciences et Technologie (reg_sct) | - Dépenses R&D et personnel - Emploi en haute technologie - Ressources humaines en sciences et technologies - Droits de propriété intellectuelle |
| Statistiques régionales structurelles sur les services (reg_sbs) | - Activités de commerce - Activités selon NACE |
| Démographie régionale des entreprises (reg_bd) | - Entreprises de forte croissance - Entreprises par classe de taille |
| Statistiques régionales de la santé (reg_hlth) | - Cause de décès - Systèmes de soins de santé : ressources et patients |
| Statistiques régionales du tourisme (ref_tour) | - Fréquentation des établissements, capacité |
| Statistiques régionales des transports (reg_tran) | - Transport routier |
| Statistiques régionales du marché du travail (reg_lmk) | - Population et population active régionale - Emploi et chômage régionaux - Structure des salaires 2006 et 2010 |
| Statistiques régionales sur le coût du marché du travail (reg_lcs) | - Enquête sur le coût de la main d'œuvre |
| Statistiques régionales sur la société de l'information (reg_isoc) | - Accès des ménages à internet - Particulier n'ayant jamais utilisé un ordinateur |
| Statistiques régionales sur l'environnement et l'énergie (reg_env) | - Statistiques régionales sur les déchets - Statistiques régionales sur l'eau - Production et consommation d'énergie primaire |
| Statistiques régionales sur la pauvreté et l'exclusion sociale (reg_iloc) | - Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion - Taux de privation matérielle sévère |
| Statistiques régionales des infractions (reg_crim) | - Infractions enregistrées par la police |

Tableau 15. Thématiques statistiques infranationales développées par Eurostat

Les outils de financement institués par l'Union européenne sont également concernés par cette mise en cohérence des outils et des stratégies : on citera la Politique Agricole Commune et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, ex FEOGA, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) qui disposent notamment de statistiques régionales, ou la Politique régionale européenne et ses fonds associés qui peuvent notamment s'appuyer sur le système statistique d'Eurostat. Ainsi, l'éligibilité des régions au Fonds européen de développement régional (FEDER)

s'établit sur la base de critères statistiques qui répondent au premier des quatre principes de la politique régionale européenne : « la concentration des moyens sur les régions confrontées à des problèmes de développement, l'additionnalité des interventions par rapport aux moyens mis en œuvre par les États membres, la programmation afin d'assurer la prévisibilité des interventions, le partenariat qui incite à une collaboration plus étroite et active entre les États membres, les autorités régionales et les partenaires économiques et sociaux dans l'élaboration de plans de développement » (Capron, Albessart, Cincera, & Lohest, 2006, p. 114-115). Concrètement, les statistiques régionales permettent de vérifier la classification des régions selon les objectifs de l'Union : pour la période 2014 – 2020, l'objectif « convergence » pour les régions les moins développées (PIB < 75 % de la moyenne de l'Union européenne), l'objectif « compétitivité régionale et emploi » pour les régions en transition (PIB compris entre 75 et 90 % de la moyenne européenne) et les régions les plus développées (plus de 90 %).

Ces données ne peuvent constituer des informations statistiques urbaines *sensu stricto*, mais selon le pays et la densité du découpage statistique, les informations régionales peuvent être des proxys plus ou moins fidèles pour développer une analyse des villes européennes. Les biais statistiques et spatiaux sont cependant importants, ce qui est renforcé par le niveau de référence pour les statistiques régionales qui est le plus souvent le niveau NUTS 2. Certaines données ne sont pas disponibles de manière directe à une échelle inférieure aux NUTS 2 (mais peuvent en être dérivé) : il s'agit en particulier des comptes régionaux et du produit intérieur brut. Par conséquent, nous testerons la validité de ces découpages aux fins de notre recherche.

Afin de pallier au manque de statistiques urbaines robustes dans le contexte d'un glissement des priorités de la Commission des régions vers les villes, cette dernière a mis en œuvre un nouvel outil statistique : l'audit des villes européennes.

1.2.2 Audit urbain

1.2.2.1 Mise en œuvre et thématiques couvertes

L'audit urbain est une initiative de la Commission européenne en partenariat avec les instituts statistiques nationaux ayant pour objectif d'apporter « une réponse à la demande croissante pour une évaluation de la qualité de vie dans les villes européennes » (Eurostat, 2004, p. 5). Il a été mis en œuvre dans le contexte de la préparation de l'agenda urbain européen (1997) et d'une prise en considération croissante de la dimension urbaine des politiques européennes. Au-delà de l'analyse de la qualité de vie, le programme a pour ambition d'enrichir les données statistiques infranationales afin d'orienter les politiques de l'Union et des États membres. Corollairement, sa mise en œuvre avait pour objectif de permettre des analyses comparatives des villes à l'échelle de l'Union et des pays participants (European Communities, 2000b). Trois productions finales étaient prévues au terme de la phase pilote : une analyse transversale des villes européennes (*Yearbook*, un recueil périodique de statistiques urbaines et infranationales), des profils individuels des villes (*City profiles*, avec un nombre réduit de variables clés) et un site internet de statistiques urbaines.

Cette phase pilote a été initiée en 1998 pour implémenter l'audit urbain avec un nombre relativement élevé d'indicateurs (500 variables, permettant de calculer 100 indicateurs, répartis dans 21 domaines), collectés afin d'obtenir des données de manière rétroactive pour les dates de référence 1981, 1991 et 1996 (Eurostat, 2004). Afin de collecter les données, un réseau est mis en place entre le prestataire privé chargé de la mission et des coordinateurs nationaux et régionaux en charge de collecter les informations locales à partir de différentes sources ; 58 villes seront concernées (villes, conurbations, zones urbaines plus larges) dans 15 États membres (ib.). Au terme de la phase pilote, le programme a été remodelé sur la base des recommandations : d'une part, l'audit urbain a été associé plus clairement à Eurostat et aux instituts statistiques nationaux, ce qui lui a conféré une plus grande stabilité dans l'appareil statistique européen et, d'autre part, la liste des variables collectées a été fortement réduite pour se concentrer sur les domaines de la Commission. Les recommandations formulées à la fin de la phase pilote envisagent également d'intégrer un plus grand nombre de villes intermédiaires et de petites villes, qui étaient minoritaires dans le premier audit malgré leur importance démographique (European Communities, 2000a). En outre, les recommandations portaient également sur l'harmonisation des méthodologies car une forte autonomie a été laissée aux autorités nationales, régionales et locales lors de la mise en œuvre de cette phase test. Il en a résulté des hétérogénéités importantes, ce qui réduisait significativement la fiabilité des informations statistiques. Un effort important a depuis lors été consenti par Eurostat et les INS afin de réduire progressivement ces hétérogénéités.

D'emblée, l'audit urbain envisage trois échelles pour réaliser la collecte des données : l'échelle des quartiers urbains (*subcity districts*, d'environ 10 000 habitants), l'échelle de la ville (unité administrative) et une échelle plus large lorsque cela s'avère pertinente pour intégrer l'aire urbaine. Cette dernière comprend deux définitions distinctes : des « conurbations » qui sont relatives à des entités politico-administratives supralocales (telles les communautés de communes en France) et des « zones urbaines élargies » correspondant aux agglomérations morphologiques opérationnelles. Ces trois échelles urbaines seront progressivement précisées et la notion de région urbaine sera plus tardivement généralisée sur une base fonctionnelle.

Les périodes de référence 1989 – 1993 (année de référence 1991) et 1994 – 1998 (1996) sont considérées comme les données « historiques » du programme. Elles ont été prolongées par les collectes opérées pour les périodes 1999 – 2002 (2001), 2003 – 2006 (2004), 2007 – 2009 (2008), 2010 – 2012 (2011) et 2013 – 2015 (2014). Ces périodes de références sont utiles à des fins comparatives lorsque certaines données ne peuvent être collectées annuellement. Des données sont désormais disponibles pour les pays de l'Union européenne (28 membres), la Suisse, la Norvège et la Turquie.

Les domaines couverts par l'audit sont la démographie, la nationalité et la structure de la population ; les logements ; la santé ; l'activité économique ; le marché du travail ; les disparités de revenu ; l'éducation et les qualifications ; l'environnement ; le climat ; les infrastructures touristiques

et culturelles pour un total de 162 variables et 61 indicateurs (Eurostat, 2016⁵⁹). Ensemble, ils permettent de rendre compte de la qualité de vie dans les villes européennes.

La liste des indicateurs collectés a été revue pour chaque période de collecte (Eurostat, 2012). Si certains indicateurs territoriaux classiques tels que la population résidente, les revenus ou la composition des ménages ont été collectés avec une grande régularité, d'autres ont progressivement été exclus de la collecte. Les aspects relatifs à la gouvernance urbaine sont particulièrement concernés puisque les indicateurs portant sur l'implication civique (participation aux élections, participation des moins de 25 ans, nombre d'élus dans la ville...) et à l'administration locale (revenus des administrations locales, provenance des revenus, nombre d'emplois administratifs, dépenses par résident...) qui étaient présents lors de la collecte 2004 ne font plus partie des informations actuellement recueillies. La suppression de ces indicateurs est généralement justifiée par le coût de leur collecte, leur faible fiabilité, leur faible représentativité des phénomènes observés ou leur inadéquation pour rendre compte de la progression de l'Union par rapport à ses cadres de références en termes de cohésion territoriale. On observera que l'interprétation de données telles que le nombre d'élu par citoyen ou la participation aux élections est fortement dépendante du contexte national et que dans ces domaines les comparaisons interurbaines restent hasardeuses. Par ailleurs, ces indicateurs reflètent très partiellement le contexte de gouvernance et n'apportent qu'une vue biaisée des situations locales. On regrettera cependant la suppression des informations relatives aux budgets et dépenses des autorités locales : bien que ces informations soient imparfaites et dépendantes du contexte national et régional, elles permettaient de rendre compte de l'autonomie financière des autorités urbaines et de leur capacité à mener des projets urbains. Les données relatives aux indicateurs supprimés de l'audit urbain ne sont désormais plus disponibles.

La dissémination des indicateurs toujours collectés dans le cadre de l'audit est assurée par le portail statistique d'Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>). Les variables et leurs métadonnées y sont accessibles gratuitement et sous différents formats, ce qui en facilite l'accès et le traitement par les autorités, les citoyens et les chercheurs. Malgré l'accès généralement aisé à ces données et à la plupart des métadonnées, nous avons été confrontés à trois problématiques majeures dans le cadre de cette recherche :

- Le périmètre des entités statistiques spatiales a été modifié à plusieurs reprises. Ces modifications résultent de nouvelles méthodologies, de l'accès à de nouvelles données spatiales, voire de la demande des États membres : ainsi, le périmètre de la ville-centre de Liège a été le seul à avoir été modifié entre les audits 2008 et 2011 à la demande des autorités locales et nationales à des fins de comparabilité avec l'agglomération de Charleroi⁶⁰. Ces changements ont un impact significatif sur les données statistiques collectées. Cependant, les métadonnées spatiales sont diffusées avec un retard considérable : les nouvelles délimitations des entités

⁵⁹ Métadonnées de la base de données « Cities » de la Commission européenne, consultées le 31 août 2016 (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/fr/urb_esms.htm#inst_man).

⁶⁰ Information recueillie par téléphone auprès du service Eurostat pour les demandes utilisateurs.

statistiques de l'audit 2013 – 2015 (2014) ont été diffusées en décembre 2015, après la majorité des données statistiques.

- Les études commandées par Eurostat se basent essentiellement sur des données issues des audits urbains, mais elles peuvent également produire de nouvelles données sur la base d'enquêtes ou de recherches complémentaires. L'accès à ces données et à leurs métadonnées s'avère généralement plus complexe ou restreint. Un travail de réencodage manuel est parfois possible et a été réalisé pour certaines variables de notre base de données.
- L'accès aux données relatives aux indicateurs supprimés de l'audit urbain est impossible, et ce malgré nos sollicitations répétées auprès des équipes d'Eurostat. Dans le cadre de cette étude, nos demandes portaient plus particulièrement sur les données relatives à l'implication citoyenne et à l'administration locale.

Plus généralement, ces statistiques, ces publications et les communications des autorités qui les entourent sont en elles-mêmes des instruments de pouvoir dans une politique urbaine européenne multiforme. Elles ont en effet un impact réel, parfois immédiat, sur les villes concernées. À titre d'exemple, les autorités de la Ville de Liège ont eu fort à faire pour se départir du titre peu prestigieux de « ville la plus dangereuse d'Europe » acquise, bien malgré elle, au terme de l'audit 2004 et de la communication qui l'a entourée. L'impact médiatique de l'audit a été remarquable, alors que la qualité de cet indicateur était jugée « peu fiable » et que les biais méthodologiques étaient considérables (Lemaître, 2006).

1.2.2.2 Rapports sur l'état des villes européennes et traitement de la question de la gouvernance dans les publications sur les données infrarégionales

Les informations collectées dans le cadre de l'audit urbain sont valorisées au travers de publications et de rapports rédigés par ou pour le compte de la Commission européenne. Les typologies des villes (voir supra) sont un résultat majeur de ces analyses statistiques et de ces publications. Deux types principaux de rapports d'analyse sont disponibles : les rapports sur *l'État des villes européennes* sont entièrement consacrés aux résultats des audits urbains, alors que les *Eurostat Regional Yearbook* sont plus généralement dédiés aux données régionales et ne se focalisent que partiellement sur la question urbaine en privilégiant des analyses thématiques en phase avec les préoccupations actuelles de la Commission.

La question de la gouvernance urbaine a été traitée essentiellement dans les rapports sur l'état des villes européennes.

Le premier rapport (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2007) valorise les données de l'audit 2004 et consacre un chapitre à la gouvernance des villes européennes. Ce chapitre s'articulait autour de la création d'un indicateur synthétique de pouvoir des villes (*City Power Index*) basé sur deux composantes : le poids relatif de la ville dans le système de gouvernance nationale et la flexibilité

relative des gouvernements urbains pour influencer leurs ressources. Six variables ont été mobilisées pour produire l'indice synthétique (Tableau 16).

| Variable / Indicateur | Échelle | Source | Score |
|---|---------|---|--|
| 1. Population de la ville centrale | Ville | Audit urbain | Classes 1 - 3 |
| 2. Structure administrative / statut | Ville | Profils nationaux (source complémentaire) | 1 point additionnel pour les statuts administratifs spéciaux |
| 3. Dépenses des autorités municipales par résident, ajustées aux prix | Ville | Audit urbain | Quintiles (1 – 5) |
| 4. Dépenses des gouvernements locaux en % des dépenses gouvernementales | Pays | Eurostat (comptes nationaux) | Classement proportionnel (1 – 5) |
| 5. Proportion des revenus municipaux issus de la taxation locale (%) | Ville | Audit urbain | Quintiles (1 – 5) |
| 6. Taxes et contributions reçues par le gouvernement local en % du total des taxes et contributions | Pays | Eurostat (comptes nationaux) | Classement proportionnel (1 – 5) |

Tableau 16. Variables pour la création de l'indice de puissance des villes (selon ECOTEC, 2007, p. 127)

Les auteurs de l'étude conviennent que cet indice ne peut être considéré que comme un exercice ne capturant que de manière partielle la complexité de la gouvernance urbaine. Aussi, les indicateurs doivent-ils être considérés avec une extrême précaution, à la fois parce qu'ils sont des proxys relativement éloignés des dynamiques observables, et parce qu'ils ont été créés sur une base méthodologique hétérogène au sein de l'Union (notamment sur la définition spatiale des espaces urbains lors de cette vague de l'audit urbain). Cet indicateur a toutefois été confronté aux résultats d'une enquête sur les domaines de responsabilité des autorités urbaines locales afin d'identifier leur flexibilité et leur capacité à agir directement sur un certain nombre d'enjeux urbains : le marché du travail, les infrastructures, la planification économique... Au terme de cette étude pilote, les auteurs concluent à la forte variation spatiale de l'indice de pouvoir des villes entre les États membres et au sein de ceux-ci, mais admettent que « *simplement mesurer les dépenses des gouvernements urbains ou les responsabilités formelles et actuelles donne peu d'informations sur la capacité des autorités des villes à influencer, voire à changer la manière dont ils offrent des services, définissent et mettent en œuvre les politiques – les autres composantes clé du pouvoir des villes*⁶¹ » (ib., p. 143). On observera que les indicateurs semblent davantage capturer le principe de décentralisation et d'autonomisation des villes, que les structures de gouvernance multiniveau.

Le second rapport sur l'état des villes européennes (RWI, 2010) consacre également un chapitre à l'enjeu de la gouvernance urbaine, mais son analyse est ici aussi présentée comme un projet pilote devant permettre d'identifier de nouveaux indicateurs relatifs à la gouvernance dans la perspective des audits postérieurs. L'approche est sensiblement différente de la précédente version en modifiant

⁶¹ « *Nevertheless, simply measuring city government expenditure (even by policy area) or formal and actual responsibilities tells us little about the capacity of city authorities to influence or even change the way they provide services and design and implement policies – the other key component of city "power".* » (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2007) (p. 143)

les variables exploitées et en s'appuyant sur une enquête originale auprès d'un nombre limité de villes (30) sur le mandat des autorités urbaines pour différents domaines d'intervention, la responsabilité (*accountability*) de l'administration urbaine et les coopérations internes et externes (ib.).

Les indicateurs utilisés sont la taille (population), la structure et le statut, le budget et les ressources contrôlées par le gouvernement local. Ils diffèrent peu des indicateurs utilisés dans le premier rapport. Les conclusions de l'étude sont similaires puisqu'elles confirment la grande hétérogénéité des situations individuelles soulignant la complexité et la singularité des arrangements locaux de gouvernance. Le contexte national y apparaît cependant davantage déterminant pour expliquer le pouvoir des villes, vient ensuite la taille des villes : la plupart des villes de plus d'un million d'habitants et les capitales disposent d'un indice de pouvoir élevé, ce qui semble cohérent au regard de la méthodologie utilisée pour le calculer. Pour autant, le panel limité des villes participant à l'enquête réduit considérablement la portée des conclusions de cette enquête.

Les enseignements principaux de ces études sont la difficulté de mettre en place une analyse statistique de la gouvernance urbaine et leur faible capacité à restituer des situations de gouvernance très hétérogènes. Les données autrefois disponibles concernant la taxation locale et le budget des gouvernements urbains ne pouvaient se suffire à elles-mêmes et les enquêtes complémentaires étaient dès lors nécessaires pour affiner les analyses. Dans les deux cas, la qualité des réponses est difficile à évaluer. Plus fondamentalement, les auteurs des deux études précitées ont mis en garde sur une approche déterministe qui verrait dans des configurations particulières de gouvernance des éléments essentiels d'une trajectoire définie des villes, et cela à plus forte raison lorsque les variables permettant de rendre compte de cette configuration sont des proxys.

1.2.3 Audit de la qualité de vie dans les villes européennes

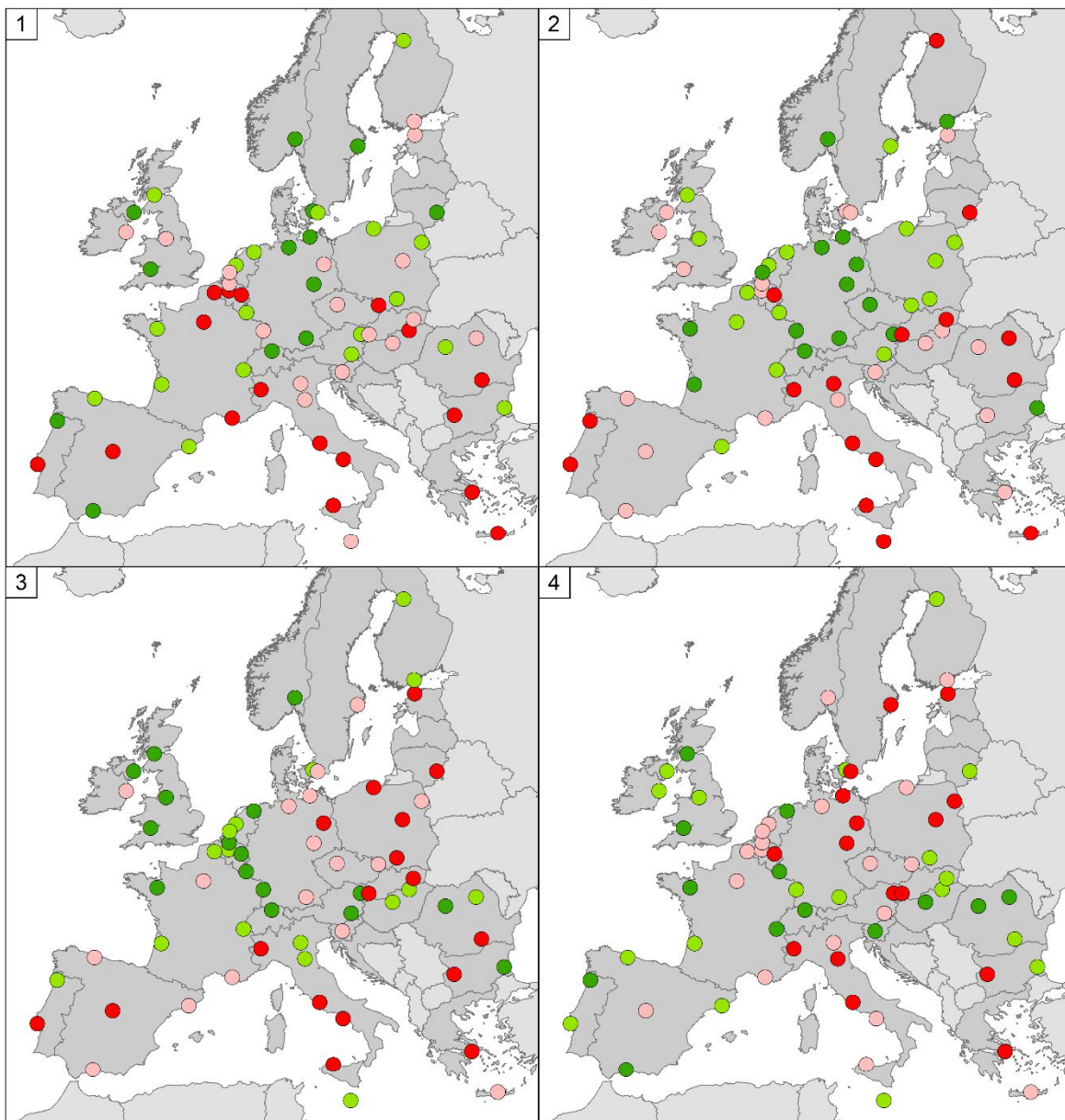
Parallèlement à l'audit urbain, Eurostat organise et diffuse les résultats d'une enquête de perception de la qualité de vie dans les villes européennes. Ces enquêtes ont successivement été organisées en 2004, 2006, 2009, 2012 et 2015. Elles « *permettent d'établir des comparaisons entre les perceptions et les données réelles émanant de sources statistiques variées sur des questions telles que la sécurité urbaine, le chômage et la qualité de l'air.* » (Commission européenne, 2010, p. 5). En 2015, l'enquête concernait 79 villes de 32 pays (UE28, Turquie, Islande, Norvège et Suisse) ; dans chacune de celles-ci, 500 résidents tirés au sort et formant un échantillon représentatif ont été interviewés (European Commission, 2016).

L'enquête couvre les domaines de la sécurité, du marché de l'emploi, des infrastructures culturelles et sportives, des établissements scolaires, de la qualité des administrations publiques, de l'environnement, des espaces publics, de l'accès aux services... Depuis 2009, les répondants sont également interrogés sur la qualité des aménités urbaines et sur leur degré de satisfaction eu égard aux transports publics. L'enquête aborde également l'intégration des populations étrangères.

La cartographie de ces indicateurs révèle de fortes hétérogénéités spatiales et la tendance des villes de l'Europe de l'Est et du pourtour méditerranéen à sous-performer dans la majorité des indicateurs

(Figure 12). On retiendra de l'enquête 2015 (European Commission, 2016) que les Européens sont généralement satisfaits de vivre dans leur ville puisque dans 72 cas sur 78, au moins 80 % des répondants s'estiment satisfaits de vivre dans leur ville. Oslo, Zurich, Aalborg, Vilnius et Belfast ont un score compris entre 98 et 99 %, alors que les villes d'Istanbul, de Palerme, d'Athènes, de Naples et de Miskolc ferment le classement. Les citoyens estiment que, dans l'ordre, les services de santé, le chômage, l'éducation et la formation, la sécurité, les transports publics, les infrastructures routières, la pollution de l'air, le logement, les services sociaux et le bruit sont les principaux enjeux des villes. Ces thématiques varient relativement peu d'une enquête à l'autre.

Dans le cadre d'une analyse de la gouvernance urbaine, ces données peuvent donner un éclairage qualitatif sur les résultats des processus territoriaux à l'œuvre localement. Certains domaines sont plus particulièrement liés à la gestion de la ville : il s'agit par exemple de la satisfaction eu égard aux services rendus par les administrations locales, à la qualité des services publics, à la propreté urbaine ou encore la présence d'infrastructure éducatives, culturelles et sportives.



Questions de l'enquête de perception dans les villes (Eurostat, 2015)

- 1 Vous êtes satisfait de vivre dans votre ville.
- 2 Vous êtes satisfait des transports publics dans votre ville.
- 3 Les services administratifs de la ville aident de manière efficace.
- 4 Les étrangers qui vivent dans cette ville sont bien intégrés.

Classement des villes par quartile sur la base du pourcentage des répondants étant « d'accord » ou « tout à fait d'accord »

- Villes les plus mal classées
- Vous plutôt mal classées.
- Villes plutôt bien classées.
- Villes les mieux classées.

0 1.000 2.000 km

Auteur : C. Breuer, Université de Liège, 2016
Sources : Eurostat 2016 - Perception Survey 2015

Figure 12. Enquête de perception de la qualité de vie dans les villes européennes (Eurostat, 2015)

I.3 La définition spatiale des régions urbaines en Europe

La définition spatiale des régions urbaines constitue un enjeu central pour les analyses empiriques en géographie urbaine. Le défi est triple : il s'agit de définir les concepts centraux de la géographie urbaine, d'identifier les proxys statistiques permettant d'approcher ces définitions et de les valider à partir de données disponibles.

I.3.1 Les définitions générales de l'urbain

Selon les termes que nous empruntons à Moriconi-Ebrard (1994, p. 13), « l'objet-ville représente sans doute la production spatiale la plus ubiquiste et la plus polygénique que l'humanité ait inventée à la surface de la Terre : les limites des villes se jouent du formalisme du découpage politico-administratif ». En outre, les villes sont des espaces hétérogènes dont les caractéristiques varient dans le temps et dans l'espace. Les définitions des villes et des espaces urbains sont donc nombreuses pour refléter cette réalité et il n'existe pas de consensus quant à leurs caractéristiques. Les approches sociologiques, historiques, culturelles ou économiques ont développé leur propre corpus théorique, mais ont faiblement pris en compte les aspects spatiaux (Parr, 2007) et n'ont généralement pas développé la question des délimitations. Or, dans le cadre de cette recherche, la définition spatiale des villes et de leurs territoires est une nécessité opérationnelle afin de poursuivre l'analyse systématique de la gouvernance des aires urbaines intermédiaires européennes.

La définition spatiale des territoires urbains est un écueil classique des analyses empiriques en géographie urbaine (Moriconi-Ebrard, 1994) (Tableau 17), renvoyant à la polysémie de la ville (Guérois & Paulus, 2002). Bien qu'il existe de nombreuses définitions de l'urbain, la définition statistique des villes est généralement approchée selon trois concepts : premièrement, les villes comme des entités politico-administratives et légales ; deuxièmement, les villes comme des entités morphologiques ; troisièmement, les villes comme des unités fonctionnelles pouvant par exemple être déclinées en espace de consommation, espace d'emploi ou espace de recrutement (Daoudi, 2008; Dumont, 2012; Parr, 2007; Paulet, 2005; Pumain et al., 1992; Rozenblat & Cicille, 2003). On comprendra que la première définition relève davantage de la géographie culturelle et politique, alors que les seconde et troisième relèvent de la géographie urbaine.

| Définition | Champ conceptuel | | |
|-------------|------------------|-----------|-------|
| Population | Citadin | Suburbain | Rural |
| | | | |
| Morphologie | Aggloméré | Rurbain | Rural |
| | | | |
| Territoire | Villes | Villages | |
| | | | |

Caractère :

Urbain

Rural

Tableau 17. Délimitations de l'espace urbain et leur champ conceptuel (d'après Moriconi, 1993, p. 62)

Premièrement, la ville comme entité politico-administrative fait donc référence à la communauté constituée au sein des espaces urbains et aux modes d'appropriation des territoires. Jusqu'au 20^e siècle, l'espace urbain était essentiellement perçu selon ce découpage juridique, parfois élargi par des fusions de communes afin d'intégrer aux communes urbaines leurs faubourgs (Guérois & Paulus, 2002). En tant que concept légal, la ville comme entité politico-administrative est relative dans le cadre de l'État moderne aux administrations locales et à leurs frontières, par exemple les communes, municipalités, districts, conseils, etc. L'influence des législations relatives à l'organisation des collectivités locales est par conséquent prépondérante et varie fortement d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. En outre, certains pays ont légiféré l'octroi de titres visant à qualifier certaines entités de « Ville », tels l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Autriche ou l'Allemagne (Le Gléau, Pumain, & Saint-Julien, 1996). En Belgique, ce titre est strictement honorifique et est octroyé à certaines communes par la Loi, par Arrêté royal ou Décret, sans que le critère démographique ne soit déterminant. Dans d'autres pays, l'octroi de cette qualité confère un statut particulier et peut influencer les compétences de l'entité politico-administrative locale. La présente recherche ne considère cependant pas les titres honorifiques du fait de leur hétérogénéité au sein de l'Union et du caractère généralement subjectif de leur octroi, le poids des franchises et autres titres hérités de l'ancien régime étant significatif.

Sur la base de la législation, l'identification spatiale de ces entités est donc aisée puisque les limites des entités locales sont arrêtées dans des textes légaux ou réglementaires. Les instituts géographiques nationaux, les administrations du cadastre et autres autorités sont dépositaires des limites officielles des entités politico-administratives locales. Par commodité, on distinguera généralement dans les métropoles et les grandes villes l'unité politico-administrative centrale (la ville-centre) des autres territoires urbains ; les entités de l'agglomération morphologique ou les entités de l'aire urbaine fonctionnelle (région urbaine).

Deuxièmement, la zone urbaine morphologique se réfère à une « cohérence urbaine » (Pumain et al., 1992), autrement dit à la prédominance des espaces construits et anthropisés dans l'espace urbain. Les agglomérations urbaines – aussi qualifiées d'agglomérations morphologiques, d'unités urbaines ou d'unités morphologiques – sont dès lors identifiées sur la base de la densité et de la continuité du bâti. Il s'agit du centre de la ville, des faubourgs et des banlieues qui se sont progressivement constitués autour de celui-ci dans un maillage dense associant à des densités de population élevées, des fonctions urbaines concentrées. Cette approche du tissu bâti transcende les limites des entités politico-administratives locales pour interpréter la densité du bâti et homogénéiser l'espace ainsi enclos qui s'oppose aux espaces ruraux et aux espaces urbanisés de manière discontinue. Elle a été mise en œuvre en premier lieu par les législateurs et par les statisticiens pour distinguer les espaces urbains et les espaces ruraux (Cattan et al., 1999, p. 17). Afin qu'un lieu de peuplement accède au qualificatif statistique d'agglomération, il doit en outre atteindre un seuil de population, celui-ci variant d'un INS à l'autre. Pour exemple, ce seuil est de 2000 habitants en France (Guérois & Paulus, 2002).

On distinguera d'une part l'agglomération morphologique au sens strict, et d'autre part l'agglomération morphologique opérationnelle. La première fait référence à un espace bâti en

continu sans solution de continuité supérieure à un seuil déterminé par l'observateur. Pour l'Europe, le seuil généralement évoqué par la littérature est de 200 mètres entre deux habitations. Il a été adopté par plusieurs instituts nationaux de statistique, dont l'INSEE, sur la base de recommandations de l'ONU pour le recensement de la population en 1980 (Nations Unies, 1978 cité dans Cattan & Rozenblat, 1991). La seconde fait référence au territoire de l'agglomération morphologique au sens strict, ajusté aux découpages politico-administratifs locaux ; il s'agit par conséquent de l'addition de communes ou de municipalités contenant l'agglomération morphologique au sens strict. Cet ajustement est rendu nécessaire pour des raisons statistiques (la collecte de l'information statistique s'opère régulièrement à cette échelle) et pratiques (il est ainsi permis de faire un lien avec des découpages administratifs et politiques). Quelques pays ont cependant fait le choix de constituer des agglomérations morphologiques opérationnelles à une échelle statistique infracommunale. On observera que cette définition statistique de la ville engendre des biais méthodologiques majeurs puisque le chercheur pourra fixer d'une part le seuil relatif aux solutions de continuité dans le tissu urbain, et d'autre part la méthodologie d'agrégation des entités politico-administratives locales pour constituer l'agglomération morphologique opérationnelle.

Troisièmement, la région urbaine se réfère à la ville fonctionnelle et à ses dynamiques socio-économiques ou, en d'autres termes, à sa sphère d'influence (Le Gléau et al., 1996). La région urbaine comprend les territoires densément bâtis (agglomération morphologique) et lui adjoint les espaces polarisés par l'influence du centre urbain, notamment en termes de déplacement domicile – travail puisque l'espace densément bâti concentre également les emplois. On observera néanmoins que les régions urbaines sont des combinaisons de flux de nature et d'intensité différents ; par conséquent, des espaces d'influence et des frontières différentes coexistent et leur délimitation à des fins opérationnelles nécessite des arbitrages (Daoudi, 2008).

Selon Cattan & Rozenblat (1991, p. 982), les recherches menées initialement en Europe afin de délimiter les régions urbaines se sont assez largement inspirées des « *concepts américains de Standard Metropolitan Area (SMA, recensement de 1950), de Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA, recensement de 1960) et de Daily Urban System (DUS) qui sont les régions urbaines fonctionnelles* ». L'identification des espaces polarisés hors de l'agglomération morphologique a notamment été réalisée en étudiant la structure des emplois et de l'économie, les mouvements pendulaires domicile – travail, les densités d'emplois, de population et d'infrastructures, voire la distance-temps au centre urbain. Le critère récurrent des analyses est le seuil de la population active se rendant quotidiennement dans l'agglomération morphologique afin de travailler, la prise en considération des mouvements pendulaires (*travel-to-work area*) est donc centrale bien qu'elle soit réductrice (Daoudi, 2008), et rapproche la question des régions urbaines ou aires urbaines à celle des bassins d'emploi.

Concrètement, il s'agit de regrouper les entités politico-administratives locales dont une partie significative de la population active se rend dans l'agglomération morphologique pour travailler, se déplaçant de la sorte de leur lieu de domicile au lieu de travail quotidiennement. Le seuil est fixé arbitrairement, bien que 15 % soit la norme généralement utilisée depuis la mise en œuvre des SMA américains. Cet espace correspond approximativement à l'espace de vie quotidienne des populations

urbaines, et donc au territoire de défis territoriaux tels la périurbanisation, la congestion urbaine, la planification territoriale, le développement économique, le développement durable ou la ségrégation socio-spatiale. Il ne fait aucun doute que cette approche statistique est réductrice dans la mesure où elle ne considère généralement qu'un seul type de déplacement (le déplacement domicile - travail), alors que la mobilité quotidienne des ménages est également influencée par l'accès à des services ou à des aménités. En réponse, certaines études nationales ont développé une approche multicritère prenant en considération, par exemple, les relations de chalandise. Néanmoins, la méthodologie et la question des seuils d'agrégation demeurent entières face à l'évolution probable des pratiques de mobilité dans les prochaines décennies.

Ces différentes approches appellent quelques remarques et commentaires.

Elles ont été traitées de manière distincte par les différents pays de l'Union européenne. Les relevés des définitions des villes, des agglomérations, des régions et aires urbaines (Le Gléau et al., 1996; Moriconi-Ebrard, 1994; Pumain et al., 1992) démontrent la grande diversité des critères et des méthodologies de définition statistique de la spatialité des villes, ce qui constitue une problématique majeure pour les analyses comparatives à l'échelle internationale.

On observera également que ces constructions statistiques renvoient à la conception qu'ont les observateurs des territoires urbains et à leurs objectifs opérationnels. Toutefois, bien qu'ils soient implicites dans toutes les définitions spatiales de l'urbain, les espaces perçus sont rarement approchés à l'échelle internationale.

En outre, ces définitions statistiques ne peuvent être que des proxys contraints par le maillage politico-administratif local et par la disponibilité des données statistiques. L'importance relative des données de déplacement domicile-travail dans la définition des régions urbaines s'explique probablement par la disponibilité de ces données d'une part, et par l'adéquation de cet indicateur avec une préoccupation majeure des décideurs d'autre part. *A contrario*, les données relatives aux déplacements de chalandise apparaissent moins structurantes, plus instables et globalement plus complexes à collecter et analyser, malgré leur intérêt et leur plus-value dans la réflexion sur la constitution d'un espace d'analyse urbaine (Parr, 2007). Cette compénétration, cette superposition et en même temps cette articulation des différentes échelles et des différents territoires renvoient à l'espace complexe et floconneux aux contours flous, selon les termes de Lefèvre (Lefebvre, 1974).

Enfin, le découpage statistique à utiliser dépend fondamentalement de l'objet de l'étude, qui ne peut s'observer indistinctement à toutes les échelles et sur tous les territoires. Selon les termes de Guérois et al. (2002, p. 17) « *Dans un cadre comparatif, c'est au final l'alternative entre le périmètre des agglomérations et celui des aires urbaines qui est la plus fréquemment interrogée [...] Dans ce contexte, l'agglomération semble encore adéquate pour rendre compte des effets de places centrales ou des spécialisations économiques. [...] Le cadre de l'aire urbaine permet quant à lui de saisir de manière plus complète la dimension de l'étalement urbain et semble mieux adapté pour conduire les études comprenant une dimension prospective* ».

Notre recherche portant sur la gouvernance des aires urbaines ou des régions urbaines européennes, nous privilégierons cette dernière échelle dans nos analyses. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous repreneons ci-dessous quelques exemples de définitions de régions urbaines ou de régions fonctionnelles en Belgique pour en démontrer l'évolution et les limites.

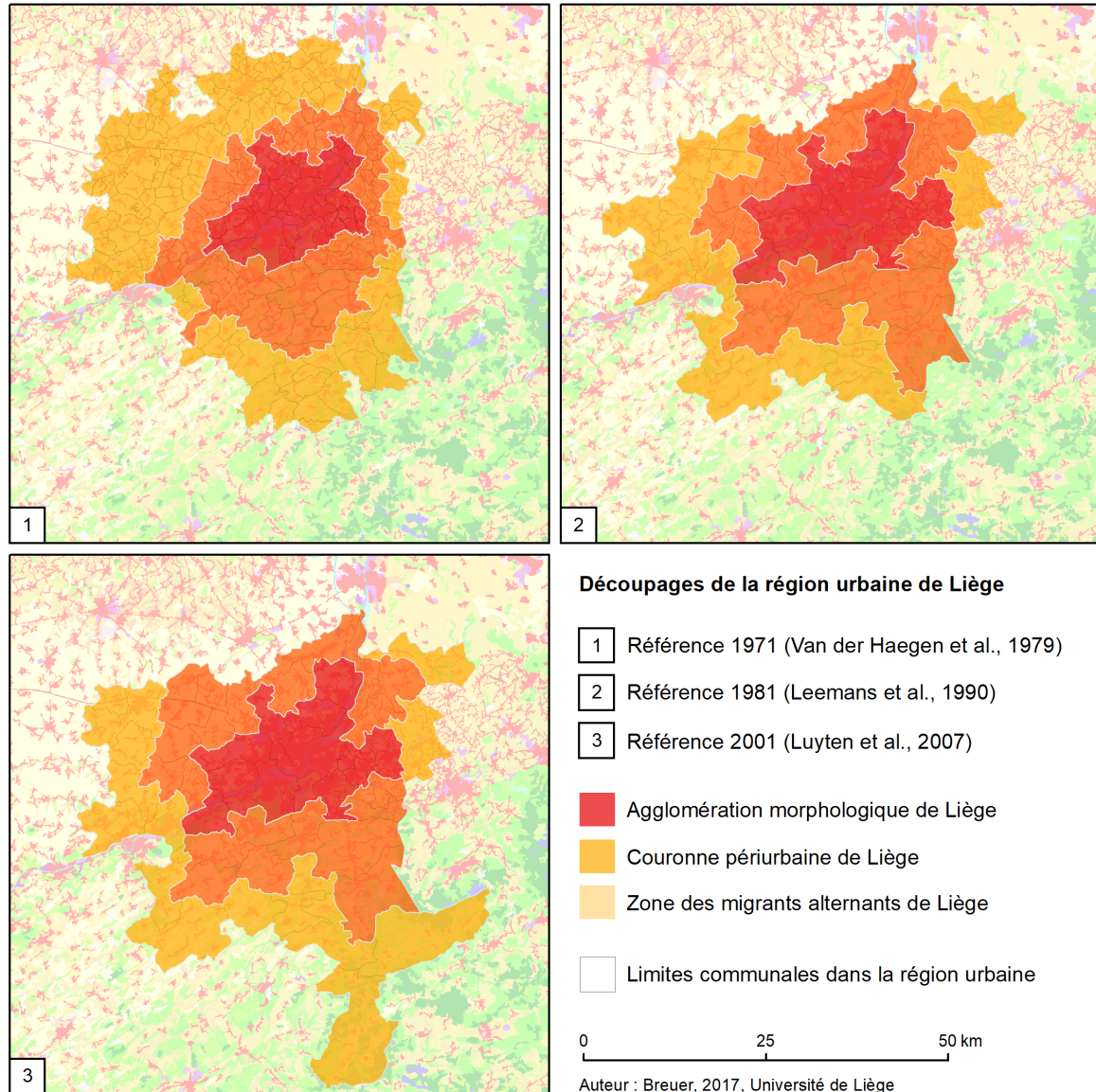


Figure 13. Définition spatiale de la région urbaine de Liège en 1971, 1981 et 2001

Les recherches menées par différents auteurs belges (Leemans, Pattyn, Rousseau, & Van der Haegen, 1990; Luyten & Van Hecke, 2007; Van der Haegen & Pattyn, 1979; Van der Haegen, Van Hecke, & Juchtmans, 1996) ont permis d'identifier les centres urbains, les agglomérations morphologiques, les banlieues et des zones des migrants alternants, respectivement en 1971, 1981, 1991 et 2001, soit aux dates des recensements nationaux. Les critères utilisés recouvrent entre autres l'âge, les fonctions, la densité et la continuité du bâti, les mouvements vers des écoles ou vers le lieu de travail, aux revenus ou encore l'accroissement de la population. Si l'agglomération morphologique y est définie classiquement par la continuité de l'habitat observée sur le terrain (sans qu'un seuil ne soit annoncé), l'espace polarisé a été divisé en deux territoires : celui de la banlieue, fortement polarisée et en

croissance relative ; celui du complexe résidentiel urbain, où le seul critère est celui de mouvements pendulaires supérieurs à 15 % de la population active. Ces critères ont évolué pour s'adapter aux mutations des dynamiques urbaines, notamment sous les effets de la périurbanisation et de la paupérisation des centralités urbaines en Belgique.

La représentation des définitions spatiales des régions urbaines belges (Figure 13) met en exergue l'évolution spatiale et temporelle des territoires considérés comme urbains. Ces évolutions sont à la fois le reflet des modifications territoriales constatées à méthodologie constante (dont le processus de périurbanisation), mais aussi des changements méthodologiques liés à la prise en considération de nouveaux indicateurs (p. ex. pour rendre compte d'un phénomène récent, ou pour des raisons de disponibilité de données) ou à l'échelle d'agrégation de ceux-ci. Ainsi, la fusion des communes réalisées en Belgique en 1977 a considérablement modifié le maillage statistique élémentaire non sans avoir des conséquences sur les seuils d'agrégation et sur les caractéristiques des territoires intégrés à l'espace urbain.

1.3.2 Les aires fonctionnelles urbaines (FUA) d'ESPON / ORATE

L'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE), mieux connu sous le terme ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) a développé plusieurs programmes de recherche sur la définition spatiale des villes européennes et en particulier, des régions urbaines afin d'implémenter une base de données permettant les analyses comparatives à l'échelle de l'Union européenne.

En 2005, une première recherche sur le potentiel de développement polycentrique en Europe a identifié 1595 aires urbaines fonctionnelles (FUA) de plus de 20 000 habitants (ESPON, 2005). La recherche concernant les 27 pays de l'Union européenne ainsi que la Suisse et la Norvège (la Croatie n'était pas encore incluse à ce moment). Ce travail a été réalisé sur la base des différentes méthodologies nationales créées afin de délimiter les FUA. Par conséquent et malgré le support d'experts locaux, cette recherche a introduit un biais méthodologique lié à l'hétérogénéité des méthodologies entre les approches nationales en termes d'approche conceptuelle et de disponibilité des données. Cette hétérogénéité est apparue comme particulièrement problématique pour les FUA et une réponse y a été apportée par une étude sur les fonctions urbaines (ESPON, 2007). Celle-ci a essayé de développer une méthodologie intégrée commune pour tous les pays européens.

Cette méthodologie commune est basée sur la délimitation d'*aires morphologiques urbaines* (Morphological Urban Areas, MUA) pour identifier les *aires fonctionnelles urbaines* (Functional Urban Areas, FUA) correspondantes. La délimitation des MUA a été réalisée pour toutes les FUA de plus de 50.000 habitants identifiées dans la recherche ESPON sur le potentiel de développement polycentrique de l'Union (ESPON, 2005). Pour chacune de ces régions, les municipalités ou les entités équivalentes (niveau LAU2 de la nomenclature statistique européenne) dont la densité était supérieure à 650 habitants par km² ont été sélectionnées et agrégées en ôtant les exclaves et les enclaves. Sur cette base, les limites des FUA ont été calculées en considérant les mouvements pendulaires des travailleurs (soit la *travel-to-work-area*, TTWA). Le seuil d'agrégation des entités

administratives locales (LAU2) a été fixé à 10 % ; en conséquence, toutes les entités locales dont au moins 10 % de la population active se rend dans une MUA sont associées à sa FUA. Un anneau externe d'unité locale a été ajouté aux FUA, les enclaves et les exclaves ont été supprimées une nouvelle fois, jusqu'à obtenir des FUA spatialement cohérentes.

La base de données ESPON a été mise à jour dans le cadre du projet « ESPON 2013 DB » par Peeters (Peeters, 2011), sur la base des informations suivantes :

1. la délimitation spatiale des entités administratives locales (LAU2) fournies par Eurogeographics pour l'année de référence 2008 ;
2. la population des MUA telle que disponible dans la recherche ESPON 1.4.3 (ESPON, 2007) ;
3. la population des entités LAU2 pour les années 2001 et 2006 à partir de la base de données SIRE (Europe Infra-Regional Information System) de la Commission européenne ;
4. les statistiques nationales relatives aux déplacements pendulaires en 2001.

Bien que certaines données puissent sembler anciennes, en particulier les données sur les mouvements pendulaires (2001), l'auteur soutient que les FUA demeurent relativement stables dans le temps car le seuil utilisé pour les mouvements pendulaires est faible (10 %) (Peeters, 2011). Ce seuil est en effet inférieur de 5 % à la limite généralement utilisée par des études sur les mouvements pendulaires (voir supra ou Eurostat, 2012; Vanderhoff et al., 2008). Par conséquent, il tend à accroître la superficie des FUA par rapport à un seuil supérieur, mais il convient de rappeler que ces seuils sont fixés arbitrairement sur la base de la conception des espaces urbains.

La problématique de la disponibilité des données est aussi importante, en particulier pour les données relatives aux mouvements pendulaires. Lorsque des données transnationales étaient disponibles, elles ont permis d'identifier avec une plus grande précision les FUA telles Luxembourg ou Genève qui ont un caractère transnational.

Les MUA et FUA définies dans le cadre du programme ESPON sont des proxys contributifs à l'identification et à l'analyse des agglomérations morphologiques européennes et aux régions urbaines. Cependant, ce niveau d'analyse souffre de la difficulté de mettre à jour les statistiques démographiques, économiques et environnementales car ce découpage des MUA et FUA ne fait pas partie de l'appareil statistique de la Commission européenne ; par conséquent, les données doivent être agrégées à partir des statistiques des entités administratives locales, ce qui nécessite tant une bonne disponibilité de ces informations auprès des instituts statistiques nationaux, que les ressources pour harmoniser les indicateurs et les agréger.

1.3.3 Les zones urbaines élargies (LUZ) d'Eurostat

Depuis 1999, Eurostat a établi un audit urbain (désormais appelé « Cities ») pour collecter des données sur l'état des villes européennes. Plusieurs vagues se sont succédées : 2000, 2003/2004, 2005, 2006/2007, 2009/2010 et 2011/2015. Cet intérêt pour les statistiques s'inscrit dans la prise en considération croissante de l'importance des villes dans les politiques de la Commission européenne pour atteindre ses objectifs de développement, de cohésion, d'innovation, de compétitivité et de

qualité de vie au sein de l'Union (allocution de J. Hahnes à l'Urban Forum, Commission européenne, Bruxelles, le 16/02/2012). La collecte d'informations est réalisée par l'intermédiaire des instituts nationaux de statistique pour 162 variables et 61 indicateurs (audit 2011 – 2015). Les statistiques sont principalement collectées à trois échelles : l'échelle intra-urbaine (*sub-city districts*), l'échelle de l'agglomération morphologique (*core city* ou *city*) et l'aire urbaine (*larger urban zone*, *large urban area* ou *functional urban area*). Nous traiterons essentiellement de ces deux dernières qui s'inscrivent davantage à l'objet de notre recherche.

Durant les premières vagues de collecte des données, les découpages statistiques n'étaient pas définis par une méthodologie harmonisée entre les États membres. Par conséquent, des biais statistiques majeurs ont limité la comparabilité internationale des statistiques. En outre, ils ont également limité l'utilisation des bases de données et, plus encore, limité leur crédibilité (Eurostat, 2010b, 2012).

En 2011, la Commission européenne et l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) ont répondu à cette critique par l'adoption d'une nouvelle méthodologie harmonisée pour identifier les villes et leur région urbaine (Dijkstra & Poelman, 2012). Cette méthodologie a été appliquée à 29 pays (27 pays de l'Union européenne ainsi que la Norvège et la Suisse) et c'est désormais sur cette base que les statistiques urbaines du programme « Cities » sont collectées. La méthodologie développée différencie deux délimitations pour chaque région urbaine : une « Ville » (*City*) et une « Zone urbaine élargie » (*Larger urban zone*) (Dijkstra & Poelman, 2012).

1. Une *ville* (soit en anglais *City*, anciennement connue comme « *ville centrale* ») est définie sur la base d'un carroyage de la population européenne et l'identification des espaces fortement peuplés (Figure 14). Lorsqu'elles sont disponibles, cette méthodologie s'appuie sur des images *raster* de la densité de population obtenue auprès des autorités statistiques, ce qui en assure une plus grande précision. Lorsque de telles informations n'étaient pas disponibles, la population des entités LAU2 a été désagrégée et répartie sur le territoire sur la base d'informations sur l'occupation du sol (méthode *bottom-up*), ce qui s'avère en définitif moins précis car certains pixels risquent d'avoir une densité de population surestimée en marge des agglomérations. Cette approche est ensuite basée sur l'identification de toutes les cellules avec une densité de population supérieure à 1500 habitants par km² : elles sont sélectionnées et fusionnées aux cellules adjacentes atteignant également ce seuil. Les enclaves et les exclaves sont supprimées pour lisser les contours des zones délimitées. Les entités de plus de 50 000 habitants sont qualifiées de « centres urbains ». Toutes les entités politico-administratives locales (LAU2) dont au moins 50 % de la population est comprise dans le *centre urbain* sont sélectionnées pour faire partie de la *ville*. Dans une dernière étape, les autorités nationales s'assurent que chaque *ville* est définie en relation avec un niveau politique existant (communes, autorités régionales ou intermunicipales, associations urbaines, districts...), et qu'au moins 50 % de la population de cette entité politique soit comprise dans le *centre urbain* et qu'au moins 75 % de la population du *centre urbain* réside dans la *ville*. Cette *ville* identifiée par conséquent un espace densément peuplé, qui peut être supposé densément bâti et proche du concept d'agglomération morphologique. En parallèle, il est en lien avec un pouvoir politique ou un niveau de

gouvernement supérieur. Nous considérons que le lien réalisé avec les frontières politico-administratives induit de nouveaux problèmes quant à la comparabilité des données statistiques et un biais quant à la définition des agglomérations morphologiques. Néanmoins, il contribue à la réflexion sur le lien entre espace urbain et espace de pouvoir, ce dernier étant aussi, généralement, celui des projets.

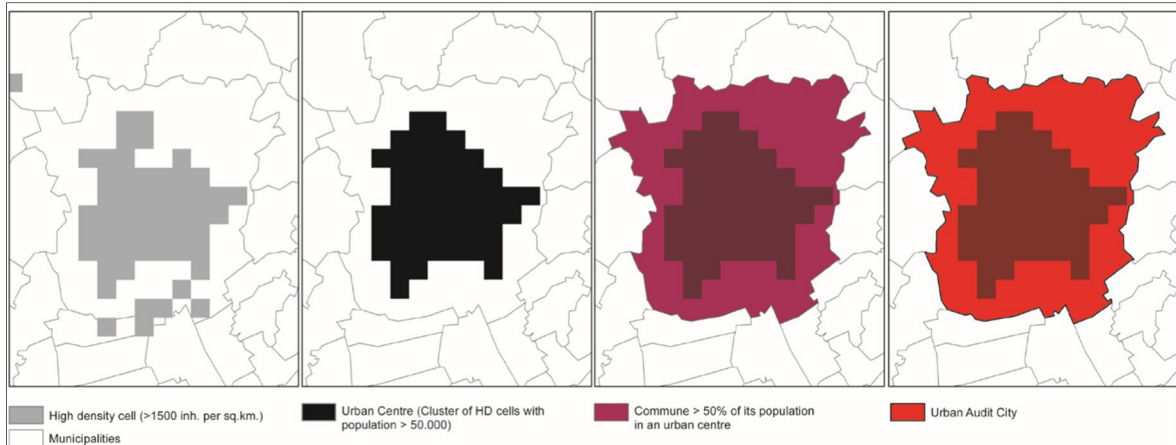


Figure 14. Méthodologie Eurostat pour la délimitation de la ville : cellule de haute densité, centre urbain et ville de Graz (source : Dijkstra et al., 2012, p. 2)

2. Les *zones urbaines élargies* (LUZ) sont définies sur la base de l'identification de la zone des mouvements pendulaires (*commuting zone*) (Figure 15). Par conséquent, les LUZ sont proches du concept de région urbaine fonctionnelle. Statistiquement, les entités locales pour lesquelles au moins 15 % de la population active se rend quotidiennement dans la *ville* sont sélectionnées et agrégées. Les enclaves et les exclaves sont supprimées. Les données relatives aux mouvements pendulaires sont obtenues à partir de la base de données SIRE de la Commission européenne pour les dates de référence 2001 et 2006. Cependant, certains pays ne disposent pas de ces données : l'Islande, la Lituanie, Malte et la Roumanie. Pour ces pays, les anciennes délimitations des LUZ (sur la base de méthodologies nationales) ont été conservées. En Espagne et en Hongrie, les LUZ ont été modifiées sur la base d'indicateurs récents (recensement 2011).

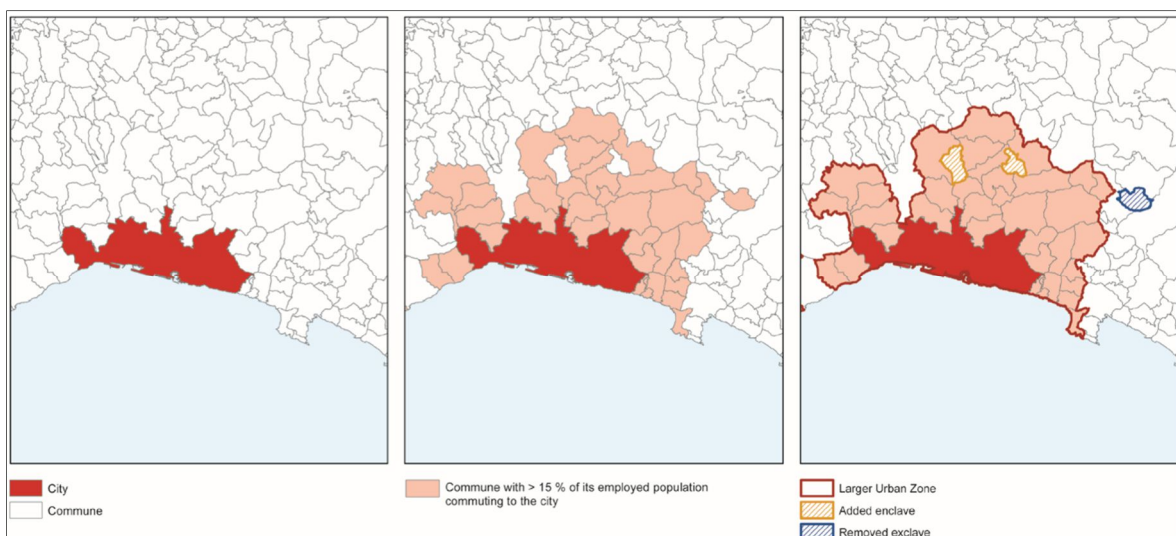


Figure 15. Définition des zones de déplacements pendulaires (source : Dijkstra et al., 2012, p. 3)

Globalement, la méthodologie générale développée par Eurostat ne diffère pas de manière radicale de la méthodologie mise en œuvre par les programmes ESPON (Peeters, 2011). Cependant, on notera deux différences principales. La première différence concerne le seuil de prise en compte des entités urbaines : dans les deux cas, il a été fixé à 50 000 habitants, mais ce chiffre est appliqué à l'échelle de la *ville* par Eurostat, et à l'échelle de l'*aire urbaine fonctionnelle* (FUA) par Espon. La seconde différence concerne le seuil utilisé par rapport aux mouvements pendulaires : il s'agit de 15 % pour les LUZ, alors qu'il est de 10 % pour les FUA. En outre, la méthodologie des FUA prévoit l'ajout d'un anneau d'entités locales au-delà de la limite de 10 %. Par conséquent, les FUA sont généralement plus grandes que les LUZ correspondantes.

1.3.4 La nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS) de la Commission européenne et les régions métropolitaines

Eurostat a développé plusieurs typologies régionales à partir des entités statistiques NUTS de niveau 3 : la typologie urbain – rural qui répartit toutes les entités NUTS 3 dans les catégories « à prédominance rurale », « intermédiaire » et « à prédominance urbaine » ; la typologie des régions maritimes qui identifie les régions côtières ; la typologie des régions métropolitaines qui identifie et classe les entités contenant les principales aires urbaines fonctionnelles en Europe. Comme d'autres typologies régionales établies dans le cadre du « Livre Vert sur la Cohésion Territoriale » (Commission des communautés européennes, 2008) et exploitées dans les Rapports de Cohésion, par exemple les « régions très faiblement peuplées », les « régions frontalières » ou les « régions montagneuses », les régions métropolitaines n'ont pas de définition formelle ou de base légale (Monfort, 2009). Elles ont donc un objectif analytique, ne sont pas directement l'objet de politiques européennes et s'inscrivent dans des initiatives plus générales de développement de typologies régionales telle que celle développée par l'OCDE (OECD, 2011, Dijkstra & Poelman, 2013⁶²).

Les régions métropolitaines sont des entités NUTS 3 isolées ou une addition d'entités NUTS 3 comprenant une ou plusieurs « aire fonctionnelle urbaine » (FUA, Eurostat) de plus de 250 000 habitants (Dijkstra, 2009). Toutes les FUA d'au moins 250 000 habitants sont représentées par au moins une entité NUTS 3. Les entités NUTS 3 dans lesquelles au moins 50 % de la population fait partie d'une FUA sont intégrées à la région métropolitaine de la FUA correspondante. Le nom de chaque région métropolitaine est celui de la FUA la plus importante incluse dans la région métropolitaine ainsi définie. Les régions métropolitaines sont ensuite réparties en trois catégories : les régions métropolitaines « capitales », les régions métropolitaines « secondaires » identifiées sur la base d'une rupture naturelle de la distribution statistique pour chaque pays, et les « plus petites » régions métropolitaines qui sont en-deçà de ce seuil (Dijkstra & Poelman, 2013).

Les régions métropolitaines sont donc des approximations des aires fonctionnelles urbaines définies par Eurostat (dans une version antérieure à 2009). Selon la densité des divisions NUTS 3, ces régions peuvent donc contenir la totalité ou seulement une partie des FUA et, réciproquement, contenir plus

⁶² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions, consulté en 2016

ou moins d'espaces faiblement polarisés par les centres urbains (à dominante rurale) (Figure 16, Figure 17). Les régions métropolitaines seront en moyenne d'autant plus proches des aires urbaines fonctionnelles que le découpage NUTS 3 sera fin pour prendre en considération l'hétérogénéité spatiale. Cette disjonction spatiale constitue la principale critique relative à cette typologie puisqu'elle engendre une différence, parfois significative, entre les faits urbains observés et les indicateurs qu'il est possible d'obtenir sur la base des régions métropolitaines. Il existe également des cas de figure plus complexes liés à une urbanisation industrielle continue sous la forme de conurbations ou à des espaces urbanisés contenant plusieurs polarités.

A contrario, le principal avantage de cette typologie est qu'elle s'appuie sur l'appareil statistique européen dont les fréquences de mises à jour et la disponibilité des données sont importantes : les statistiques sont publiées annuellement pour certains indicateurs, tels les indicateurs démographiques et économiques majeurs. En prenant en considération les aires urbaines fonctionnelles, ce découpage se rapproche également davantage des régions urbaines qui sont au centre de notre recherche.

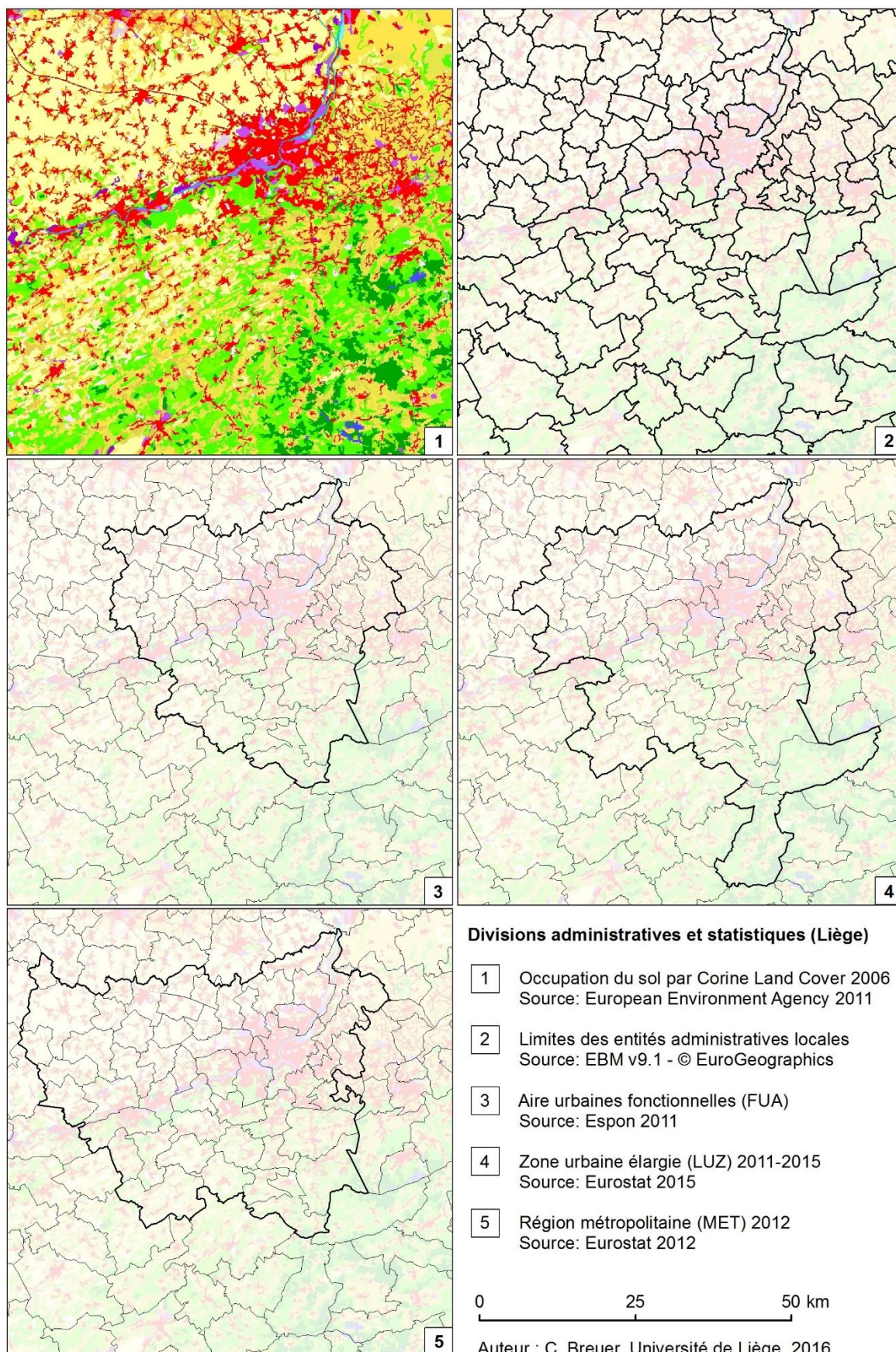


Figure 16. Divisions administratives et statistiques selon Eurogeographics, Espon et Eurostat (Liège)

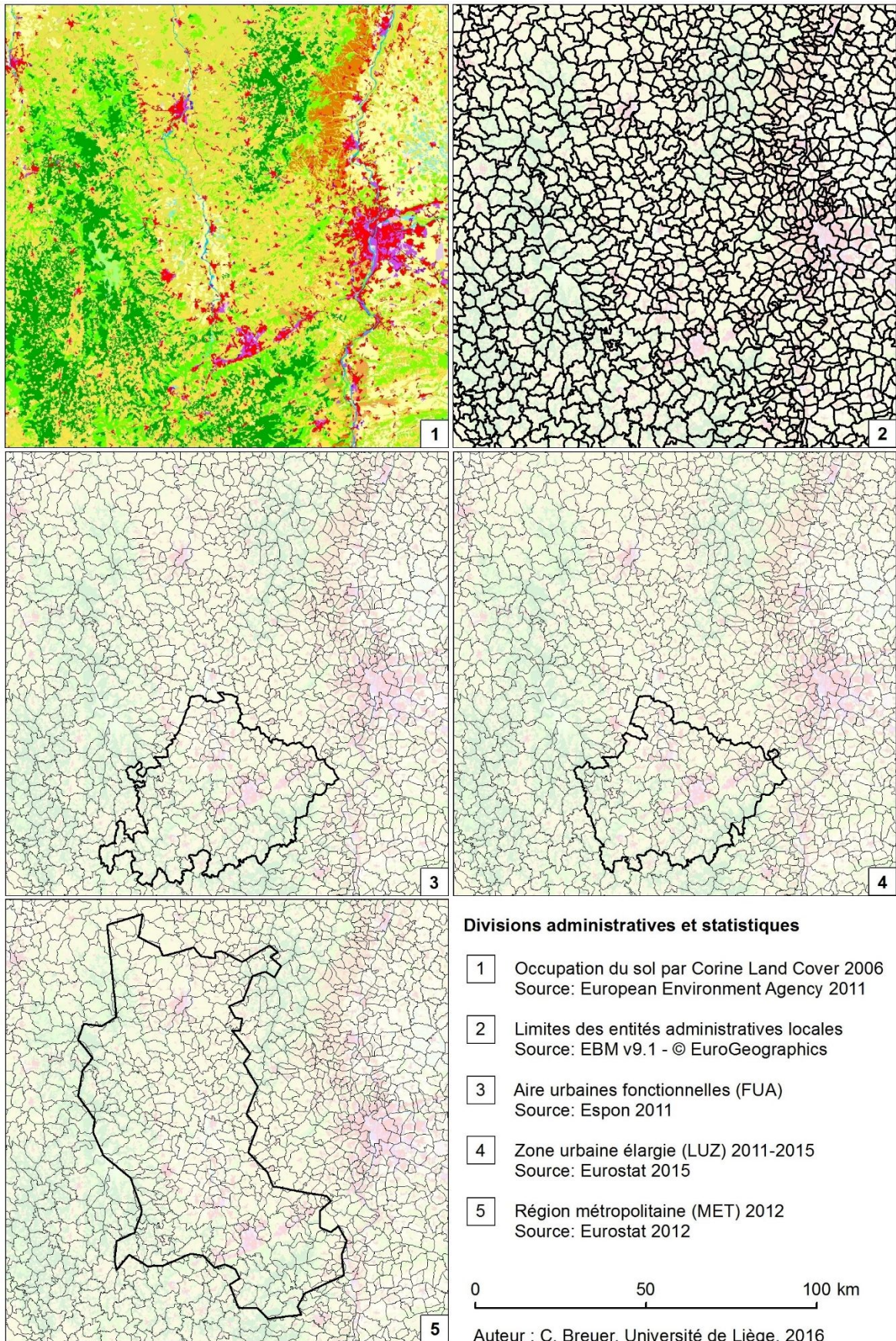


Figure 17. Divisions administratives et statistiques selon Eurogeographics, Espon et Eurostat (Saint-Étienne)

I.4 Un appareil statistique pour l'analyse des questions urbaines

Le présent chapitre avait pour objectif de fixer le cadre spatial et statistique de nos analyses de la gouvernance des villes européennes. L'enjeu subséquent était d'identifier, au regard de la portée européenne de notre analyse, des données spatiales et statistiques permettant de procéder aux analyses des villes européennes sur une base méthodologique cohérente et robuste.

Le système statistique européen est la source principale des informations nationales, régionales et urbaines à l'échelle de l'Union européenne. Elle se distingue d'autres projets européens de collectes de statistiques par la continuité des informations statistiques qu'elle permet d'obtenir pour des cadres spatiaux bien documentés et ajustés avec les données les plus récentes.

Ces données ne sont cependant pas exemptes de critiques.

Au niveau spatial, nous avons mis en évidence les disparités intraeuropéennes relatives au découpage statistique de base sur lequel se fonde l'identification des régions urbaines. Au niveau des statistiques spatialisées, nous avons mis en exergue l'évolution continue des indicateurs disponibles, ce qui n'est pas sans limiter l'actualisation de données parfois précieuses dans la compréhension des dynamiques de gouvernance.

Enfin, nous avons présenté différentes initiatives européennes pour qualifier la gouvernance des villes européennes. Nous avons montré leurs limites intrinsèques et la portée limitée des conclusions auxquelles elles ont permis d'aboutir. En outre, par défaut d'information, ces études ne pourraient être reproduites actuellement.

II. Analyse quantitative de la spatialité des gouvernements urbains

Les unités politico-administratives locales constituent le niveau de base de l'organisation de l'État. En Europe, ces entités couvrent presque tous les territoires nationaux à l'exception notable de certaines zones militaires ou de régions très faiblement peuplées. Ce canevas de communes, communautés, municipalités, districts... représente le niveau de base de gouvernement et de démocratie sur notre continent. Ces autorités locales jouent un rôle prépondérant dans la vie des citoyens car elles gèrent des compétences fondamentales tels les infrastructures locales, les services sociaux et les services publics locaux, l'éducation, la culture et le patrimoine, la planification urbaine, la fiscalité locale, la mobilité et les transports, etc. La forme et les compétences des administrations locales résultent des spécificités et de l'histoire locale, régionale et nationale ; par conséquent, elles font partie intégrante de la culture territoriale. Les compétences des gouvernements locaux dépendent des législations nationales ou régionales et sont donc amenées à évoluer fortement d'un pays à l'autre voire, dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés, d'une région à l'autre. Cependant, les autorités locales partagent une forme commune d'autonomie politique et un

gouvernement autonome qui sont généralement garantis par la constitution des pays et les lois relatives à l'organisation territoriale de l'État.

Les autorités locales sont également soumises à de nombreuses pressions, tels les changements démographiques, les transformations de l'économie globale, les contraintes budgétaires, législatives et réglementaires, ou les ruptures technologiques. Elles tentent de répondre à ces défis dans un environnement dynamique en restructurant ou en modifiant leurs structures et leurs modes d'action. Les réformes des autorités locales sont anciennes et nombreuses comme cela est mis en évidence par les processus de décentralisation, les fusions de communes, les associations intercommunales, les réformes supracommunales, etc. La transformation du rôle des gouvernements locaux, l'émergence de nouveaux acteurs (publics, parapublics et privés) et le renforcement de modes de coordination moins hiérarchiques ont été décrits par les théories de la gouvernance locale, territoriale et urbaine (Denters, 2011; Le Galès, 2011; Pasquier et al., 2013). Nous émettons l'hypothèse que ces changements majeurs ont des implications sur la spatialité des gouvernements locaux.

Contrairement aux tenants d'une « gouvernance moderne » qui ne verraient dans les autorités locales qu'un acteur parmi d'autres coordonnés par les réseaux (Rhodes, 1996), nous défendons la thèse que les autorités publiques reçoivent des ressources spécifiques qui en font des autorités centrales dans la gouvernance locale. Le montant des ressources financières des autorités locales, responsables de 27 % des dépenses publiques européennes (base de données Eurostat, 2015), est illustratif de cette capacité significative. Dans cette perspective, nous considérons qu'il est essentiel de comprendre la spatialité des autorités locales pour pouvoir interpréter adéquatement la gouvernance urbaine et les interactions complexes entre les acteurs publics locaux, les acteurs non-gouvernementaux et les acteurs gouvernementaux à d'autres échelles.

Nous avons constaté que la transformation de la spatialité des gouvernements locaux a souvent été analysée par la question des gouvernements urbains. En effet, par définition, les régions urbaines concentrent la population et sont les nœuds des interactions territoriales qui les amènent à l'avant-plan des changements sociétaux. Selon la thèse de Le Galès (Le Galès, 2011), les gouvernements urbains ont été capables de se repositionner comme des acteurs clés de la gouvernance suite au relâchement des contraintes exercées par les États-nations et par le développement des structures supranationales (p. ex. l'Union européenne) et infranationales (p. ex. les régions). Pour rappel, les géographes voient dans ces évolutions les conséquences de la territorialisation des dynamiques de mondialisation et la mise à l'échelle des structures économiques et sociales (Brenner, 1999b).

Dans les années 80, les recherches sur les réformes territoriales et la gouvernance urbaine se sont principalement focalisées sur les villes globales. Cet intérêt pour les villes mondiales s'explique par l'émergence des réseaux globaux et par les problèmes de gestion territoriale auxquelles elles ont été précocement confrontées (Webber, 1996). Ensuite, les recherches se sont concentrées sur les métropoles européennes, autrement dit des métropoles dont le poids démographique et économique leur permet d'intégrer une dimension internationale.

II.1 Diversité et taille des entités politico-administratives locales en Europe

Nous avons identifié le niveau politico-administratif local sur la base des législations nationales et des informations disponibles auprès des autorités européennes pour dresser un tableau synthétique (Annexe 02). Il démontre la grande variabilité de l'organisation territoriale au sein de notre zone d'étude. Certains pays ont adopté une structure territoriale homogène à un niveau de gouvernement local (par exemple la Belgique, la France ou les Pays-Bas), alors que d'autres ont une structure plus complexe et hétérogène à un ou deux niveaux de gouvernement (par exemple le Royaume-Uni).

L'analyse de la taille des entités politico-administratives locales donne également une indication sur la diversité des situations en Europe. Sur la base des populations nationales disponibles auprès d'Eurostat (date de référence 01/01/2015) et des superficies nationales (Eurostat, 2014 ; INSEE, 2015), nous avons calculé la population moyenne et la superficie moyenne par unité administrative locale dans chaque pays (les territoires d'Outre-Mer ne sont pas considérés). Le Royaume-Uni disposant d'une structuration locale hétérogène à un ou deux niveaux de gouvernement, nous avons privilégié pour ce pays la prise en compte de deux indicateurs de fragmentation : un indicateur de fragmentation prenant en considération uniquement les autorités principales sur tout le territoire (UK1), et un indicateur de fragmentation prenant en considération les autorités principales et, lorsqu'elles existent, le niveau inférieur des gouvernements à deux niveaux (UK2). Ce choix s'explique notamment par le fait que les territoires urbains disposent généralement d'un seul niveau de gouvernement de superficie comparable aux autorités du second niveau, qui couvrent essentiellement les territoires à dominante rurale. Nous souhaitons pouvoir mettre en évidence cette différence.

Les données statistiques relatives aux entités politico-administratives locales sont disponibles auprès des instituts statistiques nationaux. Le système statistique européen ne prévoit pas la diffusion de ces données, a contrario des données régionales (NUTS 1 à 3). Néanmoins, la Commission européenne dispose d'une base de données locales dénommée SIRE (*European infra-regional information system*) à usage interne. Les États membres alimentent cette base de données dans le respect du règlement CE n°763/2008 relatif aux recensements de la population dans les domaines de la démographie et du logement, déclinés en thèmes non dérivés (bruts) et dérivés⁶³. La base de données a été constituée dans un objectif d'allocation des fonds européens et de suivi des politiques de l'Union. Les métadonnées de SIRE sont également réservées à un usage interne. Ces entités correspondent selon la nomenclature européenne aux *unités administratives locales* (*local administrative unit*, LAU). Afin de rendre compte de la diversité des LAU en Europe, deux niveaux ont été

⁶³ Les « thèmes non dérivés » sont relatifs aux individus statistiques (lieu de résidence ; sexe ; âge ; situation matrimoniale ; pays et lieu de naissance ; pays de citoyenneté ; lieu de résidence antérieur et nationalité ; liens de parenté dans le ménage ; type de local d'habitation ; situation du local d'habitation ; régime d'occupation ; nombre d'occupants ; surface utile ou pièces ; logements par type de bâtiment ; logement par époque de construction), les « thèmes dérivés » sont calculés à partir des précédents (population totale ; localité ; position dans le ménage ; position dans la famille ; type de noyau familial ; taille du noyau familial ; type de ménage privé ; taille du ménage privé ; norme de densité) (CE n°763/2008).

identifiés : le niveau LAU 1 (anciennement NUTS 5) pour les entités de base de l'organisation des États et, dans certains pays, un niveau LAU 2 (anciennement NUTS 4) qui correspond à un niveau supérieur prenant place entre le niveau LAU 1 et le niveau NUTS 3. Le nombre d'entités LAU évoluant régulièrement au gré des réformes territoriales, la base de données de la Commission est mise à jour pour assurer la correspondance statistique (Eurostat, 2010, p. 14).

Le niveau LAU2 peut lui-même être subdivisé en secteurs statistiques dont la définition dépend des États membres. À titre d'exemple, la France compte 50 846 IRIS (version 2015), subdivisant la plupart des communes de 5 000 habitants et toutes les communes de plus de 10 000 habitants en unités statistiques d'environ 2 000 habitants. La Belgique dispose de 19 748 secteurs statistiques qui subdivisent les 589 communes belges.

Les deux indicateurs de fragmentation montrent une forte variation entre les pays de l'Union européenne et les pays associés (Figure 18). Les valeurs extrêmes sont, d'une part, la République tchèque (1 686 habitants ; 12,6 km²) et Chypre (1 620 habitants ; 17,7 km²) et, d'autre part, l'Irlande (149 222 habitants ; 2 251,5 km²) et le Royaume-Uni (UK1 : 435 679 habitants ; 1 668,0 km²). La moyenne des indicateurs des 30 pays (en ce compris UK1) est de 34 105 habitants et 385 km², ou 26 299 habitants et 355 km² par entité locale (UK2).

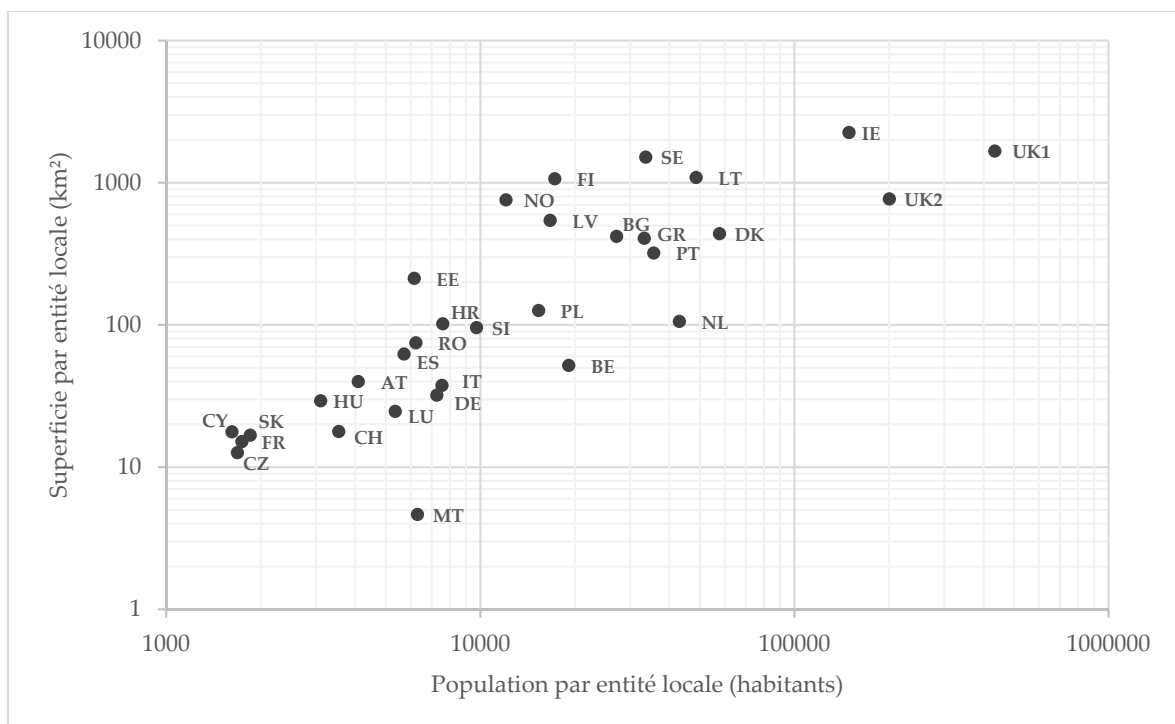


Figure 18. Distribution des pays européens selon leur indicateur de fragmentation locale par la population et la superficie (échelle logarithmique) (calculs personnels sur la base des données obtenues des INS)

Cette diversité reflète les hétérogénéités dans la géographie de la population au sein de l'Union européenne, mais aussi la longue histoire de l'appropriation territoriale par les communautés, aussi bien que les processus de reconfiguration des unités politico-administratives locales. Sans conteste, la tendance la plus significative ces dernières décennies est le processus de fusion des entités locales

connu dans de nombreux pays européens depuis la Seconde Guerre mondiale. Par exemple la Belgique en 1977 (de 2359 à 596 communes), les Pays-Bas (de 647 communes en 1991 à 403 actuellement), le Danemark en 2007 (de 270 à 98 municipalités), la Grèce en 2011 (de 1033 à 325 *dimos*) ou l'Irlande en 2014 (de 114 à 31 autorités locales). Ces fusions sont « générales » (simultanées) ou continues (réparties dans le temps), à l'échelle nationale (par exemple la Belgique) ou à l'échelle régionale (par exemple l'Allemagne, Figure 19).

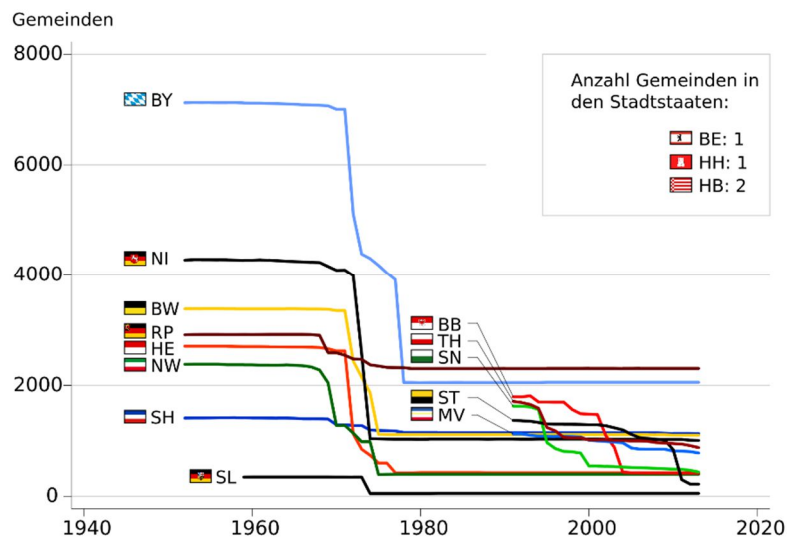


Figure 19. Évolution du nombre de communes en Allemagne, par Land (illustration www.wikipedia.de sur la base du Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2015, DeStatis 2015)

La convergence vers des processus de fusion dans la majorité des pays (Figure 20) démontre que la tendance structurelle en Europe est à la réduction du nombre d'entités politico-administratives locales. En contraste, les créations ou divisions demeurent marginales dans la majorité des pays, mais existent de manière systématique dans d'autres. Un pays tel la Slovénie illustre l'évolution inverse des entités locales rencontrée dans certains pays. Après la Seconde Guerre mondiale, le pays voit le nombre de ses communes fortement se réduire dans une importante réforme territoriale : il passe de 384 en 1955 à 62 en 1964 (Statistical Office RS, 2015). Ce nombre restera relativement stable jusqu'à l'indépendance du pays en 1993 ; durant cette période, les entités locales ont acquis un plus grand nombre de compétences de l'État central, dont la planification de l'économie et les communes étaient à la fois entités autogouvernées et partie du gouvernement central, dans un pays de régime communiste jusqu'en 1989. À partir de l'indépendance en 1993, le système local sera profondément réformé : d'une part, le statut d'entités locales autogouvernées a été reconnu aux communes et, d'autre part, leur nombre va croître rapidement : de 147 en 1994, 192 en 1998, 210 en 2006, à 212 en 2015.

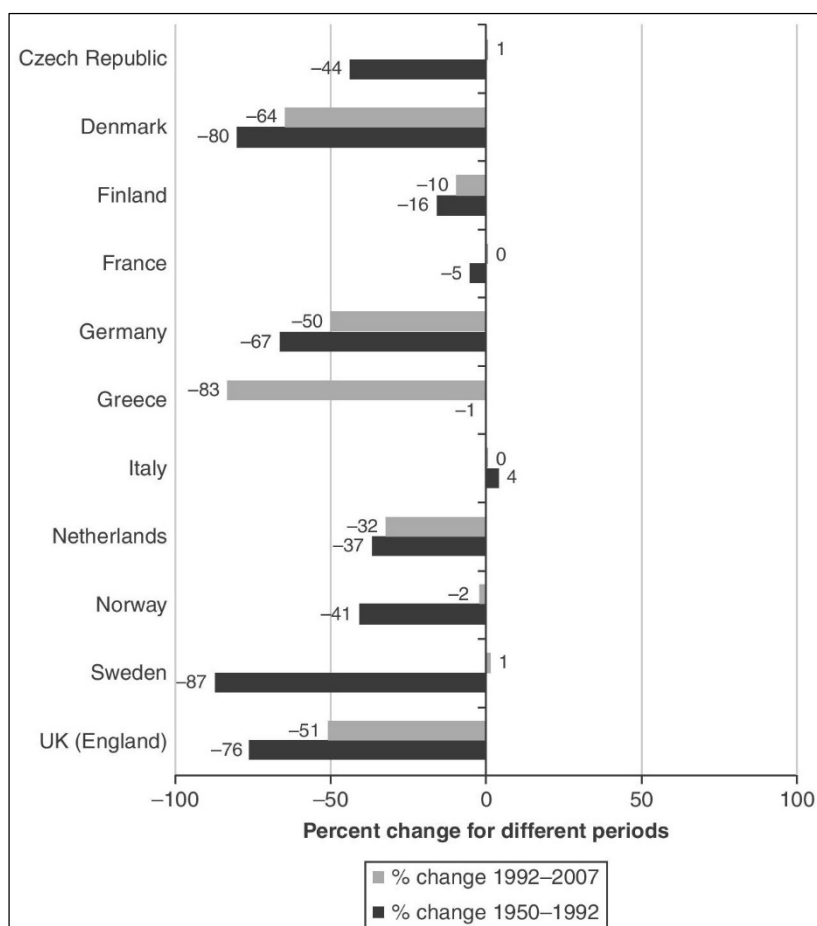


Figure 20. Évolution du nombre d'entités locales dans onze pays européens (Baldersheim & Rose, 2010, p. 6)

Une classification hiérarchique par la méthode de Ward (même pondération des variables, valeurs réduites-centrées) permet d'identifier des groupes (distance d'agrégation supérieure à 4) et des sous-groupes (distance d'agrégation inférieure à 4) de pays :

1. Groupe 1 : Irlande, Royaume-Uni
2. Groupe 2 : Finlande, Suède, Lituanie
3. Groupe 3 : Lettonie, Norvège, Bulgarie, Grèce, Portugal, Danemark, Pays-Bas
4. Sous-groupe 4a : Estonie, Pologne, Belgique
5. Sous-groupe 4b : Malte, Luxembourg, Italie, Allemagne, Espagne, Roumanie, Slovénie, Croatie
6. Sous-groupe 4c : Autriche, Hongrie, Suisse, Chypre, France, Slovaquie, République tchèque

Les nombreuses réformes des collectivités locales au Royaume-Uni (groupe 1), en particulier celles entreprises durant l'ère Thatcher, ont conduit à la mise en place d'entités particulièrement étendues et peuplées. De l'autre côté, la plupart des pays du dernier groupe (groupe 4c) n'ont connu que des changements mineurs du découpage local depuis la période d'ancien régime. La France est un bon exemple puisqu'en raison d'une forte résistance de la part des communautés locales et des élus, les lois permettant de fusionner les communes (par exemple la Loi Marcellin, 1971) n'ont eu que des impacts très limités.

Dans d'autres groupes, l'influence des caractéristiques géographiques est particulièrement sensible (pour les pays scandinaves), de même que l'influence de la profondeur et de la temporalité des réformes territoriales. L'Allemagne appartient au groupe 4b alors que certains de ses *Länder* ont connu des fusions importantes. Les pays dont les fusions sont générales et récentes tendent à se positionner dans les groupes supérieurs de la classification. D'une part, la différence observée entre les fusions anciennes et les fusions récentes et, d'autre part, la poursuite des processus de fusion, ce y compris dans les pays ayant déjà connu des phases antérieures de fusion, donnent du crédit à l'hypothèse d'une transformation structurelle des échelles politico-administratives locales en faveur d'entités plus grandes et plus peuplées. La multiplicité des réformes territoriales du niveau local permet également d'affirmer l'importance de ce niveau d'organisation de l'État.

La variance entre les régions urbaines d'un même pays peut être élevée et résulter du contexte urbain local, de l'histoire urbaine ou encore de dynamiques politiques telle que la résistance d'élus face à des processus de fusion.

II.2 Sélectionner les villes intermédiaires

Les critères suivants ont été utilisés afin de sélectionner notre échantillon des villes intermédiaires à partir des 596 LUZ présents dans les pays de l'Union européenne (y compris le Royaume-Uni et les pays EFTA) et disposant de données démographiques.

1. Sur la base de la littérature, nous avons établi un critère démographique permettant d'intégrer les villes considérées comme intermédiaires. Comme nous avons pu le constater, ce seuil ne fait pas consensus ; nous avons par conséquent choisi d'utiliser un seuil inférieur bas, et un seuil supérieur élevé, au risque d'intégrer dans l'échantillon des villes ne pouvant être qualifiées d'intermédiaires. Les régions urbaines (LUZ) dont la population est comprise entre 300 000 et 1 200 000 habitants ont donc été sélectionnées (population selon les dernières données Eurostat disponibles, voir Annexe 04). 190 régions urbaines répondent à cette condition. À titre de comparaison, il existe 200 FUA répondant à ce critère sur la base de la population de l'année de référence 2006 ; la base de données des FUA étant considérée comme exhaustive par leurs auteurs, nous pouvons en conclure que les données d'Eurostat concernent la quasi-totalité des régions urbaines comprises dans cette catégorie de population.
2. Nous avons exclu de l'échantillon les capitales nationales qui bénéficient d'effets d'agglomération renforcés par leur statut, notamment en concentrant des fonctions de commandement politiques et économiques. Les capitales ont en outre souvent été dotées de structures politico-administratives spécifiques au niveau national, tant pour répondre à leurs spécificités, que pour permettre un contrôle politico-administratif accru sur le siège du pouvoir. Par conséquent, il est peu probable qu'elles disposent d'une dynamique comparable aux villes intermédiaires. Les régions urbaines de Bratislava (Slovaquie), Ljubljana (Slovénie), Luxembourg (Luxembourg), Tallinn (Estonie), La Valette (Malte) et Vilnius (Lituanie) sont ainsi supprimées de l'échantillon : celui-ci dispose de 184 régions urbaines.

3. Afin de mener des analyses statistiques sur la base des profils de villes ou de leur trajectoire socio-économique, nous avons uniquement retenu dans notre échantillon les villes qui ont été analysées dans le cadre de la typologie des villes européennes de la DATAR et dans celui du second rapport sur l'état des villes européennes (RWI). 61 villes sont supprimées de l'échantillon, dont de nombreuses régions urbaines anglaises, françaises et allemandes, telles Rouen, Coventry, Aix-la-Chapelle, Lübeck, Mulhouse, Angers, Perpignan, Le Mans, Southampton, Reading ou Nimègue. La plupart de ces villes sont positionnées dans la partie inférieure de la distribution démographique, puisque 38 individus exclus disposent de moins de 450 000 habitants. Sur la base de ce critère, la base de données comporte 123 régions urbaines.

Afin de mener des analyses comparatives complémentaires entre les différentes délimitations de l'espace urbain par la Commission européenne, nous avons constitué un sous-échantillon avec les régions urbaines disposant d'une région métropolitaine (MET) identifiée. Ce sous-échantillon exclut les régions urbaines de Gijon (Espagne), Metz (France), Stavanger (Norvège) et Torun (Pologne), dont la région NUTS 3 n'a pas été identifiée comme une région métropolitaine, ou disposant d'une région métropolitaine partagée avec une autre région urbaine (Metz fait partie de la région métropolitaine de Nancy, situation résultant d'entités NUTS 3 particulièrement étendues en France). Ce sous-échantillon comporte 119 régions urbaines (Figure 21).

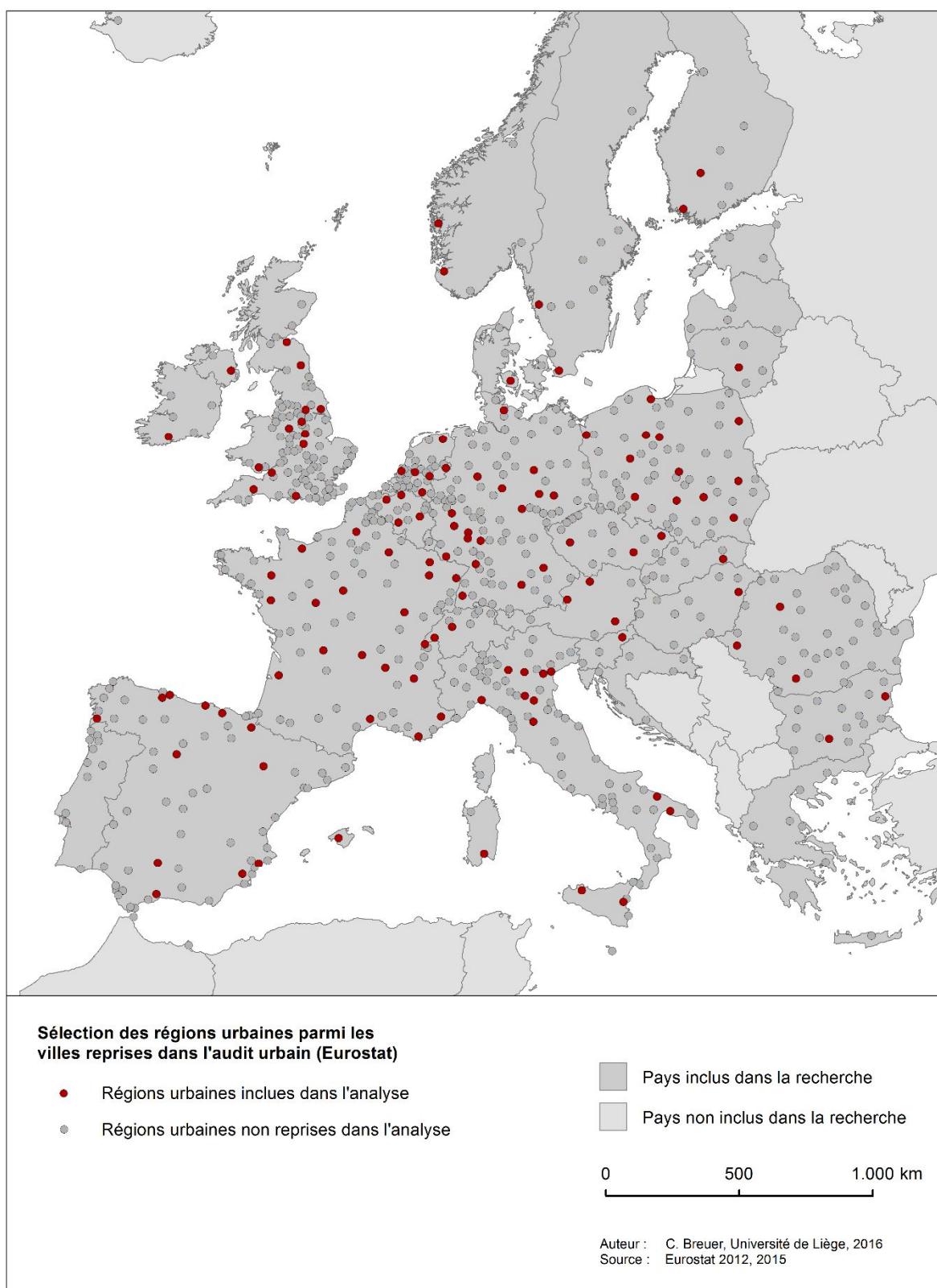


Figure 21. Cartographie de la sélection des régions urbaines intermédiaires parmi les villes reprises dans l'audit urbain (Eurostat)

II.3 Constitution de la base de données relative à la fragmentation politico-administrative des régions urbaines intermédiaires européennes

Afin de réaliser une analyse de la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines européennes, nous avons produit une base de données européenne sur la base de notre échantillon de 123 entités.

Les indicateurs calculés pour chaque entité sont les suivants :

1. **Indicateur 1** : nombre d'entités politico-administratives de base au sein de la région urbaine selon les découpages LUZ 2011-2014 (Cities, Eurostat), MET 2011 (Metropolitan regions, Eurostat) et FUA (Fonctional urban areas, Espon).

Afin de déterminer les valeurs de cet indicateur de base, il a été nécessaire de procéder pour chaque région urbaine à la sélection des entités politico-administratives locales sur la base des découpages LUZ, MET et FUA correspondants. Les entités locales ont été identifiées à partir de la base de données géographique EuroBoundaryMap qui est la référence européenne des découpages administratifs, collectés auprès des instituts nationaux de cartographie et des administrations cadastrales par l'intermédiaire de l'association EuroGeographics. Les données sont harmonisées par EuroGeographics pour 41 pays et mise à disposition⁶⁴ sous forme de *shapefiles* et de *database* directement exploitables dans les systèmes d'informations géographiques. L'échelle de base est le 1 : 100 000. Elle est en adéquation avec les objectifs de la présente recherche. Nous avons exploité les données de la version 9.1 (situation des limites administratives telles que présentes à la date de référence du 1^{er} janvier 2014). Nous avons également exploité les données de découpage administratif de la version 2.0 de cette base de données (référence au 1^{er} janvier 2007), uniquement au sein des entités LUZ, afin d'évaluer les changements intervenus dans les entités locales entre 2007 et 2014.

Il n'a pas été possible de procéder à des jointures spatiales du fait d'incohérences dans les entités spatiales des fichiers mis à disposition par EuroGeographics et par Eurostat, de particularismes de certaines entités politico-administratives et de la géométrie des entités locales. Nous avons par conséquent procédé manuellement pour sélectionner, vérifier et exporter la liste des entités locales pour chaque région urbaine, selon les trois découpages LUZ, MET et FUA pour la version 9.1, et selon le découpage LUZ pour la version 2.0. Toutes les données ont été vérifiées après exportation.

2. **Indicateur 2a** : population moyenne par entité politico-administrative locale au sein de la région urbaine selon les découpages LUZ 2011-2014, MET 2011 et FUA. Les données de population sont

⁶⁴ Ces données distribuées par EuroGeographics sont soumises au droit d'auteur et, dans le cadre de la présente recherche, font l'objet d'une convention d'utilisation académique, de recherche et d'enseignement pour les produits EuroBoundaryMap et EuroRegionalMap renouvelée sous les numéros de référence AERLA20150022, AERLA20160017, AERLA20170023.

les plus récentes disponibles auprès d'Eurostat pour les LUZ et les MET (dates de référence de 2010 à 2015, voir base de données en Annexe 05) et auprès d'Espon pour les FUA (2006). La population totale de la région urbaine selon les différents découpages de référence a été divisée par le nombre d'entités politico-administratives locales.

3. **Indicateur 2b** : ratio de la population moyenne par entité politico-administrative locale au sein de la région urbaine selon le découpage LUZ par la population moyenne par entité politico-administrative locale au niveau national. Cet indicateur normalisé permet de minimiser l'influence des particularités nationales telles que mises en évidence préalablement. Une valeur supérieure à 1 indique qu'en moyenne, les entités politico-administratives locales dans les régions urbaines intermédiaires sont plus peuplées que la moyenne au niveau national ; réciproquement, une valeur inférieure à 1 indique qu'en moyenne, elles sont moins peuplées.
4. **Indicateur 3a** : superficie moyenne par entité politico-administrative locale au sein de la région urbaine, selon les découpages LUZ 2011-2014, MET 2011 et FUA. La superficie des entités géographiques a été calculée en kilomètres carrés directement à partir des fonctions de base du logiciel ArcGIS. La superficie totale de chaque région urbaine a été divisée par le nombre d'entités politico-administratives locales correspondantes.
5. **Indicateur 3b** : ratio de la superficie moyenne par entité politico-administrative locale au sein de la région urbaine, selon les découpages LUZ 2011-2014 par la superficie moyenne par entité politico-administrative locale au niveau national. Une valeur supérieure à 1 indique qu'en moyenne, les entités politico-administratives locales dans les régions urbaines intermédiaires sont plus vastes que la moyenne observée au niveau national ; réciproquement, une valeur inférieure à 1 indique qu'en moyenne, elles sont moins étendues.
6. **Indicateur 4** : ratio entre la population de l'entité politico-administrative centrale et la population de l'ensemble de la région urbaine (LUZ) pour l'année de référence 2011. Cet indicateur, que nous avons appelé « de primatie » permet de rendre compte, d'une part, de la concentration de la population dans l'entité politico-administrative centrale et, corolairement, du poids politique de cette entité au regard de l'agglomération. Il s'agit d'un proxy permettant de mettre en évidence un rapport de force entre le centre et sa (ses) périphérie(s).

Les données de population ont été mises à disposition par la Commission européenne à partir de la base de données SIRE. Les populations par entité locale sont disponibles pour les années de référence 1971, 1981, 1991, 2001 et 2011. Dans le cadre de cette étude, nous avons limité l'analyse à l'année 2011 car elle correspond approximativement aux données de référence sur les découpages politico-administratifs locaux ; il ne nous était pas possible, sur la base des informations dont nous disposions à l'échelle européenne, de reproduire la situation de ces découpages pour les années de référence antérieures malgré l'intérêt que cette démarche pourrait représenter pour interpréter l'évolution temporelle de cet indicateur et du rapport entre centre et périphérie.

Le fichier permettant d'effectuer le lien entre la base de données EuroGeographics et la base de données de la population communale auprès de la Commission européenne n'ayant pu être obtenu, nous avons identifié et associé manuellement les entités locales de ces deux bases de données pour obtenir un fichier cohérent. Dans le cas de la Bulgarie, nous avons obtenu les données de population locale manquantes par l'intermédiaire de l'institut national de statistiques.

7. **Indicateur 5** : indice de Gini de la répartition de la population dans les régions urbaines (LUZ). L'indice de Gini est un indicateur synthétique qui mesure l'inégalité dans la distribution d'une variable, et est le plus souvent utilisé dans le cadre de la répartition des revenus ou du niveau de vie. Il varie entre 0 et 1 : à 0, toutes les entités politico-administratives locales contiennent la même population (égalité parfaite) ; à 1, une entité contient toute la population de la région urbaine (inégalité totale) ; entre 0 et 1, l'inégalité de la distribution sera d'autant plus importante que la valeur de l'indice est proche de 1.

Cet indicateur, complémentaire des indicateurs de fragmentation et de primatie, permet de rendre compte de la prédominance entre une ou plusieurs entités centrales et péri-centrales, et des entités locales périphériques, moins peuplées. Il permet notamment de distinguer des situations statistiquement similaires du point de vue des indicateurs de fragmentation et de primatie, mais distinctes par la distribution de la population au sein de la région urbaine. Il importe toutefois de noter que le nombre d'entités locales a un impact sur la valeur de l'indice, en particulier lorsque ce nombre est faible.

Synthétiquement, la base de données que nous avons constituée contient les indicateurs et indices suivants :

| ID | Intitulé | Description synthétique |
|---------------|------------------------------|---|
| UPAL/LUZ/2014 | UPAL par LUZ en 2014 | Nombre d'entités politico-administratives locales par LUZ en 2014 (source : EuroGeographics EBM v 9.1). |
| UPAL/MET/2014 | UPAL par MET en 2014 | Nombre d'entités politico-administratives locales par MET en 2014 (source : EuroGeographics EBM v 9.1). |
| UPAL/FUA/2014 | UPAL par FUA en 2014 | Nombre d'entités politico-administratives locales par FUA en 2014 (source : EuroGeographics EBM v 9.1). |
| UPAL/LUZ/2007 | UPAL par LUZ en 2007 | Nombre d'entités politico-administratives locales par LUZ en 2007 (source : EuroGeographics EBM v 2.0). |
| POP2011/LUZ | Population de l'entité (LUZ) | En habitants pour les années de référence 2011-2015 (source : Eurostat). |

| | | |
|--------------|---|---|
| POP2014/MET | Population de l'entité (MET) | En habitants pour l'année de référence 2014 (source : Eurostat). |
| POP2006/FUA | Population de l'entité (FUA) | En habitants pour l'année de référence 2006 (source : Espon). |
| SUP/LUZ | Superficie de l'entité (LUZ) | En km ² , calculs personnels. |
| SUP/MET | Superficie de l'entité (MET) | En km ² , calculs personnels. |
| SUP/FUA | Superficie de l'entité (FUA) | En km ² , calculs personnels. |
| POP/UPAL/LUZ | Indicateur de fragmentation par la population (LUZ) | Population moyenne (en habitants) par UPAL dans l'entité LUZ |
| POP/UPAL/MET | Indicateur de fragmentation par la population (MET) | Population moyenne (en habitants) par UPAL dans l'entité MET |
| POP/UPAL/FUA | Indicateur de fragmentation par la population (FUA) | Population moyenne (en habitants) par UPAL dans l'entité FUA |
| SUP/UPAL/LUZ | Indicateur de fragmentation par la superficie (LUZ) | Superficie moyenne (en km ²) par UPAL dans l'entité LUZ. |
| SUP/UPAL/MET | Indicateur de fragmentation par la superficie (MET) | Superficie moyenne (en km ²) par UPAL dans l'entité MET. |
| SUP/UPAL/FUA | Indicateur de fragmentation par la superficie (FUA) | Superficie moyenne (en km ²) par UPAL dans l'entité FUA. |
| PON/UPAL/LUZ | Indicateur normalisé de fragmentation par la population | Ratio entre l'indicateur de fragmentation par la population de l'entité LUZ et l'indicateur de fragmentation à l'échelle nationale. |
| PRI/LUZ | Indicateur de primatie | Rapport de la population de l'UPAL la plus peuplée sur la population totale de la LUZ correspondante. |
| GIN/LUZ | Indice de Gini | Indice de Gini de la distribution de la population dans les UPAL de la LUZ correspondante. |

Tableau 18. Variables et indicateurs présents dans la base de données des 123 régions urbaines

II.4 Comparaison des indicateurs selon le découpage spatial des régions urbaines

Dans le cadre de notre recherche méthodologique, nous avons examiné différents découpages spatiaux des régions urbaines intermédiaires européennes. L'objectif était de valider ou d'infirmer la substituabilité des découpages spatiaux dans le cadre de l'analyse des indicateurs de fragmentation. En effet, il pourrait apparaître pertinent d'identifier différents découpages afin de développer un découpage statistique plus stable que les régions urbaines fonctionnelles basées sur les données de mobilité.

La table XX synthétise les indicateurs de fragmentation selon les découpages des régions urbaines FUA (Espon), LUZ (Eurostat) et MET (Eurostat). Il donne des informations sur les indicateurs de fragmentation, la population moyenne et la superficie moyenne selon les trois méthodologies de définition spatiale des régions urbaines.

Pour les 119 régions urbaines faisant partie du sous-échantillon, la population moyenne par entité locale est de 51 752 habitants pour les LUZ, 42 748 habitants pour les MET et 52 983 habitants pour

les FUA. La superficie moyenne des entités varie de 119 km² pour les FUA à 170 km² pour les MET. Pour la population, la différence entre la moyenne la plus basse (MET) et la moyenne la plus élevée (FUA) correspond à + 23,9 %. En ce qui concerne la superficie, cette différence (MET/FUA) est de + 43,2 %. Considérant que notre échantillon inclut une large majorité des régions urbaines dont la population est comprise entre 300 000 et 1 200 000 habitants (119 LUZ, alors que la base de données exhaustive FUA comprend 200 FUA), nous observons que ces différences sont importantes et suggèrent que les différences méthodologiques dans la définition spatiale des régions urbaines introduisent un biais dans l'analyse et l'interprétation des indicateurs de fragmentation des régions urbaines.

En première analyse, les valeurs obtenues pour les MET sont très dissemblables de celles obtenues pour les FUA et LUZ. La population moyenne des régions urbaines MET correspond à 138,7 % des LUZ et 132,4 % des FUA. Les indicateurs de fragmentation par la population (42 748 hab./entité) et par la superficie (170 km²/entité) sont respectivement beaucoup plus faible et beaucoup plus élevé que pour les LUZ et FUA. Ces résultats doivent s'interpréter sur la base de la méthodologie de définition spatiale des MET : ceux-ci sont subséquents au découpage NUTS3 du territoire européen et donc dépendant des limites politico-administratives infranationales des États membres. Il en résulte que les régions MET sont généralement plus étendues et plus peuplées que les régions FUA / LUZ, en particulier lorsqu'il s'agit de régions urbaines intermédiaires appartenant au bas de la hiérarchie urbaine. Dans certains cas, une même région MET peut contenir plusieurs FUA/LUZ, tel le département de Moselle en France (NUTS 3) qui inclut les régions urbaines de Metz et de Nancy. L'extension importante des MET induit l'inclusion de territoires éloignés des centres urbains, en ce comprises des entités ne se trouvant pas dans la zone des mouvements pendulaires. En moyenne, ces entités locales à dominante rurale sont plus étendues et moins peuplées que les entités locales en zone urbaine. Les indicateurs reflètent par conséquent l'introduction de ces territoires : en moyenne, la population des entités locales est diminuée et la superficie des entités locales augmentée.

La significativité des différences entre la mesure de la fragmentation selon les différents découpages spatiaux des régions urbaines ne peut s'évaluer à partir d'une ANOVA. Ce type d'analyse suppose en effet une indépendance des observations. Or des tests de Moran réalisés sur les différents indicateurs démontrent l'autocorrélation spatiale des indicateurs. Nous⁶⁵ avons dès lors utilisé la technique *Generalized Estimating Equations* (GEE) qui permet d'estimer les paramètres d'un modèle de régression linéaire pour lesquelles les réponses sont corrélées et groupées. Le modèle utilisé permet de rendre compte de la méthode de définition spatiale des entités avec la variable qualitative « Méthode » :

$$E[\log(\text{indicateur})] = b_0 + b_1 * \text{Méthode} + b_2 * \text{Pays}$$

⁶⁵ L'analyse *Generalized Estimating Equations* a été réalisée avec le concours de M. Ernst, G. Haesbroek et S. Klekenberg, affiliées au Département de Mathématique de l'Université de Liège. L'analyse statistique fait l'objet d'un rapport d'expertise du 3 octobre 2016.

Il résulte de l'analyse que pour l'indicateur de population, il existe une différence significative entre les méthodes MET et LUZ, entre LUZ et FUA et entre MET et FUA ; pour l'indicateur de superficie, il existe une différence significative entre MET et FUA, entre MET et LUZ, mais il n'existe pas de différence significative entre LUZ et FUA. En conclusion de la technique GEE, il apparaît clairement que les différentes méthodologies de définition spatiale des régions urbaines ont une influence significative sur les valeurs et la distribution des indicateurs de fragmentation.

Considérant que les méthodologies LUZ et FUA sont plus proches de la notion de région urbaine et doivent servir de base comparative et référence spatiale, nous devons rejeter l'utilisation des régions MET comme proxys des régions urbaines intermédiaires européennes et considérer davantage les régions FUA et LUZ.

Le tableau ci-dessous (Tableau 19) démontre que les régions FUA et LUZ présentent des indicateurs similaires, bien que statistiquement significativement différents. La corrélation entre les deux méthodologies est également importante. Pour exemple, l'indicateur de fragmentation de la population pour les deux méthodologies présente un coefficient de corrélation élevé ($R^2 = 0,5055$). Lorsque sont exclues de l'échantillon les régions urbaines hongroises, bulgares, polonaises, lituanienes, slovènes et roumaines, pour lesquelles les FUA sont des proxys arbitraires ne prenant pas en considération les déplacements pendulaires domicile – travail (données indisponibles lors de la réalisation de l'étude), le coefficient de corrélation augmente fortement ($R^2 = 0,8356$). Les *minima* et *maxima* très dissemblables observés entre les deux méthodologies s'expliquent également par l'utilisation pour les FUA dans certains pays de proxys non fondés sur les déplacements quotidiens domicile – travail.

La distribution des régions urbaines pour ces différents indicateurs ne suivant pas une distribution normale, l'interprétation de l'écart-type standard n'est pas pertinents (Tableau 19).

| Indicateur | N | Moyenne | Indicateurs de fragmentation | | | |
|---|-----|---------|------------------------------|---------|---------|------------|
| | | | Moyenne | Minimum | Maximum | Écart-Type |
| Population (LUZ) en nombre d'hab. | 119 | 589082 | 51751,8 | 1141,7 | 390900 | 75884,8 |
| Population (MET) en nombre d'hab. | 119 | 817293 | 42748,3 | 750,3 | 561947 | 88104,7 |
| Population (FUA) en nombre d'hab. | 119 | 617271 | 52983,4 | 1088,6 | 735149 | 93866,9 |
| Superficie (LUZ) en nombre de km ² | 119 | 1901 | 136,6 | 5,1 | 1634 | 238,7 |
| Superficie (MET) en nombre de km ² | 119 | 4875 | 170,3 | 6,4 | 4083,5 | 421,9 |
| Superficie (FUA) en nombre de km ² | 119 | 2238 | 118,9 | 6,3 | 1577,3 | 188,9 |

Tableau 19. Moyenne des indicateurs de fragmentation des régions urbaines

Par conséquent, nous avons conclu (Breuer & Halleux, 2016) que bien que les régions métropolitaines d'Eurostat (MET) soient des proxys des régions urbaines européennes, leur méthodologie de délimitation fondée sur des entités territoriales politico-administratives et historiques introduit un biais statistique important pour les indicateurs de fragmentation. Par ailleurs, les différences observées entre les indicateurs pour les régions fonctionnelles urbaines d'Eurostat (LUZ) et d'Espon (FUA) résultent principalement de la mise en œuvre imparfaite de la méthodologie pour le découpage FUA. Nous en déduisons la robustesse de la méthodologie de définition spatiale adoptée et la cohérence des résultats pour des deux référentiels spatiaux, mais observons que la base de

données d'Espon est biaisée. En outre, le seuil d'agrégation plus faible utilisé dans le cas des FUA (10 % de la population active se déplaçant vers le centre de l'agglomération) amène également cette méthodologie à inclure des entités locales à dominante rurale, faiblement polarisées par le centre urbain.

Dans la suite de nos analyses, nous avons donc conservé la référence spatiale des régions urbaines définies par Eurostat dans le cadre de l'audit urbain pour les années 2011 – 2015 (LUZ). La nouvelle méthodologie semble la plus à même de fournir un cadre d'analyse robuste, malgré les limites intrinsèques d'une définition spatiale basée sur des entités locales de taille hétérogène. Par ailleurs, la méthodologie d'Eurostat est la plus susceptible d'être reproduite et mise à jour.

II.5 Statistiques descriptives et cartographie des indicateurs

II.5.1 Nombre d'entités politico administratives locales par région urbaine et évolution temporelle

Le nombre d'entités politico-administratives locales par région urbaine européenne varie de 1 (Bielefeld) à 374 (Brno). Le haut du classement (Tableau 20) est majoritairement occupé par des villes anglaises et irlandaises, pour lesquelles les réformes territoriales ont été nombreuses. La situation de Bielefeld est spécifique puisque la région urbaine n'est définie que par une seule entité locale. Cette spécificité peut s'expliquer par l'agrégation des mouvements pendulaires à l'échelle NUTS 3 en Allemagne et par la petite taille de l'agglomération : il est probable que son rayonnement n'ait pu permettre d'agréger d'autres entités NUTS 3 limitrophes. Dans le cas des régions urbaines anglaises et lituanienne, très étendues, il est probable que les seuils d'agrégation élevés introduisent des biais dans la définition spatiale des régions urbaines selon la méthodologie Eurostat.

Dans la partie inférieure du classement, les régions urbaines fortement divisées sont majoritairement situées en France et en République tchèque. Ces régions urbaines sont représentatives des pays dans lesquels les opérations de fusion dans le maillage politico-administratif le plus fin ont été très limitées. Ces régions urbaines ont une organisation du niveau local généralement inchangé depuis le 18^e siècle. Nous observons que les plus fortes divisions territoriales ne se rencontrent pas nécessairement dans les régions urbaines les plus étendues ou les plus peuplées. Le taux de corrélation du nombre d'entités avec la population totale de la région urbaine ($R^2 = -0,0080$) ne permet pas d'identifier une relation entre ces deux indicateurs ; à l'inverse, le taux de corrélation entre le nombre d'entités et la superficie totale ($R^2 = 0,4579$) permet de mettre en évidence une relation entre ces deux indicateurs. La relation de causalité est probablement à chercher dans le sens d'une plus grande superficie entraînant un plus grand nombre d'entités locales, la probabilité d'identifier des centres de peuplement distincts étant plus importante.

| Rang | Région urbaine | Pays | Entités locales | Population (hab.) | Superficie (km ²) |
|------|--------------------|------|-----------------|-------------------|-------------------------------|
| 1 | Bielefeld | DE | 1 | 328864 | 259,1 |
| 2 | Cork | IE | 2 | 405944 | 3268,0 |
| 3 | Kaunas | LT | 2 | 393307 | 1620,7 |
| 4 | Kingston-upon-Hull | UK | 2 | 593300 | 2484,2 |
| 5 | Leeds | UK | 3 | 1172700 | 1493,7 |
| 6 | Sheffield | UK | 3 | 916600 | 930,9 |
| 7 | Bristol | UK | 3 | 907900 | 983,6 |
| 8 | Exeter | UK | 3 | 333700 | 1776,3 |
| 9 | Stoke-on-trent | UK | 3 | 472100 | 880,8 |
| 10 | Gijón | ES | 3 | 301255 | 524,7 |
| ... | | | | | |
| 114 | Ostrava | CZ | 232 | 1145851 | 3878,2 |
| 115 | Bordeaux | FR | 241 | 1152452 | 5543,1 |
| 116 | Kiel | DE | 251 | 636251 | 3364,6 |
| 117 | Strasbourg | FR | 251 | 766906 | 2037,9 |
| 118 | Plzen | CZ | 269 | 369217 | 3103,1 |
| 119 | Amiens | FR | 270 | 308247 | 2447,3 |
| 120 | Nancy | FR | 281 | 475764 | 2834,5 |
| 121 | Dijon | FR | 296 | 399503 | 3858,7 |
| 122 | Caen | FR | 312 | 432173 | 2249,8 |
| 123 | Brno | CZ | 374 | 770568 | 3298,7 |

Tableau 20. Classement des régions urbaines selon le nombre d'entités politico-administratives locales

Dans le cadre de notre recherche, nous disposons des données relatives aux entités locales pour les années de référence 2007 (EuroBoundaryMap 2.0, Eurogeographics) et 2014 (EuroBoundaryMap 9.1, Eurogeographics). Cette information diachronique nous permet d'identifier un nombre restreint de réformes territoriales, uniquement en Allemagne et dans un nombre limité de Länder (Halle-an-der-Saale de 83 à 20 entités locales, Magdeburg de 180 à 46 entités et Erfurt de 168 à 144 entités). Les données ne permettant pas de remonter à une date antérieure, nous avons été contraints d'abandonner l'objectif de produire une analyse temporelle de l'évolution du découpage local des entités politico-administratives. Pour le futur, la robustesse de notre méthodologie permettra néanmoins de la reproduire avec les nouvelles versions des données.

II.5.2 Indicateur de fragmentation de la population

L'indicateur de fragmentation de la population pour les 123 régions urbaines de notre base de données présente une moyenne de 51 440 habitants par entité locale. L'écart-type standard de 74 939 habitants est non représentatif compte tenu de la forte dissymétrie observée dans la distribution des régions urbaines (Figure 22). 90 régions urbaines ont en effet un indice inférieur à 50 000 habitants par entité.

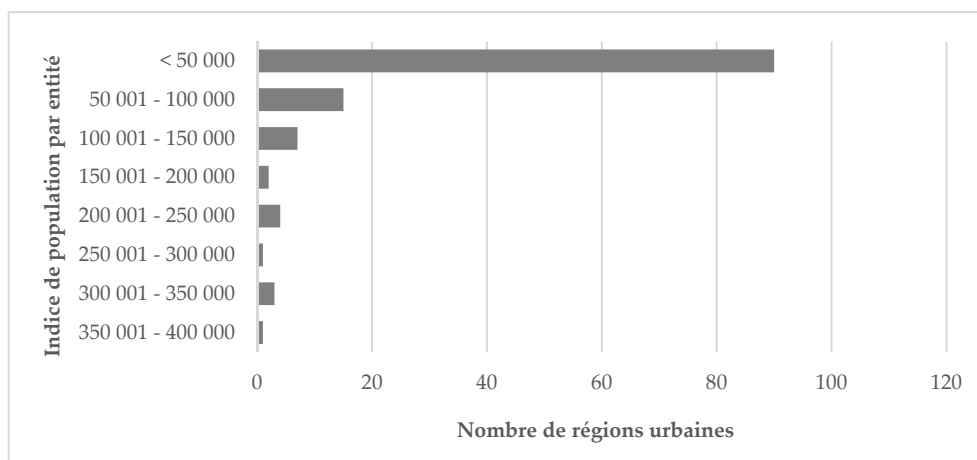


Figure 22. Histogramme de fréquence de l'indice de population par entité locale

La valeur la plus basse de l'indice est de 1 142 habitants (Amiens, FR) et la plus élevée de 390 900 habitants (Leeds, UK) (Tableau 21). La partie supérieure du classement est dominée par les régions urbaines anglaises dont on sait qu'elles ont connu de nombreuses réformes territoriales visant à accroître la taille des entités politico-administratives locales. Bielefeld (DE) constitue une exception en Allemagne car la région urbaine n'est constituée que d'une seule entité politico-administrative locale, par conséquent non divisée et présentant des indicateurs exceptionnels. Les rangs inférieurs du classement sont dominés par les régions urbaines françaises dont le maillage politico-administratif local a connu un nombre limité de transformations depuis le 18^e siècle.

| Rang | Région urbaine | Pays | Indicateur |
|------|--------------------|------|------------|
| 123 | Amiens | FR | 1141,7 |
| 122 | Dijon | FR | 1349,7 |
| 121 | Plzen | FR | 1372,6 |
| 120 | Caen | FR | 1385,2 |
| 119 | Reims | FR | 1552,1 |
| ... | | | |
| 5 | Kingston-upon-Hull | UK | 296650,0 |
| 4 | Bristol | UK | 302633,3 |
| 3 | Sheffield | UK | 305533,3 |
| 2 | Bielefeld | DE | 328864,0 |
| 1 | Leeds | UK | 390900,0 |

Tableau 21. Classement des régions urbaines selon l'indice de fragmentation de la population

La spatialisation de cet indicateur (Figure 23) rend compte de l'hétérogénéité de la distribution de ses valeurs au sein du territoire européen. Les valeurs ne sont toutefois pas distribuées aléatoirement et l'observation cartographique révèle l'influence des contextes spatiaux. Cette variabilité spatiale n'est pas sans incidence puisqu'elle contraint les tests statistiques qu'il est possible de mobiliser dans la suite de nos analyses.

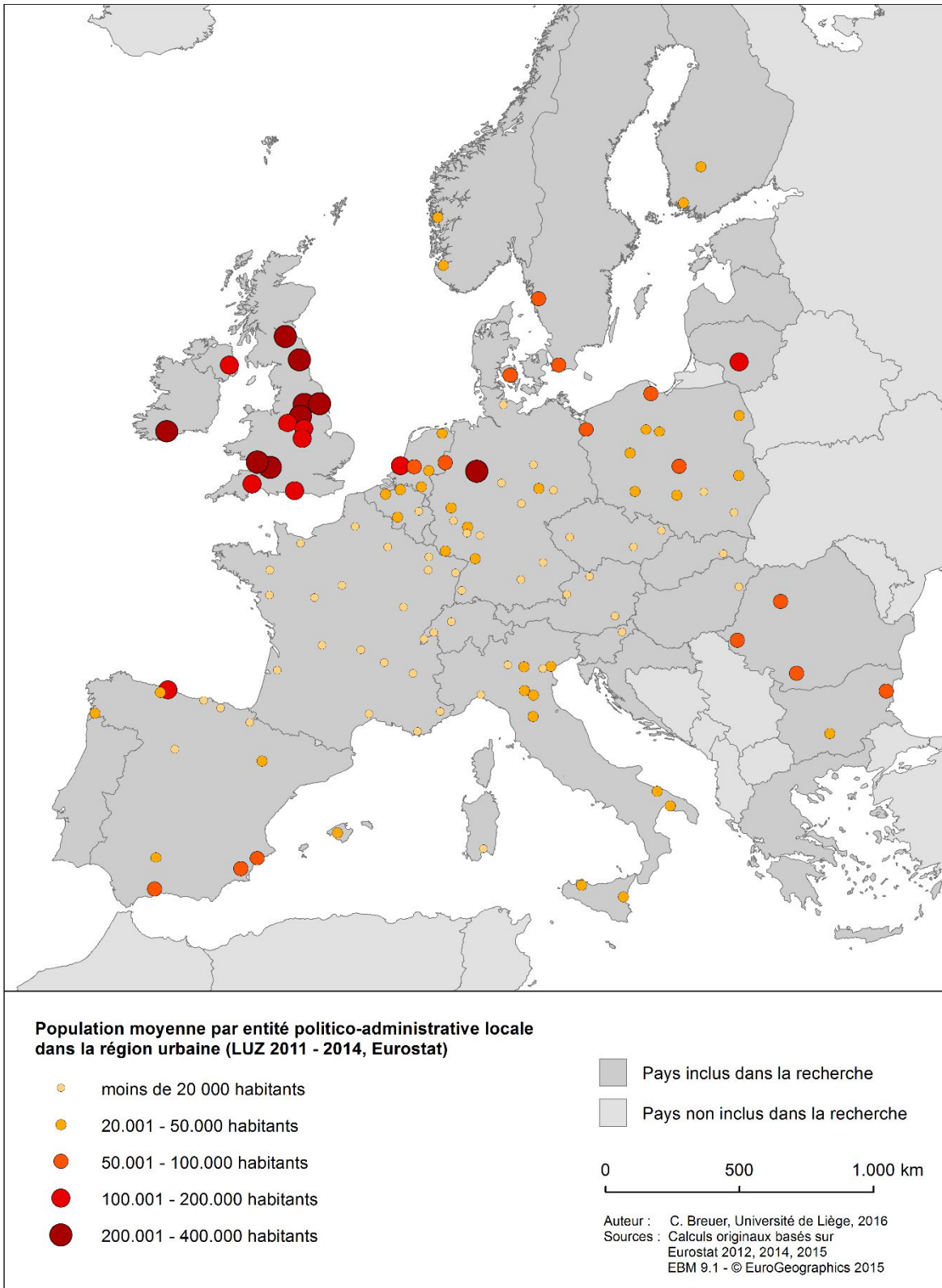


Figure 23. Population moyenne par entité politico-administrative locale dans les régions urbaines intermédiaires européennes

Il est dès lors possible de distinguer en particulier l'influence du contexte national sur l'indicateur de fragmentation. Le Royaume-Uni, l'Irlande et certains pays scandinaves ont des indicateurs élevés et relativement homogènes. La France d'une part, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie et l'Autriche d'autre part forment des ensembles spatiaux homogènes de forte fragmentation. D'autres pays sont davantage contrastés : il s'agit essentiellement de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Pologne et de l'Italie. Dans certains cas, cette diversité peut être expliquée par la décentralisation de l'organisation territoriale du pays et/ou les réformes territoriales asynchrones. Le cas de l'Allemagne est illustratif puisque les fusions de communes s'opèrent Land par Land, avec des intensités variables.

II.5.3 Indicateur de la fragmentation de la superficie

L'indicateur de fragmentation de la superficie pour les 123 régions urbaines de notre base de données présente une moyenne de 136,2 km² par entité locale. L'écart-type standard de 235,11 est non représentatif compte tenu de la forte dissymétrie observée dans la distribution des régions urbaines (Figure 24). 102 régions urbaines ont en effet un indice inférieur à 200 km² par entité locale.

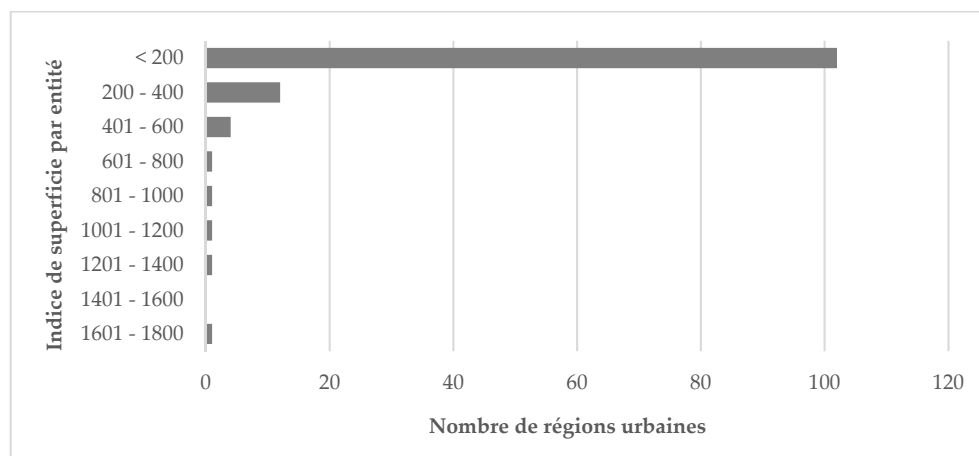


Figure 24. Histogramme de fréquence de l'indice de superficie par entité locale

Les valeurs les plus basses de l'indice (Tableau 22) sont relatives à des régions urbaines suisses (Lausanne, Genève) et françaises, dont le taux de fragmentation pour la population est également élevé. Les différences observées dans le nom des régions urbaines figurant dans les parties extrêmes des deux classements (population, superficie) révèlent nécessairement des différences dans la densité de population de ces régions urbaines. Les valeurs hautes s'observent une nouvelle fois dans les régions urbaines anglaises, mais également à Kaunas et Tampere.

| Rang | Région urbaine | Pays | Indicateur |
|------|----------------------|------|------------|
| 123 | Lausanne | CH | 5,1 |
| 122 | Genève | CH | 6,3 |
| 121 | Caen | FR | 7,2 |
| 120 | Metz | FR | 7,7 |
| 119 | Strasbourg | FR | 8,1 |
| ... | | | |
| 5 | Tampere / Tammerfors | FI | 619,8 |
| 4 | Kaunas | LT | 810,3 |
| 3 | Newcastle upon Tyne | UK | 1087,5 |
| 2 | Kingston-upon-Hull | UK | 1242,1 |
| 1 | Cork | UK | 1634,0 |

Tableau 22. Classement des régions urbaines selon leur indice de fragmentation par la superficie

La spatialisation de cet indicateur (Figure 25) présente une autre distribution de la fragmentation que celle obtenue par l'indicateur de population. Il apparaît d'emblée plus sensible au contexte géographique des régions urbaines : les régions urbaines scandinaves apparaissent moins fragmentées, essentiellement car les unités locales peuvent s'étendre relativement loin depuis les centralités urbaines vers des zones de très faible densité.

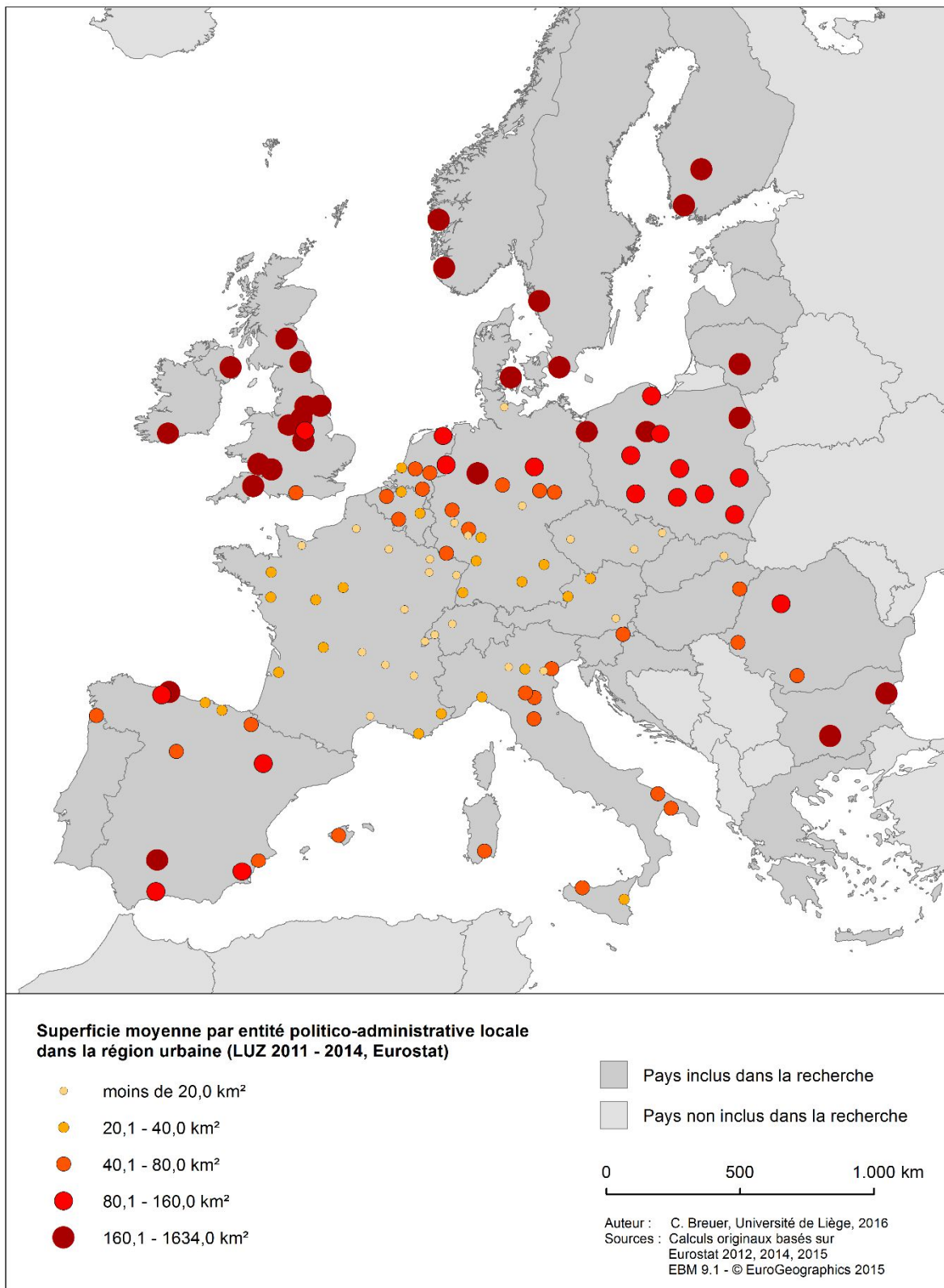


Figure 25. Superficie moyenne par entité politico-administrative locale dans les régions urbaines intermédiaires européennes

II.5.4 Indicateur de primatie

L'indicateur de primatie est le ratio de la population de la ville-centre sur la population totale de la région urbaine. Sa valeur moyenne pour les 123 régions urbaines de notre base de données s'établit à 0,4952, c'est-à-dire qu'en moyenne pour les villes intermédiaires dans l'Union européenne, l'entité politico-administrative centrale (ville-centre) contient la moitié de la population totale de la région urbaine. L'écart-type standard de 0,1845 est représentatif compte tenu de la distribution observée des régions urbaines proche d'une distribution normale (Figure 26). La distribution est logiquement centrée sur la classe de valeur 0,4 – 0,6. La classe de valeur inférieure ne contient qu'une région urbaine (Košice). Dix régions urbaines ont un indice de primatie supérieur à 0,8.

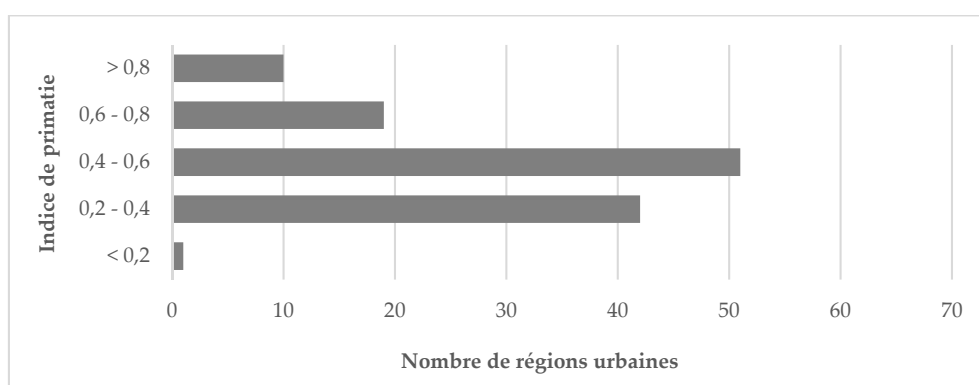


Figure 26. Histogramme de fréquence de l'indice de primatie

Dans le classement de l'indice de primatie (Tableau 23), Bielefeld constitue une exception pour les raisons décrites précédemment (une seule entité). Plusieurs villes roumaines et espagnoles concentrent plus de 90 % de la population de la région urbaine dans la ville-centre.

| Rang | Région urbaine | Pays | Indicateur |
|------|----------------|------|------------|
| 123 | Košice | SK | 0,1132 |
| 122 | Bordeaux | FR | 0,2127 |
| 121 | Saarbrücken | DE | 0,2138 |
| 120 | Nancy | FR | 0,2213 |
| 119 | Genève | CH | 0,2315 |
| ... | | | |
| 5 | Córdoba | ES | 0,9088 |
| 4 | Gijón | ES | 0,9147 |
| 3 | Craiova | RO | 0,9391 |
| 2 | Timisoara | RO | 0,9485 |
| 1 | Bielefeld | DE | 1,0000 |

Tableau 23. Classement des régions urbaines selon l'indice de primatie

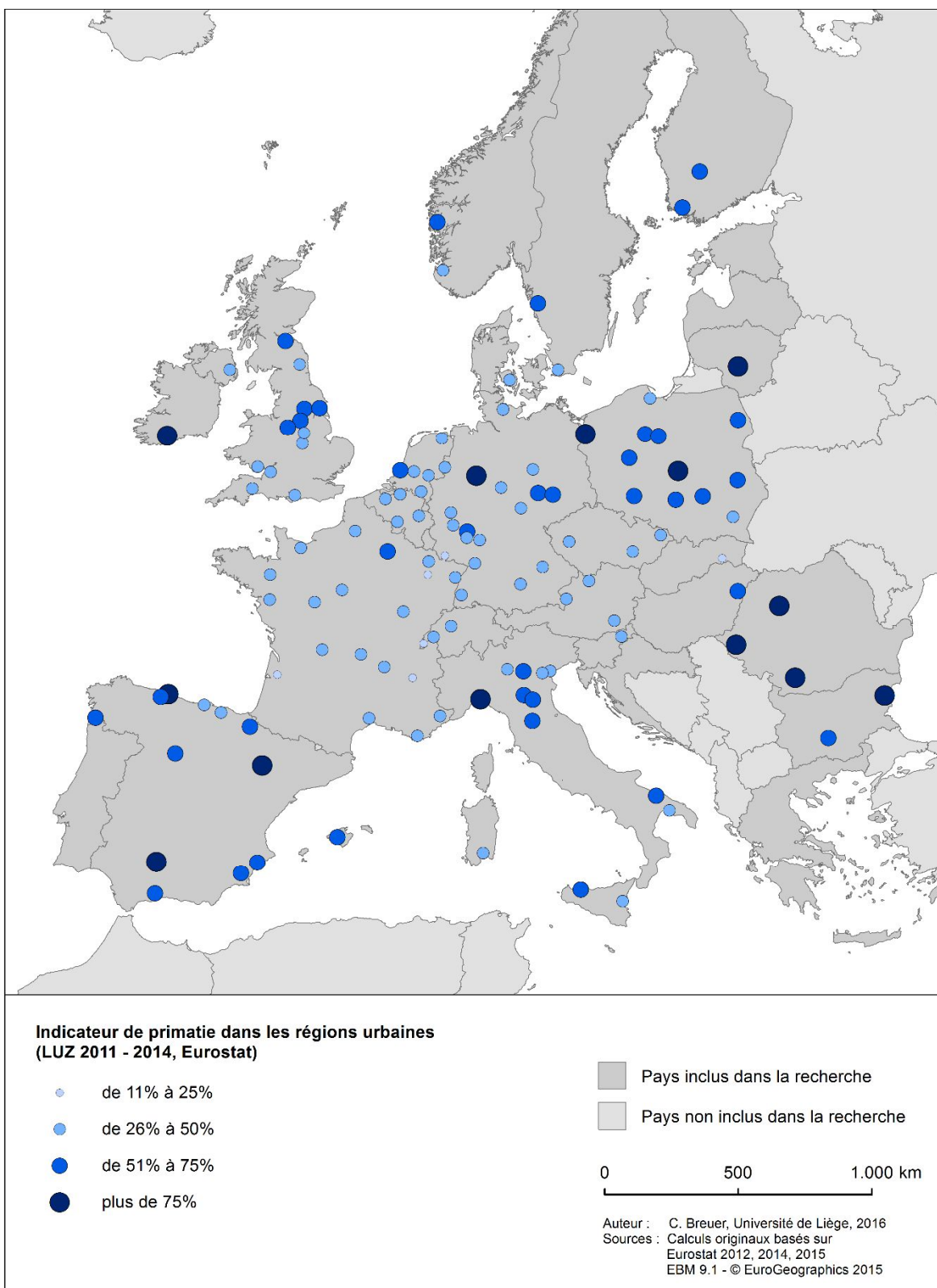


Figure 27. Indicateur de primatie dans les régions urbaines intermédiaires européennes

La cartographie de cet indicateur (Figure 27) démontre que les régions urbaines avec l'indice de primatie le plus élevé se trouvent essentiellement en Espagne, en Italie, en Roumanie, en Pologne et, dans une moindre mesure, en Allemagne et au Royaume-Uni. Les régions urbaines avec les indicateurs de primatie le plus faibles se trouvent majoritairement en France et nécessairement dans les pays pour lesquels les taux de fragmentation par la population sont faibles (fragmentation élevée). D'interprétation plus complexe, la distribution de cet indicateur révèle une nouvelle fois le contexte national et oppose des valeurs relativement faibles au centre du continent (France, Suisse, Belgique, sud de l'Allemagne, Autriche, République tchèque, sud de l'Angleterre...) et des valeurs relativement plus élevées en périphérie (Roumanie, Bulgarie, Pologne, Irlande, nord du Royaume-Uni, Espagne, Italie...). La cartographie démontre également une forte variabilité spatiale au sein des mêmes de certains pays, bien que les seuils statistiques utilisés puissent partiellement la masquer.

II.5.5 Indice de Gini

L'indice de Gini décrit la distribution de la population au sein des régions urbaines. Plus l'indice de Gini est élevé (proche de 1), plus les disparités sont fortes dans la distribution de la population au sein de la région urbaine ; inversement, lorsque l'indice de Gini tend vers 0, cela correspond à une distribution égale de la population entre les entités locales.

La valeur moyenne de l'indice de Gini pour les 123 régions urbaines est de 0,6092. L'écart-type est de 0,1843 et la distribution s'approche d'une distribution normale décentrée sur la plage de valeur 0,6 – 0,8 (Figure 28). Nous pouvons en conclure que la distribution de la population au sein des régions urbaines est majoritairement inégale.

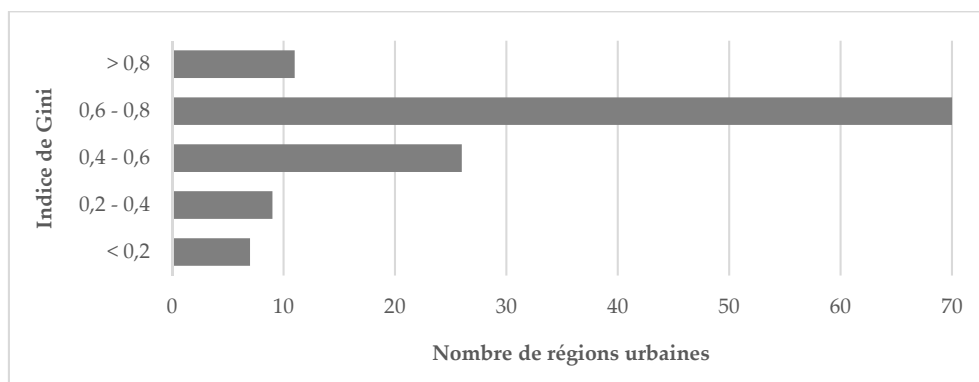


Figure 28. Histogramme de fréquence de l'indice de Gini

Les régions urbaines présentant l'indice de Gini le plus faible se situent toutes au Royaume-Uni. Cette situation s'explique essentiellement par la superficie et la population élevées des entités politico-administratives locales qui limite *de facto* leur nombre dans chaque région urbaine : en conséquence, même si l'indicateur de primatie peut être élevé pour une région urbaine, celle-ci pourra avoir un indice de Gini faible lié à sa méthode de calcul. Les régions urbaines disposant d'un indice de Gini élevé relèvent de deux configurations différentes : des régions urbaines fortement fragmentées dans lesquelles seules quelques entités centrales et péri-centrales disposent d'une population élevée ; des régions urbaines avec un indicateur de primatie élevé. En effet, l'indicateur de primatie ne permet pas de rendre compte de la situation d'une région urbaine où plusieurs entités locales ont une

population élevée, et le reste des entités locales une population faible : elle pourrait avoir un indicateur de primatie faible (puisque la majorité de la population est répartie dans plusieurs entités), mais un indice de Gini élevé, en particulier si le nombre total d'entités est élevé. En termes de gouvernance, tant un indicateur de primatie élevé qu'un indice de Gini élevé peuvent rendre compte de la répartition de l'importance des entités centrales dans la dynamique de la région urbaine.

| Rang | Région urbaine | Pays | Indicateur |
|------|---------------------|------|------------|
| 123 | Kingston-upon-Hull | UK | 0,0667 |
| 122 | Exeter | UK | 0,1122 |
| 121 | Newcastle upon Tyne | UK | 0,1465 |
| 120 | Bristol | UK | 0,1694 |
| 119 | Portsmouth | UK | 0,1804 |
| ... | | | |
| 5 | Lódz | PL | 0,8148 |
| 4 | Valladolid | ES | 0,8208 |
| 3 | Nice | FR | 0,8633 |
| 2 | Genova | CH | 0,8709 |
| 1 | Zaragoza | ES | 0,9092 |

Tableau 24. Classement des régions urbaines selon l'indice de Gini de répartition de la population

La représentation graphique de cet indice (Tableau 24, Figure 29) pour quelques régions urbaines rend compte de cette diversité des situations. En moyenne, les villes présentant un indice de primatie élevée doivent nécessairement disposer d'un indice de Gini élevé ; il s'agit par exemple des régions urbaines de Poznan ou de Malmö. Cependant, d'autres villes disposant d'un indice de Gini élevé peuvent également avoir un indice de primatie faible, lorsque la région urbaine comporte de nombreuses entités petites et faiblement peuplées dans les zones périphériques. Il importe également de signaler que lorsque le nombre d'entités locales est faible, l'indice de Gini tend mécaniquement à être faible (p. ex. Sheffield), même lorsque l'indice de primatie est élevé.

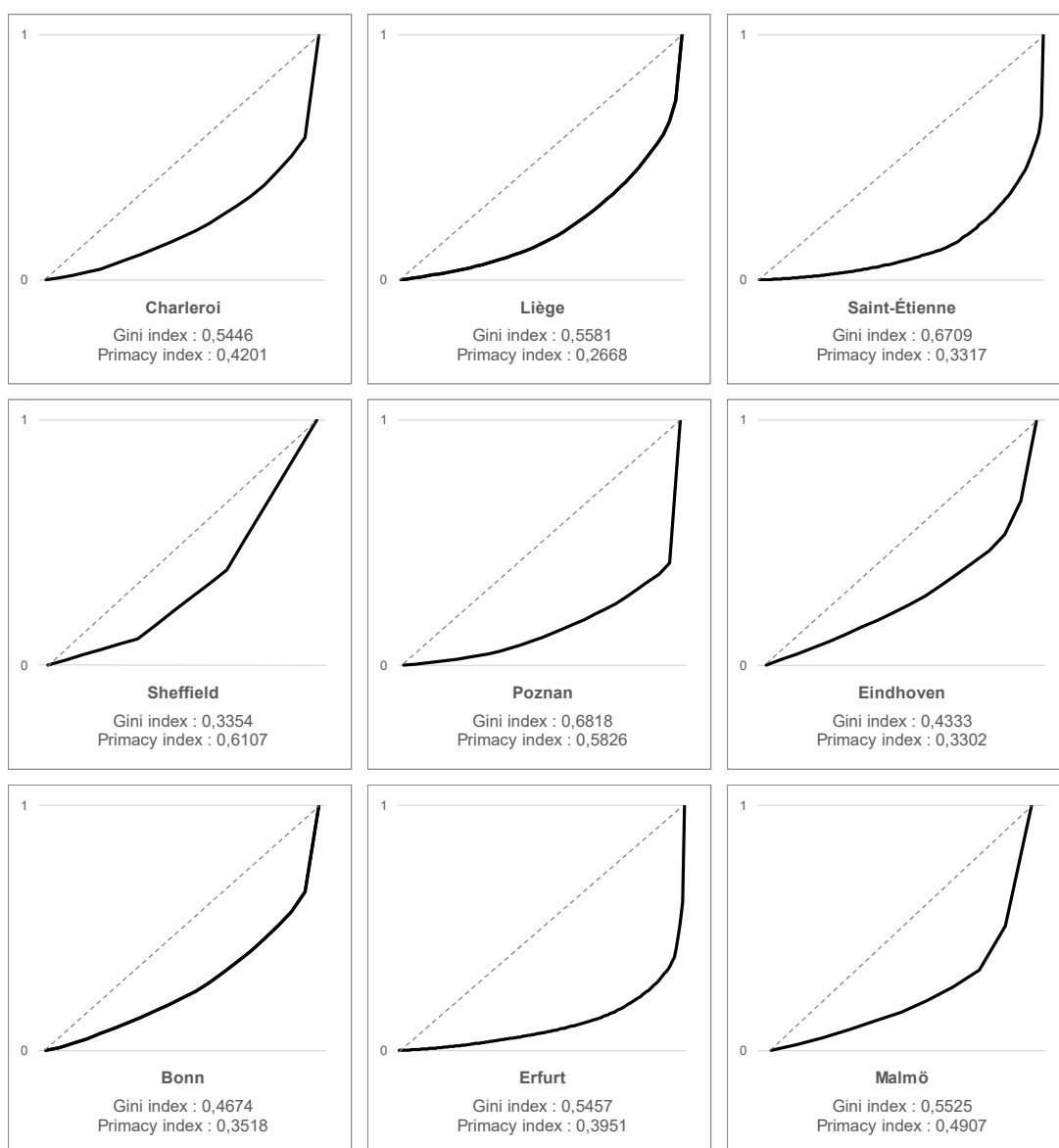


Figure 29. Courbe de distribution cumulative de la population dans les régions urbaines, indice de Gini et indice de primatie

La cartographie de l'indice de Gini (Figure 30) démontre une nouvelle fois l'influence du contexte national : les régions urbaines anglaises, néerlandaises, belges ont un indice faible ; à l'inverse, les régions urbaines françaises, espagnoles, allemandes, tchèques et polonaises ont un indice élevé. Toutefois, il ne faut pas négliger les effets de seuils dans la représentation cartographique, car certains pays présentent une forte hétérogénéité interne des indicateurs de Gini (Pologne, Espagne, Allemagne, République tchèque).

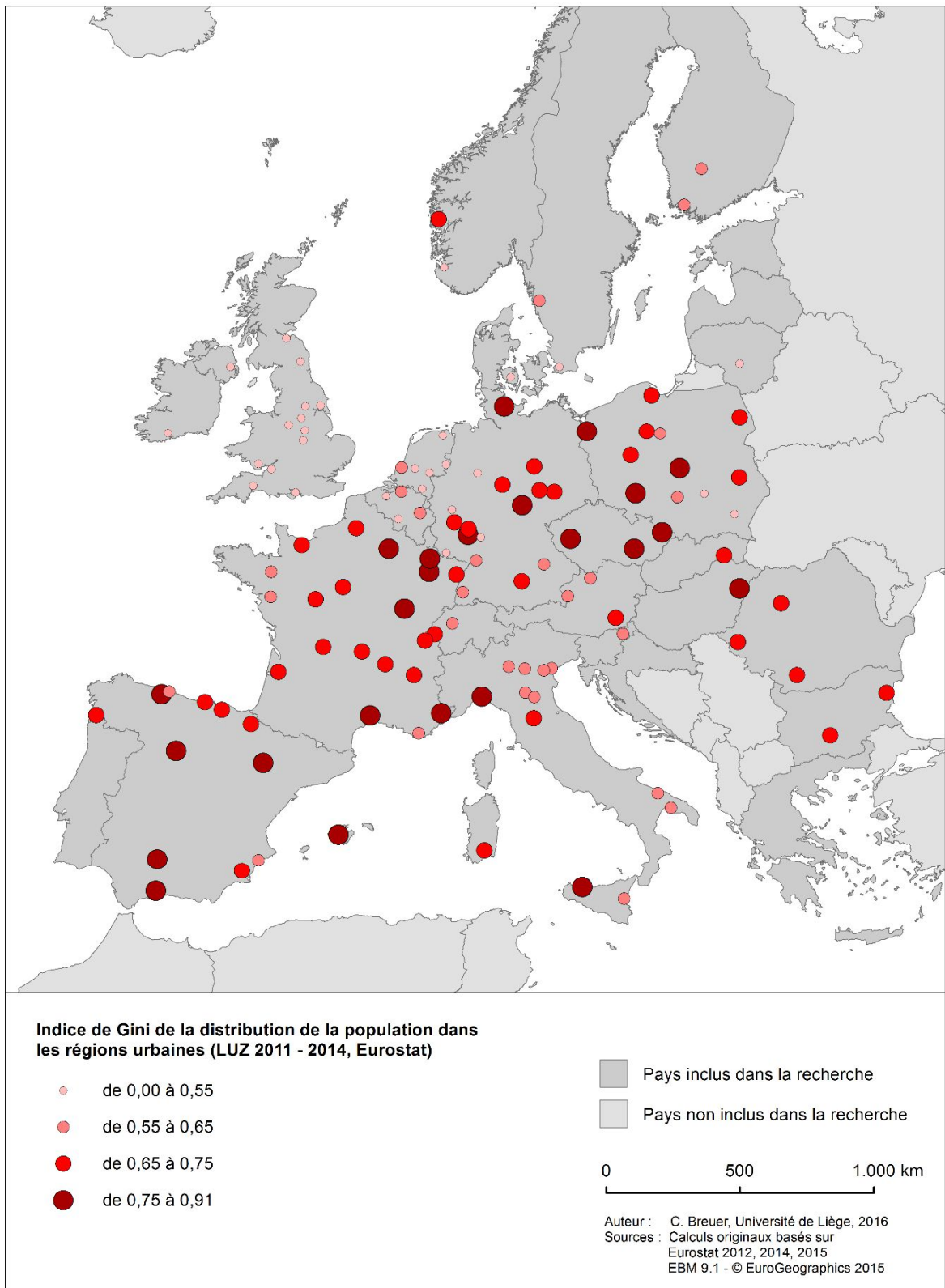


Figure 30. Indice de Gini de la distribution de la population dans les régions urbaines intermédiaires européennes

II.5.6 Comparaison des indicateurs avec les moyennes nationales

Les statistiques descriptives et la cartographie des indicateurs mettent en exergue la dépendance spatiale des indicateurs et l'influence significative des contextes nationaux. Le tableau récapitulatif des indicateurs par pays démontre ces grandes disparités (Tableau 25).

| Pays | n | Frag. pop. | | Frag. sup. | | Ind. primatie | | Ind. Gini | |
|--------------|------------|----------------|----------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | \bar{X} | σ | \bar{X} | σ | \bar{X} | σ | \bar{X} | σ |
| UK | 13 | 212377,9 | 89169,6 | 436,1 | 355,8 | 0,4638 | 0,1124 | 0,2348 | 0,1053 |
| IE | 1 | 202972,0 | / | 1634,0 | / | 0,7519 | / | 0,2519 | / |
| LT | 1 | 196653,5 | / | 810,3 | / | 0,7781 | / | 0,2779 | / |
| SE | 2 | 73828,6 | 17333,3 | 286,0 | 142,5 | 0,5195 | 0,0408 | 0,5655 | 0,0607 |
| RO | 3 | 72142,2 | 14725,8 | 75,6 | 20,5 | 0,9229 | 0,0366 | 0,73 | 0,0252 |
| DK | 1 | 60709,0 | / | 435,9 | / | 0,404 | / | 0,4532 | / |
| BG | 2 | 59578,1 | 14236,1 | 296,0 | 62,1 | 0,7068 | 0,1643 | 0,6676 | 0,0187 |
| NL | 6 | 56340,5 | 34346,2 | 70,6 | 27,8 | 0,4181 | 0,0911 | 0,4688 | 0,0544 |
| ES | 13 | 41678,1 | 30200,6 | 92,1 | 61,2 | 0,6753 | 0,1735 | 0,7392 | 0,0978 |
| NO | 2 | 39755,8 | 313,9 | 260,8 | 105,9 | 0,5741 | 0,1498 | 0,6394 | 0,1303 |
| PL | 12 | 36781,1 | 16222,5 | 126,9 | 29,7 | 0,6174 | 0,1495 | 0,6743 | 0,0940 |
| FI | 2 | 36708,8 | 11845,9 | 422,3 | 279,4 | 0,5854 | 0,0172 | 0,5954 | 0,0389 |
| DE | 17 | 33151,6 | 76995,7 | 55,9 | 57,8 | 0,4376 | 0,1748 | 0,609 | 0,1912 |
| IT | 13 | 26395,9 | 8798,2 | 44,7 | 18,4 | 0,5207 | 0,1272 | 0,6448 | 0,0921 |
| BE | 4 | 24720,7 | 7090,3 | 41,5 | 10,0 | 0,3947 | 0,0875 | 0,5494 | 0,0141 |
| HU | 1 | 12693,5 | / | 77,6 | / | 0,6921 | / | 0,7661 | / |
| SI | 1 | 8078,0 | / | 54,3 | / | 0,3465 | / | 0,5931 | / |
| CH | 3 | 7376,6 | 1970,3 | 8,0 | 4,1 | 0,3233 | 0,0804 | 0,6724 | 0,0449 |
| AT | 3 | 4253,3 | 2066,1 | 23,9 | 4,8 | 0,3946 | 0,0713 | 0,6314 | 0,0264 |
| FR | 19 | 4009,3 | 3452,4 | 17,2 | 7,5 | 0,3371 | 0,0881 | 0,7338 | 0,0579 |
| CZ | 3 | 2790,6 | 1892,1 | 12,4 | 4,0 | 0,4053 | 0,1227 | 0,7927 | 0,0162 |
| SK | 1 | 2667,9 | / | 13,1 | / | 0,1132 | / | 0,7269 | / |
| Total | 123 | 51440,1 | 74939,5 | 136,2 | 235,1 | 0,4952 | 0,1845 | 0,6092 | 0,1844 |

Tableau 25. Indicateurs de fragmentation moyens et écart type par pays

Les histogrammes de fréquence pour les pays disposant d'un nombre élevé de régions urbaines ne présentent pas l'asymétrie constatée dans la distribution des indicateurs pour l'ensemble de l'échantillon. On observera que la forte variabilité des valeurs pour le Royaume-Uni est masquée dans la cartographie par les effets de seuil, que la forte variabilité des régions urbaines allemande s'explique probablement par l'autonomie des Länder et par l'histoire urbaine, alors que les villes espagnoles marquent essentiellement la différence entre les villes intérieures et les villes côtières.

La cartographie des indicateurs des régions urbaines normalisés sur les moyennes nationales correspondantes permet de rendre compte du degré de division des régions urbaines par rapport à toutes les entités se trouvant dans le pays. Un ratio inférieur à 1 indique que la région urbaine est en moyenne plus fragmentée que l'ensemble du pays ; un ratio supérieur à 1 indique que les entités politico-administratives locales contiennent en moyenne plus de population ou couvrent plus de superficie que dans l'ensemble du pays.

En ce qui concerne l'indicateur de fragmentation de la population (Figure 31), il apparaît nettement que dans la majorité des régions urbaines, les entités locales sont plus peuplées que dans le reste du

pays. Ce constat est particulièrement valable pour les régions urbaines intermédiaires en Espagne, en Italie, dans les pays scandinaves et en Europe centrale. La situation est davantage contrastée en Allemagne, au Royaume-Uni, en Belgique et en France : dans ces pays, les entités locales de certaines régions urbaines sont davantage peuplées que la moyenne des entités locales du pays.

En ce qui concerne l'indicateur de fragmentation de la superficie (Figure 32), les régions urbaines du centre de l'Allemagne, du sud-ouest de la France, de certaines parties de l'Espagne et des pays scandinaves se singularisent par des entités politico-administratives locales plus étendues que celles rencontrées dans l'ensemble du pays correspondant.

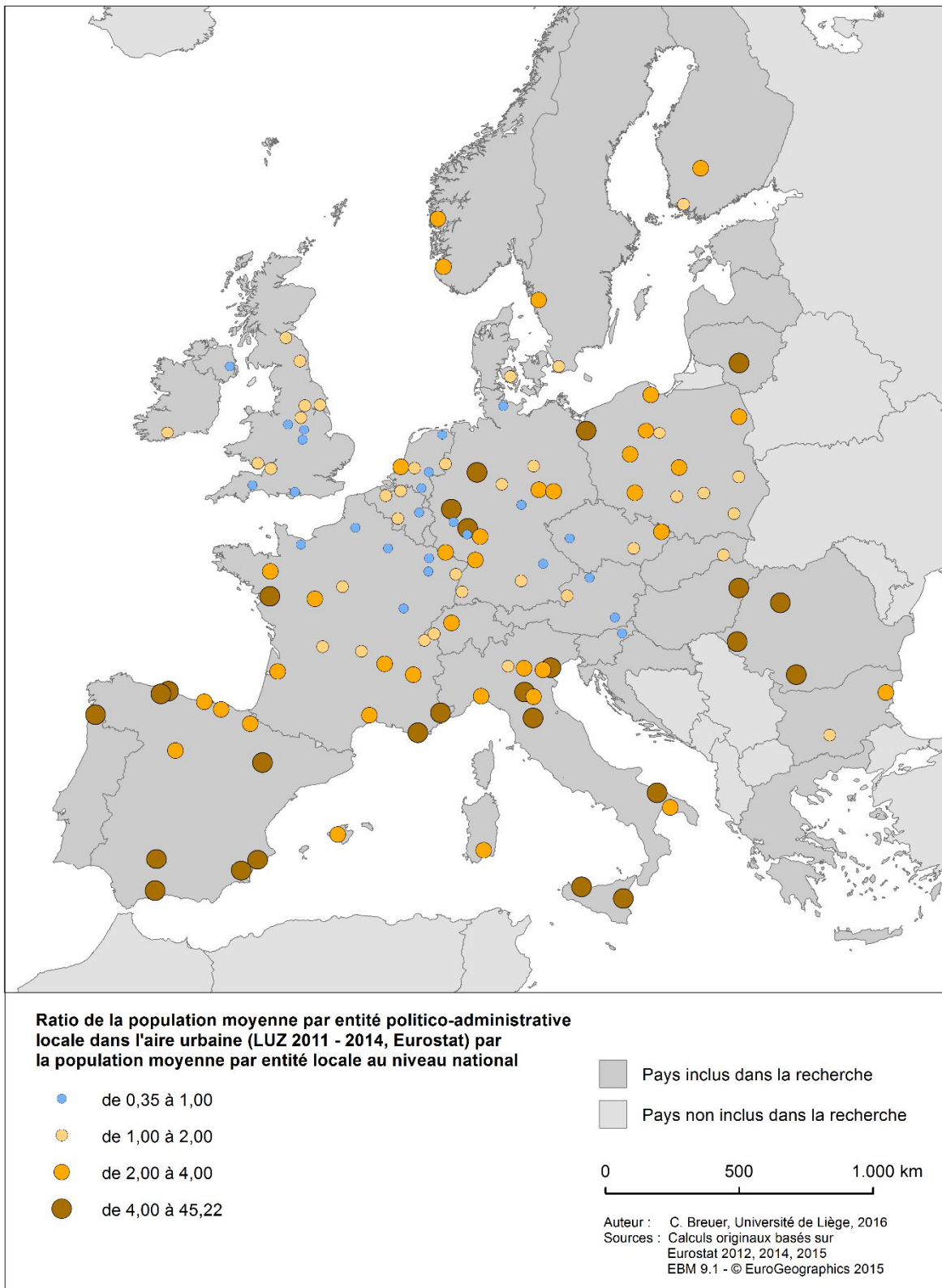


Figure 31. Ratio de la population moyenne par entité politico-administrative locale dans la région urbaine par la population moyenne par entité locale au niveau national

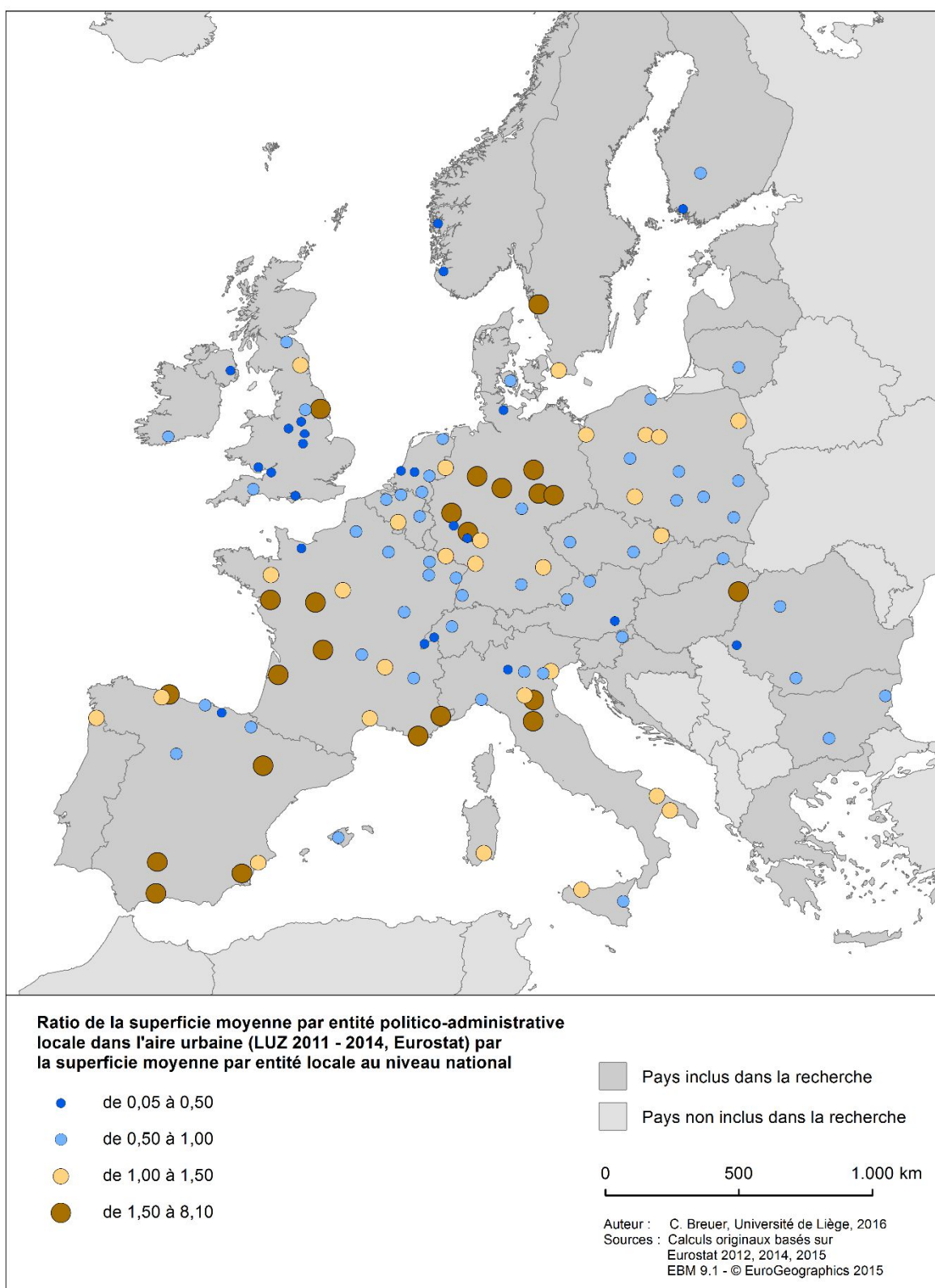


Figure 32. Ratio de la superficie moyenne par entité politico-administrative locale dans la région urbaine par la superficie moyenne par entité locale au niveau national

II.5.7 Évolution des indicateurs de Gini et de primatie

Sur la base des données de population des entités locales pour les années de référence 1971, 1981, 1991, 2001 et 2011, nous avons calculé l'évolution moyenne de l'indice de Gini et de l'indicateur de primatie. Cette analyse a été menée sur 104 régions urbaines pour des raisons de disponibilité des données de population (Figure 33). Les pays exclus de cette analyse sont la Bulgarie, le Danemark, l'Irlande, la Lituanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

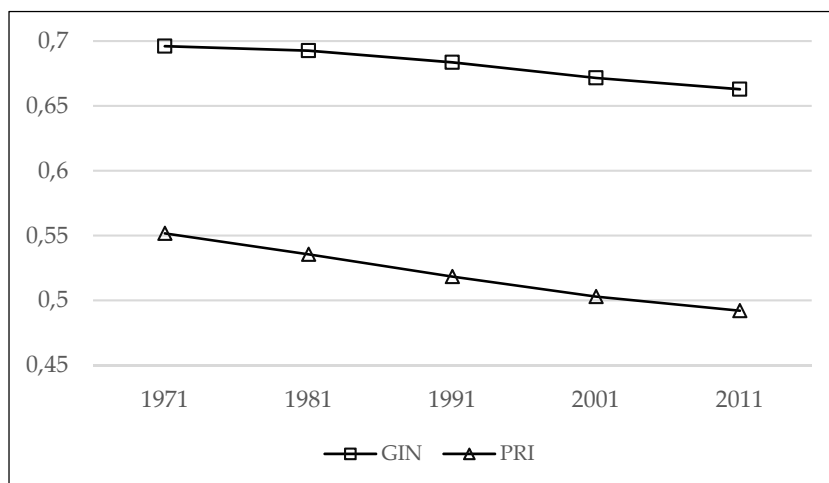


Figure 33. Évolution des indicateurs de primatie et de Gini entre 1971 et 2011

L'indice de Gini connaît une diminution de 4,8 % (diminution relative) entre 1971 et 2011. La baisse est continue sur l'ensemble de la période. Cette diminution indique qu'à population des régions urbaines normalisée, la croissance relative de la population des entités politico-administratives locales périphériques est plus rapide que celle des entités centrales et péri-centrales. Ce résultat était attendu dans la mesure où la dynamique de périurbanisation engendre une plus forte croissance des entités éloignées des centres urbains, mais permet de tenir compte des spécificités des régions urbaines.

L'indicateur de primatie diminue de 10,8 % (diminution relative) entre 1971 et 2011. Entre 2001 et 2011, l'indicateur passe sous le seuil de 50 % indiquant que pour les régions urbaines concernées, l'entité politico-administrative centrale contient proportionnellement une part de moins en moins importante de la population de la région urbaine. Cet indicateur confirme une croissance moyenne plus rapide de la population hors de l'entité centrale dans les régions urbaines.

Toutefois, l'évolution de ces indicateurs à l'échelle nationale pour les six pays disposant d'au moins six régions urbaines démontre l'hétérogénéité des trajectoires nationales (Figure 34, Figure 35).

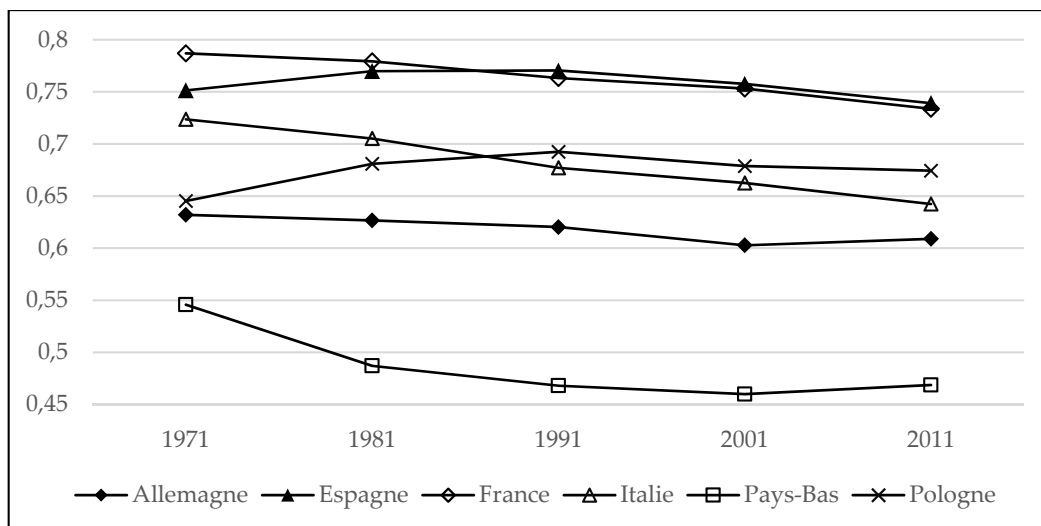


Figure 34. Évolution de l'indice de Gini des régions urbaines intermédiaires de six pays entre 1971 et 2011

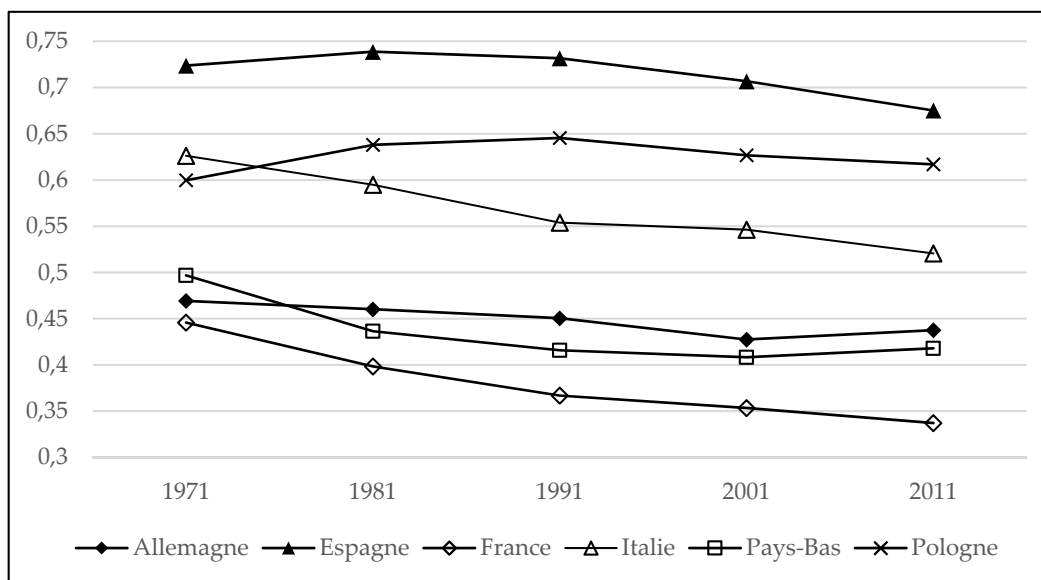


Figure 35. Évolution de l'indice de primatie des régions urbaines intermédiaires de six pays entre 1971 et 2011

Si ces évolutions nous informent sur les dynamiques démographiques dans les régions urbaines intermédiaires européennes, il importe de préciser qu'elles sont calculées à cadre administratif constant : ce sont les entités politico-administratives locales en 2015 qui sont utilisées comme références spatiales. Par conséquent, des réformes territoriales intervenues entre 1971 et 2011 ayant eu pour conséquence une modification du maillage local ont des conséquences sur les indicateurs réels.

II.6 Analyse des indicateurs et typologie

II.6.1 Analyse des corrélations entre les indicateurs de fragmentation

Comme attendu, la matrice de corrélation pour les indicateurs de fragmentation révèle plusieurs corrélations significatives entre eux. Pour les 123 observations, les corrélations significatives ($p <$

0,05) sont marquées d'un astérisque. Nous interprétons ci-dessous les corrélations soulignées dans la matrice (Tableau 26).

| Indicateurs | Moyenne | Ecart Type | PRI / LUZ | GIN / LUZ | SUP/UPAL / LUZ | POP/UPAL / LUZ |
|--------------|----------|------------|-----------|-------------|----------------|----------------|
| PRI/LUZ | 0,50 | 0,18 | 1,00 | <u>0,08</u> | <u>0,26*</u> | <u>0,33*</u> |
| GIN/LUZ | 0,61 | 0,18 | 0,08 | 1,00 | <u>-0,58*</u> | <u>-0,75*</u> |
| SUP/UPAL/LUZ | 136,18 | 235,12 | 0,26* | -0,58* | 1,00 | <u>0,66*</u> |
| POP/UPAL/LUZ | 51440,10 | 75939,46 | 0,33* | -0,75* | 0,66* | 1,00 |

Tableau 26. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation

L'indicateur de primatie (PRI) et l'indice de Gini (GIN) ne sont pas corrélés, ce y compris à $p < 0,10$. Ce résultat peut apparaître surprenant considérant qu'un indice de primatie élevée a mathématiquement une influence sur la distribution de la population au sein des régions urbaines et, par conséquent, sur l'indice de Gini. Cette apparente contradiction trouve probablement son origine dans la conditionnalité de cette relation causale, qui ne vaut que lorsque le nombre d'entités politico-administratives locales composant la région urbaine est élevé ; dans les autres cas, le faible nombre d'entités tend à réduire proportionnellement les disparités de population entre elles et donc à maintenir un coefficient de Gini faible.

L'indicateur de fragmentation de la population (POP) est significativement mais faiblement corrélé avec l'indicateur de primatie (0,33) ; il est fortement et inversement corrélé avec l'indice de Gini (-0,75). L'évolution des indicateurs est intuitive puisque toutes choses étant égales par ailleurs, une importante population de l'entité centrale (PRI) va induire une augmentation de la moyenne de la population (POP) pour l'ensemble de la région urbaine à la condition que les autres entités ne soient pas sous-peuplées parce qu'elles sont plus nombreuses. Il semble donc que, malgré la corrélation limitée, lorsque l'entité centrale est fortement peuplée eu égard à la population totale de la région urbaine, la population moyenne par entité est plus importante. La forte corrélation observée entre l'indicateur de population et l'indice de Gini indique que lorsque la population moyenne (POP) est importante, l'indice de Gini (GIN) est faible, autrement dit la répartition de la population est plus égalitaire entre les entités locales.

L'indicateur de fragmentation de la superficie (SUP) est significativement mais faiblement corrélé avec l'indicateur de primatie (0,26) ; il est plus clairement inversement corrélé avec l'indice de Gini (-0,58). Ces relations sont conformes à l'analyse menée sur la population.

Enfin, il existe une forte corrélation (0,66) entre les indicateurs de fragmentation de la superficie et de la population. Cette corrélation attendue induit qu'en moyenne des entités locales plus étendues sont davantage peuplées, et inversement. L'absence de corrélation parfaite entre ces deux indicateurs révèlent la diversité des modes de peuplement et d'appropriation de l'espace au sein du territoire européen, et notamment des différences relatives à la densité de population.

II.6.2 Analyse des composantes principales pour les indicateurs de fragmentation

L'analyse en composantes principales (ACP) est une méthode statistique exploratoire dont l'objectif est de réduire le nombre de variables et d'en permettre une analyse plus aisée. En effet, la fragmentation politico-administrative des 123 régions urbaines est décrite par l'intermédiaire de 4 indicateurs, partiellement et significativement corrélés (voir section 1) : ainsi l'information obtenue par l'indicateur de fragmentation de la population est partiellement redondante avec l'indicateur de fragmentation de la superficie. Cette redondance complexifie l'interprétation de nos résultats et accroît le risque de mésinterpréter certaines corrélations avec des indicateurs contextuels. L'ACP permet d'identifier n facteurs qui peuvent s'interpréter comme la synthèse des variables initiales. Le nombre de facteurs est strictement inférieur au nombre initial d'indicateurs ; ensemble, ils permettent de rendre compte d'une partie de la variabilité des indicateurs initiaux. Corollairement, les facteurs sont moins corrélés que les variables initiales.

Nous avons procédé à l'analyse en composantes principales des indicateurs de Gini, de primatie, de fragmentation de la population et de la superficie. La première composante (premier facteur) permet d'expliquer 59,97 % de la variance (valeur propre : 2,399) ; le second facteur permet d'expliquer 26,43 % de la variance (valeur propre : 1,057). Ensemble, ils permettent donc de rendre compte de 86,40 % de la variance totale de l'échantillon. L'ajout d'une troisième composante ne contribue plus qu'à hauteur de 9,90 % de l'explication de la variance totale (valeur propre : 0,396) ; il ne semble par conséquent pas pertinent de la retenir compte tenu du nombre réduit de nos variables initiales.

Les poids factoriels (ou corrélations entre les variables initiales et les facteurs) s'établissent comme suit (Tableau 27) :

| Variables | Composante 1 | Composante 2 |
|--------------------------|--------------|--------------|
| Indicateur de primatie | 0,338001 | 0,928011 |
| Indicateur de Gini | -0,832748 | 0,440685 |
| Indicateur de superficie | 0,850122 | 0,033284 |
| Indicateur de population | 0,931955 | 0,026842 |

Tableau 27. Poids factoriels des composantes de l'ACP sur les indicateurs de fragmentation

Ils démontrent que les variables de fragmentation de la population et de la superficie sont fortement corrélées avec la première composante (de 0,85 à 0,93), et ne sont pas du tout corrélées avec la seconde composante (corrélation ≈ 0). Sans surprise, la première composante peut donc s'interpréter comme la fragmentation de la superficie et de la population des régions urbaines qui ont toutes deux le même sens.

L'indicateur de primatie est faiblement corrélé avec la première composante (0,34) et fortement corrélé avec la seconde (0,93). L'indice de Gini est quant à lui corrélé avec les deux composantes (respectivement à -0,83 et 0,44).

La représentation graphique des régions urbaines dans l'espace factoriel (Figure 36) démontre que celles-ci se distinguent majoritairement selon les deux composantes. Les indicateurs de population

et de superficie se trouvent dans le plan de la première composante. La distribution asymétrique de ces deux indicateurs se marque également dans la distribution des régions urbaines selon la première composante. L'indice de primatie se révèle ensuite davantage discriminant que l'indice de Gini, les régions urbaines se répartissant davantage le long de cette première variable, fortement corrélée à la première composante.

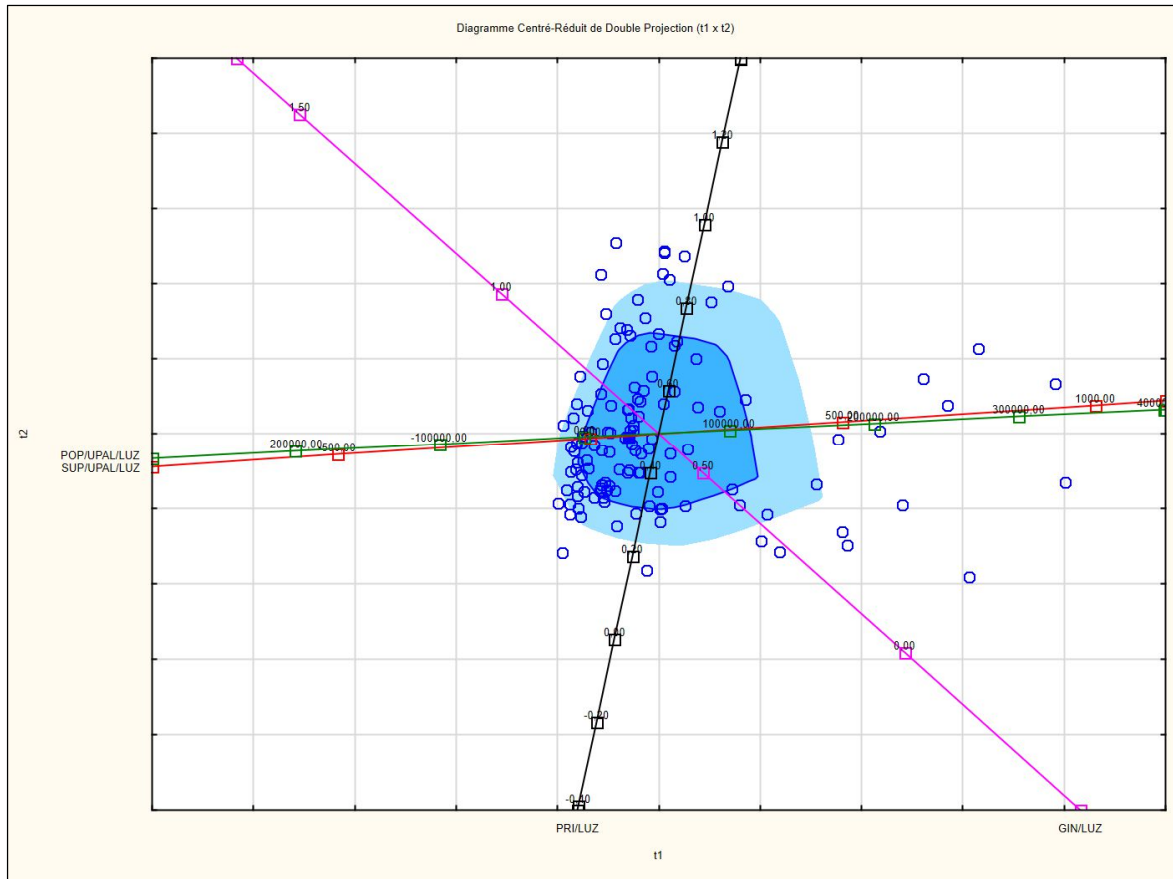


Figure 36. Diagramme des facteurs 1 et 2 l'analyse en composantes principales de la fragmentation des régions urbaines

Cette analyse par les composantes principales permet de conclure à la redondance de l'information obtenue par les indicateurs de fragmentation de la population et de la superficie, mais également du rôle prépondérant de la variable relative à la primatie. Celle-ci, en conjonction de l'indice de Gini, est discriminante selon la seconde composante pour les régions urbaines fortement fragmentées. Le classement des variables selon leur puissance confirme ces conclusions, puisqu'il s'agit en ordre décroissant de l'indicateur de primatie (puissance de 0,9713), de l'indice de Gini (0,8923), de l'indice de fragmentation de la population (0,8690) et de superficie (0,7236).

Bien que l'indice de Gini et l'indicateur de primatie ne soient pas corrélés (voir section 1), il nous apparaît dès lors cohérent de retenir les composantes principales (facteur 1 ; facteur 2) et les coordonnées des régions urbaines européennes dans nos analyses ultérieures. En effet, ces deux facteurs sont relatifs à des configurations distinctes des divisions territoriales, identifiées précédemment comme pouvant avoir une influence sur le mode de constitution de structures de

gouvernance urbaine : d'une part, la fragmentation absolue du territoire de la région urbaine ; d'autre part, l'importance de l'entité politico-administrative centrale dans la région urbaine.

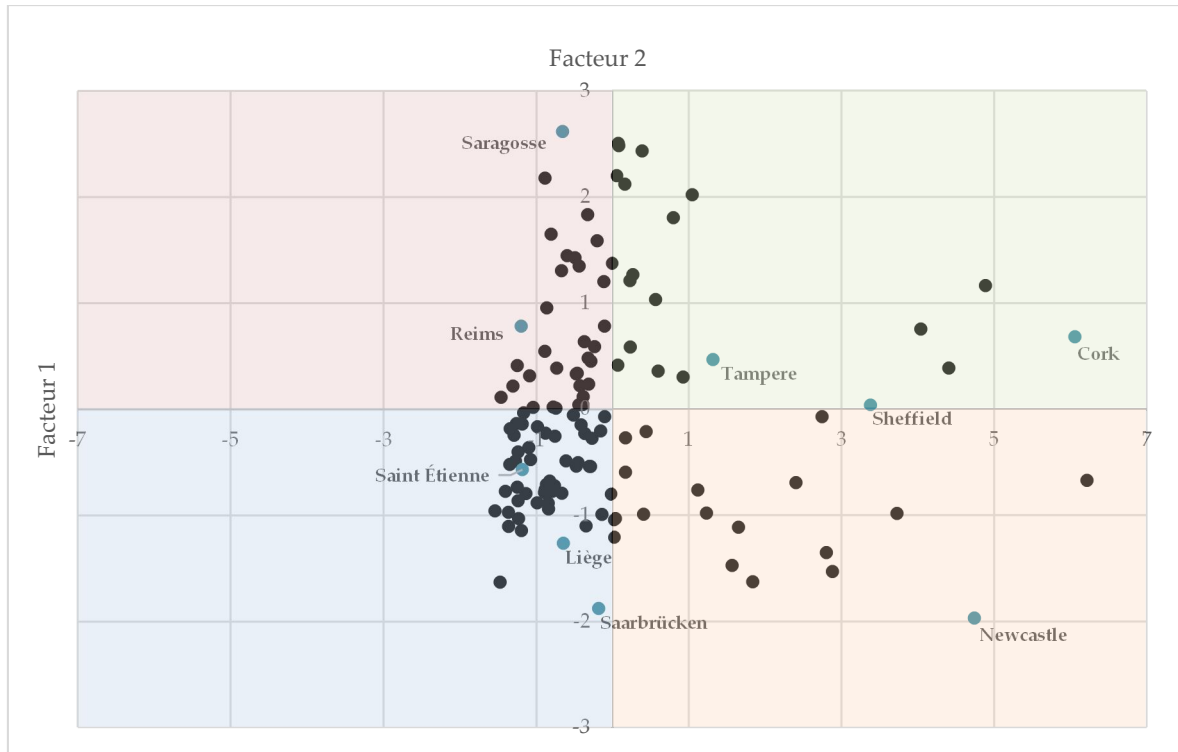


Figure 37. Positionnement de régions urbaines selon les facteurs 1 et 2

II.6.3 Typologie de la fragmentation des régions urbaines

Afin d'élaborer une typologie des régions urbaines selon leurs indicateurs de fragmentation politico-administrative locale, nous avons procédé à plusieurs classifications hiérarchiques ascendantes. Cette méthodologie de classification permet d'agréger en classes (groupes) des objets de plus en plus dissemblables sur la base d'un ensemble de variables prises en considération. Il s'agit d'une approche davantage exploratoire qui permet de représenter graphiquement le regroupement d'entités selon des distances d'agrégation. Sa représentation prend majoritairement la forme d'un dendrogramme.

La proximité entre les entités considérées s'évalue sur la base du calcul d'une distance entre celles-ci. Pour mesurer la distance entre les entités dans l'espace multidimensionnel formé par les indicateurs de fragmentation, nous avons privilégié la distance euclidienne ; la mesure de distance euclidienne au carré ne se justifiait pas compte tenu de la distribution de nos indicateurs. La règle d'agrégation choisie est celle de Ward qui se fonde sur l'analyse de la variance afin de déterminer des regroupements qui minimisent la variance intra-classe et maximisent la variance interclasses. De cette manière, les groupes ainsi formés sont les plus dissemblables possibles.

Compte tenu de l'amplitude variable de nos indicateurs, nous avons centré et réduit leurs valeurs afin de les analyser sur une base comparable sans favoriser les indicateurs de fragmentation par la population et par la superficie dont les valeurs peuvent être particulièrement élevées.

Dans le cadre de la présente recherche, nous avons fait varier les indicateurs pris en considération pour réaliser la classification hiérarchique ascendante (Tableau 28). La prise en considération d'indicateurs distincts a permis de tester la robustesse de la classification ainsi proposée.

| Méthodologie | Indicateurs pris en considération |
|----------------|---|
| Méthodologie 1 | PRI/LUZ ; GIN/LUZ ; SUP/UPAL/LUZ ; POP/UPAL/LUZ |
| Méthodologie 2 | PRI/LUZ ; GIN/LUZ ; POP/UPAL/LUZ |
| Méthodologie 3 | PRI/LUZ ; GIN/LUZ ; SUN/UPAL/LUZ ; PON/UPAL/LUZ |
| Méthodologie 4 | Facteur 1 ; Facteur 2 (résultat de l'ACP) |

Tableau 28. Variables des classifications hiérarchiques ascendantes

Nous avons également fait varier le seuil d'agrégation de référence pour déterminer les classes. Concrètement, nous avons identifié plusieurs seuils d'agrégation pour prendre en considération la diversification croissante des classes. À titre d'exemple, nous reproduisons (Figure 38) le dendrogramme de la classification selon la première méthodologie pour lequel nous avons reporté le numéro des classes à un chiffre (rang 1), deux chiffres (rang 2), trois chiffres (rang 3) et quatre chiffres (rang 4) pour chaque seuil d'agrégation de référence (ici : 60, 40, 20 et 10). Nous avons parfois ajouté une lettre pour rendre compte de la subdivision des classes entre deux distances de référence.

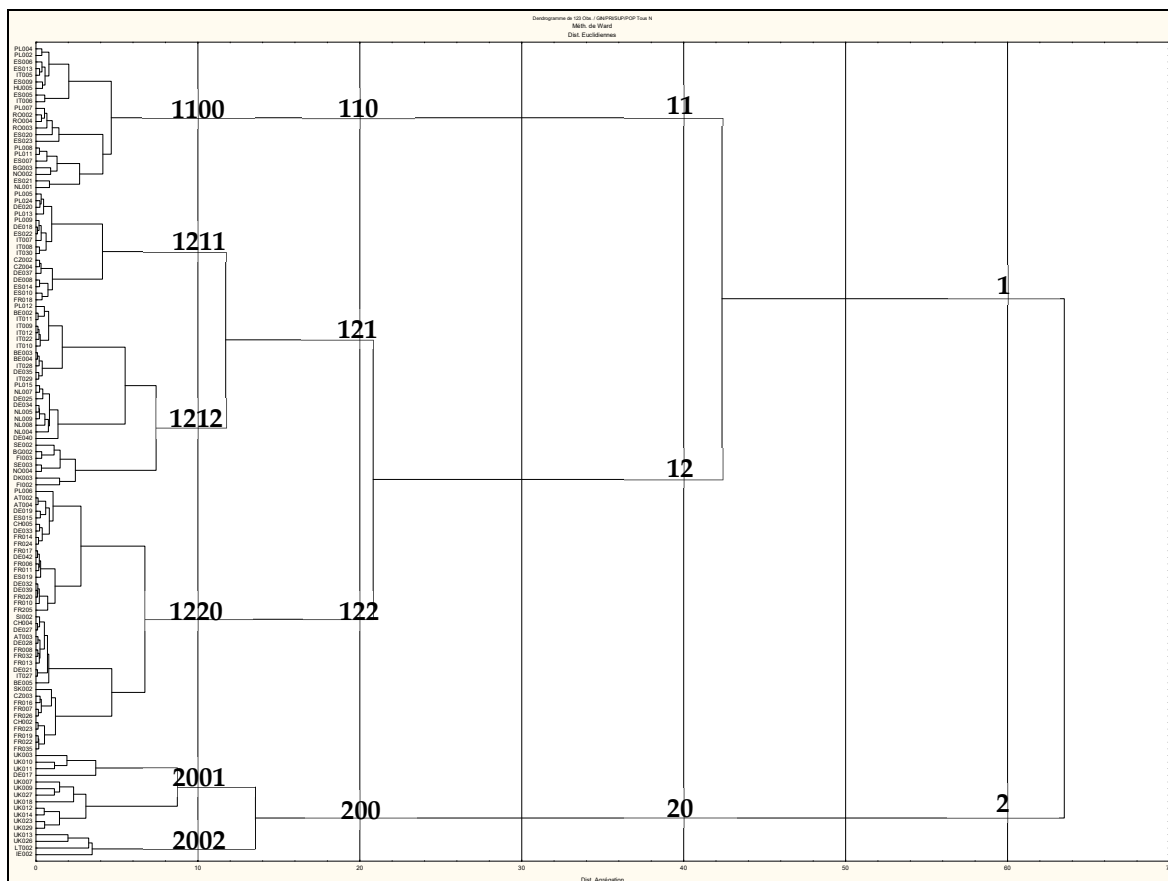


Figure 38. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 1

Pour poursuivre l'analyse, nous avons retenu les classes de rang 3 (4 groupes) et de rang 4 (de 6 à 9 groupes) et les avons cartographiées (Figure 39). À titre d'exemple, nous reprenons ci-dessous la cartographique des classes de rang 4 de la méthodologie 1.

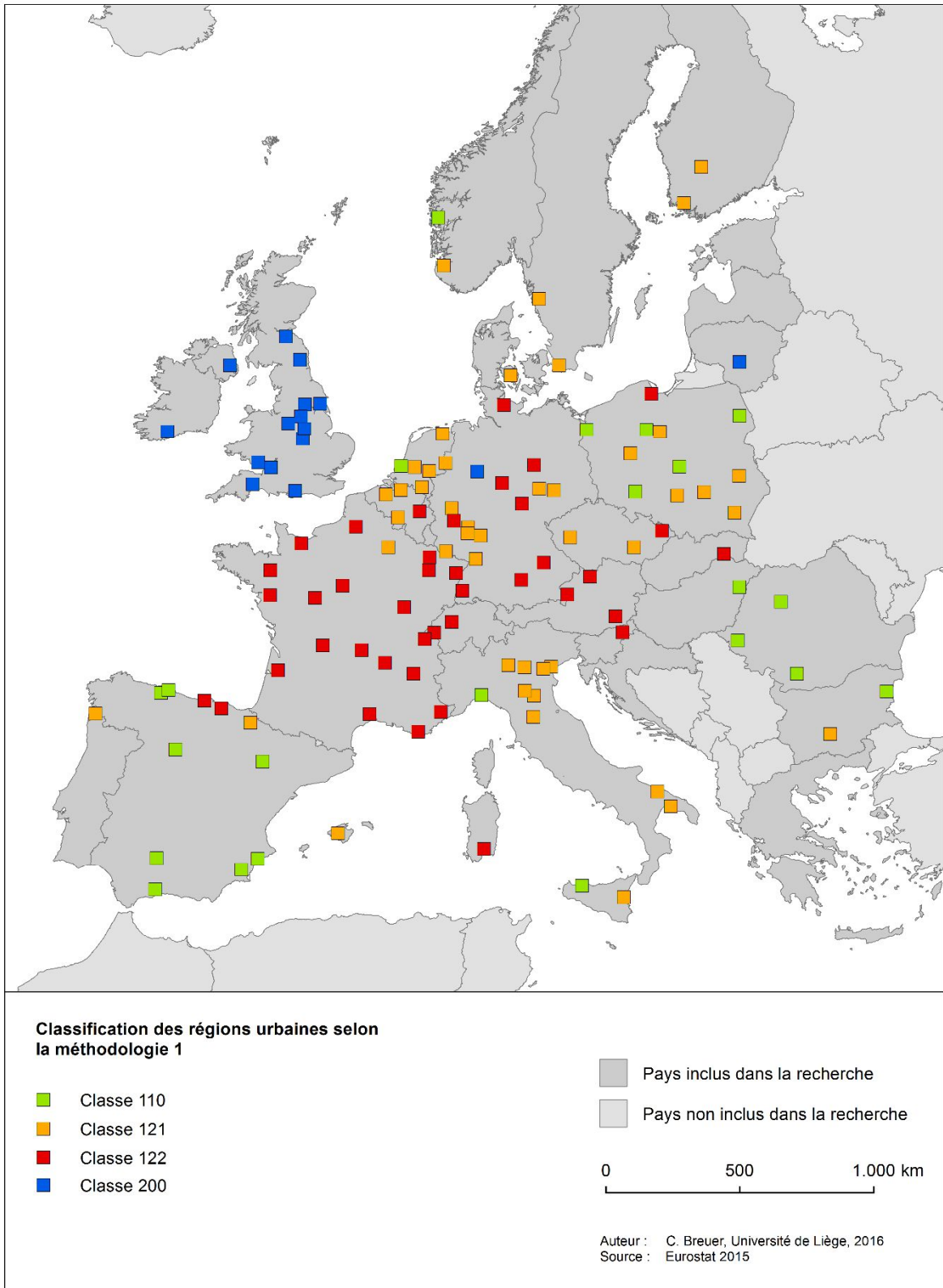


Figure 39. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 1

Les dendrogrammes, les tableaux récapitulatifs des agrégations des régions urbaines et les cartographies pour les rang 3 et 4 des méthodologies 1, 2, 3 et 4 sont annexés (Annexe 09).

La classification hiérarchique ascendante permet de dresser une cartographie de la fragmentation des régions urbaines en Europe. Plusieurs observations principales peuvent être faites :

- La classification hiérarchique ascendante met en évidence la forte dissemblance des classes, quelle que soit la méthodologie employée. Les seuils d'agrégation élevés identifiables sur les dendrogrammes permettent de conclure que la dernière agrégation se fait sur des éléments particulièrement dissemblables. Ce seuil d'agrégation finale est moins élevé pour la méthodologie 3, du fait de la normalisation des variables de fragmentation sur la base des moyennes observées à l'échelle nationale. Ce premier constat permet de confirmer l'influence du contexte national dans l'interprétation des différences de fragmentation, mais également la robustesse de la typologie qui se fonde sur plusieurs indicateurs.

- La cartographie permet d'identifier des espaces de forte homogénéité des classes :
 - Le Royaume-Uni dispose d'une (rang 3) ou de deux (rang 4) classes qui lui sont presque exclusives, à l'exception de Bielefeld (DE) et de Kaunas (LT). Il s'agit pour l'essentiel de régions urbaines faiblement fragmentées et dont l'indice de Gini est faible, malgré un indicateur de primatie pouvant être élevé.

 - La France contient presque exclusivement une (rang 3) ou deux (rang 4) classes, à l'exception de Reims dont le profil diffère légèrement. Les autres régions urbaines françaises présentent une forte fragmentation et un indice de Gini élevé. Il s'agit de caractéristiques rencontrées dans toutes les régions urbaines suisses de notre échantillon, ainsi que dans celles de l'Autriche et, dans une moindre mesure, dans celle de la République tchèque selon la méthodologie employée.

 - La Belgique, les Pays-Bas et l'Italie partagent très majoritairement une classe de régions urbaines avec les régions scandinaves. Il s'agit de régions urbaines dont la fragmentation est moyenne et l'indicateur de primatie faible ou moyen. On observera que plusieurs régions urbaines diffèrent de classe suivant la méthodologie employée : il s'agit par exemple de Liège en Belgique ou de 's-Gravenhage au Pays-Pas, dont le profil est légèrement différent des autres régions urbaines du même pays ; Liège est ainsi plus fragmentée et dispose d'un indice de primatie moins élevé que les autres régions urbaines du Royaume. Dans le cas des régions urbaines scandinaves, le basculement d'une classe à l'autre résulte essentiellement de la prise en considération de l'indicateur de superficie dont on sait qu'il est particulièrement élevé du fait du mode d'organisation territoriale de ces pays où il n'est pas rare d'inclure dans la région urbaine des communes très étendues incluant des espaces non peuplés (montagneux ou côtiers).

- L'Espagne et certains pays d'Europe centrale (Bulgarie, Roumanie, Pologne) contiennent une classe de villes qui se distingue assez nettement des autres classes. Elle ne connaît une subdivision qu'à une distance d'agrégation particulièrement faible et semble donc relativement homogène. Il s'agit de régions urbaines dont le niveau de fragmentation est faible pour la superficie, moyen ou faible pour la population et dont l'indicateur de primatie est élevé.
- Certains pays présentent à contrario une forte hétérogénéité de la fragmentation des régions urbaines. Il s'agit en particulier de la Pologne et de l'Allemagne. Dans ce second cas, il est nécessaire de rappeler que les réformes territoriales du maillage communal y ont été opérées à des moments différents entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est. Par ailleurs l'organisation fédérale de l'Allemagne y favorise des processus de fusion distincts selon les Länder.
- Certains effets de frontières semblent exister, par exemple dans le nord de l'Espagne et dans l'ouest de l'Allemagne. S'ils ne sont pas le résultat du hasard, ces similarités observées de part et d'autre des limites pourraient être le résultat d'occupations historiques des territoires frontaliers par différentes puissances, ou du mimétisme lors des réformes territoriales qui serait favorisé par une proximité spatiale.
- À l'échelle européenne, il est possible de distinguer une organisation centre-périphérie des classes de fragmentation : les deux classes extrêmes relevées par la classification hiérarchique ascendante se situent d'une part au Royaume-Uni et en Irlande (classes 200 et 220) et, d'autre part, aux limites de l'Europe (classes 110 et 101), tant au sud (pourtour méditerranéen) qu'à l'est (Pologne, Hongrie, Roumanie, Bulgarie). L'organisation périphérie de cette seconde classe est plus évidente avec la méthodologie 3 dont les indicateurs de fragmentation ont été, pour rappel, normalisés sur les moyennes nationales. Au centre de l'Europe continentale, sur un axe passant du nord des Pays-Bas jusqu'au sud de l'Italie via la Belgique et la Ruhr, les régions urbaines appartiennent majoritairement à une même classe (121).

Ces interprétations doivent cependant être nuancées : il n'est possible de parler d'autocorrélation spatiale sur un échantillon partiel des villes européennes. Nous avons dès lors développé des analyses complémentaires permettant d'étudier l'influence de différentes variables sur le niveau de fragmentation.

II.6.4 Analyse des liens entre les indicateurs de fragmentation, l'appartenance et les caractéristiques territoriales

II.6.4.1 Analyse de variation suivant l'appartenance nationale

L'examen des cartographies semble révéler la prédominance du contexte national dans la variation des indicateurs de fragmentation. Afin de mettre en évidence la part de la variabilité des indicateurs

de fragmentation dépendant du contexte national, nous avons réalisé une analyse d'appartenance territoriale⁶⁶.

Dans ces analyses, la variation totale observée est décomposée en une variation intra-nationale et une variation inter-nationale. La variation intra-nationale est calculée par la somme des carrés des écarts entre chaque individu et la moyenne nationale. La variation inter-nationale est calculée par la somme des carrés des écarts entre les moyennes nationales et la moyenne internationale.

Afin d'obtenir des calculs de variance intra-nationale pertinents, nous avons limité notre analyse aux pays dont le nombre de régions urbaines est supérieur à 5. Il s'agit par conséquent des 92 régions urbaines de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et des Pays-Bas.

| Part d'explication de la variation | POP | POP (LOG) | SUP | SUP (LOG) | GIN | PRI |
|------------------------------------|---------|-----------|---------|-----------|---------|---------|
| Variation intra-nationale | 34,70 % | 22,44 % | 49,52 % | 28,39 % | 30,28 % | 58,61 % |
| Variation inter-nationale | 65,30 % | 77,56 % | 50,47 % | 71,61 % | 69,72 % | 41,39 % |

Tableau 29. Analyse d'appartenance territoriale par la variance

Toutes les différences ont été évaluées comme significative pour (6,85)dl et α de 0,01 (Tableau 29). Nous pouvons donc en conclure que l'appartenance nationale des régions urbaines est significative pour expliquer la variation des valeurs des indicateurs de fragmentation.

La part de variance expliquée par l'appartenance nationale évolue cependant d'un indicateur à l'autre. Ainsi, cette appartenance explique majoritairement la variance pour les indicateurs de fragmentation par la population et par la superficie, bien qu'à des niveaux variables si l'on considère la variable brute ou sa transformation logarithmique. Seule la variation de l'indicateur de primatie est majoritairement expliquée par les disparités intra-nationales.

II.6.4.2 Corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs démographiques, économiques et morphologiques

Nous avons testé la corrélation entre nos indicateurs de fragmentation et plusieurs indicateurs démographiques, économiques et morphologiques (voir Annexe 04, Annexe 05, Annexe 06).

II.6.4.2.1 Indicateurs de fragmentation et indicateurs démographiques

L'analyse des relations entre les indicateurs de fragmentations (POP, SUP, PON, SUN, GIN, PRI, facteur 1 et facteur 2) et les variables démographiques (Tableau 30) démontrent que les corrélations, lorsqu'elles existent, sont limitées et rarement significatives. Les données d'évolution de la

⁶⁶ Dans le cadre de cette recherche, une analyse de type autocorrélation spatiale n'est pas pertinente. En effet, le calcul d'indices d'autocorrélation spatiale (I de Moran, C de Geary) suppose (1) que le phénomène observé est continu et (2) que des entités spatiales contiguës se superposent à ce phénomène et en masquent la continuité. La contiguïté spatiale pourrait être reconstruite sur la base de polygones de Thiessen si nous disposions de toutes les régions urbaines européennes. Or les 123 régions urbaines de notre échantillon concernent 62% de la population totale des villes de cette catégorie, non contiguës, et pour lesquelles on ne peut exclure les interactions avec des régions urbaines plus importantes.

population n'étant pas disponibles pour les régions urbaines autrichiennes, l'échantillon est réduit à 119 individus.

| n = 119 | POP | LOG POP | SUP | LOG SUP | SUN | PON | LOG PON | PRI | GIN | F 1 | F 2 |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|--------|--------|------------|-------------|-------------|--------|-------------|
| Population totale LUZ (date de référence) | 0,268 *** | 0,250 *** | 0,062 | 0,124 | -0,049 | -0,124 | 0,020 | -0,161 * | -0,104 | 0,140 | -0,176 * |
| Ratio de la population totale LUZ / population nationale | 0,044 | 0,114 | 0,282 *** | 0,202 ** | -0,144 | -0,125 | -0,074 | -0,012 | -0,083 | 0,144 | -0,036 |
| Évolution de la population LUZ (dates de référence) | 0,128 | 0,094 | 0,142 | 0,043 | -0,132 | -0,056 | -0,068 | -0,087 | -0,158 * | 0,143 | -0,134 |
| Évolution de la population LUZ (dates de référence) / évolution pop. nationale | -0,081 | 0,000 | -0,330 | -0,035 | 0,026 | 0,110 | 0,155 * | 0,107 | 0,104 | -0,065 | 0,134 |

Tableau 30. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs démographiques (* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)

L'indicateur de fragmentation par la population (population moyenne par entité politico-administrative locale) est légèrement et significativement corrélé ($r = 0,268$; $p < 0,01$) à la population totale de la région urbaine, ce qui impliquerait que les régions urbaines dont la population est plus importante ont des entités locales en moyenne plus peuplées. La relation demeure fortement significative, bien qu'un peu plus faible ($r = 0,250$; $p < 0,01$) lorsque l'indicateur est transformé sur une base logarithmique (Figure 40). À l'inverse, cette corrélation n'est plus significative (et de sens opposé) dans le cas de l'indicateur de population normalisé (PON) sur la base de la moyenne nationale, ce qui tend à confirmer l'importance de cette dernière et une influence très limitée de la population totale de la région urbaine sur cet indicateur dans le cadre national.

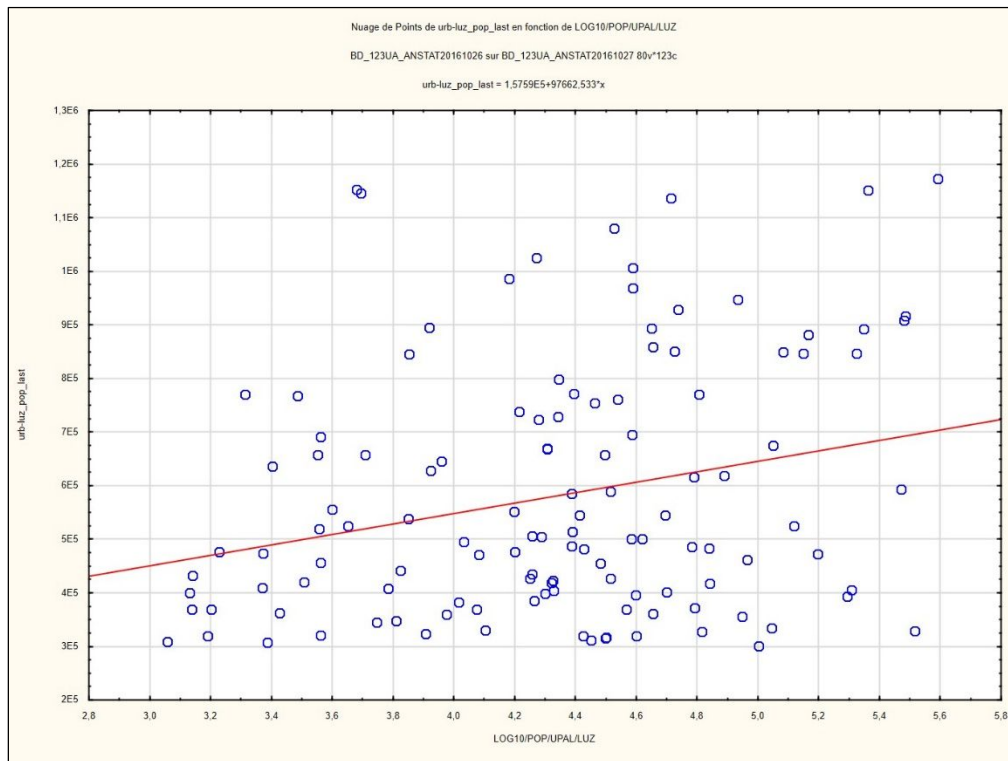


Figure 40. Nuage de point de l'indicateur de fragmentation par la population (LOG10/POP/UPAL/LUZ) par la population totale de la région urbaine (R=0,250).

Il existe également une corrélation faible mais significative ($r = 0,282$; $p < 0,01$) entre le ratio de la population totale de la région urbaine sur la population nationale, par rapport à l'indicateur de fragmentation de la superficie. Par conséquent, en moyenne, les régions urbaines dont la population est importante eu égard à la population nationale, disposent d'entités locales plus étendues que celles moins peuplées. Cette corrélation n'est plus significative (et de sens opposé) dans le cas de l'indicateur de superficie normalisé (SUN) sur la base de la moyenne nationale.

Le logarithme de la fragmentation par la population est positivement et significativement corrélé avec la densité de population des régions urbaines ($r = 0,4174$; $p < 0,05$) : les entités locales contiennent en moyenne une population plus importante lorsque la région urbaine est dense. Une corrélation significative existe également lorsque cet indicateur est normalisé par les moyennes nationales de la population par entité locale ($r = 0,2734$; $p < 0,05$). Cette corrélation est proche de zéro dans les cas du logarithme de l'indicateur de superficie ($r = -0,0384$).

La densité de population de la région urbaine est également significativement corrélée à l'indice de Gini ($r = -0,3088$; $p < 0,05$) : le sens de cette corrélation indique que plus la densité de la région urbaine est élevée, moins la différence de population entre entités locales est importante. La corrélation avec l'indicateur de primatie n'est pas significative ($r = 0,1466$) : les régions urbaines denses ne disposent en moyenne pas d'un centre proportionnellement plus important.

Les autres relations ne semblent pas significatives. On remarquera en particulier que l'importance de la population totale de la région urbaine n'est pas significativement corrélée aux indicateurs de Gini et de primatie (uniquement à $p < 0,10$). Il n'existe pas non plus de relation significative entre

l'évolution de la population (absolue ou normalisée par la croissance nationale) et les indicateurs de fragmentation.

II.6.4.2.2 Indicateurs de fragmentation et indicateurs économiques

L'étude des corrélations entre les indicateurs de fragmentation (POP, SUP, PON, SUN, GIN, PRI, facteur 1 et facteur 2) et les indicateurs de développement économique démontre des liens entre, d'une part, le PIB et son évolution et, d'autre part, les indicateurs de primatie et de Gini (Tableau 31). Il importe de préciser que les données économiques n'étant pas disponibles à l'échelle des régions urbaines LUZ, nous nous sommes référés aux données disponibles à l'échelle NUTS pour les régions métropolitaines correspondantes ; en conséquence, le nombre d'observations est plus limité (n = 112).

| n = 112 | POP | LOG POP | SUP | LOG SUP | SUN | PON | LOG PON | PRI | GIN | F 1 | F 2 |
|--|--------|---------|--------|---------|--------|--------|---------------|---------------|---------------|--------|---------------|
| PIB MET par hab. (2013) | 0,022 | -0,063 | 0,014 | -0,117 | 0,044 | -0,130 | -0,303 *** | -0,362 *** | -0,243 *** | 0,050 | -0,420 *** |
| PIB MET par hab. (2013) / PIB national par hab. | -0,013 | 0,078 | -0,046 | -0,014 | -0,060 | 0,003 | 0,014 | 0,102 | 0,009 | -0,011 | 0,091 |
| Évolution PIB MET par hab. (2003-2013) | -0,087 | 0,062 | -0,030 | 0,116 | 0,075 | 0,135 | 0,228 ** | 0,370 *** | 0,210 ** | -0,069 | 0,411 *** |
| Évolution PIB MET (2003-2013) / Évolution PIB national | 0,056 | 0,087 | 0,049 | 0,108 | -0,022 | -0,126 | -0,172 * | -0,132 | -0,176 * | 0,083 | -0,189 ** |

Tableau 31. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs économiques
(* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)

Il existe une relation significative entre le PIB par habitant de la région métropolitaine en 2013 et trois indicateurs de fragmentation : l'indicateur de population moyenne par entité locale, normalisé par la moyenne nationale et transformé sur une base logarithmique ($r = -0,303$; $p < 0,01$) ; l'indicateur de primatie ($r = -0,362$; $p < 0,01$) ; l'indice de Gini ($r = -0,243$; $p < 0,01$). Le sens négatif de cette relation indique que les régions urbaines dont le PIB est élevé ont en moyenne une entité politico-administrative centrale proportionnellement moins peuplée, ce qui semble confirmé par l'indicateur PON qui indiquerait qu'indépendamment du contexte national, le PIB élevé se rencontre davantage dans les régions urbaines dont les entités politico-administratives locales sont moins peuplées. Les sens étant similaires sur les indicateurs influençant le plus fortement le second facteur, celui-ci est significativement corrélé avec le PIB ($r = -0,420$; $p < 0,01$) (Figure 41). Lorsque l'indice de Gini est plus faible (les entités locales sont plus homogènes en termes de distribution de la population), le PIB est plus élevé.

L'importance du contexte national semble cependant prépondérante, puisque l'indicateur relatif au PIB de la région métropolitaine, normalisé par le PIB national, n'est corrélé avec aucun indicateur de fragmentation. Nous en concluons qu'au sein des pays, la fragmentation politico-administrative des régions urbaines n'est pas statistiquement reliée au PIB.

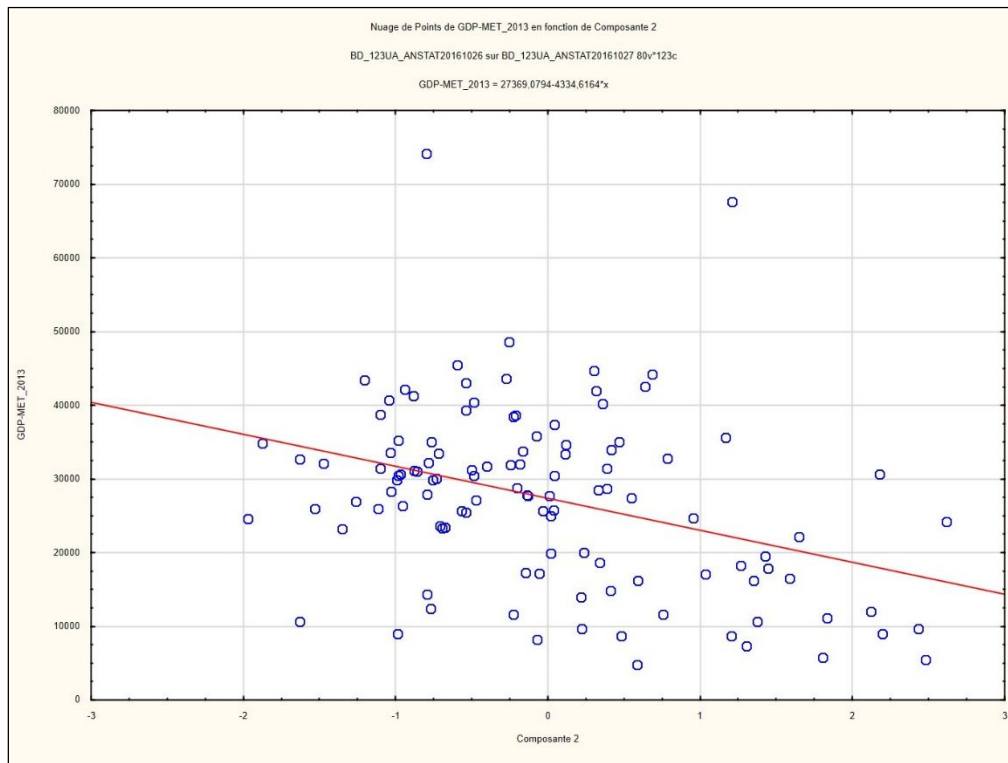


Figure 41. Nuage de point des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base du PIB et de la seconde composante

L'analyse de l'évolution du PIB révèle une corrélation significative inverse de celle précédemment explicitée : les régions urbaines dont les indicateurs de primatie et de Gini sont élevés connaissent une croissance en moyenne plus élevée de leur PIB (confirmée par la corrélation avec le second facteur, $r = 0,411$, $p < 0,01$). Cette corrélation change de sens, bien qu'à des niveaux de significativité plus faibles, lorsque l'évolution du PIB de la région urbaine est normalisée par l'évolution du PIB national pour la même période (facteur 2 : $r = -0,189$; $p < 0,05$) (Figure 42). Il en résulte que les régions urbaines dont l'évolution de la performance économique est inférieure à la moyenne nationale présentent une valeur supérieure sur le second facteur (primatie, Gini). Le même phénomène s'observe avec la corrélation entre le logarithme de l'indicateur de fragmentation et l'évolution du PIB moyenné par l'évolution du PIB national : dans ce cas, une plus forte fragmentation entraîne une plus faible croissance économique relative. Ces valeurs sont importantes car elles convergent pour soutenir l'hypothèse d'une relation entre configuration locale de la gouvernance et performances économiques.

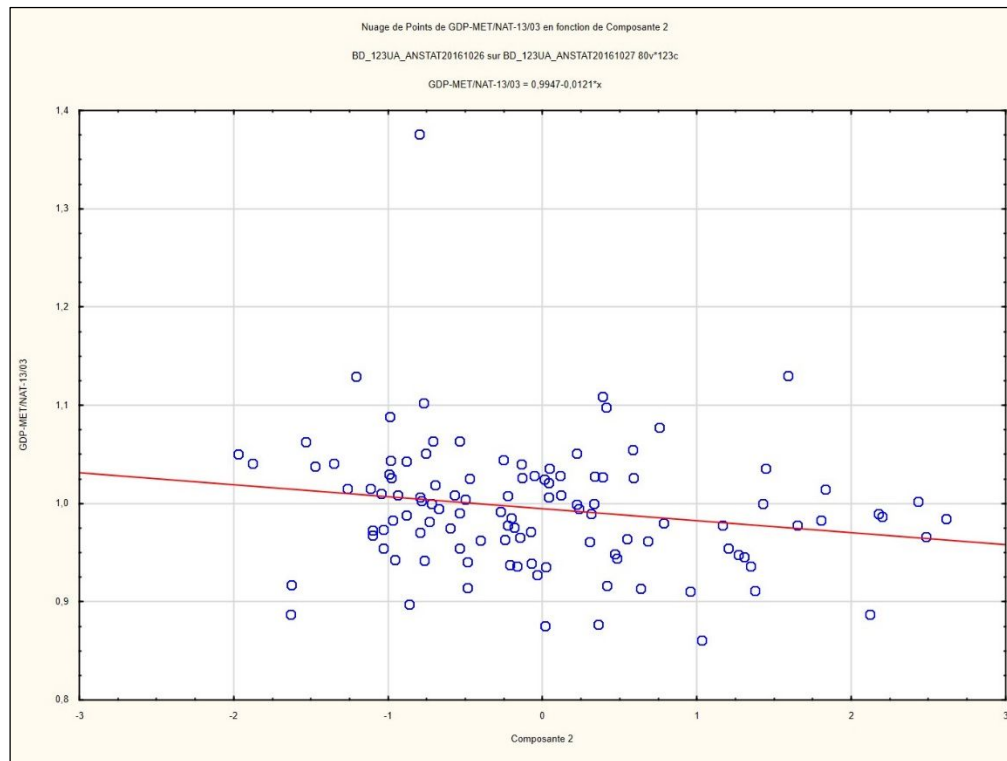


Figure 42. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de la seconde composante et de l'évolution du PIB pour la période 2003-2013 normalisée sur l'évolution de celui-ci au niveau national

II.6.4.2.3 Indicateurs de fragmentation et évolution de l'urbanisation

Nous avons également émis l'hypothèse que les caractéristiques de fragmentation locale pouvaient être liées à la morphologie de l'agglomération urbaine et en particulier à l'évolution de l'urbanisation. Cette analyse nous a permis de tester l'hypothèse du rôle de la fragmentation locale sur l'extension urbaine et donc du rôle des gouvernements locaux sur l'étalement urbain.

À cette fin, nous avons exploité les données d'occupation du sol en 1990, 2000 et 2006 issues de Corine Land Cover (CLC) et gérées par l'Agence Européenne de l'Environnement. Celles-ci nous permettent de calculer l'évolution relative des surfaces artificialisées entre les trois dates de référence. Les espaces artificialisés sont répartis en espaces urbains (majoritairement des espaces mixtes urbains à dominante résidentielle et commerciale), espaces industriels et commerciaux (majoritairement monofonctionnels) et en espaces de mines et de construction. Nous avons dès lors calculé les superficies urbanisées et leur évolution pour chaque région urbaine intermédiaire de notre échantillon, sur la base des découpages spatiaux des LUZ (2011-2014). Cet indicateur nous permet de valider ou d'infirmer le rôle de la fragmentation des institutions locales sur l'évolution des superficies artificialisées, autrement dit sur l'étalement urbain, indépendamment des politiques nationales de planification territoriale et d'urbanisme.

La première analyse, effectuée sur un sous-échantillon de 101 régions urbaines intermédiaires pour la période 1990-2006 met en évidence l'existence d'une corrélation faible mais très significative ($r = 0,26$; $p < 0,01$) entre l'indicateur de primatie et l'évolution des espaces artificialisés totaux (Tableau 32). Par conséquent, l'évolution de la superficie de l'urbanisation, et en particulier les zones urbaines,

semble favorisée par une entité centrale étendue et peuplée. À l'inverse, la population et la superficie moyennes ne sont pas corrélées à l'évolution de l'urbanisation : dès lors, il n'est pas possible de mettre en évidence un lien entre la taille moyenne des entités et l'évolution de l'urbanisation. La taille de l'échantillon a été limitée par l'indisponibilité des données d'occupation du sol pour certains pays.

| Évolution de l'urbanisation 1990-2006 ; n=101 | Indicateurs de fragmentation | | | | | | | |
|--|------------------------------|-------|------|-------|-------|---------|------|---------|
| | POP | SUP | PON | SUN | GIN | PRI | F1 | F2 |
| Zones urbaines | 0,09 | 0,12 | 0,04 | -0,05 | 0,09 | 0,25** | 0,09 | 0,26** |
| Zones industrielles, commerciales | 0,08 | -0,01 | 0,12 | 0,02 | -0,01 | 0,15 | 0,06 | 0,14 |
| Zones de mines, constructions | 0,03 | -0,02 | 0,15 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,01 | 0,06 |
| Espaces artificialisés totaux | 0,09 | 0,07 | 0,10 | -0,01 | 0,10 | 0,26*** | 0,07 | 0,28*** |

Tableau 32. Matrice de corrélation entre les indicateurs d'évolution de l'urbanisation et les indicateurs de fragmentation (sur la base de Corine Land Cover 1990-2006)

Sur une période plus récente (2000-2006) et pour un nombre de régions urbaines intermédiaires plus élevé (122 régions urbaines), les corrélations significatives sont comparables (Tableau 33) : l'indicateur de primatie est positivement et significativement corrélé ($r = 0,28$; $p < 0,01$) à l'évolution totale de l'artificialisation de la région urbaine (Figure 43). En outre, une corrélation significative entre l'indicateur de Gini et l'artificialisation est visible ($r = 0,18$; $p < 0,05$) et tend à démontrer qu'il existe un lien entre des entités peuplées de manière plus homogène et l'évolution de l'urbanisation, en particulier urbaine mixte.

| Évolution de l'urbanisation 2000-2006 ; n=122 | Indicateurs de fragmentation | | | | | | | |
|--|------------------------------|-------|-------|-------|--------|---------|-------|---------|
| | POP | SUP | PON | SUN | GIN | PRI | F1 | F2 |
| Zones urbaines | -0,09 | 0,01 | 0,01 | -0,02 | 0,18* | 0,23** | -0,06 | 0,28*** |
| Zones industrielles, commerciales | 0,01 | -0,10 | 0,06 | -0,05 | -0,03 | 0,14 | 0,00 | 0,11 |
| Zones de mines, constructions | -0,10 | -0,06 | -0,06 | -0,02 | 0,05 | -0,08 | -0,09 | -0,06 |
| Espaces artificialisés totaux | -0,08 | -0,02 | 0,04 | -0,01 | 0,18** | 0,28*** | -0,06 | 0,32*** |

Tableau 33. Matrice de corrélation entre les indicateurs d'évolution de l'urbanisation et les indicateurs de fragmentation (sur la base de Corine Land Cover 2000-2006)

Notre méthodologie ne nous permet pas de déterminer si l'extension urbaine se produit de manière péricentrale, dans les espaces périurbains proches ou dans les espaces à dominante rurale sous l'influence fonctionnelle de la polarité urbaine, ni s'il s'agit pour partie d'une substitution de certaines zones déjà urbanisées.

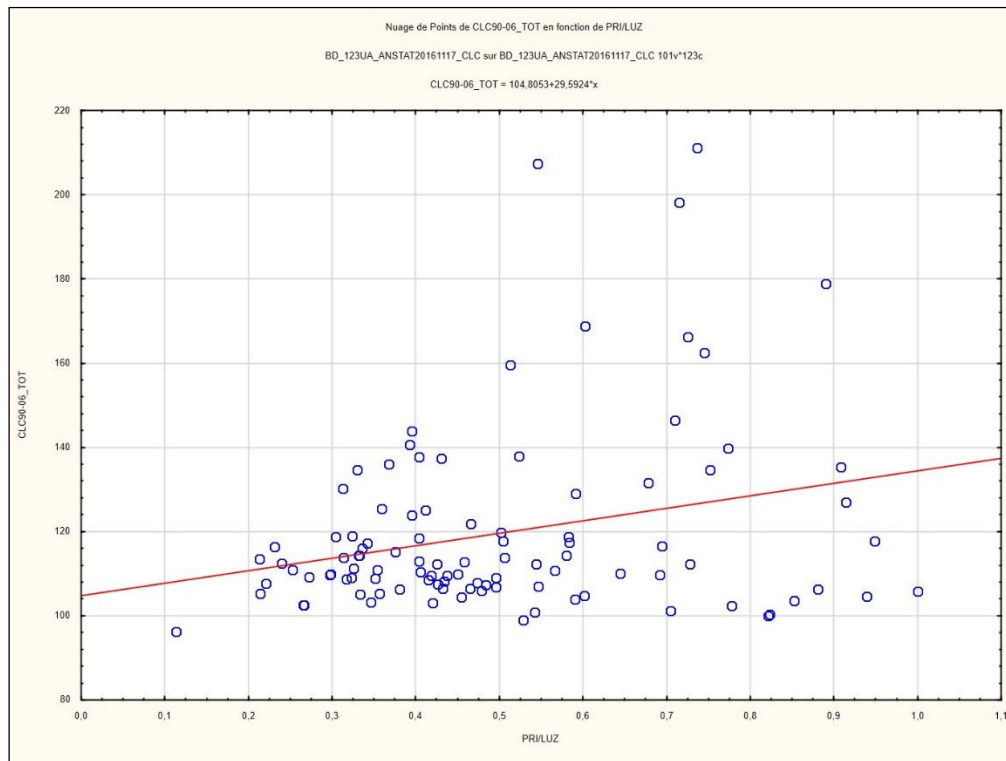


Figure 43. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de l'indicateur de primatie et l'évolution de l'urbanisation totale dans la région urbaine

II.6.4.2.4 Indicateurs de fragmentation et évolution des indicateurs de Gini et de primatie

L'évolution de l'indicateur de Gini entre deux dates de référence à cadre spatial constant permet d'évaluer les mouvements démographiques intraurbains par migration ou croissance démographique différentielle des entités locales. Un indice de Gini qui augmente indique un renforcement relatif de la centralité urbaine, que la population totale de la région urbaine soit croissante ou décroissante. A contrario, un indice de Gini décroissant indique que les entités locales autrefois peu peuplées connaissent une croissance démographique plus rapide que les entités centrales. L'évolution relative de cet indicateur révèle la contention de l'étalement urbain sur la période considérée.

Considérant le cadre spatial de référence constant, nous avons limité notre analyse à l'évolution des indices de Gini entre 1991, 2001 et 2011. En effet, l'évolution plus ancienne supposerait, pour être comparée à nos indicateurs de fragmentation, qu'elle pourrait être influencée par la fragmentation actuelle des régions urbaines : si cela peut être vrai pour les périodes récentes, les nombreuses réformes territoriales des années septante et quatre-vingt peuvent avoir modifié ce cadre local.

Nous avons procédé à l'analyse sur la base de 103 régions urbaines pour lesquelles les données de population étaient disponibles. Cette analyse ne montre pas de corrélation entre l'évolution de l'indicateur de Gini et la fragmentation absolue par la population. A contrario, une fois normalisé par les moyennes nationales, l'indicateur de fragmentation par la population est corrélé négativement ($r = -0,2140$; $p < 0,05$) avec l'évolution de l'indicateur de Gini entre 1991 et 2011. Par conséquent, une fragmentation moins importante de la population (entités relativement plus

peuplées) est liée à une diminution des différences de population entre entités locales ou, en d'autres termes, une plus faible fragmentation est reliée à une plus forte périurbanisation. À l'échelle nationale, cette corrélation n'est pas significative à $p < 0,05$ pour l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, mais l'est en France ($r = -0,5925$; $p < 0,05$).

Pour la période de 2001 à 2011, une corrélation existe avec le logarithme de l'indicateur de superficie ($r = 0,2494$; $p < 0,05$). Les autres indices de corrélation ne sont pas significatifs.

Sur 103 régions urbaines, l'évolution de l'indicateur de primatie entre 1991 et 2011 est significativement corrélé avec le logarithme de l'indicateur de fragmentation de la population ($r = 0,2374$; $p < 0,05$) et celui de la superficie ($r = 0,3316$; $p < 0,05$). Ces corrélations ne sont plus significatives lorsqu'elles sont relativisées par les moyennes nationales. Par conséquent, à l'échelle européenne, les entités plus vastes et davantage peuplées connaissent un renforcement de l'entité centrale par rapport au reste de la région urbaine. Ce constat n'est globalement pas valable à l'échelle nationale, et les corrélations en France, en Italie, en Pologne ou en Allemagne ne sont pas significatives. Cependant, les indicateurs de fragmentation de la superficie en Espagne sont corrélés à l'échelle nationale avec l'augmentation de l'indicateur de primatie pour la période de 1991 à 2011 ($r = 0,6565$; $p < 0,05$).

II.6.4.3 Analyse des corrélations à l'échelle nationale

Sur la base de nos analyses précédentes, nous avons mis en évidence l'importance du contexte national dans la compréhension de la fragmentation des régions urbaines intermédiaires en Europe. L'analyse d'appartenance territoriale a statistiquement démontré que la variation des indicateurs s'expliquait majoritairement par les disparités inter-nationales, bien qu'à des niveaux différents. Ce constat n'est pas sans incidence sur l'interprétation des matrices de corrélation puisque celles-ci sont sensibles aux extrêmes et, corolairement, potentiellement sensibles aux valeurs hautes ou basses de régions urbaines appartenant à une même région d'Europe.

Par conséquent, nous avons entrepris d'analyser les corrélations entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs territoriaux pour certains pays européens dont le nombre de régions urbaines intermédiaires est suffisamment élevé. Il s'agit de l'Allemagne ($n = 17$), du Royaume-Uni, de la France ($n = 17$), de l'Espagne ($n = 11$), de l'Italie ($n = 13$), de la Pologne ($n = 12$) et des Pays-Bas ($n = 6$). Le nombre de régions urbaines considérées étant plus faible, les seuils de significativité des corrélations sont nécessairement plus élevés. Nous avons par conséquent limité notre analyse à ces six pays avec un seuil de significativité normalement admis ($p < 0,05$). L'analyse démontre des différences significatives par rapport aux analyses menées pour l'ensemble des villes intermédiaires européennes.

En France, l'indicateur de fragmentation de la population (POP) est fortement corrélé avec la population totale de la région urbaine ($r = 0,74$; $p < 0,05$). Le graphique (Figure 44) pour la France démontre en outre la forte sensibilité de l'indice de corrélation aux valeurs extrêmes lorsque le nombre d'entités est limité. Cette corrélation est également observée au Royaume-Uni pour la valeur

absolue ($r = 0,62$; $p < 0,05$) ou lorsque l'indicateur est transformé sur une base logarithmique ($r = 0,65$; $p < 0,05$). Pour ces deux pays, on peut donc conclure à une relation entre des entités locales plus peuplées et des régions urbaines plus peuplées. Les autres pays ne permettent pas de déduire cette relation de manière significative. Cependant les régions urbaines italiennes voient leur seconde composante significativement corrélée avec la population totale de la région urbaine ($r = 0,68$; $p < 0,05$).

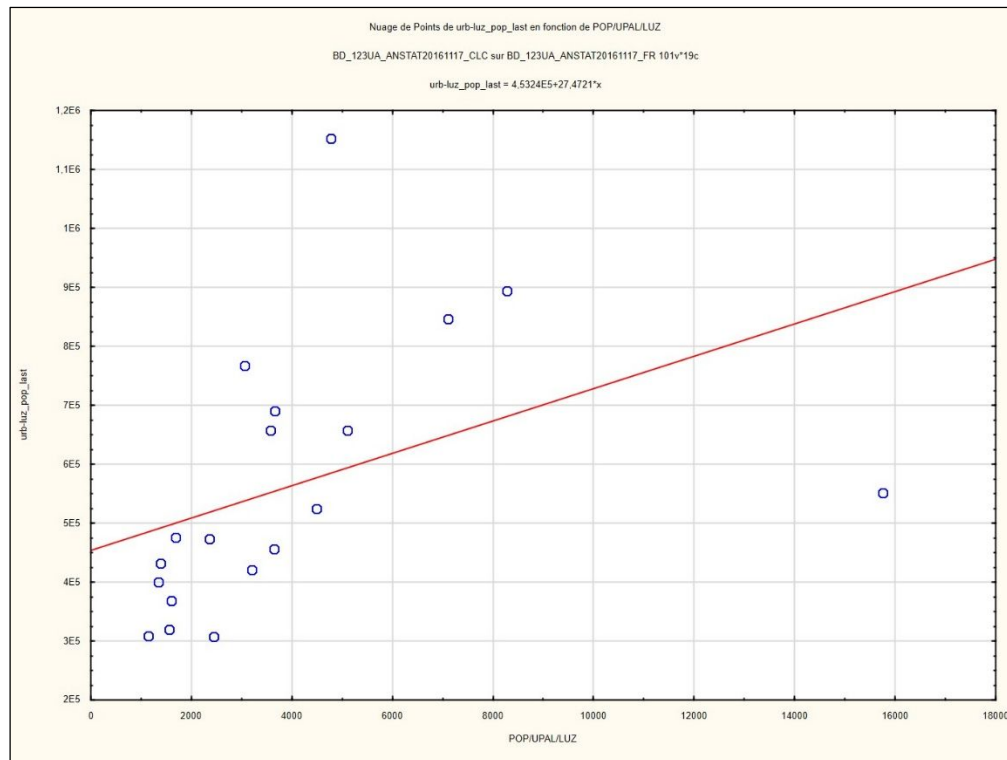


Figure 44. Nuage de point des régions urbaines intermédiaires en France sur la base de leur indice de fragmentation de la population et de la population totale de la région urbaine

L'évolution de la population dans la région urbaine n'est corrélée qu'en France avec l'indicateur de fragmentation de la population (LOG POP ; $r = 0,52$; $p < 0,05$) et inversement avec l'indice de Gini ($r = -0,55$; $p < 0,05$), ce qui indique que les régions urbaines moins fragmentées et dont la répartition de la population entre les communes est plus homogène connaissent une croissance de la population plus rapide.

En termes économiques, on observera que le PIB brut n'est pas corrélé aux indicateurs de fragmentation, à l'exception des régions urbaines espagnoles où il est négativement corrélé à la seconde composante ($r = -0,73$; $p < 0,05$) ce qui indique que les régions urbaines davantage fragmentées sont plus performantes en termes économiques. Du point de vue diachronique, l'évolution du PIB est corrélée en France avec l'indicateur de fragmentation de la population ($r = 0,54$; $p < 0,05$) et en Italie avec le logarithme de l'indicateur de fragmentation de la superficie ($r = 0,72$; $p < 0,05$) (Figure 45). Dans les autres pays les indicateurs économiques ne sont pas corrélés significativement avec les indicateurs de fragmentation.

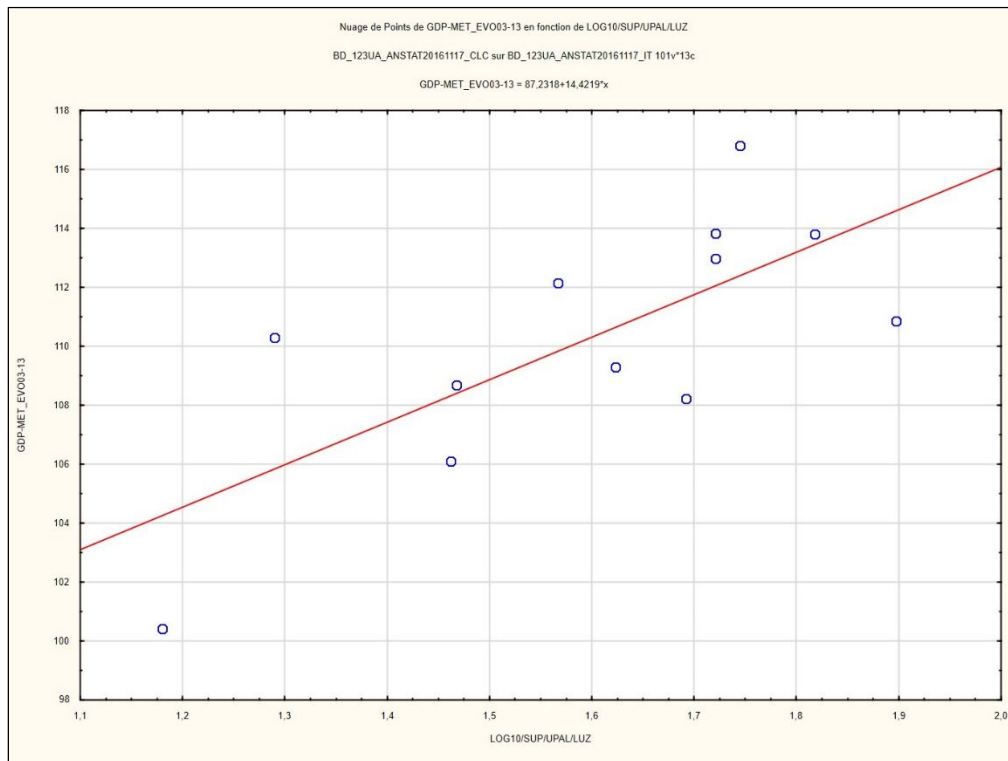


Figure 45. Nuage de points des régions urbaines intermédiaire d'Italie sur la base de l'indicateur de fragmentation de la superficie et de l'évolution du PIB sur la période 2003 - 2013

Nous observons dès lors que les indicateurs de fragmentation sont parfois corrélés avec des indicateurs démographiques et économiques, mais que ces corrélations sont très hétérogènes. Ni l'Allemagne, ni la Pologne ne sont concernées par celles-ci, et le faible nombre de régions urbaines aux Pays-Bas ne permet pas d'atteindre le seuil de significativité. Par contre, la France et les Pays-Bas se distinguent par des corrélations plus nombreuses et plus fortes entre les indicateurs de fragmentation locale et les indicateurs socio-économiques considérés. À ce stade et sur la base de ce nombre réduit d'indicateurs territoriaux, il ne nous est pas possible de déterminer les causes de ces disparités ou d'émettre des hypothèses explicatives globales pour les régions urbaines européennes. Au contraire, l'existence de corrélations dans certains pays suggère que le contexte national est plus ou moins déterminant dans l'apparition de différences liées à la fragmentation territoriale.

À l'inverse, les indicateurs relatifs à l'urbanisation des régions urbaines sont corrélés dans plusieurs des pays concernés.

En ce qui concerne l'évolution de l'urbanisation entre 1990 et 2006 (ou entre 2000 et 2006 lorsque les données sont manquantes), elle est inversement corrélée avec le logarithme des indicateurs de population ($r = -0,59$; $p < 0,05$) et de superficie ($r = -0,53$; $p < 0,05$) en Allemagne, mais positivement corrélée avec l'indicateur de population ($r = 0,62$; $p < 0,05$) en France, ainsi qu'avec l'indicateur de superficie au Pays-Bas ($r = 0,87$; $p < 0,05$) (Figure 46). En Espagne, l'évolution de l'urbanisation entre 2000 et 2006 est corrélée ($r = 0,80$; $p < 0,05$) à la seconde composante. Le changement de sens entre l'Allemagne d'une part, la France, l'Espagne et les Pays d'autre part, suggère à la fois le lien entre entités locales et évolution de l'urbanisation, mais aussi la présence d'autres facteurs explicatifs

probablement liés à la culture et aux politiques d'aménagement du territoire, ou à d'autres niveaux de gouvernement.

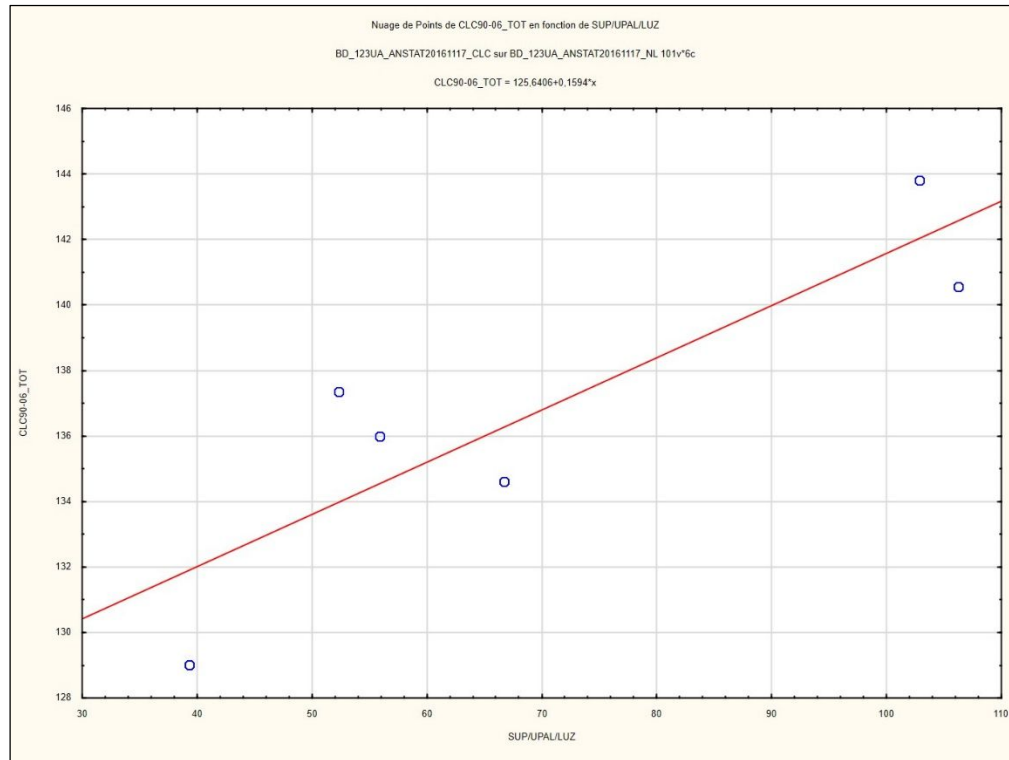


Figure 46. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires aux Pays-Bas sur la base de l'indicateur de fragmentation de la superficie et de l'évolution de l'urbanisation

En Italie, l'évolution de l'urbanisation est inversement corrélée avec l'indicateur de primatie ($r = -0,69$; $p < 0,05$), ce qui suggère que les régions urbaines dont la ville-centre est plus peuplée connaissent une extension plus limitée de l'urbanisation. On remarquera toutefois la forte dispersion des régions urbaines et le rôle prépondérant des valeurs extrêmes de certaines d'entre elles (Figure 47). On remarquera également que les entités locales plus étendues (SUP) y sont corrélées positivement avec l'extension de l'urbanisation des zones urbaines ($r = 0,59$; $p < 0,05$).

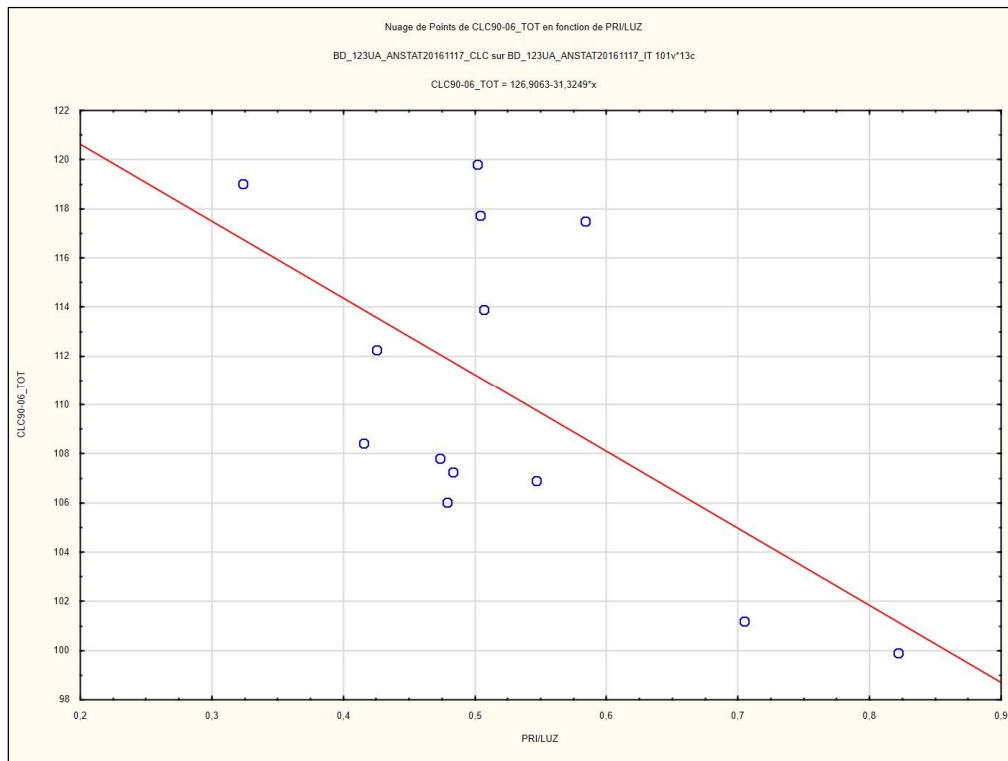


Figure 47. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires d'Italie sur la base de l'indicateur de primatie et de l'évolution de l'urbanisation totale entre 1990 et 2006

Enfin, les indicateurs de fragmentation les mieux corrélés dans les différents pays considérés sont relatifs à la densité de population et en particulier au ratio entre zones fortement (> 500 habitants / km^2) et très fortement ($> 1\,500$ habitants / km^2) habitées (Figure 48) (voir Annexe 10 pour l'analyse à l'échelle de l'ensemble de l'échantillon). Sans surprise, il est corrélé positivement avec l'indicateur de primatie en Allemagne ($r = 0,51$; $p < 0,05$), en France ($r = 0,73$; $p < 0,05$), aux Pays-Bas ($r = 0,89$; $p < 0,05$) et en Pologne ($r = 0,75$; $p < 0,05$). En outre, il est très fortement corrélé à l'indicateur de population aux Pays-Bas ($r = 0,96$; $p < 0,05$), à l'indicateur de Gini ($r = 0,82$; $p < 0,05$) et de superficie ($r = 0,61$; $p < 0,05$) en Pologne.

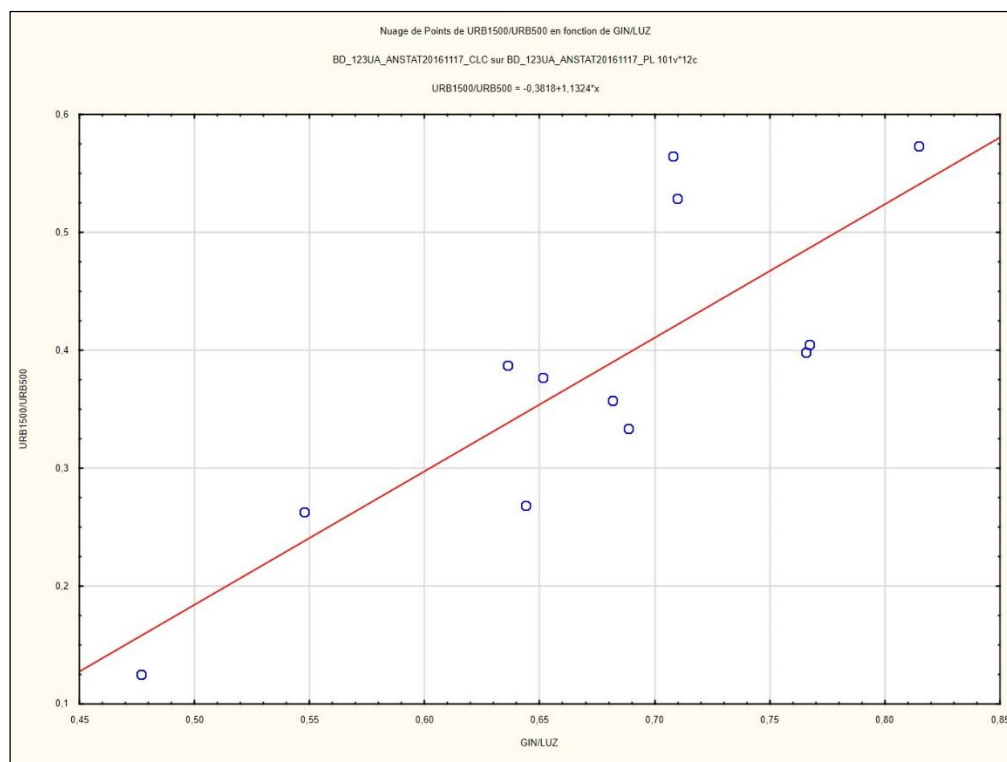


Figure 48. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires en Pologne sur la base de l'indice de Gini et le ratio entre les régions denses et très densément peuplées

Pour rappel toutefois, cet indicateur est calculé sur la base d'une grille de population désagrégée en fonction de l'occupation du sol et de la population des communes (niveau LAU 2 de la nomenclature européenne). Dès lors, un biais lié à cette désagrégation est certainement présent et doit expliquer pour partie les taux de corrélation particulièrement élevés qui suggèrent naturellement que lorsque l'entité de la ville-centre est très peuplée, la région urbaine dispose d'une centralité plus dense et par ailleurs plus étendue.

L'indicateur de compacité d'Espon est corrélé dans plusieurs pays aux indicateurs de fragmentation. L'indicateur de fragmentation de la population est corrélé en Espagne ($r = 0,64$; $p < 0,05$) et en France ($r = 0,61$; $p < 0,05$). L'indicateur de fragmentation de la superficie est corrélé en Allemagne (LOG SUP ; $r = 0,51$; $p < 0,05$), en France ($r = 0,46$; $p < 0,05$) et inversement corrélé aux Pays-Bas ($r = -0,92$; $p < 0,05$). L'indicateur de primatie est corrélé en Allemagne ($r = 0,54$; $p < 0,05$) et en Pologne ($r = 0,59$; $p < 0,05$). Les corrélations apparaissent moins systématiques qu'avec le précédent indicateur de compacité, et l'évolution des signes entre les pays et entre les deux analyses (p. ex. pour le Pays-Bas) mettent en évidence les biais de statistique spatiale et la difficulté de rendre compte quantitativement de la compacité urbaine dans le cadre des analyses internationales. L'évaluation des liens entre compacité urbaine et fragmentation politico-administrative locales ne nous apparaît pas robuste à ce stade.

En conclusion, les trajectoires différenciées des régions urbaines peuvent être partiellement corrélées avec les indicateurs de fragmentation, dans des sens attendus sur la base de la littérature. À l'échelle des régions urbaines, les indicateurs de fragmentation moyenne (POP, SUP, facteur 1) ne semblent pas être corrélés à des évolutions différenciées, tant en termes économiques que démographiques. A

contrario, la répartition intra-urbaine de la population, objectivée par nos indicateurs (PRI, GIN, facteur 2), est légèrement corrélée au développement économique et logiquement aux caractéristiques morphologiques des régions urbaines. Notre analyse n'a pas permis de mettre en évidence des corrélations significatives entre les aspects démographiques et l'organisation intraurbaine de notre échantillon.

II.6.4.4 Analyse de variance suivant l'appartenance typologique (SECR / DATAR)

L'analyse de la variance des indicateurs de fragmentation sur la base des typologies (SECR/DATAR) permet d'analyser la relation entre l'organisation politico-administrative locale des régions urbaines et leur profil fonctionnel. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les typologies développées dans l'étude des métropoles européennes menée par la DATAR, et sur la typologie sur une base fonctionnelle présente dans le second rapport sur l'état des villes européennes.

L'analyse de variance se fonde sur la distribution des première et seconde composantes de notre analyse en composantes principales. Cependant, celles-ci ne présentent pas une distribution normale et il ne nous a pas été possible de les normaliser (translation, transformation logarithmique). Par conséquent, nous avons privilégié le test non-paramétrique ANOVA de Kruskal-Wallis.

II.6.4.4.1 Analyse des composantes de l'ACP selon la typologie SECR

L'analyse de la première composante (Figure 49) relative au degré de fragmentation (par la population et la superficie) ne permet pas de mettre en évidence des différences entre les types de régions urbaines. L'absence de différence statistiquement significative est confirmée par l'analyse bilatérale puisqu'aucun type de ville ne diffère statistiquement d'un autre, en ce compris le type A1 dont la valeur moyenne sur la composante 1 est beaucoup plus élevée.

La représentation graphique de la seconde composante (Figure 50) met en évidence une plus grande variabilité de celle-ci entre les types de villes. Cependant, l'analyse statistique bilatérale pour la seconde composante relative aux indicateurs de primatie et de Gini démontre que seules les régions urbaines de type « centres de services régionaux » (B1) se distinguent de manière statistiquement significative par une composante fortement négative. On remarquera néanmoins que les villes les moins développées (D2), situées essentiellement à l'Est de l'Europe, se caractérisent par une seconde composante élevée, de même que certains petits centres administratifs (B2). Le positionnement singulier des métropoles (A2) n'est pas significatif compte-tenu du nombre réduit des individus concernés.

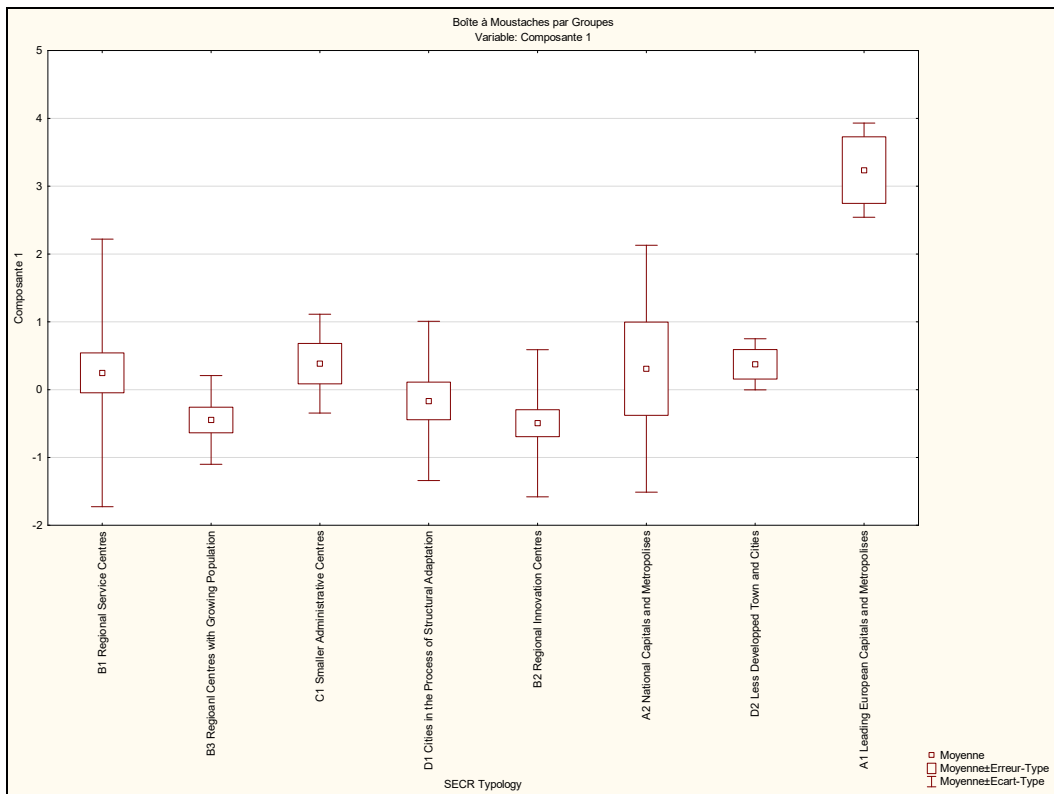


Figure 49. Analyse de variance des types de villes selon SECR (composante 1)

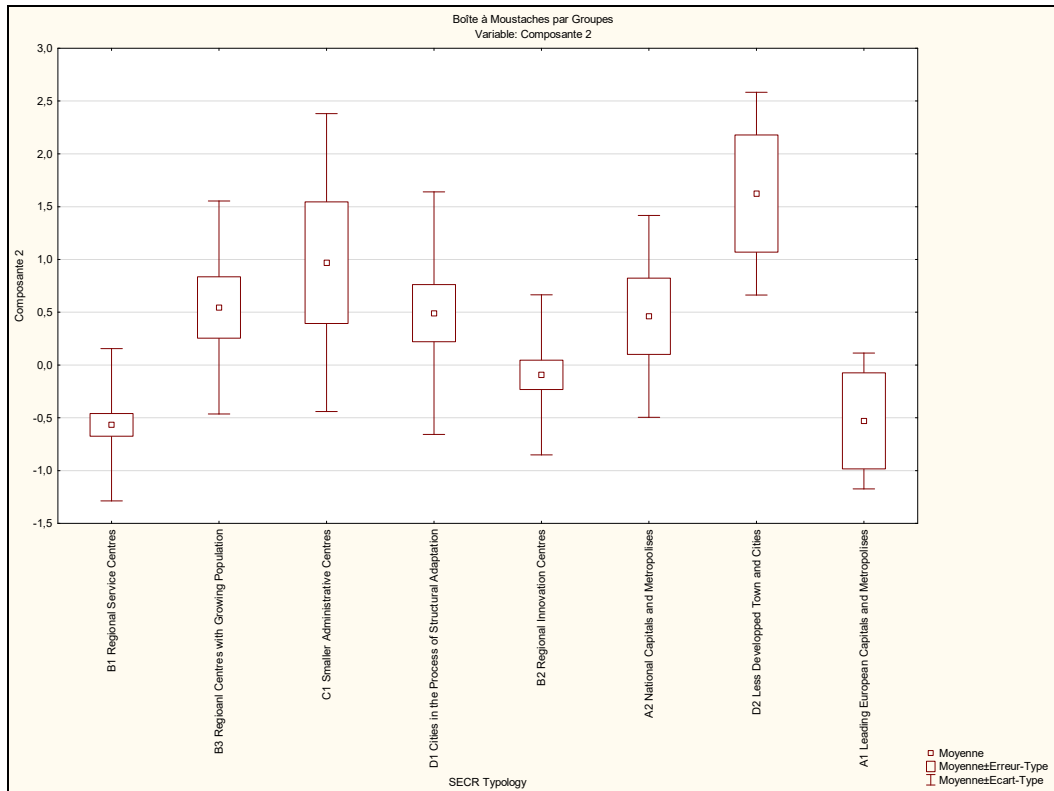


Figure 50. Analyse de variance des types de villes selon SECR (composante 2)

II.6.4.4.2 Analyse des composantes de l'ACP selon la typologie DATAR

Sur la première composante, les analyses bilatérales permettent de mettre en évidence des différences significatives entre les aires urbaines fonctionnelles diversifiées à dominante « services » (8), avec les AUF à dominante « industries » (9, situées essentiellement dans la mégapole européenne et dans le nord de l'Espagne) et « commerciales » (11, situées majoritairement en Pologne) (Figure 51). Les autres types d'AUF ne diffèrent pas de manière significative. Les AUF à dominante « agricole ou minière » - situées essentiellement en Europe de l'Est et du Sud – présentent cependant des valeurs tout aussi faibles que les AUF à dominante « services » situées pour l'essentiel en Europe de l'Ouest ; elles sont cependant moins nombreuses et le seuil de significativité n'est donc pas atteint.

Sur la seconde composante (Figure 52), les aires fonctionnelles à dominante « services » (8) présentent la valeur la plus basse et diffèrent significativement des AUF « commerciales » (11) et des AUF à dominante « agricole ou minière » (12) (dont les valeurs sont les plus élevées). Les autres différences entre les types ne sont pas significatives bien que la variabilité entre les types soit à nouveau plus élevée pour la seconde composante que pour la première.

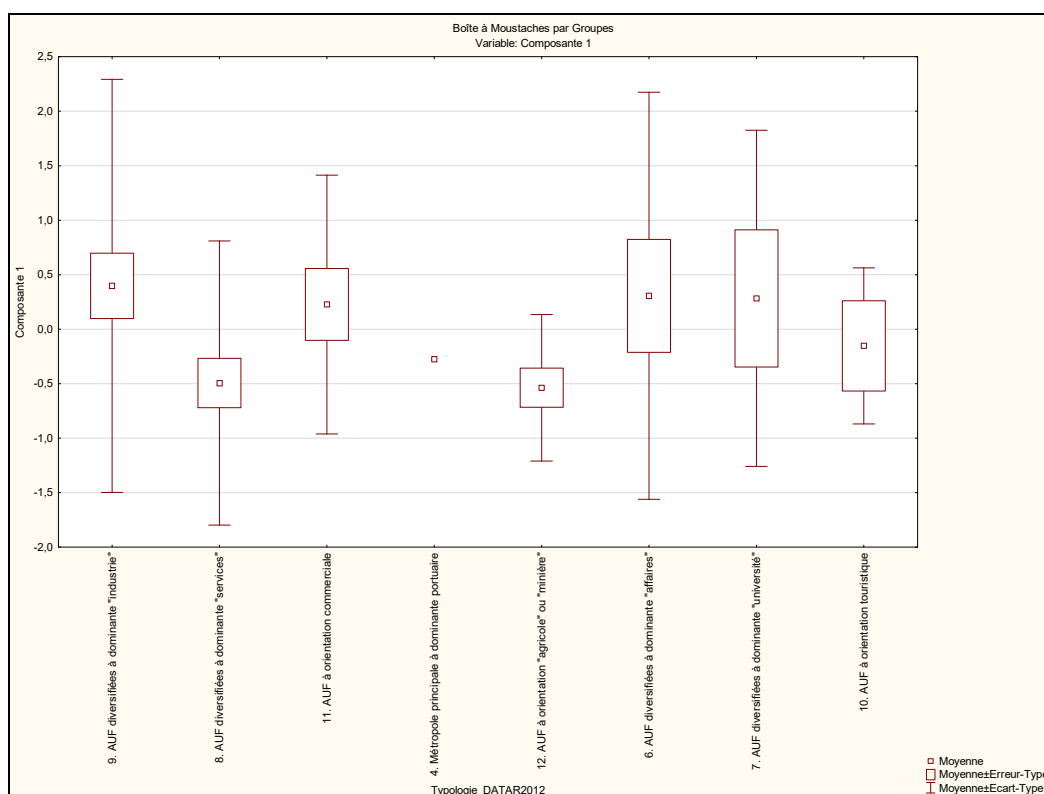


Figure 51. Analyse de variance des types de villes selon DATAR (composante 1)

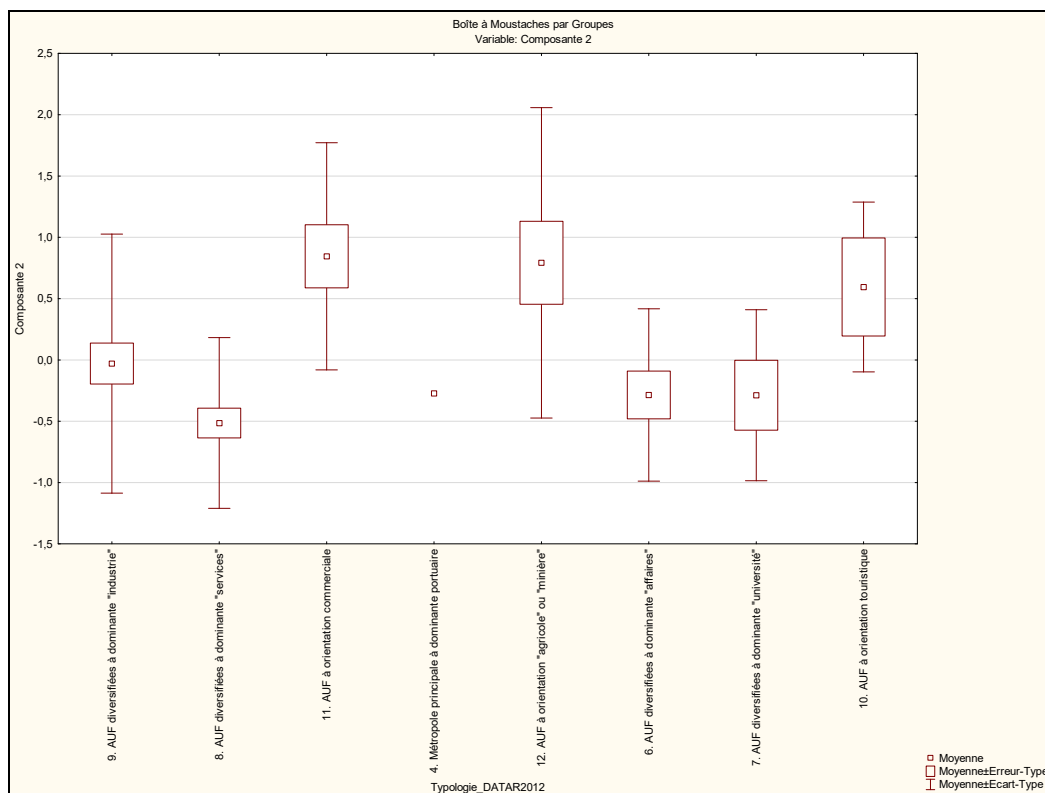


Figure 52. Analyse de variance des types de villes selon DATAR (composante 2)

Il ressort de cette analyse que les différences observées entre les types de régions urbaines sont rarement significatives, tant pour la première que pour la seconde composante. On observera que les différences significatives démontrées dans les analyses bilatérales sont essentiellement le fait de types de villes se trouvant sur des territoires distincts en Europe. La méthodologie d'élaboration des typologies engendre toutefois des modifications substantielles dans les résultats de l'analyse de variance. Par conséquent, il n'est pas possible d'affirmer que les spécificités fonctionnelles des régions urbaines comprises entre 300 000 et 1 200 000 habitants et faisant partie de notre échantillon sont statistiquement corrélées avec nos indicateurs de fragmentation.

II.6.4.5 Analyse des corrélations entre les indicateurs de perception urbaine et les indicateurs de fragmentation

Eurostat mène régulièrement des enquêtes d'opinion dans 76 villes de l'Union européenne. L'enquête s'adresse à des habitants de la ville-centre de la région urbaine : au sens d'Eurostat, il s'agit par conséquent des municipalités centrales ou des entités politiques supracommunales qui comprennent une partie significative de l'agglomération urbaine.

L'objectif de cette analyse est de vérifier le rôle de la fragmentation des institutions locales sur la perception des services et du contexte urbain, indépendamment d'autres facteurs. Intrinsèquement, le niveau de satisfaction des populations par rapport aux différentes thématiques nous informe sur le contexte urbain. Nous avons sélectionné les questions davantage en lien avec des thématiques globales à l'échelle des régions urbaines, bien que les répondants ne soient issus que de la ville centre. Par ailleurs, le nombre de villes de notre échantillon participant à l'enquête d'opinion étant restreint

(n = 23), les seuils de significativité ne sont que rarement atteints (Tableau 34). Les répondants ont dû se déclarer très satisfaits, satisfaits, insatisfaits ou très insatisfaits pour chacune des thématiques. À des fins analytiques, nous avons pris en considération le pourcentage des répondants se déclarant « très satisfaits » ou « satisfaits » par rapport à l'ensemble des répondants ayant donné une réponse non nulle.

| Indicateur de perception dans la ville 2015 ; n=23 | Indicateurs de fragmentation | | | | | | | |
|--|------------------------------|-------|---------|--------|----------|-------|--------|---------|
| | POP | SUP | PON | SUN | GIN | PRI | F1 | F2 |
| Transport public (% ts) | 0,20 | 0,31 | -0,30 | -0,04 | -0,27 | -0,27 | 0,24 | -0,32 |
| Transport public (% s, ts) | 0,07 | 0,14 | -0,11 | -0,01 | -0,13 | -0,10 | 0,11 | -0,13 |
| Infrastructures culturelles (% ts) | 0,22 | 0,10 | -0,39* | -0,19 | -0,39* | -0,11 | 0,24 | -0,23 |
| Infrastructures culturelles (% s, ts) | 0,05 | 0,00 | -0,43** | -0,29 | -0,30 | -0,30 | 0,08 | -0,36* |
| Marché du travail (% ts) | 0,23 | 0,09 | 0,03 | -0,26 | -0,23 | 0,13 | 0,22 | 0,03 |
| Marché du travail (% s, ts) | 0,22 | 0,09 | -0,12 | -0,35 | -0,32 | -0,05 | 0,22 | -0,15 |
| Intégration des étrangers (% ts) | 0,51** | 0,33 | 0,57*** | -0,14 | -0,18 | 0,31 | 0,42** | 0,21 |
| Intégration des étrangers (% s, ts) | 0,19 | 0,16 | 0,38* | -0,17 | 0,04 | 0,03 | 0,11 | 0,04 |
| Efficacité de l'administration (% ts) | 0,46** | 0,36* | -0,11 | -0,41* | -0,55*** | -0,08 | 0,48** | -0,25 |
| Efficacité de l'administration (% s, ts) | 0,24 | 0,18 | -0,38* | -0,41* | -0,53*** | -0,28 | 0,30 | -0,43** |
| Vivre dans la ville (% ts) | 0,29 | 0,23 | 0,09 | -0,08 | -0,23 | 0,23 | 0,31 | 0,11 |
| Vivre dans la ville (% s, ts) | 0,20 | 0,18 | -0,09 | -0,16 | -0,28 | -0,07 | 0,23 | -0,16 |

Tableau 34. Matrice de corrélation entre les indicateurs de perception dans les villes (Eurostat 2015) et les indicateurs de fragmentation (s = satisfaisant, ts = très satisfaisant) (* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01).

La matrice de corrélation (Tableau 34) que la part des répondants satisfaits et très satisfaits des infrastructures culturelles est inversement corrélée de manière significative avec l'indicateur de population moyenne par entité normalisé par la moyenne nationale. Par conséquent, dans les 23 villes de notre échantillon, les infrastructures culturelles sont jugées moins bonnes lorsque la population moyenne augmente.

Au contraire, le sentiment d'intégration des personnes d'origine étrangère augmente avec la population moyenne par entité, en valeur absolue ($r = 0,51$; $p < 0,05$) ou lorsque cet indicateur est normalisé par la moyenne nationale ($r = 0,57$; $p < 0,01$).

L'efficacité de l'administration pour aider les citoyens est corrélée avec POP ($r = 0,46$; $p < 0,05$) et avec l'indice de Gini ($r = -0,55$; $p < 0,01$). L'administration est donc perçue comme plus efficace lorsque les entités locales sont plus peuplées et que la distribution intraurbaine entre les entités est plus homogène (indicateur de Gini plus faible). Sur cet indicateur de satisfaction, on notera en particulier qu'il n'est pas corrélé de manière significative à l'indicateur de primatie : par conséquent, une entité centrale plus peuplée ne semble pas à même de rendre des services perçus comme plus efficaces.

III. Conclusion de la deuxième partie

III.1 Contribuer à caractériser le contexte politico-administratif local dans les régions urbaines intermédiaires européennes

Nous avons développé une méthodologie permettant d'établir plusieurs indicateurs relatifs à la spatialité des gouvernements locaux des régions urbaines intermédiaires européennes. Cette démarche s'appuie sur l'appareil statistique de l'Union européenne et sur des données spatiales provenant de la fédération des institutions nationales du cadastre et de la statistique. Nous avons validé l'utilisation de la définition spatiale des régions urbaines européennes par Eurostat (LUZ) et avons conclu à sa non substituabilité par d'autres proxys spatiaux telles les régions métropolitaines (Eurostat) ou les aires fonctionnelles urbaines (Espon). La robustesse de la méthodologie permet toutefois d'envisager à terme des analyses diachroniques sur la base des futures données distribuées par EuroGeographics.

Les indicateurs de la spatialité des gouvernements locaux ont été calculés sur la base de la population et de la superficie : en nous appuyant sur la littérature, nous avons constitué un indicateur de fragmentation politico-administrative des régions urbaines par la population et un indicateur de fragmentation politico-administrative par la superficie. Nous avons également développé un indicateur de primatie permettant d'approcher le poids relatif – démographique et politique – de la ville-centre dans sa région urbaine, et un indicateur de Gini de la répartition de la population rendant compte de l'hétérogénéité de la distribution de la population au sein des régions urbaines intermédiaires.

L'analyse des composantes principales nous a permis de mettre en évidence la redondance de l'information apportée par les indicateurs de fragmentation par la population et par la superficie, et ce malgré les spécificités des géographies des gouvernements locaux à travers l'Europe. Parallèlement, cette analyse a démontré le rôle discriminant de l'indicateur de primatie pour analyser les gouvernements locaux dans les régions urbaines.

Sur la base de ces indicateurs et de ces analyses, nous avons pu constituer des typologies de fragmentation locale. La spatialisation de ces types pour les 123 régions urbaines de notre échantillon démontre à la fois la prépondérance du contexte national pour expliquer la variation spatiale des indicateurs, mais aussi de fortes hétérogénéités intranationales. Ces hétérogénéités se rencontrent davantage dans les pays avec une plus faible tradition centralisatrice, ou dans les pays dans lesquels les réformes territoriales locales n'ont pas été générales. La variation des indicateurs intégrés dans l'analyse des typologies démontre une grande stabilité de celles-ci. La prégnance du contexte national met à mal la thèse d'une forte émancipation des villes de leur cadre national.

À notre connaissance, une telle typologie n'avait jamais été réalisée pour les régions urbaines intermédiaires européennes. Ces typologies rendent compte des contextes locaux de gouvernance et démontrent, au-delà des influences nationales, des similarités rencontrées dans des régions urbaines de plusieurs pays européens. Elles démontrent également que, loin d'assister à une homogénéisation

des structures de gouvernance locales, celles-ci demeurent très hétérogènes. Elles peuvent se renforcer au gré des réformes territoriales divergentes et de la singularité des arrangements locaux.

III.2 Des relations variables entre spécificités territoriales et fragmentations politico-administratives des régions urbaines

Sur la base d'indicateurs territoriaux fournis par l'appareil statistique européen ou de variables originales, nous avons testé les relations entre des indicateurs économiques, démographiques, morphologies et de perception avec les indicateurs de fragmentation.

Les corrélations constatées demeurent globalement faibles et sont rarement significatives pour l'ensemble de notre échantillon. Nous avons en particulier testé la sensibilité des corrélations aux contextes nationaux pour démontrer que la plupart des relations sont davantage la conséquence de la distribution nationale des régions urbaines intermédiaires. Nous avons toutefois démontré que l'indicateur de fragmentation par la population est sensible à la population totale des régions urbaines, et que l'évolution du produit intérieur brut varie avec la fragmentation de la population et l'indice de primatie. Ces constats sont plus nuancés une fois les valeurs des indicateurs réduites sur les valeurs nationales. Il existe en outre une relation entre indicateurs de développement économique et maillage politico-administratif local.

Du point de vue morphologique, l'évolution positive de l'indice de Gini et de primatie est liée à un accroissement de la compacité. Parallèlement, nous avons mis en évidence une évolution de même signe entre l'indicateur de primatie et la croissance des espaces artificialisés durant la période 1990 – 2006 de même que, dans certains pays, le rôle de la fragmentation politico-administrative sur la contention de l'étalement urbain.

Les analyses de corrélation sur une base fonctionnelle n'ont pas permis de mettre en évidence de lien avec la fragmentation des régions urbaines intermédiaires. Les analyses basées sur la perception des habitants peuvent quant à elles présenter des corrélations, toutefois faibles, avec le degré de fragmentation des régions urbaines.

Nous pouvons en conclure qu'il existe une relation entre la fragmentation politico-administrative des régions urbaines intermédiaires et certaines caractéristiques territoriales, soutenant par conséquent notre hypothèse initiale.

L'analyse des corrélations observées au niveau national dans les pays contenant un nombre important de régions urbaines démontre l'hétérogénéité des relations entre indicateurs. Certaines corrélations dans un pays peuvent, avec des seuils de significativité élevés, changer dans d'autres pays. Cette observation soutient le rôle de la spécificité des arrangements locaux, régionaux et nationaux sur les effets de la gouvernance ; elle appelle également à relativiser l'importance du niveau politico-administratif local dans le contexte de gouvernance multiniveaux.

III.3 La complémentarité avec les analyses qualitatives

L'approche analytique développée dans notre recherche objective une partie des structures de gouvernance locale. Elle ne peut prétendre rendre compte de la complexité de l'ensemble des interactions de gouvernance, mais informe sur l'une de ses caractéristiques majeures.

La complémentarité de cette approche avec les analyses qualitatives nous apparaît dès lors forte et pertinente pour développer une approche systémique de la spatialité de la gouvernance urbaine :

- Nous avons vu que les configurations locales de gouvernance peuvent être très hétérogènes. L'analyse quantitative menée dans cette recherche peut constituer une base analytique, mais ne peut prétendre à l'exhaustivité.
- Nous avons également identifié, au travers des typologies, des sous-ensembles de régions urbaines présentant des caractéristiques de fragmentation politico-administrative locale similaires. Ces typologies peuvent orienter les analyses comparatives ; il nous apparaît dès lors pertinent de pouvoir varier les analyses empiriques sur la base de situations divergentes.
- Les analyses de corrélations ne permettent pas de distinguer le sens des relations qui ont été mises en évidence. Une analyse qualitative nous semble devoir être menée, permettant de la sorte d'introduire une notion de causalité et de temporalité.

Troisième partie : transformation des limites de la gouvernance métropolitaine à Metz, Saint-Étienne, Sheffield et Liège

I. Introduction

I.1 Objectifs de l'analyse qualitative

Nous avons conclu notre analyse empirique quantitative en mettant en exergue la complémentarité de celle-ci avec une recherche qualitative. Dans une approche systémique de la spatialité de la gouvernance urbaine, cette complémentarité relève davantage de la nécessité, attendu que les méthodes quantitatives sont peu sensibles à la variation qualitative des configurations de gouvernance. En effet, bien qu'elle contribue à la compréhension des caractéristiques spatiales des structures institutionnelles, l'analyse quantitative que nous avons menée ne permet pas de rendre compte avec précision de la diversité des acteurs en présence, de leur capacité variable à agir sur les territoires urbains, de l'hétérogénéité des limites ou des processus complexes de reconfiguration multiscalaire et des relations entre ces éléments. En outre, ce type d'analyse ignore dans une large mesure la temporalité des dynamiques de la gouvernance locale et le poids de l'histoire — politique, sociale, économique et urbaine — sur leurs spécificités. Nous avons également mis en évidence que les corrélations entre spatialité des structures de gouvernance et caractéristiques territoriales ne pouvaient être analysées sous la forme de liens de causalité sans une analyse approfondie des transformations de la spatialité de la gouvernance.

Dès lors, nous avons souhaité développer une analyse qualitative de la transformation des limites de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe. Elle poursuit un triple objectif : premièrement, caractériser les contextes dans lesquels se déploient les processus de recomposition des territoires et la construction de la spatialité des régions urbaines ; deuxièmement, appréhender les dimensions spatiales et temporelles de ces processus de recomposition, en s'attachant plus particulièrement à l'analyse de l'évolution des frontières de la gouvernance ; troisièmement, identifier l'influence spatiale des processus de recomposition sur le territoire.

Pour ce faire, nous avons étudié quatre régions urbaines sélectionnées sur la base de leurs caractéristiques de fragmentation : Sheffield (Royaume-Uni), Saint-Étienne (France), Metz (France) et Liège (Belgique) (Figure 54). Ensemble, elles appartiennent à trois types de fragmentation politico-administrative (Figure 53) et relèvent de trois contextes nationaux distincts. L'analyse de deux régions urbaines appartenant au même pays a pour objectif de mettre en exergue le poids des contingences nationales sur les structures de gouvernance.

Dans l'introduction de la présente recherche, nous avons illustré les transformations spatiales de la gouvernance qui prennent place dans chacune de ces régions urbaines : à Liège, certains acteurs participent à la reconfiguration spatiale des structures de gouvernance, qui répond tant à des stratégies de redéploiement économique qu'à des logiques institutionnelles ; en France, les établissements publics de coopération intercommunale de Metz et Saint-Étienne connaissent de profondes mutations spatiales dans le contexte des réformes territoriales françaises ; Sheffield s'inscrit quant à elle dans de nouveaux partenariats entre le Gouvernement anglais, les collectivités locales et des organisations non gouvernementales, en développant une nouvelle spatialité de la gouvernance locale.

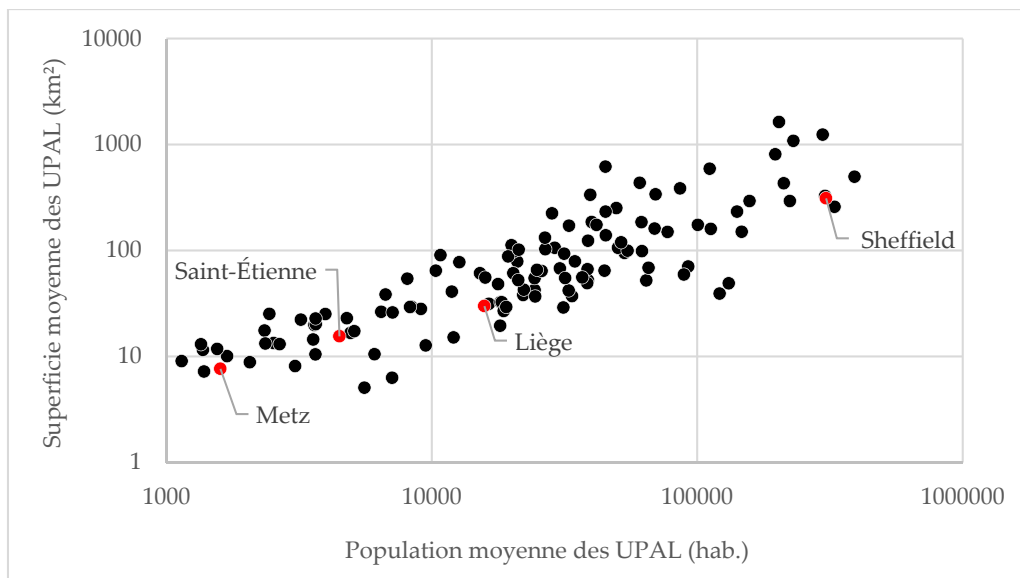


Figure 53. Fragmentation des régions urbaines intermédiaires européennes (population, superficie)

Nous avons étudié les dynamiques de gouvernance récentes de chacune de ces quatre régions urbaines en mobilisant la littérature scientifique et une abondante littérature grise. Afin de contextualiser notre recherche et de rencontrer les acteurs principaux de ces dynamiques, nous avons également réalisé des séjours de recherche de moyenne durée (trois semaines à un mois) dans les quatre régions urbaines étudiées.

D'emblée, nous devons signaler que les entretiens menés au cours de ces séjours auprès d'acteurs publics et parapublics, d'associations ou de représentants des secteurs économiques et sociaux, n'ont pas été réalisés avec l'objectif de disposer d'enquêtes comparatives, mais d'éclairages circonstanciés sur les transformations locales de la spatialité de la gouvernance. Les contextes locaux au moment des séjours de recherche, tels que des processus électoraux ou l'imminence de réformes territoriales, n'ont en effet pas permis de systématiser des questionnaires ou des entretiens semi-directifs offrant un matériau comparable pour chacune des régions urbaines. En outre, de nombreux interlocuteurs – en particulier ceux représentant l'État – ont souhaité que leurs interventions ne puissent être reproduites et n'ont donc pas autorisé l'enregistrement des entretiens, voire même la prise de notes lors de ceux-ci. Compte tenu de l'hétérogénéité du matériau ainsi récolté, nous avons décidé de ne le mobiliser que pour circonstancier notre analyse lorsque les informations ainsi obtenues nous sont apparues significatives.

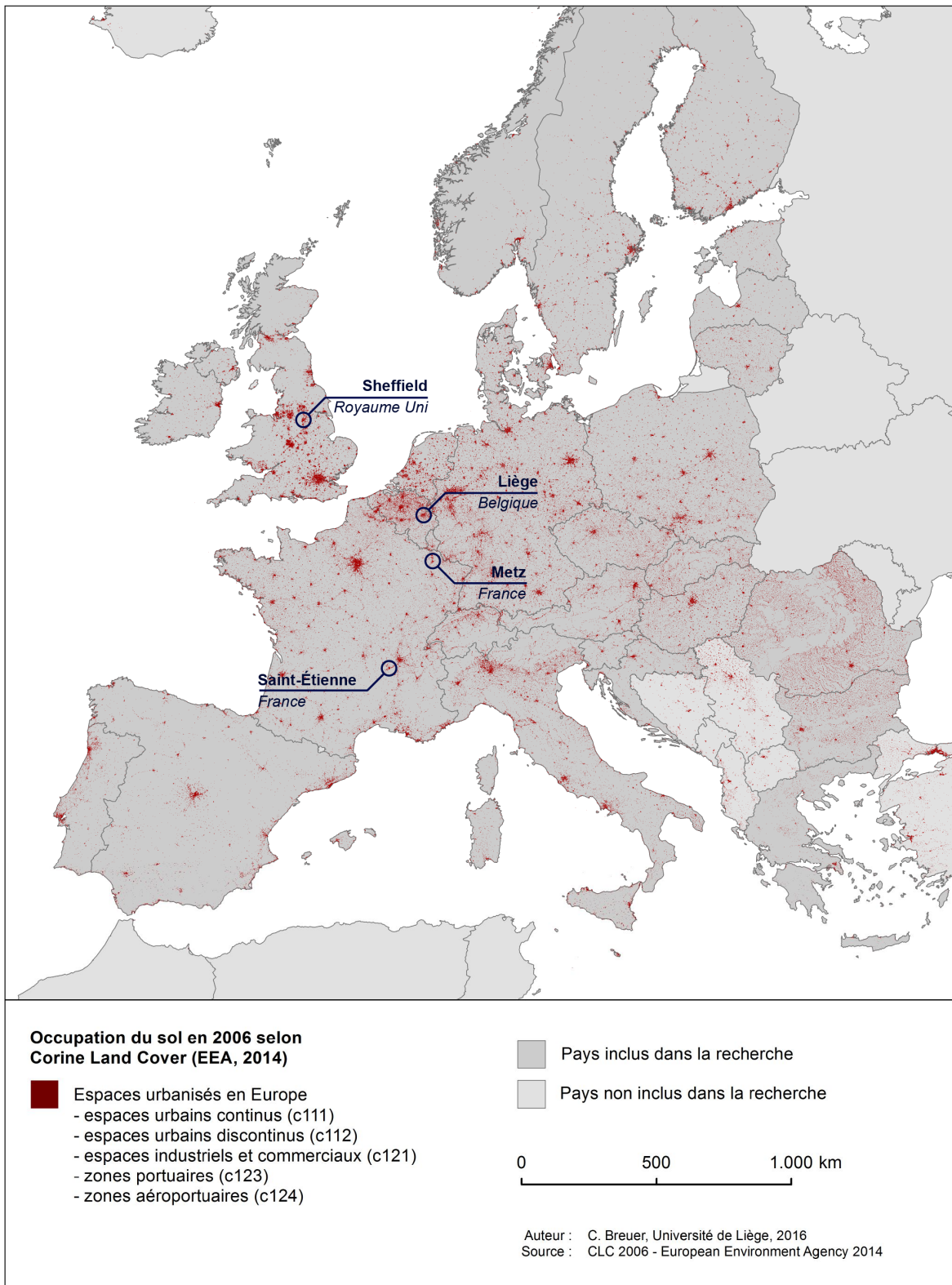


Figure 54. Localisation de Sheffield, Liège, Metz et Saint-Étienne dans l'Europe urbaine

I.2 Caractériser la gouvernance urbaine et les analyser les dynamiques spatiales de la recomposition territoriale

Nos analyses de cas ont eu pour objectif d'étudier une séquence récente de recomposition territoriale à l'échelle des régions urbaines intermédiaires européennes. Il s'agit d'examiner pour chaque région urbaine, d'une part, les caractéristiques du territoire dans lequel se déploient les processus de gouvernance urbaine et, d'autre part, les dynamiques spatiales de la gouvernance urbaine au travers de l'analyse d'une séquence de recomposition territoriale.

Nous avons rappelé antérieurement (partie 1, chapitre III) que le territoire ne peut pas être assimilé à un ensemble contextuel inerte, mais qu'il est consubstantiel aux processus de gouvernance. Par conséquent, nous avons cherché à représenter et à analyser les interactions complexes et les influences réciproques entre les processus de recomposition, les territoires, les dynamiques urbaines, sociales, politiques, économiques... Pour ce faire, nous avons structuré nos analyses en mobilisant largement notre état de l'art et les canevas analytiques qu'il contient (partie 1).

1.2.1 Caractériser le contexte et les structures de gouvernance urbaine

Sur la base de la distinction opérée par Kooiman (2008), nous avons choisi d'identifier les caractéristiques de gouvernance urbaine en décrivant le système à gouverner, le système de gouvernance et les interactions de gouvernement.

Le système à gouverner est notamment relatif aux caractéristiques des régions urbaines étudiées dans leurs dimensions spatiales et temporelles. Dans les chapitres précédents (partie 1 – chapitre III.2), nous avons justifié de l'intérêt de traiter la question de la gouvernance à l'échelle des régions urbaines qui constituent des entités spatiales et des objets d'étude cohérents. En outre, en nous référant à la littérature, nous avons émis l'hypothèse que les dynamiques urbaines, sociales, environnementales et économiques dans les régions urbaines peuvent engendrer des enjeux de gouvernabilité spécifiques à ces espaces (partie 1 – chapitre III.3). La perception de ces enjeux par les acteurs urbains peut notamment révéler des problèmes de résilience ou des faiblesses du système de gouvernance dans un contexte évolutif.

Le système de gouvernance inclut quant à lui les représentations, les instruments, les actions et les modes de gouvernance. Les représentations sont à la fois ancrées dans l'histoire et la culture des territoires urbains, mais sont également liées à la perception par les acteurs des enjeux urbains et des problématiques de gouvernabilité. Elles sont un moteur puissant de la consolidation ou de changement des configurations de gouvernance, que nous avons pu approcher par l'acceptation élargie de la notion de régime urbain (partie 1 – chapitre II.3). Ces transformations peuvent prendre la forme de nouvelles structures de gouvernance ou de nouveaux instruments dont nous avons souligné l'importance par l'intermédiaire du concept de gouvernementalité (partie 1 – chapitre I.5) : les instruments sont à la fois des outils de légitimation du gouvernement, des outils de la consolidation des configurations de gouvernance, des freins ou des catalyseurs de changement, mais aussi des moyens de mise en œuvre d'actions territoriales. Nous avons également constaté que ces outils ont une dimension intrinsèquement spatiale, soit dans leur construction, soit dans leurs effets.

Ils contribuent également à l'efficacité du système de gouvernance et à l'articulation de différents modes de gouvernance identifiés par la littérature : la hiérarchie, le marché et la coopération (partie 1 – chapitre I.5). Nous verrons que ces formes archétypiques de régulation sont en réalité articulées de manière complexe dans les systèmes de gouvernance des régions urbaines, mais que certaines peuvent se distinguer de manière plus ou moins remarquable dans un mode de régulation particulier.

Le système de gouvernance peut être étudié selon trois ordres en interactions fortes (Kooiman, 2008) : le premier ordre, lié aux solutions quotidiennes ; le deuxième ordre relatif aux arrangements institutionnels ; le troisième ordre relatif à la métagouvernance et aux normes. Dans nos analyses, nous nous sommes en particulier intéressés aux arrangements institutionnels car nous avons postulé qu'ils sont essentiels et structurants pour la compréhension des dynamiques spatiales de la gouvernance urbaine (partie I – chapitre V).

Enfin, les interactions de gouvernance sont liées aux modalités d'interaction et aux systèmes d'interaction. Il s'agit en particulier de mettre en évidence les caractéristiques plus ou moins ouvertes des interactions au sein du système de gouvernance et le style de gouvernance (collaborative, managériale, politique, etc.). En nous intéressant plus particulièrement aux arrangements institutionnels à l'échelle des régions urbaines, nous pourrions mettre en évidence la diversité des interactions de gouvernance et leur évolution temporelle.

1.2.2 Analyser une séquence de recomposition territoriale

À la suite de l'analyse de chaque configuration de gouvernance, nous étudierons une séquence de recomposition territoriale. Nous qualifions par ces termes une période pendant laquelle se déroule un processus identifiable de transformation spatiale des structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. Une telle séquence peut se conclure par l'apparition d'une nouvelle configuration spatiale de gouvernance urbaine.

Nous mobiliserons pour ce faire le canevas analytique du changement institutionnel développé par Buitelaar *et al.* (2007), qui nous autorise à développer une approche dynamique du processus de recomposition. Nous avons mis en exergue que ce modèle analytique permet également de tenir compte de la différenciation des structures de gouvernance.

Par conséquent, nous identifierons au sein de cette séquence de recomposition la situation antérieure de la spatialité de la gouvernance, les pressions au changement, les propositions relatives à de nouvelles formes de gouvernance, les moments critiques et les nouvelles configurations spatiales de la gouvernance qui correspondent à des jonctions critiques, autrement dit à des transformations institutionnelles. Au-delà de la question du changement des limites de la gouvernance, nous intégrerons également le processus de recomposition multiscale (Hooghe & Marks, 2001, 2003) et la mobilisation des instruments au cours des processus de recomposition.

II. Intercommunalité française à Metz et Saint-Étienne

Le système de gouvernance local en France constitue un exemple remarquable de recomposition territoriale dans un contexte de forte fragmentation communale. Nos précédentes analyses ont en effet démontré le particularisme des aires urbaines françaises dont la fragmentation institutionnelle est l'une des plus élevées d'Europe. À titre d'exemples, les indicateurs de fragmentation de la population pour Metz et Saint-Étienne sont respectivement de 1597 et 4487 habitants par UPAL, alors que les indicateurs de primatie sont de 32,35 % et de 33,17 %. La persistance d'un maillage local aussi étroit a été longuement étudiée par les auteurs francophones en relation avec la recomposition des autres échelles de gouvernance locale. Parallèlement à cette relative inertie du maillage communal, la France se distingue depuis le milieu du 20^e siècle par la mise en œuvre itérative d'une intercommunalité intégrée qui participe pleinement à la spatialité de la gouvernance des régions urbaines.

Ce chapitre est structuré comme suit. La première section est consacrée à la description des régions urbaines de Metz et de Saint-Étienne afin d'appréhender le contexte territorial dans lequel se déploient les processus de gouvernance locaux et les enjeux urbains de ces régions urbaines. La seconde section est relative à l'organisation du niveau intermédiaire de l'État français avec les départements et les régions, dont les restructurations et les compétences participent de la gouvernance multi-échelles des régions urbaines. La troisième section aborde le maillage communal et son évolution depuis la Révolution française en identifiant les dynamiques nationales structurantes, et quelques exemples locaux de recomposition. Afin d'aborder le système de l'intercommunalité en France, la quatrième section est consacrée à la mise en œuvre des établissements publics de coopération intercommunale du point de vue national et local, avant de traiter dans la cinquième section de leurs formes les plus récentes : les métropoles. Dans la dernière section, nous analyserons une séquence récente de recomposition de l'intercommunalité initiée par les réformes territoriales initiée par le gouvernement national.

En nous appuyant sur l'analyse de la spatialité de la gouvernance locale – et en particulier les institutions communales et intercommunales –, nous cherchons à identifier les processus de construction de la spatialité de la gouvernance urbaine en dépassant la stricte mobilisation du contexte institutionnel.

II.1 Les régions urbaines de Metz et Saint-Étienne

Metz et Saint-Étienne sont respectivement les 24^e et 17^e régions urbaines françaises par la population. Elles s'inscrivent chacune dans un réseau urbain régional dont elles ne constituent pas la polarité principale, et connaissent des enjeux comparables tant en termes d'attractivité que de développement social et économique. La description synthétique des régions urbaines a pour objectif de caractériser les systèmes à gouverner et d'esquisser leurs enjeux territoriaux principaux.

II.1.1 Caractéristiques de la région urbaine messine

La région urbaine de Metz se situe en France dans la région Grand Est dont elle constitue la troisième région urbaine après Strasbourg (capitale régionale et européenne) et Nancy. Elle s'inscrit dans un système urbain régional polycentrique d'orientation nord-sud de près d'1,6 million d'habitants (Berroir, Cattan, Guérois, Paulus, & Vacchiani-Marcuzzo, 2012; Serre, 2013) s'étendant de Thionville à Épinal en passant par Thionville, Metz et Nancy en suivant la vallée de la Moselle et de la Meurthe. L'urbanisation apparaît continue de Thionville à Metz. Elle se prolonge au-delà de ruptures dans la continuité du bâti à Nancy et à des agglomérations plus petites au sud. Cet ensemble dénommé le sillon mosellan est caractérisé par une unité géomorphologique, par des densités élevées de population et d'activité économique, par des infrastructures majeures (liaisons autoroutières, fluviales, ferroviaires) et par des flux significatifs. Ces liens peuvent être appréciés à partir des flux domicile – travail (ADEUS, 2015), mais les recherches multidimensionnelles de Berroir *et al.* (2017) démontrent avec plus d'évidence encore la présence de trois ensembles urbains de proximité aux caractéristiques distinctes au sein de la région Grand Est : Reims polarisant de manière très forte un ensemble de petites agglomérations secondaires ; le sillon mosellan polarisé par Luxembourg (au nord) et Nancy (au sud), mais dont le degré de polarisation demeure faible ; la métropole strasbourgeoise polarisant fortement les agglomérations urbaines secondaires de la vallée du Rhin (Figure 55). Strasbourg apparaît également comme la seule région urbaine de la région Grand Est fortement ancrée dans le réseau d'interdépendance nationale. On observera en outre que le nord du sillon mosellan, de Thionville à Nancy, est particulièrement concerné par les 67 300 travailleurs français se rendant quotidiennement au Grand-Duché de Luxembourg et bénéficie partiellement de sa dynamique économique positive (ADEUS, 2015). En 2013, 36,3 % des actifs de la zone d'emploi de Thionville se rendaient au Luxembourg, contre 8,5 % des actifs de la zone d'emploi de Metz. Ces chiffres demeurent en croissance.

Bien que le sillon mosellan soit un ensemble urbain polycentrique, il est constitué de régions urbaines aux profils socio-économiques hétérogènes formant un système complexe aux délimitations floues (Moriset, 1997). Au nord, le sillon mosellan a été profondément marqué culturellement, démographiquement, urbanistiquement et économiquement par le développement de l'industrie sidérurgique et le travail de l'acier dans les vallées de la Fensch et de l'Orne (Uckange, Florange, Hayange, Gandrange, Hagondange). Cet espace est désormais fortement polarisé par l'activité économique du Luxembourg. La région urbaine de Metz a quant à elle été développée autour de son activité militaire, commerciale et administrative à proximité de la frontière franco-allemande. Nancy dont l'urbanisation ne s'inscrit pas dans le continuum urbain du sillon mosellan a également connu une activité sidérurgique et a bénéficié de son statut de capitale à l'Est de la France après l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine. Les petites agglomérations autour d'Épinal et de Saint-Dié des Vosges s'inscrivent, pour leur part, dans un environnement plus vallonné aux limites sud du sillon.

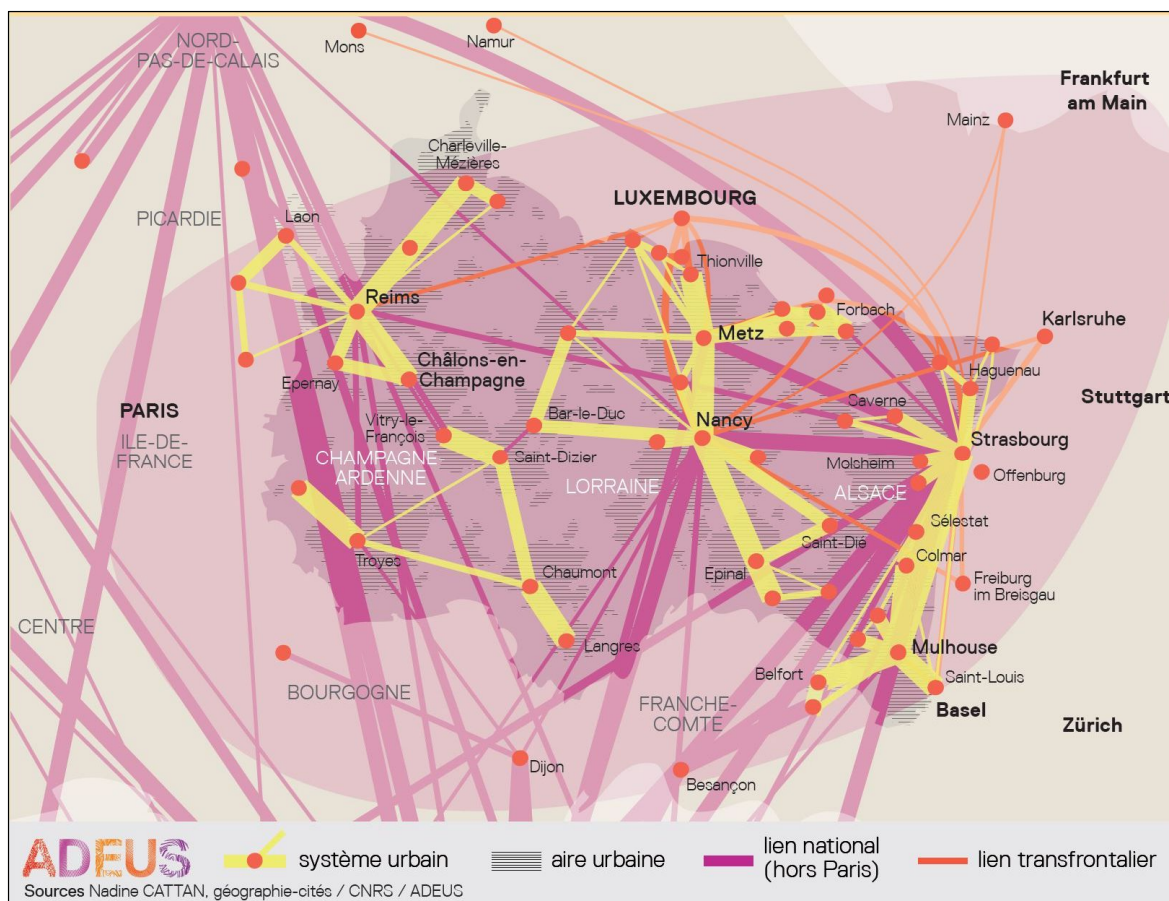


Figure 55. Intensité des relations entre polarités urbaines de la région Grand Est (ADEUS, 2015, 8)

La seule région urbaine de Metz (aire urbaine) est constituée de 215 communes⁶⁷, s'étend sur 1607,7 km² et contient 389 188 habitants en 2014 (base de données INSEE), stable de 2009 à 2014 (+ 0,0 %). À la même date, la région urbaine contient 161 494 emplois au lieu de travail et le taux de chômage des 15 – 64 ans s'établit à 13,9 %. Le taux de pauvreté en 2013 y est de 13,6 %, ce qui se situe dans la moyenne supérieure des régions urbaines françaises et peut être comparé aux taux inférieurs des régions urbaines de Nantes (9,7 %), Rennes (9,9 %), Strasbourg (13,2 %) et Nancy (13,4 %), ou supérieurs de Montpellier (17,2 %) et Lille (17,6 %).

L'agglomération morphologique (unité urbaine) de Metz contient quant à elle 285 397 habitants en 2014. Elle connaît une décroissance de la population de - 0,3 % par an sur la période 2009-2014, principalement en raison de la dynamique de périurbanisation. Le taux de chômage y est de 15,9 % en 2014, alors que le taux de pauvreté (à 60 %) y est de 16,3 % en 2013 (2,7 % supérieur au taux dans la région urbaine).

⁶⁷ Les définitions des entités statistiques sont relatives au zonage INSEE pour l'année de référence 2010. Les aires urbaines correspondent aux régions urbaines selon la typologie belge des régions urbaines. Les unités urbaines correspondent quant à elles aux agglomérations morphologiques fonctionnelles. Les données statistiques relatives aux entités statistiques françaises proviennent, pour l'année de référence mentionnée, de la base de données INSEE (comparateur de territoires).

L'économie de la région urbaine messine est caractérisée par une part de l'industrie relativement faible (4,6 % des établissements en 2014) et par une part relativement élevée du secteur commercial, des services et du transport (65,6 %) et du secteur public (administration, enseignement, santé, action sociale ; 15,4 %). Ces statistiques confirment le profil économique de Metz, particulièrement tourné vers les services et l'administration.

Compte tenu de la situation stratégique de la ville, le secteur de la défense y est historiquement bien implanté. En 2006, la zone d'emploi de Metz comptait encore 8137 personnes employées directement par la Défense, soit 6 % de l'emploi total (Kubiak & Serre, 2010). L'INSEE estime que le nombre de personnes concernées s'élève alors à près de 17 000 lorsque les membres des familles sont pris en considération (ib.). La diminution du nombre d'effectifs décidée à la suite du premier livre blanc sur la réorganisation des armées (2008) a par conséquent eu un impact majeur sur l'agglomération messine. À Metz, entre 2010 et 2012, plus de 50 % des emplois ont été transférés et six sites ont été fermés. Ginet (2011) estime que ce transfert a affecté 12 000 personnes, engendrant des conséquences à la fois sur l'emploi, le tissu économique, le marché immobilier, la base fiscale pour les collectivités territoriales, le maintien de services publics ou encore l'aménagement du territoire⁶⁸. Les mesures compensatoires mises en œuvre par l'État sous la forme de contrats de redynamisation de sites, de transfert d'administrations et de projets locaux de reconversion des sites militaires visent à limiter les effets négatifs de cette restructuration, mais avec des résultats limités et hétérogènes selon les sites concernés (Ginet, 2003).

Sur le plan de l'administration, l'emploi dans le secteur public dans la zone d'emploi de Metz a décru de 2,92 % entre 2008 et 2013. Le déplacement des centres de commandement administratifs vers Strasbourg dans le cadre d'une stratégie de renforcement de la capitale européenne conduit par l'État⁶⁹ devrait concourir à renforcer cette dynamique. En effet, au cours de la réforme territoriale française de 2014 – 2016 ayant vu les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace fusionner, Metz a perdu son statut de préfecture de Lorraine et de siège du Conseil régional qu'elle détenait depuis 1982⁷⁰. Elle demeure toutefois la préfecture du Département de la Moselle et conserve plusieurs services régionaux dont le centre de commandement militaire de la Région Est, ainsi que la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Toutefois, plusieurs directions ont été déplacées et certains services promis à l'agglomération messine (tels l'Insee, Ecomouv...) en compensation de départs des contingents militaires n'ont pas été transférés⁷¹.

⁶⁸ À titre d'exemple, la seule désaffectation de la base aérienne a libéré 378 hectares de friche.

⁶⁹ Lors de la réforme des régions françaises, la désignation officielle de la capitale régionale a été opérée par Arrêté sur la base de l'avis des conseils régionaux. Par exception à cette procédure locale, Strasbourg a été désignée directement par le législateur français comme capitale de la région Grand Est.

⁷⁰ Les Régions existent en France depuis 1960 et disposent alors du statut de circonscription administrative. Un amendement de la Constitution française transforme les Régions en collectivités territoriales à partir de 1982.

⁷¹ Piffaretti Alain, 2016. Réforme territorial dans le Grand Est : Metz, Nancy, qui s'en sort le mieux ?, *L'Express*, 17/10/2016.

Si la région urbaine messine n'a ni la morphologie ni la réputation d'une ville industrielle, contrairement aux autres villes du sillon mosellan, l'étude de Fu *et al.* (2007) démontre que son économie a été profondément marquée par une industrialisation ancienne (Figure 56). En 1962, l'économie de la région urbaine de Metz voyait une prédominance de l'industrie traditionnelle, avant de connaître un processus rapide de tertiarisation de son économie et de diminution de l'activité industrielle.

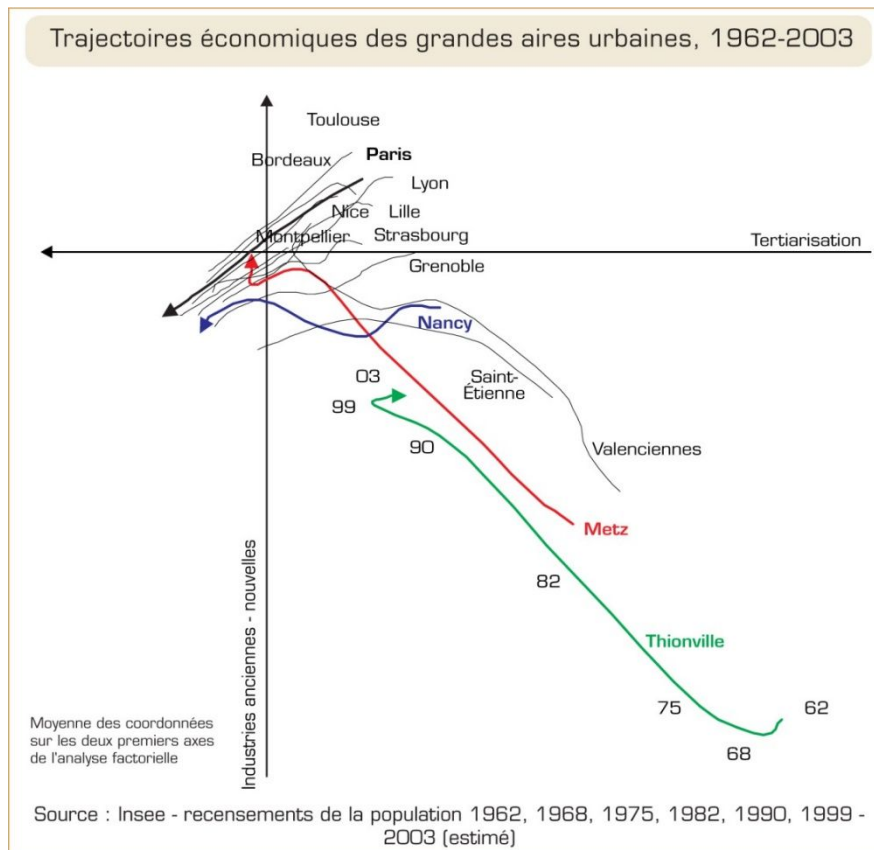


Figure 56. Trajectoires économiques des aires urbaines françaises (Fu *et al.* 2007)

La cartographie des grands établissements industriels en 2007 permet de constater le maintien ou l'installation de grands établissements industriels au nord de l'agglomération, en particulier dans les secteurs de l'automobile et de la métallurgie (Figure 57). Les pertes d'emplois qu'a connus le secteur industriel ont toutefois été considérables. Elles se sont poursuivies lors de la crise de 2008 (-11,50 % entre 2008 et 2013) et ont engendré d'importants défis de reconversion. Metz demeure nettement moins tertiarisée que Nancy. Pour la zone d'emploi de Metz, les pertes d'emplois industriels les plus significatives entre 2009 et 2014 concernent le matériel de transport (- 1079 emplois), la métallurgie (- 698 emplois), l'alimentaire (- 347 emplois), le plastique (- 209 emplois) et les équipements électriques (- 169 emplois) (AGURAM, 2017). Sur le territoire plus restreint de Metz Métropole, l'emploi industriel a baissé de 2 % entre 1999 et 2010, alors que l'emploi tertiaire a augmenté de 11 % (Kauffmann & Piralla, 2014).

Les grands établissements industriels : automobile et métallurgie

Les grands établissements industriels de plus de 100 salariés

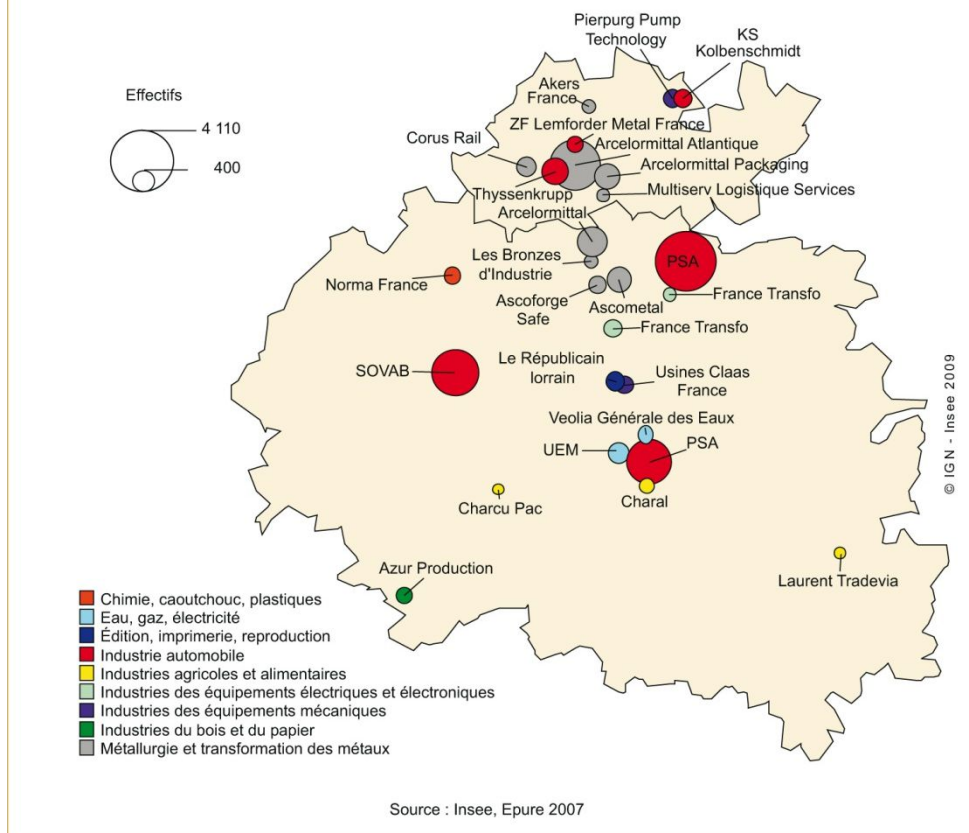


Figure 57. Grands équipements industriels de la région urbaine de Metz (Epure, 2007)

Pour les emplois supérieurs, l'AGURAM (2017) recense un taux de 6,1 % des emplois en 2008 et de 6,7 % en 2013. Cette croissance est plus rapide que dans les zones d'emplois similaires. Elle ne permet toutefois pas à Metz de rattraper son retard dans ce secteur. Les emplois dans les secteurs d'avenir entre 2008 et 2013 sont quant à eux globalement en décroissance (-15,5% audiovisuel ; -7,4% activités innovantes), à l'exception du secteur numérique (+4,3%) (AGURAM, 2017).

Par conséquent, les principaux enjeux de la région urbaine de Metz s'établissent à deux échelles. À l'échelle de la région Grand Est, Metz cherche à se positionner pour ne pas se faire distancer par Nancy et, plus récemment, Strasbourg. De nombreuses stratégies des collectivités territoriales visent à ancrer Metz dans les flux et tenter de capter une activité économique supérieure. À l'échelle de la région urbaine, la reconversion et la création d'activité économique sont les axes prioritaires pour faire face au désinvestissement de l'État dans cette région. Nous verrons qu'à l'instar de Saint-Étienne, des stratégies se déploient à l'échelle de la région urbaine et du système urbain régional pour mitiger les effets de la métropolisation qui concentre, tantôt sur Strasbourg et Luxembourg, tantôt sur Lyon, les services supérieurs et la croissance démographique.

II.1.2 Caractéristiques de la région urbaine stéphanoise

La région urbaine de Saint-Étienne se situe dans le département de la Loire, dont elle est la préfecture, et la région Auvergne-Rhône-Alpes, dont Lyon est la préfecture depuis la réforme territoriale des Régions françaises. Elle s'inscrit dans un système urbain régional polarisé par Lyon, seconde aire urbaine de France avec 2,265 millions habitants⁷². Sur la base des travaux de Berroir *et al.* (2017) relatifs aux liens entre les régions urbaines, il est possible d'identifier cet ensemble urbain moyennement polarisé comprenant Lyon, Grenoble, Saint-Étienne et un ensemble de régions urbaines moins peuplées telles Le Puy-en-Velay, Vienne et Villefranche-sur-Saone (Figure 58). Saint-Étienne se situe à 55 kilomètres du centre de la métropole lyonnaise, distance parcourue en 42 minutes en TGV depuis la gare Lyon Part Dieu. Les liens entre les deux régions urbaines peuvent également s'apprécier au regard des déplacements domicile – travail : si seuls quelques 7% des actifs travaillant à Saint-Étienne proviennent du lyonnais, la moitié des 23 000 actifs quittant quotidiennement le stéphanois pour travailler se déplacent vers Lyon (Maury & Bertrand, 2014).

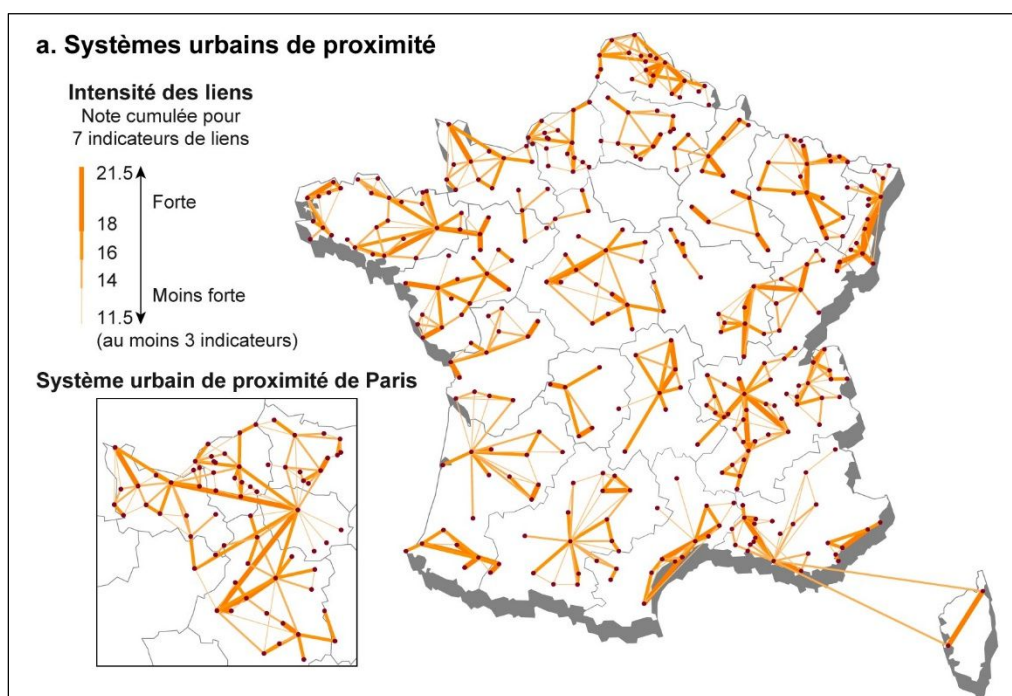


Figure 58. Systèmes urbains de proximité en France (Berroir et al. 2017)

L'agglomération s'est développée au cœur du bassin houiller de la Loire qui fut en volume le premier bassin d'extraction français jusqu'au milieu du 19^e siècle. L'agglomération s'est étendue jusqu'au 18^e siècle selon un axe est-ouest, avant de voir son axe de développement basculer le long de la vallée du Furan (affluent de la Loire) d'orientation nord-sud, qui prend sa source dans le massif du Pilat situé au sud de la ville. Un second axe de développement est-ouest au pied du massif du Pilat voit une urbanisation des vallées de l'Ondaine à l'ouest (affluent de la Loire) et du Gier à l'est (affluent du Rhône). Selon l'INSEE, la région urbaine de Saint-Étienne est constituée de 117 communes. Elle s'étend sur 1688,6 km² et contient 515 398 habitants en 2014. Elle a intégré les régions urbaines de

⁷² Base de données INSEE, année de référence 2014.

Saint-Chamond et de Saint-Just-Saint-Rambert qui formaient des aires urbaines distinctes au sens de l'INSEE avant 2011. Elle contient notamment les communes de Saint-Étienne (170 761 habitants), Saint-Chamond (35 097 habitants), Firminy (16 931 habitants), Rive-de-Gier (14 730 habitants), Saint-Just-Saint-Rambert (14 448 habitants) et Le Chambon-Feugerolles (12 582 habitants), toutes les autres communes ayant une population inférieure à 10 000 habitants en 2014. La région urbaine de Saint-Étienne possède également la particularité de s'étendre sur deux départements, celui de la Loire (107 communes) et celui de la Haute-Loire (10 communes). Ce positionnement n'est pas sans générer certains enjeux de coordination entre les deux Départements.

L'agglomération morphologique de Saint-Étienne contient 372 308 habitants en 2014, stable sur la période 2009-2014, alors que la population de l'ensemble de la région urbaine croît de 0,3 % par an indiquant une croissance plus rapide de l'espace périurbain. Ces chiffres les plus récents de l'INSEE contrastent avec l'un des enjeux majeurs identifiés par les acteurs locaux : une crise démographique structurelle. Ce phénomène s'observe en réalité essentiellement au sein de l'intercommunalité de Saint-Étienne Métropole et il correspond globalement à un phénomène de desserrement de l'urbanisation plus important à Saint-Étienne : « *la population [...] baisse sans discontinuer depuis 40 ans : de façon très nette à la fin des années 1970 (- 0,5 % par an), puis à nouveau fortement dans les années 1990 (- 0,7 % par an). La baisse se poursuit dans les années 2000, mais à un rythme bien moindre [...] de - 0,2 % par an entre 1999 et 2006 puis - 0,3 % entre 2006 et 2011.* » (Maury & Bertrand, 2014, p. 1-2). Le solde migratoire négatif répond à une logique de périurbanisation insuffisamment compensée par l'arrivée d'une population jeune s'établissant à Saint-Étienne pour son pôle d'enseignement supérieur. On observera en particulier que sur la période 2003 – 2008, « *plus de gens viennent de l'agglomération lyonnaise s'installer sur le territoire (5100 personnes) que l'inverse (4800 personnes)* » (ib.)

La région urbaine stéphanoise est également un important pôle d'emploi. Selon l'INSEE, en 2014 elle contient 193 569 emplois au lieu de travail. Malgré cela, le taux de chômage des 15 – 64 ans s'établit à 14,5 %. La répartition des emplois est fortement marquée par le passé industriel de la ville. En 2014, la part de l'industrie demeure relativement élevée (6,9 % des établissements, contre 4,6 % à Metz ou 5,3 % à Lyon). En 2012, les secteurs les plus spécifiques étaient la métallurgie et l'industrie métallique (7192 emplois), la fabrique de textile (1689 emplois), les produits plastiques (1429 emplois), la fabrication de denrées alimentaires (2992 emplois) et la fabrication de matériel de transport (2007 emplois) (Maury & Bertrand, 2014). L'analyse de la trajectoire économique de la région urbaine (Fu & Calzada, 2007) démontre que la tertiarisation de l'économie stéphanoise a été tardive et demeure partielle, bien en-deçà de territoires français comparables. Les cadres sont fortement moins représentés que dans les territoires de référence, alors que les ménages d'ouvriers sont surreprésentés⁷³ (Bruyas, Tholoni-Franchise, Dupré, & Touahir, 2013; Maury & Bertrand, 2014). La croissance du nombre de cadres ne compense pas les pertes d'emplois ouvriers, en particulier dans

⁷³ L'INSEE a introduit le concept de « territoire de référence » afin de comparer les indicateurs territoriaux. Pour cette étude, les territoires de référence sont les communes de l'Espace Métropole Savoie, du Grand Lyon, de Grenoble-Alpes Métropole, de Valence Drôme Ardèche Centre, du Bassin Annécien et de Saint-Étienne Métropole. Le taux des cadres en 2011 est de 8 % (contre 14 % dans le territoire de référence) et le taux d'ouvriers est de 18 % (contre 14 %).

l'industrie, et la perte d'emplois entre 2006 et 2011 s'élevait à 4300 (- 2,5 %) (ib.). L'importance du pôle d'emploi stéphanois se mesure également à l'étendue de sa zone d'emploi, qui comprend 253 communes en 2010 et 640 159 habitants, soit l'équivalent de 85% de la population totale du département de la Loire.

Les taux de pauvreté et de chômage y sont particulièrement élevés pour cette catégorie d'agglomération morphologique, avec des taux respectifs de 17,3 % en 2013 et de 17,0 % en 2014. À titre de comparaison, la moyenne du taux de pauvreté pour les unités urbaines françaises de plus de 200 000 habitants (hors Paris) est à 15,8 %. Le taux de pauvreté pour la région urbaine s'élève à 14,8 %, valeur relativement élevée qui peut être comparée aux régions urbaines proches de Grenoble (10,8 %), Clermont-Ferrand (11,5%) et Lyon (12,6 %). Au sein de l'intercommunalité de Saint-Étienne Métropole, l'INSEE estime qu'un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté et que le revenu médian est 15 % inférieur à ceux de Grenoble et Lyon (Bernert & Gilbert, 2015). Cette pauvreté est essentiellement concentrée dans le centre ancien, dans les vallées du Gier et encore davantage de l'Ondaine, ainsi que dans les quartiers de logements collectifs à loyer modéré, en fort contraste avec les polarités secondaires aux revenus élevés, « *les communes périphériques [étant] pour la plupart habitées par des familles de classes moyennes et présentent un profil social homogène, avec des taux de précarité très faibles* » (ib., p. 2).

Les caractéristiques urbanistiques et sociologiques de la région urbaine stéphanoise et le déclin de son économie sont caractéristiques des difficultés rencontrées par les régions de tradition industrielles pour se repositionner dans une nouvelle économie post-fordiste. Sur la base de l'hypothèse de l'influence de la capacité institutionnelle sur la capacité de repositionnement dans une économie de spécialisation flexible, Béal *et al.* (2010) ont mis en évidence les caractéristiques du système d'acteur stéphanois, fortement lié à son histoire économique. Historiquement, l'économie locale s'est structurée autour de deux secteurs : la rubanerie et l'industrie métallurgique. Vant (1981, 1996) et Béal *et al.* (2010) ont démontré comment la juxtaposition de ces deux secteurs industriels dont les fonctionnements et les intérêts sont divergents a structuré le système productif local en opposant deux réseaux d'acteurs : d'une part, des notables issus de l'industrie de la rubanerie, du cycle et des armes tirant profit de rentes foncières et dont les intérêts se déploient localement et, d'autre part, des cadres d'entreprises nationales tirant profit de l'industrie et dont le champ d'action est national. L'opposition entre ces deux réseaux est aussi territoriale et politique, engendrant des conflits récurrents et durables qui se reproduisent jusqu'au 20^e siècle avec l'opposition entre une élite locale et une élite modernisatrice de l'État. Après-guerre, cette dernière cherche notamment à restructurer le tissu économique local, mais les résistances locales à l'implantation d'entreprises nationales vont engendrer jusqu'à l'échec du transfert de nouvelles entreprises dans l'agglomération (Béal *et al.*, 2010). Ce système d'acteurs va être déstabilisé par la professionnalisation de la politique, l'affaiblissement du système nobiliaire local, la montée en puissance du niveau supralocal et les changements du système productif, en distanciant davantage sphère politique et économique.

Béal *et al.* (2010) signalent que dès les années 1960, la fermeture progressive d'entreprises locales et des houillères vont entamer le déclin de l'activité industrielle stéphanoise et déstabiliser le tissu des PME locales. Dans les années 1970, la fermeture de grandes entreprises industrielles accentue le

déclin et les politiques publiques locales d'aide, menées par une mairie de l'Union de gauche, passent par la subsidiarité directe d'entreprises en déclin dans l'attente d'une hypothétique aide de l'État et « place les acteurs politiques locaux dans une position attentiste [vis-à-vis de l'État] et ne les incite pas à élaborer un véritable projet de reconversion industrielle » (ib., np.), sans concertation avec les acteurs économiques locaux. Les stratégies menées dans les années 1980 par une majorité de droite ne s'établissent pas plus de manière coordonnée entre politiques locales et acteurs économiques. En outre, la concurrence entre les municipalités s'accroît afin d'attirer des entreprises dont les communes dépendent largement du point de vue fiscal. La fragmentation politico-administrative locale est également favorable à une concurrence sur l'attraction résidentielle, qui va durablement handicaper le marché immobilier du centre-ville et le revenu moyen de ses habitants, Béal *et al.* (2010, np.) estimant que l'absence de structure supracommunale encourage les communes à adopter « une stratégie de free rider [et] se lancent dans une compétition effrénée [...] ». L'intervention de l'État quant à elle, depuis les années 1940, verticalise les relations au détriment des réseaux locaux, d'abord en réorganisant l'industrie de manière centralisée et en planifiant l'effort des différents territoires dans cette dynamique, ensuite en aidant directement les entreprises en reconversion puis par l'établissement de pôles de conversion sous l'égide de la DATAR, enfin à partir des années 1990 par l'introduction d'une expertise étatique notamment dans le domaine du développement des entreprises. Selon Béal *et al.*, l'intervention systématique de l'État dans ses différentes formes va limiter l'intervention locale, rompre les régimes néocorporatistes en formation, placer les acteurs locaux dans une relative attente des interventions de l'État et ne pas permettre le développement d'une expertise locale. L'analyse des politiques récentes ne montre pas de rupture nette avec ce schéma (ib.), les stratégies s'établissant toujours à l'écart des acteurs économiques locaux et étant dans une large mesure induites par l'État, notamment au travers de la stratégie de renouvellement urbain dans laquelle l'État va intervenir via sa politique des villes (GPV), son établissement public d'aménagement (EPA) et son programme national de rénovation urbaine. Ce dernier, dont l'objectif initial était d'associer les acteurs locaux et de leur donner une capacité d'action autonome a échoué à générer cette dynamique et il s'est progressivement substitué aux acteurs locaux pour mener de nombreux projets et mobiliser les outils adéquats (Béal *et al.*, 2010).

Tout comme Metz, la région urbaine Stéphanoise a par conséquent comme défi de se positionner au niveau régional, ici au sein de la grande région Auvergne-Rhône-Alpes et dans l'aire d'influence de la métropole lyonnaise. Comme d'autres régions de tradition industrielle, elle doit également accompagner la reconversion économique et territoriale de son économie, tout en faisant face à d'importants défis démographiques. À l'échelle intraurbaine, le défi des acteurs locaux est également de gérer l'hétérogénéité de la région urbaine : le contexte géomorphologique a contraint l'urbanisation dans les vallées de l'Ondaine et de la Loire au pied du massif du Pilat, en reportant certaines activités économiques plus au nord, dans la plaine du Forez.

II.2 Départements et régions : le niveau intermédiaire de l'administration territoriale française

La France est un État unitaire subdivisé en régions, départements, arrondissements, cantons et communes, selon la doctrine jacobine de contrôle administratif de l'ensemble du territoire national et de forte centralisation. Les autorités infranationales ne disposent dès lors pas de la capacité législative, mais elles peuvent avoir le statut de collectivité territoriale et donc disposer d'une assemblée délibérante, d'un exécutif et de compétences qui leurs sont déléguées par l'État.

Dans le cadre de cette recherche, nous ne prendrons pas en considération les exceptions territoriales constituées des territoires d'outre-mer et des départements d'outre-mer pour nous focaliser sur les institutions en France métropolitaine dans laquelle se situent nos deux cas d'étude. Nous ne traiterons pas des arrondissements et des cantons⁷⁴, dont l'examen nous apparaît moins pertinent pour la présente recherche.

Les Départements constituent l'une des pierres angulaires de la réforme territoriale accompagnant la Révolution française. Créés dès 1789 – 1790, généralement par remplacement, agrégation ou subdivision des territoires d'ancien régime, leur nombre fluctue et se porte désormais à 101, dont 96 en France métropolitaine. Les Départements sont des collectivités territoriales dotées d'une assemblée délibérante et d'un exécutif. Il s'agit de circonscriptions territoriales déconcentrées où l'État est représenté par le Préfet, ainsi que de circonscriptions électorales. Les compétences et institutions départementales ont fortement varié au cours du temps, aussi nous nous restreindrons aux modes de fonctionnement et aux compétences actuels des Départements, dans le contexte récent de velléités de suppression des institutions départementales ou de certaines de leurs prérogatives.

La loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République⁷⁵ (NOTRe) succédant à la loi de 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁷⁶ (MAPTAM) attribue aux Départements des compétences prioritaires dans les domaines de l'action sociale et de la santé, de l'autonomie des personnes et des solidarités territoriales. Ils exercent également des compétences en matière de sécurité, d'enseignement (collèges), de tourisme, d'infrastructures portuaires, de gestion du patrimoine et des espaces naturels. À la suite de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et voyant la création des conseillers territoriaux en lieu et place des conseillers généraux et régionaux, les Départements – ainsi que les Régions – ont perdu leur clause de compétence générale. Globalement, les Départements assistent à

⁷⁴ Les arrondissements sont des subdivisions des Départements. Autrefois bases de circonscriptions électorales, ils sont désormais la plus petite circonscription administrative de l'État et sont dotés d'un sous-préfet, si l'arrondissement n'est pas lui-même préfecture départementale. Les cantons sont des découpages électoraux permettant l'élection des conseillers départementaux.

⁷⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite « Loi NOTRe », JORF n° 0182 du 8 août 2015 page 13705.

⁷⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « Loi MAPTAM », JORF n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562.

une réduction de leurs prérogatives au profit des régions d'une part, et des intercommunalités d'autre part.

En ce qui relève de la solidarité territoriale évoquée ci-dessus, le code général des collectivités territoriales établit que le conseil général « a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » (CGCT, art. L. 3211-1). Les Départements s'étant vu reconnaître le statut de chef de file dans cette matière, il leur revient notamment d'organiser « les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. » (CGCT, art. L. 1119-9.-III.). Nous verrons que ce principe clarifié n'est pas sans conséquence sur les réformes territoriales, puisque les autorités départementales vont être leader dans l'organisation des coopérations territoriales.

Les régions sont quant à elles de constitution plus récente. Dans l'immédiat après-guerre, les autorités françaises prennent conscience de la macrocéphalie du réseau urbain française et des conséquences d'une polarisation accrue du développement sur la métropole parisienne. Cette reconnaissance va mener le Gouvernement à engager plusieurs stratégies de développement régional (Delebarre, 2014). En 1955 sont créés les programmes d'action régionale et en 1956, 22 circonscriptions en France métropolitaine sont constituées pour promouvoir l'expansion économique et régionale, mais aussi pour mettre en œuvre les grands programmes d'État et d'aménagement du territoire (ib.). Ces circonscriptions seront modifiées en 1960 pour qu'elles correspondent à la division territoriale des services de l'État et soient dotées d'un préfet et d'une commission de développement économique régionale. En 1972, les circonscriptions d'action régionale acquièrent le statut d'établissement public à la faveur de la loi portant création et organisation des régions⁷⁷. Les régions sont alors dotées d'un conseil régional d'élus indirects qui est l'organe délibérant, d'un comité économique et social en charge de remettre des avis et d'un préfet de région qui administrent ensemble l'établissement. En termes de compétences, les Régions peuvent mener des études, créer des équipements, mais aussi agir sur les politiques de développement régional qui lui seraient confiées par l'État. En 1982, la législation française⁷⁸ consacre la décentralisation de l'État et reconnaît le statut de collectivité territoriale aux Régions, statut reconnu et introduit dans la Constitution en 2003.

Au terme des réformes induites par la loi MAPTAM (2014) et la loi NOTRe (2015), le Conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales » (CGCT, L. 4221-1.). Bien qu'elles perdent la clause de compétence générale, les compétences des Régions sont renforcées, notamment dans les domaines du développement économique, de l'internationalisation des entreprises, de l'intermodalité, du soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, et de la

⁷⁷ Loi n° 72-618 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

⁷⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

gestion d'infrastructures. Elles se positionnent de manière centrale dans l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ainsi que dans le soutien aux politiques de la ville et à la rénovation urbaine. Le président du Conseil régional devient également président des nouvelles conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui associe les différentes autorités publiques : conseil régional, conseils départementaux, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans cette phase réformatrice, les limites régionales ont été profondément restructurées par le législateur⁷⁹ pour diminuer le nombre de Régions en France métropolitaine de 22 régions à 13 avec l'objectif de « *doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience* » (projet de loi cité par Delebarre, 2014, np.). Bien qu'elle constitue une séquence de recomposition territoriale remarquable motivée tant par une obsession démographique, budgétaire, que de rationalisation⁸⁰, cette réforme ne fait pas l'objet de la présente recherche. Toutefois, nous avons pu observer que la fusion de régions a eu sur les régions urbaines analysées des conséquences directes et indirectes, notamment par le déplacement de centres administratifs et décisionnels vers de nouvelles polarités, mais aussi par la création de régions ne partageant pas les mêmes dynamiques territoriales.

Départements et régions interviennent par conséquent sur les espaces urbains, tant au travers de leurs compétences que de leurs infrastructures et implantations. Les outils mobilisés par ces collectivités – schémas, plans, subsides, infrastructures – structurent également les réseaux d'acteurs territoriaux et constituent le niveau intermédiaire de l'administration territoriale française. Par l'orientation donnée à ces outils et par le pouvoir de contrôle et d'orientation des institutions régionales et départementales, elles peuvent interagir avec les processus de recomposition locale des territoires urbains.

II.3 Le maillage communal : une densité historique

Nous avons vu précédemment que la France se distingue au sein de l'Union européenne par la densité de son maillage communal, que nous avons placé dans son contexte historique.

⁷⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, publiée au Journal Officiel le 8 août 2015.

⁸⁰ Le rapport sénatorial relatif à la redéfinition des Régions françaises insiste en particulier sur les comparaisons entre les régions françaises, italiennes, espagnoles et allemandes. C'est en particulier en comparant les régions françaises avec les régions allemandes qu'il apparaît au rapporteur la nécessité d'accroître la superficie des régions françaises pour qu'elles puissent s'avérer concurrentielle au niveau européen, tant du point de vue de la superficie, de la population, que du PIB (Delebarre, 2014). Le rapporteur note en outre que la diminution des dépenses publiques attendues de la réforme territoriale ne sera, pour cette partie de la réforme, que très limitée (les bénéfices de la réforme des collectivités territoriales ont été estimés à 12 à 25 milliards d'euros). Nous observons que les constats relatifs aux dynamiques territoriales communes au sein des espaces régionaux sont peu mobilisés dans la redéfinition des régions.

Sous l'ancien régime, la majorité des communautés locales sur le territoire de la France métropolitaine étaient organisées en un système complexe d'appartenances multiples aux paroisses ecclésiastiques, paroisses fiscales, appartenances féodales ou seigneuriales. Dans ce système à géométrie variable, caractérisé par une forte hétérogénéité des configurations de « gouvernance », les villes se sont distinguées dès le 12^e siècle par l'octroi de droits et privilèges par les seigneurs locaux. À titre d'exemple, les bourgeois de la ville de Metz purent s'écarter de la tutelle épiscopale à la faveur de conflits récurrents entre l'Empire et la Papauté disposant tous deux de droits sur l'agglomération. Ils obtinrent en 1157 des pouvoirs d'administration sur la ville, en 1180 les Communs de la ville furent reconnus par l'évêque. La bourgeoisie s'enrichit largement par l'artisanat, le commerce et les activités bancaires ce qui accrut sensiblement son autonomie et son pouvoir politique. Se faisant, elle put instaurer à Metz du 13^e au 16^e siècle une République messine, soit un système de république oligarchique dominée par un nombre restreint de familles bourgeoises (les pairages). Comme le montre Le Galès (2011), cet âge d'or des villes médiévales prit progressivement fin avec la consolidation et le renforcement des États européens. Aux 16^e et 17^e siècles, Metz perdit progressivement son autonomie au gré des annexions au profit de la France, à laquelle elle fut rattachée et dont elle constituera une importante place militaire aux frontières du Royaume.

L'organisation territoriale de l'ancien régime en France ne survivra pas à la Révolution française. Dans un premier temps, les anciennes divisions territoriales sont supprimées puis, dans un second temps, tous les lieux de peuplement sont élevés au rang de commune (Motte, Ségué, & Théré, 2003) sur le modèle de la commune de Paris (Coquard, 2015). Deux modèles de création des communes s'opposent : d'une part, les tenants d'une division géométrique et systématique du territoire en unités territoriales strictement identiques et, d'autre part, le maintien d'un maillage étroit basé sur les communautés villageoises et ecclésiastiques préexistantes. C'est cette seconde option qui sera finalement retenue par l'Assemblée le 12 novembre 1789, décrétant « *Qu'il y aura municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* » (Assemblée nationale, 1789). Dans la continuité de la logique révolutionnaire réorganisant les autres niveaux de l'État, les communes sont établies sur le principe d'égalité en supprimant les hétérogénéités créées par la longue histoire des communautés locales en France. Les communes sont dotées par l'Assemblée nationale le 14 décembre 1789 d'un conseil d'élus et d'un maire, dont l'autonomie et les compétences ont fortement évolué dans le temps. De cette décision jamais remise en cause, la France conserve un grand nombre d'unités administratives locales disposant d'une autonomie importante : au sortir de la période révolutionnaire, la France comptait de 41 000 à 44 000 communes ; elles sont toujours au nombre de 35 498 en 2017 (INSEE, 2017). Corollairement, nous avons pu constater (Partie II) que la population et la superficie moyennes des communes françaises sont particulièrement faibles au regard des autres pays européens.

Ce nombre élevé de communes a questionné l'exécutif et le législateur français. Au-delà des incohérences territoriales initiales dans la définition du maillage communal, les mouvements de population vont rendre obsolètes certains découpages communaux. À titre d'exemple, nous évoquons le processus d'exode rural qui a réorganisé le peuplement français en dépeuplant certaines communes rurales, alors que dans le même temps la croissance urbaine a largement engendré un

dépassement des limites communales par les agglomérations morphologiques. C'est ainsi que des communes dans des territoires peu peuplés furent fusionnées, et d'autres créées lorsque le maillage existant présentait d'évidents problèmes de gestion ou que la population s'était accrue. Malgré ces dynamiques, la structure initiale des communes ne fut pas bouleversée (Tanguy, 2009) et leur nombre ne diminua que modestement. Des 41 000 communes estimées en 1793, elles étaient encore 37 600 en 1870.

Dans les villes, le mouvement le plus significatif est l'unification politico-administrative des communes urbaines intramuros avec leurs communes suburbaines. La commune de Saint-Étienne constitue un bon exemple de cette réunification puisque, dès 1822, le souhait est émis par la commune stéphanoise d'annexer les communes suburbaines de Valbenoite, Montaud, Outre Furens et Beaubrun. Pour les tenants de l'annexion, ce projet devait permettre d'améliorer le réseau d'éclairage public, l'état des voiries, la salubrité et la sécurité publique au sein de ces communes ne formant qu'une agglomération. Il permettait aussi un meilleur maintien de l'ordre en permettant aux autorités municipales de contrôler plus étroitement la population ouvrière se déplaçant quotidiennement de la banlieue davantage résidentielle, vers le centre-ville dans lequel se localisaient les ateliers de production. Pour les communes annexées opposées à ce projet, la motivation cachée des autorités était d'atteindre le rang de septième ville de France par la démographie. Selon les détracteurs de cette fusion, ce seuil aurait permis aux autorités locales de solliciter des faveurs auprès des autorités nationales au bénéfice de l'agglomération⁸¹. Malgré l'opposition des communes suburbaines, ce projet s'est concrétisé en 1833 et les anciennes communes constituent désormais des quartiers de la commune de Saint-Étienne.

La seconde moitié du 19^e siècle a été favorable à une décentralisation du pouvoir vers les communes, à l'accroissement de leur autonomie et à l'harmonisation de leur fonctionnement. Selon Tanguy (2009), les lois de 1881 relatives aux départements et de 1884 relatives aux communes permettront de renforcer la décentralisation. Les maires seront alors à nouveau élus directement, modalité supprimée depuis le milieu du 19^e siècle. Les communes acquièrent au même moment une clause de compétence générale qui leur permet d'agir dans tous les domaines d'intérêt communal. Le découpage des communes est maintenu dans l'ensemble et la révolution industrielle se déploiera dans ce canevas étroit de municipalités.

En 1959, une première loi permettant de fusionner les communes par délibérations concordantes des conseils municipaux a eu une portée limitée. Metz et Saint-Étienne vont toutefois connaître des fusions sous ce régime : Metz fusionne avec les communes de Borny (1961), Magny (1961) et Vallières (1961) dans une logique de reconstitution de l'espace occupé par la cité médiévale avant la Révolution française. Saint-Étienne fusionne également avec Saint-Victor-sur-Loire (1970) et Terrenoire (1970). Pour Saint-Étienne, il semble qu'une logique de seuil démographique ait incité les autorités municipales à engager des fusions, tantôt avec une commune industrielle proche de

⁸¹ A. de Fraissinette, 1^{er} janvier 1955. Valbenoite, Montaud, Outre Furens et Beaubrun réunis à Saint-Étienne. La Tribune Républicaine.

l'agglomération (Terrenoire), tantôt avec une commune rurale connaissant des difficultés budgétaires et formant une exclave du territoire communal (Saint-Victor-sur-Loire).

Au-delà des processus politiques locaux, cette dynamique s'inscrit dans un mouvement de fusion des autorités locales engagé par ailleurs dans différents pays européens dans une logique fordiste de rationalisation des services administratifs et d'accroissement des compétences nécessaires à l'administration territoriale (Christian Vandermotten, 2008). Toutefois, entre 1959 et 1970 seules 350 communes ont fusionné sur une base volontaire (Courtois, 2009). En 1968, l'INSEE recense 37 708 communes en France métropolitaine, dont 3944 communes de moins de 100 habitants (10,5 %), 7564 communes de 100 à 200 habitants (20,1 %) et 12 768 communes comprises entre 200 et 500 habitants (33,6 %).

La loi de 1971 sur les fusions et regroupements de communes⁸², dite loi Marcellin, va tenter d'accélérer le mouvement de fusion volontaire des communes, afin d'assurer leur viabilité technique et financière. Deux types de fusions sont alors prévues par le législateur : les fusions simples et les fusions-associations. Dans le premier cas, des annexes à la mairie peuvent être créées afin de dresser les actes d'état-civil ; dans le second, la commune fusionnée peut conserver son nom, un maire délégué et un conseil consultatif. La première possibilité a permis à Rochetaillée, commune rurale de la Loire, de devenir commune associée de Saint-Étienne en 1973. La loi prévoit spécifiquement pour les communes urbaines des propositions de fusions des communes faisant partie des mêmes agglomérations morphologiques et, dans le cas des agglomérations de plus de 50 000 habitants, la création de communautés urbaines. Dans les faits, cette loi a eu des effets très limités puisqu'elle a entraîné la disparition de 1308 communes par fusion entre 1971 et 1995. Mais dans un même temps, 211 communes ont été créées par défusion (Courtois, 2009). Pour l'application de la loi Marcellin, les préfets doivent élaborer pour chaque département des propositions de fusion en collaboration avec une commission d'élus. Il en résulte une mise en œuvre spatialement hétérogène de la loi Marcellin, en fonction de l'investissement des autorités de tutelle et des accords trouvés entre ces acteurs. Localement, l'échec de la loi Marcellin s'explique par la confrontation d'une approche dirigiste de l'État face à une forte désapprobation des élus locaux disposant d'une réelle capacité de résistance (Desjardins, 2006; Desjardins & Boino, 2009). Au surplus, les élus locaux ont pu s'appuyer sur l'histoire longue des communes françaises et une forte adhésion populaire au niveau de proximité que constitue le maillage communal.

La loi de 2010 portant réforme territoriale des collectivités territoriales⁸³ abroge les dispositions de la loi Marcellin (1971) et instaure le statut de commune nouvelle. Celles-ci résultent de la fusion de plusieurs communes existantes, soit par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, soit par délibérations des deux-tiers des conseils municipaux appartenant au même EPCI et représentant au moins deux-tiers de la population de l'EPCI, soit par délibération d'un EPCI pour

⁸² Loi n° 71-588 sur les fusions et regroupements de communes.

⁸³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n° 0292 du 17 décembre 2010, page 22146

que l'ensemble de ses communes membres ne forme qu'une seule commune nouvelle, soit enfin à l'initiative du représentant de l'État dans le département. Lorsque la demande émane du préfet ou du conseil communautaire, les conseils municipaux doivent approuver la proposition de fusion à la majorité des deux-tiers des communes représentant au moins deux-tiers de la population. Au surplus, lorsque la fusion ne résulte pas de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux, un référendum local est organisé et la fusion doit recevoir, dans toutes les communes, l'assentiment de la majorité absolue des électeurs s'étant prononcés. Il en résulte par conséquent que selon les termes de la loi, certaines communes pourraient être fusionnées alors que leurs conseils se sont prononcés défavorablement sur une fusion, mais avec le concours d'un vote populaire positif. Afin de faciliter l'adhésion aux projets de fusion, cette nouvelle législation autorise la constitution de communes déléguées, n'ayant pas le statut de collectivité territoriale, mais dont le maire délégué par le conseil municipal de la commune nouvelle peut être assisté d'un conseil consultatif, recevoir les actes d'état-civil et être officier de police judiciaire.

Malgré ces dispositions, la loi de 2010 n'a permis la création que de treize communes nouvelles au cours des quatre premières années, réduisant le nombre total de communes de manière non significative (Figure 59). Au 1^{er} janvier 2015, la France métropolitaine dispose encore de 36 529 communes, dont 54 % ont moins de 500 habitants (Chéron, 2015). Chéron (2015) fait le constat que si le nombre de communes de moins de 500 habitants baisse fortement entre 1968 et 2015, c'est davantage le fait de leur croissance démographique à frontières constantes (77%) que du fait des fusions.

Par conséquent, le législateur a renforcé la portée de la loi de 2010 par la loi de 2015 relative à l'amélioration du régime de commune nouvelle⁸⁴ clarifiant le fonctionnement des communes nouvelles, octroyant un rôle accru aux élus sortant et attribuant sous conditions aux communes nouvelles créées en 2015 et 2016 des garanties financières quant aux dotations de l'État pour une période de trois années. La dotation forfaitaire est même majorée de 5 % pendant la même période pour les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1000 et 10 000 habitants.

Ces incitants qui s'inscrivent dans des réformes sur le financement des collectivités locales sous tension a eu un effet important puisque 317 communes nouvelles ont été créées en 2015 (création au 1^{er} janvier 2016) et 200 en 2016 (création au 1^{er} janvier 2017), regroupant respectivement 1090 et 670 anciennes communes, soit une moyenne de 3355 habitants par commune fusionnée et un total de 1 734 619 habitants au 1^{er} janvier 2016 (Aubelle, 2017). Cette séquence constitue la preuve que, malgré le mythe de l'immuabilité des communes (Kerrouche, 2010), celles-ci peuvent faire l'objet de réformes. Dans une large mesure, il s'agit de communes rurales, les fusions en milieu urbain faisant figure d'exception. Les communes nouvelles de moins de 1000 habitants sont sous-représentées, alors que celles comprises entre 1000 et 10 000 habitants sont surreprésentées, indiquant par la même le rôle de l'incitation financière. L'INSEE indique par ailleurs que seules 24 communes nouvelles

⁸⁴ Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, JORF n° 0064 du 17 mars 2015 page 4921.

proviennent de la fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI, option notamment utilisée par Cherbourg-en-Cotentin qui résulte de la fusion de cinq communes ayant des collaborations étroites de longue date.

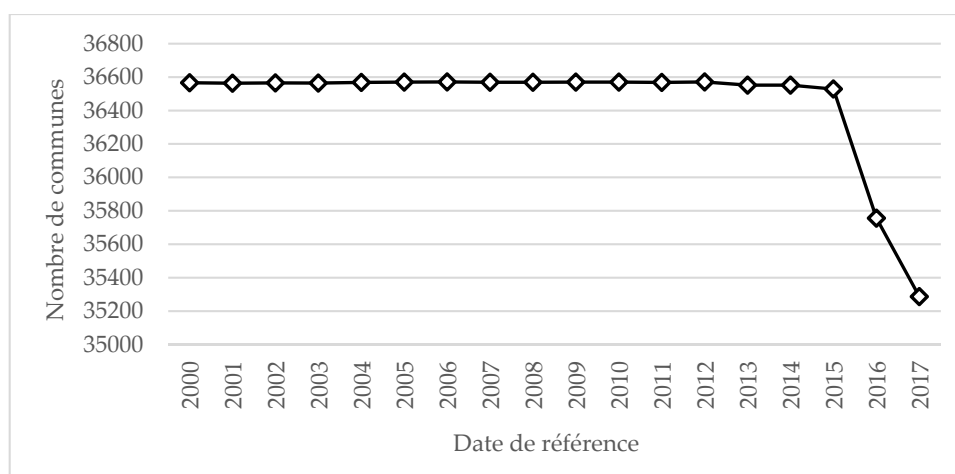


Figure 59. Évolution du nombre de communes en France métropolitaine entre 2000 et 2017 (INSEE, 2017)

La répartition spatiale des opérations de fusion est particulièrement hétérogène. D'une part, il existe une disparité importante entre les territoires à dominante rurale, et les territoires à dominante urbaine : dans ces dernières, les fusions ne sont pas significatives. D'autre part, il apparaît que certaines régions ont connu de nombreuses fusions, alors que d'autres en sont exemptes. Le quart nord-ouest de la France est ainsi particulièrement concerné.

Le rapport de bilan commandé par l'Association des maires de France (Aubelle, 2017) permet d'identifier plusieurs facteurs explicatifs de cette dynamique sur une base volontaire :

- Le schéma départemental de coopération intercommunale (voir ci-dessous) initié à partir de 2010 a généré la fusion de nombreuses petites intercommunalités, en particulier en milieu rural. Afin de conserver les acquis des intercommunalités fusionnées au sein de plus vastes ensembles de coopération, les élus ont privilégié la fusion des communes en leur sein en y transférant les compétences autrefois gérées par l'intercommunalité. Cette reconfiguration à deux échelles permet aux élus locaux de consolider les communes en préservant leurs champs de compétences, à l'exception de la liste minimale des compétences obligatoirement attribuées aux nouvelles intercommunalités. La création des communes nouvelles permet aussi aux élus de disposer d'un délai supplémentaire de deux ans pour décider de leur intercommunalité de rattachement.
- Parallèlement, ce mouvement de consolidation du niveau communal s'inscrit dans la vaste réforme des régions qui crée des ensembles plus vastes aux compétences renforcées. Il s'agit notamment pour les élus locaux de peser sur les décisions prises, tantôt par les nouvelles intercommunalités, tantôt par les régions. Dans ces ensembles plus étendus et plus peuplés, les élus locaux souhaitent être audibles et influencer le réseau des acteurs.

- Les incitants fiscaux et financiers octroyés aux communes nouvelles permettent à celles-ci pendant trois années de ne pas participer à l’effort national de diminution des dépenses publiques. Par ailleurs, la majoration de 5 % de la dotation de l’État a pu jouer un rôle pour les communes nouvelles comprenant de 1000 à 10 000 habitants. Le seuil de 10 000 habitants a exclu d’emblée la majorité des communes urbaines.
- Un important effort de promotion de cette législation a été réalisé tant par les rédacteurs du projet de loi issus de la classe politique locale, que des associations d’élus. L’association des maires de France a par exemple soutenu cette dynamique par l’organisation d’évènements et la publication de rapports.
- Aubelle (2017) met en évidence le rôle de l’historicité des coopérations intercommunales et des dynamiques collaboratives dans la création de communes nouvelles. Ainsi, il attribue leur nombre élevé dans l’ouest de la France à l’ancienneté des dynamiques de pays et des dynamiques intercommunales dans cette partie du territoire, confirmée par les cartographies historiques de l’intercommunalité (Zanin, 1995). Pour certains élus, il s’agit d’amplifier et d’approfondir les dynamiques de collaboration et de mutualisation engagées par l’intercommunalité.
- Enfin, il apparaît que la flexibilisation du processus de création des communes nouvelles et les options laissées aux élus locaux pour préserver les spécificités de certaines parties du territoire municipal (communes déléguées, toponymie, règles urbanistiques...) aient permis de limiter les freins aux fusions.

Cette recomposition du maillage communal français, limitée en termes quantitatifs, hétérogène en termes spatiaux, s’interprète nécessairement au regard de l’évolution des collectivités territoriales locales et de leurs financements, mais aussi des réseaux de gouvernance locaux et de la recomposition des autres niveaux de gestion territoriale. Il nous apparaît que le niveau de l’intercommunalité y revêt un rôle cardinal.

Communes et intercommunalités forment en effet le niveau local de l’organisation territoriale française. Au terme des nombreuses réformes territoriales, les communes conservent leur clause de compétence générale dans la gestion des affaires d’intérêt communal. Leur rôle de chef de file dans les domaines de la mobilité durable, de l’organisation des services publics de proximité, de l’aménagement de l’espace et du développement local est confirmé (Verpeaux, Rimbault, & Wasserman, 2016). On observera en particulier qu’outre les services de proximité, les communes conservent également de larges compétences en matière d’urbanisme et de planification urbaine (Direction générale des Collectivités locales, 2015), sans toujours avoir les capacités techniques et humaines de répondre à la complexité croissante des projets sur leurs territoires.

II.4 D'une intercommunalité technique au développement d'une intercommunalité urbaine de projet

La fragmentation locale du territoire français a rapidement fait l'objet de nombreuses critiques liées en majorité à l'incapacité des entités locales à organiser leurs territoires. Dans les territoires ruraux, les problèmes sont majoritairement liés à l'incapacité technique et budgétaire de répondre à leurs missions de services publics. Dans une communication à l'adresse de l'Académie des Sciences morales et politiques en 1892, Dreyfus souligne le « *fractionnement exagéré de la vie municipale [de laquelle] viennent la faiblesse des ressources, la difficulté de trouver des mandataires capables, l'éparpillement de l'action administrative, en un mot l'impuissance des communes françaises à devenir le pivot d'un régime de self-government* » (Dreyfus, 1892, p. 7). Les conseils cantonaux disposaient de moyens limités, d'une mission essentiellement consultative et de compétences réduites ; les accords intercommunaux nécessitaient les délibérations de chaque commune pour la gestion des biens indivis ; les diverses propositions législatives relatives aux coopérations furent successivement retirées jusqu'à la fin du 19^e siècle.

Il résultait de cette situation des problèmes non résolus de gestion des services publics, en particulier ceux des réseaux de distribution de l'eau et de l'électricité, des réseaux de transports en commun et des services sociaux. Le législateur a dès lors développé une ingénierie politique et administrative de la coopération intercommunale, d'abord limitée à des domaines techniques, ensuite à des domaines de plus en plus large de la vie communautaire.

II.4.1 La formalisation d'une intercommunalité technique ou de gestion

En 1890, une première loi⁸⁵ permet l'association facultative de communes sous la forme de syndicats. La loi les dote d'une personnalité civile, d'un organe délibérant, d'un budget et d'un droit d'initiative dans les domaines faisant l'objet de l'accord entre les communes associées. Il s'agit de la première forme d'institutionnalisation des coopérations intercommunales, soit pour une période donnée, soit pour une durée illimitée. Les décisions du syndicat dans son domaine de compétence sont opposables aux communes syndiquées, mais le syndicat ne dispose pas de la capacité fiscale et doit donc recourir au concours des associés pour financer son action. Se faisant, la loi de 1890 institue les premiers établissements intercommunaux en France qui seront connus comme les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), qualifiés d'intercommunales de gestion. En 1935, le législateur crée les syndicats mixtes⁸⁶ (SM) qui peuvent associer différentes collectivités locales ou établissements publics (département, communes...). En 1955, la loi est adaptée⁸⁷ afin de permettre

⁸⁵ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (Art. 169 à 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 mars 1890 page 91

⁸⁶ Décret-loi du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'État sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État, JORF n° 0256 du 31 octobre 1935 par 11706.

⁸⁷ Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes, JORF du 22 mai 1955 page 5141

aux syndicats d'associer des communes et d'autres personnes morales de droit public (chambres de commerce, d'industrie, des métiers, établissements publics).

En 1959, le législateur⁸⁸ permettra que les syndicats aient des compétences multisectorielles et créera les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). Par dérogation au mode de financement des SIVOM, la loi Chevènement (1999) a introduit la possibilité pour les SIVOM de lever une taxe additionnelle à la taxe foncière pour l'enlèvement des immondices. Malgré l'émergence de nouvelles formes de coopérations plus intégrées (voir ci-dessous), ces établissements publics de coopération intercommunale demeurent bien implantés en France en 2017 puisqu'il existe 7296 SIVU, 1072 SIVOM et 2800 SM, principalement en charge du traitement, de l'adduction et de la distribution de l'eau, des établissements scolaires, des activités périscolaires et de l'assainissement collectif (Plantevignes & Babelon, 2014). Les syndicats intercommunaux employaient 70 400 personnes en 2015, avec un budget total de 18,1 milliards d'euros (Mainguené & Sebbane, 2017). En 20 ans, leur nombre a toutefois baissé de 32 % en ce qui concerne les SIVU, et de 47 % pour les SIVOM. Avec l'intégration progressive des compétences des syndicats dans d'autres structures intercommunales, leur nombre devrait structurellement continuer à décroître.

Sur la base de notre expérience de terrain, la persistance d'un nombre élevé de syndicats intercommunaux et leur poids dans la gestion publique nous apparaissent être le résultat de plusieurs dynamiques distinctes : premièrement, par contraintes techniques, budgétaires et politiques, certains syndicats ont durablement mené des projets sur des territoires dont l'intégration dans d'autres structures plus récentes est devenue complexe de par la nature même des compétences exercées ; deuxièmement, les périmètres des syndicats et la nature des associations entre établissements publics peuvent se déployer à des échelles distinctes des enjeux d'autres formes de collaborations intercommunales ; troisièmement, la fusion et la suppression des syndicats s'inscrivent dans des séquences temporelles de moyenne ou de longue durées car elles nécessitent notamment le transfert de l'expertise, du personnel et des réseaux éventuels ; enfin, s'agissant de structures politico-administratives, nous identifions les rapports de force politiques locaux comme essentiels à la compréhension des modifications apportées aux syndicats. Dans ce dernier domaine, le rôle du législateur national est déterminant et tend depuis de nombreuses années à faire décroître le nombre de syndicats.

II.4.2 Les prémisses de la gestion intercommunale spécifiquement urbaine : les districts urbains (1959) et les communautés urbaines (1966)

Concomitamment à la création des SIVOM, le législateur créa des districts urbains. L'ordonnance du 5 janvier 1959 tend à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations⁸⁹ et dont les compétences d'office sont la gestion des services de logements et des centres de secours contre

⁸⁸ Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes, JORF du 6 janvier 1959 page 313

⁸⁹ Ordonnance n° 59-20 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JORF du 6 janvier 1959 page 314

l'incendie. Les districts gèrent également les compétences des SIVU sur le même territoire et peuvent se voir déléguer par les communes membres la gestion des services communaux, ainsi que l'étude et l'exécution de travaux neufs. Leur création est volontaire et leur administration est confiée à un conseil de délégués des communes membres. L'une des innovations majeures des districts réside dans le fait qu'une majorité qualifiée des communes – et non l'unanimité – peut décider de la création de celui-ci (Dallier, 2006). Leurs recettes proviennent du produit des taxes, redevances et contributions pour les services assurés, de contributions directes des communes, d'emprunts, mais aussi facultativement d'une fraction de certaines taxes locales et des allocations du fonds de péréquation. Il s'agit en substance de SIVOM spécifiquement urbains et dont certaines compétences, ressources et modalités de composition des organes décisionnels sont renforcés par la législation. Dès les années 1960, certains auteurs voient dans ces districts une nouvelle forme de collaboration plus aboutie pouvant supplanter l'organisation commune du territoire (Bourjol, 1963).

Les projets de création de districts ont pu s'appuyer sur des collaborations antérieures, mais souvent ils ont été délicats à mettre en œuvre et de portées spatiale et fonctionnelle limitées.

À Saint-Étienne, Vant (1995) et Vant et Gay (1997) ont montré comment les réflexions d'aménagement au cours du 20^e siècle ont progressivement construit la représentation des périmètres de l'agglomération et fondé le débat sur le district urbain. Dans un premier temps, deux périmètres distincts ont émergé des débats sur les projets d'extension urbaine et d'urbanisme : d'une part, le bassin houiller formant un ensemble industrialo-urbain cohérent et, d'autre part, le nord de l'agglomération tourné vers la plaine forezienne disposant d'un haut potentiel d'accueil. Dans les années 1960 et 1970, cette représentation a été largement remise en cause par le plan d'aménagement de la région lyonnaise constitué dans le cadre de la mise en place de la métropole d'équilibre Lyon – Saint-Étienne : il va consacrer un périmètre regroupant l'agglomération industrielle et les espaces d'extension volontariste identifiés au nord de l'agglomération. Toutefois, ni la création de l'agence d'urbanisme⁹⁰ EPURES en 1967 sur ce périmètre élargi, ni l'isolement politique croissant par rapport à Lyon, ni le phénomène rapide de périurbanisation, ni le déplacement des activités et des habitants vers le nord, ni les quatre projets de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (entre 1974 et 1978, tous rejetés), ne vont permettre de constituer un projet à cette échelle. Béal *et al.* (2010) y voient les conséquences institutionnelles de la structuration des rapports socio-politiques stéphanois autour de la question économique – et en particulier la question de l'accueil des entreprises et la perception de la taxe professionnelle – auxquels ils attribuent la difficulté à coopérer.

En 1989, un projet de district stéphanois est lancé à l'initiative du maire de Saint-Étienne François Dubanchet, avec le soutien de quelques maires (Andrézieux-Bouthéon, Saint-Priest-en-Jarez), en réponse au schéma directeur de Lyon prévoyant le développement de l'est de la métropole. Dès 1990, le projet de district est abandonné, ce qui place Saint-Étienne dans une situation exceptionnelle en France (Vant, 1995; Vant & Gay, 1997). Michel Thiollière qui succède à François Dubanchet y voit

⁹⁰ Les agences d'urbanisme sont créées sur la base de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, afin de créer les schémas directeurs à l'échelle intercommunale.

notamment un manque de préparation du projet, aggravé par un conflit latent entre la commune-centre et les communes périphériques sur la question du prix de l'eau. De nombreuses communes périphériques vont vivre ce projet comme une agression et un projet d'extension de la commune-centre au détriment de sa périphérie. Cette opposition sera institutionnalisée en 1991 par la création d'un syndicat intercommunal des communes de la couronne stéphanoise, le SICOS, paralysant durablement les projets de coopération.

À Metz, un district sera créé en 1975 sur la base du périmètre de l'agence d'urbanisme AGURAM (8 communes), elle-même créée en 1974 à l'initiative du maire messin Jean-Marie Rausch. L'omniprésence des agences d'urbanisme dans la constitution des premières structures de coopération urbaine nous semblent mettre en exergue à la fois le signe de la modification du rôle de l'État dans un processus de décentralisation des questions d'aménagement du territoire, mais aussi le rôle du discours expert, de l'observation territoriale et d'une approche par le projet urbain davantage que par la structure institutionnelle.

Les districts urbains préfigurent une forme davantage aboutie de l'intercommunalité urbaine : les communautés urbaines. Elle consacre l'intercommunalité de projet, aussi qualifiée de fédérative, avec des compétences déléguées obligatoires étendues. À la suite du débat relatif à l'instauration de métropoles d'équilibre et face à la persistance des problèmes de gestion des services publics et des infrastructures dans les agglomérations urbaines, le Gouvernement Pompidou va initier la constitution d'établissements publics dotés d'un organe délibérant, de compétences dédiées et d'une capacité fiscale propre. Ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) constituent, selon Kessler et Bodiguel (1968), la réforme de portée technique permettant de mutualiser les services tout en ne se gardant de paraître toucher à l'autonomie communale. Les discussions parlementaires et les travaux préparatoires semblent en effet confirmer que ni la démocratie, ni l'autonomie locale, ne semblent prioritaires dans le projet (ib.). Bien que le gouvernement français s'en défende et n'octroie pas le statut de collectivité locale aux EPCI-FP, l'instauration des communautés urbaines dotée d'une capacité organisationnelle, décisionnelle et fiscale marque une rupture dans l'administration territoriale urbaine et inaugure une gestion à deux niveaux de gouvernement qui dépossède les communes de certaines de leurs compétences. La réception de ce projet par les grandes villes semble avoir été unanimement positive, alors que les villes moyennes se sont montrées davantage réticentes face au risque de perdre leur personnalité (Kessler et Bodiguel, 1968).

Dans la pratique, la loi de 1966⁹¹ crée d'office des communautés urbaines dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Les autres agglomérations de 50 000 habitants peuvent quant à elles constituer des communautés urbaines sur une base volontaire par délibération concordante d'une majorité qualifiée de conseils municipaux. Le conseil communautaire y est composé de délégués des communes associées, au motif que l'élection directe de ses mandataires aurait donné le statut de collectivité locale nouvelle et un poids politique important à son président (débat

⁹¹ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines », JORF du 4 janvier 1967 page 99

parlementaires cités par Kessler et Bodiguel, 1968). Les compétences transférées d'office des communes vers les communautés urbaines sont étendues⁹² leur permettant d'agir dans tous les domaines dont les dynamiques territoriales s'établissent à l'échelle des agglomérations, leur liste pouvant être complétée unilatéralement par délibération du conseil communautaire pour quelques compétences facultatives⁹³, ou par délibération concordante des conseils communaux à toutes les compétences communales. Parallèlement, les services techniques des communautés urbaines peuvent être mis à disposition des communes. Du point de vue de la capacité fiscale, les communautés urbaines perçoivent notamment des centimes additionnels sur les contributions directes, le produit des taxes pour services rendus par la communauté, la taxe d'enlèvement des ordures, le produit d'emprunts ou encore des subventions de l'État. Cette autonomie fiscale est donc à la fois partielle et significative.

Quelques agglomérations moyennes vont constituer volontairement des communautés urbaines, à l'instar de Dunkerque (1968), Creusot Monceau (1970) et Brest (1973). En 1995, la loi⁹⁴ facilite la transformation des districts en communautés urbaines, ce qui permettra notamment à Nancy (1996) et Arras (1998) d'accéder à ce statut. Nous avons vu que ni Saint-Étienne, ni Metz, ne vont s'engager dans ce processus institutionnel.

II.4.3 Communautés de communes et communautés d'agglomération : vers une architecture complète de l'intercommunalité

L'année 1992 est un jalon important de la décentralisation de l'État français par l'adoption de la loi d'orientation sur l'administration territoriale⁹⁵. Il instaure de nouveaux types d'EPCI-FP que sont les communautés de communes et des communautés de villes qui regroupent des communes, sans que chacune de celles-ci ne puisse appartenir à plus d'un EPCI-FP. Les premières ne doivent pas atteindre un seuil démographique. Elles ont pour objet « *d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en*

⁹² (1) Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ; (2) Création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitations, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ; (3) Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; (4) Service du logement et organismes d'H.L.M. ; (5) Services de secours et lutte contre l'incendie ; (6) Transport urbain de voyageurs ; (7) Lycées et collèges ; (8) Eau, assainissement, ordures ménagères ; (9) Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés, fours crématoires ; (10) Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ; (11) Voiries et signalisation ; (12) Parcs de stationnement.

⁹³ (1) Équipement culturel ; (2) Équipement sportif et socio-éducatif ; (3) Équipement sanitaire et services sanitaires et sociaux ; (4) Espaces verts ; (5) Éclairage public.

⁹⁴ Loi n° 95-1350 du 30 décembre 1995 tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines, JORF n° 304 du 31 décembre 1995 page 19098.

⁹⁵ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n° 33 du 8 février 1992 page 2064.

milieu rural » et ont des compétences obligatoires moins étendues que les communautés urbaines⁹⁶. Les secondes doivent regrouper au minimum 20 000 habitants. Elles ont « *pour objet d'associer des communes au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération* » et des compétences comparables aux communautés de communes. Si les communautés de communes vont connaître un véritable succès, seules cinq communautés de villes vont voir le jour sous les termes de cette loi (Rangeon, 2000). Les ressources de ces communautés se basaient sur la taxe professionnelle unique (essentiellement en milieu urbain) et sur la taxe professionnelle de zone (essentiellement en milieu rural), ce qui représentait approximativement la moitié des ressources communales (Dallier, 2006). En vue de la multiplication des EPCI-FP, la loi de 1992 prévoit également la création dans chaque département d'une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) en charge de la création d'un schéma départemental de la coopération intercommunale qui contient les propositions de création ou de modification des EPCI-FP. Nous verrons que cette commission va progressivement acquérir un rôle central dans les processus de recomposition territoriale.

Après une campagne électorale en 1994 dans laquelle s'était invitée la question intercommunale, le maire de Saint-Étienne confirmé par les urnes, Michel Thiollière, va relancer le processus de coopération. Il s'agit à la fois d'un impératif pour la commune-centre toujours dénuée de structure de coopération ambitieuse, et d'un moteur de légitimation du nouveau maire (Vant, 1995). L'absence de district, de communauté urbaine ou de communauté de communes pour l'agglomération constituait une exception française ; au sein du département, l'intercommunalité s'était déjà largement développée et de nombreux syndicats s'étaient formés avec ou autour de la commune de Saint-Étienne. En conséquence, le risque existait que certaines parties de la région urbaine se constituent en intercommunalité défensive ou ne rejoignent d'autres intercommunalités au détriment de l'agglomération stéphanoise. Par ailleurs, les contraintes budgétaires sur certaines communes davantage urbaines s'accroissaient du fait du déclin industriel, de la périurbanisation des entreprises et des habitants, et de l'accroissement des charges de centralité.

Afin de convaincre les municipalités de constituer une communauté de communes, Michel Thiollière s'est entouré des maires de Firminy et d'Andrézieux-Bouthéon. Il a pu convaincre par une politique des petits pas d'autres maires de l'agglomération et les représentants du SICOS. Rétrospectivement, Michel Thiollière affirme⁹⁷ que l'accord intervenu pour la création d'une communauté de communes de 22 membres en 1995 résulte (1) d'une démarche proactive et pédagogique associant tous les maires de l'agglomération, (2) des garanties politiques octroyée afin que Saint-Étienne ne soit jamais majoritaire dans le conseil communautaire, (3) du rôle prépondérant octroyé au bureau de la communauté et où chaque maire équivaut à une voix, (4) des expériences positives en cours avec certains syndicats, dont le SIVOS en charge des transports en commun, (5) d'une ouverture politique liée au renouvellement partiel des élus locaux à la suite des élections municipales, (6) d'un

⁹⁶ Un tableau de synthèse des compétences des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est présenté en annexe.

⁹⁷ Entretien avec Michel Thiollière, 2012.

soutien de la préfecture et (7) de compétences limitées dans un premier temps pour la communauté de communes. En outre, (8) le contexte économique rendait la situation budgétaire de nombreuses communes particulièrement difficiles et certaines d'entre elles ont accueilli positivement une mutualisation du risque lié au départ des entreprises dont dépendaient leur fiscalité, ainsi que l'instauration d'une taxe professionnelle unique qui permettait localement d'abaisser significativement les taux d'imposition. Michel Thiollière met également en évidence le (9) rôle du discours relatif au positionnement de Saint-Étienne vis-à-vis de la métropole lyonnaise, (10) l'opportunité pour certains élus d'évoluer politiquement à un niveau supralocal et, enfin, (11) la consolidation du projet à la suite d'un voyage d'études organisé avec les élus à Baltimore.

Si l'Université⁹⁸ et l'entrepreneuriat (Vant, 1995) s'étaient clairement prononcés en faveur d'une intercommunalité ambitieuse, d'autres acteurs se sont montrés réticents. Ainsi, Michel Thiollière nous a précisé, qu'au niveau départemental, *« on a eu l'hostilité du Conseil général au début [...] parce que dans la mesure où on crée une communauté de 400 000 habitants dans un département de la Loire qui en fait 700 000, vous pensez bien que du jour au lendemain l'agglomération de Saint-Étienne devient à elle seule les deux tiers de la population du département, avec un conseil général qui est plutôt d'essence rurale avec des cantons, et donc le président du conseil général [...] ne voyait pas d'un bon œil – et c'est peu de le dire – la création de l'agglomération sur Saint-Étienne »*.

Concernant le territoire et les compétences de cette nouvelle intercommunalité, plusieurs auteurs ont souligné le caractère minimaliste de la communauté de communes. Elle n'intègre pas les communes au nord de l'agglomération qui ont privilégié une alliance davantage périurbaine et rurale bénéficiant des entreprises et des habitants s'étant exurbanisés sur ce territoire. Interrogé sur ce point, Michel Thiollière affirme que *« L'essentiel pour moi, c'était de constituer une communauté »*, mais aussi d'intégrer la vallée du Gier, ce qui a été possible avec l'aide du maire de Saint-Gamond. Il était possible de développer ultérieurement le périmètre de l'intercommunalité, idéalement au bassin de vie avec l'aide du schéma de cohérence territoriale, et de légitimer l'institution et l'extension de ses compétences sur la base d'expériences réussies. Cette légitimation s'appuie sur l'instauration rapide de la taxe professionnelle unique et d'infrastructures d'intérêt communautaire (le stade Geoffroy-Guichard, la cité du design). Toutefois, l'intercommunalité est restée longtemps dépourvue de projet de territoire dépassant le cadre de la gestion d'infrastructures et de services publics et a été qualifiée d'*« intercommunalité de service des communes davantage qu'une intercommunalité de projet »* (Béal *et al.*, 2010, p. 20). L'examen des budgets de l'EPCI en 2012 confirme ce constat : la fiscalité communautaire est principalement orientée vers une rétrocession aux communes membres.

L'évolution de la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole va ensuite suivre la trajectoire offerte par l'évolution de la législation.

⁹⁸ Vincent Charbonnier, Saint-Étienne : la carte de la dernière chance ?, Le Monde, 27 mai 1995, p. 5, cité par Vant 1995

II.4.4 Intérêt communautaire et consolidation intercommunale : la loi Chevènement et ses conséquences

L'architecture de l'intercommunalité va être clarifiée et complétée en 1999 avec la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement⁹⁹. Celle-ci va consolider trois types d'EPCI-FP, accroître leurs compétences et modifier leur fonctionnement : les communautés de communes, sans seuil de population ; les communautés d'agglomération dont la population est de minimum 50 000 habitants dont 15 000 habitants dans une ou plusieurs communes centrales ; les communautés urbaines dont le seuil démographique est porté à 500 000 habitants et donc réservé aux principales métropoles françaises. Les districts urbains et les communautés de villes sont supprimés, ce qui va contraindre le district urbain de Metz à adopter le statut de communauté d'agglomération. Ces EPCI-FP doivent constituer des ensembles territoriaux d'un seul tenant et sans enclave. Sur le plan fiscal, les communautés d'agglomération sont dotées d'une taxe professionnelle unique se substituant à la taxe professionnelle communale, afin de limiter la concurrence intraurbaine. Cette législation introduit également la notion d'*intérêt communautaire* qui est reconnue par le conseil communautaire à certains domaines de compétences, certaines infrastructures ou projets à la majorité des deux tiers des voix ; le cas échéant, la communauté agit de plein droit dans ces domaines en lieu et place des communes. L'évolution du nombre d'EPCI marque le succès de la loi Chevènement et s'explique notamment par la majoration importante de la dotation globale de fonctionnement octroyée à ceux-ci (Figure 60). Malgré le succès numérique de la loi Chevènement, les observateurs constatent la forte hétérogénéité de la mise en œuvre des principes de celles-ci, à la fois dans les formes de gouvernance, dans les outils tels que le levier fiscal ou le budget, et dans l'exercice de compétences (Negrier, 2006).

Pendant cette période, les intercommunalités existantes voient leur périmètre s'étendre à la marge, ou de manière plus significative, en particulier lors des ajustements de la législation.

⁹⁹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n° 160 du 13 juillet 1999.

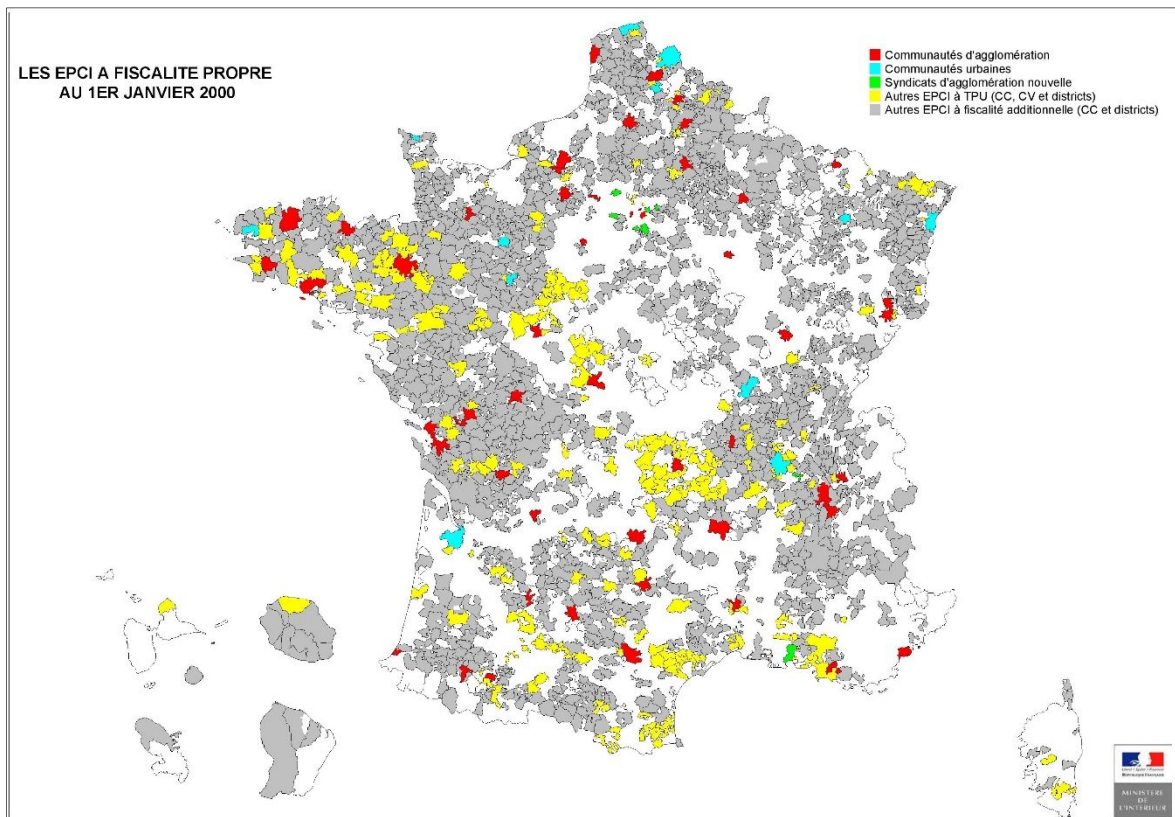


Figure 60. Cartographie des EPCI-FP au 1er janvier 2000 (DGCL, 2000)

La loi Chevènement est concomitante à la loi Voynet¹⁰⁰ et à la loi SRU¹⁰¹ qui ont profondément modifié la gouvernance locale en France à l'horizon de l'année 2000. Ces trois lois ont été portées par des ministres différents d'orientations diverses au sein du gouvernement de gauche, mais ils n'en constituent pas moins un ensemble cohérent visant à renforcer le développement endogène et l'autonomie locale, à promouvoir l'émergence de projets intercommunaux et à développer leur institutionnalisation (Desjardins, 2006). Outre la clarification apportée par la loi Chevènement, la loi Voynet va permettre à des acteurs territoriaux de se fédérer autour d'un projet durable du territoire, d'établir une charte territoriale (de pays pour les zones rurales, d'agglomération pour les zones urbaines), avec un horizon temporel de dix années. Cette approche favorisant la contractualisation et soutenue par l'État s'inscrit en rupture du modèle Gaullien de développement fordiste du territoire, pour une approche davantage endogène (Desjardins, 2006). La loi SRU (2000) a quant à elle l'ambition de renouveler les documents d'orientation et d'urbanisme locaux. À l'échelle intercommunale, elle crée les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) qui se substitueront aux schémas directeurs (SD) et seront opposables aux schémas sectoriels (logement, commerce...). Les SCoT sont mis en œuvre sous la responsabilité de plusieurs EPCI-FP, ce qui renforce leur rôle dans le domaine de la planification. Nous observons que tant pour Saint-Étienne que pour Metz, les SCoT

¹⁰⁰ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 148 du 29 juin 1999 page 9515.

¹⁰¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF n° 289 du 14 décembre 2000 page 19777.

ont été élaborés sur un territoire se rapprochant davantage des régions urbaines que les EPCI centrés sur les agglomérations stéphanoise et messine¹⁰² ; leur mise en œuvre à l'échelle de plusieurs EPCI est assurée par les agences d'urbanisme. À l'échelle locale, la loi SRU établit des plans locaux d'urbanisme (PLU) en lieu et place des plans d'occupation des sols (POS). L'implémentation de la loi SRU va être favorisée par l'impossibilité pour une commune, dans certaines conditions, d'urbaniser de nouvelles zones sans qu'un SCoT ne soit approuvé ; cette mesure d'incitation va être renforcée en 2010¹⁰³ par la loi Grenelle II en s'étendant progressivement à toutes les communes et le champ d'application des SCoT va être étendu aux luttes contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique.

Dans son rapport d'information, le Sénateur Dallier (2006) souligne le volontarisme de l'État dans la mise en œuvre de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire. D'une part, l'intercommunalité est favorisée fiscalement. D'autre part, la majorité qualifiée qui prévaut à la création des intercommunalités depuis 1959 permet de constituer des intercommunalités même lorsque certaines communes, toutefois minoritaires, s'y opposent¹⁰⁴. Enfin, il importe à Dallier de souligner le rôle du représentant de l'État dans le département : « *le périmètre de l'EPCI n'est pas donné et imposé par la loi, mais il est fortement suggéré, sa délimitation incombant au représentant de l'État. La marge de manœuvre des communes est donc limitée. On en prendra pour preuve que la loi de 1999 s'appuie sur une étude de la DATAR qui détermine 140 « aires urbaines » susceptibles de fournir le périmètre pertinent des futures communautés d'agglomération* » (Dallier, 2006, p. 16). L'auteur souligne qu'en 2006 ce sont 162 communautés d'agglomérations qui ont été créées, chiffre supérieur au nombre d'aires urbaines probablement à cause de l'impossibilité de recevoir systématiquement l'assentiment des différentes parties des régions urbaines pour la création d'un EPCI dans chacune d'entre elles. Le lien entre les aires urbaines définies par la DATAR et la législation doit également s'apprécier eu égard à la loi Voynet¹⁰⁵ votée la même année et prévoyant que la mise en œuvre des contrats de plan États-Régions nécessite l'existence de conseils d'agglomérations institués dans les aires urbaines définies par la DATAR (Rangeon, 2000).

¹⁰² Une littérature scientifique existe en France sur les SCoT et leur rôle en matière de planification territoriale. Depuis la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les SCoT doivent obligatoirement concerner plusieurs EPCI, ce qui leur permet de se distinguer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) dont la vocation est davantage opérationnelle. Sur la définition du périmètre des SCoT, nous renvoyons à Sohn (2004) qui démontre à partir du SCoT strasbourgeois le rôle des frontières du schéma sur la relativisation des frontières institutionnelles.

¹⁰³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 160 du 13 juillet 2010 page 12905.

¹⁰⁴ La majorité spéciale s'établit par un vote aux deux-tiers au moins des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

¹⁰⁵ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 148 du 29 juin 1999 page 9515.

Les réformes importantes des années 1999 et 2000 ne sont pas sans souffrir de problèmes dans leur mise en œuvre. D'une part, le nombre d'EPCI est en forte croissance¹⁰⁶ sous les effets conjoints des incitations financières et politiques et, d'autre part, il existe des problèmes quant à la définition de l'intérêt communautaire (Dallier, 2006). En 2004, le législateur¹⁰⁷ va donc clarifier le fonctionnement et la définition de l'intérêt communautaire en instaurant un délai dans lequel les conseils communautaires doivent en dresser la liste. Dans le même temps, il va autoriser le transfert de compétences au terme d'une convention depuis les départements et les régions au profit des EPCI-FP, permettre la mise en commun des administrations communales et communautaires, et encourager leur fusion par la définition d'un cadre légal. La fusion des EPCI-FP est initiée soit par les délibérations des EPCI-FP concernés, soit à l'initiative du représentant de l'État, la commission départementale de la coopération intercommunale (SDCI) entendue. Nous constaterons que la SDCI va progressivement gagner en importance. La volonté de rationalisation de l'intercommunalité apparaît de plus en plus évidente dans le contexte d'une couverture parcellaire du territoire national et du développement de nombreuses petites intercommunalités. En outre, loin d'institutionnaliser le périmètre de régions urbaines ou même d'agglomérations morphologiques, de nombreux EPCI-FP répondent à des logiques budgétaires (majoration des dotations étatiques, subsides spécifiques), fiscales (définition du périmètre aux fins de conserver la base fiscale et se répartir les recettes), politiques (constitutions d'EPCI d'opposition aux conseils généraux ou régionaux, homogénéité...), voire de représentation culturelle (constitution d'EPCI-FP périurbains « défensifs » face aux centralités urbaines)... en déforçant les solidarités territoriales et les projets de territoire voulus pour les régions urbaines. Toujours dans son rapport sénatorial, Dallier estime que le très large pouvoir d'appréciation laissé aux préfets, en mesure d'accélérer ou de bloquer la création et la modification des EPCI-FP, a contribué à créer un nouveau « désordre intercommunal » qui succéderait au désordre communal, avec une prise en considération très partielle de « périmètres pertinents ».

II.5 La montée en puissance des « métropoles » dans le paysage intercommunal

II.5.1 Une nouvelle catégorie d'EPCI : les métropoles

En 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) va instaurer deux nouveaux types de coopérations territoriales : les métropoles et les pôles métropolitains. Ces nouvelles formes de coopération s'inscrivent dans une dynamique européenne de renforcement des ensembles urbains majeurs, soutenues à la fois par les discours de compétitivité, de flexibilité, d'innovation et d'inscription dans les réseaux internationaux de flux.

Les métropoles sont des EPCI-FP disposant d'un haut niveau d'intégration intercommunale visant initialement les ensembles de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 (Bordeaux, Strasbourg, Lille, Lyon). Les métropoles regroupent « plusieurs

¹⁰⁶ Leur nombre évolue de 1671 EPCI-FP en 1999 (districts et communautés de villes inclus) à 2519 EPCI-FP en 2005 (communautés de commune, d'agglomération et urbaines).

¹⁰⁷ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». Comparativement aux communautés urbaines, les compétences transférées aux métropoles sont obligatoirement et facultativement renforcées par des compétences départementales (transport scolaire, voiries, zones d'activité, promotion du territoire, tourisme...) et régionales (promotion du territoire et de ses activités économiques, lycées, développement économique...) ¹⁰⁸, certains ayant vu dans cette nouvelle disposition un moyen d'amputer les conseils généraux d'une partie de leurs compétences et de délégitimer les institutions départementales. Les discussions parlementaires et sénatoriales mettent en évidence la volonté d'inscrire les métropoles, dans lesquelles l'investissement de l'État a été et demeure important, dans les réseaux européens et internationaux. L'objectif semble être d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique territoriale dans ces espaces stratégiques en mettant fin à l'enchevêtrement de compétences. Celle-ci passe notamment par leur intégration administrative et politique, toutefois la proposition du comité Balladur de doter les métropoles de la clause de compétence générale et de l'ensemble des compétences départementales et communales n'a pas été entièrement suivie. Le compromis trouvé entre parlementaires (« métropolistes ») et sénateurs (« départementalistes ») a en partie vidé de sa substance la proposition de loi et la capacité d'action des métropoles sur les dynamiques de métropolisation (Négrier, 2012). Cette situation a engendré un certain attentisme des grandes villes françaises, et un nombre limité de projets de création de métropoles.

Le mouvement de création de métropoles va être renforcé en 2014 par la loi MAPTAM ¹⁰⁹ qui rend obligatoire la création de métropoles pour les EPCI-FP de plus de 400 000 habitants dans des aires urbaines d'au moins 650 000 habitants. En outre, peuvent accéder au statut de métropole par délibération à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés les EPCI-FP de plus de 400 000 habitants dans lesquels sont situées des capitales régionales, et les EPCI-FP centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants selon l'INSEE et dont les fonctions de commandement stratégique de l'État, les fonctions métropolitaines effectivement exercées et le rôle en matière d'équilibre du territoire national le justifient. Sur la base de la loi MAPTAM, le nombre de métropoles s'est élevé à 15 (Rouen, Rennes, Brest, Nancy, Montpellier, Grenoble...) avec la promesse pour celles-ci de pouvoir concourir à des fonds qui leur seraient propres.

En outre, la loi MAPTAM institue des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier pour Paris, Lyon et Marseille. Lyon acquiert un statut de collectivité à statut particulier « *en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* » et ses conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct.

¹⁰⁸ Une synthèse des compétences des EPCI-FP est présentée en annexe.

¹⁰⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562, texte n° 3.

Alors que la première version de la législation sur les métropoles rendait ce statut inaccessible pour la majorité des régions urbaines intermédiaires françaises, les modifications introduites par le législateur ont ouvert la perspective pour les autorités de nombreuses agglomérations d'accéder à une nouvelle visibilité politique dans le contexte d'une refonte des régions, et surtout à de nouvelles sources de financement dans un contexte de réduction et de concentration des dépenses publiques et des grands investissements. Ce nouvel enjeu a notamment pris la forme d'un important *lobbying* auprès du gouvernement pour que celui-ci détende les conditions d'octroi du statut de métropole, alors que l'objectif initial du législateur était de maintenir leur nombre relativement limité pour éviter l'éparpillement des ressources. Les autorités de Saint-Étienne et de Metz ont participé de ce mouvement, les premiers afin de positionner l'agglomération stéphanoise dans la région Auvergne-Rhône-Alpes face à Grenoble et à Lyon, les seconds pour se positionner vis-à-vis de Nancy et de Strasbourg. Ils obtiendront du gouvernement et du législateur en 2017 un amendement¹¹⁰ de la loi MAPTAM permettant de constituer une métropole dans tous les EPCI de plus de 400 000 habitants, mais aussi sous conditions dans les zones d'emplois de plus de 400 000 habitants, ce qui portera le nombre de métropoles en France à 22 contre 15 précédemment. Le changement d'orientation du gouvernement dans l'octroi de ce statut à davantage d'EPCI tient officiellement à la volonté de développer un meilleur maillage du territoire national (Figure 61) ; il apparaît de manière plus pragmatique que le gouvernement ne pouvait s'opposer à la volonté de parlementaires de droite et de gauche, unis autour de stratégies et d'intérêts locaux¹¹¹.

Nous verrons que la perspective de devenir métropole pour Saint-Étienne a été un moteur puissant de la recomposition de son périmètre. Pour Metz, l'accession au statut de métropole lui permet de se hisser – malgré son territoire étriqué – au même niveau que Nancy. Cela apparaît également comme une compensation pour la perte de sa préfecture régionale au profit de Strasbourg¹¹². Dans les deux cas, il faut observer que les métropoles constituent une part significative de la population départementale (53 % de la population de la Loire pour Saint-Étienne ; 22 % de la population de la Moselle pour Metz), ce qui n'est pas sans provoquer de heurts entre autorités métropolitaines et conseils généraux, ces derniers voyant leurs compétences et leurs territoires se rétracter sur des espaces à dominante rurale en voie de marginalisation dans les politiques publiques de l'État.

D'un point de vue davantage prospectif, il nous apparaît que ce processus de métropolisation politique qui initialement s'inscrivait dans une stratégie de positionnement européen, pourrait avoir des effets à différentes échelles. Si le rôle des métropoles sur les stratégies nationales nous apparaît devoir mécaniquement évoluer de par l'augmentation de leur poids politique cumulé et de leur relative banalisation, les effets les plus directs se déploieront certainement à l'échelle régionale et à

¹¹⁰ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, JORF n° 0051 du 1 mars 2017.

¹¹¹ Patrick Roger, 16 décembre 2016. Sept nouvelles agglomérations auront le statut de métropole. Le Monde, np.

¹¹² Alain Piffaretti, 17 octobre 2016. Réforme territoriale dans le Grand Est : Metz, Nancy, qui s'en sort le mieux ?, L'Express.

l'échelle urbaine. À l'échelle des nouvelles régions, les métropoles apparaissent mettre en difficulté l'existence de certains départements par évidence, alors qu'elles se positionneront dans un même temps comme les pivots politiques en capacité de dialoguer avec les autorités régionales – les métropoles regroupent 18 % de la population de la région Grand Est et 32 % pour la région Auvergne-Rhône-Alpes. À l'échelle urbaine, le statut de métropole a déjà été le moteur de stratégies d'extension afin d'atteindre le seuil démographique légal. À l'avenir, un financement différencié des collectivités, s'il s'avère significatif, pourrait également engendrer un phénomène de recomposition en faveur des EPCI métropolitains.



Figure 61. Identification des métropoles en France à partir de 2018 (Cap'com, 2017)

II.5.2 Les pôles métropolitains pour les réseaux urbains

La loi RCT de 2010 a également prévu la création de pôles métropolitains. Ils sont quant à eux des établissements publics ayant statut de syndicats mixtes fermés, établis de commun accord entre plusieurs EPCI-FP regroupant au moins 300 000 habitants et dont l'un d'entre eux dispose d'au moins 150 000 habitants, cette limite étant ramenée à 50 000 lorsque le pôle métropolitain ne présente pas de discontinuité territoriale et est frontalier. L'objet du pôle est de promouvoir des actions d'intérêt métropolitain dans les domaines du développement économique, de la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la culture, de l'aménagement du territoire, des infrastructures pour « promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain ».

et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional » (CGCT, Art. L. 5731-1.).

L'absence de contrainte liée à la continuité territoriale des pôles métropolitains a permis l'émergence de deux types de regroupements (Négrier, 2012) : d'une part, une logique de continuité spatiale (en Aquitaine, dans l'Oise, autour de Dunkerque) qui peut répondre à des enjeux locaux de recomposition politique ou à des enjeux de positionnement ; d'autre part, une logique de réseau (autour du Rhin, de Reims ou de Lyon). Béhar *et al.* (2011) voient dans ces deux types de positionnement, respectivement dans le premier une interterritorialité datée dont l'objectif majeur est d'atteindre des seuils de population plus élevés et de prendre rang dans le système urbain français, dans le second de déployer des « *assemblages territoriaux inédits* » pour offrir de politiques métropolitaines.

Dans le sillon mosellan s'est constitué en 2011 le sillon lorrain, premier pôle métropolitain de France, qui associe les EPCI-FP de Metz Métropole (CA), du Grand Nancy (CU puis métropole), de Portes de France-Thionville (CA) et d'Épinal (CA). Ensemble, ces quatre EPCI-FP contiennent 683 400 habitants et sont les centres d'emplois de plus d'1,4 million d'habitants. Même s'ils forment un système urbain régional, nous avons pu voir que ces régions urbaines répondent à des structures socio-économiques distinctes et ont des aires d'influence différentes. Geppert (2015) explique sur la base d'entretiens que la création du pôle métropolitain a pu s'appuyer sur les expériences antérieures de collaboration des autorités publiques à cette échelle, sur l'approche experte des agences d'urbanisme des deux régions urbaines principales, mais aussi sur les dynamiques politiques locales et sur une forme de réaction aux politiques nationales. À titre d'exemple, organisé en association, le Sillon lorrain a soumis en 2003 une convention d'objectifs et de coopération avec l'État et la Région dans le cadre des Contrats de projets État-Région (Sillon Lorrain, 2003). En préambule de ce document, les quatre EPCI-FP déclarent vouloir s'inscrire dans le développement de l'axe européen et constituer une métropole entre Paris et Strasbourg. En 2005, le Sillon est lauréat d'un concours de la DATAR ayant pour objet la coopération métropolitaine, et en 2007 elle obtient pour six années des moyens financiers dans le cadre d'une nouvelle convention État-Régions pour la mise en œuvre de projets d'infrastructures et d'études d'aménagement.

L'ancienneté des collaborations a permis au pôle métropolitain lorrain d'être le premier de France, Michel Heinrich, maire d'Épinal, estimant même que « *Notre exemple de coopération a fortement influencé le texte portant sur la réforme des collectivités territoriales, notamment pour cette notion de pôle métropolitain*¹¹³ ». Lors de l'institutionnalisation du pôle, Dominique Gros, maire de Metz, déclarait « *Nous devons montrer qu'entre Paris et Strasbourg, il existe une métropole, qui même sans continuité territoriale entre ses quatre agglomérations, est une réalité du territoire avec 1,2 million habitants*¹¹⁴ ».

¹¹³ Pascal Ambrosi, Les Échos, 23 septembre 2012. Le sillon lorrain devient le premier pôle métropolitain de France.

¹¹⁴ Ib.

Cette collaboration, dotée de moyens modestes (647 000 euros en 2016), a notamment une activité dans la promotion du territoire auprès d'investisseurs, l'obtention de labels de reconnaissance (par exemple le label French'Tech pour la promotion des entreprises du numérique) ou la promotion de collaboration entre les bibliothèques ou entre les musées. L'exclusivité du territoire du pôle métropolitain est cependant contestée par un projet de second pôle métropolitain structuré autour de Nancy (Figure 62).

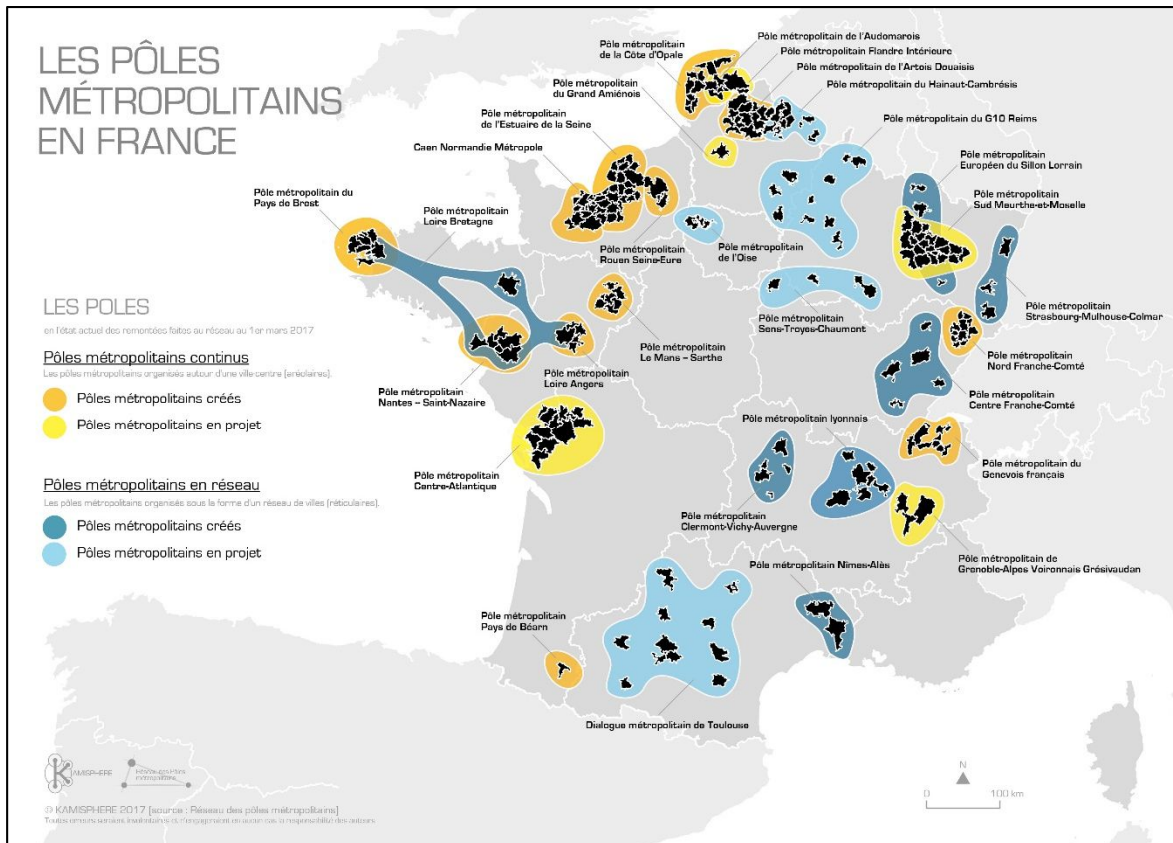


Figure 62. Pôles métropolitains créés et en projet en France en 2017 (Kamisphere, 2017)

Autour de Lyon s'est constitué le pôle métropolitain de Lyon en 2012 qui associe la métropole de Lyon, Saint-Étienne Métropole (CU), ViennAgglo (CA), CAPI porte de l'Isère (CA) et s'est étendu en 2016 à Villefranche (CA) et l'Est lyonnais (CC). Cet ensemble spatialement discontinu de 2 millions habitants regroupe institutionnellement une partie du réseau urbain régional et déploie ses activités dans les secteurs de la mobilité (schéma métropolitain de mobilités), de la promotion conjointe du territoire auprès d'investisseurs, de la promotion et de la coordination des événements culturels. Le pôle métropolitain intervient également dans des projets d'aménagement jugés stratégiques avec des partenariats à géométrie variable. Avec un budget de 1,6 million d'euros en 2016, la capacité financière du pôle métropolitain apparaît limitée bien que son rôle de coordination ait été souligné par plusieurs interlocuteurs.

Si les réalisations des pôles métropolitains sont réelles, elles apparaissent limitées par rapport à l'ambition initiale de gérer, à l'échelle de systèmes urbains régionaux, les enjeux liés aux collaborations interurbaines et aux phénomènes de métropolisation. Avec Deraëve (2014), nous observons que le fonctionnement des pôles dépend dans une large mesure de collaborations

sectorielles limitées à forte visibilité, même si ces collaborations peuvent résulter d'une histoire longue de collaboration. Avec Négrier (2012), nous abondons dans le constat de pôles métropolitains en réseaux, s'inscrivant dans des stratégies de positionnement international, « *débarassées des soucis de la politique territoriale métropolitaine, avec ses enjeux de solidarité dans les secteurs sociaux, du logement [...]* » (Négrier, 2012, p. 83).

Le contexte de restructuration des limites régionales et d'émergence d'un nombre plus important de métropoles « régionales » pourrait refonder le rôle des pôles métropolitains ainsi que leur spatialité, par exemple pour intégrer – comme à Lyon – des espaces de projet à haut potentiel ou associer des intercommunalités n'ayant pas pu devenir métropole dans ce que Négrier (2012, p. 85) qualifie « *plus de fuite en avant nominaliste que d'une rationalisation de la métropolisation* ».

II.6 La « refonte » de la carte intercommunale : une séquence de recomposition en deux temps sur fond de rationalisation

La refonte de la carte intercommunale en France répond synthétiquement à deux dynamiques intimement reliées mais que nous distinguons à des fins analytiques. D'une part, les principes généraux de cette réforme territoriale font l'objet de la première section et s'inscrivent dans une réflexion davantage nationale. D'autre part, les dynamiques locales répondent à des logiques intraurbaines et interurbaines fortement ancrées dans les contextes locaux. Dans la seconde section, ces dynamiques seront traitées sur la base des exemples de Metz et Saint-Étienne.

II.6.1 Les principes généraux d'une réforme majeure

Après des années de développement de l'intercommunalité, une volonté de rationalisation a animé le gouvernement Fillon et le législateur dans la loi de réforme des collectivités territoriales¹¹⁵ (RCT) de 2010. Cette volonté répond aux observations faites dès les années 2000 et aux constats¹¹⁶ de la faible lisibilité de l'organisation territoriale (en particulier avec la création des Pays par la loi dite

¹¹⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n° 0292 du 17 décembre 2010 page 22146.

¹¹⁶ Voir notamment Krattinger et Gourault (2009a), Krattinger et Gourault (2009b) et Ballardur (2009). Le rapport Ballardur (2009, p. 73 – 74) précise que « *Le premier préalable à satisfaire pour engager une modernisation de l'administration communale est, en toute hypothèse, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité. Il implique, d'une part, que toutes les communes soient obligées de faire partie [...] de la structure intercommunale [...] À cela s'ajoute la nécessité de revoir le périmètre de certaines intercommunalités, et notamment de celles qui n'ont été constituées que pour des raisons circonstancielles, « défensives » ou purement politiques, ou encore celles dont le périmètre méconnaît la réalité géographique des agglomérations.* »

Pasqua¹¹⁷ de 1995), de la couverture incomplète du territoire national par des EPCI-FP, de la création de périmètres jugés non pertinents et de la superposition d'outils¹¹⁸ institutionnels redondants.

Cette loi poursuit dès lors un triple objectif : « achever » la carte de la coopération intercommunale à fiscalité propre par l'intégration des communes non affiliées, rationaliser les périmètres existants par fusion ou modification, et simplifier l'organisation des coopérations intercommunales par la suppression des syndicats de communes redondants. La question de la clarification des compétences ne sera quant à elle traitée que plus tardivement par la loi MAPTAM¹¹⁹ en 2014, alors que la loi NOTRe amendera la loi RCT en 2015 sans remettre en cause ses fondements sur le principe de rationalisation.

L'instrument principal de cette refonte de l'intercommunalité est le schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI). Les SDCI sont établis dans chaque département « *au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des groupements existants [...] prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre [...]* Ce schéma prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale [...] la création, la transformation ou la fusion [...] ainsi que la modification de leur périmètre. » (CDCT, art. L. 5210-1.-1.). Les SDCI ne sont pas de simples documents d'orientation : une fois arrêtés définitivement, ils ont valeur contraignante et entraînent la création, la suppression ou la modification des EPCI concernés à la suite d'arrêtés de modification des périmètres. Jusqu'à présent, deux SDCI ont été mise en œuvre : en 2011 le premier SDCI fait suite à la loi RCT ; en 2016 le second SDCI fait suite à la loi NOTRe. Les SDCI sont réévalués en principe tous les six ans, le second SDCI a donc été anticipé par le législateur pour s'inscrire dans la dynamique générale de réforme du territoire national.

¹¹⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et du développement du territoire (LOADT), JORF n° 31 du 5 février 1995 page 1973. Cette loi entend en particulier constituer des entités administratives dénommées « Pays » « *lorsqu'un territoire dispose d'une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » et instaurer « *les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » à l'aide d'un projet contractuel commun de développement. À partir de 1999, la loi dote les Pays d'un conseil de développement constitué d'élus et de représentants des milieux économiques, sociaux et environnementaux. Il s'agit en particulier de constituer un territoire de projet à l'échelle des bassins de vie ou des aires économiques (Krattinger, Gourault, 2009). La loi LOADDT du 4 février 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet, va consacrer les Pays comme espace d'élaboration des projets de développement durable. La loi RCT de 2010 empêchera la création de Pays.

¹¹⁸ Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, 27 décembre 2010, Circulaire d'information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, 17 p.

¹¹⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n° 0023 du 28 janvier 2014 page 1562, texte n° 3 introduit la notion de chef de file afin de clarifier les compétences des différentes collectivités territoriales. Pour rappel, elle confirme que les communes et les EPCI-FP sont – de manière indifférenciée – les chefs de file pour les compétences relatives à la mobilité durable, à l'organisation des services publics de proximité, à l'aménagement de l'espace et au développement local.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les SDCI doivent respecter plusieurs orientations générales :

- Au terme de la mise en œuvre des SDCI, les EPCI-FP doivent contenir au minimum 5000 habitants afin d'éviter une trop forte fragmentation et permettre aux intercommunalités de disposer des moyens de leur action. Des exceptions existent pour les régions faiblement peuplées et pour les zones présentant des caractéristiques géographiques spécifiques, telles les zones montagneuses ou insulaires. À partir de 2015, la loi NOTRe a relevé le seuil démographique minimal à 15 000 habitants, ce qui a contraint de nombreuses intercommunalités à fusionner lors du second SDCI¹²⁰. Les EPCI-FP ayant connu une fusion après 2012 peuvent déroger à l'obligation de procéder à une nouvelle fusion.
- La cohérence spatiale des EPCI-FP doit être améliorée, « au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale » (CDCT, art. L. 5210-1.-1.), mais ces définitions territoriales statistiques et politiques ne sont pas contraignantes. L'attention des préfets a été en particulier attiré sur le devoir de bloquer tout projet d'intercommunalité défensive qui bloquerait sur le long terme la mise en œuvre d'une meilleure rationalisation.
- La solidarité financière doit être renforcée, notamment par le rattachement des communes isolées à des EPCI-FP à fiscalité unique.
- Le nombre de syndicats doit être réduit, les compétences qui peuvent l'être à des EPCI-FP doivent être transférées et les structures en matière d'aménagement de l'espace et d'environnement doivent être rationalisées.

Les acteurs principaux de la réforme sont le préfet qui est le représentant de l'État, et la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui représente les collectivités locales. Le préfet dispose dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du SDCI des prérogatives temporaires et renforcées lui permettant « de prendre l'initiative des projets prévus dans le schéma ou d'un projet n'y figurant pas dès lors qu'il est conforme aux objectifs que la loi assigne au schéma ; de décider, après consultation des organes délibérants des collectivités concernées, la mise en œuvre de ces projets »¹²¹. En outre, les préfets disposaient de pouvoirs accrus afin de rattacher les communes isolées à des

¹²⁰ Au 1^{er} janvier 2014, la Direction Générale des Collectivités Territoriales recense 2145 EPCI-FP, dont 1270 ont une population totale inférieure à 15 000 habitants (59,2 %). Ce taux s'élève au 1^{er} janvier 2015 à 58,7 %, 2016 à 59,37 %, 2017 à 26,8 %. En termes absolus, le nombre d'EPCI-FP dont la population est inférieure à 15 000 habitants évolue de 1252 en 2015, à 1225 en 2016 et 342 en 2017.

¹²¹ Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, 27 décembre 2010, Circulaire d'information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, p. 9

intercommunalités, et ont pu s'appuyer sur des règles de majorité spéciales moins contraignantes que le droit commun des intercommunalités.

La CDCI, qui préexistait à la loi RCT depuis la loi Chevènement, voit son droit d'amendement renforcé et sa composition modifiée en 2010 : le collège des communes dispose de 40% des sièges, les EPCI-FP de 40%, les syndicats de communes de 5%, le conseil général de 10% et le conseil régional de 5%. Le nombre de sièges évolue suivant différents paramètres démographiques et institutionnels : la CDCI de la Loire comporte 45 membres alors que celui de Moselle comporte 56 membres.

Du point de vue normatif, le SDCI est une coproduction entre le représentant de l'État et les élus locaux, toutefois le préfet apparaît comme l'acteur central de cette réforme comme le montre la procédure prévue par les lois RCT et NOTRe. Nous synthétisons ci-dessous la procédure en vigueur pour le second SDCI :

1. Avant d'élaborer le projet de SDCI, le représentant de l'État consulte les élus qui en font la demande. La circulaire ministérielle du 27 décembre 2010 invite les préfets à consulter largement les élus locaux, départementaux, régionaux et nationaux du territoire afin de dégager si possible un consensus.

Lorsque le projet peut avoir des conséquences interdépartementales, les représentants de l'État concernés doivent se coordonner pour émettre une solution en amont du projet. Dans les faits, nous observons que les modifications de périmètres ont généralement respecté les limites départementales.

2. Le préfet élabore un projet de SDCI et le présente officiellement à la CDCI.

Le projet est transmis en même temps pour avis aux communes, EPCI et syndicats concernés. Leurs organes décisionnels doivent délibérer dans un délai de trois mois sur la proposition de schéma, à défaut l'avis étant réputé favorable.

3. Le projet de schéma et les avis des collectivités territoriales consultées sont transmis aux membres de la CDCI.
4. La CDCI se réunit au plus tard dans les trois mois de la réception du projet de SDCI et de notification de l'avis des collectivités territoriales. Elle se prononce alors sur le projet de SDCI et sur chacun des amendements déposés par les membres ou le représentant de l'État. Pour qu'un amendement soit adopté, celui-ci doit recueillir deux tiers des voix. À défaut de délibération, l'avis de la CDCI est réputé favorable.
5. Le SDCI est arrêté par décision du représentant de l'État dans sa version modifiée par les amendements adoptés par la CDCI le cas échéant.

6. Le préfet élabore les projets d'arrêtés de modification des périmètres des EPCI-FP. Il peut élaborer des projets qui diffèrent du SDCI nouvellement adopté ; le cas échéant, la CDCI est consultée et peut modifier le projet d'arrêté par voie d'amendement à la majorité des deux tiers.
7. Les arrêtés de projets de périmètres sont notifiés aux communes concernées par chacun d'entre eux. Chaque commune délibère sur le projet d'arrêté le concernant. L'arrêté définitif de périmètre pourra être pris par le préfet dès lors que le projet recueille l'assentiment d'au moins la moitié des communes représentant au moins la moitié de la population, en ce compris la commune la plus peuplée si celle-ci dispose d'un moins un tiers de la population totale.

Si le projet n'obtient pas cette majorité qualifiée, la CDCI est saisie pour avis conforme si le projet d'arrêté de périmètre diffère du SDCI approuvé, ou pour avis simple dans le cas contraire. Cette procédure dite du « passer outre » permet théoriquement aux préfets d'imposer le projet de SDCI contre l'avis des municipalités ou, considérant les règles spéciales de majorité, d'imposer de nouvelles solutions de périmètres. Dans les faits, les autorités locales ont reçu l'assurance du Gouvernement que cette procédure ne serait pas activée.

8. Le préfet prend les arrêtés définitifs de périmètres qui fixent les EPCI-FP dans leur nouvelle configuration spatiale. La procédure est renouvelée dans un délai légal de six ans.

La procédure d'élaboration et d'adoption du SDCI se déroule en moins d'une année. Pour exemple lors de la réalisation du premier SDCI, les préfets ont été notifiés des dispositions de la loi en décembre 2010, ont présenté le projet en avril 2011 et ont adopté le SDCI en décembre 2011. Quelques mois supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les arrêtés de périmètre. La rapidité du processus a suscité des réticences de la part d'autorités locales.

À l'échelle nationale, cette réforme semble avoir partiellement atteint ses objectifs. La couverture complète du territoire national a été atteinte au 1^{er} janvier 2017 (Figure 63).

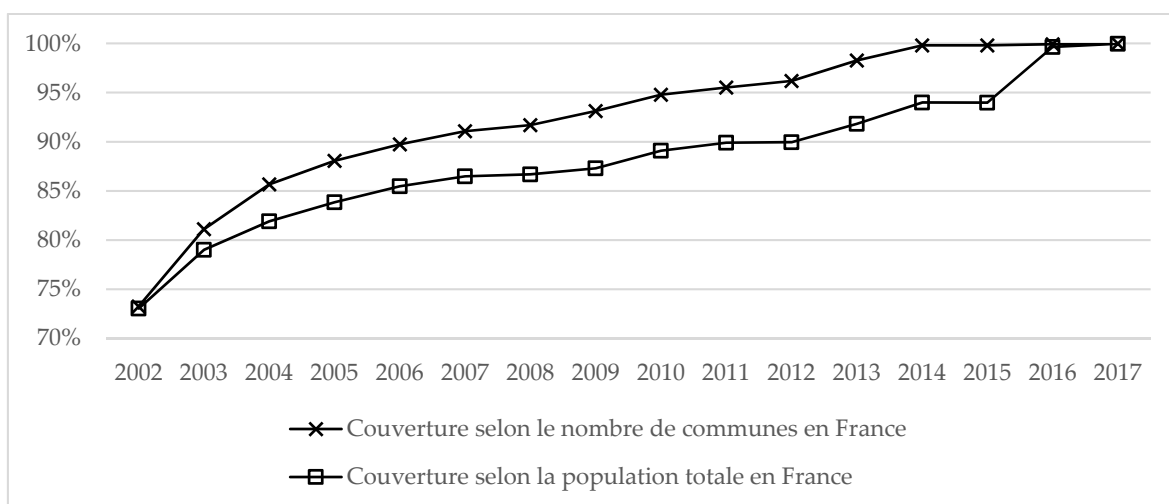


Figure 63. Évolution du pourcentage de couverture du territoire national (y.c. DOM TOM) par des EPCI-FP entre 2002 et 2017 (source : Direction générale des Collectivités territoriales, 2017)

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution des pourcentages d'EPCI-FP entre 2014 et 2017 (Figure 64) confirme la quasi-disparition des EPCI-FP de moins de 5000 habitants, la diminution notable des EPCI-FP de 5000 à moins de 15 000 habitants (de 45,9 % à 26,8 %) et la croissance attendue de la classe juste supérieure (de 17,1 % à 25,3 %). Le mouvement de concentration ne se limite cependant pas aux classes inférieures, et ce sont bien les classes intermédiaires de population, de moins de 50 000 habitants et de moins de 200 000 habitants, qui profitent le plus des fusions avec une croissance respective de 11,2 % à 25,6 %, et de 10,5 % à 18,2 %.

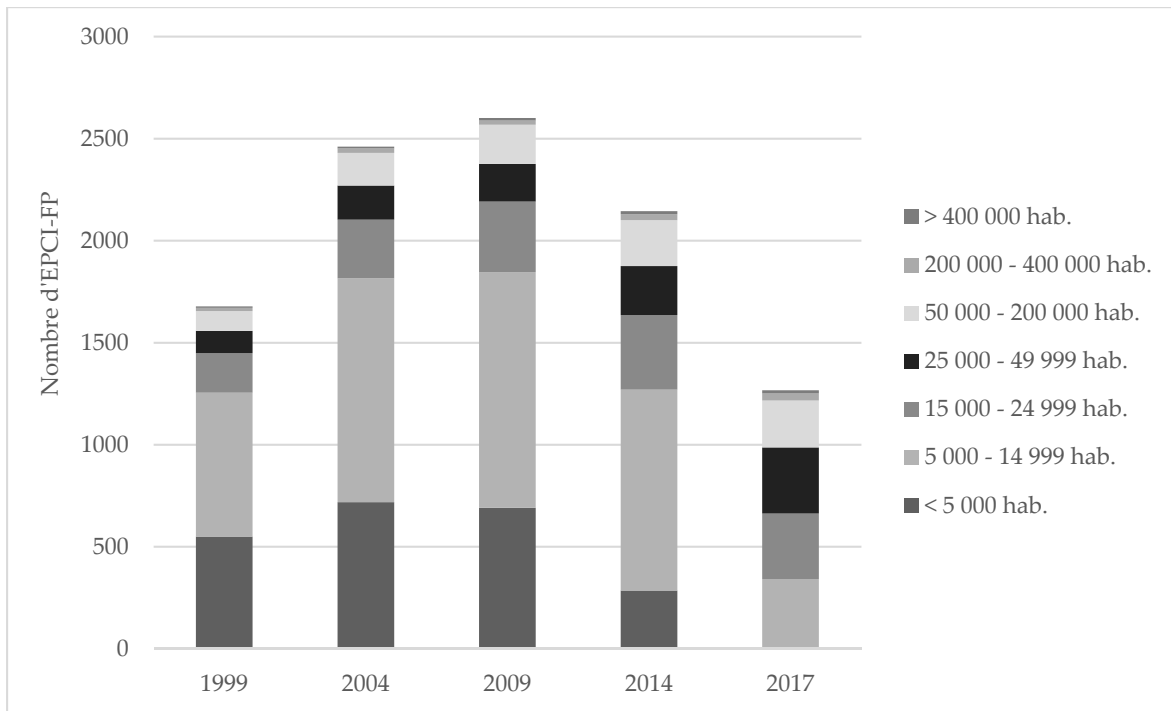


Figure 64. Évolution du nombre d'EPCI-FP et ventilation par classe de population entre 1999 et 2017 en France (y.c. DOM TOM) (source : Direction générale des Collectivités territoriales, 1999, 2004, 2009, 2014 et 2017)

Au terme de la réforme, Madame le Secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales Estelle Grelier déclarait (Roger, 2017) que « *Notre souhait était de nous caler sur les territoires de vie, de porter les politiques publiques à l'échelle des territoires* ». Mais au-delà du bilan quantitatif et global, cette dynamique a-t-elle été en mesure de restructurer localement les intercommunalités urbaines conformément aux objectifs normatifs de cohérence des périmètres et de solidarité territoriale ?

II.6.2 L'expérience messine de la redéfinition spatiale de l'intercommunalité urbaine : la construction d'une couronne périurbaine renforcée

En 2010, l'EPCI-FP de Metz Métropole (CA) compte approximativement 225 000 habitants, pour une unité urbaine qui en contient 285 000 et une aire urbaine 389 000 (INSEE, 2014). Bien que l'EPCI-FP contienne une majorité de l'agglomération morphologique messine, deux zones en sont exclues dans le prolongement urbain de la vallée. Au nord, les EPCI-FP du Sillon mosellan (CC, 28 403 habitants), de Maizières-les-Metz (CC, 22 238 habitants) et d'Orne Moselle (CC, 56 673 habitants) regroupent des zones densément peuplées de la vallée de la Moselle autour d'importantes zones d'activité d'industrie traditionnelle (p. ex. vallée de la Fensch), commerciales (p. ex. hypermarché Auchan, Talange-Hauconcourt, Marques Avenue) et logistiques (p. ex. Eurotransit, 520 ha) (Figure 66 (5)). Il

est important de noter que la CC de Maizières-les-Metz est située de part et d'autre de la CC du Sillon Mosellan, cette discontinuité spatiale devant légalement trouver une solution au terme du SDCI. Au sud, l'extension urbaine majeure à dominante commerciale autour de la zone Actisud relève de l'EPCI du Val de Moselle. Au moment de l'élaboration du projet de SDCI, d'autres espaces stratégiques pour le développement de l'agglomération se situent hors de Metz Métropole ; parmi ceux-ci, le site d'implantation de l'hôpital Mercy se trouve dans la communauté de communes du Val Saint Pierre (moins de 5000 habitants) et le site regroupant l'aéroport de Lorraine et la gare TGV de Lorraine se trouve dans la communauté de communes du même nom, elle-même enclavée dans la communauté de communes du Vernois. On le voit, si Metz Métropole inclut la majorité de son agglomération morphologique, d'importantes zones d'activité, des infrastructures métropolitaines et des zones de développement stratégiques situées dans son aire urbaine sont exclues de son périmètre à la faveur de petites intercommunalités suburbaines et rurales. Les processus d'exurbanisation et de compétition entre les intercommunalités disposant de réserves foncières et de zones d'activité économique tend à accentuer le phénomène. Au-delà des problèmes de cohérence des projets de territoire et des services publics, cette situation engendre d'importantes disparités fiscales entre les EPCI-FP.

Cette situation n'a pas manqué d'interpeller le représentant de l'État qui propose dès lors d'étendre le périmètre de Metz Métropole (CA) à la totalité des communes du Val de Moselle (CC) au sud, au Val Saint Pierre (au sud-est, site de la ZAC de l'hôpital Mercy) et à deux communes périurbaines de l'est de l'agglomération (Coincy et Montoy-Flanville, provenant du Pays de Pange (CC)) (Préfet de la Moselle, 2012). Cette proposition initiale aurait permis de porter la population de Metz Métropole à 241 708 habitants (56 communes), mais sans solutionner l'enjeu de continuité urbaine au nord de l'agglomération. Pour celui-ci, la proposition préfectorale souhaitait associer autour de Maizières-les-Metz plusieurs intercommunalités aux ressources fiscales hétérogènes pour accroître leur solidarité. Globalement, la proposition préfectorale visait dès lors à élargir Metz Métropole de manière limitée, et à regrouper les EPCI-FP périphériques pour former des ensembles plus importants et plus diversifiés.

Cette proposition initiale ne pouvait satisfaire les autorités de Metz Métropole souhaitant une extension majeure du périmètre à l'ensemble des EPCI-FP précités, sur la base du territoire du SCOT dont l'étendue est comparable à l'aire urbaine messine : elle contient Metz Métropole et tous les EPCI-FP qui lui sont limitrophes. Quant à eux, les EPCI-FP périurbains ne souhaitaient pas être annexés à Metz Métropole : ils ont exprimé leur préférence pour fusionner entre eux et former de grands ensembles périurbains que nous qualifions de défensifs.

À la faveur d'amendements adoptés par la CDCI à la majorité des deux tiers et largement soutenu par les représentants des communes périurbaines et rurales, le projet d'extension de Metz Métropole s'est toutefois limité au Val Saint Pierre (les amendements en faveur de la non annexion de cet EPCI-FP n'ayant pas obtenu la majorité qualifiée) (Figure 66 (4)). Au sud de l'agglomération, trois EPCI-FP ont fusionné autour de l'aéroport de Lorraine pour former la CC du sud messin, alors qu'au nord le projet initial de fusion a été modifié pour ne plus concerner que Maizières-les-Metz et le Sillon Mosellan, sans fusion avec les EPCI-FP à dominante rurale vers l'est. Ce dernier projet, adopté par

la CDCI en 2012 sur proposition du préfet permet de regrouper la CC de Maizières-les-Metz dont les parties ouest et est sont séparées par la CC du Sillon Mosellan, mais aussi, selon les termes du SDCI « *Constituer une structure intercommunale forte susceptible de développer avec l'agglomération messine [...] des projets complémentaires [...] dans une perspective à terme de participer à l'élargissement du périmètre de Metz Métropole* » (Préfet de la Moselle, 2012, p. 31). Loin de faire consensus (34 voix pour, 16 voix contre), ce projet a toutefois été adopté pour donner lieu à la création de l'EPCI-FP Rives de Moselle (Figure 65, Figure 66).

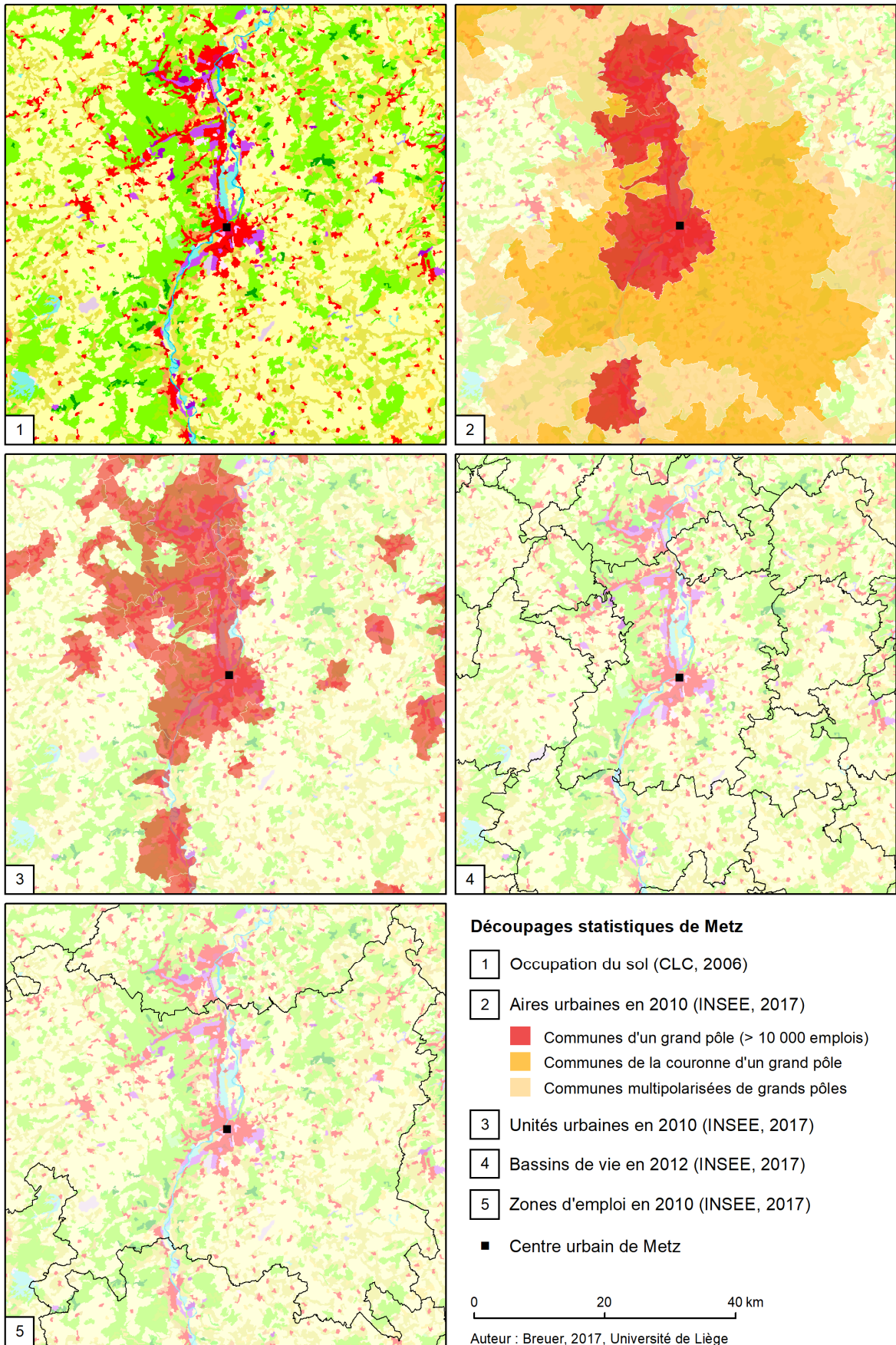


Figure 65. Découpages statistiques de Metz selon l'INSEE

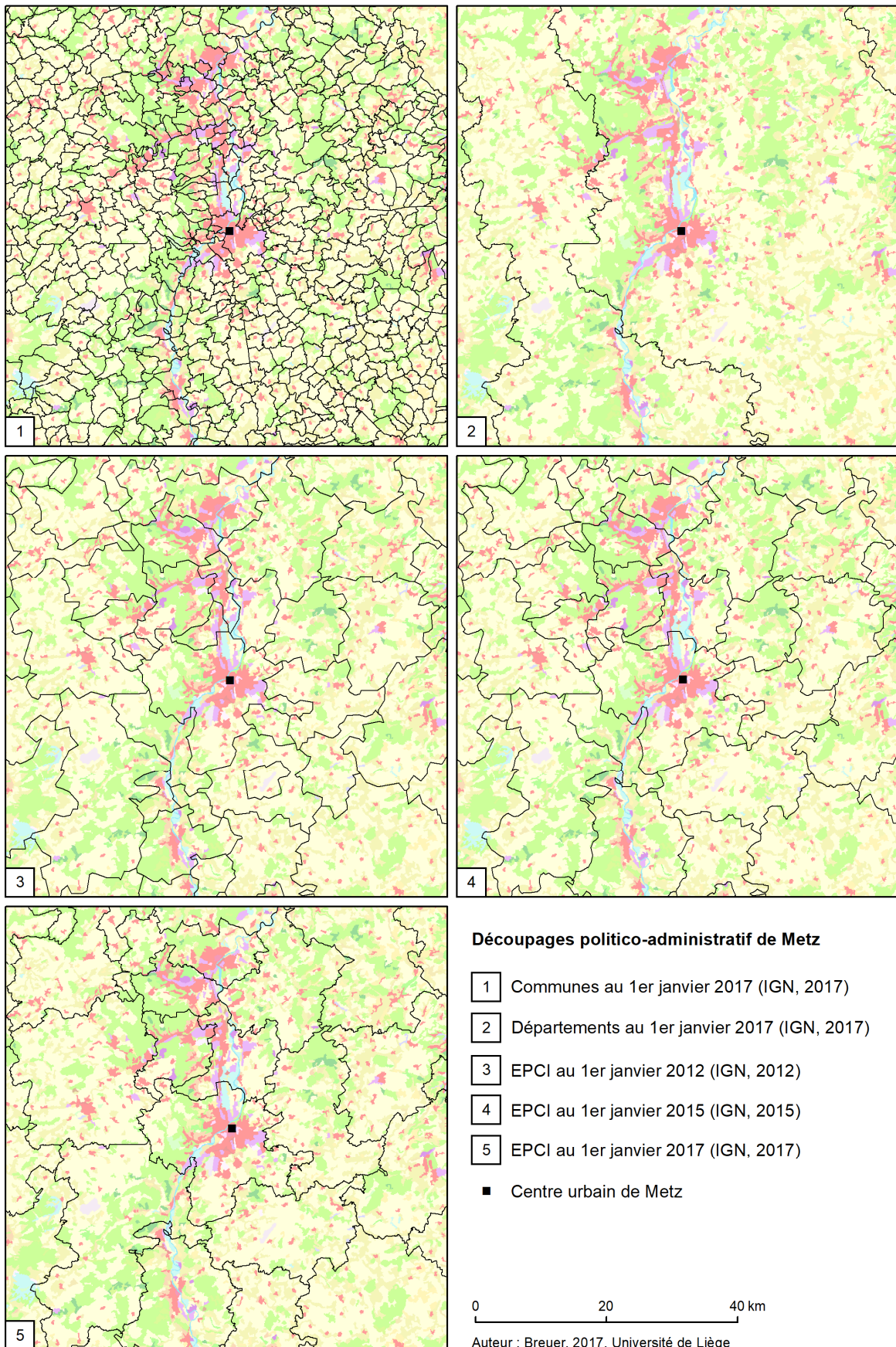


Figure 66. Découpage politico-administratif de Metz

Les réformes engagées lors de la mise en œuvre du second SDCI ne vont pas substantiellement modifier cette organisation locale. Réalisé selon une procédure similaire au premier SDCI, ce projet préfectoral ne prévoit pas d'extension du périmètre de Metz Métropole. Par contre, le projet contient une proposition de fusion d'intercommunalités périurbaines dans la perspective de la création de grandes intercommunalités autour de Metz. Le préfet indique que « *les propositions sont faites afin de ne pas entraver une dynamique d'évolution vers une future métropole afin de se positionner, à terme, au sein de la région Alsace – Champagne – Ardennes – Lorraine* » (Préfet de la Moselle, 2016, p. np.).

Au cours du processus, le positionnement des autorités municipales de la ville centre a été similaire à celui adopté en 2011 : le maire Dominique Gros a plaidé pour une extension significative du périmètre de Metz Métropole aux EPCI-FP du nord de l'agglomération, à savoir Rives de Moselle (CC) et Pays Orne-Moselle (CC)¹²², en arguant de la nécessité de peser au niveau de la nouvelle région, de participer à la dynamique d'un même bassin de vie et d'être plus efficace dans les politiques de développement du territoire et dans l'administration publique. Cette proposition répond à l'orientation légale de regrouper les EPCI appartenant à la même unité urbaine et est soutenue par le Conseil de développement de Metz Métropole qui plaide pour une prise en compte de l'échelle du bassin de vie. Les craintes officielles relayées par voie de presse des EPCI proposés à la fusion relève également du même registre qu'en 2011 : la crainte de se faire englober dans une technostructure imposante, la perte de l'autonomie fiscale, les effets négatifs de la solidarité fiscale pour les EPCI-FP les mieux dotées, le risque de perte de contact avec les citoyens... Certains élus soulignent en outre le manque de préparation des projets lors de contacts afin de dégager des projets communs, lacune favorisée par la procédure accélérée d'élaboration des SDCI.

Alors que l'EPCI-FP du Val de Moselle situé au sud de l'agglomération n'avait pas pu être rattaché à Metz Métropole en 2011, le projet préfectoral envisage désormais son adhésion à l'EPCI du sud messin sur le territoire duquel se situent la gare TGV et l'aéroport régional « *dans la logique du SCOTAM. Elle permet la fusion des territoires périurbains de l'agglomération messine figurant dans l'aire urbaine de Metz* ». Dans tous les cas, cet EPCI de moins de 15 000 habitants ne pouvait légalement rester inchangé. En outre, plusieurs EPCI de l'est messin sont proposés à la fusion pour former de grandes intercommunalités périurbaines et de « *créer une dynamique propre le rendant ainsi moins dépendant des centres urbains* ». À la suite de l'avis de la CDCI, du dépôt d'amendements et de nouvelles propositions préfectorales, les modifications de périmètres suivantes sont arrêtées (Figure 66 (5)) :

- Le périmètre de Metz Métropole n'est pas modifié. L'amendement déposé par les représentants de cet EPCI pour une fusion avec le Pays Orne Moselle (CC) et Rives de Moselle (CC) n'ayant reçu que 25 voix pour, 23 contre, 6 blancs et une abstention. Sans que l'on puisse attribuer les votes nominativement, le compte-rendu des débats fait apparaître une forte réticence des élus des EPCI au nord de Metz.

¹²² Fabian Surmonne, *Le Républicain Lorrain*. Pourquoi Metz rêve d'une agglo de 330 000 habitants, 9 février 2016.

- Les quatre EPCI périurbains et ruraux de l'est de la région urbaine sont fusionnés à une large majorité (53 pour, 2 contre) en deux nouveaux EPCI.
- À la suite du vote favorable des communes concernées et accord de la CDCI du département de la Meurthe-et-Moselle, l'EPCI de Val de Moselle au sud de l'agglomération messine a été fusionné avec l'EPCI rural du Chardon Lorrain (CC, département de la Meurthe-et-Moselle). Bien que cette fusion n'ait pas reçu l'avis favorable de la CDCI de Moselle, la mobilisation locale, l'interpellation d'autorités gouvernementales et l'accord intervenu entre les préfets ont permis à ces deux EPCI de constituer un ensemble à dominante rurale. Ce nouvel EPCI sera entièrement intégré dans le SCOT messin, ce qui apparaît comme une compensation à l'éloignement de son centre de gravité de l'agglomération.

Nous le voyons, ni la volonté des élus de l'EPCI central de modifier les périmètres sur une base morphologique, ni la volonté du représentant de l'État d'organiser une couronne périurbaine sur une base fonctionnelle, n'ont permis de modifier les EPCI afin d'accroître les solidarités en faveur de Metz Métropole. Les raisons en sont multiples et sont relatives tant à la représentation de l'espace politique, qu'à des variables pragmatiques. D'une part, deux échelles de pertinence sont mobilisées : la première, à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle, intègre l'espace urbain dans sa complémentarité urbain – périurbain – rural, ainsi que leurs externalités positives et négatives ; la seconde, fondée sur davantage d'homogénéité des territoires et sur une plus forte proximité avec le local. D'autre part, interviennent dans le positionnement des différents acteurs les stratégies politiques personnelles et collectives, les variables fiscales et les ressources des intercommunalités, mais aussi la volonté d'accroître (ou non) l'intensité des coopérations par le transfert d'un nombre variable de compétences.

II.6.3 L'expérience stéphanoise de la redéfinition spatiale de l'intercommunalité urbaine : objectifs urbains démographiques, résistances périurbaines

En 2010, l'EPCI-FP de Saint-Étienne Métropole (CA) contient 375 000 habitants, alors que l'unité urbaine contient 372 000 habitants et l'aire urbaine 515 000 habitants (INSEE, 2014). Il intègre la quasi-totalité de l'unité urbaine stéphanoise et des deux bassins de vie (en 2003) urbains de Saint-Étienne et de Saint-Gamond, dans la vallée industrielle. À partir de 2010, ces bassins de vie ne formaient plus qu'un seul bassin autour de Saint-Étienne.

Lors de l'élaboration du premier SDCI, l'enjeu pour Saint-Étienne Métropole était dès lors de pouvoir intégrer les extensions urbaines au nord de l'agglomération, dont les zones d'activité économique et l'aéroport dépendent de la dynamique urbaine stéphanoise. Bien qu'il s'agisse d'une extension *a minima* par rapport à une extension fonctionnelle à l'échelle de l'aire urbaine, celle-ci permettrait à Saint-Étienne Métropole de bénéficier de ressources complémentaires et d'infrastructures structurantes pour la région urbaine. La proposition préfectorale a été établie en ce

sens dans un contexte politico-territorial conflictuel cristallisé autour du SCOT Sud Loire et de la répartition qu'il opère entre les différentes intercommunalités pour la construction de logements¹²³.

Le projet initial du SDCI prévoyait la fusion au nord de Saint-Étienne Métropole (CA) avec Saint-Galmier (CC). Les motivations développées par la préfète sont l'appartenance à un même SCOT ainsi qu'à un même bassin de vie et une même zone économique, la densité des échanges (plus de 45% des actifs de Saint-Galmier ne résident pas dans ce territoire), mais aussi l'importance du territoire de Saint-Galmier pour certains projets structurants : zones d'activité économique, aéroport et étoile ferroviaire. Le positionnement démographique de l'agglomération stéphanoise à la hauteur des enjeux au sein de la région Rhône-Alpes est également mentionné par la représentante de l'État pour motiver son projet de fusion.

Si le président de Saint-Étienne Métropole s'est montré favorable au projet dès sa présentation par la préfète, la présidente de Saint-Galmier (CC) a immédiatement marqué la désapprobation de son EPCI à ce rattachement en mobilisant plusieurs arguments : (1) cette intercommunale dispose d'une taille et de ressources suffisantes pour mener son développement, (2) il n'y a pas de continuité bâtie entre Saint-Étienne et Saint-Galmier car la commune de la Fouillouse induit une coupure verte reconnue dans le SCOT, (3) Saint-Galmier n'appartient ni à l'unité urbaine, ni au bassin de vie de Saint-Étienne, (4) des partenariats sont déjà en place entre les acteurs publics pour la gestion de grandes infrastructures et (5) la situation financière de Saint-Étienne Métropole qui entrainerait une augmentation de la fiscalité sur le territoire de Saint-Galmier (le potentiel fiscal et financier de Saint-Galmier est largement supérieur aux EPCI comparables).

La contestation a dépassé le cénacle de la CDCI pour prendre place dans les communes, où tracts, sondages et manifestations des élus et citoyens ont été soutenus par les autorités de la communauté de communes¹²⁴. Afin de trouver un accord à l'amiable et éviter un passage en force, la représentante de l'État a laissé un délai supplémentaire aux deux EPCI concernés pour trouver un accord, à défaut de quoi les arrêtés de périmètre auraient été pris conformément au projet initial de schéma. Après six mois de concertation, un accord a été trouvé entre les deux intercommunales : d'une part, les communes d'Andrézieux Bouthéon et de la Fouillouse ayant exprimé leur souhait d'intégrer Saint-Étienne Métropole y seront rattachées et, d'autre part, les dix communes restantes de Saint-Galmier (CC) contribueraient aux charges de centralité de Saint-Étienne Métropole (université, pôle santé, stade

¹²³ Dix-huit recours contre le SCOT Sud Loire ont été déposés par différents acteurs locaux. Trois recours ont été retenus, entraînant en 2012 l'annulation du SCOT Sud Loire. Neuf requêtes portaient sur le volet commercial du SCOT et neuf requêtes sur la validation finale du document. Parmi les requérants, trois communes contestaient les volets commerciaux, logement, densité et corridor écologiques, une communauté de communes (Pays de Saint-Galmier) contestait les volets commerces et logements, cinq sociétés commerciales contestaient les mesures commerciales et les modifications relatives à la propriété foncière (Devrieux, 2013).

¹²⁴ Les trois réunions d'information organisées dans les communes du Pays de Saint-Galmier (CC) ont réuni 3300 personnes. Le Pays de Saint-Galmier (CC) a financé une campagne de 10 000 euros en faveur du non, à laquelle seule Andrézieux-Bouthéon s'est opposée. Le Progrès, 20 août 2011. *Réunions d'information, blog, autocollants : la résistance s'organise*, p. 10. La Tribune, 24 juin 2011. *Les élus ne veulent pas d'un mariage forcé avec Saint-Étienne Métropole*. Le Progrès, 27 juin 2012. *C'est votre victoire, nous n'irons pas à Saint-Étienne Métropole*.

Geoffroy Guichard) par le versement d'une participation annuelle indexée de 400 000 euros et le partage des recettes issues de deux zones d'activité économiques. Cet accord a été entériné à l'unanimité par la CDCI, tout comme d'autres propositions de fusions – essentiellement en milieu rural – portant le nombre d'EPCI-FP de 22 à 17.

En 2012, un ancien élu nous a exprimé son scepticisme quant à la pertinence du rattachement de ces deux communes, estimant que « [...] par rapport à Saint-Galmier, ne prendre qu'Andrézieux-Bouthéon [c'est] s'aliéner durablement les autres communes. Pourquoi Andrézieux ? Parce que le maire est charismatique et sa commune est très riche. Il avait très envie de venir à Saint-Étienne Métropole car il existe de nombreux partenariats anciens, et sa commune a bénéficié du transfert d'activités qui ne trouvaient plus de place à Saint-Étienne dans les années 60 et 70, avec des taxes professionnelles substantielles. Il était très intéressé, parce que cela lui permettait d'avoir un rôle politique qu'il n'aurait pas pu avoir dans sa commune. Coincé politiquement avec les maires voisins [...] mais du coup on aura pas les autres autour avec qui il ne s'entendait pas ».

Le processus du second SDCI s'inscrit quant à lui dans le contexte des lois MAPTAM et NOTRe de reconnaissance des métropoles mais aussi, comme le rappellent les représentants de l'État, dans un contexte de contraction des budgets publics (Préfecture de la Loire, 22 mai 2015). Saint-Étienne Métropole dispose alors d'une population légèrement inférieure aux seuils nécessaires pour obtenir ce statut (396 161 habitants), alors que la Métropole de Lyon s'est vue attribuer un statut spécial de collectivité territoriale métropolitaine, que Grenoble a obtenu celui de métropole et que la région Auvergne-Rhône-Alpes est créée. Le risque de décrochage politico-territorial de Saint-Étienne était alors réel. L'objectif était dès lors de repositionner Saint-Étienne Métropole. Dans cette dynamique, le conseil communautaire de Saint-Étienne Métropole, renouvelé en 2014, a adopté un projet de territoire¹²⁵, a voté le passage au statut de communauté urbaine en 2015 et a conclu un « pacte métropolitain stéphanois 2015-2020 ». Ce dernier vise à accompagner la transition de l'intercommunalité en offrant des garanties aux communes membres sur leur rôle important dans les processus décisionnels (l'accord de 50% des maires est nécessaire pour qu'un point soit porté à l'ordre du jour du Conseil communautaire), la répartition des ressources et le transfert des compétences ; il introduit également une subdivision du territoire communautaire par la création de trois pôles territoriaux visant à garantir une forte proximité des services communautaires avec le terrain¹²⁶. Le pacte métropolitain et le projet de territoire nous semblent entériner la rupture politique pressentie par Béal *et al.* (2010) vers une plus grande prise en compte d'un projet collectif

¹²⁵ Gaël Perdriau, nouveau maire élu de Saint-Étienne (LR), succède à Maurice Vincent (PS) à la présidence de Saint-Étienne Métropole en 2014. Le projet de territoire comporte quatre axes prioritaires : (1) un positionnement affirmé au sein de la région Rhône-Alpes-Auvergne, (2) une agglomération dynamique et attractive, (3) une agglomération résolument durable et (4) une agglomération au plus près des habitants.

¹²⁶ « Les Territoires de proximité ont plusieurs vocations : (1) concentrer localement une ingénierie directement au service du bon déroulement de l'action publique sur le territoire des communes, (2) être un interlocuteur privilégié des élus du territoire et coordonner au niveau local l'action des différentes directions de la Communauté Urbaine, (3) piloter en proximité la préparation et le suivi des prestations d'exploitation externalisées aux entreprises notamment grâce à la mise en place des cellules marché locales, (4) valider en proximité des maires et des services techniques les prestations confiées aux communes. » (www.cusem.fr, consulté en août 2017)

communautaire, sans toutefois abandonner, nous le voyons, d'importantes garanties politiques aux communes membres.

À l'interne de l'EPCI et de sa commune, le président et les vice-présidents de Saint-Étienne Métropole promeuvent l'extension du périmètre de Saint-Étienne Métropole afin d'atteindre le seuil démographique de 400 000 habitants et prétendre au statut de métropole, qui permettrait de concourir à des fonds spécifiques (plan d'investissement de l'État) et de se positionner comme « véritable point d'appui aux politiques nationales et régionales sur un bassin de vie, une aire urbaine qui va bien au-delà du périmètre des collectivités¹²⁷ ». La cohérence territoriale des extensions réalisées apparaît être un argument secondaire, bien qu'il soit mobilisé pour expliquer le refus de Saint-Étienne Métropole d'intégrer des communes éloignées pour lesquelles le développement des transports en commun aurait été compliqué. À l'externe, et en particulier au sein de la CDCI, l'argument de la solidarité territoriale¹²⁸ vis-à-vis des charges de centralité, de la cohérence des projets, de la densité des flux vers Saint-Étienne et de l'amélioration des services publics sont plus particulièrement mobilisés.

Le projet de SDCI élaboré par la préfète rejoint les ambitions métropolitaines de Saint-Étienne Métropole en mentionnant que « La poursuite de la reconversion urbaine, économique et sociale de Saint-Étienne est un enjeu déterminant pour l'aménagement équilibré du territoire non seulement du département de la Loire et de la nouvelle grande région, mais aussi du pays » (Préfet de la Loire, 2015, p. 28), et « il paraît indispensable de conforter l'agglomération de Saint-Étienne qui supporte de fortes charges de centralité [...] » (ib., p. 38). La possibilité d'obtenir le statut de métropole est explicite au cours des réunions de la CDCI et annoncé comme un enjeu majeur.

Concrètement, le projet préfectoral initial (Préfecture de la Loire, 2015) prévoit le rattachement à Saint-Étienne Métropole de 16 communes (20 955 habitants) appartenant à son aire urbaine : huit communes sur 16 des Monts du Pilat (CC) sur lesquels se sont étendues le bassin de vie de l'agglomération stéphanoise entre 2003 et 2010 (le reste des communes devant rejoindre des communes d'Ardèche), de quatre communes de l'ouest issues du Pays de Saint-Bonnet le Château (CC) et faisant partie du même bassin de vie, d'une commune au nord (La Gimond) ayant demandé son rattachement, et de trois communes au nord faisant partie de la communauté de communes de Saint-Galmier (Saint-Galmier, Chamboeuf, Saint-Bonnet-les-Oules, ces deux dernières étant favorables au rattachement). L'argument préfectoral de l'appartenance des trois communes de Saint-Galmier (CC) à la même unité urbaine que Saint-Étienne est erroné (il s'agit de deux unités urbaines

¹²⁷ Gaël Perdriau, 3 avril 2017, réunion du Conseil municipal de Saint-Étienne, examen du point relative au passage de la communauté urbaine à la métropole.

¹²⁸ Préfecture de la Loire, 18 mars 2016. Gaël Perdriau déclare « [...] Le statut de métropole a été créé pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteur de la croissance [...] mais nous devons aussi nous structurer avec des communes urbaines qui profitent pour l'instant, comme des consommateurs, des investissements qui sont réalisés par l'agglomération au profit de leur population ».

distinctes mais limitrophes), par contre ces territoires appartiennent au même SCOT et à la même zone d'emploi.

Rapidement, le rejet de la CDCI d'Ardèche d'une fusion avec les communes résiduelles des Monts du Pilat (CC) a obéré la fusion des communes du nord et de l'ouest de cet EPCI avec Saint-Étienne.

Les velléités d'extension du plus grand EPCI de la Loire ont également été opposées aux représentants des zones périurbaines et rurales, estimant que l'accroissement de la taille des EPCI n'était pas synonyme d'efficience, mais signifiait également un plus grand éloignement aux citoyens. Madame le Sénateur de la Loire Cukierman a notamment déclaré au regard du fait que l'extension de Saint-Étienne était vécue comme une tentative d'annexion que « *cette loi [à laquelle elle n'était pas favorable] incite à toujours vouloir grossir et être le premier [...] Et donc on assiste, et je respecte la proposition qui est faite aujourd'hui par Saint-Étienne Métropole [...] d'annexer un certain nombre de communes qui n'ont finalement rien demandé*¹²⁹ ». En outre, la perspective de voir Saint-Étienne obtenir le statut de métropole a été identifiée comme un risque de perte de solidarité départementale, même si l'obtention de ce statut semblait faire consensus.

Cela n'a pas empêché le dépôt d'amendements au sein de la CDCI par les opposants à l'intégration à Saint-Étienne. L'amendement déposé par la maire de Veauche et présidente du Pays de Saint-Galmier (CC) de ne pas intégrer Saint-Galmier et Chamboeuf (communes, cette dernière ayant changé de position au cours du processus) à Saint-Étienne Métropole n'a reçu que 20 voix pour sur 45, alors qu'une majorité de 30 était nécessaire. L'amendement visant à rattacher six communes supplémentaires de l'ouest (CC de Saint-Bonnet-le-Château) a également été sèchement battu (17 votes pour, 23 contres, majorité à 30), car non soutenu par Saint-Étienne Métropole qui ne pouvait pas y assurer un service de transport public. L'amendement visant à rattacher deux communes supplémentaire de Saint Galmier (CC) par souci de continuité spatiale et de cohérence d'aménagement a été battu (21 votes pour, 23 contre, majorité à 30). L'amendement déposé par Gaël Perdriau (maire de Saint-Étienne, président de Saint-Étienne Métropole) de rattacher une commune supplémentaire du Loire Forez (CA) par cohérence territoriale est rejeté (24 pour, 18 contre, majorité à 30).

Tous les amendements ayant été battus, c'est *in fine* le projet préfectoral qui est retenu, à l'exception de l'extension sur la zone des Monts du Pilat (CC) qui demeure inchangée dans la perspective d'un rapprochement futur avec le Pilat Rhodanien (CC) (Figure 67, Figure 68). Dans le reste du département, l'évolution des frontières des EPCI-FP au 1^{er} janvier 2017 (réduits de 17 à 10, contre 7 dans le schéma initial) a réduit la fragmentation des EPCI-FP à dominante rurale, en respectant de manière générale les frontières départementales.

¹²⁹ Déclaration faite le 29 février 2016 lors de la réunion de la CDCI de la Loire.

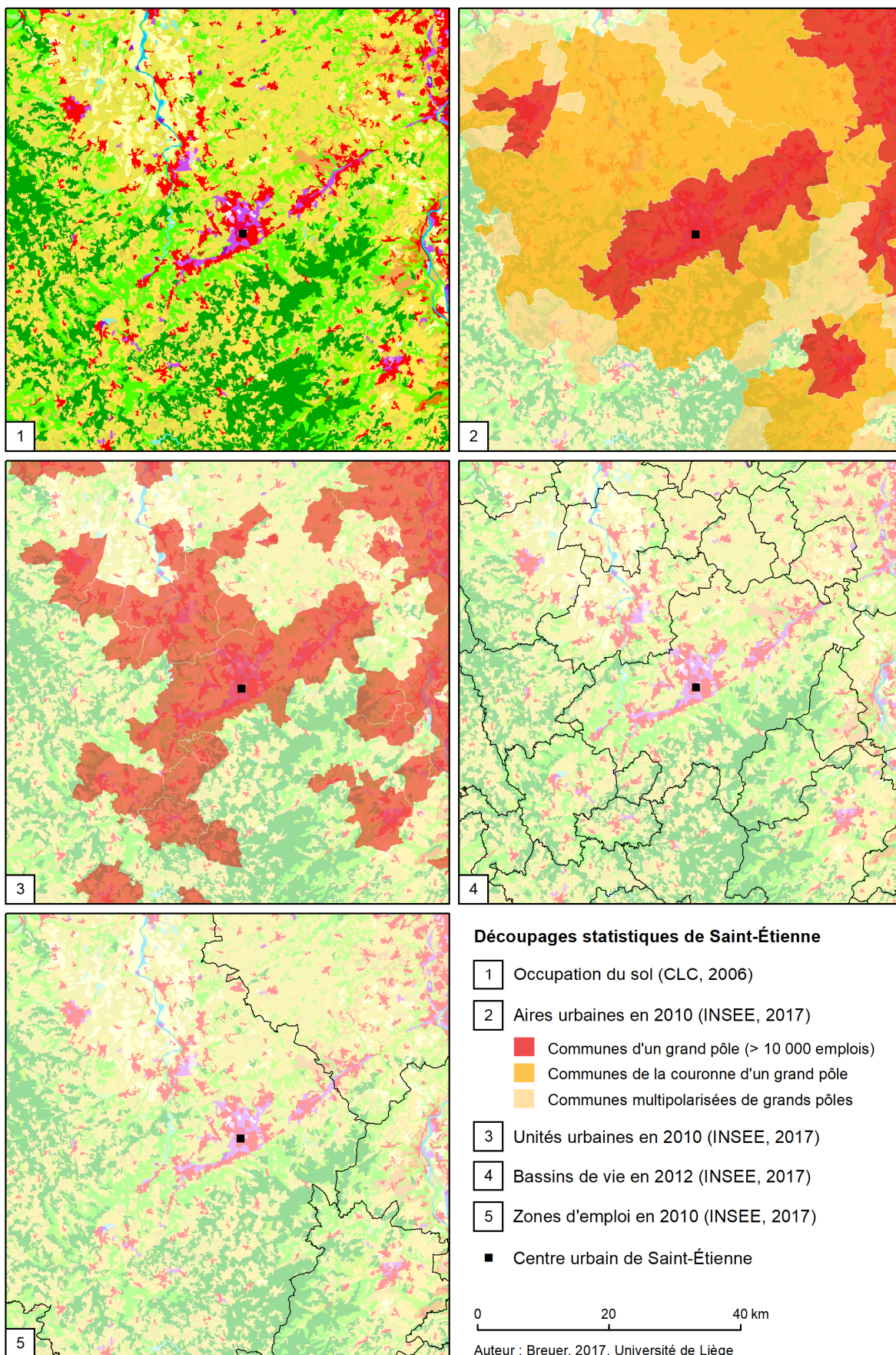


Figure 67. Découpages statistiques de Saint-Étienne selon l'INSEE

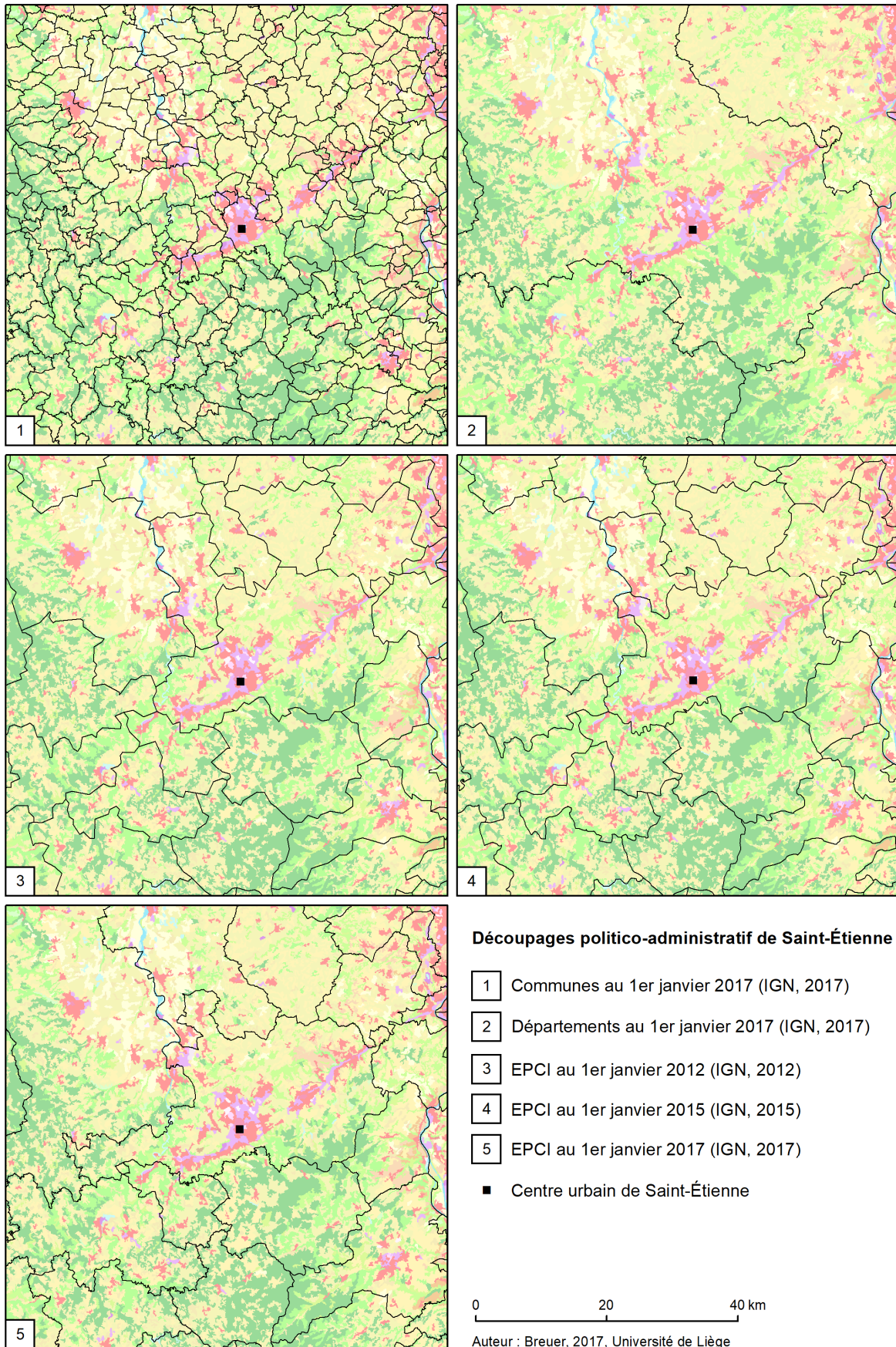


Figure 68. Découpages politico-administratif de Saint-Étienne

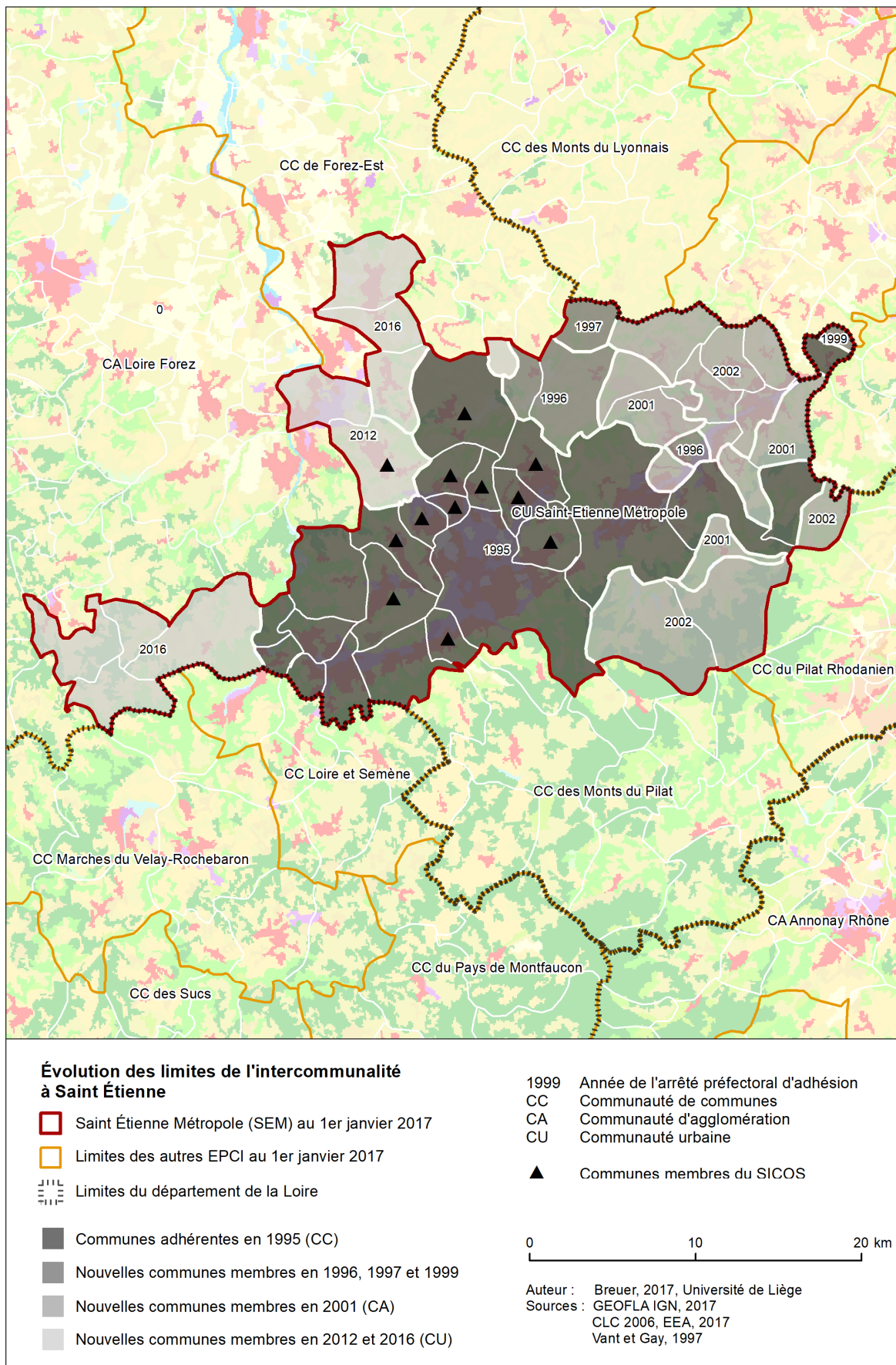


Figure 69. Évolution du périmètre de Saint-Étienne Métropole

Dès avant la fin du processus d'élaboration et d'adoption du SDCI, des transformations ultérieures étaient annoncées, avec la volonté de certaines communes d'être transférées d'EPCI-FP par le droit commun, et de certains EPCI-FP de se rapprocher à l'échelle interdépartementale. Pour Saint-Étienne, une fusion a été envisagée à l'ouest avec la communauté de communes de Loire Semène (département de la Haute Loire, 20 791 habitants) qui accueille de nombreux travailleurs de Saint-Étienne et fait partie de son unité urbaine et de son bassin de vie, ainsi qu'avec les communes de Trèves et de Longe, qui se trouvent dans le département du Rhône tout en étant partie intégrante du bassin de vie stéphanois.

II.7 Entre ingénierie institutionnelle et recomposition territoriale : facteurs et dynamiques du changement de la spatialité de la gouvernance urbaine

L'évolution de l'intercommunalité française à fiscalité propre au cours des cinquante dernières années est une séquence remarquable de recomposition du paysage politico-administratif local. À l'aide du modèle analytique de Buitelaar *et al.* (2007), il est possible de séquencer et de synthétiser les différents facteurs de cette recomposition territoriale sur la base de notre analyse de la littérature et de nos observations de terrain.

L'arrangement initial de l'organisation de la gouvernance locale est cristallisé autour du maillage communal et de sa forte autonomie. La persistance de cette hégémonie discursive sur le temps long s'enracine dans l'histoire révolutionnaire française, dans la proximité de ce niveau de gouvernement avec la communauté locale dont il institutionnalise la cellule de base, et du poids des élus locaux dans le système politique français. Malgré l'évolution du territoire et de ses enjeux, ce niveau local est resté globalement stable et a faiblement adhéré aux politiques modernisatrices impulsées par l'État. Dans les zones urbaines toutefois, le maillage communal a pu être modifié à la marge pour intégrer les faubourgs séparés des villes centre, mais sans jamais ambitionner un redécoupage sur une base fonctionnelle. L'intervention de l'État dans les territoires locaux au travers de l'organisation jacobine de l'administration n'a en outre pas favorisé la constitution d'un système de gouvernance horizontal associant les autorités locales, au profit de relations davantage verticale.

Bien que résistant au changement, cet arrangement institutionnel est soumis à des pressions au changement qui sont de deux ordres : d'une part, les transformations externes au système de gouvernance et, d'autre part, les réflexions institutionnelles.

Au cours des cinquante dernières années, nous avons identifié que les transformations externes affectant le plus fortement les agglomérations et régions urbaines françaises se déploient à plusieurs échelles. À l'échelle locale, les évolutions technologiques et sociétales ont réduit la capacité des municipalités à assumer leurs missions de base, alors que les transformations économiques les ont exposées à un risque social, humain et financier accru. À l'échelle des régions urbaines, les mouvements de périurbanisation depuis l'après-guerre ont durablement transformé les systèmes urbains locaux et la configuration spatiale de leurs activités et de leurs populations, non sans conséquence sur la compétition entre les entités politico-administratives locales comme à Saint-Étienne. Nous avons également constaté – en particulier à Saint-Étienne – le poids des contingences

naturelles sur la structuration urbaine. À l'échelle interurbaine, l'accroissement des flux et les effets de la métropolisation ont modifié les équilibres locaux et la répartition des activités.

S'agissant des réflexions institutionnelles, nous avons vu que, depuis les années quatre-vingt, le gouvernement français a fait se succéder les réformes visant à se désengager de certaines politiques territoriales et à encapaciter les autorités locales. Ces réformes ont notamment pris la forme d'une régionalisation progressive des politiques. Comme dans d'autres pays européens, les réflexions institutionnelles ont amené les autorités à réformer institutions et outils territoriaux, à adopter le principe de subsidiarité, à multiplier les partenariats, les pactes et les contrats. Ces réflexions s'inscrivent également dans le contexte général de la privatisation de certains services urbains, de l'apparition d'un acteur supranational et de contraintes budgétaires fortes sur les finances publiques.

Ensemble, ces deux types de transformation ont induit une pression sur le système de gouvernance local en place et ouvert une séquence potentielle de recomposition majeure du système-politico administratif et de ses limites. Nous avons en effet émis l'hypothèse que les pressions exercées sur le système de gouvernance local peuvent induire une transformation des frontières et limites.

Les expériences messines et stéphanoises démontrent que la perception de ces enjeux peut être commune ou varier entre régions urbaines et au sein même de celles-ci, et justifient pleinement la nécessité d'élargir l'analyse aux autorités locales (Pinson, 2010). Un consensus existe pour souligner le rôle prépondérant de la fragmentation dans les enjeux de gouvernabilité des agglomérations, mais ce consensus n'est pas partagé à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle, en particulier par les zones périurbaines ayant bénéficié du transfert des activités et des populations. S'il existe une hégémonie du discours compétitif et de l'inscription dans les réseaux internationaux, cette approche est modérée par les tenants d'une proximité avec les citoyens. Le discours sur la solidarité urbaine progressivement intégré dans la question des communautés territoriales en France est également perçu distinctement, la ligne de fracture la plus évidente se situant entre les espaces de forte densité à dominante urbaine plaçant pour une répartition des charges de centralité, et les espaces de faible densité à dominante rurale plaçant pour une homogénéité territoriale et la préservation d'une certaine qualité territoriale. De la même manière, l'approche managériale développée par les collectivités urbaines afin de se positionner à l'échelle interurbaine est perçue comme une technocratisation de la vie publique.

Nous percevons dans ces interprétations divergentes la confrontation de cadres perceptif distincts liés à des réalités urbaines, à des cultures urbaines et à des échelles urbaines différentes : l'espace urbain continu et l'espace urbain discontinu, le mode de vie métropolitain et le mode de vie périurbain, l'échelle morphologique et l'échelle fonctionnelle ou l'échelle interurbaine – en d'autres termes, une perception divergente du système qui est gouverné. Il en résulte des perceptions distinctes du rôle de proximité et de la définition des limites de l'urbain et des espaces politico-administratifs. La confrontation entre ces deux approches de la spatialité s'établit notamment dans les commissions départementales de la coopération intercommunale qui est un lieu de cristallisation de l'opposition entre, d'une part, les autorités locales réformatrices principalement orientées vers les

enjeux interurbains et économiques et, d'autre part, les autorités privilégiant une dynamique locale de conservation des acquis.

On ne peut négliger dans ce processus de reconnaissance des enjeux territoriaux, les agences d'urbanisme ont contribué à une prise en compte plus claire des enjeux supracommunaux et sont globalement favorables à l'institutionnalisation d'outils et d'institutions à cette échelle. Le discours expert est également mobilisé – instrumentalisé – afin d'atteindre des objectifs politiques, comme en atteste l'utilisation des constructions statistiques des unités urbaines, aires urbaines, bassins de vie et zones d'emplois : les différentes parties peuvent fonder leur discours sur la base de territoires statistiques à géométrie et à échelle variables. Ces interactions avec des outils de gouvernement démontre l'importance des dispositifs de mesure dans les dynamiques locales.

Parallèlement, le design institutionnel a progressivement intégré la transformation des échelles territoriales. C'est principalement le législateur national français qui a instauré des districts, des communautés et des métropoles qui sont des constructions que nous avons datées et contextualisées. Le rôle d'autres acteurs apparaît marginal, et les conseils de développement constitués dans les différents EPCI semblent avoir un impact limité sur les discussions institutionnelles. Ce design est lui-même le résultat itératif d'une prise en compte croissant des enjeux urbains nationaux et internationaux, d'un compromis entre les tenants du fait municipal et des réformateurs intercommunaux. C'est ainsi que certains auteurs ont perçu dans le système intercommunal français une incapacité réformatrice (Protière, 2011) ; nous y voyons de manière plus nuancée une dialectique entre deux échelles de réalités urbaines, et une capacité dans la recherche d'une efficacité adaptative qui aboutit à un bricolage institutionnel.

Au niveau spatial, les limites illustrent partiellement cette dynamique. Les constructions institutionnelles ont souhaité accompagner un accroissement des échelles, tant au niveau des régions urbaines, que des régions ; au-delà des enjeux opérationnels de services publics locaux, une certaine obsession quantitative s'est emparée des décideurs par une intégration volontaire de la base sous couvert de respect de l'autonomie communale. La variation des limites s'est aussi faite qualitative : il existe au sein même de l'appareil intercommunal une grande hétérogénéité de la consistance des limites. Nous qualifions de consistance le caractère plus ou moins institutionnalisé des limites, leur reconnaissance légale et collective et leur rôle de structuration des territoires. Cette dureté est parfois approchée par la capacité des institutions auxquelles se réfèrent ces limites, tant en termes budgétaire, qu'en termes de compétences.

Malgré tout, le législateur a cherché à renforcer le caractère structurant de ces limites par l'intégration de compétences. Loin d'assister à un évident de l'État, celui-ci a transformé son action mais s'établit comme le pivot de la gouvernance locale, impulse, incite, se montre coercitif si nécessaire au terme d'un processus de recomposition territoriale accéléré où la multiplicité des échelles de projets et d'outils contribue à affaiblir la stabilité des arrangements politico-administratifs existants pour, probablement, plus aisément les recomposer. Il bénéficie du caractère asymétrique des relations hiérarchiques avec les autorités locales (Pinson, 2016).

Les transformations institutionnelles (jonction critique, point de convergence des flux) sont cependant à géométrie variable au niveau local (Négrier, 2006). On constate que les réformes récentes ont localement contribué à une plus forte cohérence entre limites institutionnelles et espaces urbains, qui ne permet plus d'affirmer que « *La France des villes et agglomérations construites par le jeu politique de l'intercommunalité diffère de plus en plus de celle des unités urbaines définies par l'INSEE* » (Hulbert & Meftah, 2006, p. 52). Une convergence existe, mais les manœuvres d'évitement sont encore significatives : lorsque la contrainte légale ne se fait pas assez précise ou coercitive, l'apparition d'intercommunalités défensives est la règle et répond à d'autres logiques territoriales et politiques. Nous avons identifié sur la base des expériences de Metz et Saint-Étienne plusieurs facteurs intervenant dans la transformation effective des limites : la qualité des relations politiques et interpersonnelles entre les élus, l'historicité des collaborations et en particulier des coopérations techniques réussies, les garanties offertes aux élus au cours des transitions, l'existence de projets urbains ou territoriaux sur des périmètres similaires (par exemple les SCOT), la concurrence fiscale et les situations budgétaires locales, la subsidiarité différenciée directe ou indirecte, l'existence de frontières présentant une forte consistance (par exemple départementales ou régionales), la diversité des niveaux d'intégration des compétences et de la gestion financière.

Lorsqu'elles interviennent, les modifications des frontières font l'objet d'un processus de consolidation rapide qui se fonde sur l'exercice de compétences communautaires, de constructions de projets territoriaux, de constructions d'infrastructures ou d'organisation de services qui complexifient un retour à une situation antérieure. Les élus communautaires peuvent également infléchir la trajectoire des EPCI par la mobilisation d'un discours territorial, que celui-ci soit fondé sur les projets ou sur la compétition avec d'autres villes. Cette consolidation, spontanée ou planifiée, accroît les coûts de transfert qu'ils soient opérationnels ou politiques. Nous constatons que ces coûts s'accroissent du fait de l'intégration communautaire (fiscalité, compétence) et de la consolidation spatiale des EPCI, ce y compris lorsque la situation institutionnelle est disjointe de la situation urbaine et territoriale. La législation française renforce cette situation par un processus itératif de révision des périmètres (sur la base de l'instrument SDCI) où la division d'entités préexistantes est fortement découragée et participe à un principe de *standstill*.

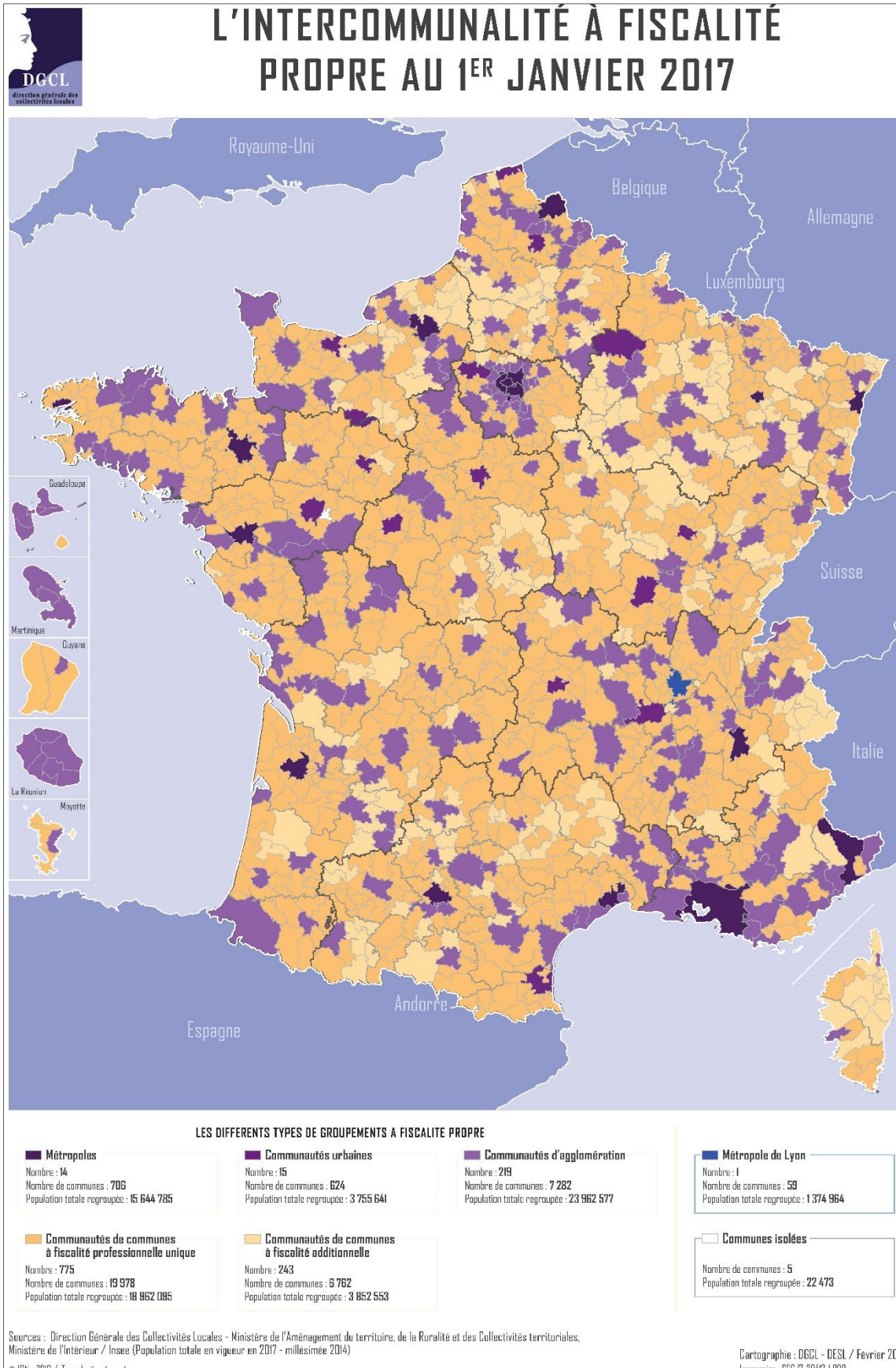


Figure 70. Cartographie des EPCI-FP au 1er janvier 2017 (DGCL 2017)

III. Sheffield et la décentralisation cadrée en Angleterre

Sur la base de notre analyse quantitative, le système institutionnel local au Royaume-Uni apparaît atypique en comparaison avec les autres pays européens : d'une part, il existe différents systèmes et niveaux de gouvernements locaux et, d'autre part, les entités de base de la gouvernance locale sont très faiblement fragmentées. Les entités locales composant la région urbaine de Sheffield disposent d'une population moyenne de 305 533 habitants, et l'indicateur de primatie y est de 61,06 %. L'indicateur de primatie est une valeur basse, compte tenu de la taille des districts et du biais statistique qu'elle engendre.

Dans ce chapitre, nous nous interrogerons en particulier sur les causes de cette spécificité du Royaume-Uni et sur les conséquences de ce maillage local sur la spatialité de la gouvernance de la région urbaine.

Pour ce faire, ce chapitre est structuré comme suit. La première et la seconde sections sont consacrées à la description de la région urbaine de Sheffield et à son évolution historique depuis la révolution industrielle. La troisième section est relative à l'évolution du district de Sheffield, depuis les prémices de la crise industrielle de l'agglomération jusqu'aux stratégies de redéploiement. Cette section aborde à la fois aux niveaux local et national l'évolution de la prise en considération des enjeux territoriaux et les réponses institutionnelles qui sont déployées. La quatrième et dernière section est relative à l'évolution récente de la région urbaine de Sheffield avec la mise en œuvre de nouvelles institutions.

III.1 Description de la région urbaine de Sheffield

Sheffield est située à 230 kilomètres au nord de Londres, dans la région du *Yorshire and the Humber*, dans le comté métropolitain du *South Yorkshire*. Elle se localise au sud de sa rivale historique Leeds (59 km), au nord de Nottingham (68 km) et au nord-est de Stoke-on-Trent (62 km) (Figure 71). Elle est séparée de Manchester à 66 kilomètres à l'ouest par le *Peak district*, premier parc naturel national créé en 1951 sur une superficie de 1440 km².

Les agglomérations de Liverpool (625 800 hab.¹³⁰), Manchester (2 434 100 hab.), Leeds (774 100 hab.), Sheffield (830 500 hab.), Nottingham (661 600 hab.), Birmingham (2 488 200 hab.), Stoke-on-Trent (378 700 hab.), Coventry (345 400 hab.) et Leicester (495 000 hab.) forment un système urbain régional au centre de l'Angleterre qui se structure de part et d'autre du parc national du Peak District. Ces agglomérations partagent entre autres leur proximité avec les grands bassins houillers du Royaume-

¹³⁰ Les données statistiques de population sont issues des estimations de population pour l'année de référence 2015 de l'*Office for National Statistics* distribué par le *Centre for Cities* et dont l'unité de référence spatiale est l'agglomération morphologique opérationnelle.

Uni qui ont fortement contribué à leur développement au cours de la révolution industrielle dont elles ont été les initiatrices.

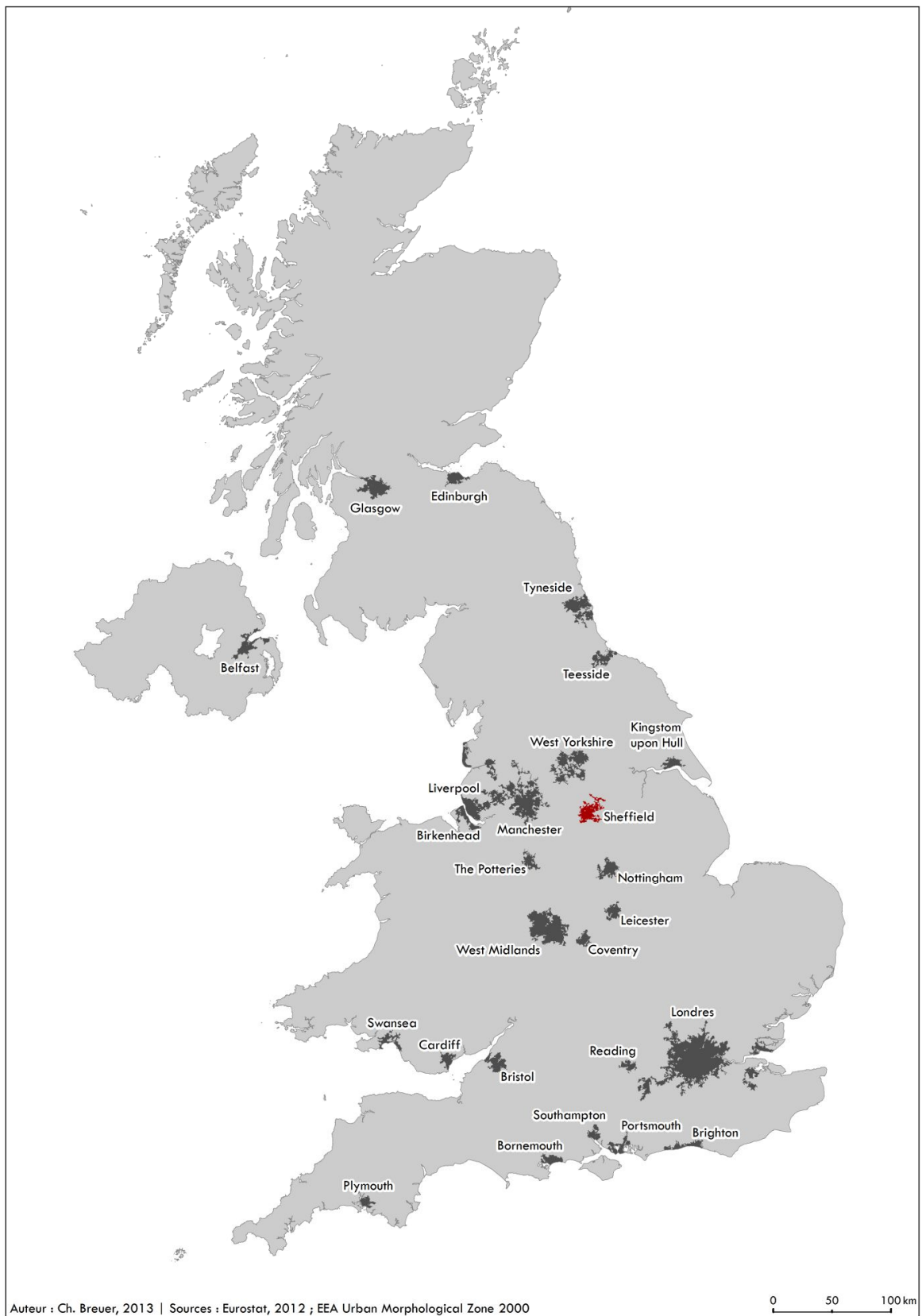
Selon le rapport Espon sur les fonctions des aires métropolitaine (2007, p. 120) Sheffield est le centre d'une aire métropolitaine (zone fonctionnelle urbaine) d'1,569 millions d'habitants, ce qui en fait la 7^e aire métropolitaine du Royaume-Uni, après Londres (13,709 millions), Birmingham (3,683 millions), Manchester (2,556 millions), Leeds-Bradford (2,302 millions), Liverpool (2,241 millions) et Tyneside (1,559 millions). Elle contient plusieurs agglomérations morphologiques dont la plus importante est celle de Sheffield, suivie de Rotherham, Doncaster, Darfield, Chesterfield et Barnsley (NOMIS, 2011).

Selon les données du recensement de 2001 et la méthodologie développée par l'*Office for National Statistics*, Sheffield-Rotherham constitue la 12^e zone de déplacement pour le travail du Royaume-Uni (*travel-to-work area*) avec 343 127 emplois disponibles et une superficie 794 km² (Coombes & Bond, 2007). À l'instar des autres grands bassins d'emploi qui ne sont pas à proximité d'une ville plus grande, le nombre d'emplois disponibles excède le nombre d'emplois occupés par des résidents de la zone (341 380), ce qui démontre la polarisation de l'emploi dans les centres au détriment des bassins d'emplois périphériques. Pour Sheffield néanmoins, le différentiel positif de 0,5% demeure faible par rapport à Leeds (12 %), Manchester (10 %) ou Birmingham (5,6 %) (Office for National Statistics, 2007).

Des données plus récentes sur les mouvements pendulaires permettent d'apprécier le rôle polarisant de Sheffield sur son aire d'influence (Office for National Statistics, 2012¹³¹). Ainsi, 73,99 % des emplois à Sheffield sont occupés par des habitants de Sheffield, 9,25 % de Rotherham, 3,71 % du North East Derbyshire, 3,22 % de Barnsley, 1,58 % de Doncaster ou encore 1,23% de Chesterfield. Corollairement, 23,76% des travailleurs de Rotherham se dirigent vers Sheffield, 23,49%¹³² des travailleurs du North East Derbyshire ou encore 9,02% des travailleurs résidents à Barnsley. Ces chiffres doivent être appréciés au regard de la taille importante des districts qui sont à la base de l'agrégation statistique.

¹³¹ Office for National Statistics, Flows of Commuters between Local Authorities, Annual population survey 2010, 2011, http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/HTMLDocs/Commute_APS_Chart/APS_2010_11.html

¹³² Pour ce district, la marge d'erreur est importante et comprise entre 12,84% et 34,13%.



Auteur : Ch. Breuer, 2013 | Sources : Eurostat, 2012 ; EEA Urban Morphological Zone 2000

Figure 71. Localisation de Sheffield et des principales agglomérations du Royaume-Uni

III.2 De la cité marchande au district industriel

III.2.1 Naissance de l'agglomération marchande et artisanale

L'agglomération de Sheffield s'est développée dans une dépression à la confluence des vallées du Don et du Sheaf. Le site d'implantation est entouré de collines qui rejoignent les hauts plateaux. Les espaces planes y sont rares et à proximité immédiate des fonds de vallée. Le sous-sol contient d'importantes couches de charbon affleurant à la base de ces reliefs, entre les couches de grès et de shale (Sheffield City Council, 2006, p.4).

Historiquement, des peuplements anglo-danois de faible importance se situent à Sheffield et à sa proximité immédiate, mais ce n'est qu'au 13^e siècle qu'un château est construit sur le site de confluence. Un marché local se développe à proximité du château et stimule l'activité mercantile. Dès 1297 Sheffield reçoit une Charte qui lui accorde des droits et libertés et est dotée du *Sheffield Town Trustees* qui exerce les fonctions municipales. Au cours du Moyen Âge, un important artisanat de la coutellerie se développe dans l'agglomération : d'une activité complémentaire de fermiers vers 1400, elle va progressivement s'affiner et se développer. La région dispose de tous les éléments nécessaires à leur fabrication, depuis la matière première jusqu'à la force motrice en passant par les roches permettant le polissage des lames (Sheffield City Council, 2006, p. 5). Alors que Sheffield est devenue le principal centre de coutellerie du pays, une puissante compagnie des couteliers est créée en 1624. Jusqu'à la première grande réforme des gouvernements locaux, la compagnie va interagir dans le fonctionnement de la cité et jouir d'une forte autorité morale. Selon Childs (1993), l'existence de cette industrie a également joué un rôle déterminant dans la sociologie de Sheffield car les maîtres couteliers avaient parfois eux-mêmes été des apprentis, ce qui a accru la proximité entre les différentes couches de la population et engendré une certaine homogénéité sociologique.

Si Sheffield est restée longtemps un bourg relativement isolé et restreint, l'évolution de son industrie lui ont permis de croître durant la révolution industrielle pour devenir l'un des centres économiques les plus importants du pays. La révolution industrielle s'appuie initialement sur la mutation du métier et la mécanisation de la filature qui a fait la renommée de certains industriels. L'innovation se déplace ensuite dans le secteur de la sidérurgie où de nouveaux procédés vont permettre l'accroissement qualitatif des métaux et l'augmentation quantitative de la production. Parmi ces innovations, le procédé du *Sheffield Plate* qui consiste à recouvrir du cuivre par une fine couche d'argent, a été inventé localement de manière accidentelle vers 1744 avant de devenir un procédé industriel majeur qui contribuera à l'essor économique de la ville.

La croissance de l'agglomération est soutenue par un exode rural très important (Figure 72). D'une population de 14 531 habitants en 1736, l'agglomération atteint 342 243 habitants en 1891 (Childs, 1993) ce qui n'est pas sans poser des problèmes en termes de construction de logements, de salubrité publique et d'équipement de l'agglomération durant toute cette période, d'autant que la croissance de l'agglomération entraîne pour la première fois au 18^e siècle son débordement hors des limites de la ville (Sheffield City Council, 2006, p.5). Précisons que l'industrie est alors encore largement dominée par de petites unités de production qui émergent de manière anarchique. En 1799, de

nouvelles rues sont tracées mais sans que l'intervention publique ne soit plus importante : entre ces axes vont se développer spontanément un enchevêtrement d'industries et d'habitat précaire (Sheffield City Council, 2006, p.5). Cette concentration favorise la pollution et la diffusion des maladies : les services d'utilité publique sont assurés par des œuvres de charité ou par les entreprises elles-mêmes (Sheffield City Council, 2006, p.7). Une épidémie de choléra frappe la ville en 1832, emportant 402 habitants dont le maître de la corporation des couteliers

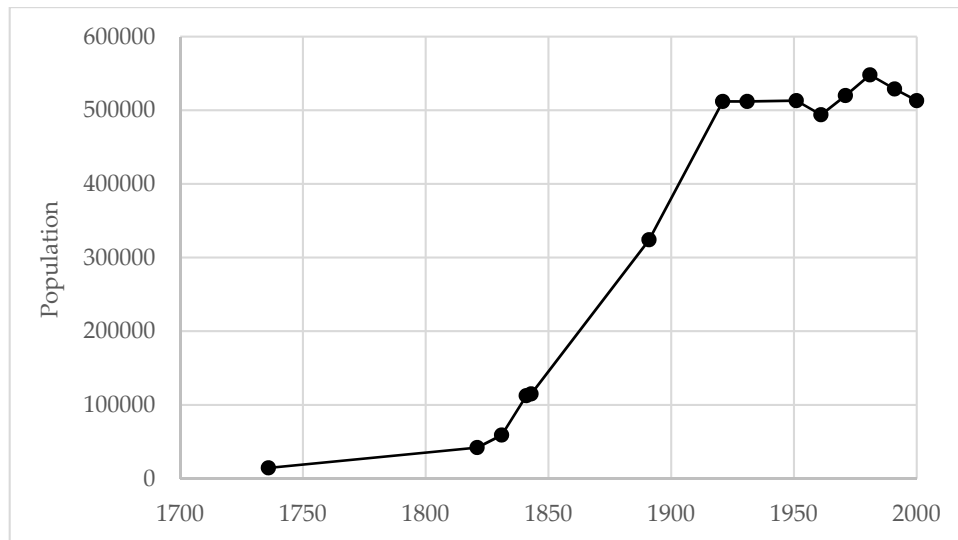


Figure 72. Évolution de la population de Sheffield (source : Childs, 1993 ; ONS 2017)

Le 19^e siècle va voir l'émergence d'une nouvelle organisation du travail : les unités de production vont être plus intégrées, plus massives, pouvant employer plusieurs milliers de travailleurs. Ces grands ensembles vont profiter des espaces planes bordant la Don et faire périr une partie des petits producteurs (Sheffield City Council, p.7). Bientôt ces unités pourront profiter de l'arrivée du chemin de fer (1840) qui facilitera l'exportation et l'approvisionnement. L'activité économique devient de plus en plus dépendante de son marché d'exportation et en subira les cycles et soubresauts : les phases de croissance et de ralentissement vont se succéder à la fin du 18^e siècle et au début du 19^e siècle et donner lieu à l'apparition cyclique d'un important chômage et d'émeutes (Childs, 1993).

III.2.2 Premières restructurations générales et montée en puissance des autorités locales au 19^e siècle

La première réforme générale des autorités locales se déroule au début du 19^e siècle. Les représentants à la Chambre des Communes sont alors désignés sur la base de circonscriptions électorales très variables en taille et en électeurs, les conditions d'affranchissement pouvant varier d'un arrondissement électoral à l'autre. Après plusieurs tentatives de réforme et sur fond d'abus dans certains arrondissements, le *Representation of the People Act 1832 (Great Reform Act, First Reform Act)* modifie la carte électorale en supprimant les arrondissements les moins peuplés et en dotant les villes industrielles en forte croissance d'une représentation directe à la Chambre des Communes. C'est dans ce contexte que Sheffield est dotée en 1832 d'un premier arrondissement électoral propre lui permettant de désigner deux membres du Parlement.

À la fin des années 1830, la gouvernance locale de Sheffield demeurerait toutefois caractérisée – comme ailleurs en Angleterre – par l’enchevêtrement complexe d’un système d’appartenance multiple où coexistaient le système seigneurial (manoir de Sheffield aux mains du Duc de Norfolk, manoir d’Ecclesall propriété du Comte Fitzwilliam), les *Town Trustees*, le découpage en paroisses religieuses, les compagnies professionnelles dont celle des couteliers et, à une échelle plus importante, le *parish vestry* (Barber, 1993; Childs, 1993). Au niveau national, la question des autorités locales apparaissait jusqu’alors secondaire, l’attention du législateur s’étant préférentiellement portée sur les territoires de l’Empire, la situation de Londres et la domination économique du pays (John, 2010) : ces questions de « haute politique » ont durablement détourné le Parlement des questions locales, en laissant une situation complexe perdurer parmi les autorités locales. C’est toutefois dans ce contexte que vont prendre place plusieurs évolutions législatives visant à réformer l’administration locale entre 1835 et 1894 (Mathers, 1993).

Le *Municipal Corporation Act 1835* réforme l’administration locale et permet aux *municipal borough* d’être dotée d’un gouvernement urbain qui dispose d’un conseil et de magistrats élus. La résistance locale à cette nouvelle forme organisationnelle a été importante, mais la volonté de protéger l’autonomie locale face aux velléités d’autres niveaux de pouvoir a finalement été déterminante¹³³ (Barber, 1993) : en 1843, l’agglomération de Sheffield est constituée en tant que *town borough* et ses limites sont légèrement modifiées pour s’étendre vers l’ouest.

En 1888, le *Local Government Act* crée en Angleterre et au Pays de Galles des *county council* et des *county borough council*. Ces conseils sont élus et reçoivent différentes compétences directes telles que lever l’impôt, la construction de bâtiments publics, l’enseignement (partiel), l’entretien des voiries, etc. Le *county borough* de Sheffield est créé. La mise en œuvre de la loi donne lieu à la modification des frontières de certains *urban sanitary district*, créés par le *Public Health Act 1875* aux fins de gérer l’approvisionnement en eau et le nettoyage des espaces publics. Jusqu’au dernier quart du 19^e siècle, l’intervention des gouvernements locaux est toutefois limitée. Martin (1993) qualifie le rôle des autorités de Sheffield de « timide et hésitant », se limitant à quelques compétences dont la prise en charge locale est incitée ou contrainte par le législateur national.

La fin du 19^e siècle marquera à cet égard un changement radical, car les autorités locales vont se voir attribuer de nouvelles compétences et une nouvelle organisation territoriale pour mettre fin à la forte diversité des situations locales et la multiplicité des appartenances. En 1893, le président du Conseil des administrations locales, H. H. Fowler, introduit le débat parlementaire en soulignant le chaos dans lequel se trouvent les gouvernements locaux¹³⁴. À la suite de cette volonté de rationalisation, le

¹³³ « For Sheffield, incorporation was not the product of positive civic aspiration so much a defensive reaction to protect local autonomy. At its starkest, the choice was later explained by a Chartist borough councillor who ‘thought the incorporation of the town an evil, but it was a choice of evils. They found they must have a rural police or a corporation’. » (Barber, 1993, p. 29)

¹³⁴ « [...] I will in a sentence or two tell the House of some of the extraordinary anomalies under which we live, so far as our local administration is concerned? The inhabitant of a borough lives in a fourfold area for the purposes of Local Government—he lives in a borough, a parish, a union, and a county. None of these is coterminous, unless by accident,

Local Government Act 1894 crée de manière homogène des conseils de district et des conseils de paroisse. Deux catégories de districts sont créées : les districts urbains et les districts ruraux, qui constituent avec les *municipal borough* créés précédemment un niveau de gouvernement inférieur aux comtés. Dans les zones rurales, les *civil parishes* dont la population excède 300 habitants sont dotés d'un *civil parish council*. Les paroisses civiles en milieu urbain subsistent mais ne font pas l'objet de la réforme. La réforme entérine la séparation entre les paroisses ecclésiastiques et les paroisses civiles, ainsi que la suppression ou l'incorporation de différents services publics.

Sheffield, en tant que *town borough* apparaît peu affectée par ces changements, mais ses compétences vont progressivement s'étendre. L'accroissement de l'importance de la ville grâce à son industrie lui permet de recevoir le titre honorifique de *city* ; l'importance croissante du gouvernement local va être symbolisée par la construction du nouvel hôtel de ville inauguré en 1897. La municipalisation de plusieurs compétences telles que le tramway, les marchés, l'approvisionnement en eau et l'électricité, s'accompagne d'une augmentation des finances locales, partiellement soutenue par les bénéfices sur certains secteurs d'activité de l'administration publique (Mathers, 1993). D'autres tentatives de municipalisation furent des échecs, tel que l'approvisionnement en gaz en 1919, mais marquent toutefois la volonté de prendre le contrôle sur plusieurs services publics et économiques stratégiques pour le développement de la ville. Les bénéfices étaient utilisés afin de diminuer les taxes davantage que pour améliorer les services (ib.). Durant le début du 20^e siècle, le parti travailliste a accru sa domination sur la gestion municipale et Sheffield en est devenu un bastion solide (Thorpe, 1993). Durant la première moitié du siècle, la municipalité a étendu son influence avec succès et une certaine efficacité (ib.) sur différents secteurs urbains, dont le logement, l'éducation, la santé publique et la gestion urbaine.

III.3 Du district industriel en crise au district en cours de régénération urbaine

III.3.1 Crises, optimismes et extensions urbaines

La révolution industrielle apparue en Angleterre s'est désormais diffusée sur le continent et en Amérique : la compétition avec les entreprises sidérurgiques plus performantes qui s'y sont

with any other. Different parts of a borough may be in different parishes and in different unions. He is, or may be, governed by no less than six Authorities—the Council, the Vestry, the Burial Board, the School Board, the Guardians, and the Quarter Sessions. The inhabitant of a Local Board district lives in four kinds of districts—the Local Board district, the Parish, the Union, and the County. He also is, or may be, under six governments, and most of these Authorities or districts may be different for inhabitants of different parts of the same Local Board district. [...] The Local Government areas into which England and Wales are divided may be enumerated as follows: 62 counties, 302 Municipal Boroughs, 31 Improvement Act Districts, 688 Local Government Districts, 574 Rural Sanitary Districts, 58 Port Sanitary Districts, 2,302 School Board Districts, 362 Highway Districts (comprising about 8,000 Highway Parishes, 6,477 Highway Parishes (not included in Urban or Highway Districts), 1,052 Burial Board Districts, 648 Poor Law Unions, 13,775 Ecclesiastical Parishes, and nearly 15,000 Civil Parishes. The total number of Authorities which tax the English ratepayers is between 28,000 and 29,000. Not only are we exposed to this multiplicity of authority and this confusion of rating power, but the qualification, tenure, and mode of election of members of these Authorities differ in different cases. [...] The right hon. Gentleman said— The truth, Sir, is that we have a chaos as regards authorities, a chaos as regards rates, and a worse chaos than all as regards areas. And not only that, but every different form of election which it is possible to conceive is applied to the various Local Authorities who administer these various rates in these various areas. » (Fowler, 1893)

développées affecte l'activité économique de Sheffield. La production d'acier traditionnel va progressivement décliner au profit d'aciers spéciaux et d'alliages plus rentables. C'est à cette période que Bearley invente l'acier inoxydable (1913), ce qui poursuit la tradition d'innovation locale dans ce domaine. Le déclin de la production sera stoppé par la Première Guerre mondiale et une forte demande en armes et munitions (Sheffield City Council, 2006, p.9) mais, dès la sortie de la guerre l'arrêt brutal de la demande entraîne la fermeture d'unités de production et l'augmentation rapide du taux de chômage.

La sortie de la guerre sera aussi l'opportunité pour les autorités locales de procéder à de grands travaux et à un assainissement de certaines parties de la ville. Certains taudis sont alors supprimés et des logements sont construits pour loger des habitants en périphérie de l'agglomération tout en conservant un objectif de compacité et de préservation des espaces non urbanisés (Guilliams & Halleux, 2009). La Seconde Guerre mondiale va relancer la demande en acier, mais la fin des conflits a entraîné une nouvelle réduction de la demande (ib, p. 10). Le centre de Sheffield est quant à lui partiellement en ruine à la suite des bombardements aériens.

La période de l'après-guerre est toutefois empreinte d'un certain optimisme, soutenu par le relâchement des contraintes imposées durant la guerre, par l'accroissement de la société de consommation et une amélioration économique générale (Hampton, 1993). Les autorités locales entreprennent alors de reconstruire le centre urbain pour positionner Sheffield comme un centre national et régional majeur, mais aussi pour se saisir de compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du logement et des services sociaux. Les gouvernements locaux ont en effet perdu une partie de leurs compétences liées aux soins de santé en 1940, mais ils ont accru leur rôle dans l'aménagement du territoire, la planification du logement et les services sociaux. Réinvestissant les marges de la croissance dans ces services, Sheffield est alors considérée comme un exemple de socialisme municipal au sein du *welfare state* (Seyd, 1990, 1993; Thorpe, 1993). Cette période de rapides changements s'accompagne d'une massification et d'une professionnalisation de l'administration publique, ce qui en retour induit la mobilisation d'un discours expert et d'une plus forte rationalité des opérations d'urbanisme. L'administration locale de Sheffield est alors reconnue pour son expertise (Childs, 1993).

Jusqu'alors, les modifications des limites du *borough* avaient été restreintes (Sheffield absorbe par exemple le district d'Handsworth en 1921 d'une superficie de 13 km²), mais la crise du logement dans les années 1950 a motivé une demande d'extension des limites de l'autorité locale. Les autorités locales estiment en 1950 que la construction de 54 113 maisons est nécessaire, alors que le territoire dans ses limites ne peut en contenir que 9 173 (Hampton, 1993). La proposition est alors d'étendre de manière radicale les frontières de l'administration locale, d'une part à des zones résidentielles existantes (paroisses de Beighton et Eckington au sud) et, d'autres part, à des zones dont le potentiel foncier permettait d'étendre la ville au nord par l'incorporation du district rural de Wortley. L'opposition des comtés concernés a été immédiate et le projet accueilli avec réticence par le gouvernement. La procédure parlementaire est alors contradictoire puisque le projet d'extension est successivement présenté, contesté puis défendu par les différentes parties. À la nécessité pour Sheffield d'accroître le nombre de logements, sont opposés le maintien de privilèges locaux tels que

l'organisation de foire, les craintes relatives à la qualité de l'agriculture et des services assurés aux populations, au niveau de la taxation et à des identités culturelles différentes. Il apparaît assez nettement du travail parlementaire que certains acteurs locaux ont tenté de manipuler la population et le travail parlementaire. Au terme de la procédure, la Chambre des Communes a rejeté la demande d'extension, figeant durablement les limites de l'autorité locale, sans pour autant freiner l'extension de l'urbanisation.

Sheffield n'était pas la seule agglomération concernée par ces problèmes, mais les modifications des frontières des gouvernements locaux s'inscrivaient plus généralement dans un contexte national peu favorable, avec les conflits entre l'association des comtés et celle des municipalités (Hampton, 1993). Le problème de la modification des frontières et de la réorganisation des autorités locales faisait toutefois de plus en plus consensus et une commission pour la révision des autorités locales fut instaurée par le *Local Government Act 1958*. Dès 1960, Sheffield introduisit une nouvelle demande d'extension devant la commission afin d'étendre ses frontières, avec une opposition nette des paroisses, districts et comtés concernés. La commission proposa finalement d'étendre Sheffield en 1967 aux paroisses de Beighton, de Mosborough et partiellement à d'autres paroisses et districts (Figure 73).

Dès 1966, la commission nationale est dissoute par le gouvernement estimant son action trop timide et fragmentée, et est immédiatement remplacée par la commission royale des gouvernements en Angleterre. Cette *Royal Commission on Local Government in England* avait pour mission de proposer à la fois une nouvelle organisation spatiale des gouvernements locaux et une nouvelle répartition des compétences. Elle est à l'origine du rapport Redcliffe – Maud publié en 1969 et prévoyant la suppression des comtés, districts et arrondissements, pour les remplacer par des autorités unitaires centrées sur les principales villes, et appartenant à l'une des huit nouvelles provinces anglaises. La question centrale du rapport semble être la recherche d'une taille optimale pour des entités démocratiques et permettant de subvenir aux besoins en services de manière efficiente (Wise, 1969). Le découpage des autorités unitaires joint au rapport répond à trois critères : la cohérence de l'ensemble au regard de l'accès à des services ; la démographie de minimum 100 000 habitants ; la cohérence démocratique et le fonctionnement effectif en tant qu'autorité unitaire, en d'autres termes la capacité des autorités locales à délivrer des services. La volonté de réunir des polarités urbaines et rurales est réaffirmée à plusieurs reprises. Dans ses principes, le rapport Radcliffe – Maude a immédiatement reçu l'approbation du gouvernement.

Cette proposition de recomposition radicale doit s'interpréter dans le contexte de la gouvernance du niveau local au Royaume-Uni (John, 2010). Premièrement, suite à divers processus historiques de concentration politique au bénéfice des autorités nationales, celles-ci disposent de l'essentiel des leviers législatifs grâce en particulier au système politique majoritaire et à l'absence de système de veto sur les propositions de loi. Deuxièmement, les autorités locales et les élus locaux disposaient d'un rôle politique mineur et les réflexions institutionnelles étaient peu favorables au renforcement des communautés. Cette perception partagée à la fois par les élus nationaux et les élus locaux a favorisé l'adoption de solutions institutionnelles technocratiques visant préférentiellement

l'efficacité de l'administration, ce qui s'est traduit par une nette préférence pour des entités politico-administratives à un seul niveau de gouvernement à l'échelle infranationales (John, 2010).

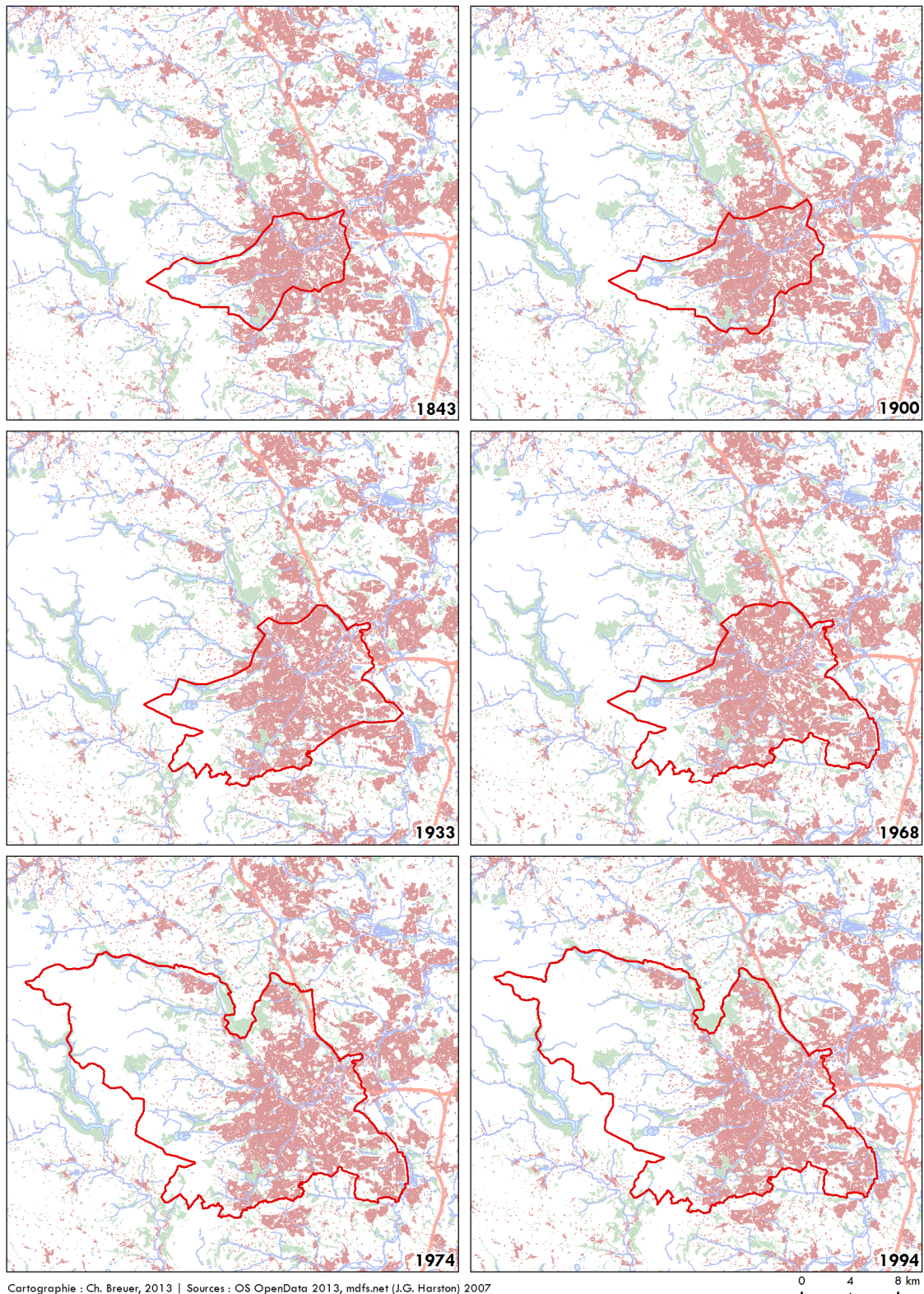


Figure 73. Évolution des limites du district de Sheffield

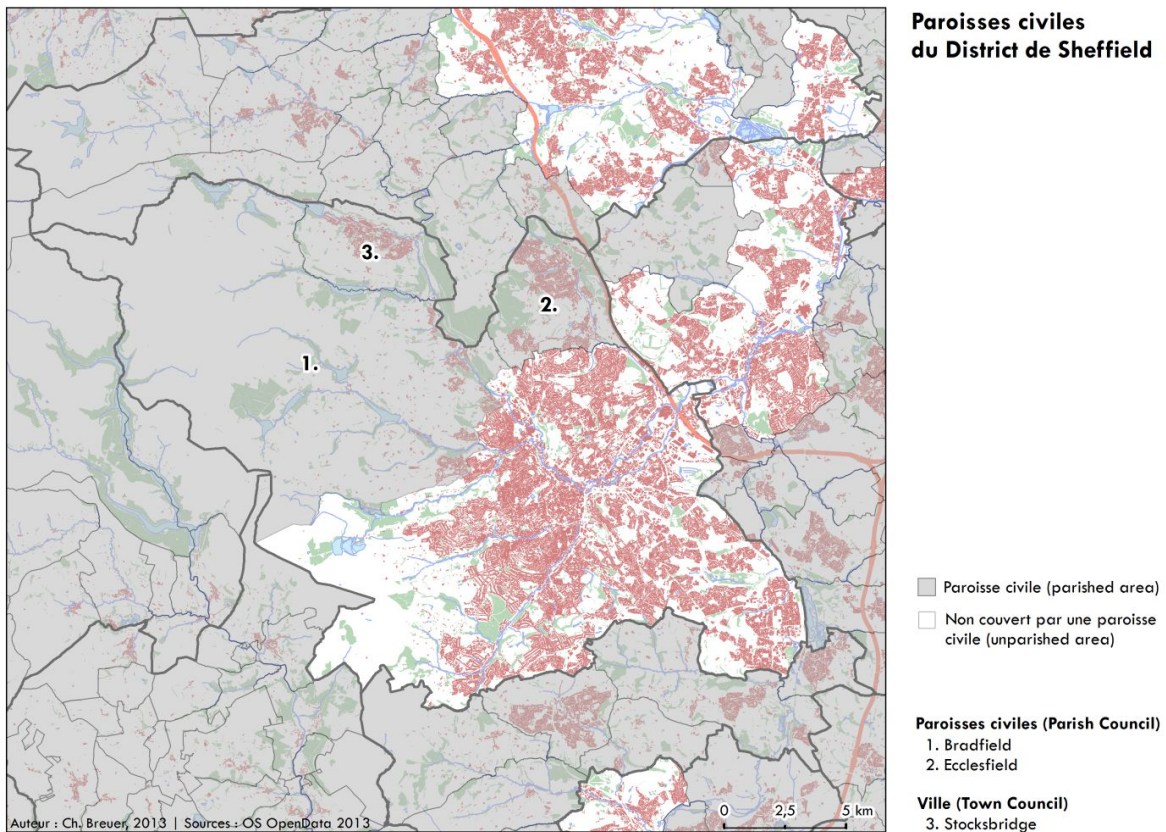
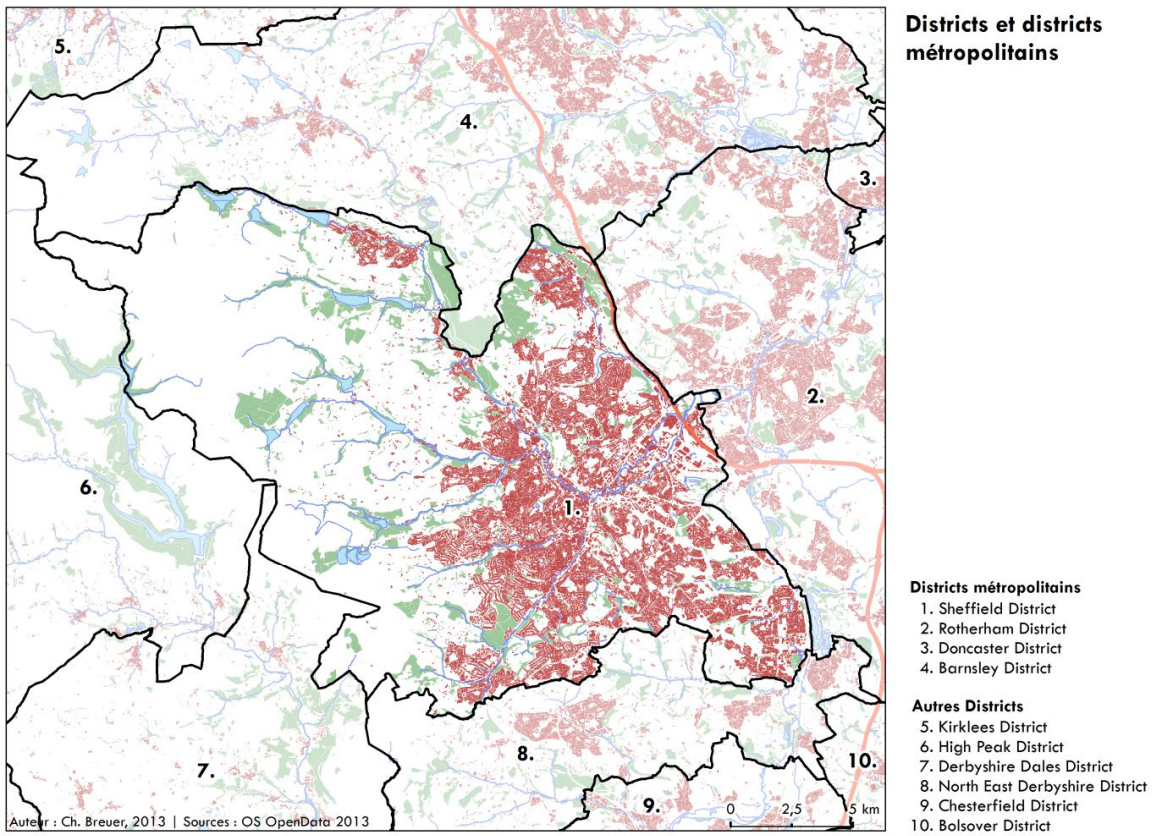


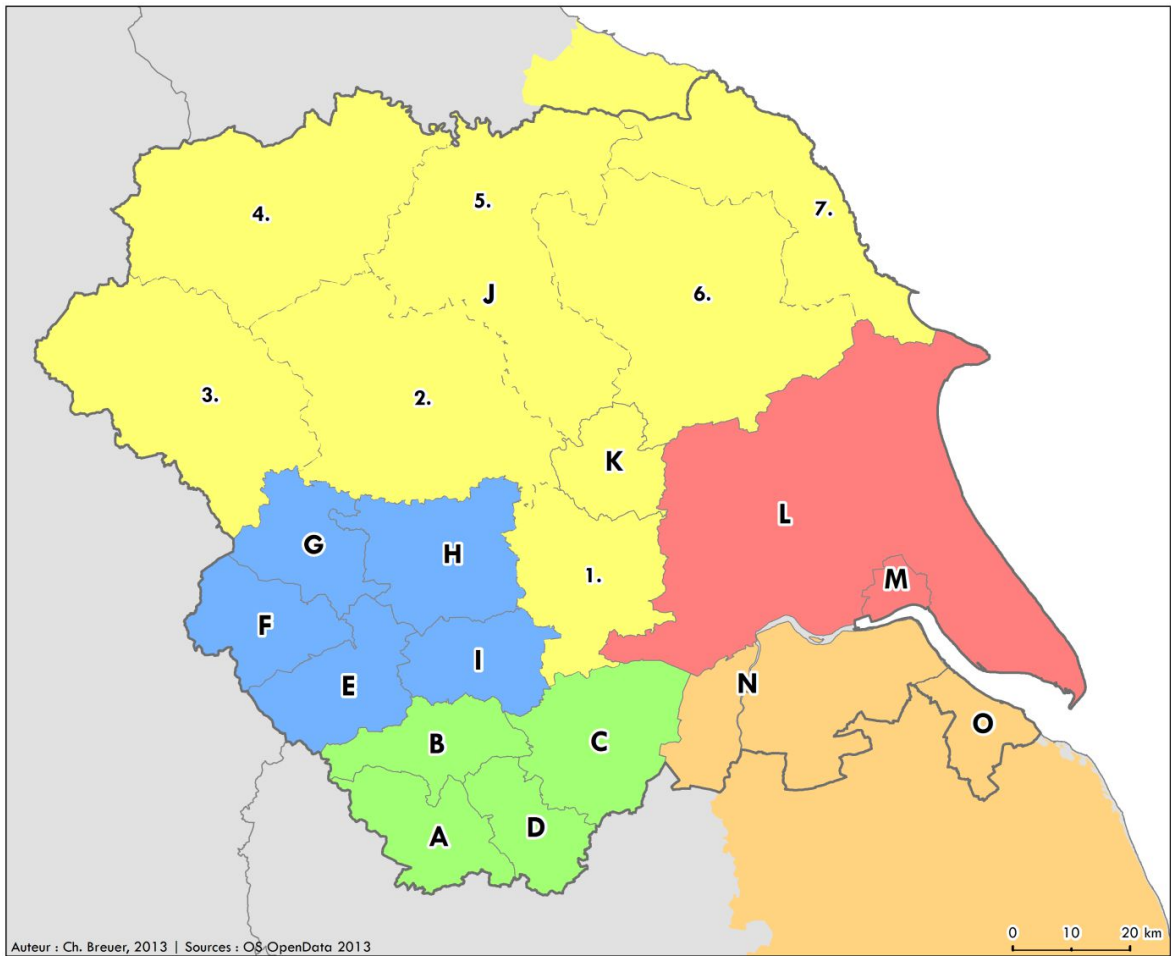
Figure 74. District de Sheffield et paroisses civiles

Si la succession des gouvernements ne permit pas de mettre en œuvre l'intégralité du plan contenu dans le rapport Radcliffe – Maud, il fut à l'origine de plusieurs modifications intervenues sous le *Local Government Act 1972* prévoyant une transformation générale des gouvernements locaux. Il supprime les arrangements existant pour les remplacer partout par un système à deux niveaux de gouvernement : les comtés et les districts. Les comtés peuvent être métropolitains ou non métropolitains (*shire*) : les comtés métropolitains sont subdivisés en *metropolitan borough*, tandis que les *shires* sont subdivisés en *districts*. La réforme a profondément modifié les limites existantes en s'appuyant sur la *Local Boundary Commission for England* chargée des arrangements électoraux et des découpages administratifs. Bien que la réforme de 1972 soit moins radicale que les recommandations du rapport Redcliffe-Maud, les nouvelles entités regroupent régulièrement des territoires sans réelle dynamique commune de proximité, ce qui a eu tendance à diminuer le sentiment d'appartenance et la légitimité des nouveaux districts (John, 2010).

La nouvelle structure des institutions locales donne aussi lieu à une répartition des compétences autrefois exercées par les autorités de ce niveau. Les comtés sont dès lors en charge de la planification des transports, de la planification structurelle, de la défense des consommateurs et des services d'incendie, alors que la planification locale, le logement ou encore l'entretien des voiries locales sont du ressort des districts. Certaines matières sont partagées. Les *metropolitan borough* ont par ailleurs des compétences normalement dévolues aux comtés, à savoir l'éducation ou les matières sociales. La réforme conforte les paroisses civiles rurales et en précise les modalités d'organisation (conseillers, réunions, etc.). Elles sont conservées même si elles sont incorporées par la loi dans de nouveaux *metropolitan borough*, à condition d'exister avant son entrée en application en 1974. Les paroisses civiles en milieu urbain ne sont pas conservées.

Le *Local Government Act 1972* instaure également des agences régionales (Figure 75) qui constituent l'extension opérationnelle des administrations lorsqu'elles doivent travailler en collaboration ou sur des territoires qui lui sont attribués.

Sheffield obtient le statut de *metropolitan borough* dans le nouveau comté métropolitain du South Yorkshire qui se substitue à plusieurs arrondissements (*borough*) et au comté administratif. Le territoire de Sheffield est étendu aux districts urbains de Stocksbridge et de Bradfield, ainsi qu'à la paroisse d'Ecclesfield. La superficie de la nouvelle autorité locale est doublée au 1^{er} avril 1974, mais les zones incorporées sont majoritairement à dominante rurale : la population ne croît que de 10 % (Seyd, 1993). Bien qu'étendue en superficie, l'autorité locale perd plusieurs compétences stratégiques pour le développement urbain au profit du *South Yorkshire Metropolitan County* : la police, la prévention de l'incendie, la planification régionale, etc. Ces compétences ne seront plus attribuées au district de Sheffield, malgré la suppression par le *Local Government Act 1985* des *metropolitan counties* transformant *de facto* les *metropolitan districts* en autorités unitaire. En effet, les compétences exercées alors par les comtés sont transférées à des conseils conjoints dans lesquels sont associées les autorités locales.



| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>South Yorkshire comté métropolitain supprimé</p> | <p>A. Sheffield B. Barnsley C. Doncaster D. Rotherham</p> | <p>district métropolitain district métropolitain district métropolitain district métropolitain</p> | <p> Yorkshire & Humber (limites régionales)</p> <p> Autorité unitaire</p> <p> Autorité non unitaire (district - comté)</p> |
| <p>West Yorkshire comté métropolitain supprimé</p> | <p>E. Kirklee F. Calderdale G. Bradford H. Leeds I. Wakefield</p> | <p>district métropolitain district métropolitain district métropolitain district métropolitain district métropolitain</p> | |
| <p>North Yorkshire comté cérémoniel</p> | <p>J. North Yorkshire 1. Selby 2. Harrogate 3. Craven 4. Richmondshire 5. Hambleton 6. Ryedale 7. Scarborough K. York</p> | <p>comté non métropolitain district district district district district district district autorité unitaire</p> | |
| <p>East Yorkshire comté cérémoniel</p> | <p>L. East Yorkshire M. Kingston upon Hull</p> | <p>autorité unitaire autorité unitaire</p> | |
| <p>Lincolnshire comté cérémoniel</p> | <p>N. North Lincolnshire O. North East Lincolnshire</p> | <p>autorité unitaire autorité unitaire</p> | |

Figure 75. Région du Yorkshire and The Humber, comtés, comtés métropolitains, districts et autorités unitaires

À la fin des années 1970, la situation économique a cependant changé. L'économie locale est fortement dépendante de la production d'acier et l'effet conjoint de la surproduction mondiale de l'acier, de la déflation britannique et de la diminution des aides en faveur du secteur sidérurgique ont entraîné une forte baisse de ce secteur industriel. En 1981, le taux de chômage de Sheffield dépasse celui du Royaume-Uni pour culminer à près de 17 % en 1986 (12 % au Royaume-Uni) (Seyd, 1993). Les pertes d'emplois engendrent un contexte social particulièrement tendu qui culminera lors des grèves du secteur de l'acier (1981) et du charbon (1984-1985). La désindustrialisation qui suit la baisse d'activité entraîne un cisaillement budgétaire pour les autorités locales : d'une part, les revenus issus des taxes locales sur les industries sont significativement réduits et, d'autre part, les dépenses liées à l'aide sociale s'accroissent considérablement. Nous verrons que cette situation de crise du niveau local de gouvernement a été renforcée par les politiques nationales visant à réduire les dépenses publiques et à trouver de nouvelles formes de gestion des services publics.

III.3.2 Les réformes des gouvernements locaux à partir des années 1980

III.3.2.1 Austérité, rationalisation, partenariat, privatisation : recentralisation de l'action publique et dépeçage des autorités locales de 1979 à 1996

Le Royaume-Uni ne dispose pas d'une constitution réglant l'organisation de ses collectivités territoriales et l'Angleterre ne bénéficie pas comme les autres nations du Royaume-Uni d'une autonomie organisationnelle et d'un ministère propre lui permettant de légiférer en la matière. Par conséquent, le Parlement de Westminster et White Hall (résidence du Gouvernement) organisent l'administration territoriale et les autorités locales ne peuvent jouir que des libertés, des compétences et des ressources cadrées par le législateur. Dans le système anglais, Breuillard (2001, p. 739) estime que « [...] l'administration locale est l'agent d'exécution du pouvoir central : elle applique la politique de l'État sous le contrôle du Parlement et du juge [...] c'est pourquoi, à notre avis, le local government n'équivaut ni à la notion politique de "pouvoir local", ni au concept juridique de « collectivité territoriale ». ». Pour Ryder (2015), la Grande-Bretagne est par conséquent l'un des pays les plus centralisés de l'OCDE.

Au cours du 20^e siècle, les gouvernements locaux sont progressivement dépossédés de certaines compétences. Breuillard (2001), Hill (2003) et Wilson & Game (2011) ont bien montré comment les gouvernements locaux ont vu leur autonomie se réduire depuis les années 1940, d'abord par la recentralisation de certaines compétences vers les ministères ou leurs administrations – éventuellement déconcentrées –, ensuite par l'accroissement de la part du financement des autorités locales par le gouvernement central. Les contraintes budgétaires se sont faites en deux temps : premièrement, le gouvernement a limité les taux de fiscalité locale, diminué les droits d'emprunt et limité la dotation de l'État ; deuxièmement, les budgets locaux ont été réduits autoritairement lorsqu'ils étaient considérés excessivement élevés. Avant les importantes réformes des années 1979 à 1996 sous les gouvernements Thatcher et Major, les autorités locales étaient responsables de près de 70 % des dépenses publiques.

Les réformes radicales engagées par les gouvernements conservateurs durant cette période dégradent fortement les relations entre autorités nationales et autorités locales. L'opposition apparaît

tant politique que budgétaire entre le gouvernement conservateur et les nombreux conseils locaux travaillistes.

Convaincu que l'amélioration de la qualité des services publics et la diminution de leurs coûts pourrait être obtenue par une privatisation, le gouvernement met en concurrence les services publics avec des opérateurs privés. Cette privatisation touche de nombreux secteurs, tels que le logement, le transport, les maisons d'accueil, les établissements scolaires et l'aide sociale. Les autorités locales sont autorisées à créer leurs propres agences de fourniture directe de services, mais ceux-ci doivent concourir régulièrement face aux opérateurs privés. Dans les faits, la privatisation va s'opérer dans des secteurs privilégiés concurrentiels et rentables pour le secteur privé, dont en particulier le transport collectif et la gestion des déchets. Le *new public management* devient progressivement la norme et se déploie à tous les niveaux de l'État.

L'aménagement du territoire et la régénération urbaine ne font pas exception à la sous-traitance et à l'agencification. Le *Local Government, Planning and Land Act 1980* crée notamment des *urban development corporation* en charge de la régénération urbaine dans les zones en développement ou en reconversion. Ces agences décentrent les processus de planification hors des services traditionnels de l'urbanisme et permettent au gouvernement d'accroître son emprise sur les processus locaux. En 1990, les autorités de Sheffield ont ainsi dû consentir à la création d'une telle agence pour coordonner la reconversion de la *Lower Don Valley* : la Sheffield Development Corporation. Dans cette dernière, le *City Council* est représenté, mais l'organisme est piloté par un industriel local.

Dès 1980, le gouvernement impose également des dotations globales qui accroissent le contrôle sur les autorités locales et permettent une réduction plus directe des allocations. En effet, s'il apparaissait compliqué de diminuer la dotation individuelle d'une autorité locale lorsque celle-ci dépendait du financement de différents secteurs d'activité, la dotation globale permettait de réduire le financement local de manière significative en limitant les dépenses (Travers, 1981). La dotation est calculée sur la base de deux indicateurs : le *grant related expenditure* (GRE) qui est une mesure des besoins de dépenses, et le *grant related poundage* (GRP) qui est une mesure des ressources. Ces deux indicateurs font partie de l'équation permettant de déterminer le *rate support grant* qui est octroyé à l'autorité locale. L'objectif initial est de sanctionner les autorités dont les dépenses excèdent les ressources en les contraignant à accroître la fiscalité locale, en misant sur la réprobation des contribuables ; les effets étant inférieurs à ce qui était attendu, le gouvernement a mis en place des systèmes de plafonnement (Grant, 1986). Entre 1981 et 1983, la dotation de Sheffield diminue de 89,9 à 82,8 millions £, avant de remonter à 84,2 millions £ en 1984.

Parallèlement à la réduction des dotations gouvernementales, la contrainte financière s'impose aussi sur l'équilibre des revenus locaux. D'une part, le gouvernement impose via le *Rate Act 1984* une limitation des niveaux d'imposition. Pour Sheffield, les prévisions liées à la mise en œuvre du *rate capping* sont significatives ; en 1984/1985, les dépenses excédentaires comparée au GRE sont de 21,1 % (38,2 millions £) et contraignent les autorités locales à développer des innovations et une ingénierie de comptabilité publique (Grant, 1986). Cette nouvelle mesure budgétaire a été vivement contestée par les autorités locales soumises aux restrictions et a initié une désobéissance de celles-ci

vis-à-vis du gouvernement central en 1985, sans toutefois obtenir une inflexion du mécanisme. D'autre part, la base de la taxation locale et son calcul sont modifiés. Le gouvernement envisage de supprimer les impôts fonciers sur les propriétés (résidentielles et économiques) pour les remplacer par un impôt moins progressif sur l'occupation (*community charge / poll tax*). L'impôt foncier des entreprises est quant à lui centralisé et les zones pour entreprises (*entreprise zone*) créées, dans lesquelles s'appliquent des réductions de la taxation. Les pertes de recettes contraignent les autorités locales à s'orienter vers des partenariats publics – privés pour mettre en œuvre les stratégies de reconversion urbaine. L'intransigeance du Premier ministre Thatcher au regard de la mise en œuvre de la *poll tax* considérée comme injuste a contribué à sa chute en 1990.

Cette nouvelle gouvernance locale, profondément modifiée par les contraintes budgétaires, par la perte de capacité des autorités locales, par la modification de leur rôle et par la multiplication des sous-traitants et des agences publiques, parapubliques ou partenariales, a également eu des conséquences sur les processus de coopération. Ainsi, Kelly (2007) observe que si dans d'autres pays européens les associations intercommunales avaient pour objectif de générer des économies d'échelle, le contexte anglais confinait les associations à articuler la diversité des acteurs en charge de la gestion publique. La coopération locale est elle-même fortement cadrée par le gouvernement central et démontre comment « *malgré la fragmentation des formes traditionnelles de gouvernement, les conseils travaillent avec les autres agences de service public et les autres conseils par l'intermédiaire de partenariat inter-agences, la coopération entre les organisations et une économie mixte de fournisseurs de services*¹³⁵. » (Kelly, 2007, p. 194). Les opportunités de coopérer entre autorités locales se sont cependant fortement raréfiées par l'accroissement de la privatisation des services publics, mais aussi par la dynamique de compétition entretenue entre les autorités locales. Celles-ci sont incitées à concurrencer les autorités limitrophes ou comparables sur la base de leur niveau de taxation ou sur leur capacité à délivrer des autorisations afin d'accueillir des industries et de grands complexes commerciaux périphériques.

En d'autres termes, les politiques publiques menées par les gouvernements conservateurs de 1979 à 1996 ont eu globalement trois conséquences : premièrement, elles ont réduit la capacité des autorités locales dans les processus de gouvernance, en limitant leurs compétences, leurs revenus et leurs dépenses ; deuxièmement, elles ont multiplié les acteurs territoriaux publics, parapublics et privés concernés par la gestion territoriale ; troisièmement, elles ont renforcé le gouvernement central.

III.3.2.2 Dévolutions, régionalisations et « modernisations » : les réformes locales de 1997 à 2010

Le basculement du gouvernement en faveur du parti travailliste à partir de 1997 (T. Blair, 1997 – 2007 ; G. Brown, 2007 – 2010) modifie les relations entre les autorités locales et le gouvernement central, mais ce dernier poursuivra une stratégie de modernisation des administrations locales en

¹³⁵ « *IMC is an example of how, inspite of the fragmentation of traditionnal forms of government, councils work with other public service agencies and other councils through the medium of interagency partnerships, collaboration between organisations and a mixed economy of service providers.* » (Kelly, 2007, p. 194)

recourant parallèlement à une plus grande autonomisation des autorités locales, à la création de partenariats qui ancrent des opérateurs privés dans les processus décisionnels et à des processus systématiques d'évaluation des services publics (Geddes, 2004). En ce qui concerne la délivrance de services publics, le *Local Government Act 1999* supprime le *compulsory competitive tendering* et le remplace par la notion juridique de *best value* qui s'applique à l'ensemble des services publics (O'Connell, 2000) en promouvant la consultation avec les communautés pour déterminer les services dont elles ont besoin, la comparaison afin d'identifier les meilleures pratiques et la compétition pour obtenir le meilleur service pour les contribuables : l'accent est alors mis sur le résultat, moins que sur le financement, avec une prise en compte plus forte de l'intérêt des citoyens dans le processus de gouvernance (Martin, 1999). Parmi les principes du système *best value*, on notera que les conseils ont une obligation de valeur optimale pour les populations locales, qu'il n'y a pas de présomption quant au mode de délivrance public ou privé, que la compétition est importante mais ne démontre pas la meilleure valeur *per se*, que des auditeurs font des rapports publics de l'atteinte des objectifs (O'Connell, 2000). La présence des auditeurs et des processus d'évaluation se généralisent à l'ensemble de l'action publique.

Le *Local Government Act 2000* modifie quant à lui le fonctionnement des institutions politiques locales en introduisant la possibilité d'élire directement des maires dans les grandes agglomérations, de réformer le fonctionnement du conseil en créant des exécutifs et des cabinets, et en dotant les autorités locales de nouvelles compétences en matière de développement économique, social et environnemental. Les référendums locaux de 2012 ont largement été défavorables à l'élection directe de maires : à Sheffield, 65 % des électeurs se sont exprimés contre cette proposition et pour le maintien du système de comité interne au conseil.

Les gouvernements travaillistes vont également donner lieu à des modifications de la gouvernance à trois échelles : l'échelle des paroisses civiles à un niveau infra-district ; l'échelle régionale à un niveau infranational ; l'échelle inter-districts avec les *combined authorities*.

Le *Local Government Act 1997* apporte pour principale modification la possibilité de créer de nouvelles paroisses civiles de deux manières : soit au travers d'une analyse menée par l'autorité unitaire ou le district qui mène à des recommandations en ce sens, soit au travers d'une pétition de 10 % de la population regroupant au moins 10 % des électeurs de la zone où pourrait s'ériger une paroisse civile. Le Secrétaire d'État en charge des gouvernements locaux décide de donner suite ou de donner suite avec des modifications aux propositions qui lui sont soumises. Par ailleurs, la loi prévoit que les paroisses civiles seront en plus compétentes pour l'élaboration de schémas de partage de voitures, pour le financement de transport collectif ou pour la prévention contre le crime. Dix ans plus tard, le *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* transfère la compétence de créer des paroisses aux districts.

Le *Local Government Act 1998* fait suite au livre blanc *Building Partnerships for Prosperity* rédigé par le gouvernement en 1997. Il crée des assemblées régionales dans lesquelles siègent des élus indirects et des représentants des milieux économiques et associatifs dont le rôle principal est de relayer des positions locales au sein des agences de développement régional (RDA, *Regional Development*

Agencies). La création des neuf agences régionales (une pour chaque région NUTS 1) peut s'interpréter plus globalement dans le processus de dévolution en cours au Royaume-Uni (Bianconi, Gallent, & Greatbatch, 2006; M Goodwin, Jones, & Jones, 2006; O'Connel, 2000) : les compétences des assemblées nationales pour l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord avaient été renforcées, mais l'Angleterre restait sous l'autorité directe de Westminster et de Whitehall pour l'ensemble des compétences territoriales. La volonté était dès lors de doter l'Angleterre d'un niveau intermédiaire essentiellement en charge de matières économiques : le développement économique, la reconversion économique, la promotion de la compétitivité et le développement durable. Pour mener leurs actions et soutenir une stratégie régionale de développement économique, les agences régionales étaient dotées d'un financement conjoint de plusieurs administrations, pour un montant total de près de 2,2 milliards £. En outre, les RDA avaient en charge la gestion des fonds régionaux et agricoles européens, ce qui leur donnait une capacité financière importante. Après la réalisation d'un audit en 2010, le nouveau gouvernement (Cameron, conservateur) engage la suppression des agences régionales jugées trop coûteuses, inefficaces ou redondantes avec d'autres structures et niveaux de gouvernement. Les fonds ne sont toutefois pas réalloués aux autorités locales ou à des structures analogues.

Les *combined authorities* sont quant à elles des structures légales créées par le *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*. L'adoption de cette législation s'interprète dans le cadre de la consolidation d'un niveau intermédiaire entre le gouvernement et les autorités locales. En effet, depuis la suppression des *metropolitan counties*, les grandes régions urbaines du pays ne disposent plus d'une autorité intermédiaire associant différentes autorités d'un même ensemble urbain. En outre, le gouvernement travailliste est alors confronté à l'échec du référendum régional pour l'installation d'assemblées régionales élues qui aurait permis de consolider un tel niveau intermédiaire. Cette loi prévoit que les *combined authorities* sont créées sur une base volontaire en rassemblant plusieurs autorités locales aux fins de gérer les transports, le développement économique et la stratégie de régénération des territoires. La procédure prévoit trois étapes : l'analyse de la situation existante permettant de déceler les domaines dans lesquels la coopération peut amener une plus-value, l'établissement d'un schéma précisant les modalités de la collaboration (leadership, représentations, zone concernée, compétences) et l'approbation de la création par le Secrétaire d'État aux Communautés et Gouvernements Locaux. L'établissement des autorités combinées permet de recevoir des compétences tant des autorités partenaires que du Gouvernement central. Dès 2010, le Gouvernement autorise la création du *Great Manchester*, la *Sheffield City Region* a été reconnue comme *combined authority* en 2014.

III.3.2.3 Le « localisme » sous l'ère Cameron (2010 –)

Les élections nationales de 2010 voient l'installation au Gouvernement d'une coalition de centre-droit dirigée par David Cameron. Elle emmène le Parti conservateur (centre droit) et les Libéraux démocrates (centre), et rejette dans l'opposition le Parti travailliste (Labour) et son Premier ministre Gordon Brown (2007-2010), successeur de Tony Blair (1997-2007). Le Gouvernement s'installe dans un climat de crise économique et annonce rapidement une réduction des dépenses publiques. L'une

des volontés de ce nouveau gouvernement est de renforcer les autorités locales, supprimer les échelons territoriaux intermédiaires et diminuer de manière drastique la dépendance de certaines autorités locales aux financements publics, et plus particulièrement aux transferts gouvernementaux¹³⁶.

La note d'orientation politique présentée en 2010 par Nick Clegg, Secrétaire d'État aux entreprises, à l'innovation et aux compétences, précise l'intention du Gouvernement : dans la poursuite d'une reprise économique, l'exécutif souhaite répartir la croissance dans tout le pays (HM Government, 2010, p.1) en basculant le pouvoir vers les autorités locales. Au niveau national, le Gouvernement estime nécessaire de réduire le déficit, de diminuer la dette et de relancer l'économie ; au niveau local et régional, il souhaite diminuer la dépendance de certaines régions au financement public et doter les autorités locales des moyens de leur ambition. La stratégie se décline en trois points essentiels : le basculement du pouvoir vers les entités locales et le secteur des entreprises afin que les politiques locales puissent être cohérentes avec les réalités et besoins locaux, l'investissement afin de supprimer les barrières à la croissance, la réforme des modes de planification spatiale pour ne plus constituer un frein à la croissance pour les entreprises et rétablir le climat d'investissement (HM Government, 2010, 5). Dans sa note politique, le Gouvernement affirme vouloir soutenir les huit *core cities* (Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield) qui constituent les principales agglomérations et des leviers importants de la croissance économique nationale.

Les orientations principales du Gouvernement ont rapidement été transcrites en action ou en textes législatifs.

- En octobre 2010, le Gouvernement annonce la création de 24 *Local Enterprise Partnerships* (LEP). Les LEP sont des entités non gouvernementales qui ont pour vocation de gérer des responsabilités en lieu et place d'autres niveaux de gouvernement et des autorités régionales récemment dissoutes. Elles associent sur une base volontaire des autorités locales et des représentants des entreprises pour définir des stratégies et des priorités de développement économique. Ils peuvent ou doivent en outre initier la création de *cluster* locaux d'entreprises, interagir avec le Gouvernement pour définir des priorités d'investissement, créer les conditions pour que les milieux économiques soient représentés dans l'élaboration de stratégies locales, orienter la création de logements, lever des fonds privés pour soutenir des initiatives, etc. Les LEP n'ont pas reçu les financements dévolus antérieurement aux régions anglaises, mais sont en mesure de concourir pour obtenir des fonds dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies locales.

¹³⁶ Le Figaro, Premières coupes dans le budget britannique, 24 mai 2010, consulté en juillet 2017 (<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/05/24/04016-20100524ARTFIG00487-premieres-coupes-dans-le-budget-britannique.php>)

Les LEP ont rapidement gagné en importance et se sont vus dotés de moyens financiers gouvernementaux pour soutenir la création d'infrastructures, améliorer l'offre de formation, accompagner les entreprises, promouvoir le territoire, etc. Les LEP ont pu concourir au fonds de croissance régionale doté de 1 milliard £ pour les années 2011/12 et 2012/13, puis 2,7 milliards £ pour les années 2012 à 2015/16. À partir de 2014, les LEP (dont le nombre s'élève à 39) ont introduit des plans de stratégie économique afin de négocier l'octroi de fonds dans le cadre de la dévolution, dont le total s'élevait en mars 2016 à 7,3 milliards £. En outre, les LEP ont obtenu de gérer partiellement les fonds européens ou d'en orienter l'allocation (Ward, 2017).

La géographie des LEP a été cadrée dès l'invitation du Gouvernement à proposer des LEP en 2010, en indiquant que « *pour être suffisamment stratégiques, nous attendons que les partenariats incluent des groupes d'autorités de niveau supérieur. [...] Nous craignons que certaines limites locales et régionales ne reflètent pas les aires économiques fonctionnelles. Nous souhaitons permettre des partenariats pour mieux refléter la géographie économique des aires qu'ils desservent et donc de couvrir les véritables aires économiques fonctionnelles et les zones de déplacements pendulaires.*¹³⁷ » (Ward, 2017, p. 5). Malgré cette recommandation, les LEP ne sont pas spatialement exclusifs et ils peuvent dès lors se superposer, ce qui est le cas pour 37 autorités locales.

Sur le plan territorial, les LEP sont également en charge de la gestion de zones d'entreprises. La localisation, l'orientation sectorielle et les incitants fiscaux font l'objet d'une validation du Gouvernement.

- Le *Localism Act 2011* reconnaît une clause de compétence générale aux autorités locales et son article premier énonce qu'« *Une autorité locale a le pouvoir de faire tout ce qu'un individu peut généralement faire* ». Cette clause de compétence générale est toutefois limitée car les autorités locales ne peuvent faire ce qui leur est interdit par la loi, ni ce qui est géré par un autre niveau de compétence. Concrètement, elle permet à l'autorité locale de se saisir (soit par délégation, soit par le droit, soit dans le cas d'un secteur d'activité non préempté) de toutes les matières d'intérêt local. Elles peuvent également s'adonner à des pratiques commerciales, pour autant qu'elles constituent à cette fin une société *ad hoc*. Les ministères et les autorités peuvent également transférer des compétences aux « autorités autorisées », soit les *County Council*, les *District Council*, les *Economic Prosperity Boards* et les *Combined Authorities*. Par le processus de dévolution, le Gouvernement souhaite à la fois reconnaître la capacité des autorités locales à gérer des problématiques locales, mais aussi à diminuer les dépenses publiques. L'opposition

¹³⁷ « *To be sufficient strategic, we would expect that partnerships would include groups of upper tier authorities. [...] We have been concerned that some local and regional boundaries do not reflect functional economic areas. We wish to enable partnerships to better reflect the natural economic geography of the areas they serve and hence to cover real functional economic and travel to work areas.* » (Ward, 2017, p. 6)

travailleuse s'est quant à elle opposée à ce projet en y voyant une stratégie de démolition des communautés locales¹³⁸.

- Le *Localism Act 2011* réaffirme la volonté de procéder à l'élection de maires dans les douze plus grandes villes anglaises et permet au Gouvernement d'organiser des référendums locaux sur cette question. Les référendums se sont tenus en 2012 et ont majoritairement été défavorables à la proposition : seuls les électeurs d'une autorité locale ont approuvé la proposition sur les dix référendums organisés. Deux autorités locales avaient anticipé leur référendum et choisi anticipativement d'opter pour le système mayoral.

- Dernière modification majeure en 2011, le *Localism Act 2011* réforme le système d'aménagement du territoire considéré par le Gouvernement comme inapproprié et trop bureaucratique pour permettre un développement économique rapide. Cette réforme se décompose en trois volets : premièrement, introduire une présomption de développement durable à l'échelle nationale qui doit s'appliquer à toutes les stratégies de planification ; deuxièmement, donner aux communautés locales de nouveaux pouvoirs pour accorder le droit de construire ; troisièmement, accroître la collaboration avec les acteurs non institutionnels (notamment les fournisseurs d'infrastructures) lors de la réalisation des plans (HM Government, 2010). C'est dans ce prolongement que les stratégies spatiales régionales ont été abolies, les procédures de planification au niveau des autorités locales accélérées, et la possibilité offerte aux quartiers de pouvoir se doter d'un plan de développement, censé être plus flexible que les plans des autorités locales.

La faculté des communautés locales de dresser leur propre plan de voisinage (*neighborhood plans*), soutenus soit par les *parishes* en place, soit par des *neighbourhood forums*, dont la représentativité des membres est assurée par l'autorité de l'aménagement du territoire, a cependant pu être considérée comme un NIMBY plan, et les journalistes de s'interroger sur ce qu'il se passerait si les plans locaux étaient opposés aux stratégies gouvernementales¹³⁹.

- À la suite de l'échec des référendums de 2012 pour la mise en œuvre d'un système mayoral dans les plus grandes villes anglaises, le gouvernement a réorienté ses efforts vers les *combined authorities*. Dans ce contexte, le *City and Local Government Devolution Act 2016* prévoit la possibilité d'élire de manière directe les maires des autorités combinées (*metro mayor*) et de leur déléguer des compétences étendues soit au travers d'un accord avec le Gouvernement, soit avec les autorités locales. Parmi les compétences transférées, le logement, la planification, le

¹³⁸ BBC, 17 janvier 2011, Localism Bill : The government's flagship Localism Bill will result in the "demolition" of communities (http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/house_of_commons/newsid_9361000/9361853.stm), consulté en juillet 2017.

¹³⁹ Victoria King, Localism Bill – Power to the people?, 9 novembre 2011, (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15636272>)

transport constituent des leviers territoriaux majeurs. Le Gouvernement a négocié de tels accords entre 2014 et 2016 ; ils ont pris la forme de *devolution deals*.

La législation de 2016 assouplit la procédure de création des *combined authorities*, leur octroie un principe de compétence générale et leur confirme une capacité fiscale toutefois limitée. Elle facilite également l'adhésion d'un district à une autorité combinée : si la législation de 2009 prévoyait un droit de veto pour les comtés qui ne voulaient pas que l'un de leurs districts adhère à une autorité combinée dans un autre comté, ce droit de veto est supprimé en 2016 pour permettre de rapprocher les limites des autorités combinées des aires fonctionnelles (Sandford, 2017). L'interdiction de constituer des exclaves est également supprimée, permettant théoriquement aux autorités combinées d'être spatialement discontinues.

Durant cette période, la pression budgétaire sur les autorités locales n'a pas été relâchée. À titre d'exemple, le changement de la formule de financement adoptée en 2012-2013 amène le financement central de Sheffield de 282,490 millions £ à 260,813 millions £ (-21,6 millions £). Proche de la moyenne nationale de 10 %¹⁴⁰. Cette diminution fait partie de la volonté du gouvernement de réduire les allocations du Gouvernement aux autorités locales de 28% en 4 ans. Les autorités qui gèlent leurs taux de taxation bénéficient d'un financement complémentaire de 2,5 %. Il nous apparaît que le stress budgétaire permanent imposé aux autorités locales est un instrument de gouvernement permettant, contrairement aux principes d'émergence locale de solutions de gouvernance, d'orienter la réponse locale vers un modèle soutenu par les orientations gouvernementales. Nous rejoignons en cela le point de vue de Clarke & Cochrane (2013) soulignant la nécessité des autorités locales de trouver toutes les voies de financement possibles pour mettre en œuvre leur action, ce qui contraint leur conformité avec les stratégies nationales.

La réforme du « localisme » « conservateur » apparaît ainsi contradictoire : d'une part, l'affirmation de clauses de compétence générale et le déplacement des échelles de compétences invitent les autorités locales et les communautés à se saisir de compétences et à déployer leur propre mode de développement (Wills, 2016) mais, d'autre part, le centralisme anglais apparaît à chaque mouvement des autorités locales : la conformité des compétences avec les attendus gouvernementaux, la procédure négociée de délégation dont le centre décisionnel est ministériel, le système de fiscalité qui relève largement de l'autorité centrale, le contournement systématique des autorités locales au travers de partenariats dont les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales (les LEP n'ont pas de reconnaissance statutaire) sont les pivots. Cette conformité renforcée aux attendus nationaux a également été soulignée dans le domaine de l'aménagement (Demazière, 2015). Comme l'affirment Bentley & Pugalys (2013), le *Localism Act 2011* a certes accru la délégation des compétences vers des acteurs locaux (privés et publics), mais leur exercice est enraciné dans l'objectif d'une réduction des dépenses publiques et leur marge de manœuvre apparaît limitée. Sous le motif d'« encapaciter » les populations locales, les référendums ont été placés à divers *momentum* de la

¹⁴⁰ 13 décembre 2010, Council facing 9,9% core fund out (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-11980367>)

gouvernance locale : lors de l'augmentation « exceptionnelle » de taxes locales, lors de l'adoption de plans locaux d'aménagement, lors de la délivrance de permis, lors de la « contestation » de la délivrance de services... Ces procédures, conjointement, apparaissent affaiblir les autorités locales, elles-mêmes contraintes par un « localisme conditionnel » (Bentley & Pugdalis, 2013).

Les réformes engagées par les Gouvernements Cameron et May sont-elles plus de la philosophie que des changements concrets comme l'affirme Layard (2012) ? Il nous apparaît que les transformations des politiques territoriales sont, au contraire, concrètes et significatives. Sur le plan territorial, la sélectivité territoriale a fortement privilégié les huit *core cities*, sur le plan institutionnel et budgétaire. La suppression des institutions régionales en est l'une des pierres angulaires et a engendré un processus de recomposition territoriale à la recherche d'un nouveau niveau intermédiaire.

À l'échelle locale, la consolidation des processus compétitifs dans la gouvernance territoriale n'est pas sans conséquence sur les dynamiques locales et leur spatialité : LEP, *combined authorities*, *local boards* se déploient sur des territoires à géométrie variable sous la double contrainte des prescrits législatifs et de la réminiscence de l'organisation territoriale héritée. La « dureté » des frontières de ces différents acteurs est hétérogène dans le temps et dans l'espace, en fonction des conditions locales. La recomposition multiscalair s'apprécie également au regard des financements européens amenés à disparaître : alors que les fonds ont fortement contribué à consolider certains territoires de gouvernance en leur offrant une légitimité et une capacité d'action renforcée, leur disparition est amenée à reconfigurer ceux-ci selon la direction que prendra le Gouvernement quant à la redistribution des éventuels bénéfices qu'il pourrait récupérer de la sortie de l'Union européenne.

III.3.2.4 Le rôle des commissions dans les transformations des limites

Nous avons mis en évidence que depuis 1974, le territoire du district de Sheffield est demeuré quasiment inchangé. Les modifications opérées depuis l'incorporation des paroisses d'Ecclesfield et de Barnley sont marginales et ne concernent que des zones faiblement peuplées et de très faible étendue. Il n'en demeure pas moins que les transformations des périmètres des autorités locales et de leur organisation a significativement varié durant cette période de recomposition des territoires institutionnels.

Afin d'orienter ces modifications et de structurer les consultations et autres procédures administratives, nous avons vu que le gouvernement a créé dès 1973 la *Local Boundary Commission for England* sur la base légale du *Local Government Act 1972*. Cette première commission a eu pour mission de proposer la création de districts et de découpages électoraux en vue des élections locales organisées en 1974. La commission a proposé la création de 296 districts dans le système à deux niveaux de gouvernement et a, sur la durée de son fonctionnement, élaboré 680 recommandations.

Le *Local Government Act 1992* remplace cette commission par *The Local Government Commission for England*. Elle hérite des compétences de la commission précédente, mais doit en outre contribuer à élaborer une nouvelle organisation territoriale dans la ligne politique du gouvernement, et prendra part au processus de transformation des autorités locales essentiellement en zones rurales. Cette

commission sera notamment chargée de l'évaluation du projet de nouvelle taxe locale envisagée par le gouvernement Thatcher. Jusqu'à la fin de sa mission en 2002, la commission a largement contribué à l'augmentation des autorités unitaires qui regroupent les compétences des comtés et des districts. Au nord-est de Sheffield, les comtés soumis à une forte critique sont transformés en autorités unitaires. Au sud de Sheffield, les Districts de Derby et Leicester deviendront des autorités unitaires en 1997. En 1998, Nottingham le deviendra à son tour. Certaines compétences au niveau des comtés y demeurent cependant, ce qui amène la création de *joint committees* en charge de ces matières. Les comtés constitués uniquement d'autorités unitaires deviennent des comtés cérémoniels, auxquels sont attachés des grades et fonctions protocolaires ou historiques. Les districts métropolitains des anciens comtés du South et West Yorkshire ne sont pas affectés par cette modification et sont devenus *de facto* des autorités unitaires.

En 2009, le *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* instaure une nouvelle *Local Boundary Commission for England* et y intègre les compétences du *Boundary Committee for England* créé en 2002 et relevant de l'*Electoral commission*. La commission va dès lors avoir une triple mission : évaluer et encadrer le processus de révision des découpages électoraux ; à la requête du département des communautés et des gouvernements locaux, d'autorités locales ou d'initiative, réviser les frontières administratives des autorités locales ; évaluer et encadrer la révision structurelle des autorités locales lors de la constitution d'autorités unitaires. Le conseil est doté de cinq commissaires issus des milieux académiques et politiques, et d'une équipe administrative d'une vingtaine de personnes. La commission organise en outre l'enquête publique lors de chaque proposition de modifications des limites d'une circonscription électorale ou d'une autorité locale.

III.4 Dynamiques locales et consolidation métropolitaine à Sheffield

III.4.1 Projets et dynamiques partenariales pour les stratégies locales de développement de Sheffield

À la fin des années 1980, la ville de Sheffield connaît un chômage structurel et de nombreuses friches industrielles (*Economic Master Plan*, 2008). Les premiers signes d'une reconversion apparaissent avec la construction en 1990 du *Meadow Hall Shopping Centre*, d'une superficie de 139 355 m² sur le site désaffecté d'usines métallurgiques. Rapidement accusé d'engendrer la fermeture de commerces dans les centres de Sheffield et Rotherham, ce nouveau centre commercial a souligné auprès des autorités locales la nécessité de développer une politique concertée à l'échelle de l'agglomération. Il n'en demeure pas moins que cette nouvelle implantation commerciale souligne la transformation structurelle de l'économie : alors que la croissance relative de la valeur ajoutée de l'industrie entre 1995 et 2003 est de 46,4 %, celle des services est de 62,4 %.

La transition économique est soutenue par la politique régionale européenne. La période de programmation 2000 – 2006 des fonds régionaux européens (FEDER et FSE) va permettre à la région *Yorkshire and the Humber* de bénéficier de près de 700 millions £ au titre de l'objectif 1. La somme est supérieure pour les programmations 2007 – 2013 (979 millions £) et 2014 – 2020 (794 millions £). Ces

fonds vont permettre de soutenir la stratégie locale de redéploiement qui s'appuie largement sur l'économie de la connaissance et la transition industrielle.

Les autorités locales ambitionnent de rendre la ville attractive pour le secteur des services et de la rendre concurrentielle par rapport aux autres villes de son système urbain régional. Cette volonté se traduit par la transformation du cadre urbain afin de le rendre attractif pour les professions supérieures et en particulier les travailleurs des secteurs créatifs. Dès 1994, le projet *City Centre Strategy* élaboré par le *Sheffield City Liaison Group*¹⁴¹ envisage de transformer le centre urbain pour le rendre plus attractif pour les investisseurs : rénovations d'espaces publics (création de places et de cheminements), rénovation et création de nouveaux bâtiments publics (*City Hall*, *Millenium Gallery*, *Winter Garden*), amélioration des infrastructures de transport (gare), etc. Les principes de cette stratégie sont notamment le renforcement de l'économie de la connaissance, l'identification et la différenciation des quartiers, la reconstruction des axes commerciaux, la création d'un cœur de ville plus fort. Le projet a initialement une vocation d'attractivité économique, avant d'évoluer au cours des années 1990 plus largement vers une attractivité touristique, économique et résidentielle, en prenant en considération de nouvelles théories du développement dont celle de la classe créative (Chantelot, 2009; Florida, 2002). Des opérations de création de logements pour les classes moyennes hautement qualifiées vont par exemple être menées pour attirer une population jusqu'alors réticente à demeurer dans le centre urbain (Rousseau, 2008).

En 2000, le *City Council* adopte un *City Centre Master Plan*. Le projet a été doté d'un budget de plus de 130 millions £ et a été piloté par la société de redéploiement urbain *Sheffield One* créée en 2000 dans le cadre d'une *Urban Regeneration Company* compétente dans tous les domaines utiles au suivi des projets (économie, transport, gestion foncière, planification...). En 2007, la réflexion conjointe entre régénération urbaine et développement économique a été consacrée par la création d'un organisme conjoint responsable de ces deux secteurs. Cet organisme, *Creative Sheffield*, a absorbé *Sheffield One*. D'autres secteurs de projet ont également été définis, avec la volonté de créer un e-campus et un nouveau quartier commerçant. Rousseau (2008) estime qu'à partir des années 2000, la stratégie de régénération de Sheffield va davantage s'apparenter à une stratégie de gentrification.

La stratégie locale est aussi communicationnelle : il est nécessaire de modifier la perception d'une ville dégradée par des années de déclin. Outre les transformations du cadre urbain qui concourent à renouveler l'image de la ville, la communication peut s'appuyer sur plusieurs atouts de Sheffield : ses deux universités (59 410 étudiants en 2016), sa proximité avec le *Peak District National Park*, des infrastructures qualitatives dont le tram créé en 1994, de nombreux espaces verts urbains ainsi que la « redécouverte » de la rivière. Le passé industriel et son patrimoine immobilier résiduel font

¹⁴¹ Le *Sheffield City Liaison Group* est une structure créée en 1992 par le *City Council* et qui comprend des représentants du district, du secteur privé, des universités, des services de santé et des agences d'aménagement. Il est chargé d'élaborer une stratégie qui n'a pas de base légale, mais peut être adoptée par l'exécutif local (Booth, 2004). En 1998, le *Sheffield City Liaison Group* est remplacé par le *Sheffield First Partnership* dans lequel sont partenaires les autorités locales, les agences nationales et régionales de régénération, ainsi que les deux universités de la ville.

également l'objet d'une stratégie de revalorisation qui passe par la transformation d'anciennes usines. Ces stratégies ont pris plusieurs années pour être suivie d'effets (Sheffield City Region Development Action Plan, 2006), toutefois les indicateurs montrent que le district poursuit sa consolidation.

Depuis 2008, le district de Sheffield a un taux de travailleurs hautement qualifiés supérieur ou comparable à la moyenne nationale. Sans toutefois surperformer, le taux de Sheffield de travailleurs de niveau 4¹⁴² de 38 % en 2016 peut s'apprécier eu égard à la moyenne nationale (38,2%) et de la moyenne du *Yorkshire and The Humber* (31,3%). Au niveau 3, Sheffield s'établit en 2016 à 59,9 %, le Royaume-Uni à 56,9 % et le *Yorkshire and The Humber* à 52,3 %. Dans tous les secteurs stratégiques pour l'économie de la connaissance, Sheffield surpasse le *Yorkshire and The Humber*. Les emplois dans le secteur manufacturier sont descendus sont le seuil de 10 % et suivent l'évolution nationale, toutefois la ville peine à atteindre les moyennes nationales dans la plupart des secteurs techniques et supérieurs, à l'exception du secteur de l'éducation où Sheffield dispose de 12,9 % des emplois contre 9,2 % au Royaume-Uni et du secteur de la santé humaine (16,1 % contre 13,3 %).

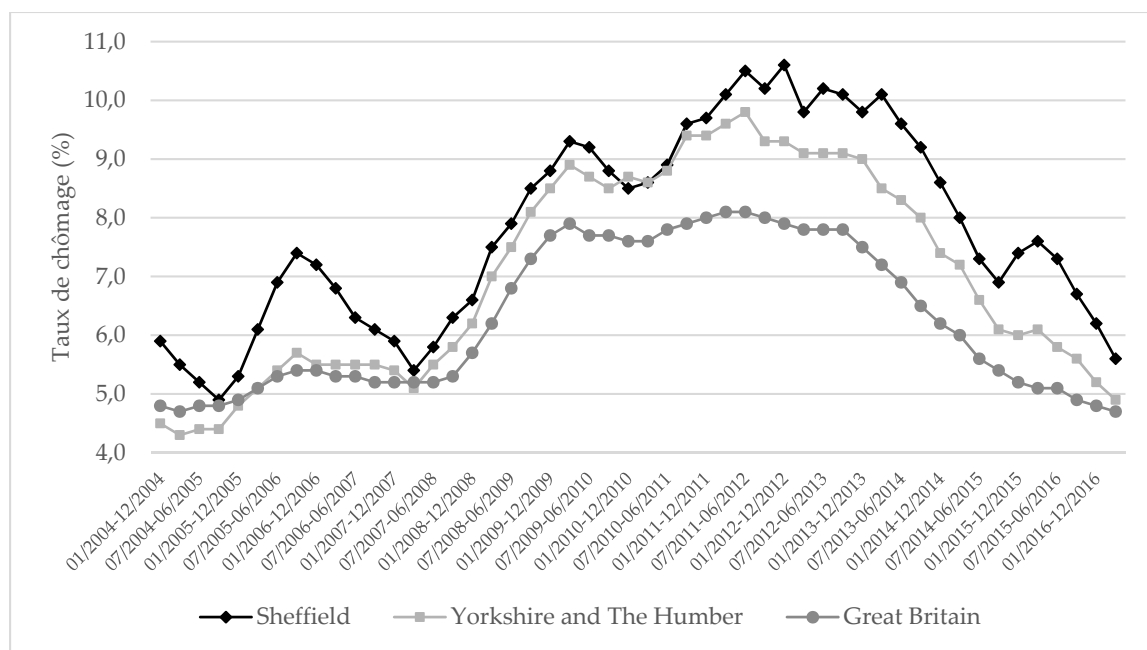


Figure 76. Évolution du taux de chômage lissé de 2004 à 2016 pour Sheffield (district), le Yorkshire and The Humber (comté) et le Royaume-Uni (source : ONS Crown, NOMIS 2017)

Cette évolution contrastée de l'économie locale peut être appréhendée par l'évolution récente du taux de chômage (Figure 76) qui démontre les difficultés de Sheffield pour retrouver la moyenne nationale. L'évolution démographique entre 2001 et 2016 est quant à elle plus encourageante : la population du district de Sheffield s'est accrue de 12,1 % alors que la moyenne du Royaume-Uni est

¹⁴² ONS, 2017, distribué par NOMIS. Le niveau 4 comprend les chefs d'entreprise, les directeurs, les chercheurs et ingénieurs, les professionnels technologiques, les professionnels de la santé et les professionnels de l'éducation, les entrepreneurs, les professionnels des médias et des services publics. Le niveau 3 comprend notamment les autres managers et propriétaires, les adjoints aux métiers scientifiques, techniques et de la santé.

de 11,1 % (ONS, 2017). La croissance de l'emploi est quant à elle principalement soutenue par le secteur public, alors que le développement du secteur privé demeure un enjeu important (Lane, Grubb, & Power, 2016).

La multiplicité des agences de régénération s'inscrivant dans des processus partenariaux s'inscrit pleinement dans le contexte particulier des autorités locales anglaises dont la capacité d'action a été volontairement et incrémentalement limitée depuis les années 1970. Si ce processus s'observe à l'échelle locale des districts, il a également pris place à d'autres échelles de gouvernance.

III.4.2 Sheffield City Region : local economic partnership et combined authority

En 2004, le rapport *Moving Forward: The Northern Way* adopté par les trois agences régionales du nord de l'Angleterre développe une stratégie afin de résorber le retard de développement économique de cette région. L'objectif principal était de compenser les 30 milliards £ de sous productivité des trois régions sur une période de vingt années, en mobilisant les échelles les plus pertinentes pour la mise en œuvre de la stratégie et l'orientation des investissements (SQW Consulting, 2009). Parmi ces échelles, l'accent a été volontairement mis sur le développement de huit villes-régions identifiées par le plan stratégique, dont Sheffield.

C'est dans ce contexte qu'ont été initiés les premiers partenariats entre les autorités locales à la suite de la suppression des comtés métropolitains. Dès 2006, les autorités locales adoptent le *Sheffield City Region Development Programm* qui prévoit la création d'emplois et l'augmentation de la valeur ajoutée du territoire de l'ordre de 12 %.

Ce groupement d'autorités locales est reconnu en 2011 sous la forme d'un *local enterprise partnership* « *Sheffield City Region* » associant des représentants d'entreprises et des autorités locales : le conseil du LEP est composé de 19 membres, dont 10 membres issus du secteur des entreprises et 9 représentants des autorités locales. La présidence de la structure est assurée par un entrepreneur. Afin d'étendre ses réseaux de partenaires, le LEP dispose de groupes sectoriels dans les domaines prioritaires définis dans les stratégies de développement (en 2017, il s'agit du transport, du logement, de l'attractivité touristique et des investissements, de l'économie de la connaissance, de la logistique, de l'économie bas carbone, du commerce, des loisirs et de la construction).

Le territoire de projet de la LEP est celui de neuf autorités locales permettant d'associer les autorités locales concernées par la zone d'influence économique de Sheffield : l'analyse des mouvements pendulaires démontre en effet que l'influence de Sheffield dépasse les limites de son district (Figure 77). Ce constat est renforcé lorsque la zone des migrants alternants analysée correspond à la catégorie d'âge des étudiants de l'enseignement supérieur et des jeunes travailleurs : la zone d'influence est alors la plus étendue et concerne toutes les autorités locales limitrophes. En outre, le territoire ainsi défini est fortement structuré par des infrastructures automobiles et un réseau de transport en commun.

La *Sheffield City Region* adopte en 2011 un plan de développement (Sheffield City Region, 2010) qui comprend trois domaines d'intervention : l'économie et la formation, le logement et les transports.

Les objectifs apparaissent clairement économiques et la volonté est de créer des emplois. Parmi les engagements prioritaires sont formulés la création d'un cluster *advanced manufacturing* et *low carbon industries*, l'apprentissage avec l'aide des opérateurs privés (stages, formations conjointes...), l'amélioration de l'accès à l'aéroport régional et l'amélioration des transports en commun. La construction de nouveaux logements est également une priorité, une étude ayant démontré que le ralentissement local de la production de logements entraînerait une limitation de la croissance. La stratégie est spatialisée et des zones d'enjeux sont identifiées sur l'ensemble des autorités locales et des zones d'entreprises sont créées en coordination avec les LEP.

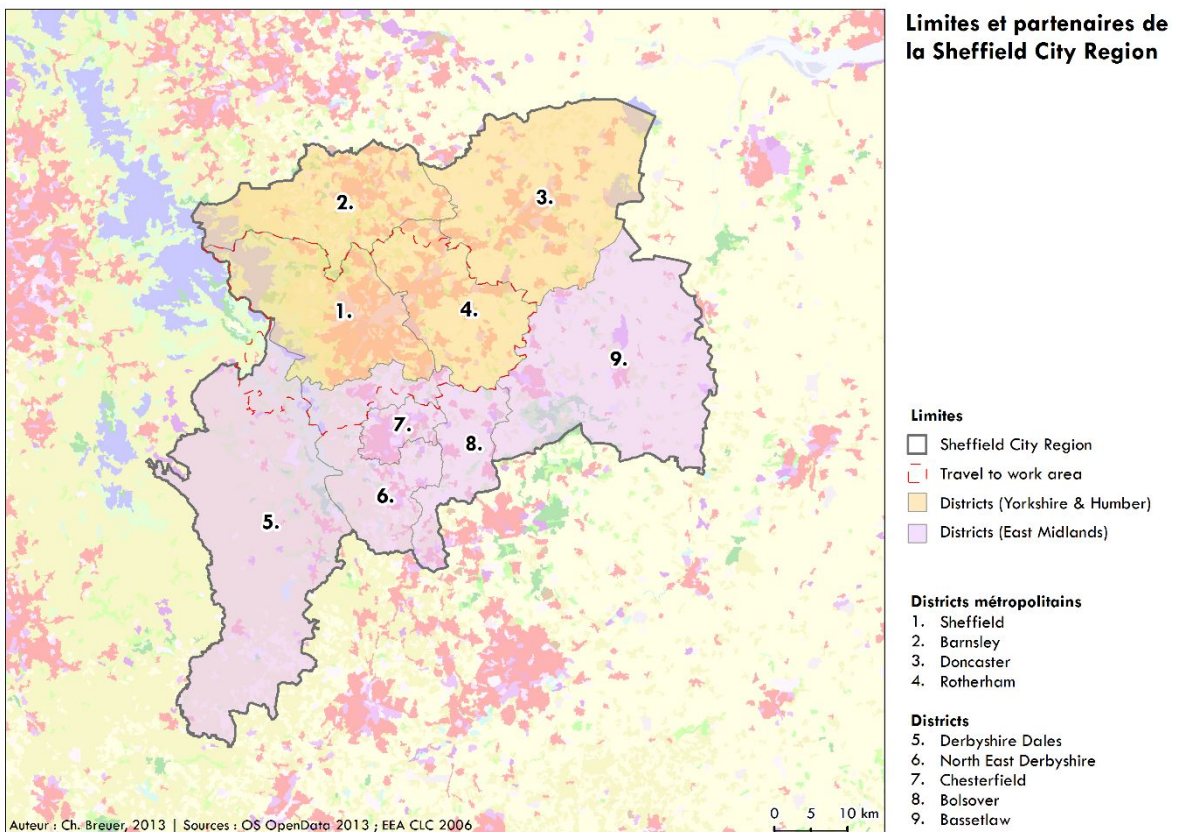
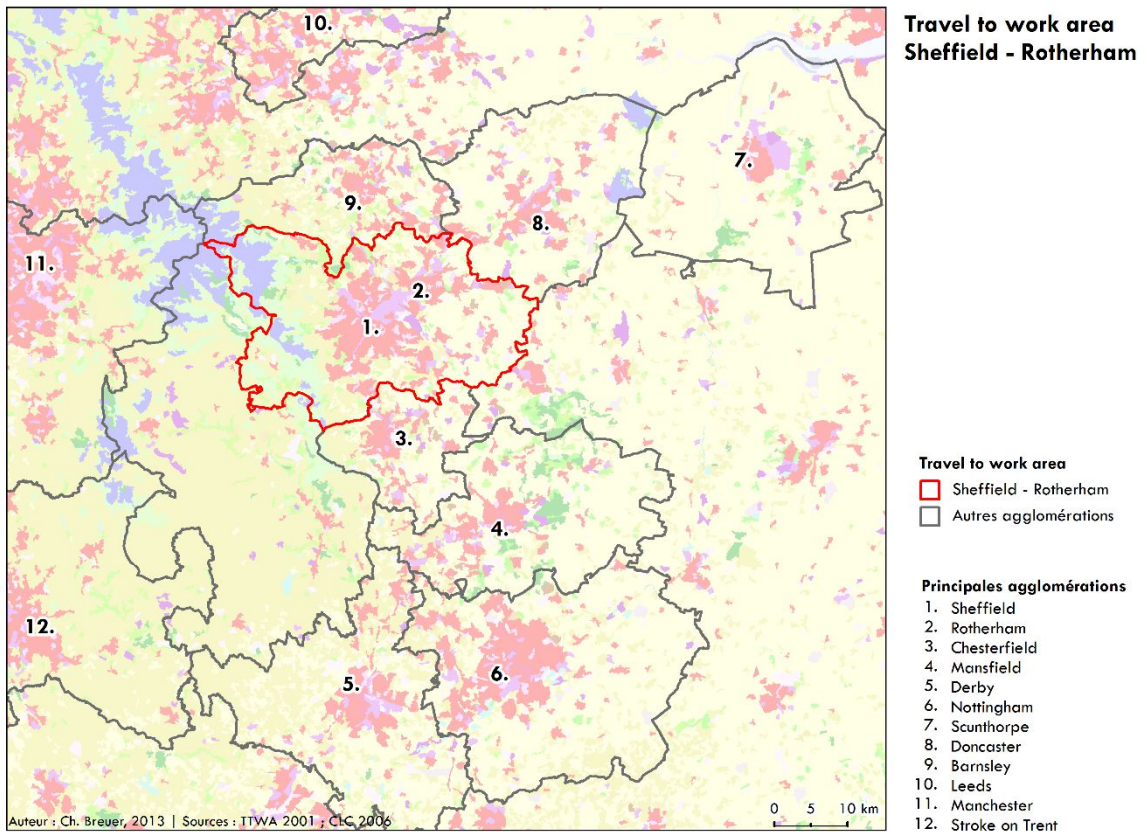


Figure 77. Sheffield City Region

La stratégie de développement renouvelée en 2014 pour la période 2015 – 2025 établit l’objectif de création d’emplois à 70 000, du nombre d’entreprises à 6 000, du nombre d’emplois hautement qualifiés à 30 000 et de la valeur ajoutée à 3 milliards £. Ces objectifs peuvent être appréciés eu égard

aux principaux indicateurs du LEP en 2015 / 2016 : une population de 1 854 000 habitants, un taux de chômage de 5,5 % (UK : 4,7 %), un taux d'emplois hautement qualifié de 30,7 % (UK : 38,2 %), un nombre d'emplois de 834 000 (densité d'emploi de 0,72, contre 0,83 UK) et 56 355 entreprises.

La stratégie est également spatialisée et identifie, d'une part, des vocations territoriales pour les différentes polarités urbaines et, d'autre part, des zones d'enjeux prioritaires dans lesquelles seront concentrés les investissements. Pour les premières (Figure 78), il importe de constater que ce sont davantage les considérations économiques qui ont permis d'identifier le rôle des territoires et que les polarités urbaines y prennent une place prépondérante.

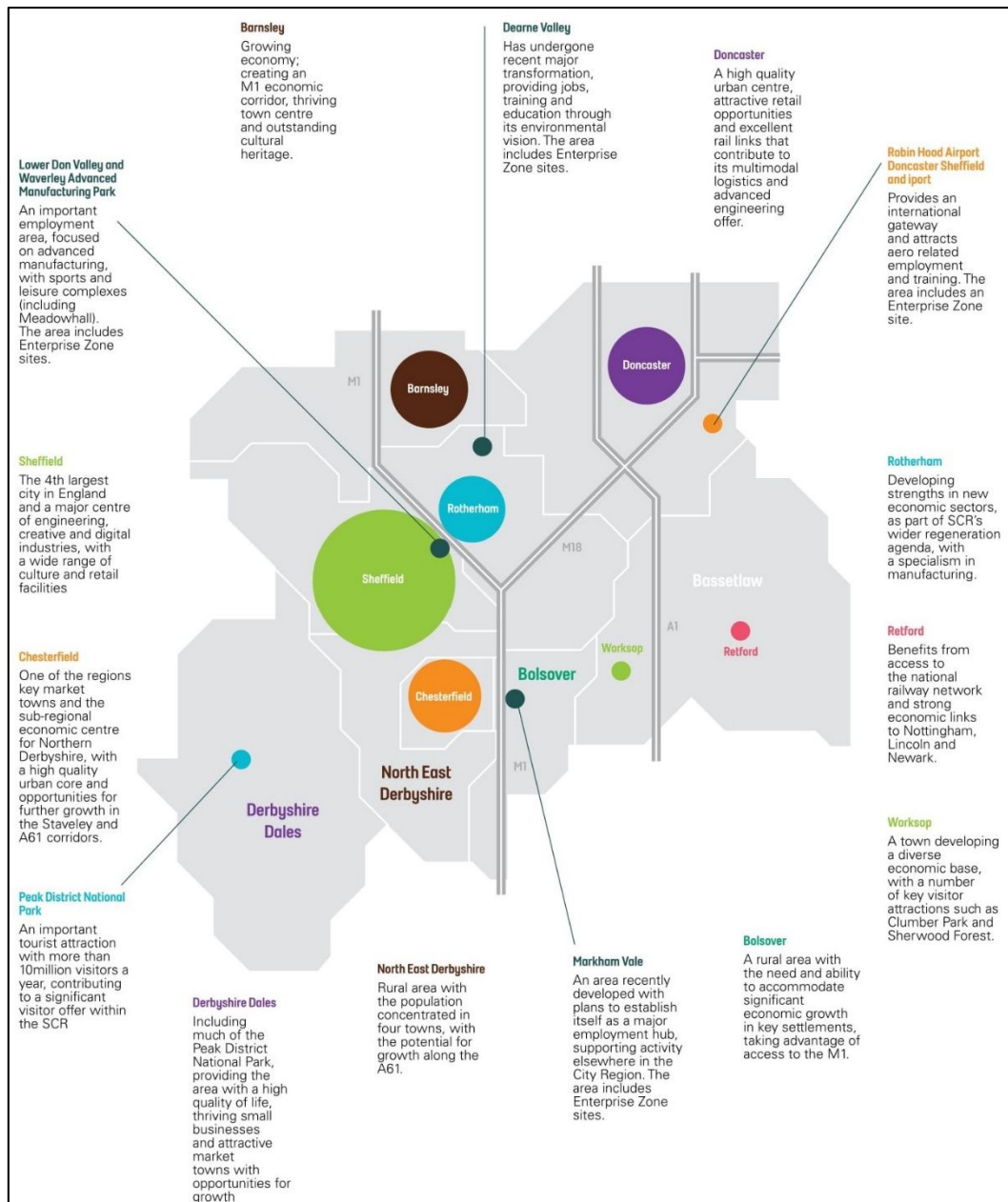


Figure 78. Vocations territoriales des différents territoires de Sheffield City Region (Sheffield City Region, 2014, p. 16)

Pour les secondes, leur localisation se fait essentiellement hors des agglomérations urbaines à l'exception notable de Sheffield, identifiée comme le centre d'attractivité de l'ensemble de la région

urbaine (Figure 79). Ces localisations ne sont pas sans conséquences puisque l'essentiel de l'action territoriale du LEP se déroulera hors des centralités urbaines, ce y compris pour la création d'emplois. Le LEP est intervenu dans la création et la gestion de sept zones d'entreprises, dont une consacrée aux technologies avancées.

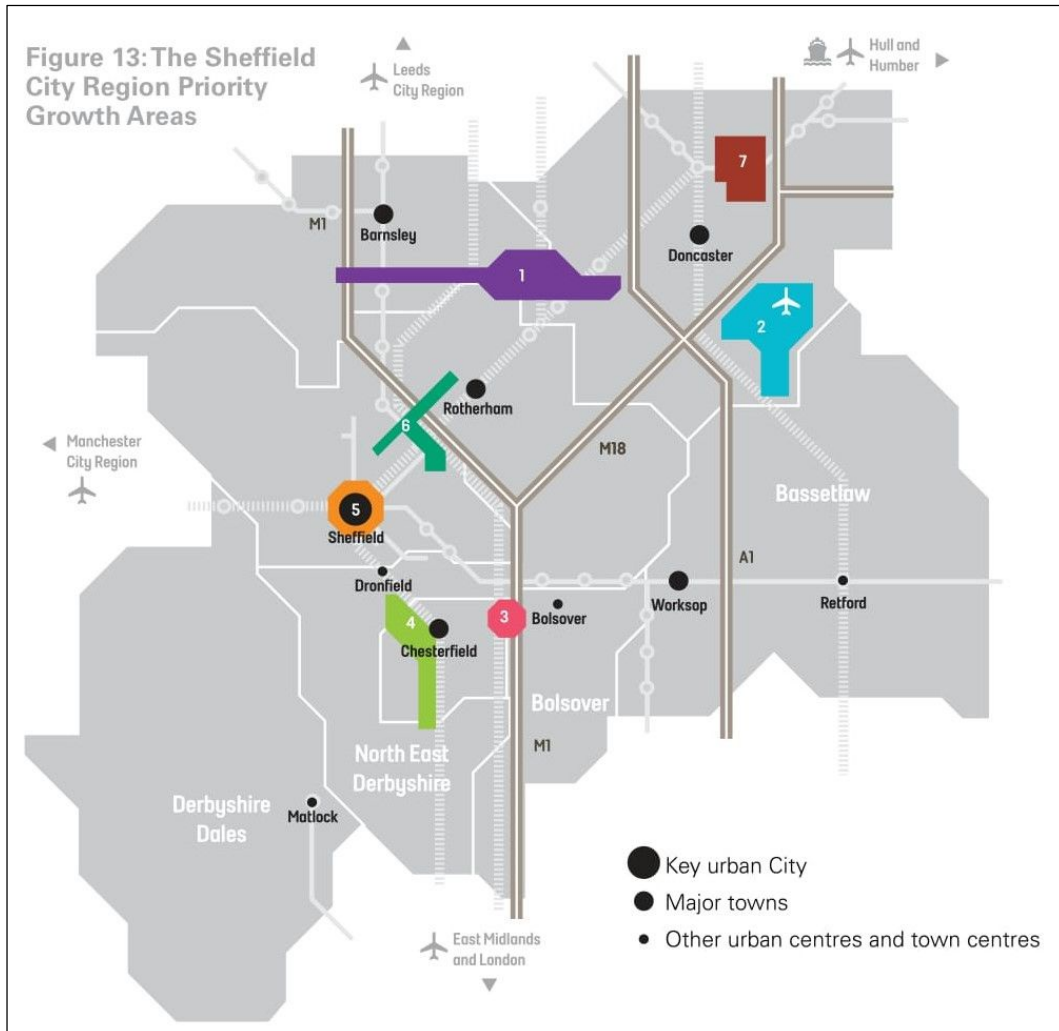


Figure 79. Zones d'enjeu de Sheffield City Region (Sheffield City Region, 2014, p. 39)

En 2014, Sheffield est la première *combined authority* à se déclarer après le *Great Manchester*. Elle se compose à titre principal des quatre autorités locales de l'ancien comté métropolitain du South Yorkshire et à titre secondaire des cinq autres autorités membres du LEP. À la demande du Gouvernement, elle prend le nom officiel de *Barnsley, Doncaster, Rotherham and Sheffield Combined Authority*, mais sa dénomination usuelle est *Sheffield City Region combined authority*, marquant ainsi le fonctionnement conjoint du LEP et de l'autorité combinée.

En 2014 et 2015, l'autorité combinée négocie et obtient la délégation de plusieurs compétences et d'une capacité financière dans les domaines du développement économique, de la formation, du transport, du logement, de l'innovation, de la fiscalité et de la planification, en ce compris la création d'un schéma spatial stratégique à l'échelle de l'autorité combinée. Cette négociation intervient dans le cadre des *City Deal* qui concernent les huit régions urbaines principales du pays (HM Treasury,

2014). L'accord intervenu entre les autorités locales et gouvernementales entraîne la constitution d'un système de gouvernance *ad hoc*, tant en ce qui concerne les compétences que le fonctionnement interne.

En 2017, des divergences quant aux compétences du maire métropolitain retardent son élection. Les districts de Bassetlaw et de Chesterfield se retirent des membres de l'autorité combinée, mais en demeurent des membres associés. Suite au désaccord entre les dirigeants des districts de Barnsley, Doncaster, Rotherham et Sheffield, le maire à élire en 2018 n'aura que des compétences très limitées relatives au transport public, mais ne disposera pas de compétences étendues sur l'emploi, la planification stratégique ou la mobilité. Le maire présidera toutefois la *combined authority* et y aura une voix au même titre que les dirigeants des autres autorités.

III.5 Gouvernance de la région urbaine de Sheffield : centralisation, contractualisation et recompositions continues

III.5.1 Malléabilité institutionnelle et recompositions territoriales

Les autorités locales au Royaume-Uni ont fait l'objet d'une attention tardive du législateur national. Par contraste, les dynamiques que nous avons mises en évidence sur la base du cas de Sheffield et de l'analyse de la littérature démontrent que l'histoire des institutions locales depuis la seconde moitié du 20^e siècle ressemble davantage à une recomposition permanente des territoires institutionnels locaux, où s'exprime pleinement la territorialisation de l'économie post-fordiste (Mark Goodwin, Jones, & Jones, 2006; Wilson & Game, 2011) et le *new public management*.

Ce particularisme n'est sans doute pas étranger à l'asymétrie des relations entre autorités nationales et autorités locales, les secondes disposant d'une autonomie limitée et de ressources cadrées par le gouvernement. Au cours du 20^e siècle, les autorités nationales ont fixé étroitement les balises de l'autonomie des districts et des comtés en utilisant des outils de gouvernements directs (législation territoriale) et indirects (fiscalité, budget). Au niveau spatial, les recompositions territoriales sont instruites par une commission nationale *ad hoc* qui est un instrument puissant des réformes du maillage local.

La succession des réformes, la faible importance relative des autorités locales et l'alignement des institutions locales avec les orientations nationales contribuent à rendre le système de gouvernance plus dynamique. Des résistances locales à ces transformations peuvent s'exprimer au gré des oppositions entre centre et périphérie, mais le niveau de conformité est globalement élevé.

III.5.2 Les dynamiques locales de recomposition de la gouvernance

La réforme des autorités locales engagée en 1972 était fondée sur la simplification des structures locales et la recherche d'une efficacité dans la délivrance de services. Ce sont donc des entités politico-administratives particulièrement vastes qui furent constituées durant cette période, associant pour Sheffield des territoires urbains et des territoires ruraux. Cette extension à des territoires non urbanisés correspond à la fois aux recommandations du rapport Redcliffe-Maud, et à

la volonté des autorités locales de disposer d'espaces afin de répondre à la demande en logements. Depuis lors, les limites du district de Sheffield n'ont été modifiées que de manière non significative. Nous expliquons cette relative stabilité par la capacité des autorités locales, dans leurs nouvelles limites, de répondre à leurs principales obligations de service public.

Les réformes locales successives des gouvernements conservateurs et travaillistes ont cherché à « moderniser » les institutions locales dans leurs limites spatiales. En tant qu'entités de fourniture de services, les autorités locales ont été soumises aux principes du *new public management* imposés par divers instruments budgétaires, légaux, fiscaux et d'évaluation ou de contrôle, visant à mettre en compétition les services publics et les services privés pour en réduire les coûts. Nous estimons que cette situation de contrainte budgétaire permanente et de régulation par le marché est un facteur de fluidification des arrangements de gouvernance, qui ouvrent régulièrement des moments critiques de changement institutionnel. Sur le plan de la spatialité de la gouvernance locale, les coopérations locales sont fortement impactées par la taille des districts, la dynamique de concurrence entre acteurs urbains et la privatisation de nombreux services : les coopérations dépassant les limites spatiales des districts apparaissent limitées. Au contraire, nous constatons que, davantage que dans d'autres pays, les années 1980 à 2000 ont consacré l'importance des projets urbains à une échelle infra-district pour articuler différents opérateurs variables en termes de légitimité, de capacité et de ressources. Nous en concluons que les divers instruments spatiaux mobilisés par le gouvernement pour contraindre les autorités locales à se réformer ont également eu des conséquences sur la spatialité de la gouvernance urbaine.

Au cours des dernières décennies, l'accroissement de la compétition internationale et la sélectivité spatiale de l'économie postfordiste ont pu trouver dans le contexte urbain anglais un territoire privilégié d'expression : les régions urbaines se sont retrouvées au centre des préoccupations de développement économique et de compétitivité. Système à gouverner à vocation économique, la région urbaine de Sheffield – comme les principales agglomérations britanniques – a reçu une attention particulière afin de l'inscrire dans les flux nationaux et internationaux.

Dans le même temps, le législateur restructure plusieurs niveaux de gouvernance. La suppression des agences régionales de développement et la disparition des entités intermédiaires qui constituaient les comtés (métropolitains) ont rendu nécessaire la mise en œuvre de structures de coopération à l'échelle des principales régions urbaines pour en assurer la coordination et le développement économique. Dans la continuité des associations locales autour des projets de développement urbain et de régénération, le législateur a mis en place des partenariats entre autorités locales et entrepreneurs afin de gérer certaines matières relevant du développement économique. Ceux-ci ont été doublés de nouvelles institutions sous la forme de *city regions* dont l'institutionnalisation est en cours. *Local Enterprises Partnership* et *city regions* constituent désormais à l'échelle des régions urbaines les nouveaux acteurs de la gouvernance métropolitaine et se voient dotés de compétences et de moyens budgétaires par la contractualisation d'accords avec le gouvernement national. Les principaux domaines d'intervention de ces acteurs pour Sheffield sont le transport urbain, la régénération urbaine, le développement économique et la formation professionnelle. Si la dévolution des ressources peut apparaître comme un principe de renforcement

des acteurs locaux, la contractualisation et les sources de son financement soulignent le rôle prépondérant attribué aux autorités gouvernementales.

La délimitation spatiale de ces nouveaux acteurs s'est appuyée sur la définition statistique officielle des zones de déplacements domicile – travail, même si le *Sheffield City Region* est aujourd'hui limité au territoire de l'ancien comté métropolitain du South Yorkshire. À l'intérieur de ces territoires, l'orientation économique a spatialement circonscrit l'action de ces acteurs métropolitains aux centres urbains pour leur attractivité (économique) et à de grandes infrastructures de transport ou d'accueil des activités économiques. La sélectivité spatiale s'est donc opérée à deux échelles (interurbaine, intraurbaine).

IV. La quête du niveau intermédiaire à Liège : émergences et résurgences

La situation de la gouvernance locale en Belgique et plus singulièrement en Wallonie est marquée par la fusion générale des communes intervenue durant les années 1970. Celle-ci explique que, malgré une histoire politico-administrative en partie similaire à la France, les régions urbaines y sont moins fragmentées. À titre d'exemple, Liège et Charleroi, les régions urbaines les plus importantes de Wallonie, ont des indicateurs de fragmentation de respectivement 16 406 et 24 361 habitants par commune, avec des indicateurs de primatie de 26,68 % et 42,01 %. Cette rapide comparaison démontre également la variabilité des situations des régions urbaines au sein d'une même région et dans le même contexte législatif. Les différents indicateurs que nous avons développés démontrent que les régions urbaines belges et wallonnes se situent au milieu de la distribution des régions urbaines européennes, situation que nous avons attribuée à la relative précocité de l'opération générale de fusion.

Dans ce chapitre consacré à la construction de la spatialité de la gouvernance à Liège, la première section contient une description de la région urbaine, de son histoire, et ses enjeux et de ses dynamiques d'acteurs. La seconde section abordera l'évolution du maillage politico-administratif local depuis l'indépendance de la Belgique, jusqu'à la fusion générale des communes qui a fortement restructuré le système de gouvernance local. La troisième section permet de circonscrire le rôle majeur de l'intercommunalité et des dynamiques supralocales dans les dynamiques de gouvernance. La quatrième section s'intéresse plus spécifiquement à une séquence récente de recomposition territoriale qui voit la réémergence de territoires administratifs intermédiaires secondaires et la résistance d'institutions soumises à de fortes pressions politiques et territoriales.

Cette approche nous permettra de prendre la mesure des singularités du système de gouvernance local de Liège au regard des expériences de Metz, Saint-Étienne et Sheffield. En outre, elle nous autorisera à analyser l'évolution récente de la construction d'une échelle intermédiaire de gouvernance de la région urbaine liégeoise qui transforme significativement la spatialité de la gouvernance urbaine.

IV.1 Description de la région urbaine liégeoise

Avec 670 402 habitants en 2017 (IWEPS, 2017¹⁴³), la région urbaine de Liège est la troisième du pays après Bruxelles (2 929 548 habitants, Statbel 2017¹⁴⁴) et Anvers (1 275 126 habitants, Statbel 2017). Elle est située en région wallonne (Wallonie) et en constitue sa plus grande région urbaine devant celle de Charleroi (411 000 habitants). La zone d'emploi de Liège, qui comprend la zone des migrants alternants, compte 780 110 habitants en 2017 (IWEPS, 2017). Elle est située à 85 kilomètres à l'est de Bruxelles, 25 kilomètres au sud de la ville néerlandaise de Maastricht et 40 kilomètres à l'ouest de la ville allemande d'Aix-la-Chapelle.

IV.1.1 Essor et déclin d'une région urbaine industrielle

Dès le 10^e siècle, Liège est le siège d'une importante principauté ecclésiastique, ce qui a largement contribué à son rayonnement religieux et culturel durant le Moyen-Âge. Lieu de pèlerinage, d'enseignement et de commerce, elle a également vu se développer une proto-industrie avec l'extraction de la houille et la production de fonte. Aux 16^e et 17^e siècles, la région se distingue par une importante industrie de l'armement. Ce développement culturel et économique a permis à la cité liégeoise de se positionner dans le réseau européen des villes d'importance, et de développer son agglomération de manière significative.

C'est cependant au 19^e siècle que la Wallonie a connu son principal essor industriel grâce à l'exploitation des ressources minières (charbon), à l'évolution des techniques et à l'émergence d'une importante industrie sidérurgique. Le premier haut-fourneau liégeois a été mis en service dès 1826 et les industriels locaux ont progressivement développé des entreprises sidérurgiques intégrées disposant de leurs charbonnages. Ce développement économique a alors propulsé la Belgique en seconde position des puissances industrielles mondiales après l'Angleterre. Il a également profondément modifié les agglomérations du sillon industriel wallon qui s'étend d'ouest en est le long du bassin houiller et qui comprend les villes de Mons, La Louvière, Charleroi et Liège. Ces villes se sont rapidement étendues, tantôt autour des noyaux historiques, tantôt autour des charbonnages et des grandes usines. De cette période, la Wallonie a hérité d'un réseau urbain régional polycentrique, organisée le long des ressources charbonnières, caractéristique des régions minières et industrielles d'Europe de l'Ouest (Figure 80).

L'agglomération de Liège croît quant à elle de 112 000 habitants en 1831 à 450 000 en 1930 (400 %), ce qui est très largement supérieur à la moyenne du Royaume de Belgique sur la même période (214 %) (INS, 1983). Il en résulte un accroissement intense de la surface de l'agglomération, où les

¹⁴³ Institut Wallon des Études Économiques, de la Prospective et de la Stratégie (IWEPS), Le portail d'information statistiques locales sur la Wallonie (<http://walstat.iweeps.be/>). Informations statistiques disponibles en juillet 2017.

¹⁴⁴ SPF Économie, Statistics Belgium. Hors les cas explicitement mentionnés, toutes les statistiques de cette section proviennent du portail statistique Statbel (<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>) tel qu'accessible en juillet 2017.

populations s'organisent spatialement de manière hétérogène en créant un ensemble de polarités secondaires dans le tissu périurbain lâche, irrigué par un important réseau de transport public. Les limites de la commune-centre de Liège, quelques fois modifiées pour s'ajuster imparfaitement à l'accroissement de la population et intégrer les faubourgs en développement, n'arrivent plus à contenir l'ensemble de l'agglomération. Morphologiquement, Liège hérite à la fois des caractéristiques d'une ville radioconcentrique à l'histoire millénaire, et de la morphologie de faubourgs construits par et pour l'industrie dans ses différentes phases de développement.

L'expansion de l'industrie se poursuivra jusqu'au milieu du 20^e siècle malgré le coup d'arrêt des deux guerres mondiales. Entre 1914 et 1918, les outils industriels sont partiellement mis à l'arrêt et démantelés. Parallèlement, cette période a été marquée par le début d'une concentration bancaire rendant l'industrie wallonne de plus en plus dépendante de capitaux gérés depuis Bruxelles, alors qu'elle avait pu compter durant le 19^e siècle sur des patrons et des capitaux locaux (Balace, 2004). Dès après la Première Guerre mondiale, l'extraction du charbon décline en raison du faible rendement des exploitations wallonnes, de la structure de la production et de la concurrence nationale et internationale accrue de gisements plus rentables.

Durant la Seconde Guerre mondiale, les outils industriels ont généralement été préservés par l'occupant allemand. Toutefois, ce qui s'avère être un avantage économique dans l'immédiat après-guerre devient rapidement un handicap. Les outils ont rapidement été dépassés et l'économie wallonne connaît dès lors un ralentissement spectaculaire. Entre 1947 et 1961, la Wallonie compte 50 000 postes en moins dans l'industrie manufacturière et extractive alors que la Flandre compte 68 000 postes de plus ; sur la même période, la croissance du PIB wallon par habitant est de 1,9% alors que celui de la Belgique est de 2,4% (Boveroux, Gilissen, & Thoreau, 2004). Le seuil symbolique du déclin wallon est dépassé en 1963, lorsque le PIB par habitant flamand dépasse pour la première fois le PIB par habitant wallon, sur fond de partition linguistique du pays. Cette période de l'histoire économique et politique de Belgique correspond également aux premières politiques économiques régionales au sein d'un État encore national.

Les restructurations successives du secteur sidérurgique en Europe, marquées par la littoralisation des activités et par leur délocalisation, ont continué à fortement impacter l'activité économique liégeoise très dépendante de ce secteur industriel. Entre 1961 et 2009, l'arrondissement de Liège a perdu 105 000 emplois industriels (-70%), dont 20 000 dans les charbonnages et 45 000 dans la sidérurgie (Mérenne-Schoumaker, 2010). Cette désindustrialisation progressive, dont le dernier avatar est la fermeture en 2014 de toute la phase sidérurgique à chaud, a laissé à Liège un tissu industriel déstructuré, un taux de chômage structurel élevé et de nombreuses friches industrielles à reconvertir. En 2015, la province de Liège compte 684 sites à réaménager¹⁴⁵, pour une superficie totale de 737 hectares (IWEPS, 2017).

¹⁴⁵ En Wallonie, les sites à réaménagés sont légalement définis comme « *tout site qui s'entend comme étant un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui est destiné à accueillir une activité, à l'exclusion du logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une* »

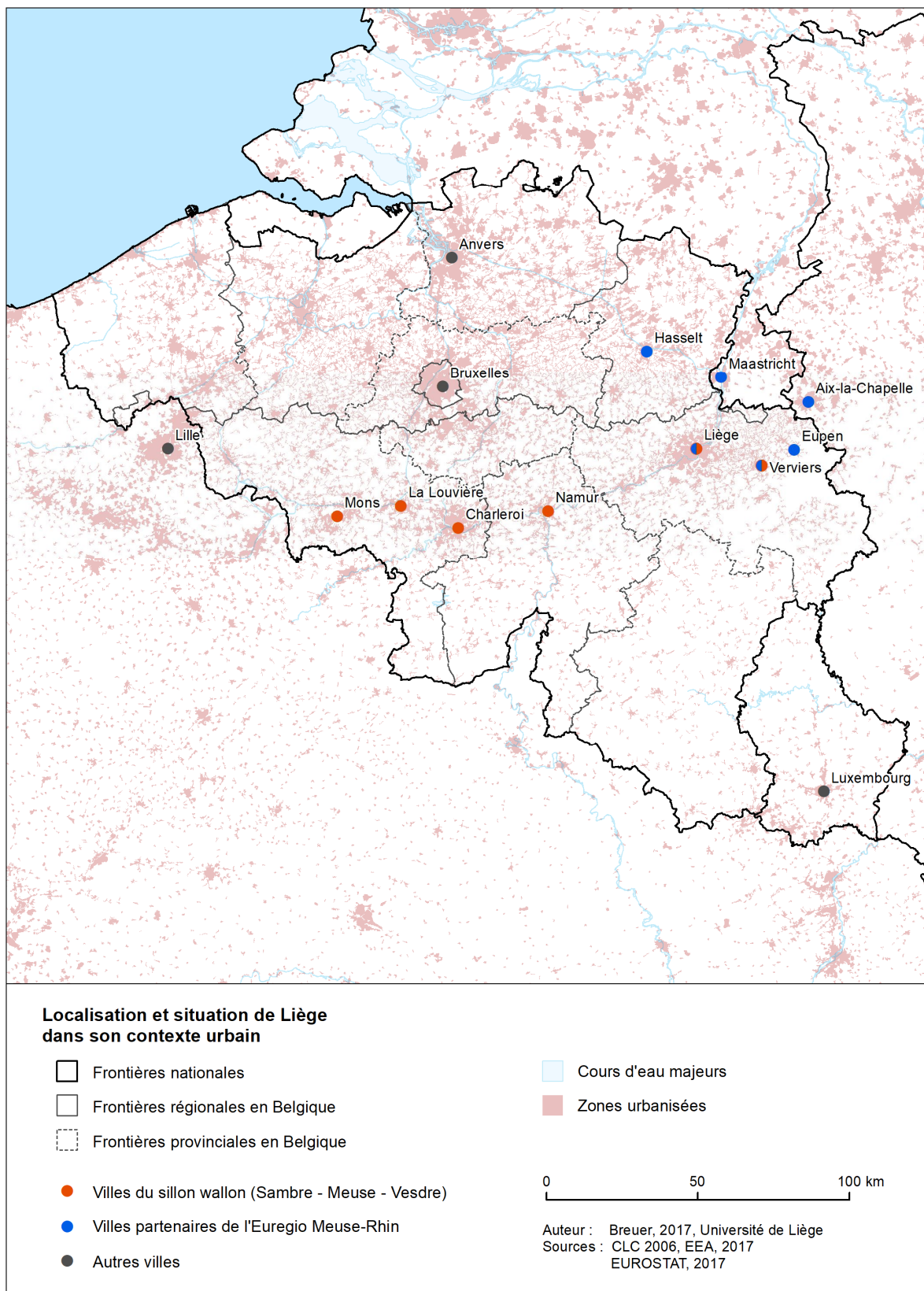


Figure 80. Localisation et situation de Liège dans son contexte urbain

déstructuration du tissu urbanisé » (Service Public de Wallonie, DAO, http://spw.wallonie.be/dgo4/site_aménagement/site/directions/dao/sar, consulté en juillet 2017).

La reconversion économique de l'agglomération demeure à ce jour un défi majeur. Néanmoins, la présence de la voie d'eau et de l'université, ainsi que le positionnement central de Liège en Europe lui ont permis de développer de nouvelles activités économiques : Liège dispose du second port fluvial d'Europe et du 8^e aéroport européen pour le transport de fret (2016), mais aussi d'entreprises logistiques et technologiques reconnues internationalement. La reconversion de l'économie liégeoise est fortement soutenue par les pouvoirs publics régionaux, locaux et européens notamment par l'organisation du tissu économique local, le soutien aux activités innovantes ou le développement d'outils financiers et d'infrastructures.

Les deux principaux acteurs de ces interventions sont l'Union européenne et la Région wallonne.

Nous avons vu que l'Union européenne intervient dans les territoires en reconversion par l'intermédiaire de ses fonds régionaux et de ses instruments financiers. En Wallonie, le territoire de la province de Liège est le second bénéficiaire de ces aides après le Hainaut. À titre d'exemple, la Wallonie a bénéficié d'1,64 milliard d'euros pour la programmation régionale 2014 – 2020, parmi lesquels 991 millions pour le soutien de projets et 500 millions pour le soutien aux entreprises. Liège est considérée comme « région en transition » car son PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne. Les portefeuilles de projets portés par les acteurs liégeois ont bénéficié de 267 millions d'euros, dont 59 millions pour le soutien aux activités de recherche et de formation universitaire (université de Liège) et plus de 50 millions pour des projets sur le territoire de la Ville de Liège : une nouvelle halle des foires, la dépollution et la reconversion d'un quartier à Coronmeuse, la rénovation de la Cité administrative ou le développement d'un nouveau quartier à Bavière. En prenant en considération les autres périodes de programmation, il faut constater que la majorité des grands projets urbains liégeois (Opéra de Liège, musée de la Boverie, reconversion de friches, master plan de Seraing...) s'effectuent dans le cadre d'un cofinancement de l'Union européenne. La désignation de ces projets est organisée par le Région wallonne, sur la base des avis d'un comité d'experts.

Depuis la régionalisation d'une partie importante des compétences territoriales, la Région wallonne intervient quant à elle au travers de ses outils légaux de péréquation territoriale et de construction du cadre législatif de la coopération locale. Elle intervient également par la structuration des acteurs économiques (notamment via les pôles de compétitivité) et par la mobilisation des administrations pararégionales et parapubliques par exemple dans le domaine de l'exportation (outils économiques telle l'Agence Wallonne à l'EXportation et aux investissements étrangers), du recyclage des friches industrielles (voir par exemple la Société Publique d'Aide à la Qualité de l'Environnement), du financement des infrastructures (SOciété de FIancement COmplémentaire des infrastructures) ou de l'organisation des transports publics (Société Régionale Wallonne du Transport). Ces moyens d'action peuvent avoir une sélectivité spatiale comme en atteste l'analyse des pôles de compétitivité (Wilmotte, 2014). Toutefois, ces politiques ne disposent pas d'un caractère spécifiquement urbain, au contraire d'une politique régionale émergente de la ville, qui s'est longtemps restreinte à des outils limités en importance et en budget, comme les opérations de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine (partenariat public – privé) et les zones d'initiative privilégiées pour les quartiers en difficulté (Mercenier et al., 2017). Les interventions financières régionales dans la

politique de la ville, à l'exclusion des projets FEDER, demeurent toutefois limitées : les opérations de rénovation et de revitalisation urbaines ne représentent que 3% du financement total de la « politique de la ville » en Wallonie (Bianchet, 2015).

IV.1.2 Polarisations, ségrégations et compétitions intraurbaines

Toutefois, le soutien à la transformation de l'économie locale associée à la création d'emplois dans le secteur des services ne permet pas d'améliorer le taux de chômage de manière significative.

En Wallonie, le taux de chômage de longue durée s'établit en 2015 à 6,9% contre 5,0% en 2011 (Flandre : 1,6% et 2,0%) (SPF Emploi, 2017). Dans le même temps, le taux de chômage BIT de l'arrondissement de Liège atteint 15,4% (Wallonie : 12% ; Flandre : 5%) (IWEPS, 2017). Le taux de chômage de la commune de Liège s'établit quant à lui à plus de 20%, ce qui marque la concentration urbaine de la précarité professionnelle (Figure 81).

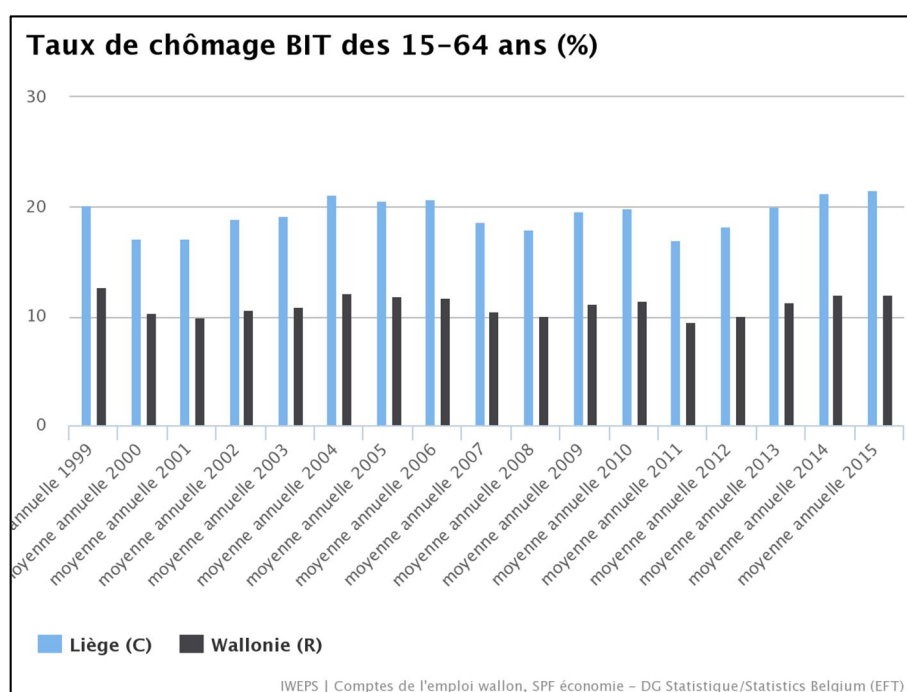


Figure 81. Évolution du taux de chômage BIT dans la commune de Liège et en Wallonie

Les indicateurs synthétiques de précarité développés par Van Hamme *et al.* (2015) démontrent que la région urbaine contient plus de 283 000 personnes dans des quartiers en difficulté, ce qui la place en termes absolus en seconde position après Bruxelles, mais avant Anvers et Charleroi. Cette population se répartit principalement dans les zones denses de l'agglomération morphologique, et plus particulièrement dans les quartiers anciens péri-centraux et dans les faubourgs industriels (ib.). Cette étude conclut également que, comparativement à d'autres grandes villes belges (Bruxelles, Anvers), Liège a conservé dans son centre une population bourgeoise vieillissante, des populations universitaires et des professionnels des secteurs supérieurs. L'étude en question émet aussi l'hypothèse que les caractéristiques du territoire (dénivelés importants, ceinture de quartiers ouvriers, terrils périurbains) ont freiné la première phase de périurbanisation.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'échelle intraurbaine, les mouvements de périurbanisation et d'exurbanisation des activités économiques ont bénéficié de l'image négative des polarités urbaines, de l'évolution des pratiques de mobilité, de la forte densité des infrastructures de communication et de la faible contrainte légale sur l'évolution de l'urbanisation. Liège, comme les autres agglomérations belges, a connu un phénomène de périurbanisation intense : dès les années 1960, la commune de Liège perd des habitants : en 1961, le territoire actuel de la commune atteint 250 318 habitants ; en 1981, 214 119 habitants ; en 2001, elle descend à 184 604 habitants. Depuis le début des années 2000, la tendance s'est inversée (Figure 82), sans toutefois permettre à la commune de Liège de dépasser à nouveau le seuil de 200 000 habitants. Les projections d'évolution de la population à l'horizon 2035 établissent que la commune de Liège devrait croître de 9% par rapport à 2015 (IWEPS, 2017). Cette évolution est principalement soutenue par une immigration internationale.

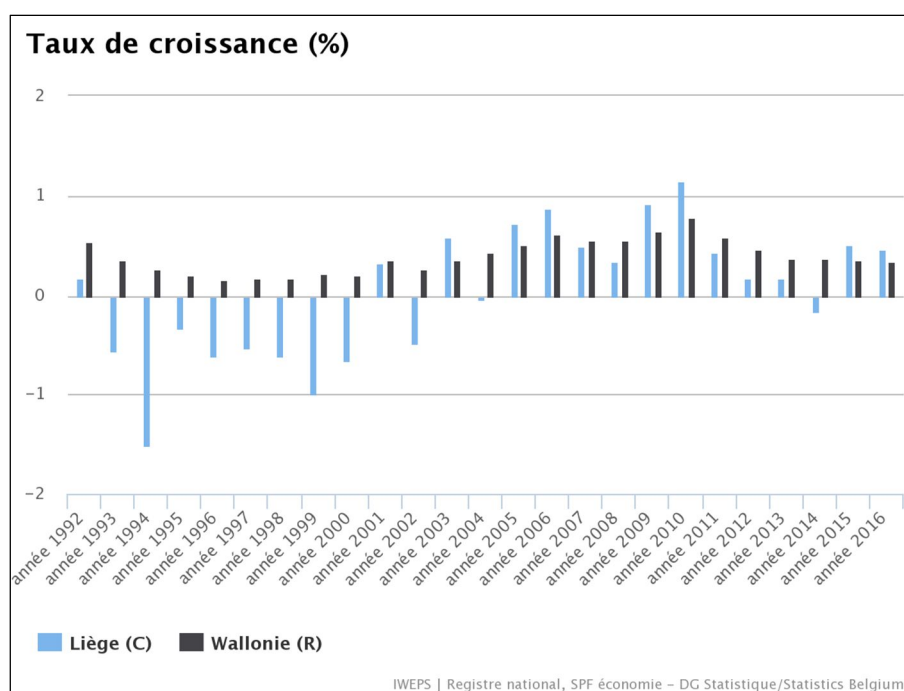


Figure 82. Taux de croissance de la population de la commune de Liège et de Wallonie

La croissance de l'activité économique s'est également déplacée vers la marge urbaine. Elle s'est structurée autour des infrastructures majeures de communication : le fleuve, l'aéroport, les routes nationales et les autoroutes. L'arc autoroutier nord constitue ainsi un axe de développement majeur qui concentre des zones d'activité logistiques et aéroportuaires, des zones commerciales et de services. Au sud de l'agglomération, des polarités commerciales secondaires se sont développées dans la zone périurbaine. La répartition des surfaces commerciales de vente nette illustre ce phénomène : si le centre de Liège dispose de 156 000 m², les polarités de Rocourt (84 000 m², commune de Liège), d'Hognoul (56 000 m², commune d'Ans), d'Alleux (31 000 m², commune d'Ans) au nord, et de Bonnelles (34 000 m²) au sud disposent de surfaces très significatives (Deville, Jaspard, & Vazquez Parras, 2014).

L'impact de ce phénomène peut également s'apprécier au regard de l'évolution différenciée de l'emploi et de la population entre l'agglomération morphologique et la couronne périurbaine

(Tableau 35) : la croissance de la couronne périurbaine, tant en termes d'emplois que de population, est très supérieure à celle de l'agglomération.

| | Population 2017 | Évolution de la population | | Évolution de l'emploi 2005 / 2015 | |
|----------------------|--------------------|----------------------------|-------------|-----------------------------------|---------|
| | | 1997 / 2017 | 2007 / 2017 | indépendant | salarié |
| Ville de Liège | 197 885 | +4,42% | +4,75% | +4,10% | +1,72% |
| Agglomération (1) | 499 871 | +4,50% | +4,48% | +3,79% | +3,82% |
| Couronne (2) | 170 531 | +12,77% | +6,73% | +7,92% | +16,04% |
| Région urbaine (1+2) | 670 402 | +6,49% | +5,04% | +5,26% | +5,44% |

Tableau 35. Évolution de l'emploi et de la population dans la région urbaine de Liège

Le transfert de la croissance s'accompagne également pour les pouvoirs publics d'une répartition inéquitable de la base imposable au titre de l'impôt pour les personnes physiques et des impôts locaux sur l'activité économique. La compétition implicite des communes de la région urbaine renforce ce processus. Malgré ses impacts économiques et fiscaux, écologiques et fonctionnels, aucune forme de régulation n'a été mise en place pour limiter cette concurrence qui s'exerce tant sur l'accueil de nouveaux résidents, que sur l'accueil de nouvelles activités économiques.

Il en résulte que le phénomène de périurbanisation intense que connaît la région urbaine liégeoise, renforcé par les concurrences intercommunales, a profondément et durablement reconfiguré la morphologie de l'agglomération et ses rapports avec sa périphérie. La gouvernance locale est structurée par cette opposition centre-périphérie et par la faiblesse de la régulation intraurbaine.

IV.1.3 Des stratégies de repositionnement européen

À l'échelle interurbaine, Liège, de par sa position périphérique dans le territoire national, bénéficie moins que d'autres sous-régions en Wallonie des effets de métropolisation générés par la capitale nationale et européenne. *A contrario*, Bruxelles a attiré les fonctions économiques supérieures et les a redistribuées dans sa zone d'emploi qui polarise l'ensemble du réseau urbain belge. Dans cette dynamique, les agglomérations de tradition industrielle, à l'instar de Liège, sont faiblement armées pour émerger car elles disposent rarement d'une taille ou d'un niveau d'attractivité suffisant pour générer des effets de métropolisation, présentent des caractéristiques urbaines dégradées, une structure économique peu adaptée à la compétition internationale et une image négative. Liège ne fait pas exception, comme en attestent différentes études comparatives à l'échelle européenne (Brunet, 1989; Lemaître, 2006; Rozenblat & Cicille, 2003) où l'agglomération apparaît en bas de classement.

Par conséquent, le repositionnement de l'agglomération dans les réseaux européens est apparu comme une nécessité pour les décideurs locaux dès les années 1990. Cette volonté s'est traduite à deux échelles : au niveau institutionnel, le seuil « européen » de 500 000 habitants est devenu un puissant *leitmotiv* de la coordination supracommunale ou de coopérations régionales ; au niveau de l'inscription internationale, les autorités locales ont déployé diverses initiatives pour « compter en Europe », accroître la visibilité et à s'intégrer dans les réseaux interurbains.

Les coopérations transfrontalières qu'entretient Liège avec les villes du réseau MAHHL (Maastricht, Aachen, Hasselt, Heerlen, Liège) et de l'Euregio Meuse-Rhin participent de la première dynamique : constituer une métropole transfrontalière, renforcer les collaborations effectives et consolider sa position dans le réseau des métropoles européennes. L'Union européenne soutient ces dynamiques qui renforcent l'intégration européenne, soit par la législation communautaire, soit par des soutiens financiers (interreg). Il apparaît cependant que Liège rencontre des difficultés pour s'affirmer en tant que leader de ces coopérations. La proximité historique avec les villes partenaires n'a pas permis de déployer une dynamique interurbaine significative à cette échelle. Au contraire, Liège semble désormais marginalisée par le développement d'un nouvel axe Hasselt – Maastricht – Heerlen – Aix-la-Chapelle (Malherbe, 2015).

La seconde dynamique est illustrée par la volonté des élus locaux de se mobiliser autour de projets à forte visibilité. À l'analyse, il ne s'agit pas seulement d'outils de communications tournés vers l'extérieur pour modifier la perception de la ville, mais également de vecteurs de mise en cohérence des ressources internes à l'agglomération.

À titre d'exemple, la ville de Liège s'est portée candidate en 2007 à l'organisation de l'exposition internationale 2017. Cette manifestation offre une forte visibilité à la ville hôte. Autour de cette candidature, la Ville de Liège a mobilisé les autorités nationale, régionale, provinciale et locale ainsi qu'un réseau large d'acteurs tant privés que publics (sponsoring, événements, etc.). Si le projet a permis d'imprimer une dynamique collective, elle a également permis de planifier la reconversion d'un quartier en bord de Meuse et de donner des échéances à de grands travaux d'infrastructures tel le tramway, devant desservir le site. Néanmoins, au terme de la procédure, c'est Astana (Kazakhstan) qui a remporté les suffrages du bureau international des expositions. Les acteurs impliqués ont néanmoins décidé de maintenir la reconversion du site de l'exposition, et de poursuivre la dynamique collective autour d'un nouveau projet, poursuivant la volonté affichée d'irréversibilité du processus de mobilisation (Destatte, 2014). Ce nouveau projet a été formalisé sous la bannière « Liègether » qui regroupe actuellement les initiatives à forte visibilité ayant pour objectif d'accroître la visibilité de Liège et le projet stratégique de la Ville de Liège.

En la matière, on constatera toutefois que l'intervention des autorités est dispersée. Autorités locales, provinciales, régionales et même nationales développent des stratégies qui, si elles ne divergent pas, n'apparaissent pas émaner d'un acteur collectif liégeois à la dimension de la région urbaine.

IV.1.4 La recherche d'une capacité d'action collective

Les transformations économiques structurelles qui ont affecté Liège ont profondément modifié la morphologie et les enjeux de la ville. Elle doit désormais lutter contre la paupérisation de certaines zones urbaines, transformer son tissu économique pour soutenir l'emploi, s'affirmer à l'échelle régionale et internationale, résister aux phénomènes de métropolisation qui concentrent à Bruxelles les services de commandement et lutter contre la multiplication des friches industrielles. Ces défis sont déterminants pour Liège, mais aussi pour la Wallonie : sans un redressement de ses deux villes principales, la région ne pourra pas améliorer significativement sa situation socio-économique

(Thisse & Thomas, 2007). Cette perspective est particulièrement porteuse d'enjeux dans la perspective d'une diminution des aides régionales européennes dont Liège a été l'une des grandes bénéficiaires, et d'une politique de la ville en construction en Wallonie (Mercenier et al., 2017).

Les structures de gouvernance sont fortement marquées par l'autonomie communale, la construction régionale dans une Belgique fédérale, les enjeux propres à une grande ville de tradition industrielle et le poids de l'intervention publique dans les enjeux de reconversion économique. Nous verrons que dans ce contexte, l'émergence et le renforcement d'une capacité collective à l'échelle de la région urbaine demeure une gageure.

IV.2 Fusion générale des communes et fédérations de communes

En première approche, la recomposition de la gouvernance locale en Wallonie peut s'apprécier au regard de la transformation des gouvernements locaux. À cette échelle, l'évolution la plus remarquable réside en la fusion générale des communes qui a radicalement modifié le paysage local et modifié les dynamiques de constitution d'acteurs supracommunaux.

IV.2.1 De la fragmentation à la fusion : les communes belges

À la fin du 18^e siècle, le territoire de la Belgique connaît plusieurs soulèvements et annexions. Entre 1795 et 1814, le territoire est finalement annexé à la France, en ce comprise la principauté de Liège. Cette annexion s'accompagne de la mise en œuvre de l'organisation territoriale révolutionnaire française : le territoire est divisé en neuf départements (les futures provinces) et les privilèges territoriaux sont supprimés. Chaque lieu de peuplement et chaque faubourg est érigé en commune en respectant globalement – tout en les simplifiant – les divisions de l'ancien régime : découpage des paroisses, des seigneuries et des communautés villageoises.

Lors de son indépendance des Pays-Bas en 1830, la Belgique hérite de ce découpage communal particulièrement fin : son actuel territoire est divisé en 2496 communes pour une population moyenne de 1517 habitants par commune (population nationale : 3 785 714 habitants). La forte autonomie acquise par les communes structure le paysage politique « *À tel point, d'ailleurs, que ni la Constitution, ni la loi communale de 1836 n'envisageaient la possibilité de collaboration entre deux ou plusieurs communes, que ce soit sous la forme d'association ou par voie de convention* » (Blondiau 2002 cité par Maréchal 2008).

C'est dans cette structure institutionnelle locale que la révolution industrielle va se déployer. Malgré l'intensité de l'évolution du territoire belge entre l'indépendance et le milieu du 20^e siècle, les modifications du maillage communal ont été de faible importance ; dans les agglomérations, la création de communes concerne essentiellement la séparation de faubourgs et de quartiers industriels, alors que les fusions des faubourgs avec la ville-centre sont rares (Vandermotten, 2008). Vandermotten (2008) estime que cet état de fait résulte à la fois d'enjeux politiques locaux et du refus d'élus – en particulier ruraux et provinciaux – de voir les villes gagner en importance.

Cette situation n'est pas sans poser problème pour les autorités publiques du début du 20^e siècle. En 1935, le Gouvernement national mandate le Baron Holvoet pour faire l'état de la situation. Il constate que les communes centrales sont financièrement exsangues et que de graves problèmes de coordination existent en matière de services de police, de protection incendie, de développement des réseaux techniques (eau, gaz, électricité, etc.), d'esthétique ou encore de salubrité et d'instruction publique (Holvoet, 1937). Ces problématiques, fort classiques à l'époque dans les villes ayant connu un développement industriel, avaient donné lieu à la création de coopérations sectorielles sous la forme d'intercommunales. Les sociétés intercommunales, reconnues par le législateur en 1921, ont pour objet l'association de plusieurs communes afin de gérer une compétence d'intérêt communal. Comme en France, il y a derrière ces coopérations un objectif de mutualisation et de rationalisation dans des domaines pour lesquels des communes seules ne peuvent répondre efficacement à leurs obligations de service public.

Constatant, d'une part, que la problématique est essentiellement relative à la coordination des services publics et, d'autre part, l'incapacité des provinces à se saisir de ces questions, le législateur est invité par Holvoet à constituer des districts urbains aux compétences déterminées (services d'incendie ; gestion des immondices ; service de police ; distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité ; enseignement technique), qui seraient financés par la contribution des villes concernées. Si ce projet a fait l'objet d'après discussions, il ne sera jamais concrétisé. Durant les années 1930, divers projets ont été discutés (fusions, formation de centres urbains et de cercles ruraux, etc.), sans plus de succès.

Il faudra attendre la période d'occupation au cours de la Seconde Guerre mondiale pour assister à la création d'un « Grand Liège » par fusion complète des communes de l'agglomération, malgré l'opposition constante de la conférence des bourgmestres du grand Liège¹⁴⁶. Cette fusion se fonde sur les travaux menés par le ministère de l'intérieur peu de temps avant la guerre et concerne toutes les communes de l'agglomération morphologique, en ce comprises les zones de production industrielle et les ports. L'arrêté du secrétaire général délégué aux grandes agglomérations motive la décision de fusionner les communes urbaines par le constat d'un ensemble urbain « *fragmenté par les divisions territoriales périmées dont la survivance s'oppose à une administration logique et saine et à la continuation du développement harmonieux du complexe urbain* » (Moniteur belge, 1942, p. 6498). Le territoire du grand Liège est subdivisé en districts dont les compétences sont limitées. Cette opération visait tant des objectifs de contrôle politique et sécuritaire, que de développement économique et industriel (Costard, 1960, 1960). Dès la fin de la guerre, l'arrêté est annulé et la

¹⁴⁶ Courrier de la conférence des bourgmestres du grand Liège à Monsieur Romsée, secrétaire générale du ministère de l'intérieur et de la santé publique, 4 novembre 1942. « *L'on ne peut pourtant pas prétendre qu'autrefois, pas plus qu'à l'heure actuelle, les communes incorporées aient accepté ou même simplement désiré leur rattachement à la cité centrale. [...] Qui oserait nier les fructueux et rapides résultats obtenus par la Conférence des Bourgmestres du Grand Liège en matière d'unification des services de la police, de la Défense passive, de l'Incendie, du Ravitaillement, des Travaux, des Finances, etc. [...] On n'aperçoit pas, dans ces conditions, pourquoi il était nécessaire et urgent d'apporter des modifications aussi profondes dans l'existence administrative de l'agglomération liégeoise, où les problèmes exposés, même les plus compliqués et les plus délicats, ont été résolus sous le signe de la collaboration la plus étroite et la plus cordiale.* »

situation antérieure rétablie, non sans impacter durablement le début sur la transformation des autorités locales. En effet, l'initiative d'un *Gross Lüttich* prise par l'occupant allemand annihilera pendant plus d'une décennie les réflexions sur la constitution d'une institution urbaine à la mesure d'une agglomération liégeoise dont la morphologie a été profondément modifiée : jusqu'en 1961, presque aucune modification du maillage local n'aura lieu (Costard, 1960; Christian Vandermotten, 2008).

Nous avons vu qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'agglomération liégeoise entame une nouvelle phase de transformation tant économique que morphologique et fonctionnelle. Comme en France, la faible taille des communes les empêchait d'assumer leurs missions et de disposer des capacités financières suffisantes pour faire face à l'accroissement de leurs compétences et des coûts d'équipement. Le gouvernement va dès lors nourrir le projet de fusionner les communes pour leur permettre de disposer d'une population suffisante.

La loi unique du 14 février 1961, dite loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, est partiellement consacrée à la simplification de la fusion des communes (art. 91 à 95). L'exécutif dispose pendant dix ans de la faculté de proposer des fusions « *Si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent* ». Les grandes agglomérations sont exclues de ce processus et 304 communes disparaissent entre 1961 et 1971 sur une base volontaire (-11,4%), atteignant le nombre de 2359 (CRISP, 1975). En Wallonie cependant, la diminution du nombre de communes sur cette période n'est que de 6%.

La loi du 23 juillet 1971 relative à la fusion des communes et la modification de leurs limites (Moniteur belge, 6 août 1971) étend le champ d'application des fusions pour concerner les grandes agglomérations ; en outre, l'exécutif dispose jusqu'au 1^{er} janvier 1983 de la capacité de procéder à des annexions suivant une procédure accélérée. Les motivations de cette loi concernent principalement la rationalisation des services publics et des infrastructures, l'accroissement de la solidarité locale, le recrutement de personnel administratif et politique qualifié, etc. Un premier plan général de fusion est élaboré sur la base de l'application de critères par l'administration de l'Intérieur en 1972 (plan Costard), puis modifié sur la base d'une consultation des gouverneurs des provinces. Les critères retenus pour les fusions sont géographiques (proximité spatiale, continuité de l'urbanisation, infrastructures de communication, etc.), politiques et culturels¹⁴⁷. Le plan initial fut

¹⁴⁷ Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 17 septembre 1975 (cité par Lazarri et al., 2008 ; Bouhon, 2017) précise : « *On a veillé à regrouper au sein d'une même commune tout ce qui est aggloméré ou quasi-aggloméré, qu'il s'agisse de communes entières ou de parties de communes, ainsi que les territoires qui, situés à une certaine distance, sont placés dans la zone d'attraction de ces agglomérations. [...] Les facteurs géographiques sont intervenus largement : distance par rapport au futur centre municipal, voies de communication, moyens de transport, relief du sol, bassins hydrographiques, zones boisées, ainsi que des données récentes qui marquent le paysage, comme les autoroutes et les canaux. [...] Les centres de services ont servi de pôle de regroupement, ainsi que la logique le commande. [...] Comme les données économiques constituent un facteur important, on a pris en considération l'implantation des aires industrielles et les courants commerciaux. [...] On a attaché une importance toute spéciale aux affinités : l'homme devant rester le centre des préoccupations, les mentalités et la manière de vivre ont été déterminantes pour le choix des fusions, celles-ci ne pouvant constituer une fin en soi. [...] On a veillé à assurer la viabilité des communes nouvelles grâce à un nombre suffisant d'habitants, à une superficie adéquate et à des moyens financiers appropriés.* »

révisé et donna lieu en 1974 à un schéma directeur, puis à un plan d'ensemble (CRISP, 1975) auquel se sont opposées de nombreuses communes fusionnées. Les griefs à l'encontre du projet furent de plusieurs ordres : à la critique sur la procédure et les conditions de consultation des autorités locales (aucun des avis des conseils communaux n'avait été pris en compte), devaient s'ajouter les considérations électorales, les inquiétudes relatives au reclassement du personnel communal et aux compétences communales (Lazzari, Verjans, & Durviaux, 2008). On mentionne moins souvent l'attachement local aux structures politiques de proximité structurant les communautés (Schmitz, 2000).

Malgré cette opposition, l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites (Moniteur belge 25 septembre 1975) est mis en œuvre le 30 décembre 1975 par la loi portant ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 28 juillet 1971 (Moniteur belge 23 janvier 1976) : le nombre de communes passe au 1^{er} janvier 1977 de 2359 à 596 (en Wallonie, de 1326 communes à 262). En Flandre, la fusion d'Anvers avec ses communes périphériques abaisse ce nombre à 589 en 1983 ; en Wallonie, ce chiffre est resté inchangé jusqu'à ce jour.

Le rapport préalable adressé au Roi développe les motivations spécifiques à l'échelle locale. Concernant Liège, il est considéré qu'elle « *a de tout temps polarisé l'ensemble de son agglomération. Pourtant, au sein de celle-ci, plusieurs groupes de communes possèdent leur vie propre, centrée notamment sur Seraing, les deux Flémalle ou encore Herstal. Ces communautés de vie sont donc appelées à former des ensembles distincts de la ville de Liège. On a veillé à assurer à Liège un chiffre de population qui, sans être démesuré et inhumain, en fasse une ville de taille suffisante pour animer la région fort peuplée sur laquelle elle exerce son influence. C'est surtout Jupille-sur-Meuse et Wandre qui, par leurs industries, apporteront à la nouvelle ville un support économique de première importance. On a rassemblé également sur le territoire de la nouvelle ville la totalité du site universitaire du Sart-Tilman [sur lequel prend place une partie de l'Université à partir de 1958]. [...] Rocourt assure à la ville un support commercial non négligeable. Les autres communes et parties de communes sont celles qui vivent dans la zone d'attraction immédiate de Liège, dont elles dépendent à de nombreux points de vue* » (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 17 septembre 1975).

La commune de Liège intègre 15 communes ou parties de communes et voit sa population passer de 135 347 à 230 805 habitants. Toutefois, la commune de Liège ne représente que 44% de son agglomération morphologique (Figure 83). Il s'agit d'un chiffre relativement faible s'il est comparé au cas de Charleroi où la commune-centre représente 74% de la population de l'agglomération.

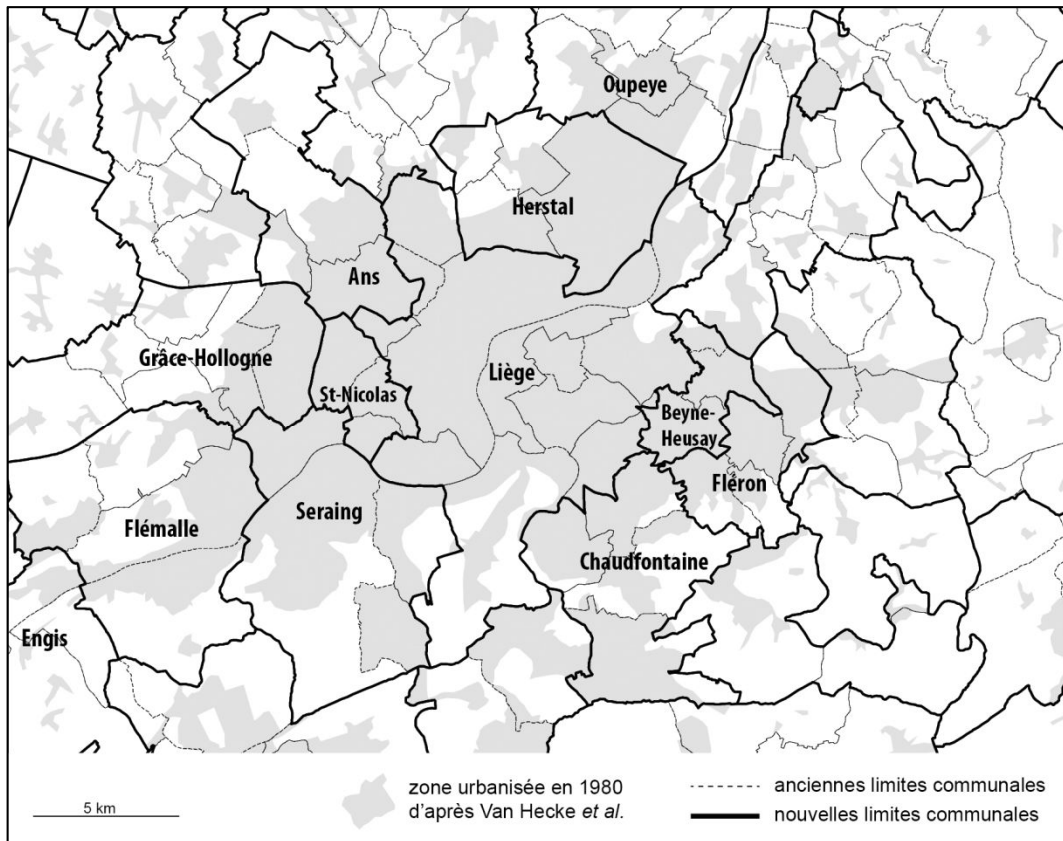


Figure 83. Fusion des communes en 1977 et zones urbanisées en 1980 (Van Hecke, Halleux, Decroly, & Mérenne-Schoumaker, 2009)

Il est reconnu que la rationalité du processus a été limitée par les dynamiques politiques locales soutenues par les élus et une partie de l'administration, ce qui fait perdurer d'importants problèmes de gouvernabilité liés au caractère fragmenté du maillage local, aggravé par l'accélération et la poursuite de la périurbanisation résidentielle et de l'exurbanisation des activités économiques (Costard, 1960; Vandermotten, 2008). Ceux-ci ont profondément transformé la région urbaine, non seulement du point de vue de l'urbanisation, mais aussi des rapports politiques entre le centre et la périphérie. En effet, le sillon industriel est fortement ancré politiquement à gauche, alors que la grande banlieue et les espaces périurbains sont davantage ancrés à droite.

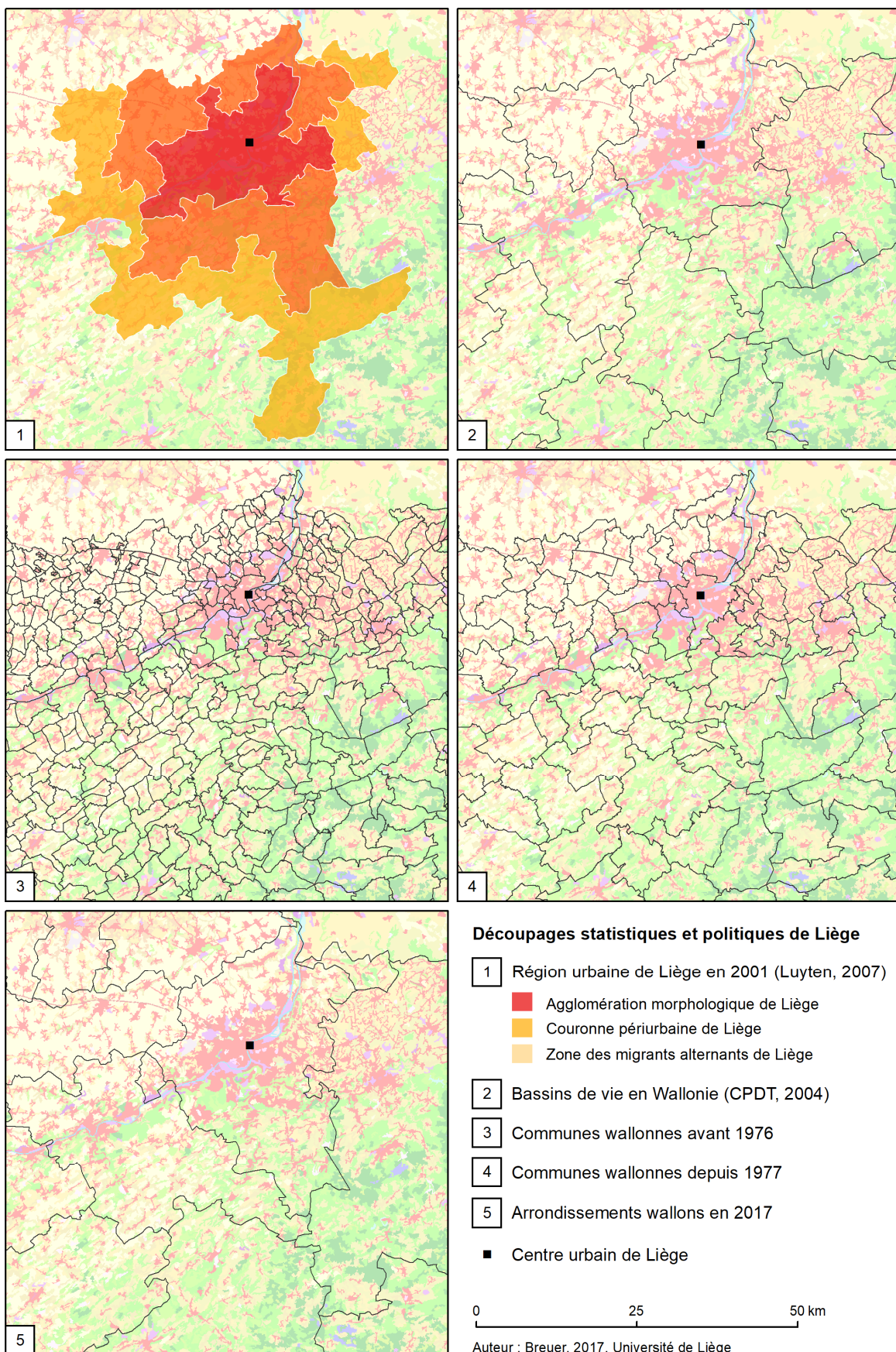


Figure 84. Définition spatiale et découpages politico-administratifs de Liège

Cette fusion générale est remarquable en intensité, mais elle s'avère imparfaite (Figure 84) : d'une part, l'extension des nouvelles communes ne correspond pas nécessairement aux réalités géographiques comme dans le cas de Liège et, d'autre part, « [...] *la réduction drastique du nombre de communes n'interviendra qu'en 1977, alors que la grande phase d'essor du fordisme est déjà terminée, et que les fusions réalisées devront alors gérer dans la pénurie des héritages infrastructurels souvent surcalibrés ou exagérément démultipliés.* » (Christian Vandermotten, 2008, p. 20).

En d'autres termes, la géographie administrative définie par la fusion des communes de 1977 a rapidement été dépassée par les nouvelles échelles déployées par un accès croissant à l'automobile, l'évolution technologique et une nouvelle organisation économique. La solidarité voulue au sein des nouvelles entités a été mise à mal, au moins autour des grandes agglomérations, par le mouvement centrifuge des populations aisées vers les périphéries, alors que dans un même temps les charges de centralité demeuraient localisées dans les pôles urbains.

Parallèlement, la fusion obligatoire des communes a considérablement modifié le débat sur la supracommunalité par sa radicalité (Boniver, Harou, Sinzot, & Malherbe, 2011) : d'une part, les dissensions politiques et les projets d'instrumentalisations politiques apparus durant les opérations de fusion (Lazzari et al., 2008) ont durablement perturbé les avancées au sujet des réformes de l'administration locale et, d'autre part, la fusion apportait une solution partielle à la question de la rationalisation et détendait *de facto* la tension née de l'inadéquation du maillage communal avec les problématiques territoriales locales et la forte hétérogénéité urbaine.

IV.2.2 Les agglomérations et les communautés urbaines

Le législateur belge et régional a entamé à plusieurs reprises des réflexions relatives à la constitution d'entités intercommunales ou supracommunales à vocation urbaine.

IV.2.2.1 Agglomérations et fédérations de communes

La loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites (Moniteur belge 6 août 1971) est indissociable de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (Moniteur belge 24 août 1971). Il faut rappeler que l'option privilégiée par la loi de 1961 est jusqu'alors de limiter la fusion des communes urbaines pour privilégier d'autres formes de collaboration qui agiraient dans les matières nécessitant une coordination, un niveau de technicité élevé ou des moyens financiers importants (Doms, 2002). Cette option aurait permis de ne pas devoir subdiviser les communes urbaines avec des entités infracommunales pour disposer d'entités politico-administratives de proximité.

Entre 1966 et 1970, différentes propositions de lois avaient déjà spécifiquement visé la création de fédérations de communes ou de districts. Le débat s'organise essentiellement autour de Bruxelles pour des raisons politiques et historiques, mais les autres grandes villes belges sont également concernées. Dès 1971, le législateur s'inspire très largement des communautés urbaines françaises pour légiférer sur l'organisation des agglomérations et des fédérations. Elle dispose notamment de la création de 5 agglomérations (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi) (Moniteur Belge, 1971).

Elle prévoit également la création de « fédérations de communes périphériques » autour des agglomérations, et de « fédérations de communes » sur le reste du territoire national. La création des premières est régie par le législateur qui en fixe le ressort territorial, alors que les autres peuvent se fédérer sur une base volontaire. Cette distinction n'est pas anodine, notamment si elle est analysée rétrospectivement au regard du phénomène d'association défensive de communes dans la périphérie des grandes villes françaises, qui a pour objectif d'empêcher l'association des communes centrales avec les communes périphériques.

Les compétences obligatoires de ces ensembles sont la gestion des immondices, le transport de personnes, la prévention des incendies et l'aide médicale. Les communes membres pouvaient aussi déléguer la gestion des aéroports, des marchés publics, des abattoirs, des parkings, du tourisme, des campings, des fours crématoires et de l'aide technique aux communes. Les fédérations sont dotées d'un organe délibérant (élu directement), d'une capacité fiscale et de la possibilité de recevoir des compétences d'autres niveaux de pouvoir.

Cette loi s'inscrit dans la volonté de décentraliser et de déconcentrer les administrations afin de les rapprocher des bénéficiaires et d'améliorer leur efficacité (Moniteur belge, 1971) dans un contexte de modification structurelle de l'État unitaire vers un modèle fédéral (en 1970 sont créées les communautés linguistiques pour gérer certaines compétences culturelles, et en 1980 les régions pour certaines compétences territoriales). Ce contexte particulier amènera le législateur à ne définir que les limites spatiales de l'agglomération bruxelloise, sur la même base territoriale que les propositions du Baron Holvoet, en 1937. Il paraît alors évident que cette délimitation ne correspond plus à la réalité de la métropole nationale ; malgré tout, cette solution *a minima* préfigurera la Région de Bruxelles-Capitale et sera source de conflits communautaires entre la région bruxelloise et sa périphérie.

Alors que chaque commune du pays devait adhérer à une fédération au plus tard le 1^{er} janvier 1976, cette échéance est postposée, puis le projet est abandonné. Les fédérations périphériques de Bruxelles sont rapidement liquidées et seule l'agglomération bruxelloise est maintenue. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'agglomération bruxelloise auraient ralenti l'ardeur du législateur pour la création des autres agglomérations et fédérations (CRISP, 1975). Bien que la matière ait été régionalisée depuis 2001 et transcrite dans le code wallon des pouvoirs locaux et de la décentralisation sous les articles L2111-1 à L2141-1, les périmètres des agglomérations de Liège et Charleroi n'ont jamais été définis.

IV.2.2.2 L'arlésienne de la « communauté urbaine »

Les années 1990 voient de nouvelles réflexions sur la supracommunalité émerger en Wallonie et plusieurs initiatives voient le jour sous l'impulsion d'élus locaux. En 1999, le schéma de développement de l'espace régional (SDER 1999) prend acte de ces innovations territoriales et circonscrit le principe des aires de coopération supracommunales : des agglomérations (grande ville et périphérie), des villes petites ou moyennes avec les communes qui les entourent, soit des ensembles de communes rurales faiblement polarisées. Des balises ont été posées quant à la mise en

œuvre des aires de coopération : elles devaient être créées sur une base volontaire, se doter d'un projet de territoire, répondre au principe de subsidiarité, accroître la solidarité entre les communes, associer territoires urbains et ruraux, identifier les domaines d'intervention pertinents à cette échelle. Le périmètre de ces aires de coopération n'a pas été défini par le législateur, « *Les critères qui serviront à définir les limites de ces aires seront multiples et pourront varier d'un cas à l'autre. L'adhésion des collectivités locales concernées constituera un élément décisif. On recherchera d'autre part une combinaison harmonieuse, au sein de chaque aire, entre les fonctions de production-transformation, de services collectifs et de patrimoine naturel et culturel* » (Gouvernement wallon, 1999, p. 148). Même si cet enjeu du SDER a donné lieu à plusieurs initiatives locales, ses effets ont été limités, et l'étude de la nouvelle conférence permanente du développement du territoire de Wallonie (CPDT) consacrée aux communautés urbaines (Barthe Batsalle et al., 2002) a été peu mobilisée.

À Liège, ces réflexions s'inscrivent dans le contexte de stagnation socio-économique de l'agglomération : l'industrie a été durement éprouvée par la succession des restructurations, la périurbanisation a déplacé les revenus fiscaux en périphérie et la paupérisation du centre laissent la commune de Liège financièrement exsangue, les grands projets structurants à l'échelle de l'agglomération peinent à se mettre en place faute de consensus politique entre les différents niveaux de pouvoir et de capacité d'action des acteurs locaux. Plusieurs projets métropolitains s'enlisent dans d'interminables procédures. En même temps, on doit constater que la fusion des communes ne répond plus que partiellement aux évolutions territoriales récentes.

Cette période voit foisonner les débats en matière de coopération urbaine et supracommunale. Elles visent généralement à assurer un développement harmonieux de l'agglomération et éviter les concurrences intraurbaines, notamment en matière de développement résidentiel et commercial. Le monde politique lance plusieurs initiatives, dont des colloques de réflexion et des institutions de collaboration. La presse se fait l'écho de ces discussions : son analyse systématique montre notamment que les périodes électorales sont propices à l'émergence du débat sur la « Communauté urbaine de Liège » (Breuer, 2008). En 1994 est créée l'association sans but lucratif « Conférence des Bourgmestres de Liège » qui rassemble les bourgmestres de toutes les communes de l'arrondissement autour de problématiques particulières.

Le modèle de communauté urbaine développé en France revient avec force après l'organisation de plusieurs voyages d'étude dans ce pays. Les partis politiques sont divisés quant à la solution à apporter : les écologistes appellent à l'installation d'une structure bénéficiant d'une forte légitimité démocratique, le parti socialiste insiste davantage sur la capacité de la structure à coordonner les intercommunales existantes, les sociaux-chrétiens questionnent en premier lieu les compétences de la future communauté urbaine et les libéraux, relativement discrets sur cette question, s'interrogent sur la portée de celle-ci.

En 2000, la presse doit constater le blocage de la situation, malgré les appels à « l'union sacrée » autour du développement de l'agglomération liégeoise. Elle résulte tant de l'opposition entre les partis que de l'opposition au sein même de ceux-ci, dans lesquels les relations centre-périphérie, la délimitation spatiale et la question de la dette de la commune centre jouent un rôle déterminant.

Dans ce contexte, des contre-propositions apparaissent en s'appuyant essentiellement sur les intercommunales existantes, ce qui a considérablement ralenti les avancées autour de la constitution d'une communauté urbaine liégeoise.

Si cette fenêtre d'opportunité n'a pas permis de modifier les structures urbaines, celles-ci ont été abordées, comme en atteste un document rédigé par la Conférence Permanente du Développement Territorial à la demande du Gouvernement wallon. Celle-ci, consacrée aux communautés urbaines, conclut en précisant que « *si les initiatives de coopération doivent venir de la base (les communes), la Région wallonne doit néanmoins veiller à offrir un cadre législatif clair, permettant de la sorte à ces initiatives de se développer et se concrétiser dans des cadres cohérents.* » (Vandermotten et al., 2003, p. 13). Le gouvernement régional peine cependant à se positionner, et son code de la démocratie locale adopté postérieurement ne fera que retranscrire la loi nationale de 1971 sur les fédérations de communes dont l'obsolescence est manifeste. En ce qui concerne l'évolution des institutions, celle-ci restera très limitée. Cela aura un double impact : d'une part, l'absence de solution législative contraint les édiles locaux à une certaine créativité, source d'innovations et de collaborations souples et fragiles et, d'autre part, l'absence de soutien de l'autorité régionale affaiblit ces mêmes expériences, comme en attestent l'évolution de la Conférence des Bourgmestres de Liège ou de la Communauté urbaine de Charleroi.

Plus récemment, le Gouvernement wallon a instauré dans son projet de second Schéma de Développement Régional (SDER 2014) des « communautés de territoire », autrement dit des structures supracommunales de réflexion stratégique à l'échelle d'un ou de plusieurs bassins de vie qui sont « *une échelle de réflexion supracommunale [où] des communautés de territoire seront encouragées [et] pourront préciser et concrétiser les stratégies régionales dans des stratégies de développement supracommunal* » (Gouvernement wallon, 2013, p. 104). Les provinces sont amenées à soutenir ces initiatives. Comme en 1999, l'association et la définition spatiale des bassins de vie sont laissées à l'appréciation des acteurs locaux, les cartes accompagnant le SDER 2013 étant volontairement imprécises à cet égard. Parmi les objectifs visés, ces communautés de territoire devaient notamment permettre de développer des projets de territoire en matière de planification, d'infrastructures, de développement économique et commercial, de qualité du cadre de vie, etc. À l'analyse du fonctionnement prévu de ces communautés de territoire, il s'avère que la démarche vise moins à soutenir les initiatives émergentes particulièrement nombreuses en matière de coopération supracommunale, qu'à permettre de trouver une échelle plus pertinente pour la mise en œuvre des politiques régionales (Van Cutsem, 2014). Actuellement, ces communautés de territoire ne sont pas opérationnelles, mais pourraient être un cadre de réflexion pour la gestion stratégique et intégrée de l'agglomération de Liège.

Au terme des efforts de structuration sous-régionale de la Wallonie, il apparaît que les initiatives législatives et incitatives ont été jusqu'à présent insuffisantes pour entamer un mouvement significatif et généralisé de construction d'institutions spécifiquement urbaines.

IV.2.3 L'intercommunalité sectorielle

L'absence de structure supracommunale urbaine n'est cependant pas synonyme d'absence de structures de coopération intercommunale. Dès le 19^e siècle, des coopérations sectorielles sont cadrées par le législateur : les établissements hospitaliers intercommunaux (loi du 6 août 1897, Moniteur belge 12 août 1897), les chemins de fer vicinaux (loi du 1^{er} juillet 1899, Moniteur belge 7 juillet 1897) ou la distribution de l'eau (loi 18 août 1907, Moniteur belge 5 septembre 1907). Les lois du 27 juin 1921 et du 1^{er} mars 1922 ont élargi les domaines d'intervention potentiels des intercommunales sur la base du principe de liberté d'association des communes.

Le secteur intercommunal a gagné en importance dans le fonctionnement local belge et wallon. Il en existait 227 en 1983 (107 en Wallonie), 243 en 1997 (122 en Wallonie) et 271 en 2015 (110 en Wallonie) (Goethals, 2017). Les intercommunales pouvant gérer toutes les matières d'intérêt communal, leurs champs d'application sont en théorie relativement larges, même si elles ne disposent pas elles-mêmes d'une clause de compétence générale. Les principaux domaines d'intervention, par ordre d'importance en termes d'emplois, sont la santé, l'eau, les déchets, les maisons de repos, l'énergie et l'expansion économique. Au niveau économique, elles contribuent à hauteur de 3,1% du chiffre d'affaire global et 4,7% de l'emploi total en Wallonie, ainsi qu'à près de 3% des revenus des communes par la distribution de dividendes aux actionnaires (Goethals, 2017).

La diminution récente du nombre d'intercommunales en Wallonie répond à une logique de consolidation et de rationalisation, sur fond de scandales publics liés à la gestion de ces institutions. Elle ne doit cependant pas masquer leur poids relatif dans les structures de gouvernance locale, où elles ont progressivement renforcé leur influence dans plusieurs domaines stratégiques de la gestion locale.

L'agglomération de Liège est concernée par une vingtaine d'intercommunales dans les secteurs des soins de santé, des télécommunications, de l'égouttage et de la distribution d'eau, du développement économique, etc. Deux exemples doivent pouvoir être soulignés afin de démontrer leur rôle stratégique dans le fonctionnement du territoire.

À la suite du déclin industriel de certaines régions belges et d'une forte mobilisation sociale, le gouvernement national entame dans les années 1950 les premières politiques régionales sélectives visant tant à soutenir économiquement les régions en déclin par une discrimination positive, qu'à permettre un développement endogène des sous-territoires nationaux (Destatte & Van Cutsem, 2013). Le législateur développe en quelques années plusieurs outils institutionnels permettant de mettre en œuvre cette politique : à Liège, la Société Provinciale d'Industrialisation (SPI) est créée en 1961 en adoptant le statut de société d'équipement régional chargée d' « affecter des terrains à des fins industrielles, à les aménager et à les équiper, y construire des bâtiments industriels, les louer ou les vendre » (loi du 18 juillet 1959 cité par Destatte, 2013). Alors que les autres sociétés de développement en Wallonie ont été développées sur une base territoriale sous-provinciale, la SPI adopte le périmètre de la province de Liège. Cette spécificité est expliquée par Destatte et Van Cutsem (2013) par le leadership du gouverneur Clerdent qui souhaitait affirmer l'échelle provinciale face aux velléités

sous-régionales, notamment verwiétoise. La SPI s'est progressivement développée dans plusieurs domaines, dont la mise en œuvre et la gestion de zones d'activité économique, le dépôt et la gestion de projets européens, la promotion du territoire ou l'assistance et la maîtrise d'ouvrages d'ampleur métropolitaine (musée du Grand Curtius, Design Station, Cité des métiers). En 2015, les 54 parcs d'activité gérés par l'intercommunale sur le territoire de la province de Liège représentaient 2664 entreprises et 46 232 emplois, alors que l'intercommunale avait un chiffre d'affaire de plus de 15 millions d'euros (SPI, 2016). Si la SPI est détenue à 91,3% par la Province de Liège, elle détient elle-même des parts significatives dans la société de rénovation et d'assainissement des sites industriels (SORASI, 40%), dans Wallonie Développement (12,5%) ou dans le groupement d'intérêt économique du trilogiport (33,34%).

Le deuxième exemple d'intercommunale est l'association liégeoise d'électricité (ALE) créée en 1923. Par fusion et consolidation, l'ALE devient Tecteo (2007), puis Publifin (2014). Au cours de ce processus, l'intercommunale s'est développée dans le secteur de la télédistribution, puis a intégré une activité de distribution du gaz. Alors que le principe de spécificité devrait prévaloir au fonctionnement des intercommunales, Publifin SCIRL est devenu un holding public (détenu à 54% par la Province de Liège, 38% par les communes) et détenant, par l'intermédiaire d'un holding privé (Finanpart SA) une société privée (Nethys SA), détenant elle-même des activités dans les secteurs de la gestion des réseaux de distribution (RESA), de l'énergie (Elicio), des médias et des télécommunications (VOO, BeTV, groupes de presse), de l'assurance et des crédits. Via une société de participation, le groupe détient également des intérêts économiques dans Liège Airport et le groupe MeusInvest (société anonyme de financement et de participation¹⁴⁸). Au total, le nombre d'emplois du groupe Publifin est estimé entre 2500 et 3000, pour un chiffre d'affaire de 759 millions d'euros (2015). En se diversifiant, l'intercommunale a adopté un fonctionnement proche du secteur privé pour se positionner sur des secteurs libéralisés et concurrentiels. Si cette approche a permis de développer une activité économique d'initiative publique, l'opacité de la gouvernance de cette structure, le dévoiement du principe d'intercommunalité et les rémunérations de ses dirigeants (essentiellement des élus) ont suscité de vives contestations dans l'opinion publique et une enquête parlementaire inédite. L'impact de cette intercommunale sur le territoire est tant lié aux activités de base de l'intercommunale et de ses filiales, notamment sur les réseaux techniques, que sur le développement économique et la participation financière dans des projets urbains : à titre d'exemple, Ogeo Fund, le fond de pension de Publifin et d'autres institutions publiques et parapubliques, détenait 1,1 milliard d'euros en 2015 et a investi 220 millions dans des projets immobiliers¹⁴⁹.

¹⁴⁸ La société de développement et de participation du bassin de Liège (MeusInvest) est une société anonyme créée en 1985 et détenue à 60% par le public et à 40% par le privé (situation en 2017, le ratio étant amené à s'inverser). L'objet social « est de réaliser des interventions financières dans des entreprises à créer ou existantes, non en difficulté, essentiellement en Province de Liège » (statuts de MeusInvest, consultés en 2017). La société déclare soutenir 25 000 emplois directs et indirects et avoir investi 700 millions d'euros depuis 1985, permettant de lever 2 milliards d'euros. La société intègre le capital d'entreprises de manière minoritaire (407 entreprises participées en 2017), octroie des prêts et des crédits, propose du leasing mobilier et immobilier.

¹⁴⁹ David Leloup, 2017. La « boîte noire » immobilière d'Ogeo Fund. Dérivations, 23 juin 2017.

En renforçant leurs positions dans la gouvernance locale, les intercommunales en sont devenues implicitement ou explicitement des acteurs urbains stratégiques (Doms, 2002) disposant de ressources importantes, et opérant sectoriellement ou transversalement sur des territoires variables en formant un enchevêtrement complexe de structures opérationnelles. Elles soulignent l'importance de l'initiative publique pour soutenir l'économie locale et elles influencent le débat sur la gestion urbaine de plusieurs manières. Premièrement, en permettant des économies d'échelle, en établissant des synergies et en renforçant l'expertise dans certaines matières d'intérêt communal, elles contribuent au fonctionnement des services publics et parapublics intéressant plusieurs communes. Même si ce fonctionnement demeure imparfait, il est opérant et répond partiellement à l'inadéquation ou à l'incapacité des niveaux communaux, provinciaux et régionaux dans l'accomplissement de certaines tâches ; non sans parfois légitimer les institutions pour le compte desquelles elles agissent. Deuxièmement, ces organisations font partie de l'enchevêtrement politico-administratif local et sont, de ce fait, des lieux de pouvoir et d'affrontements entre les acteurs locaux pour le contrôle de ressources et de capacités d'action. Les processus à l'œuvre dans ces organisations font donc l'objet d'une rationalité limitée, et les institutions elles-mêmes sont promptes à agir pour leur survie et l'obtention de ressources supplémentaires. Troisièmement, ce système local souligne globalement une coalition objective transcendant les approches partisans et associant des acteurs non institutionnels, en particulier des acteurs économiques.

La fusion des communes et le poids des intercommunales en Belgique a partiellement permis de relâcher les contraintes sur le secteur public local et à amoindrir la nécessité d'instituer des organes supracommunaux venant s'ajouter à l'organisation complexe des institutions en Belgique. Les difficultés des réformes dans ce secteur institutionnel sont également renforcées par l'impossibilité de superposer intégralement ces structures pour en envisager une rationalisation complète, en fonction de l'ampleur des objectifs, de la pertinence des périmètres d'intervention et des affinités entre les acteurs.

IV.3 Projets de territoire et dynamiques « supracommunales »

Le second axe de construction d'une territorialité intermédiaire liégeoise peut être appréhendé par l'identification des projets et des stratégies territoriales.

La seconde moitié du 20^e siècle amorce le déclin des secteurs traditionnels de l'économie liégeoise : à partir des années 1950, les autorités doivent constater le ralentissement des activités sidérurgiques, alors que la fermeture des charbonnages se poursuit (le dernier fermera en 1977). C'est dans ce contexte que prennent place les premières réflexions à l'échelle de l'agglomération.

IV.3.1 Le déclin économique et les premières réflexions spatiales métropolitaines

Dès les années 1950, l'agglomération liégeoise fait l'objet de plusieurs études : une enquête socio-économique, environnementale et culturelle réalisée entre 1948 et 1952 (L'Équerre, 1958) ; une évaluation de la zone d'influence de Liège (1955) ; une recherche sur les polarités du sud-est de la Belgique (1963).

Ces travaux et une large mobilisation d'experts permettent au groupe d'architecture L'Équerre d'éditer un volumineux rapport consacré à « *Liège, métropole régionale : options fondamentales de développement et d'aménagement* » (Groupe L'Équerre, 1966). L'étude a été commandée par l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des travaux publics de Belgique avant l'adoption de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 disposant de la création de plans régionaux et de plans de secteurs¹⁵⁰ pour l'ensemble du territoire national. Il en résulte que le territoire d'étude du groupe L'Équerre, fondé sur une analyse fonctionnelle du territoire, diffère dès avant sa publication de la délimitation des plans de secteur sur lesquels vont s'appuyer les administrations nationales.

Il n'en demeure pas moins que le rapport dresse le constat du déclin économique de l'agglomération et qu'il entend donner de la cohérence à un ensemble d'études sectorielles réalisées jusqu'alors. Tout en souhaitant affirmer le rôle de métropole régionale de Liège dans l'Europe des régions (le traité de Rome est signé en 1957), le rapport poursuit trois objectifs principaux : répondre à l'apparition du chômage et au déclin économique, orienter les opérations d'équipement et d'infrastructures à l'échelle de l'agglomération, adapter les outils opérationnels à un contexte mouvant.

Le document est novateur à plusieurs égards. D'abord, il envisage l'avenir de la métropole à l'échelle de l'agglomération en faisant le constat que, « *si chaque commune est comptable de l'aménagement de son territoire, aucune ne peut ignorer et n'ignore plus aujourd'hui que l'avenir de la métropole ne sera pas fait d'une simple somme de politiques locales, diverses, mais d'une pensée et d'une volonté commune* » (L'Équerre, 1966). Ensuite, il organise l'espace de la métropole en aires d'influences, polarités et polarités secondaires, en zones urbaines denses et moins denses (Figure 85). Enfin, il prévoit une croissance de la population de 60 000 personnes par an (ce chiffre s'avèrera largement surestimé), ce qui conditionne à la fois les objectifs de construction de logements, le développement d'activités économiques pourvoyeuses d'emplois et les réserves foncières nécessaires à la l'implantation de ces fonctions. Alors que le document s'appuie fortement sur les réseaux de transport et vise notamment à connecter l'Europe au cœur de l'agglomération, il n'anticipe que partiellement les effets indirects de l'accroissement de la mobilité individuelle.

¹⁵⁰ Les régions doivent s'entendre ici par une division du territoire national, sans référence explicite aux régions wallonne, flamande et bruxelloise apparues ultérieurement. Les plans de secteur sont des plans d'occupation du sol qui sont adoptés entre 1977 et 1987. La Wallonie est divisée en 23 plans de secteur à une échelle au 1 : 10 000^e, selon le principe du zonage et de la séparation fonctionnelle. Son influence sur le territoire wallon est majeure et l'important étalement urbain en Wallonie est partiellement imputé à la générosité du plan de secteur en zones d'habitat, elle-même fondée sur les pratiques antérieures en matière d'urbanisation (Halleux *et al.*, 2002).

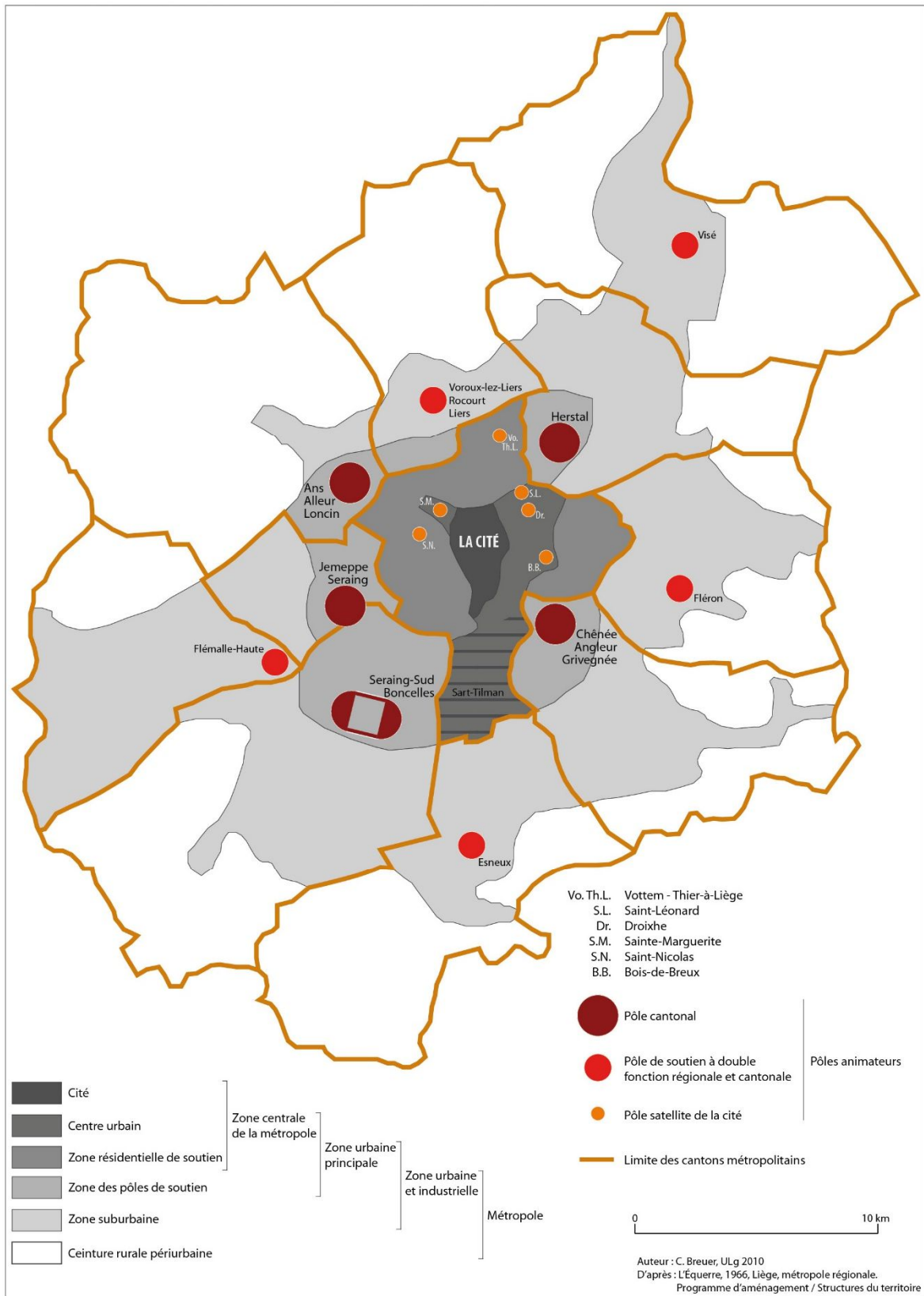


Figure 85. Projet de structure territoriale pour Liège, métropole régionale (d'après l'Équerre, 1966)

Le rapport de l'Équerre invite les décideurs à mettre en place une communauté urbaine, dotée de compétences spécifiques et d'un organe délibérant, pour créer un espace de solidarité à l'échelle de la métropole et coordonner les actions de développement. Ce faisant, les auteurs appuient leurs recommandations sur les réflexions au sujet de la supracommunalité qui ont lieu au même moment en France (la loi 66-1069 portant que la création des communautés urbaines de Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg est promulguée en 1966). Il s'agit d'une étape majeure de la réflexion à Liège, qui influencera largement le contenu des débats locaux sur la coordination urbaine durant la seconde moitié du 20^e siècle.

Le plan de l'Équerre de 1966 et les plans antérieurs ne furent pas adoptés. Certains observateurs estiment que le choix de l'échelle a été déterminant : « *On a pas osé à l'époque définir les régions pour des raisons politiques : ce qui explique aussi que les plans régionaux comme celui de l'Équerre n'ont pas reçu de sanction légale ; et on a donc défini les limites des 48 plans de secteur, en s'arrangeant pour que ces limites ne contredisent pas celles des provinces qui avaient encore beaucoup à dire à l'époque* » (Pierre Puttemans, entretien octobre 2007, cité dans Homme et Ville, 2017).

Les années 1960 ont également été une période de débats et de réflexion de groupes non institutionnels. Par exemple en 1964, un colloque intitulé « *Demain nos villes... Colloque Liège en l'an 2000* » est organisé par la Jeune Chambre économique de Liège. Les échanges concernent alors l'application de la Charte d'Athènes, les opérations de modernisation et de remplacement du bâti dans la cité de Liège, la réflexion autour d'autres métropoles régionales européennes (Nancy – Metz – Thionville, Cologne, Toulouse...), mais aussi un projet de schéma d'agglomération qui traite de l'organisation générale de l'espace (Englebert, 1964). Ce premier schéma, empreint des idées modernistes, ne sera pas mis en œuvre.

Si les réflexions qui ont été menées entre la Seconde Guerre mondiale et les années 1970 n'ont pas été adoptées par le législateur dans un cadre contraignant, il n'en demeure pas moins que certains choix d'aménagement ont été orientés par ces réflexions : on notera en particulier la localisation de l'université de Liège au Sart Tilman, certaines infrastructures routières et autoroutières, mais aussi, plus généralement, le choix de localisation d'activités économiques et de nouvelles infrastructures (Mérenne-Schoumaker, 1991).

IV.3.2 Régionalisation, schéma d'agglomération et plan urbain de mobilité

Nous avons vu que la loi de 1962 précitée disposait de la création de plans régionaux, sans toutefois définir leurs délimitations (Rousseaux, Sinzot, & Hanin, 2010). Il a donc été nécessaire d'attendre l'installation de l'exécutif wallon pour entamer la réflexion sur l'élaboration d'un plan régional. En 1974 les institutions régionales provisoires sont créées, en 1976 la société de développement de la région wallonne (SDRW) est mandatée pour mener la réalisation d'un plan régional (PRAT) et, en 1981, le premier exécutif régional est mis en place. Ce dernier commanda l'élaboration d'un avant-projet, rapidement abandonné en 1984 après la dissolution de la SDRW et l'évaluation négative du plan par la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) (ib.). Entre autres options, cet avant-projet portait le concept d'une « polyville » fortement interconnectée rassemblant les

agglomérations du sillon industriel en un ensemble urbain dépassant 1 million habitants, ce qui est interprété par la CRAT comme l'absence de capacité de se choisir une capitale régionale. À ce premier projet abandonné succéderont de nouvelles réflexions dans les années 1990 et l'élaboration d'un nouveau projet spatial piloté par le syndicat des intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire (SIWAT). Ce projet de PRAT porte l'idée – comme en 1984 – d'un renforcement de l'attractivité des grandes villes wallonnes. Bien qu'acté par le gouvernement wallon en 1995, ce projet ne sera pas mis en œuvre et les outils devant accompagner sa mise en œuvre ne seront finalement pas mobilisés : communautés urbaines, schémas d'agglomération, projets de ville et charte de partenariat.

C'est dans ce contexte que Liège se dote en 1996 d'un nouveau schéma d'agglomération (Mérenne-Schoumaker & Vauchel, 1996). Le document met à jour les diagnostics antérieurs en prenant en compte les phénomènes de périurbanisation et d'exurbanisation. Il propose deux scénarios : le premier, tendanciel, démontre qu'à politique constante, la situation de l'aire urbaine continuera à se dégrader (déstructuration du tissu industriel, mitage du territoire, baisse de la qualité de vie, surabondance de l'offre commerciale, accélération de la périurbanisation). *A contrario*, le scénario volontariste envisage le renforcement de la structure territoriale et la délimitation d'aires de coopération supracommunales rayonnant depuis le centre-ville de Liège. Cette approche prospective n'inclut pas explicitement l'installation d'une structure de gestion urbaine, mais elle démontre les risques liés à une gestion fragmentée de l'aire urbaine. Le territoire d'analyse se veut empirique « [...] dans la mesure où la décision d'élaboration du schéma d'agglomération relève d'une décision volontariste des autorités communales [...] Cet espace englobe les 13 communes de l'agglomération définie par l'INS [...] auxquelles sont ajoutées les entités réunies dans le cadre de la Conférence des Bourgmestres et celles de la réunion des Échevins de l'Urbanisme [...] À ces communes ont été ajoutées Dalhem et Olne pour des raisons de compacité de la zone, et par la suite, Sprimont, Aywaille et Comblain-au-Pont pour couvrir l'ensemble de l'arrondissement de Liège » (Mérenne-Schoumaker & Vauchel, 1996, p. 1).

Cette étude est complétée dès l'année suivante par une convention de recherche sur l'identification de structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération (Mérenne-Schoumaker, Herbiet, Jehin, Halleux, & Knubben, 1997). Celle-ci explore en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, au Québec et au Royaume-Uni les solutions adoptées pour permettre l'élaboration d'une planification stratégique à l'échelle de l'agglomération. De cette analyse, il ressort que la flexibilité des structures, les incitants financiers (subsidiation), l'adéquation du périmètre de travail et des compétences spécifiques sont des facteurs de réussite d'une stratégie d'agglomération et de la province.

Durant cet intermède, la situation économique de Liège continue à se dégrader. Le principal groupe sidérurgiste actif à Liège annonce la fermeture progressive de ses installations. Cette annonce initie plusieurs réflexions sur le développement économique à l'échelle de l'agglomération, dont le schéma de développement et d'aménagement de l'espace territorial touché par la fermeture des outils de la phase à chaud (2004). L'asbl « L'avenir du Pays de Liège » créée peu de temps avant organise la réflexion. L'urgence dans laquelle se trouvent les autorités les pousse à privilégier une approche de l'agglomération essentiellement économique. Elle va également voir émerger de nouveaux acteurs

liés à la reconversion tel le GRE-Liège (Groupe de Redéploiement Économique) en 2004, dont les compétences vont, elles aussi, s'étendre progressivement à la réflexion stratégique à l'échelle de l'agglomération.

En 2004, le décret régional « mobilité et accessibilité locale » permet l'élaboration de plans urbains de mobilité (PUM) qui sont des « *documents d'orientation [à valeur indicative] de l'organisation et de la gestion des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité générale relevant de l'échelle d'une agglomération urbaine* » établi par le Gouvernement wallon (Gouvernement wallon, 2004). Ils doivent contenir un diagnostic, des objectifs pour la mobilité des personnes et des marchandises, des mesures au niveau de l'agglomération et des recommandations en termes d'aménagement du territoire qui visent à limiter les déplacements. La zone d'étude pour Liège concerne 34 communes et correspond à l'arrondissement de Liège, soit au ressorts de la Conférence des Bourgmestres instituée en 1994. En l'absence de schéma établi de l'organisation spatiale de l'agglomération, le PUM de Liège identifie une structure territoriale, des zones de coopération intercommunale et des « vocations territoriales » concertées à l'échelle de l'agglomération (Transitec, Pluris, La STIB, & Bruno Bianchet, 2008) (Figure 86). Bien que terminé et approuvé par les communes concernées, le PUM n'a pas été validé par le Gouvernement wallon en raison d'un désaccord notable sur la création d'un tronçon autoroutier au sud de l'agglomération. Ce problème bloque de facto l'ensemble du projet qui contient, sinon un projet de territoire, les bases d'une « *vision partagée entre les communes d'un développement territorial cohérent* » (Leblanc, 2014).

Cet évènement est illustratif du rôle prépondérant de l'autorité régionale qui dispose à la fois de ressources (légal, financières, humaines, etc.) et de compétences déterminantes (développement économique, planification régionale, transport en commun, etc.). Plusieurs projets structurants sont ainsi initiés par des acteurs externes à l'agglomération liégeoise, car la structure des institutions locales et leurs ressources propres ne permettent pas de jouer un rôle stratégique sur les projets d'ampleur. Ainsi, tant l'aménagement de la gare pour les trains à grande vitesse que le développement de l'aéroport régional de Liège ou la construction du tramway – pour ne prendre que ces exemples – échappent pour bonne partie à l'influence directe des acteurs locaux.

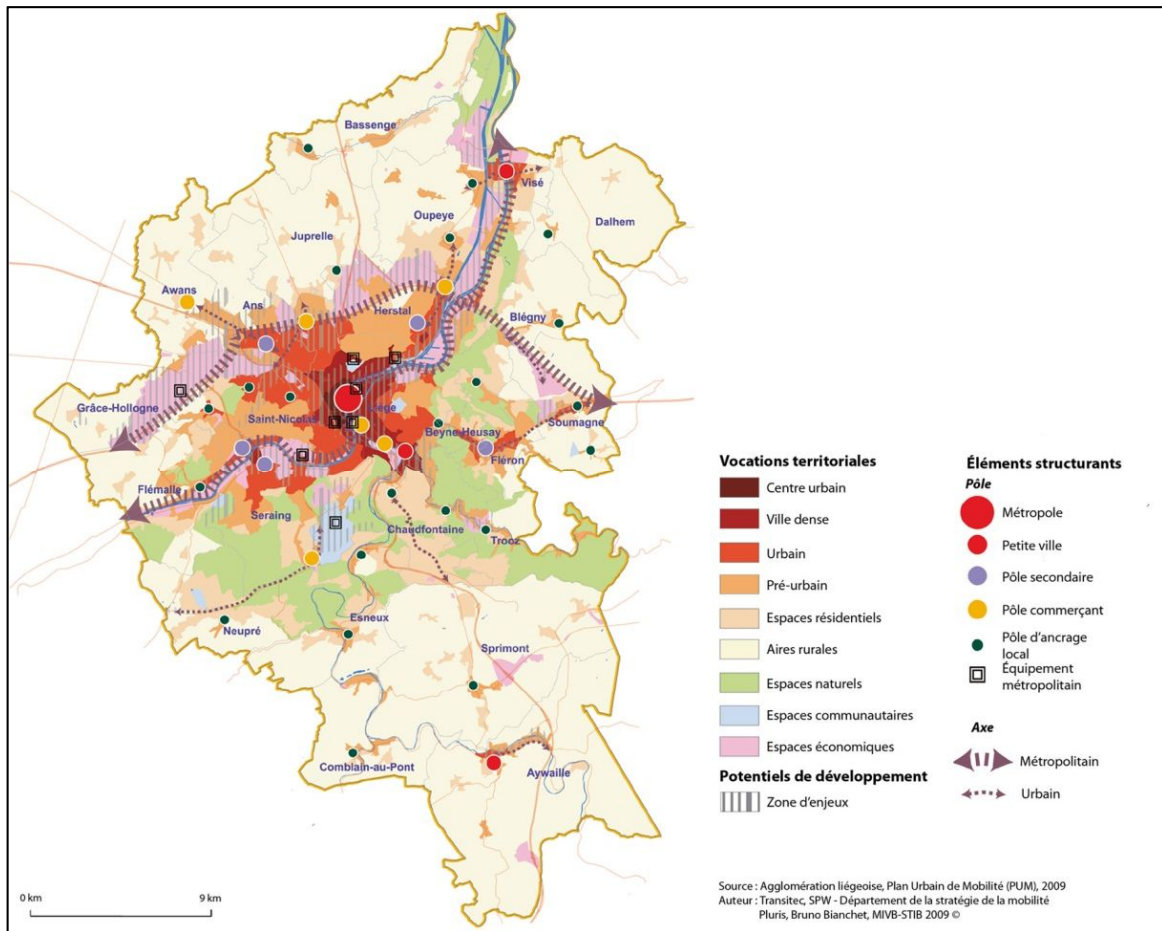


Figure 86. Schéma de structure territoriale pour l'arrondissement de Liège proposé par le PUM (2008)

Pour ce dernier, l'influence des organismes régionaux et pararégionaux est également déterminante. Le projet de création d'une ligne de tramway concerne les trois plus importantes communes de l'agglomération (Herstal, Liège et Seraing), situées dans le sillon industriel, le long de la vallée de la Meuse. Dès 2018, le tramway devait permettre de soulager la congestion du centre-ville et de relier les principaux pôles d'activité de cette partie de l'agglomération – ce projet est désormais postposé, au plus tôt, à 2022. Cependant, la plupart des acteurs du projet ne représentent pas l'agglomération de Liège. Ainsi, le commanditaire du projet est la Société Régionale Wallonne des Transports (SRWT), que le Gouvernement wallon mandate pour gérer les réseaux de transport en commun sur l'ensemble de la Wallonie. Le Gouvernement wallon a arrêté le parcours définitif du tramway, le mode d'exploitation et de financement, et ce après de longues négociations. Il organise également la participation citoyenne et les consultations publiques. La Ville de Liège, en tant qu'autorité locale, a cédé une partie de ses prérogatives à la SRWT au travers d'une convention public - public. Enfin, la Province de Liège a réalisé une partie substantielle des supports de promotion autour du projet du tram (vidéo de promotion, présentation du tracé, etc.) et en a tiré les bénéfices en termes de communication. Le GRE-Liège a quant à lui été mandaté pour étudier l'extension du réseau de tram sur un axe identifié par le PUM. En l'absence d'interlocuteur fortement structuré à l'échelle de l'agglomération, le projet est en cours d'implémentation avec les autres niveaux de pouvoir et des organismes parapublics.

IV.3.3 Une séquence de résurgence des arrondissements sur fond de restructuration de l'échelle provinciale

Nous avons identifié à mainte reprise l'importance historique et politique de l'institution provinciale dans la recomposition des territoires politico-administratifs ; lors de la création des sociétés d'expansion, lors de la définition des périmètres des plans de secteur, lors de la définition des aires de coopération dans le SDER 1999, ou encore lors de la mise en œuvre de projets stratégiques à l'échelle de la région urbaine. Cette capacité de l'institution provinciale à structurer une partie de la gouvernance locale malgré les velléités récurrentes de suppression s'explique par l'histoire longue de son territoire, par sa compétence générale pour les questions d'intérêt provincial, par ses domaines d'intervention et par sa capacité fiscale propre (Behrendt, 2012), davantage que par la cohérence de son territoire.

Il n'en demeure pas moins que les appels aux réformes provinciales sont nombreux. À la suite, en 2001, des accords de la Saint Polycarpe qui ont transféré la tutelle des communes et des provinces aux régions¹⁵¹, le gouvernement wallon s'empare de la question de l'organisation des institutions locales et envisage de les réformer significativement. À cet effet, une commission est instituée : elle rassemble 9 membres du gouvernement wallon, 9 membres du parlement wallon et 9 mandataires locaux.

Cette « Commission des 27 » a pour mission de donner des balises à la réflexion sur les différents éléments de la gouvernance locale en Wallonie : les communes, les provinces et les intercommunales. Cette démarche est propice à l'apparition de ruptures dans l'organisation territoriale – ce y compris des agglomérations –, mais les oppositions politiques entre les membres de la Commission sont importantes. Le rôle des provinces a notamment cristallisé les oppositions, certains partis (dont les libéraux) soutenant leur suppression, d'autres (socialistes, centristes) soutenant leur maintien moyennant une réforme de leurs domaines de compétence. Outre les oppositions entre les partis, il faut sans doute souligner deux facteurs explicatifs de ce blocage. En premier lieu, le Parlement régional est composé d'une proportion significative d'élus locaux en mesure de ralentir les réformes qu'ils jugent contraires à l'intérêt des institutions locales. Deuxièmement, les enjeux de gouvernabilité en Wallonie ne revêtent pas un caractère de généralité : les enjeux urbains et provinciaux, mais aussi les situations de gouvernance, diffèrent sensiblement d'une partie du territoire à l'autre.

¹⁵¹ L'accord de la Saint-Michel (1992) prévoit la régionalisation des lois organiques provinciale et communale. Il faut attendre l'accord de gouvernement de 1999, l'accord du Lambermont (2000), l'accord de la Saint Polycarpe (2001) et deux lois spéciales en 2001 pour que le transfert des compétences vers les entités fédérées soit effectif. Corollairement, les autorités régionales obtiennent également les compétences relatives au changement et à la rectification des limites provinciales et communales, de même que la législation relative aux agglomérations et fédérations de communes.

Au terme du travail de la commission des 27, une note d'orientation est toutefois rédigée pour promouvoir une « démocratie équilibrée » qui réaffirme la nécessité de conserver le niveau intermédiaire entre la Région et les communes. Elle engage une série de réformes.

- Le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (Moniteur belge, 4 avril 2002) divise le fonds des provinces en deux parties : 80% du financement est dit « général » et est libre de toute affectation ; 20% du financement ne sont obtenus qu'après la contractualisation d'un partenariat avec la Région wallonne. Ce contrat d'une durée de trois années porte sur des domaines d'action précis et vise à limiter l'intervention conjointe ou concurrente dans certains domaines, et donc à aligner les provinces sur une politique régionale (Doms, 2002).
- Le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes réforme intégralement la loi provinciale du 30 avril 1836. Elle modifie le fonctionnement des conseils et collèges provinciaux, réduit leurs compétences (voiries, cours d'eau non navigables, aide à l'investissement) et introduit les déclarations de politique provinciale.

Les pressions sur les provinces n'ont cependant pas cessé après ces réformes. En 2009, la déclaration de politique régionale (DPR) du gouvernement PS – cdH – écolo prévoit la suppression en deux temps des provinces (Gouvernement wallon, 2009) : dans un premier temps, leurs compétences seraient recadrées au travers d'axes stratégiques ; dans un deuxième temps leur remplacement par des communautés de territoire serait possible à la faveur d'une modification constitutionnelle. Le Ministre des Pouvoirs locaux envisage à ce moment de confier aux Provinces la coordination des bassins de vie (Furlan, 2012). En 2014 la DPR du gouvernement PS – cdH est moins radicale et envisage l'optimisation des provinces et le renforcement de leur rôle dans le soutien à la supracommunalité (Gouvernement wallon, 2014). En 2019, la DPR du gouvernement MR – cdH (Gouvernement wallon, 2017) réenvisage la suppression de l'institution politique provinciale et le transfert de ses compétences à d'autres niveaux de pouvoir. Cette pression permanente et le train des réformes organisées par le législateur régional ont contraint les provinces à réorienter leurs domaines d'action prioritaires et à s'inscrire dans des stratégies de légitimation par de nouveaux axes d'intervention. Parmi ceux-ci, leur nouveau rôle de coordination des initiatives supracommunales a recomposé la gouvernance locale.

Dès la fin des années 2000, la Province de Liège va s'imposer dans le paysage supracommunal. En 2009, elle est à l'initiative d'une association pour la coordination provinciale des pouvoirs locaux. Elle est remplacée en 2014 par l'association sans but lucratif « Liège Europe Métropole » qui associe la Province (20% des voix), les trois arrondissements constitués en conférence des élus (45% des voix pour Liège ; 15% pour Huy-Waremme ; 15% pour Verviers) et la communauté germanophone (5%). L'assemblée générale est constituée de tous les bourgmestres des communes concernées. Cette association prend en charge différentes missions, dont le pilotage du schéma provincial de développement territorial, les projets supracommunaux, le plan de mobilité provincial, les grands événements, la sécurité civile et la politique hospitalière. À son lancement, son budget de fonctionnement était de 540 000 euros. Afin de mener ces missions, la Province alloue 20% du

montant qu'elle perçoit au titre de fonds des provinces pour la supracommunalité : 10% sont réservés pour la sécurité, le solde étant consacré à des projets supracommunaux.

On observera que le rôle de coordination que s'est donnée l'institution provinciale s'appuie largement sur les initiatives des élus locaux pour se regrouper au sein des arrondissements administratifs : l'ASBL Conférence des Bourgmestres de l'agglomération liégeoise créée en 1994, devenue Liège Métropole – Conférence d'arrondissement des bourgmestres et du collège provincial de Liège ASBL ; l'ASBL Meuse-Condroz-Hesbaye créée en 2011 ; l'ASBL Région de Verviers – Conférence d'arrondissement des bourgmestres et du collège provincial de Liège créé en 2013 ; l'ASBL Conférence des Bourgmestres des communes germanophones créée en 2014. Il y a dès lors un double mouvement de légitimation par une reconnaissance mutuelle, depuis l'institution provinciale vers les conférences d'arrondissement, et de ces dernières vers l'institution provinciale. La légitimation de ces structures passe également par l'élaboration de projets territoriaux et par la création d'équipes dédiées, tant au niveau de la Province que des arrondissements.

Alors que la Conférence des bourgmestres de l'agglomération liégeoise disposait initialement d'une capacité d'action limitée, ce niveau territorial s'est progressivement doté d'une structure, d'une équipe restreinte de coordination et de projets territoriaux. Les statuts révisés de Liège Métropole lui donnent pour objet social, outre la promotion de la métropole liégeoise, la coordination générale entre les actions communales et provinciales, la mise en place et la gestion de l'action supracommunale sur l'arrondissement, ainsi que la création d'un centre de réflexion et d'études, des missions en termes de solidarité territoriale (par la mutualisation des services) et de projet de territorial.

C'est sur la base de cette dernière mission qu'a été élaboré le schéma de développement de l'arrondissement de Liège, avec l'intervention des bureaux d'études PLURIS, Bruno Bianchet et tr@me (Pluris, Bianchet, & Tr@me, 2017). Le schéma adopté en 2017 reprend nécessairement les limites de l'arrondissement administratif et y spatialise quatre ambitions territoriales, répondant à onze enjeux¹⁵². Le schéma qui ne dispose pas d'un statut juridique spécifique, acte la volonté des élus locaux de s'engager volontairement sur certains scénarii territoriaux. Ainsi, en termes de croissance du nombre de logements à l'horizon 2035, c'est le scénario du rééquilibrage qui a volontairement été choisi par les élus locaux, ce qui se traduit par une plus faible croissance du nombre de logements périurbains au bénéfice de la commune-centre et de sa première couronne. En termes de

¹⁵² Les onze enjeux sont le renforcement de l'attractivité métropolitaine, la structuration de la métropole, le développement du logement, le soutien à l'emploi, le développement raisonné de l'activité commerciale, une mobilité hiérarchisée, la préservation des diversités paysagères, l'amplification de l'agriculture, la valorisation touristique et culturelle, les défis environnementaux, la promotion d'une gouvernance supralocale. Les quatre ambitions territoriales : (1) Liège métropole en 2035, +45 000 logements à répartir : +15 000 commune centrale, + 15 000 première couronne, + 15 000 seconde couronne, (2) un développement commercial limité à l'horizon 2035 : autoriser un maximum de 85 000 m² de nouveaux m², (3) recycler les zones d'activité économique désaffectées d'ici 2035 : réaffecter 600 ha, (4) développer l'agriculture alternative et les circuits courts de production alimentaire (PLURIS *et al.*, 2017).

développement commercial, le schéma préconise de ne plus autoriser les complexes de plus de 10 000 m² et de limiter le développement commercial total sur cette période à 85 000 m².

IV.4 Les recompositions territoriales liégeoises entre radicalités et résurgences

IV.4.1 *Système de gouvernance et recomposition territoriales : une lecture par le modèle analytique du changement institutionnel*

La révolution industrielle et l'exode rural ont engendré les premières pressions au changement du maillage historique hérité de l'occupation française. Au cours de la révolution industrielle, l'extension rapide des zones urbanisées dans un maillage communal particulièrement dense a engendré d'importants problèmes dans la coordination de la mise en œuvre et la gestion des réseaux techniques d'approvisionnement (eau, électricité), la problématique de la salubrité (urbanisme, égouttage) et de la sécurité (police, incendie). Ce déficit de coordination a partiellement pu trouver une réponse au travers des coopérations intercommunales monosectorielles.

Cependant, cette solution n'a permis que de détendre partiellement la tension entre la nouvelle configuration urbaine et les enjeux de gouvernabilité. L'initiative de l'occupant allemand de fusionner les communes de l'agglomération urbaine pendant la Seconde Guerre mondiale préfigure une nouvelle orientation, davantage tournée vers les villes comme espace de production économique. Il sera rapidement mis fin à cette expérience à la fin des conflits, mais le déclin des conditions économiques de la région liégeoise et l'économie fordiste d'après-guerre vont reformuler le débat.

La gouvernance locale de la région urbaine liégeoise est marquée depuis les années 1970 par les résultats de la fusion générale des communes. Ce moment de recomposition a profondément structuré la situation locale : d'une part, sa radicalité a durablement limité les velléités de restructuration malgré les biais évidents intervenus au cours de l'élaboration de ce projet et, d'autre part, il a doté les autorités locales d'une plus forte capacité d'action, d'un personnel politique plus visible à d'autres échelles de gouvernement et d'une administration rationalisée et professionnalisée dans une logique fordiste. La rapide recristallisation de cet arrangement institutionnel a laissé place à une hégémonie discursive qui, à l'échelle des communes, a rarement été contestée en Wallonie. En effet, même si des projets de fusion existent en Flandre pour tendre vers des communes d'au moins 30 000 habitants, les projets de fusion en Wallonie demeurent exceptionnels et les appels politiques en ce sens sont marginaux. Les changements sociétaux internationaux et locaux se sont donc principalement déployés dans ce canevas institutionnel local. La recherche de coordination, de rationalisation et d'accroissement de l'action publique s'est en particulier opérée sur la base d'intercommunales sectorielles

Depuis les années 1970, ces développements sont de plusieurs ordres. Premièrement, l'économie locale ancrée dans l'industrie traditionnelle a été fortement restructurée au gré des rationalisations et des délocalisations, laissant une région urbaine marquée par un taux de chômage structurel élevé malgré le développement de nouveaux secteurs d'activité. Deuxièmement, le territoire urbain s'est

fortement détendu sous l'effet de l'accroissement de la mobilité automobile, de l'amélioration des technologies et d'un cadre légal permissif. Troisièmement, la capitale européenne et nationale a renforcé son poids relatif dans le réseau des villes belges et s'inscrit désormais dans un puissant processus de métropolisation qui capte de nombreux investissements et concentre les lieux de commandement économiques. Cette liste n'est pas exhaustive et s'inscrit plus généralement dans les transformations globales de la société, dont nous avons antérieurement souligné les implications : l'accroissement de la complexité des projets urbains, la gestion des infrastructures fordistes, l'inégalité des revenus fiscaux, les processus de ségrégation socio-spatiale, etc.

Du point de vue des transformations institutionnelles, il est nécessaire de rappeler que depuis les années 1970, la transformation progressive de l'État national unitaire décentralisé en un État fédéral a profondément impacté les niveaux intermédiaires de gouvernement : les communautés et les régions ont été créées puis ont été dotées de compétences, les provinces conçues dans le contexte de l'État unitaire se trouvent désormais en position intermédiaire entre le niveau régional et le niveau communal et perdent certaines compétences territoriales tout en devant compenser l'impécuniosité communautaire, les intercommunales s'imbriquent dans un réseau dense d'acteurs publics et parapublics émanant tantôt d'autorités régionales, tantôt locales. Dans le contexte local, nombre de ces acteurs déploient des activités dans les domaines économiques en atténuant la limite entre autorités publiques et fonctionnement privé.

Ces changements sociétaux et institutionnels ont engendré des pressions aux changements, et en particulier à la collaboration à l'échelle de l'agglomération morphologique ou de la région urbaine. Ces multiples moments critiques n'ont jamais été suivis d'une transformation des structures institutionnelles, malgré une perception accrue des enjeux économiques, de l'échelle de l'aire urbaine en tant que système à gouverner – à tout le moins sur le plan économique – et des solutions institutionnelles pour la plupart inspirées de l'évolution institutionnelle en France. Nous avons attribué l'absence d'évolution du cadre institutionnel à différents facteurs, dont l'absence de réelle volonté du législateur régional de doter les grandes régions urbaines de structures *ad hoc*, l'existence de structures régionales et pararégionales pour l'exercice de compétences locales, la capacité des intercommunales sectorielles soutenues par les communes et les autorités provinciales. Les oppositions politiques sont réelles, parfois au sein même d'une même formation politique. L'opposition entre les communes urbaines et les communes rurales est également une réalité, mais nous la percevons avec moins d'intensité qu'en France ; elle a cependant pu se cristalliser autour de la question de la dette de la commune centrale, de la répartition des charges de centralité ou de craintes quant à l'urbanisation des territoires ruraux. Trop grandes pour être contraintes, comme en France, de collaborer aux fins d'assurer les services publics de base, et trop petites pour intégrer, comme à Sheffield, la majorité de la région urbaine et en gérer les principaux leviers territoriaux. La situation liégeoise se caractérise par une forte fragmentation horizontale et verticale des compétences et des moyens d'action. Le territoire de la région urbaine nous apparaît dès lors être, plus que dans les autres cas étudiés, un lieu d'expression territoriale de différents acteurs.

Outre la création d'intercommunales, les autorités locales en Wallonie ont développé différentes initiatives locales dans une logique *bottom-up* : communautés urbaines sous forme d'associations

sans but lucratif, conférence des élus et autres associations souples. Le législateur régional a plusieurs fois approché une solution pour soutenir ces dynamiques, sans toutefois parvenir à développer un cadre structurant : bassins et communautés sont demeurées des constructions théoriques, peu ou prou fondées sur des analyses objectivées du fonctionnement des territoires. En effet, les instruments d'observation territoriale ont été faiblement mobilisés par les acteurs urbains pour promouvoir la consistance des périmètres et la jonction entre échelle urbaine et échelle de gouvernance.

Le plan urbain de mobilité constitue une exception et est le principal outil supracommunal ayant été mobilisé dans la région liégeoise. Son périmètre est celui de l'arrondissement, ce qui s'adapte imparfaitement aux limites statistiques de la région urbaine, mais en comprend les principales infrastructures et la majorité de l'agglomération morphologique.

IV.4.2 La ré-émergence des arrondissements et des provinces

Au cours de la dernière phase de recomposition du système de gouvernance locale qui a vu l'arrondissement et la Province de Liège revenir au centre des dynamiques, l'identification des enjeux de gouvernabilité se situait à plusieurs échelles. À l'échelle internationale, il s'agit pour les acteurs urbains de territorialiser les flux de la mondialisation et de recouvrer un positionnement significatif dans le réseau des villes européennes. À l'échelle urbaine, les acteurs locaux sont en recherche d'une capacité d'action sur le territoire alors que le niveau régional est omniprésent et que les différentes tentatives de consolidation de la gouvernance locale se sont soldées par des résultats modestes. Parmi les enjeux territoriaux les plus récemment identifiés, il y a notamment la mise en cohérence des politiques commerciales, de régénération urbaine, de développement économique, de soutien aux modes de production alternatifs, pour lesquelles le niveau régional n'a pas de vision urbaine, locale, spatialisée et consolidée.

Si le système qui est gouverné apparaît être la région urbaine, les efforts de définition spatiale des années 1950 à 1990 se sont repliés sur des structures administratives existantes, à savoir les arrondissements administratifs. Pour Liège, ce repli qui s'appuie et correspond imparfaitement aux définitions statistiques de l'urbain, est synonyme de relégation hors du système de gouvernance de territoires fonctionnellement sous l'influence liégeoise. Il apparaît que ce choix répond à la nécessité d'avancer sur le sujet de la coopération territoriale, sans éteindre les projets sous les divergences dans la définition spatiale des coopérations.

Paradoxalement, la résurgence de ce niveau intermédiaire doit se comprendre à deux échelles intermédiaires : l'échelle des arrondissements et l'échelle provinciale. Ces deux échelles se légitiment réciproquement, le niveau provincial en tant qu'espace de coordination des initiatives supracommunales, le niveau des arrondissements en tant qu'espace de production d'une politique territoriale intermédiaire. Cette configuration centrée sur les acteurs publics et parapublics résulte selon nous de la convergence de deux processus distincts : premièrement, la nécessité de trouver des solutions opérationnelles aux problèmes de gouvernabilité rappelés antérieurement ; deuxièmement, la nécessité pour l'institution provinciale de reconfigurer son action et de trouver de

nouveaux moyens de légitimation. L'inadéquation des limites provinciales avec les dynamiques territoriales supralocales est ici contournée par la résurgence d'un niveau intermédiaire jusqu'alors vidé de sa substance et de sa compétence. Malgré la mobilisation de divers instruments de légitimation et de consolidation des territoires politiques (partenariat, infrastructures, observation territoriale, capacité d'expertise, positionnement externe), ce système de gouvernance, dans lequel prennent place les intercommunalités à géométrie variable, demeure instable : sa consolidation est régulièrement compromise par les velléités de suppression ou de transformation provinciale.

Par ailleurs, la fragilité du système de gouvernance à l'échelle de la région urbaine et la fragmentation horizontale et verticale de la capacité d'action nous apparaît être une contrainte majeure pour le positionnement de Liège dans les coopérations territoriales dont l'unité de base est la région urbaine. En tant qu'autorité de référence, la Région wallonne ne nous semble pas avoir développé à suffisance un cadre législatif et fonctionnel permettant une restructuration majeure du territoire urbain wallon.

IV.4.3 Système de gouvernance locale, construction d'un acteur collectif urbain et prégnance de l'intervention des autres niveaux de pouvoir

L'évolution des structures de gouvernance de l'aire urbaine de Liège démontre la difficulté de constituer un acteur collectif ayant une capacité d'action propre et disposant des moyens pour influencer sa propre trajectoire socio-économique. Pourtant, il faut constater que le « bricolage institutionnel » liégeois est fonctionnel : il produit des résultats territoriaux, est capable de générer des projets d'ampleur métropolitaine, peut attirer des investissements privés ou publics, permet, en certains endroits, de maintenir ou d'améliorer des zones urbaines de qualité et de stabiliser les configurations politiques. Si le système de gouvernance locale relève plus du bricolage que de l'ingénierie territoriale, c'est qu'il s'est largement construit sur l'existant de manière incrémentale en produisant rarement des ruptures. Il répond notamment aux spécificités locales : la morphologie urbaine multipolaire héritée de la révolution industrielle, les relations centre-périphérie restructurées par la périurbanisation et l'exurbanisation d'une partie des activités économiques, la multiplicité des acteurs agissant sur le territoire et apparus au gré des évolutions socio-économiques et la complexité institutionnelle en Belgique, ce y compris la proximité des niveaux régionaux et communaux et la subsistance des institutions provinciales. La persistance de cette configuration de la gouvernance urbaine s'explique donc sans doute par sa capacité à s'adapter au contexte local et, dans une certaine mesure, à faire « fonctionner » la ville.

Cependant, cette configuration des acteurs et la faiblesse de l'acteur collectif urbain a rendu difficile la construction d'un projet de territoire systémique commun, bénéficiant d'une forte légitimité et des moyens de sa mise en œuvre. Le « bricolage institutionnel » liégeois engendre une capacité collective, mais celle-ci peine à répondre efficacement aux grands défis auxquels doit faire face la région urbaine. Les grands projets urbains nécessitant une mobilisation locale importante sont les premiers visés. La multiplicité des acteurs et la nature du leadership local ne sont sans doute pas étrangères à cette problématique, qui se révèle avec encore plus de force dans les grands projets d'aménagement urbain et les stratégies de développement qui émergent à différentes échelles où les

acteurs locaux peuvent se voir dépossédés de leurs projets. La situation interroge également les processus décisionnels et la lisibilité démocratique de l'enchevêtrement des acteurs.

L'acteur régional jouera sans doute un rôle déterminant dans le renforcement de la capacité locale à répondre aux enjeux urbains. Il a entrepris des processus de rationalisation des institutions et a posé les balises de nouvelles coopérations supracommunales, mais il devra sans doute soutenir de manière plus active les initiatives *bottom-up* et les coopérations émergentes au travers de processus de contractualisation, qui pourra s'adosser sur un cadre légal harmonisé par ailleurs réclamé par les élus urbains.

V. Conclusions de la troisième partie

Sur la base de notre analyse qualitative des systèmes de gouvernance des régions urbaines de Metz, Saint-Étienne, Sheffield et Liège, nous souhaitons, premièrement, caractériser les contextes dans lesquels se déploient les processus de recomposition des territoires, deuxièmement, appréhender les dimensions spatiales et temporelles des processus de recomposition territoriale en s'attachant plus particulièrement à l'évolution des limites et frontières et, troisièmement, identifier l'impact de ces processus de recomposition de la gouvernance sur le territoire.

Afin de rencontrer ces objectifs, nous avons mobilisé une large littérature scientifique appuyée par une littérature grise abondante et nous nous sommes appuyés sur des informations collectées au cours de séjours dans les villes étudiées. Tant notre analyse quantitative des régions urbaines européennes, que notre état de l'art, ont été mobilisés afin d'identifier les dynamiques spatiales et temporelles de la gouvernance de ces régions urbaines. Partant des conclusions formulées au terme de la seconde partie, nous avons, d'une part, intégré ces analyses de cas dans l'évolution du contexte national – et en particulier le contexte législatif – et, d'autre part, cherché à identifier les processus de recomposition multiscalaires.

V.1 Un contexte territorial marqué par les enjeux de développement économique

Saint-Étienne, Metz, Sheffield et Liège partagent plusieurs caractéristiques territoriales communes : leur démographie leur attribuant un rôle de région urbaine intermédiaire, leur inscription dans des systèmes urbains régionaux denses, la proximité de métropoles de plus grande taille affectant les échanges locaux, une forte tradition industrielle ou militaire et le caractère structurel des enjeux économiques et sociaux. Après s'être développées de manière extrêmement rapide au 19^e siècle et au 20^e siècle, ces villes ont toutes – à des degrés divers – été marquées par la restructuration de l'industrie et l'érosion du modèle fordiste de développement.

Ces caractéristiques territoriales expliquent certainement la prégnance contemporaine des enjeux économiques pour les acteurs de ces régions urbaines. Ces enjeux se déploient à différentes échelles fortement interconnectées.

À l'échelle interurbaine, toutes les régions urbaines étudiées sont concernées par un enjeu de repositionnement : les acteurs de Metz cherchent à repositionner la ville par rapport au sillon lorrain, mais surtout, dans le contexte de recomposition des régions françaises, face à Strasbourg ; ceux de Saint-Étienne élaborent des stratégies pour se repositionner vis-à-vis de Lyon qui bénéficie d'un double effet de métropolisation économique et politique ; Sheffield doit se positionner fermement dans le groupe des huit *core cities* ; et Liège éprouve les plus grandes difficultés pour s'imposer vis-à-vis des villes de l'Euregio Meuse – Rhin, mais surtout de Bruxelles qui polarise le réseau urbain belge. En d'autres termes, les régions urbaines étudiées souhaitent bénéficier de la sélectivité spatiale des processus de territorialisation de l'économie dans ce renforcement du mouvement de libéralisation de l'économie et des échanges, mais leurs caractéristiques relatives (en termes démographique, économique et de hiérarchie urbaine) rendent ce positionnement d'autant plus incertain que le point de rupture pour participer à ces échanges mondiaux semble s'éloigner. S'inscrivant pleinement dans le paradigme de la compétitivité et de la globalisation des échanges, les acteurs ont fortement concentré leur attention sur la captation des flux et l'inscription nationale et internationale, cette dernière ayant pu conduire à des obsessions quantitatives et des stratégies *ad hoc*.

À l'échelle des régions urbaines, les enjeux économiques sont notamment déclinés en termes de régénération urbaine, de gestion et de valorisation des infrastructures et d'accueil des activités économiques. Les stratégies de transformation des centres urbains s'inscrivent également davantage dans une logique d'attractivité : alors que la rénovation du centre-ville de Sheffield est explicitement une stratégie d'attractivité pour les activités économiques, ce lien demeure toutefois plus diffus pour les autres régions urbaines étudiées.

Dans une thématique concomitante, l'un des enjeux territoriaux majeurs répond à la forte transformation du tissu urbain depuis le milieu du 20^e siècle. La périurbanisation et l'exurbanisation d'activités économiques ont entraîné une forte transformation de la spatialité des villes et de leurs acteurs. Les acteurs locaux ont identifié que ces dynamiques ont entraîné de nouveaux enjeux majeurs : outre la consommation d'espace, elles entraînent des problèmes majeurs de mobilité, un déplacement des revenus et des activités (bases de la taxation), fragilisent la délivrance de services publics, complexifient la réponse aux problématiques urbaines. Nous avons cependant mis en évidence – en particulier dans les cas français et belge – que ces enjeux pouvaient être perçus distinctement par les acteurs des centres urbains et les autorités gouvernementales d'une part, et les acteurs des espaces périurbains ou ruraux sous l'influence d'une polarité. Nous y avons vu la confrontation de deux logiques et de deux formes de spatialité ayant des conséquences importantes en termes de structuration de la spatialité de la gouvernance. Cette opposition n'est pas sans lien, d'une part, avec les formes urbaines et, d'autre part, avec les questions de solidarité fiscale, de charges de centralité et de rapport au pouvoir.

Pour les villes considérées, les enjeux sociaux et environnementaux à l'échelle des régions urbaines sont apparus de manière moins centrale et explicite, même si des initiatives tendent à marquer dans ce domaine de nouvelles dynamiques. Il peut s'agir de transcrire localement les principes de développement durable, soutenir le développement de nouvelles pratiques durables ou de coordination des services sociaux collectifs.

L'expression de ces différentes thématiques a engagé, dans toutes les régions urbaines considérées, l'émergence ou la réémergence de l'échelle de la région urbaine. Presque partout, elle diffère des politiques régionales antérieures par un double mouvement. D'une part, on assiste à un recentrage sur les espaces urbains dans des dynamiques parfois exclusivement réservées à ces espaces à l'échelle régionale ou nationale et, d'autre part, l'espace considéré a été étendu dans une logique fonctionnelle aux territoires agglomérés, aux territoires périurbains et aux territoires ruraux sous l'influence des villes.

V.2 Une recomposition multiscalaire des systèmes de gouvernance

Nous avons constaté que l'évolution des villes et l'identification des enjeux par les acteurs urbains à différentes échelles ont profondément transformé les systèmes de gouvernance des régions urbaines. Certaines de ces évolutions sont intrinsèques aux dynamiques urbaines et sociétales : l'extension spatiale des villes à cadre institutionnel constant a accru le nombre d'acteurs concernés, l'accroissement de la démographie urbaine a également été dans le même sens, les évolutions sociologiques des populations ont également engendré une évolution des attentes vis-à-vis de la collectivité, l'évolution des technologies – dans les services publics, les infrastructures, les projets urbains, le financement – ont engendré la nécessité de nouvelles expertises.

En réponse à ces enjeux de gouvernabilité, la recomposition du système de gouvernance s'est opérée de manière différenciée dans les régions urbaines considérées (coordination légère et autorités intercommunales monosectorielles à Liège, quasi-gouvernement supracommunal métropolitain élu à Metz et Saint-Étienne, autorité supracommunale non élue à Sheffield) et permet de rejeter une approche analytique néo-positiviste. La différenciation des trajectoires de la gouvernance s'exprime dans des contextes territoriaux singuliers, dans des contextes historiques particuliers, dans des cadres culturels et nationaux prégnants et dans des systèmes d'acteurs locaux spécifiques. Nous avons pu en effet constater que malgré de réels effets de mimétisme et malgré l'influence des modèles de gouvernance promus par divers acteurs, l'évolution sur le temps long explique la divergence actuelle des systèmes de gouvernance.

Malgré certaines velléités réformatrices et radicales, c'est donc davantage le bricolage institutionnel qui s'impose par des évolutions incrémentales, par un processus itératif de recomposition territoriale qui laisse une large part à la construction, à la déconstruction, aux arrangements locaux de gouvernance. Si le résultat peut apparaître sous-efficace au regard de critères économiques et administratifs, il nous apparaît davantage être le point d'équilibre à contextualiser dans les spécificités territoriales entre résistances au changement et capacité adaptative. Les périodes

d'hégémonie discursive semblent devenir de moins en moins longues et les arrangements de gouvernance de plus en plus souvent contestés.

Nous avons également observé que les institutions et les gouvernements urbains demeurent des acteurs centraux des systèmes de gouvernance urbaine, ce y compris au Royaume-Uni où le poids et l'autonomie des autorités locales ont été entamés au cours des dernières décennies. Même si elle ne reflète que partiellement le système de gouvernance local, l'analyse de la spatialité des gouvernements urbains permet d'en étudier les spécificités structurantes, en ce compris les dynamiques des acteurs non institutionnels.

En s'intéressant plus spécifiquement aux différents niveaux de gouvernements urbains, nous avons constaté que le système institutionnel des régions urbaines était particulièrement sensible à l'évolution des structures régionales. À Sheffield, l'émergence de la *Sheffield City Region* s'inscrit dans le contexte de la suppression des agences régionales et de la nécessité d'une coordination qui dépasse les districts. À Liège, les initiatives à l'échelle de l'arrondissement doivent s'interpréter dans le contexte de la régionalisation de l'État et de la contestation des autorités provinciales. En France l'agrandissement des régions a reformulé la question des EPCI et de leur taille. Parallèlement, la taille des entités politico-administratives locales a manifestement une influence sur les processus de gouvernance à l'échelle des régions urbaines : les entités les plus grandes peuvent répondre à la majorité des enjeux urbains seules ou dans des coopérations souples et les entités les plus petites sont contraintes à la coopération car en incapacité de fournir des services de base. Alors que certains auteurs placent aisément la question des régions urbaines dans le champ de la gouvernance locale, la convergence de ces observations nous semble devoir confirmer la forte interaction entre la gouvernance des régions urbaines avec, en même temps, les échelles locale et régionale.

Les États jouent également un rôle déterminant, soit par leur absence dans la structuration des initiatives locales, soit par l'abondance des outils mobilisés afin d'orienter avec une plus ou moins grande fermeté l'organisation de la gouvernance urbaine. Les cas français et anglais démontrent la variété des outils mobilisés par les États : législation territoriale, outils budgétaires et fiscaux, réseaux d'échange, réglementation, contractualisation, allocation, privatisation... *A contrario*, le cas liégeois démontre la faiblesse ou l'absence de ces outils, avec en conséquence une dynamique relativement faible à l'échelle de la région urbaine. Les politiques étatiques ont également une forte influence sur la spatialité de la gouvernance, en particulier lorsque l'on considère les dispositifs de mesure et de statistique, la création de seuils démographiques règlementaires, le financement différencié selon la taille des entités, le processus de privatisation des services publics ou la mise en concurrence des entités. Ces instruments que nous pouvons aborder sous l'angle de la gouvernementalité orientent les comportements individuels et collectifs plutôt qu'ils n'imposent des solutions de gouvernance. Cette nouvelle orientation contraste avec les recompositions territoriales imposées lors des décennies 1960, 1970 et 1980.

Ce faisant, le processus d'institutionnalisation apparaît emprunter des voies moins directes. Plusieurs périmètres institutionnels, légaux, administratifs ou règlementaires se superposent totalement ou partiellement, et s'articulent de manière complexe. Les quatre régions urbaines

étudiées démontrent le rôle de ces articulations, soit dans l'institutionnalisation à l'échelle des régions urbaines, soit dans l'absence d'institutionnalisation. Dans le premier cas, certains périmètres peuvent gagner en importance au gré des réformes : c'est par exemple le cas des périmètres d'observation territoriale qui contribuent à faire émerger des institutions urbaines, les périmètres de planification stratégique ou les associations entre partenaires publics et privés qui contribuent à la consolidation d'une échelle de gouvernement pour une région urbaine. *A contrario*, certains périmètres peuvent limiter cette institutionnalisation. C'est par exemple le cas de certaines institutions monosectorielles ou d'entités de « défense » ou de « résistance ». Il en ressort qu'il existe une forte variabilité qualitative des limites et des frontières et que celle-ci évolue dans le temps. Elles peuvent gagner ou perdre en épaisseur et en dureté, et elles renvoient directement à la capacité et à l'épaisseur institutionnelles des entités qu'elles circonscrivent.

V.3 Des impacts hétérogènes sur les territoires des régions urbaines

La variabilité de la capacité des systèmes de gouvernance à l'échelle des régions urbaines a nécessairement une influence sur les conséquences territoriales de ces processus.

Liège illustre la relative faiblesse du système de gouvernance à l'échelle de la région urbaine : faiblement institutionnalisé, disputé entre diverses échelles de gouvernement, dotée d'un nombre restreint d'outils législatifs, fiscaux, règlementaires, l'aire urbaine est moins le produit d'une collectivité, que l'espace de détermination de plusieurs acteurs agissant avec leur rationalité territoriale et institutionnelle propre. Les outils territoriaux d'orientation mobilisés ont certes des effets réels à l'échelle de la région urbaine, mais ils semblent davantage devoir agir sur le système de gouvernance lui-même que sur le territoire par l'intermédiaire de projets dont ils seraient à l'initiative.

À l'inverse, la capacité budgétaire et institutionnelle des entités au Royaume-Uni ou en France semble les amener à agir plus directement sur le territoire et à influencer la spatialité de la gouvernance dans celui-ci. Concrètement, ces systèmes de gouvernance produisent des projets urbains, des infrastructures, une répartition rationalisée des zones d'activité économique, etc. Sheffield nous a permis d'illustrer au travers de la *Sheffield City Region* la sélectivité et la répartition spatiale des projets de développement économique, tantôt fondée sur les zones d'activités économique, tantôt sur les infrastructures ou les centres urbains. L'analyse des deux villes françaises a permis de mettre en évidence des projets dont la réalisation est fortement dépendante des outils du système de gouvernance à l'échelle de l'aire urbaine – ce qui n'empêche pas l'intervention d'acteurs d'autres échelles de gouvernement.

La temporalité de ces processus ne peut être ignorée. Si les arrangements de gouvernance peuvent être contestés dans des délais courts, l'émergence d'une configuration relativement stabilisée de gouvernance et, plus encore, la capacité effective de cet arrangement à avoir une influence sur le territoire, peuvent nécessiter un temps long. Si la *Sheffield City Region* a rapidement pu exercer son influence sur le territoire, c'est en s'appuyant sur les coopérations antérieures et sur les outils

puissants mis à disposition du gouvernement dans une situation de forte malléabilité du système de gouvernance. En France, l'évolution institutionnelle des EPCI démontre la nécessité d'une temporalité longue qui suscite une forte adhésion pour opérer sur le territoire dans des secteurs variés.

V.4 Un processus de transformation de la spatialité à contextualiser

Nous avons adapté le modèle analytique de Buitelaar *et al.* (2007) pour l'appliquer aux quatre régions urbaines et en contextualiser les processus de changement urbain. Sans que celui-ci puisse revêtir un caractère de généralité, nous l'avons adapté à la question de la transformation des limites et des frontières de la gouvernance urbaine (Figure 87).

Ce modèle analytique est nécessairement simplificateur. Les différentes phases du changement pouvant intervenir concomitamment, être altérées par des processus de résistance au changement et de contre-propositions. Il n'a en outre aucun caractère systématique, les processus de recomposition pouvant échouer comme nous l'avons observé dans chacune des régions urbaines étudiées. Le modèle doit en outre s'apprécier dans le contexte culturel de chaque région urbaine, souvent profondément ancré dans son histoire longue et le contexte national. Le modèle ne préjuge pas des acteurs urbains à l'initiative de ces transformations, il peut s'agir d'acteurs locaux cherchant à restructurer le système de gouvernance dans une démarche *bottom up*, d'acteurs nationaux ou internationaux cherchant à infléchir les arrangements locaux avec divers outils dans une approche *top down*, ou – et c'est sans doute plus conforme à la réalité –, une combinaison de ces deux types d'approches.

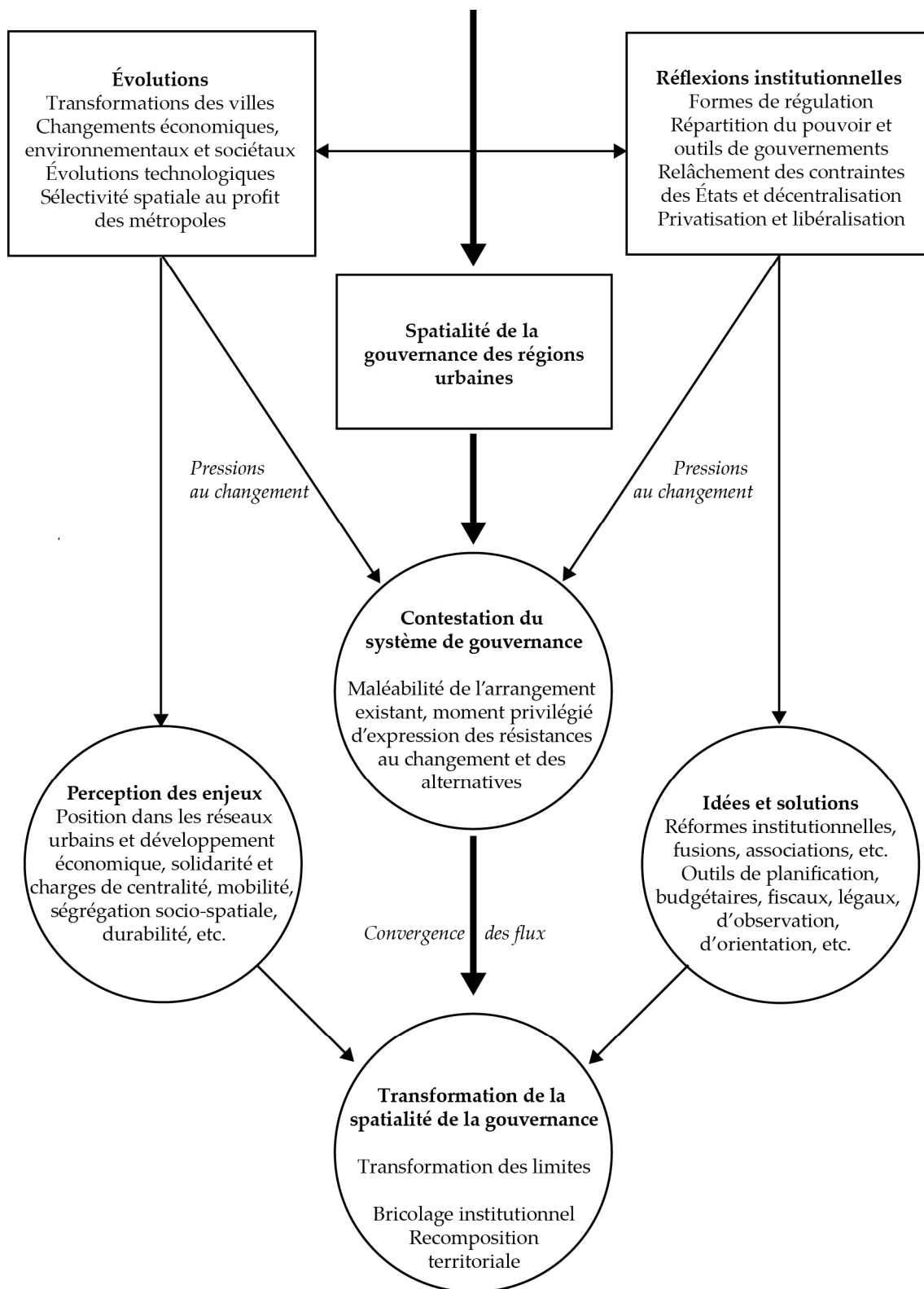


Figure 87. Modèle analytique de la transformation de la spatialité de la gouvernance des régions urbaine (adapté de Buitelaar et al., 2007)

Conclusions générales

I. La spatialité au cœur de la démarche de recherche consacrée aux processus de gouvernance

Notre recherche avait pour motivation la compréhension des dynamiques spatiales de recomposition territoriale dans les villes, comme objet de recherche les régions urbaines intermédiaires européennes et comme cadre d'analyse la gouvernance urbaine. Ce faisant, notre recherche nous a amenés à interroger la spatialité de la gouvernance et de ses processus dans les régions urbaines d'Europe.

Nous avons initialement émis trois hypothèses : il existe un lien entre la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines intermédiaires et leurs caractéristiques territoriales ; il existe un lien entre la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines intermédiaires et les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines ; et il existe un lien entre les caractéristiques territoriales et les structures de gouvernance des régions urbaines. Afin de tester ces hypothèses, nous avons développé une recherche à la fois quantitative et qualitative visant à mettre en évidence la construction de la spatialité de la gouvernance dans les régions urbaines.

Dans la première partie de notre recherche, nous avons analysé la littérature relative à la gouvernance, aux recompositions territoriales et aux politiques européennes. Cette analyse des théories de la gouvernance nous a permis d'identifier des dynamiques de gouvernance et leurs grilles de lecture. Nous avons identifié les régions urbaines comme des systèmes à gouverner confrontés à des enjeux de gouvernabilité et concernés par des processus de recomposition territoriale. Ceux-ci ont été analysés sur la base des littératures scientifiques anglo-saxonnes et francophones, respectivement comme les conséquences de l'évolution des dynamiques économiques mondiales, et comme une remise à l'échelle de la gouvernance liée à la restructuration des États. Cette section nous a en particulier permis d'approcher les facteurs externes de recomposition du système de gouvernance, tels que la territorialisation des dynamiques de globalisation ou l'accroissement des seuils des économies d'échelle.

En traitant plus spécifiquement la question des frontières et des limites, nous avons postulé qu'elles sont davantage que l'expression territorialisée des institutions urbaines, et qu'elles sont le reflet partiel et structurant des dynamiques de gouvernance dans les régions urbaines. Sur la base de la littérature, nous avons identifié les limites à la fois comme des outils de gouvernement analysables par l'intermédiaire de la gouvernementalité, et le résultat d'évolutions économiques, technologiques, environnementales et sociales étroitement liées, mettant sous pressions les arrangements de gouvernance existants. Nous avons exploré différents cadres analytiques et modèles conceptuels développés antérieurement : les modèles des régimes urbains et de la machine

de croissance permettent d'appréhender les motivations et les dynamiques au sein des processus de gouvernance ; les modèles du changement offrent un schéma analytique des transformations sociétales et territoriales en les ancrant dans une approche pragmatique qui tient compte des trajectoires passées ; les analyses quantitatives de gouvernance développées dans le contexte nord-américain donnent à voir des liens entre caractéristiques territoriales et configuration de gouvernance. Nous avons conclu notre état de l'art sur l'importance du contexte européen et des politiques européennes, à la fois comme système urbain en voie d'intégration, et facteur de compréhension des dynamiques de gouvernance urbaine dans un environnement qualifié de compétitif. Au terme de notre état de l'art, nous avons plaidé pour une approche à la fois quantitative et qualitative de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires.

Notre analyse quantitative s'est fondée sur l'appareil statistique de l'Union européenne dont nous avons étudié les potentialités et la robustesse dans le cadre d'études relatives à la gouvernance des régions urbaines. Après avoir identifié les délimitations statistiques les plus à même de rendre compte des réalités territoriales, nous avons constitué une base de donnée relative à la fragmentation politico-administrative de 123 régions urbaines intermédiaires en Europe, identifiées sur la base de critères quantitatifs et qualitatifs. Cet échantillon est représentatif de cette catégorie de villes. Les indicateurs ont été calculés sur la base de données issues du système statistique européen et de données actualisées et agrégées des institutions cartographiques nationales. Les indicateurs de fragmentation par la population et par la superficie ont permis de caractériser les maillages locaux dans le système de gouvernance des régions urbaines intermédiaires. Cette caractérisation a notamment donné lieu à l'élaboration d'une typologie originale de la fragmentation locale dont la robustesse a été testée par la variation des méthodes d'agrégation.

L'analyse des corrélations entre indicateurs de fragmentation et indicateurs territoriaux a eu pour objectif de valider statistiquement l'existence de liens entre les structures de gouvernance locale et les spécificités territoriales traduites par les indicateurs. Tout en soulignant les biais statistiques pouvant affecter ces analyses, nous avons identifié plusieurs corrélations indiquent l'existence de telles relations. Les analyses statistiques ont été limitées par l'autocorrélation spatiale des indicateurs, ce qui s'explique en particulier par le poids du contexte national dans les structures de gouvernance. Cette analyse quantitative, si elle contribue à l'analyse comparative des villes européennes, ne permet pas de déterminer le sens des causalités des relations. Nous avons dès lors souligné la complémentarité de cette approche avec une analyse qualitative qui puisse prendre en considération la temporalité de la construction de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines et leur interaction complexe avec d'autres échelles de gouvernance.

Notre analyse qualitative s'est dès lors appuyée sur l'étude des processus de gouvernance dans quatre régions urbaines européennes : Saint-Étienne (France), Metz (France), Sheffield (Royaume-Uni) et Liège (Belgique). Elles s'inscrivent dans trois contextes nationaux distincts et présentent des caractéristiques de fragmentation inégales. Nous nous sommes d'abord attachés à décrire les contextes territoriaux dans lesquels se déploient les processus de gouvernance pour identifier les enjeux urbains et de gouvernabilité. Pour chacune de ces régions urbaines, nous avons identifié les caractéristiques structurantes du système de gouvernance en nous attachant tant à circonscrire les

particularismes nationaux que les dynamiques locales. Nous nous sommes en particulier focalisés sur l'évolution du maillage politico-administratif local et ses rationalités. Nous avons évalué ces recompositions territoriales de manière multiscalaire, en identifiant leurs liens avec les caractéristiques territoriales. À l'aide d'un modèle de changement institutionnel adapté aux recompositions territoriales, nous avons décrit une séquence contemporaine de recomposition territoriale pour en identifier les principales pressions et dynamiques.

II. Contributions méthodologiques à l'analyse des structures de gouvernance territoriales et à leurs recompositions

Notre recherche a permis de développer et de tester plusieurs outils originaux d'analyse de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires. Nous avons fortement ancré ces outils dans une approche analytique de la gouvernance et non dans une approche normative.

Premièrement, notre analyse quantitative a permis de constituer une base de données originale de la fragmentation des régions urbaines. Si les indicateurs de fragmentation par la population et par la superficie ont déjà été mobilisés antérieurement, en particulier dans le contexte nord-américain, l'analyse de l'indicateur de Gini est une approche originale. Nous avons mis en évidence l'intérêt d'utiliser cet indicateur complémentaire à l'indicateur de primatie. L'analyse de l'évolution de cet indicateur et de l'indicateur de primatie constitue également une originalité forte de cette recherche quantitative. En exploitant les données les plus récentes provenant du système statistique européen et de bases de données harmonisées relatives aux limites politico-administratives, nous avons élaboré une méthodologie robuste qui pourra être répliquée à l'avenir sur la base de mises à jour des données relatives aux découpages administratifs et aux indicateurs territoriaux. À notre connaissance, une telle base de données n'avait jamais été constituée pour les régions urbaines intermédiaires européennes sur la base d'une méthodologie harmonisée.

Deuxièmement, nous avons réalisé une typologie de la fragmentation des régions urbaines. La validité de cette typologie a été testée par la variation des indicateurs pris en considération. Sur la base d'une classification hiérarchique ascendante par la méthode de Ward, nous avons identifié des groupes de régions urbaines présentant des caractéristiques de fragmentation politico-administrative locale similaires. Cette typologie originale est utile à l'analyse car elle permet de contrôler la variabilité des structures de gouvernance et de produire des analyses comparatives sur la base de groupes de régions urbaines plus homogènes en termes de fragmentation politico-administrative. Nous estimons que cet apport permettra à tout le moins de contribuer à la contextualisation des dynamiques de gouvernance à l'échelle des régions urbaines.

Troisièmement, nous avons adapté un modèle analytique du changement institutionnel pour décrire les processus de recomposition territoriale de manière qualitative. Cette adaptation détourne le modèle de sa vocation strictement institutionnelle pour interpréter plus précisément les évolutions des limites et des frontières. Il a permis d'identifier les facteurs les plus significatifs des processus de

recomposition et de les séquencer analytiquement pour distinguer les facteurs contextuels, les pressions au changement, les moments propices aux transformations spatiales de la gouvernance urbaine, les modèles de la conception de la gouvernance et les moments de rupture. Cette approche nous apparaît contribuer à une analyse circonstanciée, multiscalaire et complexe de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines.

Enfin, notre principale hypothèse était le lien entre spatialité des processus de gouvernance et caractéristiques territoriales des régions urbaines. Sur le plan méthodologique, nous avons privilégié une analyse de cette spatialité par la recomposition des frontières et des limites. Cette approche peut apparaître restrictive, car l'existence de frontières et de limites induit la présence d'arrangements de gouvernance relativement stabilisés voire institutionnalisés, ce qui exclurait la prise en compte des autres relations entre acteurs. Au cours de notre recherche, nous avons toutefois démontré que les limites et les frontières sont le reflet partiel des processus de gouvernance les plus structurants. Nous avons en ce sens développé une approche de la gouvernance qui inclut objet à gouverner (les régions urbaines), enjeux de gouvernabilité, modes de régulation et acteurs. Dans notre recherche, nous avons placé les limites à la fois comme produits du système de gouvernance, et comme instruments à analyser sous l'angle de la gouvernementalité. Cette approche avait jusqu'alors été faiblement mobilisée et de nombreuses études avaient été menées avec pour principal centre d'attention les frontières *per se*, ou le maillage comme facteur de développement.

III. Contributions à la compréhension des interactions entre fragmentation politico-administrative, structures de gouvernance des régions urbaines et caractéristiques territoriales

Dans cette recherche, nous avons placé la spatialité au cœur des processus de recomposition des systèmes de gouvernance des régions urbaines intermédiaires européennes. L'analyse de la spatialité et en particulier de la construction des échelles de gouvernance nous a offert une lecture originale des dynamiques de gouvernance.

Afin d'identifier les contributions de notre recherche à la compréhension des interactions entre fragmentation politico-administrative, structures de gouvernance des régions urbaines et caractéristiques territoriales, nous avons structuré notre apport en envisageant les liens réciproques pouvant exister entre ces trois éléments relatifs à la spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires. Ces liens constituent les éléments principaux de notre questionnement de recherche tel qu'exposé dans notre section introductive.

III.1 Quels sont les liens entre fragmentation politico-administrative et caractéristiques territoriales ?

Nous avons exploré les liens entre fragmentation politico-administrative locale et caractéristiques territoriales sur la base de notre analyse quantitative et de nos études de cas.

Les résultats de notre analyse quantitative convergent pour soutenir la thèse de l'existence de relations entre fragmentation politico-administrative et caractéristiques territoriales dans les régions urbaines intermédiaires européennes. En première approche, notre typologie européenne de la fragmentation a mis en évidence sa variation spatiale et certaines caractéristiques fortes : la relative sur-fragmentation des régions urbaines à proximité de la mégalopole européenne, l'importance des variations entre les États, mais aussi au sein de ceux-ci.

Pour une analyse plus fine de cette variabilité, nous avons analysé les indicateurs de variance et de corrélation. D'une part, certains indicateurs statistiques comme la population totale des régions urbaines sont significativement corrélés avec la fragmentation des unités politico-administratives locales. Pour rappel, l'indicateur de fragmentation de la population et l'indicateur de primatie sont respectivement positivement et négativement corrélés avec la population totale des régions urbaines. Cela indique que, en moyenne, plus une région urbaine est peuplée, plus ses communes (ou niveaux politico-administratifs équivalents) sont peuplées et, parallèlement, que plus une région urbaine est importante, moins son entité centrale a un poids relatif important. D'autre part, certains indicateurs d'évolution démographique sont corrélés avec des indicateurs de fragmentation : l'indicateur de Gini nous informe que plus la population des entités locales est distribuée de manière homogène, plus la croissance de la population de la région urbaine est importante. Cette croissance est également plus importante lorsque les entités politico-administratives sont peuplées en comparaison de la moyenne nationale. Si ces relations statistiques existent et sont significatives, il faut remarquer qu'elles sont d'une faible intensité et apparaissent peu discriminantes au regard des biais statistiques et de l'autocorrélation spatiale démontrée dans notre recherche.

Les mêmes précautions doivent prévaloir dans l'interprétation des relations identifiées entre fragmentation et évolution économique. Nous avons toutefois identifié une relation entre le second facteur (Gini, primatie) et une plus faible évolution du PIB, ainsi qu'une relation entre une plus faible évolution du PIB lorsque les entités politico-administratives sont plus peuplées au regard des moyennes nationales (log PON). Ce résultat nous apparaît être important dans le débat scientifique entre fragmentation et consolidation, puisque nos recherches indiquent que le niveau de fragmentation local a une influence relativement faible sur le développement économique, ce qui pourrait s'expliquer soit par l'équilibre des avantages et inconvénients de ces deux tendances, soit par la compensation de la fragmentation par des interventions d'autres niveaux de gouvernance sur le territoire.

Les analyses menées à l'échelle nationale pour les pays disposant d'un nombre élevé de régions urbaines permettent de démontrer, d'une part, l'existence de relations fortes entre caractéristiques territoriales et fragmentation politico-administrative locale et, d'autre part, l'importance du contexte

national dans ces relations. En effet, les analyses menées pour la France démontrent, par exemple, une relation entre une faible fragmentation de la population dans les entités politico-administratives locales et une plus forte croissance de la population de la région urbaine, ainsi qu'une plus forte croissance du PIB. Selon les pays, ces relations peuvent être inexistantes ou inversées. Ainsi, l'évolution de l'urbanisation est inversement corrélée à la démographie des entités locales en Allemagne, alors qu'elle l'est positivement en France. En Allemagne, l'évolution de l'urbanisation est inversement corrélée avec la superficie moyenne des entités locales, et aux Pays-Bas, elle l'est positivement. Corolairement, ces analyses démontrent le caractère largement inachevé de l'intégration du réseau urbain européen et l'importance des contextes nationaux, en ce comprises les politiques et cultures d'aménagement.

Nos analyses quantitatives sur les relations entre profils des villes et fragmentation politico-administrative ont pris comme postulat que les typologies fonctionnelles des villes étaient le reflet à la fois de la trajectoire des régions urbaines, et celui de leurs spécialisations fonctionnelles contemporaines. Les analyses des variances entre les groupes de régions urbaines de notre échantillon démontrent des différences significatives entre certains profils de régions urbaines, en particulier pour les villes industrielles, agricoles et minières. Nous avons vu que ces différences sont pour partie le résultat d'une autocorrélation spatiale et de l'appartenance territoriale, mais les résultats n'en demeurent pas moins valides sur le strict plan de la relation entre profil fonctionnel et fragmentation politico-administrative.

Complémentairement à ces analyses quantitatives, notre état de l'art et l'analyse qualitative des processus de gouvernance nous ont permis d'identifier plusieurs relations entre caractéristiques territoriales et fragmentation. La plus évidente est la continuité de l'urbanisation nécessitant une adaptation locale des frontières institutionnelles : le principe d'élasticité a été historiquement appliqué avec succès dans toutes les régions urbaines étudiées par absorption itérative des franges urbaines, soit par souci de contrôle et de gestion, soit par souci de développement démographique et économique. De telles modifications apparaissent davantage exceptionnelles ces dernières années, les opérations de recomposition se déroulant également à d'autres échelles.

L'évolution de la fragmentation locale est également dépendante de la perception à la fois des enjeux locaux et du rôle que se voit attribuer ou s'attribue ce niveau de gouvernance. L'exemple de Sheffield nous a illustré le processus d'extension des frontières d'entités considérées comme des territoires de délivrance de services. L'exemple de Liège est celui d'une fusion locale s'opérant dans un contexte de rationalisation et de professionnalisation d'autorités et d'administrations dans un contexte fordiste. L'exemple français a mis en évidence les difficultés de réformes locales dans le contexte de forte appropriation aux communes, et les réformes récentes à la recherche d'économies et de rationalisation budgétaires. La perception des vulnérabilités territoriales peut également être un facteur de recomposition locale, soit dans une volonté de mitigation des risques, soit dans une stratégie de repositionnement stratégique.

Enfin, si les territoires sont bien des espaces appropriés, les relations entre acteurs urbains leur sont intrinsèques. Nous avons dès lors démontré le rôle des oppositions partisanes et interpersonnelles

dans la construction de la spatialité de la gouvernance locale. Nous avons également mis en évidence le rôle des législateurs et de leurs outils, à la fois dans la perception, dans la gestion, dans la législation et dans l'appropriation relatives aux territoires locaux.

III.2 Quels sont les liens entre fragmentation politico-administrative et structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines ?

L'une des hypothèses principales de notre recherche était l'existence d'une relation entre la fragmentation politico-administrative et les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. Elle se fondait sur la nécessité d'adapter les structures de gouvernance aux nouvelles formes de la territorialisation de l'économie, de l'évolution de la démographie urbaine, des technologies et des enjeux urbains.

Sur la base de notre analyse qualitative, nous avons constaté le rôle effectif de la fragmentation politico-administrative locale sur les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. En France, pour laquelle notre typologie a démontré la forte fragmentation des régions urbaines, la constitution des nouvelles structures sur des espaces fonctionnels est apparue comme une nécessité face à l'inertie du niveau municipal. La perception des enjeux urbains est ici centrale pour expliquer l'émergence de ce niveau fortement structuré dans un processus de réforme quasi-continu : les enjeux de mobilité, de répartition des charges de centralité, de croissance de l'urbanisation, d'accueil des infrastructures, de gestion de la ségrégation spatiale, ou encore de positionnement interurbain n'ont pu trouver de solution par le fait de l'étroitesse du maillage communal. En incapacité d'assurer efficacement les services publics et fortement incitées (ou contraintes par le législateur et le pouvoir exécutif), les autorités locales ont dû s'associer dans des structures intercommunales transversales et multisectorielles. Il nous apparaît que l'évolution du territoire et de ses enjeux tend à saturer le système de gouvernance préexistant, ce qui le met sous tension et fait émerger de nouvelles formes de régulation territoriale. La construction de la spatialité de la gouvernance pourrait apparaître dans ce cas comme une fusion progressive des autorités locales par l'intermédiaire moins direct d'un niveau intermédiaire de gouvernement qui préserve – au moins temporaire – l'existence du maillage communal.

Au Royaume-Uni, Sheffield a donné à voir une autre relation entre autorités locales et échelle fonctionnelle. Premièrement, nous avons vu que la taille importante des autorités locales réduisait mécaniquement le nombre d'acteurs publics à coordonner pour répondre aux nombreux problèmes urbains locaux. Les autorités locales incluent une partie très significative de l'espace fonctionnel – et, en tout cas, l'espace fonctionnel le plus étroitement lié au fonctionnement de l'agglomération – ce qui permet de limiter les coûts de coordination, là où ailleurs en Europe les autorités auraient été contraintes à des collaborations. Outre ce constat opéré, le niveau de fragmentation particulièrement faible des autorités locales s'interprète à la fois au regard de leur rôle dans la gouvernance locale (compétences historiquement limitées, cadres législatifs contraignants, privatisation des services publics et articulations des opérateurs et acteurs privés) et de la forte centralisation du pouvoir au niveau national. Il n'en demeure pas moins que la taille des autorités locales et l'environnement

compétitif dans lequel elles déploient leurs activités est structurant pour la nature des relations supralocales. En effet, nous avons constaté que les domaines de coopération demeurent essentiellement limités aux thématiques économiques, bien que les structures métropolitaines soient en voie d'institutionnalisation avec une représentation directe.

En Belgique, le niveau de fragmentation intermédiaire est apparu comme le résultat d'une fusion générale des communes qui, en 1977, a profondément modifié le maillage communal. Nous avons conclu que la radicalité de cette opération a, d'une part, relâché les tensions opérationnelles s'exerçant sur de nombreuses communes de petite taille et, d'autre part, limité les velléités politiques de nouvelles fusions. Malgré son caractère parfois incohérent au regard des réalités territoriales, et notamment de la morphologie urbaine, cette fusion a permis aux communes de se doter de services publics et d'autorités à même de répondre à la plupart des besoins locaux. Cette configuration du maillage politico-administratif local a contribué à la mise en place de plusieurs intercommunalités monosectorielles puissantes, mais celle-ci n'a pas permis de répondre à des enjeux de gouvernabilité hérités de la croissance spatiale des villes à partir des années 1960. Ce n'est que récemment que des initiatives supracommunales ont vu le jour pour déployer une approche stratégique à l'échelle approximative de la région urbaine.

Ces expériences européennes amènent plusieurs réflexions sur les relations entre fragmentation politico-administrative locale et structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines.

Premièrement, la remise à l'échelle des structures de gouvernance en faveur des régions urbaines s'interprète pleinement dans la recomposition multiscalaire des territoires. Notre recherche démontre que les tensions s'exerçant à l'échelle locale sont l'un des déterminants de la construction d'une nouvelle échelle de gouvernance. Mais elle démontre également le rôle de l'échelle régionale sur ce processus : au Royaume-Uni, les régions métropolitaines apparaissent comme le niveau territorial nécessaire pour l'accomplissement des objectifs nationaux dans le contexte de la suppression des autorités régionales ; en France, la réforme des régions a incité les autorités urbaines à s'associer à une échelle plus grande pour peser dans l'espace régional et national ; en Belgique, la nécessité d'une construction régionale en Wallonie est l'une des explications à la faiblesse des coopérations intermédiaires. Le rôle du niveau national nous est également apparu cardinal grâce au processus de déconcentration / décentralisation de l'État et à la mobilisation des instruments ayant un impact direct ou indirect sur la structure locale de la gouvernance : la législation peut se montrer plus ou moins directive, les budgets publics ont un rôle prépondérant sur la capacité des acteurs, l'intervention d'acteurs tiers sur un territoire urbain peut déstructurer le système de gouvernance local, etc.

Deuxièmement, le processus d'institutionnalisation d'un système de gouvernance des régions urbaines est itératif. Nous avons vu qu'il peut exister d'autres formes de collaboration et d'autres outils associant les autorités locales et les acteurs urbains : coopérations monosectorielles, contractualisation, partenariats, schémas stratégiques, projets urbains, espaces de coopérations, etc. Ces différentes formes participent au bricolage institutionnel et à la variation qualitative des structures de gouvernance des régions urbaines intermédiaires. Les limites peuvent coexister, être

absorbées ou intégrées, voir donner lieu à des conflits. Ces dynamiques sont fortement dépendantes des caractéristiques du maillage local et des relations entre les entités qui le composent (réformatrices, protectionnistes), mais aussi de l'intervention du législateur qui peut accroître ou limiter la malléabilité du système de gouvernance.

Troisièmement, nous avons introduit l'idée que les limites dans les systèmes de gouvernance des régions urbaines peuvent avoir une certaine dureté ou une épaisseur. Cette caractéristique fait référence à une forme de capacité de cette limite à introduire des transformations territoriales, par l'accumulation de ressources territoriales, de compétences, d'un capital communautaire. Sans que nous puissions objectiver cette qualité, il nous apparaît évident qu'il existe un *continuum* entre les limites faiblement institutionnalisées et les structures fortement institutionnalisées bénéficiant d'un fort sentiment d'appropriation, d'une légitimité conséquente et d'une capacité d'action élevée. La variation qualitative de cet aspect de la gouvernance urbaine dépend en particulier de la dépossession d'autres échelles de gouvernance – dont l'échelle locale – d'une capacité d'action, voire d'une légitimité ou d'un sentiment d'appropriation.

III.3 Quels sont les liens entre les dynamiques de gouvernance à l'échelle des régions urbaines et caractéristiques territoriales ?

Notre dernière hypothèse était relative à l'existence de relations entre les caractéristiques territoriales et les processus de gouvernance à l'échelle des régions urbaines. L'analyse de la littérature et notre recherche qualitative nous permettent d'appréhender cette relation dans les deux sens de causalité : le rôle des caractéristiques territoriales dans la construction de la spatialité de la gouvernance, et le rôle de la spatialité de la gouvernance sur les caractéristiques territoriales.

En ce qui concerne l'influence du territoire sur la gouvernance à l'échelle de la région urbaine, il est nécessaire de rappeler que c'est d'abord la morphologie urbaine et les interactions entre l'espace urbain et son environnement qui définissent les limites floues des dynamiques de gouvernance. Nous avons par exemple mis en évidence le rôle de la géographie physique sur la morphologie urbaine et, conséquemment, sur les enjeux de gouvernabilité identifiables à l'échelle des régions urbaines. Il peut s'agir de contrainte à l'urbanisation ou aux déplacements, à des ressources spécifiques du territoire (les infrastructures sont particulièrement concernées), ou à tout élément qui serait de nature à influencer les problématiques locales. Ces problématiques sont l'objet d'une construction sociale collective et d'une reconnaissance par les acteurs, mais elles sont consubstantielles au territoire. Nous avons vu que certains acteurs peuvent formuler une perception territoriale pour orienter la constitution d'une spatialité spécifique de la gouvernance, par exemple par l'observation territoriale ou par l'analyse statistique et spatiale des phénomènes urbains.

Ensuite, les évolutions des territoires contribuent à mettre sous tension les structures de gouvernance existantes et leur restructuration à partir d'une territorialité héritée. Nous avons vu à quel degré l'évolution automobile a à la fois restructuré la mobilité des biens et des personnes, mais aussi construit de nouvelles spatialités urbaines et transformé l'espace fonctionnel et les formes urbaines. Saint-Étienne nous a ainsi montré à la fois le poids des contraintes locales sur le développement,

mais aussi l'évolution de la spatialisation de l'économie urbaine, depuis les espaces miniers et industriels, jusqu'aux plaines occupées par des zones d'activité économique. La nouvelle territorialisation de l'économie et de la société a induit de nouveaux enjeux qui dépassent la gestion pour intéresser l'écosystème urbain local ou régional. La reconnaissance de ces enjeux s'inscrit localement dans la trajectoire urbaine et est dépendante du système local des acteurs. Cette sélectivité thématique induit des formes de gouvernance variables : à titre d'exemple, les structures de gouvernance mises en place à Sheffield autour du partenariat entre autorités publiques et autorités privées répondent à un enjeu de redéploiement économique ; l'émergence de nouvelles collaborations à Liège autour d'acteurs publics de différents niveaux répond à un enjeu de coordination des initiatives publiques, de compétitivité et de positionnement ; les formes très intégrées de coopération intercommunale en France sont engendrées par des impératifs à la fois techniques et symboliques. En d'autres termes, les spécificités des régimes urbains locaux sont de nature à modifier la reconnaissance des enjeux territoriaux et, conséquemment, la spatialité de la gouvernance à l'échelle des régions urbaines.

Pour les cas que nous avons étudiés, nous avons observé que les régimes contemporains étaient fortement orientés par le paradigme de la compétitivité. Cet objectif n'est exclusif dans aucune des régions urbaines, mais la nature de cette orientation tend à étendre la spatialité des dynamiques urbaines à des ensembles territoriaux plus vastes qui incluent à la fois les centres urbains, leurs périphéries, mais aussi des espaces faiblement polarisés dépendant économiquement des polarités principales. Il existe une alliance objective en ce sens associant autorités des centres urbains, acteurs économiques et autorités nationales soucieuses de la compétitivité de leurs métropoles et conscientes de la sélectivité spatiale des processus de glocalisation. Cette rationalité s'oppose régulièrement à une logique davantage locale, fondée sur la proximité dans les territoires périurbains et ruraux. Ces deux rationalités sont en opposition parfois violentes et peuvent induire des blocages ou des effets de seuil dans les processus de recomposition à l'échelle des régions urbaines. En France, cette confrontation est très visible dans les tentatives de fusion des intercommunalités périphériques avec les intercommunalités centrales et péricentrales : nous y voyons le face-à-face de deux rationalités territoriales, l'opposition de deux spatialités qui se déploient à des échelles distinctes et structurent les acteurs urbains.

En retour, nous concluons de notre recherche que les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines ont une influence sur le territoire. Nous percevons en effet les limites et les frontières comme des instruments à analyser sous l'angle de la gouvernementalité, comme un moyen de différenciation et de conduite territoriale. Il s'agit d'un instrument territorial parmi d'autres, mobilisé par différents types d'acteurs urbains. Ces limites définissent le territoire d'une action collective, souvent dominée par un nombre restreint d'acteurs aux intérêts congruents. Nos observations convergent pour affirmer que la nature du régime urbain mis en place à l'échelle d'une région urbaine (organique, entrepreneurial, symbolique...) engendre une sélection des enjeux de gouvernabilité par les acteurs, oriente leurs domaines d'interventions prioritaires et, par conséquent, entraîne une discrimination ou une sélectivité spatiale dans la mobilisation de leur capacité de transformation du territoire. L'orientation économique du système de gouvernance métropolitain à

Sheffield circonscrit son action aux centres-villes considérés pour leur capacité d'attraction, et aux infrastructures et zones d'activités économiques idéalement localisées. L'orientation opérationnelle de l'intercommunalité française lui fait adopter un traitement moins différencié du territoire dans l'exercice des missions publiques, mais les établissements publics de coopération intercommunale peuvent également se montrer spatialement sélectifs dans la mise en œuvre d'infrastructures ou de politiques de compétitivité ou d'attractivité.

Il nous est également apparu que ce que nous avons appelé l'épaisseur des limites joue un rôle déterminant dans la transformation induite sur les territoires et sur leur différenciation, car l'épaisseur des limites est relative à la capacité d'orientation collective, de mobilisation des acteurs et d'alignement des ressources territoriales. Cette capacité est difficilement quantifiable, mais les expériences de Metz et Liège donnent une illustration de cette différence : l'intercommunalité de la première région urbaine a pu mobiliser les ressources nécessaires à la fois pour mener à terme un projet de bus à haut niveau de service et l'accueil d'une institution muséale internationale, la seconde a jusqu'à présent produit un schéma de développement territorial contenant des orientations non contraignantes. Cela ne signifie pas que Liège n'a pu accueillir un tramway et se doter d'institutions muséales, mais ces infrastructures relèvent d'acteurs à d'autres échelles et le territoire de la région urbaine apparaît dès lors comme le territoire d'intervention d'acteurs faiblement coordonnés et agissant avec leur rationalité propre.

C'est donc la différenciation des arrangements locaux de gouvernance qui prédomine au sein des régions urbaines étudiées. Nous avons tenté de mettre en évidence les facteurs de cette différenciation, malgré les dynamiques communes aux villes européennes.

Les processus de recomposition sont continus, les équilibres sont toujours contestés par les dynamiques d'acteur, par les changements territoriaux, par des pressions internes ou externes au système à gouverner. Cette pression évolue dans le temps et dans l'espace. Les périodes de stabilité correspondent à des périodes pendant lesquelles les pressions au changement sont insuffisantes pour dépasser les résistances au changement. L'intensité des pressions et des résistances est propre à chaque territoire et à son réseau d'acteurs. Lorsqu'elles interviennent par une recomposition de la spatialité de la gouvernance, les solutions spatiales peuvent être directes ou constituer un compromis, et faire l'objet d'un équilibre précaire. Ces solutions de gouvernance sont toujours multiscalaires et peuvent s'institutionnaliser, en consolidant progressivement des structures qui à leur tour modifieront les relations entre les acteurs et le territoire dans lequel ils agissent.

IV. Perspectives de recherche

Dans notre recherche, nous avons focalisé notre analyse quantitative sur le maillage politico-administratif local. Nous avons choisi ce niveau d'analyse car il constitue la base des dynamiques de recomposition territoriale en Europe et que la constitution d'une base de données harmonisée à l'échelle européenne était possible sur la base du système statistique européen et d'un nombre limité

de fournisseurs de données. Au cours de nos recherches, nous avons dû constater la faiblesse de l'information territoriale relative à la gouvernance des régions urbaines intermédiaires. Si les statistiques européennes permettent désormais de disposer d'une information territoriale robuste à l'échelle des régions urbaines, celles-ci ne contiennent qu'une information limitée dans le domaine de la gouvernance. Plusieurs indicateurs ayant existé à l'échelle européenne ont été supprimés par manque de fiabilité, ce qui constitue une lacune forte alors que de nombreuses politiques territoriales sont désormais le fait de dynamiques de gouvernance à l'échelle urbaine fonctionnelle par l'effet conjoint de la sélectivité spatiale et de la décentralisation de la capacité d'action. Il nous apparaît dès lors pertinent de développer une base de données des limites de la gouvernance de manière systématique pour les régions urbaines européennes afin d'enrichir la compréhension des processus. Cette approche nous apparaît indispensable pour mener des analyses comparatives robustes.

Complémentairement, nous avons identifié dans nos recherches la difficulté de disposer d'une approche robuste de la capacité des institutions et des acteurs territoriaux. La littérature n'apporte qu'une réponse limitée à cette question centrale, les expériences sur ce sujet se sont généralement limitées à l'analyse de la fiscalité locale dont les données ont parfois été utilisées de manière erronée (voir p. ex. Baldersheim & Rose, 2010). Il nous semble dès lors qu'il est possible de construire des questions de recherche relative à la capacité des acteurs, qui puissent prendre en considération la spatialité de la gouvernance, et plus particulièrement ce que nous avons qualifié d'épaisseur des limites de gouvernance. Sur cette base, il nous apparaît pertinent d'élargir les analyses comparatives à d'autres profils de ville, notre recherche s'étant volontairement focalisée sur des régions urbaines intermédiaires de tradition industrielle à proximité d'une métropole.

La construction de la spatialité de la gouvernance est également une question d'acteurs. Dans notre recherche, nous nous sommes en particulier attachés à interpréter les dynamiques territoriales à l'origine des transformations de cette spatialité, mais nous percevons également le rôle des individus et en particulier des *leaders* politiques et administratifs dans la construction des limites. Nos analyses de cas ont en effet permis d'identifier le rôle central de certains acteurs dans les moments critiques de transformation de la spatialité. Ce domaine de recherche nécessite davantage d'investigation de la part des sciences politiques et des sciences territoriales.

Enfin, la temporalité des processus de gouvernance demeure également un important défi analytique, de même que l'analyse systématique des liens de causalité entre gouvernance et transformations territoriales. La littérature présuppose généralement l'existence de tels liens de causalité, mais en contribuant faiblement sur le plan empirique à mettre en évidence ces relations. S'agissant de l'une des questions centrales des études de la gouvernance, nous plaidons pour que la géographie puisse y contribuer dans des recherches pluridisciplinaires, seules à notre avis en mesure de contribuer à la compréhension de ces interactions. Cette analyse devrait notamment s'attacher aux projets territoriaux et aux opérations urbaines, en intégrant systématiquement leur spatialité dans le questionnement de recherche.

Annexe 1. Différences entre les trois idéaux types de gouvernance selon Meuleman (2008)

| <i>Dimension organisationnelle</i> | Style de gouvernance | | |
|--|---|---|---|
| | <i>Style hiérarchique</i> | <i>Style réseau</i> | <i>Style marché</i> |
| VISION / STRATÉGIE | | | |
| 1. <i>Culture / « way of life »</i> | Hiéarchisme | Égalitarisme | Individualisme |
| 2. <i>Fondement théorique</i> | Rationel, positiviste | Socioconstructivisme, théorie de configuration sociale | Choix rationnel, choix public, théorie de l'agent principal |
| 3. <i>Modèle de calcul</i> | Homo hierarchicus | Homo politicus | Homo economicus |
| 4. <i>Concept clé</i> | Biens publics | Valeur publique | Choix public |
| 5. <i>Valeur primaire</i> | Fiable | Grande discrétion, flexible | Orienté coût |
| 6. <i>Motivation commune</i> | Minimisation des risques | Satisfaisant l'identité | Maximisation des avantages |
| 7. <i>Motivation des acteurs subordonnés</i> | Peur de la punition | Appartenance au groupe | Bénéfice matériel |
| 8. <i>Rôle de gouvernement</i> | Gouvernement dirige la société | Gouvernement partenaire dans une société en réseau | Gouvernement délivre des services à la société |
| 9. <i>Métaphore</i> | Machine, bâton, poing de fer | Cerveau, sermon, mot | Flux, carotte, main invisible |
| 10. <i>Style de stratégie</i> | Planification et conception, conformité aux règles et aux procédures de contrôle | Apprentissage, chaos, gestion de l'imprévisible, délibération | Pouvoir, avantage compétitif |
| 11. <i>Réponse du gouvernant aux résistances</i> | Utilisation de la force légitime pour contraindre les rebelles à un comportement conforme | Persuasion des rebelles à s'engager ou à les exclure | Accords négociés avec les rebelles, utilisation d'incitants |
| ORIENTATION | | | |
| 12. <i>Orientation des organisations</i> | Top-down, formel, interne | Réciprocité, informel, ouvert, empathie, externe | Bottom-up, suspicieux, externe |
| 13. <i>Les acteurs sont vus comme</i> | Sujets | Partenaires | Clients |
| 14. <i>Choix des acteurs</i> | Contrôlé par des règles écrites | Libre, réglé par la confiance et la réciprocité | Libre, réglé par les prix et la négociation |
| 15. <i>Objectif de la prise d'acteurs</i> | Anticipation, protestation / obstruction | Impliquer les acteurs pour de meilleurs résultats et acceptations | Trouver des partenaires de contrat fiables |
| STRUCTURE | | | |
| 16. <i>Structure des organisations</i> | Organisation en ligne, système de contrôle centralisé, équipe de projet, stable / fixe | Structure souple, avec un minimum de règle et de régulation | Décentralisé, unités semi-autonomes, agences, équipes, contrats |
| 17. <i>Unité de prise de décision</i> | Autorité publique | Groupe | Individu |

| | | | |
|---|--|--|---|
| 18. <i>Contrôle</i> | Autorité | Confiance | Prix |
| 19. <i>Coordination</i> | Impératifs, coordination ex-ante | Diplomatie, coordination auto-organisée | Compétition, coordination ex-post |
| 20. <i>Transactions</i> | Unilatérale | Multilatérale | Bi- et Multilatérale |
| 21. <i>Flexibilité</i> | Faible | Moyenne | Haute |
| 22. <i>Engagement des parties</i> | Moyenne à élevée | Moyenne à élevée | Basse |
| 23. <i>Rôles de la communication</i> | Communication sur les politiques, donner des informations | Communication pour la politique, organiser les dialogues | Communication comme politique, incitant, campagne |
| 24. <i>Rôles des connaissances</i> | Expertise pour l'effectivité des règles | Connaissance comme un bien partagé | Connaissance pour avantage compétitif |
| 25. <i>Accès à l'information</i> | Partiel : information isolée | Partiel : information fragmentée | Total, déterminé par le prix |
| 26. <i>Contexte</i> | Stable | Changement continu | Compétitif |
| PERSONNES | | | |
| 27. <i>Leadership</i> | Commande et contrôle | Coaching et support | Délégation, permission |
| 28. <i>Autonomisation (empowerment) au sein de l'organisation</i> | Faible | Autonomise les officiels inférieurs | Autonomise les managers confirmés |
| 29. <i>Relations</i> | Dépendant | Interdépendant | Indépendant |
| 30. <i>Rôles des managers publics</i> | « Clercs et martyrs » | « Explorateurs » produisant de la valeur publique | Maximisateur de l'efficacité et du marché |
| 31. <i>Compétences des serviteurs civils</i> | Légale, financière, projet et gestion, gestion de l'information | Modération des réseaux, gestion des processus, communication | Economie, marketing, public relation |
| 32. <i>Valeurs des serviteurs civils</i> | Loi de la jungle | Communauté | Autodétermination |
| 33. <i>Objectifs du développement de la gestion</i> | Entraînement est une forme alternative de contrôle sur les subordonnés | Entraînement aide « muddling through » | Entraînement stimule les décisions efficaces |
| RESULTATS | | | |
| 34. <i>Affinité avec les types de problèmes</i> | Crises, désastres, problèmes qui peuvent être solutionnés par l'emploi de la force | Complexe, déstructuré, problématiques multi-acteurs | Problèmes routiniers, problèmes non-sensibles |
| 35. <i>Faillies typiques</i> | Inefficacité, paperasserie | Discussions sans fin, absence de décision | Inefficacité, faillies du marché |
| 36. <i>Types classiques d'entrées et de sorties</i> | Lois, régulations, contrôle, procédures, rapports, décisions, respect, résultats | Consensus, accords, conventions | Services, produits, contrats, sous-traitance, accords volontaires |

Extrait de Meuleman 2008, pp. 45-50. Traduction personnelle.

Annexe 2. Entités politico-administratives locales en Europe

| Pays | Niveau local | Nombre | Source | Date réf. |
|---------------------------|---|--------|---------------------------------------|-----------|
| Autriche | Gemeinde (Commune) | 2100 | Statistik Austria | 29-10-15 |
| | - Gemeinde | - 1130 | | |
| | - Marktgemeinde | - 769 | | |
| | - Stadtgemeinde | - 186 | | |
| | - Statutarstadt | - 15 | | |
| Belgique | Commune | 589 | SPF Intérieur | 31-10-15 |
| Bulgarie | Obshtina (Commune) | 265 | DG EC SA | 15-10-15 |
| Croatie | Opcina (Municipalité) | 428 | CBS | 01-01-15 |
| | Grad (Ville) | 128 | | |
| Chypre | Koinotites (Commune) | 484 | CCRE | 01-01-11 |
| | Dimoi (Municipalité) | 39 | | |
| République tchèque | Obec (Municipalité) | 6250 | CSU | 01-01-10 |
| Danemark | Kommuner (Commune) | 98 | DST | 01-01-15 |
| Estonie | Vald (Municipalité rurale, paroisse) | 183 | Rahandusministerium | 01-01-15 |
| | Linn (Municipalité urbaine) | 30 | | |
| Finlande | Kunta / Kommun (Municipalité) | 317 | Statistics Finland / Tilastokeskus | 01-01-15 |
| | - Town / City | - 107 | | |
| | - Municipality | - 210 | | |
| France (M) | Commune | 36529 | INSEE | 01-01-15 |
| Allemagne | Gemeinde (Commune) | 11162 | DESTATIS | 01-01-14 |
| | - Stadt | - 2064 | | |
| | - Gemeinde | - 9097 | | |
| Grèce | Dimos (Municipalité) | 325 | ELSTAT | 31-12-14 |
| Hongrie | Telepules (Municipalité) | 3176 | KSH | 31-12-14 |
| | - Város (Ville) | | | |
| | - Megye Jogú Város (Ville avec des droits de comté) | | | |
| | - Nagyközség (Grande municipalité) | | | |
| | - Község (Municipalité) | | | |
| Irlande | County | 31 | Irish Gov | 01-01-15 |
| | - County council | - 26 | | |
| | - City and County council | - 2 | | |
| | - City council | - 3 | | |
| | Divisés en districts municipaux | 95 | | |
| Italie | Comune (Commune) | 8047 | ISTAT | 30-01-15 |
| Lettonie | Novads (Municipalité) | 119 | Gov Latvia | 01-01-15 |
| | - Novads (Municipalité) | - 110 | | |
| | - Pilseta (Ville de la république) | - 9 | | |
| | Divisés en villes et paroisses | | | |
| Lituanie | Savivaldybė (Municipalité) | 60 | Gov Lithuania / EuroGeographics | 01-01-15 |
| | - Rajono savivaldybe (District municipal) | - 43 | | |
| | - Miesto savivaldybe (Municipalité de ville) | - 7 | | |
| | - Miesto savivaldybe (Municipalité de ville) | - 10 | | |
| | - Savivaldybe (Municipality) | | | |
| Luxembourg | Commune | 105 | STATEC | 01-01-15 |

| | | | | |
|---------------------|---|--|--|--|
| Malte | Kunsill Lokali (Conseil local) | 68 | Gov Malta | 01-01-15 |
| Pays-Bas (M) | Gemeente (Commune) | 393 | CBS | 01-01-15 |
| Norvège | Kommune (Municipalité) | 428 | SSB | 01-01-15 |
| Pologne | Gminy (Municipalité) | 2478 | GUS | 01-01-15 |
| Portugal (M) | Municipios (Municipalité) devided in Freguesias (Paroisse) | 278 - 2882 | INE | 01-01-14 |
| Roumanie | Total - Comune (Municipalité) - Orase (Ville) - Municipii (Ville par la Loi) - Sector (District Bucharest) | 3187 - 2861 - 217 - 103 - 6 | INSSE | 01-01-14 |
| Slovaquie | Obec (Municipalité) | 2927 | SOSR | 01-08-14 |
| Slovénie | Obcin (Municipalité) | 212 | Statisticnic Urad RS | 07-01-15 |
| Espagne | Municipio (Commune) | 8120 | INE | 01-01-15 |
| Suède | Kommun (Commune) | 290 | SCB | 01-01-15 |
| Suisse | Commune (Commune) | 2324 | OFS | 01-01-15 |
| Royaume-Uni | Principal Authority (England) - Unitary District - Unitary County - Two-Tier District (non metropolitan district) - Two-Tier County (non metropolitan county) - Metropolitan District - London Borough Principal Authority (Wales) - Unitary Authority Principal Authority (Scotland) - Unitary Local Authority Principal Authority (Northern Ireland) - District Council | 324 -49 - 6 - 201 - 27 - 36 - 32 22 - 22 32 - 32 11 - 11 | LGBCE Welsh Government Scottish Government | 21/09/2015 18/06/2015 01/05/2015 |

Annexe 3. Correspondance entre la nomenclature NUTS et l'organisation territoriale des États membres

| C | NUTS 1 | NUTS 2 | NUTS 3 | LAU 1 | LAU 2 |
|----|-------------------------------------|---|---|-------------------------------------|---|
| BE | Régions | Provinces | Arrondissements | - | Communes |
| BG | Rajoni | Rajoni za planirane | Oblasti | Obshtini | Naseleni mesta |
| CZ | Uzemi | Oblasti | Kraje | Okresy | Obce |
| DK | - | Regioner | Lansdele | Kommuner | Sogne |
| DE | Länder | Regierungsbezirke | Kreise | Verwaltungsgemeinschaften | Gemeinden |
| EE | - | - | Groups of Maakond | Maakond | Vlad, linn |
| IE | - | Regions | Regional Authority Regions | Counties, Cities | Electoral Districts |
| EL | Groups of development regions | Periferies | Nomoi | Demoi, Koinotites | Demotiko diamerisma, Koinoto diamerisma |
| ES | Agrupacion de comunidades autonomas | Comudades y ciudades autonomas | Provincias / islas / Ceuta, Mellila | - | Municipios |
| FR | ZEAT + DOM | Regions + DOM | Départements + DOM | Cantons de rattachement | Communes |
| HR | - | Regija | Zupanija | - | Gradovi i opcine |
| IT | Gruppi di regioni | Regioni | Provincia | - | Comuni |
| CY | - | - | - | Eparchies | Dimoi, koinotites |
| LV | - | - | Statistikie regioni | - | Republikas pulsetas, novadi |
| LT | - | - | Apskritis | Savivaldybes | Seniunijos |
| LU | - | - | - | Cantons | Communes |
| HU | Statisztikai nagyregiok | Tervezesi-statisztikai regiok | Megyek + Budapest | Statisztikai kistersegek | Települések |
| MT | - | - | Gzejjer | Distretti | Kunsilli |
| NL | Landsdelen | Provincies | COROP regio's | - | Gemeenten |
| AT | Gruppen von Bundesländern | Bundesländer | Gruppen von politischen Bezirken | - | Gemeinden |
| PL | Regiony | Wojewodztwa | Podregiony | Powiaty i miasta na prawach powiatu | Gminy |
| PT | Continentes / Regioes autonomas | Grupos de Entidades Intermunicipais + Regioes autonomas | Entidades Intermunicipais + Regioes Autonomas | Concelhos - Municipios | Freguesias |
| RO | Macroregiuni | Regiuni | Judet / Bucuresti | - | Comuni + Municipiu + Orase |
| SI | - | Kohezijske regije | Statisticne regije | Upravne enote | Obcine |

| | | | | | |
|----|--|--|---|---|----------------------|
| SK | - | Oblasti | Kraje | Okresy | Obce |
| FI | Manner-Suomi, Ahvenanmaa / Fasta Finland, Åland | Suuralueet / Storomraden | Maakunnat / Landskap | Seutukunnat / Ekonomiska regioner | Kunnat / Kommuner |
| SE | Grupper av riksomraden | Riksomraden | Län | - | Kommuner |
| UK | Government Office Regions; Country | Counties; inner and outer London; groups of unitary authorities | Upper tier authorities or groups of lower tier authorities | Lower tier authorities of individual unitary authorities | Wards |
| IS | - | - | Hagskyrslo-svaedi | Landsvaedi | Sveitarfelög |
| NO | - | Landsdeler | Fylker | Okonomiske regioner | Kommuner |
| CH | - | Grandes régions | Cantons | Districts | Communes |
| LI | - | - | - | Landschaften | Gemeinden |

D'après Eurostat, consulté le 08/04/2016 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu>)

Annexe 4. Indicateurs démographiques des régions urbaines (LUZ)

| ID | Nom de la région urbaine | Population LUZ | Population totale LUZ (date de référence) | [Population totale LUZ] / [population nationale] | Évolution annuelle de la population LUZ (%) | [Évolution annuelle de la population LUZ] / [évolution de la population nationale] | Évolution annuelle de la population LUZ (période de référence) |
|-------|--------------------------|----------------|---|--|---|--|--|
| AT002 | Graz | 410094 | 2013 | 4,85% | nc | nc | nc |
| AT003 | Linz | 555811 | 2013 | 6,58% | nc | nc | nc |
| AT004 | Salzburg | 348105 | 2013 | 4,12% | nc | nc | nc |
| BE002 | Antwerpen | 1079819 | 2012 | 9,73% | 1,03% | 1,0019 | 2010-2014 |
| BE003 | Gent | 584925 | 2012 | 5,27% | 0,72% | 0,9989 | 2010-2014 |
| BE004 | Charleroi | 487217 | 2012 | 4,39% | 1,25% | 1,0040 | 2010-2014 |
| BE005 | Liège | 738250 | 2012 | 6,65% | 0,81% | 0,9997 | 2010-2014 |
| BG002 | Plovdiv | 544628 | 2014 | 7,52% | -2,31% | 0,9873 | 2010-2014 |
| BG003 | Varna | 417867 | 2014 | 5,77% | 0,79% | 1,0186 | 2010-2014 |
| CH002 | Genève | 538338 | 2013 | 6,70% | 0,87% | 1,0004 | 2009-2013 |
| CH004 | Bern | 360127 | 2013 | 4,48% | 0,28% | 0,9945 | 2009-2013 |
| CH005 | Lausanne | 345293 | 2013 | 4,30% | 0,89% | 1,0006 | 2009-2013 |
| CZ002 | Brno | 770568 | 2010 | 7,32% | 0,60% | 1,0058 | 2010-2014 |
| CZ003 | Ostrava | 1145851 | 2010 | 10,88% | -0,50% | 0,9949 | 2010-2014 |
| CZ004 | Plzen | 369217 | 2010 | 3,51% | 0,35% | 1,0034 | 2010-2014 |
| DE008 | Leipzig | 986504 | 2014 | 1,22% | -0,27% | 1,0005 | 2010-2014 |
| DE017 | Bielefeld | 328864 | 2014 | 0,41% | 0,45% | 1,0077 | 2010-2014 |
| DE018 | Halle an der Saale | 419255 | 2014 | 0,52% | -0,70% | 0,9961 | 2010-2014 |
| DE019 | Magdeburg | 495697 | 2014 | 0,61% | -0,63% | 0,9969 | 2010-2014 |
| DE020 | Wiesbaden | 455061 | 2014 | 0,56% | -0,31% | 1,0001 | 2010-2014 |
| DE021 | Göttingen | 382910 | 2014 | 0,47% | -1,06% | 0,9926 | 2010-2014 |
| DE025 | Darmstadt | 435150 | 2014 | 0,54% | 0,17% | 1,0049 | 2010-2014 |
| DE027 | Freiburg im B. | 628600 | 2014 | 0,78% | -0,06% | 1,0026 | 2010-2014 |
| DE028 | Regensburg | 441488 | 2014 | 0,55% | 0,65% | 1,0097 | 2010-2014 |
| DE032 | Erfurt | 519826 | 2014 | 0,64% | -0,44% | 0,9987 | 2010-2014 |
| DE033 | Augsburg | 645888 | 2014 | 0,80% | 0,57% | 1,0089 | 2010-2014 |
| DE034 | Bonn | 893567 | 2014 | 1,11% | -0,67% | 0,9964 | 2010-2014 |
| DE035 | Karlsruhe | 728289 | 2014 | 0,90% | 0,16% | 1,0048 | 2010-2014 |
| DE037 | Mainz | 407606 | 2014 | 0,50% | 0,52% | 1,0084 | 2010-2014 |
| DE039 | Kiel | 636251 | 2014 | 0,79% | -0,28% | 1,0004 | 2010-2014 |
| DE040 | Saarbrücken | 799027 | 2014 | 0,99% | -0,82% | 0,9949 | 2010-2014 |
| DE042 | Koblenz | 320428 | 2014 | 0,40% | 0,23% | 1,0055 | 2010-2014 |
| DK003 | Odense | 485672 | 2013 | 8,67% | 0,07% | 0,9970 | 2011-2013 |
| ES005 | Zaragoza | 754347 | 2014 | 1,61% | -0,11% | 1,0002 | 2010-2014 |
| ES006 | Málaga | 851006 | 2014 | 1,81% | 0,42% | 1,0055 | 2010-2014 |
| ES007 | Murcia | 618398 | 2014 | 1,32% | 0,10% | 1,0024 | 2010-2014 |
| ES009 | Valladolid | 426469 | 2014 | 0,91% | 0,04% | 1,0017 | 2010-2014 |
| ES010 | Palma de Mallorca | 668447 | 2014 | 1,42% | -0,19% | 0,9994 | 2010-2014 |

| | | | | | | | |
|-------|------------------|---------|------|--------|--------|--------|-----------|
| ES013 | Oviedo | 315052 | 2014 | 0,67% | -0,12% | 1,0001 | 2010-2014 |
| ES014 | Pamplona/Iruña | 368575 | 2014 | 0,78% | 0,68% | 1,0082 | 2010-2014 |
| ES015 | Santander | 385117 | 2014 | 0,82% | -0,06% | 1,0007 | 2010-2014 |
| ES019 | Bilbao | 1025109 | 2014 | 2,18% | -0,07% | 1,0006 | 2010-2014 |
| ES020 | Córdoba | 361229 | 2014 | 0,77% | 0,00% | 1,0013 | 2010-2014 |
| ES021 | Alicante/Alacant | 462130 | 2014 | 0,98% | 0,08% | 1,0021 | 2010-2014 |
| ES022 | Vigo | 544291 | 2014 | 1,16% | -0,07% | 1,0006 | 2010-2014 |
| ES023 | Gijón | 301255 | 2014 | 0,64% | -0,15% | 0,9999 | 2010-2014 |
| FI002 | Tampere | 360681 | 2012 | 6,68% | 1,15% | 1,0068 | 2010-2014 |
| FI003 | Turku / Åbo | 311658 | 2012 | 5,77% | nc | nc | nc |
| FR006 | Strasbourg | 766906 | 2012 | 1,18% | 0,43% | 0,9994 | 2009-2012 |
| FR007 | Bordeaux | 1152452 | 2012 | 1,77% | 1,31% | 1,0082 | 2009-2012 |
| FR008 | Nantes | 894295 | 2012 | 1,37% | 1,38% | 1,0089 | 2009-2012 |
| FR010 | Montpellier | 658023 | 2012 | 1,01% | 1,59% | 1,0110 | 2009-2012 |
| FR011 | Saint-Etienne | 525039 | 2012 | 0,80% | 0,32% | 0,9983 | 2009-2012 |
| FR013 | Rennes | 690518 | 2012 | 1,06% | 1,36% | 1,0087 | 2009-2012 |
| FR014 | Amiens | 308247 | 2012 | 0,47% | 0,14% | 0,9965 | 2009-2012 |
| FR016 | Nancy | 475764 | 2012 | 0,73% | 0,08% | 0,9959 | 2009-2012 |
| FR017 | Metz | 368999 | 2012 | 0,57% | 0,02% | 0,9953 | 2009-2012 |
| FR018 | Reims | 319738 | 2012 | 0,49% | 0,34% | 0,9985 | 2009-2012 |
| FR019 | Orléans | 420292 | 2012 | 0,64% | 0,50% | 1,0000 | 2009-2012 |
| FR020 | Dijon | 399503 | 2012 | 0,61% | 0,33% | 0,9984 | 2009-2012 |
| | Clermont- | | | | | | |
| FR022 | Ferrand | 473874 | 2012 | 0,73% | 0,68% | 1,0018 | 2009-2012 |
| FR023 | Caen | 432173 | 2012 | 0,66% | 0,48% | 0,9999 | 2009-2012 |
| FR024 | Limoges | 307806 | 2012 | 0,47% | 0,21% | 0,9972 | 2009-2012 |
| FR026 | Grenoble | 656953 | 2012 | 1,01% | 0,65% | 1,0015 | 2009-2012 |
| FR032 | Toulon | 551620 | 2012 | 0,85% | 0,19% | 0,9970 | 2009-2012 |
| FR035 | Tours | 456265 | 2012 | 0,70% | 0,54% | 1,0005 | 2009-2012 |
| FR205 | Nice | 845892 | 2012 | 1,30% | 0,00% | 0,9951 | 2009-2012 |
| HU005 | Debrecen | 330032 | 2013 | 3,33% | -0,25% | 1,0010 | 2010-2014 |
| IE002 | Cork | 405944 | 2011 | 8,88% | 2,46% | 1,0106 | 2006-2011 |
| IT005 | Palermo | 1006602 | 2014 | 1,66% | 0,83% | 1,0065 | 2010-2014 |
| IT006 | Genova | 723959 | 2014 | 1,19% | -0,49% | 0,9933 | 2010-2014 |
| IT007 | Firenze | 760325 | 2014 | 1,25% | 0,44% | 1,0025 | 2010-2014 |
| IT008 | Bari | 589407 | 2014 | 0,97% | 0,17% | 0,9999 | 2010-2014 |
| IT009 | Bologna | 770998 | 2014 | 1,27% | 0,51% | 1,0033 | 2010-2014 |
| IT010 | Catania | 657293 | 2014 | 1,08% | 1,24% | 1,0106 | 2010-2014 |
| IT011 | Venezia | 499966 | 2014 | 0,82% | -0,16% | 0,9966 | 2010-2014 |
| IT012 | Verona | 514433 | 2014 | 0,85% | 0,08% | 0,9990 | 2010-2014 |
| IT022 | Taranto | 422834 | 2014 | 0,70% | 0,62% | 1,0044 | 2010-2014 |
| IT027 | Cagliari | 476974 | 2014 | 0,78% | 0,04% | 0,9986 | 2010-2014 |
| IT028 | Padova | 506212 | 2014 | 0,83% | 0,25% | 1,0007 | 2010-2014 |
| IT029 | Brescia | 470946 | 2014 | 0,77% | 0,52% | 1,0033 | 2010-2014 |
| IT030 | Modena | 317523 | 2014 | 0,52% | 0,47% | 1,0028 | 2010-2014 |
| LT002 | Kaunas | 393307 | 2013 | 13,23% | -1,00% | 1,0019 | 2010-2014 |
| NL001 | 's-Gravenhage | 849676 | 2013 | 5,06% | 0,95% | 1,0053 | 2010-2013 |
| NL004 | Utrecht | 770499 | 2013 | 4,59% | 6,16% | 1,0572 | 2010-2013 |
| NL005 | Eindhoven | 694788 | 2013 | 4,14% | 0,44% | 1,0003 | 2010-2013 |
| NL007 | Groningen | 481692 | 2013 | 2,87% | 0,56% | 1,0015 | 2010-2013 |
| NL008 | Enschede | 401696 | 2013 | 2,39% | 0,16% | 0,9975 | 2010-2013 |
| NL009 | Arnhem | 368807 | 2013 | 2,20% | -2,54% | 0,9706 | 2010-2013 |
| NO002 | Bergen | 395338 | 2013 | 7,83% | 1,71% | 1,0039 | 2009-2013 |

| | | | | | | | |
|-------|----------------------|------------------|--------------|----------|----------|--------------|--------------|
| NO004 | Stavanger | 319822 | 2013 | 6,33% | 2,15% | 1,0083 | 2009-2013 |
| PL002 | Lódz | 928346 | 2013 | 2,41% | -0,63% | 0,9943 | 2011-2013 |
| PL004 | Wroclaw | 859336 | 2013 | 2,23% | 0,52% | 1,0058 | 2011-2013 |
| PL005 | Poznan | 968672 | 2013 | 2,52% | 0,50% | 1,0056 | 2011-2013 |
| PL006 | Gdansk | 1136612 | 2013 | 2,95% | 0,52% | 1,0057 | 2011-2013 |
| PL007 | Szczecin | 483135 | 2013 | 1,26% | 0,13% | 1,0018 | 2011-2013 |
| PL008 | Bydgoszcz | 500583 | 2013 | 1,30% | -0,02% | 1,0003 | 2011-2013 |
| PL009 | Lublin | 669902 | 2013 | 1,74% | -0,30% | 0,9976 | 2011-2013 |
| PL011 | Bialystok | 426888 | 2013 | 1,11% | 0,30% | 1,0036 | 2011-2013 |
| PL012 | Kielce | 398830 | 2013 | 1,04% | -0,04% | 1,0001 | 2011-2013 |
| PL013 | Torun | 320092 | 2013 | 0,83% | 0,14% | 1,0019 | 2011-2013 |
| PL015 | Rzeszów | 504106 | 2013 | 1,31% | 0,55% | 1,0061 | 2011-2013 |
| PL024 | Czestochowa | 403715 | 2013 | 1,05% | -0,40% | 0,9966 | 2011-2013 |
| RO002 | Cluj-Napoca | 371355 | 2013 | 1,66% | 1,01% | 1,0122 | 2010-2014 |
| RO003 | Timisoara | 356067 | 2013 | 1,59% | 0,39% | 1,0060 | 2010-2014 |
| RO004 | Craiova | 327586 | 2013 | 1,47% | -0,32% | 0,9988 | 2010-2014 |
| SE002 | Göteborg | 946936 | 2011 | 9,99% | 1,18% | 1,0036 | 2007-2011 |
| SE003 | Malmö | 615721 | 2011 | 6,49% | 1,61% | 1,0078 | 2007-2011 |
| SI002 | Maribor | 323119 | 2011 | 15,76% | 0,27% | 0,9977 | 2008-2012 |
| SK002 | Košice | 362841 | 2015 | 6,69% | 0,84% | 1,0091 | 2010-2014 |
| UK003 | Leeds | 1172700 | 2013 | 1,84% | 0,56% | 0,9953 | 2010-2014 |
| UK007 | Edinburgh | 846700 | 2013 | 1,32% | 1,00% | 0,9997 | 2010-2014 |
| UK009 | Cardiff | 892100 | 2013 | 1,40% | 0,52% | 0,9949 | 2010-2014 |
| UK010 | Sheffield | 916600 | 2013 | 1,43% | 0,66% | 0,9963 | 2010-2014 |
| UK011 | Bristol | 907900 | 2013 | 1,42% | 0,95% | 0,9991 | 2010-2014 |
| UK012 | Belfast | 674700 | 2013 | 1,06% | 0,36% | 0,9933 | 2010-2014 |
| UK013 | Newcastle upon T. | 1150900 | 2013 | 1,80% | 0,43% | 0,9940 | 2010-2014 |
| UK014 | Leicester | 846600 | 2013 | 1,32% | 0,92% | 0,9988 | 2010-2014 |
| UK018 | Exeter | 333700 | 2013 | 0,52% | 0,99% | 0,9995 | 2010-2014 |
| UK023 | Portsmouth | 525200 | 2013 | 0,82% | 0,69% | 0,9966 | 2010-2014 |
| UK026 | Kingston-upon- H. | 593300 | 2013 | 0,93% | 0,21% | 0,9918 | 2010-2014 |
| UK027 | Stoke-on-trent | 472100 | 2013 | 0,74% | 0,39% | 0,9936 | 2010-2014 |
| UK029 | Nottingham | 881200 | 2013 | 1,38% | 0,83% | 0,9979 | 2010-2014 |
| | | habitants | dates | % | % | ratio | dates |

Annexe 5. Indicateurs économiques des régions urbaines (MET)

| ID | Nom de la région urbaine | PIB PPA MET en 2013 | Évolution annuelle du PIB MET (2003 - 2013) | [PIB urbain MET (2013)] / [PIB national en 2013] | Évolution annuelle du PIB urbain (MET) / évolution du PIB national (2003 - 2013) | [Évolution annuelle du PIB urbain (MET)] - [évolution du PIB national (2003 - 2013)] |
|-------|--------------------------|---------------------|---|--|--|--|
| AT002 | Graz | 38490 | 3,07% | 1,0403 | 0,9972 | -0,2909 |
| AT003 | Linz | 42207 | 3,47% | 1,1407 | 1,0011 | 0,1169 |
| AT004 | Salzburg | 48587 | 3,95% | 1,3132 | 1,0058 | 0,5948 |
| BE002 | Antwerpen | 43658 | 2,86% | 1,2654 | 0,9989 | -0,1100 |
| BE003 | Gent | 39307 | 3,79% | 1,1393 | 1,0080 | 0,8206 |
| BE004 | Charleroi | 25487 | 2,38% | 0,7388 | 0,9943 | -0,5874 |
| BE005 | Liège | 26938 | 3,17% | 0,7808 | 1,0019 | 0,1982 |
| BG002 | Plovdiv | 4800 | 14,17% | 0,8727 | 1,0111 | 1,2525 |
| BG003 | Varna | 5741 | 12,52% | 1,0438 | 0,9965 | -0,3941 |
| CH002 | Genève | | | | | |
| CH004 | Bern | | | | | |
| CH005 | Lausanne | | | | | |
| CZ002 | Brno | 14837 | 8,79% | 1,0449 | 1,0157 | 1,6773 |
| CZ003 | Ostrava | 12435 | 8,85% | 0,8757 | 1,0163 | 1,7439 |
| CZ004 | Plzen | 13911 | 7,09% | 0,9796 | 0,9999 | -0,0146 |
| DE008 | Leipzig | 28720 | 4,20% | 0,8625 | 1,0136 | 1,3940 |
| DE017 | Bielefeld | 35663 | 2,52% | 1,0710 | 0,9972 | -0,2829 |
| DE018 | Halle an der Saale | 28471 | 2,80% | 0,8550 | 1,0000 | -0,0031 |
| DE019 | Magdeburg | 27760 | 3,13% | 0,8336 | 1,0031 | 0,3188 |
| DE020 | Wiesbaden | 42542 | 1,70% | 1,2775 | 0,9893 | -1,1043 |
| DE021 | Göttingen | 29869 | 3,46% | 0,8970 | 1,0064 | 0,6571 |
| DE025 | Darmstadt | 38760 | 2,46% | 1,1640 | 0,9966 | -0,3527 |
| DE027 | Freiburg im B. | 33465 | 2,81% | 1,0050 | 1,0000 | -0,0025 |
| DE028 | Regensburg | 41289 | 3,36% | 1,2399 | 1,0053 | 0,5497 |
| DE032 | Erfurt | 27726 | 3,14% | 0,8326 | 1,0032 | 0,3313 |
| DE033 | Augsburg | 33723 | 1,99% | 1,0127 | 0,9921 | -0,8135 |
| DE034 | Bonn | 40730 | 2,94% | 1,2231 | 1,0013 | 0,1299 |
| DE035 | Karlsruhe | 43059 | 2,68% | 1,2931 | 0,9988 | -0,1269 |
| DE037 | Mainz | 41975 | 2,68% | 1,2605 | 0,9987 | -0,1326 |
| DE039 | Kiel | 31904 | 2,33% | 0,9581 | 0,9954 | -0,4748 |
| DE040 | Saarbrücken | 34889 | 3,33% | 1,0477 | 1,0051 | 0,5225 |
| DE042 | Koblenz | 40416 | 2,05% | 1,2137 | 0,9926 | -0,7612 |
| DK003 | Odense | 35027 | 1,95% | 0,7889 | 0,9928 | -0,7360 |
| ES005 | Zaragoza | 24220 | 1,80% | 1,0861 | 0,9981 | -0,1907 |
| ES006 | Málaga | 16209 | 1,22% | 0,7269 | 0,9925 | -0,7673 |
| ES007 | Murcia | 18244 | 1,37% | 0,8181 | 0,9939 | -0,6237 |
| ES009 | Valladolid | 22111 | 1,72% | 0,9915 | 0,9974 | -0,2661 |
| ES010 | Palma de Mallorca | 24691 | 0,92% | 1,1072 | 0,9895 | -1,0693 |

| | | | | | | |
|-------|------------------|-------|--------|--------|--------|---------|
| ES013 | Oviedo | 19491 | 1,99% | 0,8740 | 1,0000 | -0,0036 |
| ES014 | Pamplona/Iruña | 27400 | 1,56% | 1,2287 | 0,9958 | -0,4329 |
| ES015 | Santander | 19961 | 1,21% | 0,8951 | 0,9924 | -0,7790 |
| ES019 | Bilbao | 27117 | 2,30% | 1,2160 | 1,0030 | 0,3065 |
| ES020 | Córdoba | | | | | |
| ES021 | Alicante/Alacant | 17093 | 0,32% | 0,7665 | 0,9836 | -1,6730 |
| ES022 | Vigo | 18664 | 2,32% | 0,8370 | 1,0032 | 0,3286 |
| ES023 | Gijón | | | | | |
| FI002 | Tampere | 35010 | 2,10% | 0,9834 | 0,9936 | -0,6603 |
| FI003 | Turku / Åbo | 33930 | 1,69% | 0,9531 | 0,9896 | -1,0707 |
| FR006 | Strasbourg | 31711 | 1,77% | 1,0131 | 0,9955 | -0,4600 |
| FR007 | Bordeaux | 31445 | 1,83% | 1,0046 | 0,9961 | -0,3945 |
| FR008 | Nantes | 32195 | 2,26% | 1,0286 | 1,0003 | 0,0321 |
| FR010 | Montpellier | 27782 | 2,71% | 0,8876 | 1,0048 | 0,4871 |
| FR011 | Saint-Etienne | 25697 | 2,34% | 0,8210 | 1,0011 | 0,1100 |
| FR013 | Rennes | 31151 | 2,08% | 0,9952 | 0,9986 | -0,1460 |
| FR014 | Amiens | 25709 | 1,34% | 0,8214 | 0,9913 | -0,8895 |
| FR016 | Nancy | 26401 | 1,52% | 0,8435 | 0,9931 | -0,7028 |
| FR017 | Metz | | | | | |
| FR018 | Reims | 32780 | 1,98% | 1,0473 | 0,9976 | -0,2473 |
| FR019 | Orléans | 31032 | 0,97% | 0,9914 | 0,9877 | -1,2534 |
| FR020 | Dijon | 32011 | 1,93% | 1,0227 | 0,9971 | -0,2942 |
| | Clermont- | | | | | |
| FR022 | Ferrand | 30034 | 2,00% | 0,9596 | 0,9978 | -0,2216 |
| FR023 | Caen | 28317 | 1,90% | 0,9047 | 0,9968 | -0,3232 |
| FR024 | Limoges | 24992 | 0,70% | 0,7985 | 0,9851 | -1,5252 |
| FR026 | Grenoble | 30637 | 2,02% | 0,9788 | 0,9980 | -0,2059 |
| FR032 | Toulon | | | | | |
| FR035 | Tours | 27907 | 1,87% | 0,8916 | 0,9965 | -0,3603 |
| FR205 | Nice | 33347 | 2,57% | 1,0654 | 1,0034 | 0,3425 |
| HU005 | Debrecen | 7337 | 2,83% | 0,7411 | 0,9929 | -0,7325 |
| IE002 | Cork | 44252 | -0,27% | 1,2430 | 0,9962 | -0,3843 |
| IT005 | Palermo | 17883 | 1,38% | 0,6986 | 1,0039 | 0,3953 |
| IT006 | Genova | 30647 | 0,87% | 1,1971 | 0,9988 | -0,1175 |
| IT007 | Firenze | 34667 | 1,08% | 1,3542 | 1,0010 | 0,0978 |
| IT008 | Bari | 19968 | 0,93% | 0,7800 | 0,9994 | -0,0565 |
| IT009 | Bologna | 37340 | 1,38% | 1,4586 | 1,0039 | 0,3946 |
| IT010 | Catania | 17311 | 0,61% | 0,6762 | 0,9963 | -0,3779 |
| IT011 | Venezia | 28783 | 0,82% | 1,1243 | 0,9984 | -0,1656 |
| IT012 | Verona | 30470 | 1,21% | 1,1902 | 1,0022 | 0,2270 |
| IT022 | Taranto | 17205 | 1,30% | 0,6721 | 1,0031 | 0,3104 |
| IT027 | Cagliari | 23607 | 1,68% | 0,9221 | 1,0069 | 0,6943 |
| IT028 | Padova | 31180 | 1,03% | 1,2180 | 1,0004 | 0,0422 |
| IT029 | Brescia | 30399 | 0,04% | 1,1875 | 0,9906 | -0,9445 |
| IT030 | Modena | | | | | |
| LT002 | Kaunas | 11617 | 15,72% | 0,9929 | 1,0162 | 1,8465 |
| NL001 | s-Gravenhage | 40188 | 0,71% | 1,1194 | 0,9853 | -1,5004 |
| NL004 | Utrecht | 45460 | 1,90% | 1,2663 | 0,9970 | -0,3069 |
| NL005 | Eindhoven | 43412 | 3,79% | 1,2092 | 1,0154 | 1,5760 |
| NL007 | Groningen | 74119 | 6,81% | 2,0646 | 1,0450 | 4,5946 |
| NL008 | Enschede | 29888 | 2,57% | 0,8325 | 1,0035 | 0,3608 |
| NL009 | Arnhem | 33595 | 1,65% | 0,9358 | 0,9945 | -0,5581 |
| NO002 | Bergen | 67660 | | 0,8914 | | |

| | | | | | | |
|-------|----------------|-------------------|----------|--------------|--------------|---------------------|
| NO004 | Stavanger | | | | | |
| PL002 | Lódz | 11180 | 10,49% | 1,1069 | 1,0026 | 0,2912 |
| PL004 | Wroclaw | 16483 | 12,83% | 1,6320 | 1,0238 | 2,6265 |
| PL005 | Poznan | 16160 | 10,73% | 1,6000 | 1,0048 | 0,5259 |
| PL006 | Gdansk | 11640 | 10,36% | 1,1525 | 1,0015 | 0,1639 |
| PL007 | Szczecin | 12020 | 7,92% | 1,1901 | 0,9793 | -2,2758 |
| PL008 | Bydgoszcz | 10645 | 8,41% | 1,0540 | 0,9837 | -1,7926 |
| PL009 | Lublin | 9664 | 11,23% | 0,9568 | 1,0093 | 1,0256 |
| PL011 | Bialystok | 8667 | 9,28% | 0,8581 | 0,9916 | -0,9229 |
| PL012 | Kielce | 8179 | 8,96% | 0,8098 | 0,9888 | -1,2364 |
| PL013 | Torun | | | | | |
| PL015 | Rzeszów | 9005 | 11,99% | 0,8916 | 1,0162 | 1,7902 |
| PL024 | Czestochowa | 8665 | 9,07% | 0,8579 | 0,9898 | -1,1267 |
| RO002 | Cluj-Napoca | 8993 | 19,20% | 1,2666 | 0,9968 | -0,3853 |
| RO003 | Timisoara | 9702 | 19,64% | 1,3665 | 1,0005 | 0,0592 |
| RO004 | Craiova | 5430 | 18,58% | 0,7648 | 0,9916 | -1,0044 |
| SE002 | Göteborg | 44728 | 3,53% | 1,0212 | 0,9947 | -0,5522 |
| SE003 | Malmö | 38675 | 3,20% | 0,8830 | 0,9915 | -0,8826 |
| SI002 | Maribor | 14387 | 3,34% | 0,8413 | 1,0008 | 0,0815 |
| SK002 | Košice | 10661 | 11,46% | 0,8016 | 0,9761 | -2,7268 |
| UK003 | Leeds | 31403 | 0,90% | 1,0609 | 1,0029 | 0,2869 |
| UK007 | Edinburgh | 35849 | 0,30% | 1,2111 | 0,9970 | -0,3058 |
| UK009 | Cardiff | 23261 | 1,04% | 0,7858 | 1,0043 | 0,4332 |
| UK010 | Sheffield | 25745 | 0,67% | 0,8698 | 1,0006 | 0,0653 |
| UK011 | Bristol | 35214 | 1,07% | 1,1897 | 1,0046 | 0,4657 |
| UK012 | Belfast | 30405 | 0,89% | 1,0272 | 1,0028 | 0,2780 |
| | Newcastle upon | | | | | |
| UK013 | T. | 24553 | 1,14% | 0,8295 | 1,0053 | 0,5314 |
| UK014 | Leicester | 25921 | 0,77% | 0,8757 | 1,0016 | 0,1579 |
| UK018 | Exeter | 25978 | 1,27% | 0,8776 | 1,0066 | 0,6654 |
| UK023 | Portsmouth | 32139 | 1,01% | 1,0858 | 1,0040 | 0,4047 |
| | Kingston-upon- | | | | | |
| UK026 | H. | 23382 | 0,55% | 0,7899 | 0,9995 | -0,0550 |
| UK027 | Stoke-on-trent | 23308 | 0,81% | 0,7874 | 1,0020 | 0,1994 |
| UK029 | Nottingham | 32723 | -0,27% | 1,1055 | 0,9912 | -0,8813 |
| | | eur / hab. | % | ratio | ratio | soustraction |

Annexe 6. Indicateurs morphologiques des régions urbaines (LUZ)

| ID | Nom de la région urbaine | Superficie LUZ | Superficie dont la densité > 500 hab. par km ² | Superficie dont la densité > 1 500 hab. par km ² | Superficie dont la densité > 500 hab. par km ² / superficie LUZ | Superficie dont la densité > 1 500 hab. par km ² / superficie LUZ | Sup. dont la densité > 1 500 hab. par km ² / Sup. dont la densité > 500 hab. par km ² | Pop. LUZ / Sup. dont la densité > 500 hab. par km ² |
|-------|--------------------------|----------------|---|---|--|--|---|--|
| AT002 | Graz | 3073,44 | 216 | 52 | 7,03% | 1,69% | 24,07% | 1898,6 |
| AT003 | Linz | 3521,88 | 212 | 53 | 6,02% | 1,50% | 25,00% | 2621,8 |
| AT004 | Salzburg | 1428,39 | 170 | 37 | 11,90% | 2,59% | 21,76% | 2047,7 |
| BE002 | Antwerpen | 1190,56 | 482 | 134 | 40,49% | 11,26% | 27,80% | 2240,3 |
| BE003 | Gent | 1018,53 | 376 | 54 | 36,92% | 5,30% | 14,36% | 1555,7 |
| BE004 | Charleroi | 1097,19 | 314 | 79 | 28,62% | 7,20% | 25,16% | 1551,6 |
| BE005 | Liège | 1414,36 | 434 | 119 | 30,69% | 8,41% | 27,42% | 1701,0 |
| BG002 | Plovdiv | 2772,88 | 104 | 40 | 3,75% | 1,44% | 38,46% | 5236,8 |
| BG003 | Varna | 2039,39 | 85 | 32 | 4,17% | 1,57% | 37,65% | 4916,1 |
| CH002 | Genève | 479,11 | 183 | 51 | 38,20% | 10,64% | 27,87% | 2941,7 |
| CH004 | Bern | 482,79 | 165 | 51 | 34,18% | 10,56% | 30,91% | 2182,6 |
| CH005 | Lausanne | 315,43 | 136 | 42 | 43,12% | 13,32% | 30,88% | 2538,9 |
| CZ002 | Brno | 3298,72 | 268 | 70 | 8,12% | 2,12% | 26,12% | 2875,3 |
| CZ003 | Ostrava | 3878,19 | 471 | 69 | 12,14% | 1,78% | 14,65% | 2432,8 |
| CZ004 | Plzen | 3103,13 | 94 | 22 | 3,03% | 0,71% | 23,40% | 3927,8 |
| DE008 | Leipzig | 3978,75 | 359 | 119 | 9,02% | 2,99% | 33,15% | 2747,9 |
| DE017 | Bielefeld | 259,1 | 157 | 52 | 60,59% | 20,07% | 33,12% | 2094,7 |
| DE018 | Halle an der Saale | 1576,11 | 150 | 45 | 9,52% | 2,86% | 30,00% | 2795,0 |
| DE019 | Magdeburg | 4168,05 | 152 | 62 | 3,65% | 1,49% | 40,79% | 3261,2 |
| DE020 | Wiesbaden | 1015,8 | 178 | 49 | 17,52% | 4,82% | 27,53% | 2556,5 |
| DE021 | Göttingen | 2388,66 | 116 | 23 | 4,86% | 0,96% | 19,83% | 3300,9 |
| DE025 | Darmstadt | 781,51 | 190 | 15 | 24,31% | 1,92% | 7,89% | 2290,3 |
| DE027 | Freiburg im B. | 2211,34 | 279 | 42 | 12,62% | 1,90% | 15,05% | 2253,0 |
| DE028 | Regensburg | 2538,2 | 186 | 38 | 7,33% | 1,50% | 20,43% | 2373,6 |
| DE032 | Erfurt | 2856,72 | 135 | 28 | 4,73% | 0,98% | 20,74% | 3850,6 |
| DE033 | Augsburg | 1997,77 | 227 | 76 | 11,36% | 3,80% | 33,48% | 2845,3 |
| DE034 | Bonn | 1293,8 | 474 | 174 | 36,64% | 13,45% | 36,71% | 1885,2 |
| DE035 | Karlsruhe | 1258,41 | 323 | 64 | 25,67% | 5,09% | 19,81% | 2254,8 |
| DE037 | Mainz | 703,2 | 181 | 40 | 25,74% | 5,69% | 22,10% | 2252,0 |
| DE039 | Kiel | 3364,59 | 251 | 61 | 7,46% | 1,81% | 24,30% | 2534,9 |
| DE040 | Saarbrücken | 1537,62 | 563 | 34 | 36,62% | 2,21% | 6,04% | 1419,2 |
| DE042 | Koblenz | 922,48 | 163 | 37 | 17,67% | 4,01% | 22,70% | 1965,8 |

| | | | | | | | | |
|-------|----------------------|---------|-----|-----|--------|--------|--------|--------|
| DK003 | Odense | 3487,18 | 190 | 36 | 5,45% | 1,03% | 18,95% | 2556,2 |
| ES005 | Zaragoza | 2761,58 | 91 | 46 | 3,30% | 1,67% | 50,55% | 8289,5 |
| ES006 | Málaga | 1521,17 | 164 | 76 | 10,78% | 5,00% | 46,34% | 5189,1 |
| ES007 | Murcia | 1198,62 | 210 | 48 | 17,52% | 4,00% | 22,86% | 2944,8 |
| ES009 | Valladolid | 1156,57 | 75 | 35 | 6,48% | 3,03% | 46,67% | 5686,3 |
| ES010 | Palma de Mallorca | 2017,16 | 156 | 48 | 7,73% | 2,38% | 30,77% | 4284,9 |
| ES013 | Oviedo | 933,9 | 48 | 21 | 5,14% | 2,25% | 43,75% | 6563,6 |
| ES014 | Pamplona/Ir uña | 1267,89 | 69 | 43 | 5,44% | 3,39% | 62,32% | 5341,7 |
| ES015 | Santander | 682,76 | 130 | 26 | 19,04% | 3,81% | 20,00% | 2962,4 |
| ES019 | Bilbao | 1480,73 | 157 | 74 | 10,60% | 5,00% | 47,13% | 6529,4 |
| ES020 | Córdoba | 1869,07 | 64 | 27 | 3,42% | 1,44% | 42,19% | 5644,2 |
| ES021 | Alicante/Al acant | 354 | 88 | 49 | 24,86% | 13,84% | 55,68% | 5251,5 |
| ES022 | Vigo | 1345,4 | 237 | 29 | 17,62% | 2,16% | 12,24% | 2296,6 |
| ES023 | Gijón | 524,69 | 45 | 19 | 8,58% | 3,62% | 42,22% | 6694,6 |
| FI002 | Tampere | 4958,79 | 211 | 33 | 4,26% | 0,67% | 15,64% | 1709,4 |
| FI003 | Turku / Åbo | 2471,94 | 158 | 59 | 6,39% | 2,39% | 37,34% | 1972,5 |
| FR006 | Strasbourg | 2037,9 | 275 | 84 | 13,49% | 4,12% | 30,55% | 2788,7 |
| FR007 | Bordeaux | 5543,08 | 484 | 147 | 8,73% | 2,65% | 30,37% | 2381,1 |
| FR008 | Nantes | 3165,16 | 315 | 87 | 9,95% | 2,75% | 27,62% | 2839,0 |
| FR010 | Montpellier | 2234,77 | 252 | 49 | 11,28% | 2,19% | 19,44% | 2611,2 |
| FR011 | Saint- Etienne | 1810,43 | 259 | 47 | 14,31% | 2,60% | 18,15% | 2027,2 |
| FR013 | Rennes | 3820 | 179 | 38 | 4,69% | 0,99% | 21,23% | 3857,6 |
| FR014 | Amiens | 2447,26 | 83 | 32 | 3,39% | 1,31% | 38,55% | 3713,8 |
| FR016 | Nancy | 2834,45 | 190 | 41 | 6,70% | 1,45% | 21,58% | 2504,0 |
| FR017 | Metz | 1768,25 | 153 | 43 | 8,65% | 2,43% | 28,10% | 2411,8 |
| FR018 | Reims | 2430,86 | 67 | 46 | 2,76% | 1,89% | 68,66% | 4772,2 |
| FR019 | Orléans | 2921,35 | 191 | 52 | 6,54% | 1,78% | 27,23% | 2200,5 |
| FR020 | Dijon | 3858,66 | 101 | 38 | 2,62% | 0,98% | 37,62% | 3955,5 |
| FR022 | Clermont- Ferrand | 2662,91 | 188 | 42 | 7,06% | 1,58% | 22,34% | 2520,6 |
| FR023 | Caen | 2249,81 | 168 | 43 | 7,47% | 1,91% | 25,60% | 2572,5 |
| FR024 | Limoges | 3177,73 | 78 | 34 | 2,45% | 1,07% | 43,59% | 3946,2 |
| FR026 | Grenoble | 2660,54 | 282 | 60 | 10,60% | 2,26% | 21,28% | 2329,6 |
| FR032 | Toulon | 1047,98 | 226 | 74 | 21,57% | 7,06% | 32,74% | 2440,8 |
| FR035 | Tours | 2850,84 | 162 | 58 | 5,68% | 2,03% | 35,80% | 2816,5 |
| FR205 | Nice | 3096,77 | 359 | 97 | 11,59% | 3,13% | 27,02% | 2356,2 |
| HU005 | Debrecen | 2017,3 | 150 | 41 | 7,44% | 2,03% | 27,33% | 2200,2 |
| IE002 | Cork | 3268,02 | 152 | 54 | 4,65% | 1,65% | 35,53% | 2670,7 |
| IT005 | Palermo | 1366,83 | 261 | 102 | 19,10% | 7,46% | 39,08% | 3856,7 |
| IT006 | Genova | 1114,7 | 175 | 63 | 15,70% | 5,65% | 36,00% | 4136,9 |
| IT007 | Firenze | 1737,84 | 231 | 73 | 13,29% | 4,20% | 31,60% | 3291,5 |
| IT008 | Bari | 755,39 | 148 | 31 | 19,59% | 4,10% | 20,95% | 3982,5 |
| IT009 | Bologna | 2038,59 | 222 | 86 | 10,89% | 4,22% | 38,74% | 3473,0 |
| IT010 | Catania | 609,03 | 205 | 101 | 33,66% | 16,58% | 49,27% | 3206,3 |

| | | | | | | | | |
|-------|-------------------|---------|-----|-----|--------|--------|--------|--------|
| IT011 | Venezia | 639,47 | 246 | 42 | 38,47% | 6,57% | 17,07% | 2032,4 |
| IT012 | Verona | 774,65 | 242 | 36 | 31,24% | 4,65% | 14,88% | 2125,8 |
| IT022 | Taranto | 1052,13 | 125 | 18 | 11,88% | 1,71% | 14,40% | 3382,7 |
| IT027 | Cagliari | 1668,26 | 154 | 52 | 9,23% | 3,12% | 33,77% | 3097,2 |
| IT028 | Padova | 545,76 | 303 | 69 | 55,52% | 12,64% | 22,77% | 1670,7 |
| IT029 | Brescia | 590,58 | 235 | 59 | 39,79% | 9,99% | 25,11% | 2004,0 |
| IT030 | Modena | 551,19 | 103 | 28 | 18,69% | 5,08% | 27,18% | 3082,7 |
| LT002 | Kaunas | 1620,67 | 141 | 56 | 8,70% | 3,46% | 39,72% | 2789,4 |
| NL001 | Gravenhage | 275,41 | 170 | 143 | 61,73% | 51,92% | 84,12% | 4998,1 |
| NL004 | Utrecht | 627,85 | 220 | 78 | 35,04% | 12,42% | 35,45% | 3502,3 |
| NL005 | Eindhoven | 1200,56 | 266 | 101 | 22,16% | 8,41% | 37,97% | 2612,0 |
| NL007 | Groningen | 1851,73 | 152 | 38 | 8,21% | 2,05% | 25,00% | 3169,0 |
| NL008 | Enschede | 849,98 | 142 | 54 | 16,71% | 6,35% | 38,03% | 2828,8 |
| NL009 | Arnhem | 559,13 | 171 | 46 | 30,58% | 8,23% | 26,90% | 2156,8 |
| NO002 | Bergen | 3357,38 | 223 | 42 | 6,64% | 1,25% | 18,83% | 1772,8 |
| NO004 | Stavanger | 1487,31 | 157 | 55 | 10,56% | 3,70% | 35,03% | 2037,1 |
| PL002 | Lódz | 1695,25 | 225 | 129 | 13,27% | 7,61% | 57,33% | 4126,0 |
| PL004 | Wroclaw | 2648,1 | 210 | 85 | 7,93% | 3,21% | 40,48% | 4092,1 |
| PL005 | Poznan | 3092,01 | 322 | 115 | 10,41% | 3,72% | 35,71% | 3008,3 |
| PL006 | Gdansk | 2629,74 | 333 | 111 | 12,66% | 4,22% | 33,33% | 3413,2 |
| PL007 | Szczecin | 1128,91 | 123 | 49 | 10,90% | 4,34% | 39,84% | 3927,9 |
| PL008 | Bydgoszcz | 2100,6 | 104 | 55 | 4,95% | 2,62% | 52,88% | 4813,3 |
| PL009 | Lublin | 3222,17 | 146 | 55 | 4,53% | 1,71% | 37,67% | 4588,4 |
| PL011 | Bialystok | 2236,35 | 108 | 61 | 4,83% | 2,73% | 56,48% | 3952,7 |
| PL012 | Kielce | 2243,29 | 95 | 25 | 4,23% | 1,11% | 26,32% | 4198,2 |
| PL013 | Torun | 1588,56 | 80 | 31 | 5,04% | 1,95% | 38,75% | 4001,2 |
| PL015 | Rzeszów | 2291,83 | 224 | 28 | 9,77% | 1,22% | 12,50% | 2250,5 |
| PL024 | Czestochowa | 1937,69 | 138 | 37 | 7,12% | 1,91% | 26,81% | 2925,5 |
| RO002 | Cluj-Napoca | 591,66 | 77 | 41 | 13,01% | 6,93% | 53,25% | 4822,8 |
| RO003 | Timisoara | 237,41 | 78 | 47 | 32,85% | 19,80% | 60,26% | 4565,0 |
| RO004 | Craiova | 344,39 | 54 | 36 | 15,68% | 10,45% | 66,67% | 6066,4 |
| SE002 | Göteborg | 4254,65 | 423 | 119 | 9,94% | 2,80% | 28,13% | 2238,6 |
| SE003 | Malmö | 1852,73 | 238 | 80 | 12,85% | 4,32% | 33,61% | 2587,1 |
| SI002 | Maribor | 2169,92 | 124 | 21 | 5,71% | 0,97% | 16,94% | 2605,8 |
| SK002 | Košice | 1776,81 | 72 | 33 | 4,05% | 1,86% | 45,83% | 5039,5 |
| UK003 | Leeds | 1493,72 | 497 | 196 | 33,27% | 13,12% | 39,44% | 2359,6 |
| UK007 | Edinburgh | 1728,33 | 315 | 135 | 18,23% | 7,81% | 42,86% | 2687,9 |
| UK009 | Cardiff | 1174,3 | 417 | 89 | 35,51% | 7,58% | 21,34% | 2139,3 |
| UK010 | Sheffield | 930,86 | 363 | 137 | 39,00% | 14,72% | 37,74% | 2525,1 |
| UK011 | Bristol | 983,57 | 279 | 147 | 28,37% | 14,95% | 52,69% | 3254,1 |
| UK012 | Belfast | 960,31 | 223 | 134 | 23,22% | 13,95% | 60,09% | 3025,6 |
| UK013 | Newcastle upon T. | 5437,45 | 413 | 222 | 7,60% | 4,08% | 53,75% | 2786,7 |
| UK014 | Leicester | 1397,41 | 297 | 137 | 21,25% | 9,80% | 46,13% | 2850,5 |
| UK018 | Exeter | 1776,3 | 109 | 28 | 6,14% | 1,58% | 25,69% | 3061,5 |

| | | | | | | | | |
|-------|------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------|----------|----------|----------------------------|
| UK023 | Portsmouth | 196,41 | 156 | 96 | 79,43% | 48,88% | 61,54% | 3366,7 |
| UK026 | Kingston-upon-H. | 2484,22 | 196 | 85 | 7,89% | 3,42% | 43,37% | 3027,0 |
| UK027 | Stoke-on-trent | 880,8 | 194 | 107 | 22,03% | 12,15% | 55,15% | 2433,5 |
| UK029 | Nottingham | 903,75 | 307 | 170 | 33,97% | 18,81% | 55,37% | 2870,4 |
| | | km² | km² | km² | % | % | % | hab./km² |

Annexe 7. Typologies des régions urbaines européennes

| Régions urbaines | | Typologies | |
|------------------|----------------------|---|---|
| ID | Nom | Second State of European Cities | DATAR (2012) |
| AT002 | Graz | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| AT003 | Linz | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| AT004 | Salzburg | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| BE002 | Antwerpen | A2 National Capitals and Metropolises | 4. Métropole principale à dominante portuaire |
| BE003 | Gent | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| BE004 | Charleroi | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| BE005 | Liège | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| BG002 | Plovdiv | D2 Less Developed Town and Cities | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| BG003 | Varna | D2 Less Developed Town and Cities | 11. AUF à orientation commerciale |
| CH002 | Genève | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| CH004 | Bern | A2 National Capitals and Metropolises | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| CH005 | Lausanne | B1 Regional Service Centres | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| CZ002 | Brno | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| CZ003 | Ostrava | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| CZ004 | Plzen | B2 Regional Innovation Centres | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| DE008 | Leipzig | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE017 | Bielefeld | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DE018 | Halle an der Saale | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE019 | Magdeburg | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE020 | Wiesbaden | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| DE021 | Göttingen | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE025 | Darmstadt | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| DE027 | Freiburg im Breisgau | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE028 | Regensburg | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DE032 | Erfurt | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE033 | Augsburg | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DE034 | Bonn | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE035 | Karlsruhe | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DE037 | Mainz | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| DE039 | Kiel | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| DE040 | Saarbrücken | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DE042 | Koblenz | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| DK003 | Odense | C1 Smaller Administrative Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| ES005 | Zaragoza | C1 Smaller Administrative Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |

| | | | |
|-------|-------------------|---|---|
| ES006 | Málaga | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES007 | Murcia | C1 Smaller Administrative Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES009 | Valladolid | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES010 | Palma de Mallorca | B3 Regional Centres with Growing Population | 10. AUF à orientation touristique |
| ES013 | Oviedo | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES014 | Pamplona / Iruña | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES015 | Santander | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES019 | Bilbao | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES020 | Córdoba | C1 Smaller Administrative Centres | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| ES021 | Alicante | B3 Regional Centres with Growing Population | 10. AUF à orientation touristique |
| ES022 | Vigo | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| ES023 | Gijón | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| FI002 | Tampere | C1 Smaller Administrative Centres | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| FI003 | Turku / Åbo | B2 Regional Innovation Centres | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| FR006 | Strasbourg | B1 Regional Service Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| FR007 | Bordeaux | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR008 | Nantes | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR010 | Montpellier | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR011 | Saint-Etienne | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR013 | Rennes | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR014 | Amiens | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR016 | Nancy | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR017 | Metz | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR018 | Reims | B1 Regional Service Centres | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| FR019 | Orléans | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR020 | Dijon | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR022 | Clermont-Ferrand | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR023 | Caen | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR024 | Limoges | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR026 | Grenoble | B1 Regional Service Centres | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| FR032 | Toulon | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR035 | Tours | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| FR205 | Nice | B1 Regional Service Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| HU005 | Debrecen | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| IE002 | Cork | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| IT005 | Palermo | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| IT006 | Genova | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| IT007 | Firenze | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| IT008 | Bari | B2 Regional Innovation Centres | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| IT009 | Bologna | B2 Regional Innovation Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |

| | | | |
|-------|--------------|---|---|
| IT010 | Catania | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| IT011 | Venezia | B2 Regional Innovation Centres | 10. AUF à orientation touristique |
| IT012 | Verona | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| IT022 | Taranto | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| IT027 | Cagliari | B2 Regional Innovation Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| IT028 | Padova | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| IT029 | Brescia | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| IT030 | Modena | B2 Regional Innovation Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| LT002 | Kaunas | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| NL001 | s-Gravenhage | B1 Regional Service Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| NL004 | Utrecht | B1 Regional Service Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| NL005 | Eindhoven | B1 Regional Service Centres | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| NL007 | Groningen | B3 Regional Centres with Growing Population | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| NL008 | Enschede | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| NL009 | Arnhem | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| NO002 | Bergen | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| NO004 | Stavanger | C1 Smaller Administrative Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| PL002 | Lódz | A2 National Capitals and Metropolises | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL004 | Wroclaw | A2 National Capitals and Metropolises | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL005 | Poznan | A2 National Capitals and Metropolises | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL006 | Gdansk | A2 National Capitals and Metropolises | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL007 | Szczecin | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL008 | Bydgoszcz | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL009 | Lublin | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL011 | Bialystok | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL012 | Kielce | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL013 | Torun | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL015 | Rzeszów | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 11. AUF à orientation commerciale |
| PL024 | Czestochowa | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| RO002 | Cluj-Napoca | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| RO003 | Timisoara | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| RO004 | Craiova | D2 Less Developed Town and Cities | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| SE002 | Göteborg | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| SE003 | Malmö | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |

| | | | |
|-------|---------------------|---|---|
| SI002 | Maribor | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| SK002 | Košice | D1 Cities in the Process of Structural Adaptation | 12. AUF à orientation "agricole" ou "minière" |
| UK003 | Leeds | A2 National Capitals and Metropolises | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| UK007 | Edinburgh | A1 Leading European Capitals and Metropolises | 7. AUF diversifiées à dominante "université" |
| UK009 | Cardiff | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| UK010 | Sheffield | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| UK011 | Bristol | A1 Leading European Capitals and Metropolises | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| UK012 | Belfast | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| UK013 | Newcastle upon Tyne | B1 Regional Service Centres | 8. AUF diversifiées à dominante "services" |
| UK014 | Leicester | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| UK018 | Exeter | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| UK023 | Portsmouth | B1 Regional Service Centres | 6. AUF diversifiées à dominante "affaires" |
| UK026 | Kingston-upon-Hull | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| UK027 | Stoke-on-trent | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |
| UK029 | Nottingham | B1 Regional Service Centres | 9. AUF diversifiées à dominante "industrie" |

Annexe 8. Indicateurs de fragmentation des régions urbaines européennes

| Régions urbaines | | Indicateurs de fragmentation | | | | | | Facteurs (ACP) | |
|------------------|----------------------|------------------------------|--------|-------|------|--------|--------|----------------|---------|
| ID | Nom | POP | SUP | PON | SUN | GIN | PRI | 1 | 2 |
| AT002 | Graz | 2343,4 | 17,56 | 0,57 | 0,44 | 0,6562 | 0,4338 | -0,8809 | -0,2243 |
| AT003 | Linz | 3970,1 | 25,16 | 0,97 | 0,63 | 0,6037 | 0,3124 | -0,8406 | -0,9387 |
| AT004 | Salzburg | 6446,4 | 26,45 | 1,58 | 0,66 | 0,6342 | 0,4377 | -0,7585 | -0,2540 |
| BE002 | Antwerpen | 33744,3 | 37,21 | 1,77 | 0,72 | 0,5631 | 0,4653 | -0,2742 | -0,2733 |
| BE003 | Gent | 24371,9 | 42,44 | 1,28 | 0,82 | 0,5317 | 0,4265 | -0,2916 | -0,5386 |
| BE004 | Charleroi | 24360,9 | 54,86 | 1,27 | 1,06 | 0,5446 | 0,4201 | -0,3078 | -0,5379 |
| BE005 | Liège | 16405,6 | 31,43 | 0,86 | 0,61 | 0,5581 | 0,2668 | -0,6470 | -1,2623 |
| BG002 | Plovdiv | 49511,6 | 252,08 | 1,82 | 0,60 | 0,6544 | 0,5906 | 0,2359 | 0,5868 |
| BG003 | Varna | 69644,5 | 339,90 | 2,56 | 0,81 | 0,6808 | 0,8229 | 0,8003 | 1,8036 |
| CH002 | Genève | 7083,4 | 6,30 | 2,00 | 0,35 | 0,6865 | 0,2315 | -1,1967 | -1,1432 |
| CH004 | Bern | 9477,0 | 12,71 | 2,67 | 0,72 | 0,6221 | 0,3573 | -0,8260 | -0,6760 |
| CH005 | Lausanne | 5569,2 | 5,09 | 1,57 | 0,29 | 0,7085 | 0,3812 | -1,0989 | -0,3608 |
| CZ002 | Brno | 2060,3 | 8,82 | 1,22 | 0,70 | 0,8005 | 0,4957 | -1,2513 | 0,4124 |
| CZ003 | Ostrava | 4939,0 | 16,72 | 2,93 | 1,32 | 0,7741 | 0,2656 | -1,4049 | -0,7722 |
| CZ004 | Plzen | 1372,6 | 11,54 | 0,81 | 0,91 | 0,8036 | 0,4547 | -1,3080 | 0,2192 |
| DE008 | Leipzig | 15177,0 | 61,21 | 2,09 | 1,91 | 0,7150 | 0,5288 | -0,7351 | 0,3875 |
| DE017 | Bielefeld | 328864,0 | 259,10 | 45,22 | 8,09 | 0,0000 | 1,0000 | 4,8879 | 1,1660 |
| DE018 | Halle an der Saale | 20962,8 | 78,81 | 2,88 | 2,46 | 0,6622 | 0,5419 | -0,4782 | 0,3330 |
| DE019 | Magdeburg | 10776,0 | 90,61 | 1,48 | 2,83 | 0,7010 | 0,4581 | -0,7447 | 0,0114 |
| DE020 | Wiesbaden | 30337,4 | 67,72 | 4,17 | 2,12 | 0,6676 | 0,6011 | -0,3745 | 0,6370 |
| DE021 | Göttingen | 10348,9 | 64,56 | 1,42 | 2,02 | 0,6697 | 0,3168 | -0,8847 | -0,7560 |
| DE025 | Darmstadt | 18131,3 | 32,56 | 2,49 | 1,02 | 0,4888 | 0,3330 | -0,3501 | -1,0989 |
| DE027 | Freiburg im Breisgau | 8381,3 | 29,48 | 1,15 | 0,92 | 0,6099 | 0,3537 | -0,7643 | -0,7200 |
| DE028 | Regensburg | 6689,2 | 38,46 | 0,92 | 1,20 | 0,6240 | 0,3134 | -0,8458 | -0,8839 |
| DE032 | Erfurt | 3609,9 | 19,84 | 0,50 | 0,62 | 0,7762 | 0,3951 | -1,2612 | -0,1339 |
| DE033 | Augsburg | 9097,0 | 28,14 | 1,25 | 0,88 | 0,7132 | 0,4184 | -0,9865 | -0,1637 |
| DE034 | Bonn | 44678,4 | 64,69 | 6,14 | 2,02 | 0,4674 | 0,3518 | 0,0226 | -1,0434 |
| DE035 | Karlsruhe | 22069,4 | 38,13 | 3,03 | 1,19 | 0,5777 | 0,4054 | -0,4792 | -0,5360 |
| DE037 | Mainz | 6083,7 | 10,50 | 0,84 | 0,33 | 0,7571 | 0,4962 | -1,0879 | 0,3155 |
| DE039 | Kiel | 2534,9 | 13,40 | 0,35 | 0,42 | 0,7705 | 0,3754 | -1,2916 | -0,2450 |
| DE040 | Saarbrücken | 22195,2 | 42,71 | 3,05 | 1,33 | 0,4038 | 0,2138 | -0,1869 | -1,8770 |
| DE042 | Koblenz | 3641,2 | 10,48 | 0,50 | 0,33 | 0,7490 | 0,3360 | -1,2733 | -0,4874 |
| DK003 | Odense | 60709,0 | 435,90 | 1,05 | 1,00 | 0,4532 | 0,4040 | 1,1211 | -0,7641 |
| ES005 | Zaragoza | 29013,3 | 106,21 | 5,07 | 1,70 | 0,9092 | 0,8900 | -0,6583 | 2,6160 |
| ES006 | Málaga | 53187,9 | 95,07 | 9,30 | 1,53 | 0,8068 | 0,6783 | -0,4418 | 1,3499 |
| ES007 | Murcia | 77299,8 | 149,83 | 13,52 | 2,40 | 0,6880 | 0,7147 | 0,2690 | 1,2674 |
| ES009 | Valladolid | 17769,5 | 48,19 | 3,11 | 0,77 | 0,8208 | 0,7369 | -0,8073 | 1,6500 |
| ES010 | Palma de Mallorca | 20256,0 | 61,13 | 3,54 | 0,98 | 0,8034 | 0,6026 | -0,8651 | 0,9556 |
| ES013 | Oviedo | 31505,2 | 93,39 | 5,51 | 1,50 | 0,7772 | 0,7099 | -0,4962 | 1,4276 |
| ES014 | Pamplona/Iruña | 11889,5 | 40,90 | 2,08 | 0,66 | 0,7493 | 0,5457 | -0,8890 | 0,5458 |
| ES015 | Santander | 18338,9 | 32,51 | 3,21 | 0,52 | 0,6910 | 0,4658 | -0,7812 | 0,0207 |
| ES019 | Bilbao | 18638,3 | 26,92 | 3,26 | 0,43 | 0,7385 | 0,3423 | -1,0765 | -0,4738 |

| | | | | | | | | | |
|-------|------------------|----------|---------|-------|------|--------|--------|---------|---------|
| ES020 | Córdoba | 45153,6 | 233,63 | 7,90 | 3,75 | 0,8108 | 0,9088 | 0,0780 | 2,5026 |
| ES021 | Alicante | 92426,0 | 70,80 | 16,16 | 1,14 | 0,5684 | 0,7249 | 0,5669 | 1,0337 |
| ES022 | Vigo | 25918,6 | 64,07 | 4,53 | 1,03 | 0,6608 | 0,5439 | -0,4664 | 0,3391 |
| ES023 | Gijón | 100418,3 | 174,90 | 17,56 | 2,81 | 0,5857 | 0,9147 | 1,0481 | 2,0194 |
| FI002 | Tampere | 45085,1 | 619,85 | 2,61 | 0,58 | 0,5679 | 0,5975 | 1,3194 | 0,4688 |
| FI003 | Turku / Åbo | 28332,5 | 224,72 | 1,64 | 0,21 | 0,6229 | 0,5732 | 0,0733 | 0,4175 |
| FR006 | Strasbourg | 3055,4 | 8,12 | 1,75 | 0,54 | 0,7422 | 0,3571 | -1,2388 | -0,4009 |
| FR007 | Bordeaux | 4782,0 | 23,00 | 2,74 | 1,52 | 0,7429 | 0,2127 | -1,3630 | -1,1025 |
| FR008 | Nantes | 8280,5 | 29,31 | 4,75 | 1,94 | 0,6424 | 0,3254 | -0,8938 | -0,7829 |
| FR010 | Montpellier | 5101,0 | 17,32 | 2,93 | 1,15 | 0,7556 | 0,4039 | -1,1846 | -0,1387 |
| FR011 | Saint-Etienne | 4487,5 | 15,47 | 2,57 | 1,02 | 0,7228 | 0,3317 | -1,1836 | -0,5685 |
| FR013 | Rennes | 3653,5 | 20,21 | 2,10 | 1,34 | 0,6469 | 0,3038 | -0,9908 | -0,8808 |
| FR014 | Amiens | 1141,7 | 9,06 | 0,65 | 0,60 | 0,7433 | 0,4319 | -1,1667 | -0,0327 |
| FR016 | Nancy | 1693,1 | 10,09 | 0,97 | 0,67 | 0,7891 | 0,2213 | -1,5426 | -0,9562 |
| FR017 | Metz | 1597,4 | 7,65 | 0,92 | 0,51 | 0,7618 | 0,3235 | -1,3485 | -0,5201 |
| FR018 | Reims | 1552,1 | 11,80 | 0,89 | 0,78 | 0,8121 | 0,5660 | -1,1992 | 0,7832 |
| FR019 | Orléans | 3208,3 | 22,30 | 1,84 | 1,48 | 0,7204 | 0,2729 | -1,2405 | -0,8612 |
| FR020 | Dijon | 1349,7 | 13,04 | 0,77 | 0,86 | 0,7868 | 0,3804 | -1,3435 | -0,1829 |
| FR022 | Clermont-Ferrand | 2357,6 | 13,25 | 1,35 | 0,88 | 0,7239 | 0,2977 | -1,2493 | -0,7335 |
| FR023 | Caen | 1385,2 | 7,21 | 0,79 | 0,48 | 0,6924 | 0,2523 | -1,2330 | -1,0296 |
| FR024 | Limoges | 2442,9 | 25,22 | 1,40 | 1,67 | 0,7247 | 0,4506 | -1,0422 | 0,0181 |
| FR026 | Grenoble | 3570,4 | 14,46 | 2,05 | 0,96 | 0,7443 | 0,2394 | -1,3652 | -0,9703 |
| FR032 | Toulon | 15760,6 | 29,94 | 9,04 | 1,98 | 0,6312 | 0,3323 | -0,7914 | -0,7724 |
| FR035 | Tours | 3650,1 | 22,81 | 2,09 | 1,51 | 0,6967 | 0,2979 | -1,1370 | -0,7938 |
| FR205 | Nice | 7108,3 | 26,02 | 4,08 | 1,72 | 0,8633 | 0,4038 | -1,4624 | 0,1133 |
| HU005 | Debrecen | 12693,5 | 77,59 | 4,09 | 2,65 | 0,7661 | 0,6921 | -0,6728 | 1,3061 |
| IE002 | Cork | 202972,0 | 1634,01 | 1,36 | 0,73 | 0,2519 | 0,7519 | 6,0587 | 0,6836 |
| IT005 | Palermo | 38715,5 | 52,57 | 5,12 | 1,40 | 0,7977 | 0,7048 | -0,5994 | 1,4472 |
| IT006 | Genova | 19051,6 | 29,33 | 2,52 | 0,78 | 0,8709 | 0,8216 | -0,8869 | 2,1788 |
| IT007 | Firenze | 34560,2 | 78,99 | 4,57 | 2,10 | 0,6527 | 0,5018 | -0,3882 | 0,1198 |
| IT008 | Bari | 32744,8 | 41,97 | 4,33 | 1,12 | 0,6120 | 0,5465 | -0,3178 | 0,2377 |
| IT009 | Bologna | 24870,9 | 65,76 | 3,29 | 1,75 | 0,6180 | 0,5041 | -0,3930 | 0,0450 |
| IT010 | Catania | 31299,7 | 29,00 | 4,14 | 0,77 | 0,6014 | 0,4733 | -0,4152 | -0,1470 |
| IT011 | Venezia | 38458,9 | 49,19 | 5,09 | 1,31 | 0,5537 | 0,4834 | -0,1595 | -0,2031 |
| IT012 | Verona | 24496,8 | 36,89 | 3,24 | 0,98 | 0,6131 | 0,5066 | -0,4462 | 0,0417 |
| IT022 | Taranto | 21141,7 | 52,61 | 2,80 | 1,40 | 0,6296 | 0,4790 | -0,5172 | -0,0539 |
| IT027 | Cagliari | 15899,1 | 55,61 | 2,10 | 1,48 | 0,6754 | 0,3237 | -0,8695 | -0,7085 |
| IT028 | Padova | 18079,0 | 19,49 | 2,39 | 0,52 | 0,5517 | 0,4256 | -0,4551 | -0,5019 |
| IT029 | Brescia | 12075,5 | 15,14 | 1,60 | 0,40 | 0,5816 | 0,4152 | -0,6129 | -0,4859 |
| IT030 | Modena | 31752,3 | 55,12 | 4,20 | 1,47 | 0,6250 | 0,5839 | -0,2887 | 0,4523 |
| LT002 | Kaunas | 196653,5 | 810,34 | 4,04 | 0,74 | 0,2779 | 0,7781 | 4,0403 | 0,7567 |
| NL001 | 's-Gravenhage | 121382,3 | 39,34 | 2,82 | 0,37 | 0,5575 | 0,5913 | 0,5998 | 0,3609 |
| NL004 | Utrecht | 64208,3 | 52,32 | 1,49 | 0,49 | 0,4916 | 0,4306 | 0,1731 | -0,5965 |
| NL005 | Eindhoven | 38599,3 | 66,70 | 0,90 | 0,63 | 0,4433 | 0,3302 | 0,0232 | -1,2069 |
| NL007 | Groningen | 26760,7 | 102,87 | 0,62 | 0,97 | 0,4811 | 0,3954 | -0,0206 | -0,7993 |
| NL008 | Enschede | 50212,0 | 106,25 | 1,17 | 1,01 | 0,4001 | 0,3928 | 0,4089 | -0,9913 |
| NL009 | Arnhem | 36880,7 | 55,91 | 0,86 | 0,53 | 0,4391 | 0,3682 | 0,0415 | -1,0325 |
| NO002 | Bergen | 39533,8 | 335,74 | 3,28 | 0,44 | 0,7315 | 0,6801 | 0,2320 | 1,2118 |
| NO004 | Stavanger | 39977,8 | 185,91 | 3,31 | 0,25 | 0,5472 | 0,4682 | 0,1728 | -0,2734 |
| PL002 | Lódz | 54608,6 | 99,72 | 3,56 | 0,79 | 0,8148 | 0,7733 | -0,3306 | 1,8341 |
| PL004 | Wroclaw | 45228,2 | 139,37 | 2,95 | 1,10 | 0,7671 | 0,7453 | -0,2073 | 1,5886 |
| PL005 | Poznan | 38746,9 | 123,68 | 2,53 | 0,98 | 0,6818 | 0,5826 | -0,2397 | 0,5898 |

| | | | | | | | | | |
|-------|---------------------|----------|---------|-------|------|--------|--------|---------|---------|
| PL006 | Gdansk | 51664,2 | 119,53 | 3,37 | 0,95 | 0,6885 | 0,4115 | -0,3675 | -0,2274 |
| PL007 | Szczecin | 69019,3 | 161,27 | 4,50 | 1,28 | 0,7656 | 0,8522 | 0,1656 | 2,1192 |
| PL008 | Bydgoszcz | 41715,3 | 175,05 | 2,72 | 1,39 | 0,7098 | 0,7280 | -0,0056 | 1,3745 |
| PL009 | Lublin | 20300,1 | 97,64 | 1,32 | 0,77 | 0,6515 | 0,5237 | -0,4298 | 0,2215 |
| PL011 | Bialystok | 32837,5 | 172,03 | 2,14 | 1,36 | 0,7079 | 0,6946 | -0,1179 | 1,2029 |
| PL012 | Kielce | 19941,5 | 112,16 | 1,30 | 0,89 | 0,5478 | 0,5131 | -0,1089 | -0,0695 |
| PL013 | Torun | 26674,3 | 132,38 | 1,74 | 1,05 | 0,6360 | 0,6446 | -0,1094 | 0,7837 |
| PL015 | Rzeszów | 19388,7 | 88,15 | 1,26 | 0,70 | 0,4768 | 0,3595 | -0,1440 | -0,9894 |
| PL024 | Czestochowa | 21248,2 | 101,98 | 1,39 | 0,81 | 0,6439 | 0,5802 | -0,3231 | 0,4813 |
| RO002 | Cluj-Napoca | 61892,5 | 98,61 | 9,93 | 0,78 | 0,7442 | 0,8810 | 0,0585 | 2,1989 |
| RO003 | Timisoara | 89016,8 | 59,35 | 14,28 | 0,47 | 0,7009 | 0,9485 | 0,3908 | 2,4325 |
| RO004 | Craiova | 65517,2 | 68,88 | 10,51 | 0,55 | 0,7448 | 0,9391 | 0,0852 | 2,4819 |
| SE002 | Göteborg | 86085,1 | 386,79 | 2,56 | 3,07 | 0,6084 | 0,5483 | 0,9281 | 0,3043 |
| SE003 | Malmö | 61572,1 | 185,27 | 1,83 | 1,47 | 0,5225 | 0,4907 | 0,4433 | -0,2135 |
| SI002 | Maribor | 8078,0 | 54,25 | 0,83 | 0,57 | 0,5931 | 0,3465 | -0,6685 | -0,7910 |
| SK002 | Košice | 2667,9 | 13,06 | 1,44 | 0,78 | 0,7269 | 0,1132 | -1,4742 | -1,6287 |
| UK003 | Leeds | 390900,0 | 497,91 | 1,95 | 0,65 | 0,3837 | 0,6477 | 4,4079 | 0,3897 |
| UK007 | Edinburgh | 211675,0 | 432,08 | 1,06 | 0,56 | 0,3761 | 0,5711 | 2,7467 | -0,0744 |
| UK009 | Cardiff | 223025,0 | 293,58 | 1,11 | 0,38 | 0,2049 | 0,3942 | 2,8046 | -1,3525 |
| UK010 | Sheffield | 305533,3 | 310,29 | 1,52 | 0,40 | 0,3353 | 0,6106 | 3,3817 | 0,0400 |
| UK011 | Bristol | 302633,3 | 327,86 | 1,51 | 0,43 | 0,1694 | 0,4798 | 3,7286 | -0,9840 |
| UK012 | Belfast | 112450,0 | 160,05 | 0,56 | 0,21 | 0,3415 | 0,4168 | 1,2334 | -0,9815 |
| UK013 | Newcastle upon Tyne | 230180,0 | 1087,49 | 1,15 | 1,41 | 0,1465 | 0,2730 | 4,7424 | -1,9694 |
| UK014 | Leicester | 141100,0 | 232,90 | 0,70 | 0,30 | 0,3255 | 0,3933 | 1,6524 | -1,1135 |
| UK018 | Exeter | 111233,3 | 592,10 | 0,55 | 0,77 | 0,1122 | 0,4013 | 2,8827 | -1,5311 |
| UK023 | Portsmouth | 131300,0 | 49,10 | 0,65 | 0,06 | 0,1804 | 0,3946 | 1,5694 | -1,4731 |
| UK026 | Kingston-upon-Hull | 296650,0 | 1242,11 | 1,48 | 1,61 | 0,0667 | 0,5667 | 6,2172 | -0,6737 |
| UK027 | Stoke-on-trent | 157366,7 | 293,60 | 0,78 | 0,38 | 0,2152 | 0,5287 | 2,4065 | -0,6938 |
| UK029 | Nottingham | 146866,7 | 150,63 | 0,73 | 0,20 | 0,1944 | 0,3524 | 1,8406 | -1,6275 |

Annexe 9. Classification ascendante hiérarchique des régions urbaines européennes selon les indicateurs de fragmentation

I. Annexe 9.a – Méthode de classification 1

Méthode de classification hiérarchique ascendante, méthode de Ward
 Variables POP/UPAL/LUZ ; SUP/UPAL/LUZ ; GIN/LUZ ; PRI/LUZ
 Remarque Les valeurs de chaque indicateur ont été réduites – centrées

| Classes | | | | | Dist. aggr. | n = | Région urbaines |
|---------|----|----|-----|------|------------------------------------|-----|--|
| 0 | | | | | 63,51128 | 123 | \ |
| | 1 | | | | 42,36872 | 107 | \ |
| | | 11 | 110 | 1100 | 4,654737 | 22 | Alicante, Bergen, Bialystok, Bydgoszcz, Cluj-Napoca, Cordoba, Craiova, Debrecen, Genova, Gijon, Lodz, Malaga, Murcia, Oviedo, Palermo, 's-Gravenhage, Szczecin, Timosoara, Valladolid, Varna, Wroclaw, Zaragoza |
| | | 12 | | | 20,82809 | 85 | \ |
| | | | 121 | | 11,72200 | 45 | \ |
| | | | | 1211 | 4,113332 | 17 | Bari, Brno, Czestochowa, Firenze, Halle an der Saale, Leipzig, Lublin, Mainz, Modena, Palma de Mallorca, Pamplona, Plzen, Poznan, Reims, Torun, Vigo, Wiesbaden |
| | | | | 1212 | 7,422045 | 28 | Antwerpen, Arnhem, Bologna, Bonn, Brescia, Catania, Charleroi, Darmstadt, Eindhoven, Enschede, Gent, Goteborg, Groningen, Karlsruhe, Kielce, Malmo, Odense, Padova, Plovdiv, Rzeszow, Saarbrucken, Stavanger, Tampere, Taranto, Turku, Utrecht, Venezia, Verona |
| | | | 122 | 1220 | 6,727980 | 40 | Amiens, Augsburg, Bern, Bilbao, Bordeaux, Caen, Cagliari, Clermont-Ferrand, Dijon, Erfurt, Freiburg im Breisgau, Gdansk, Genève, Gottingen, Graz, Grenoble, Kiel, Koblenz, Kosice, Lausanne, Liège, Limoges, Linz, Magdeburg, Maribor, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Ostrava, Regensburg, Rennes, Saint-Etienne, Salzburg, Santander, Strasbourg, Toulon, Tours |
| | 2 | 20 | 200 | | 13,55919 | 16 | \ |
| | | | | 2001 | 8,734190 | 12 | Belfast, Bielefeld, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Exeter, Leeds, Leicester, Nottingham, Portsmouth, Sheffield, Stoke-on-Trent |
| | | | | 2002 | 3,478395 | 4 | Cork, Kaunas, Kingston-upon-Hull, Newcastle upon Tyne |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 6 | Nombre de classes | | |
| / | 60 | 40 | 20 | 10 | Distance d'agrégation de référence | | |

Tableau 36 : classes de régions urbaines selon la méthodologie 1

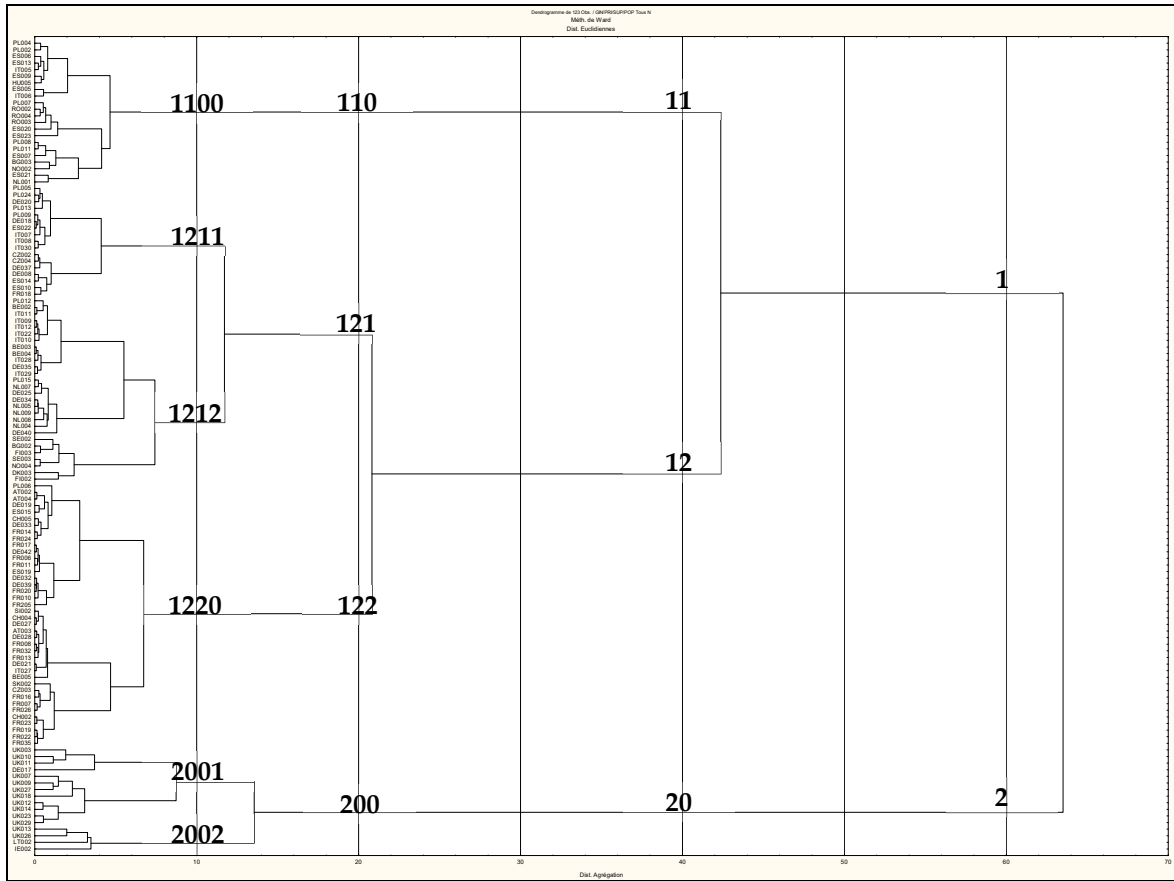


Figure 88. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 1

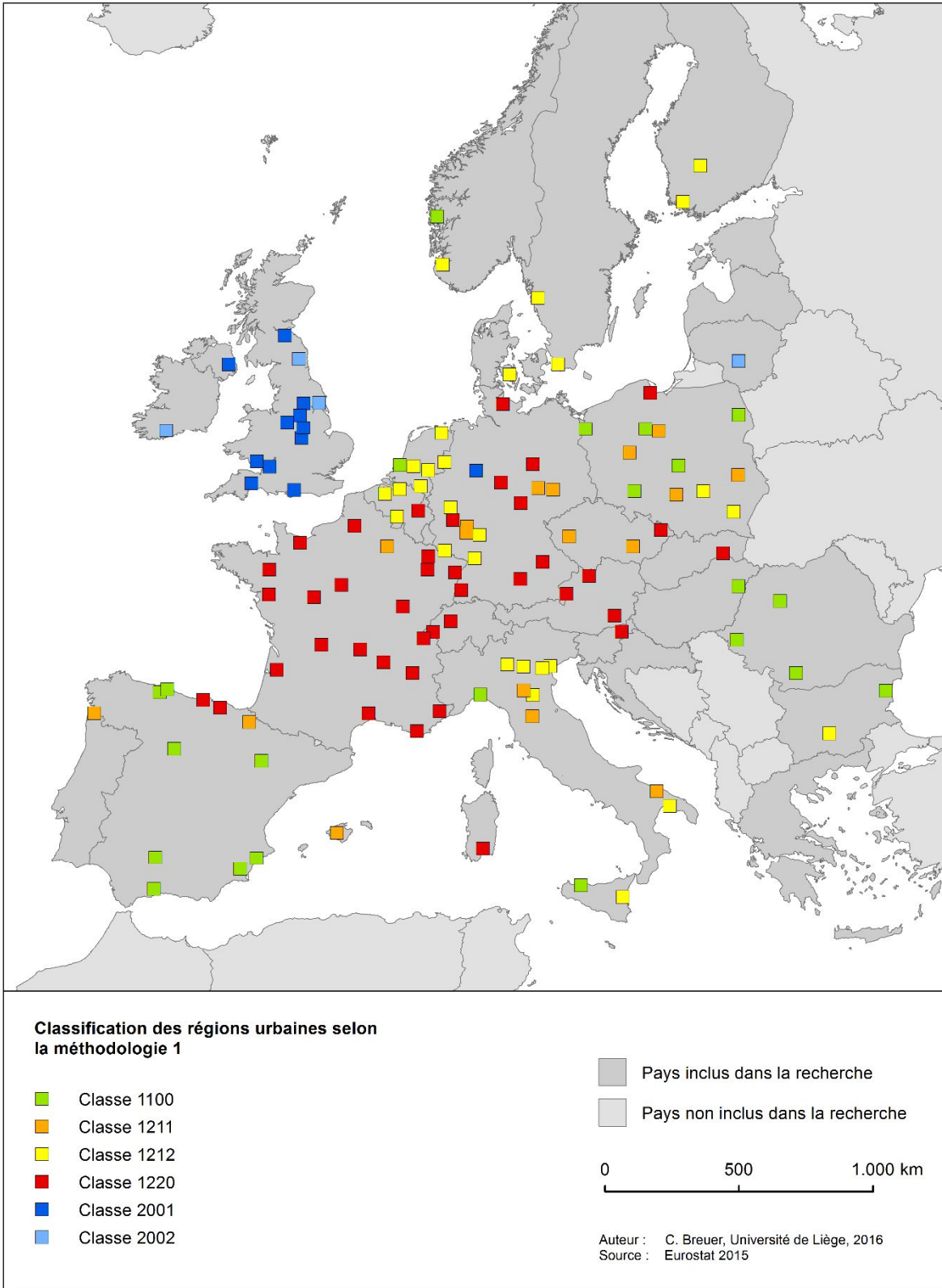


Figure 89. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 1

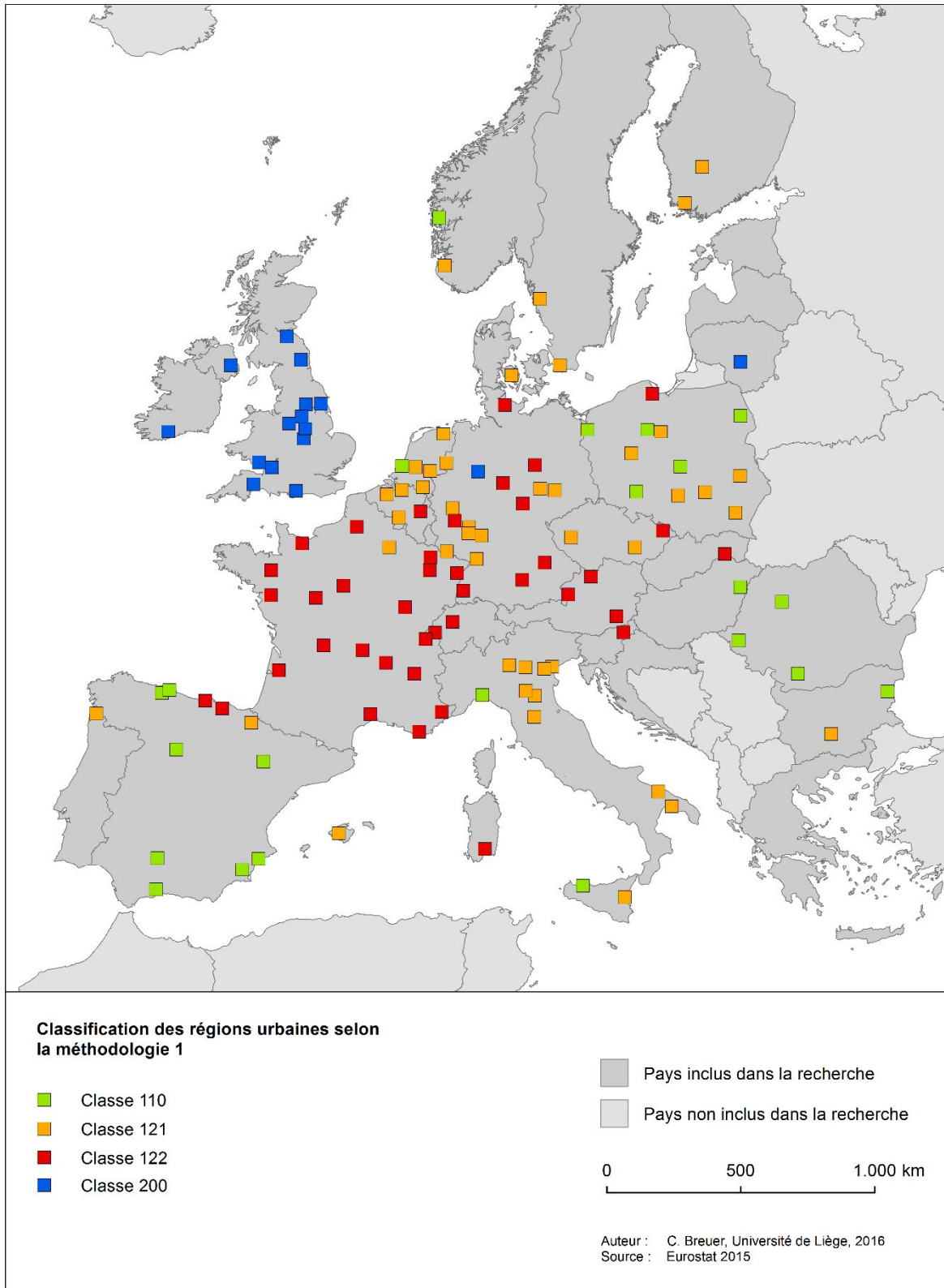


Figure 90. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 1

II. Annexe 9.b – Méthode de classification 2

| | |
|---------------------------|--|
| Méthode de classification | hiérarchique ascendante |
| Règle d'agrégation | méthode de Ward |
| Variabes | POP/UPAL/LUZ ; GIN/LUZ ; PRI/LUZ |
| Remarque | Les valeurs de chaque indicateur ont été réduites – centrées |

| Classes | | | | | Dist. agg. | n = | Régions urbaines |
|---------|----|----|-----|------|------------------------------------|-----|--|
| 0 | | | | | 59,92297 | 123 | \ |
| | 1 | | | | 42,83633 | 107 | \ |
| | | 11 | 110 | 1100 | 5,244090 | 23 | Alicante, Bergen, Bialystok, Cluj-Napoca, Cordoba, Craiova, Debrecen, Genova, Gijon, Goteborg, Lodz, Malaga, Murcia, Oviedo, Palermo, 's-Gravenhage, Szczecin, Timisoara, Valladolid, Varna, Wroclaw, Zaragoza |
| | | 12 | | | 21,35852 | 84 | \ |
| | | | 121 | | 11,47592 | 37 | \ |
| | | | | 1211 | 2,077269 | 17 | Bari, Bologna, Catania, Czestochowa, Firenze, Halle an der Saale, Lublin, Modena, Plovdiv, Poznan, Tampere, Taranto, Torun, Turku, Verona, Vigo, Wiesbaden |
| | | | | 1212 | 4,285220 | 20 | Antwerpen, Arnhem, Bonn, Brescia, Charleroi, Darmstadt, Eindhoven, Enschede, Gent, Groninge, Karlsruhe, Kielce, Malmo, Odense, Padova, Rzeszow, Saarbrucken, Stavanger, Utrecht, Venezia |
| | | | 122 | | 10,34823 | 47 | \ |
| | | | | 1221 | 4,227033 | 26 | Amiens, Augsburg, Bilbao, Brno, Dijon, Erfurt, Gdansk, Graz, Kiel, Koblenz, Lausanne, Leipzig, Limoges, Magdeburg, Mainz, Metz, Montpellier, Nice, Palma de Mallorca, Pamplona, Plzen, Reims, Saint-Étienne, Salzburg, Santander, Strasbourg |
| | | | | 1222 | 4,672915 | 21 | Bern, Bordeaux, Caen, Cagliari, Clermont-Ferrand, Freiburg im Breisgau, Genève, Gottingen, Grenoble, Kosice, Liège, Linz, Maribor, Nancy, Nantes, Orléans, Ostrava, Rengensburg, Rennes, Toulon, Tours |
| | 2 | 20 | 200 | | 8,214067 | 16 | \ |
| | | | | 2001 | 4,954876 | 9 | Bielefeld, Bristol, Cardiff, Cork, Kaunas, Kingston-upon-Hull, Leeds, Newcastle upon Tyne, Sheffield |
| | | | | 2002 | 2,173067 | 7 | Belfast, Edinburgh, Exeter, Leicester, Nottingham, Portsmouth, Stoke-on-Trent |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 7 | Nombre de classes | | |
| / | 50 | 30 | 20 | 8 | Distance d'agrégation de référence | | |

Tableau 37 : classes de régions urbaines selon la méthodologie 2

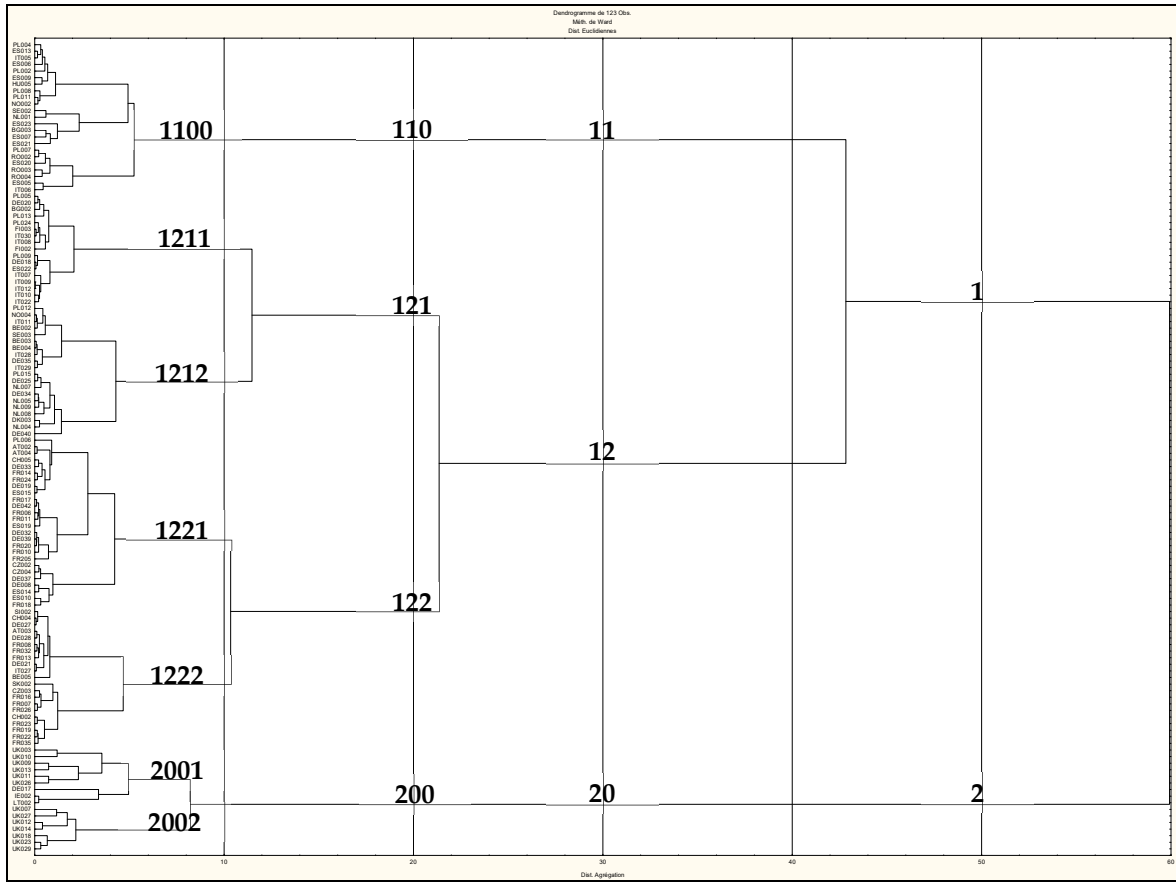


Figure 91. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 2

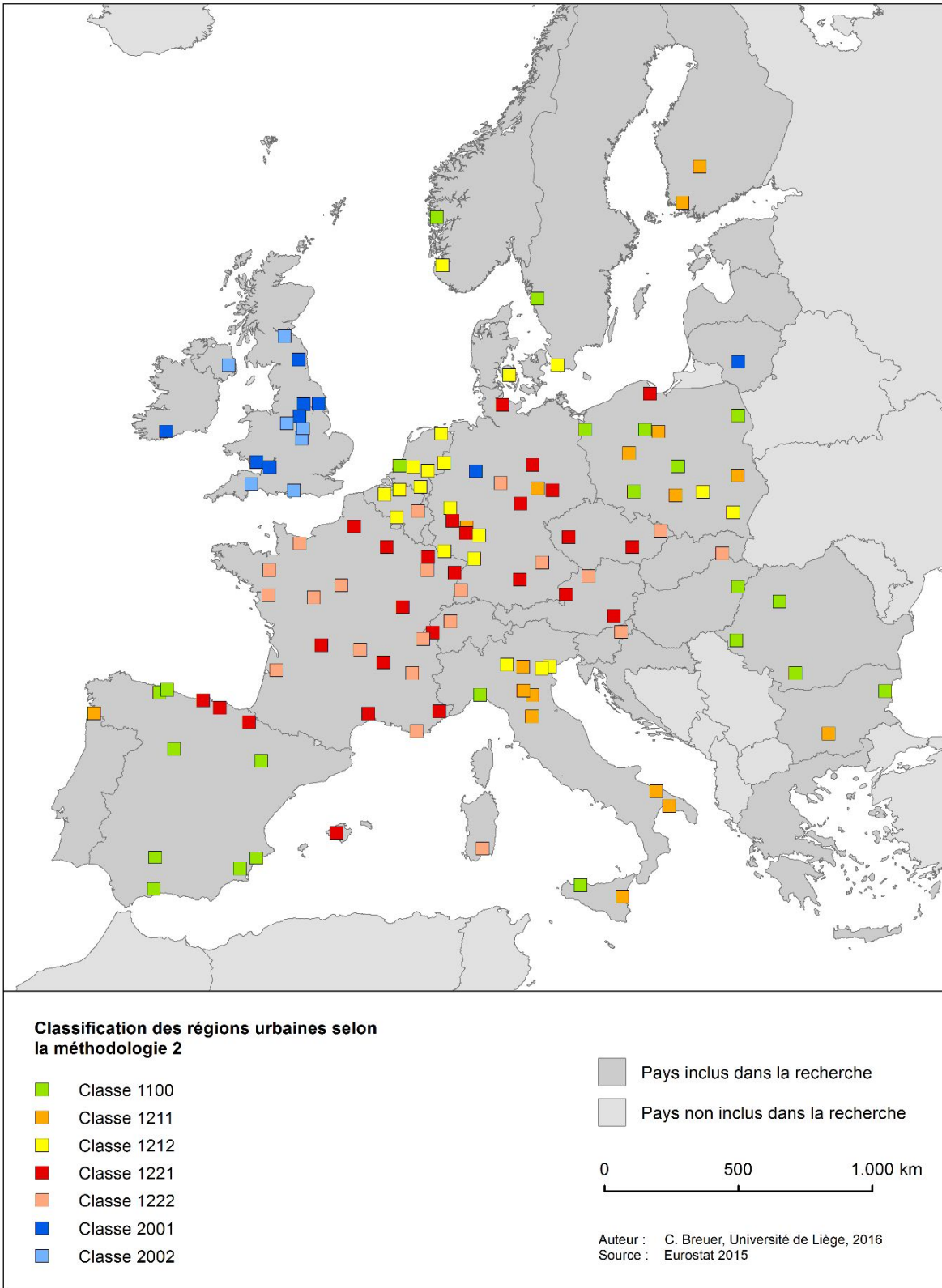


Figure 92. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 2

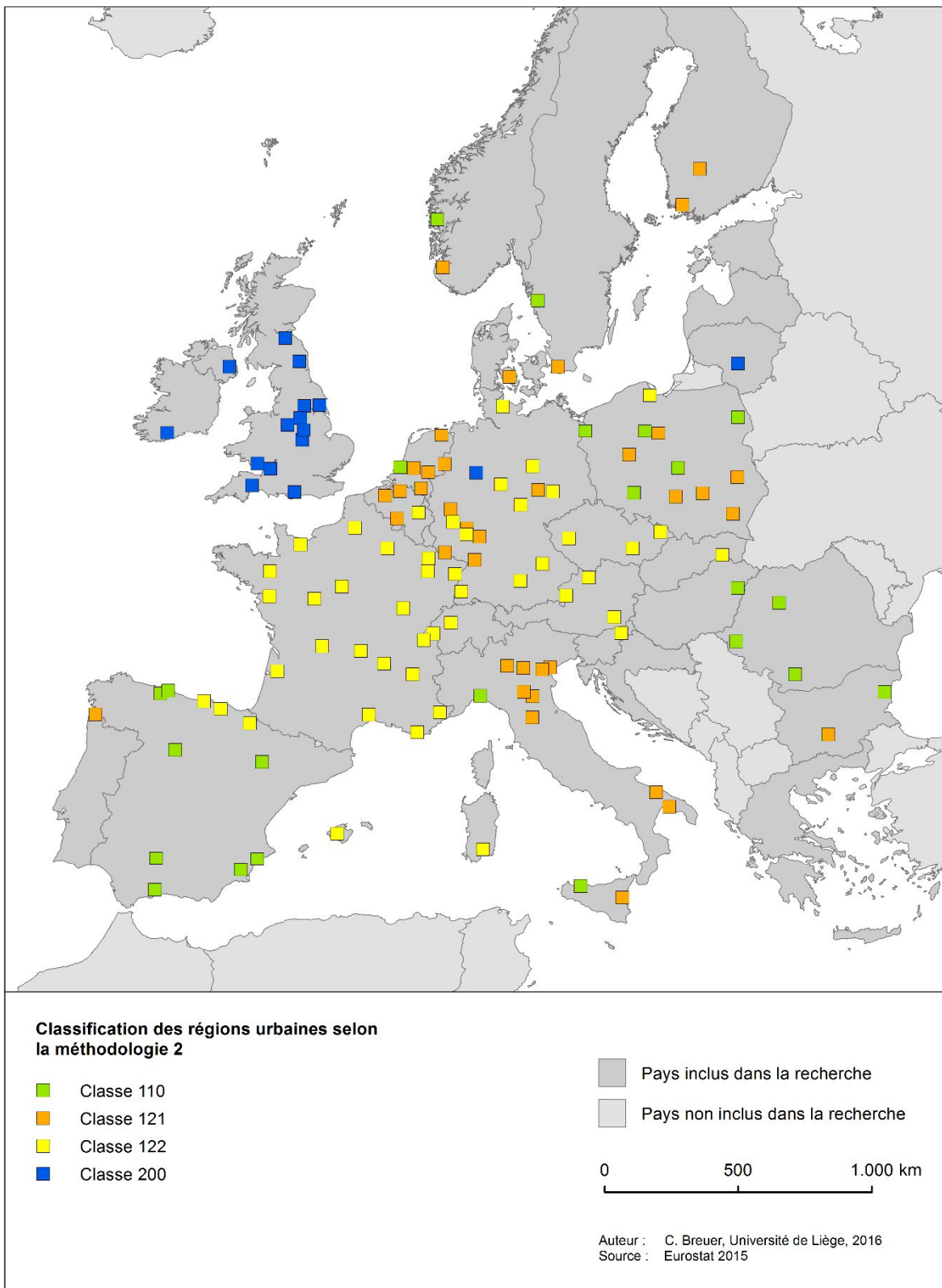


Figure 93. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 2

III. Annexe 9.c – Méthode de classification 3

| | |
|---------------------------|--|
| Méthode de classification | hiérarchique ascendante |
| Règle d'agrégation | méthode de Ward |
| Variables | PON/UPAL/LUZ ; SUN/UPAL/LUZ ; GIN/LUZ ; PRI/LUZ |
| Remarque | Les valeurs de chaque indicateur ont été réduites – centrées |

| Classes | | | | | Dist. agg. | n= | Région urbaines |
|---------|----|----|-----|-------|------------------------------------|-----|---|
| 0 | | | | | 44,44201 | 123 | \ |
| | 1 | 10 | | | 20,67433 | 31 | \ |
| | | | 101 | | 13,04764 | 30 | \ |
| | | | | 1011a | 2,778649 | 14 | Bergen, Bialystok, Bydgoszcz, Genova, Lodz, Malaga, Oviedo, Palermo, Palma de Mallorca, Szczecin, Valladolid, Varna, Wroclaw, Zaragoza |
| | | | | 1011b | 5,281490 | 7 | Alicante, Cluj-Napoca, Cordoba, Craiova, Gijon, Murcia, Timisoara |
| | | | | 1012 | 2,541840 | 9 | Debrecen, Firenze, Goteborg, Halle an der Saale, Leipzig, Limoges, Magdeburg, Nice, Wiesbaden |
| | | | 102 | 1020 | 0,00000 | 1 | Bielefeld |
| | 2 | | | | 31,95096 | 92 | \ |
| | | 21 | 210 | | 15,74717 | 76 | \ |
| | | | | 2101a | 4,119975 | 18 | Bari, Bologna, Catania, Czestochowa, Karlsruhe, Lublin, Malmo, Modena, Plovdiv, Poznan, 's-Gravenhage, Tampere, Taranto, Torun, Turku, Venezia, Verona, Vigo |
| | | | | 2101b | 3,107647 | 20 | Antwerpen, Arnhem, Bern, Brescia, Charleroi, Darmstadt, Eindhoven, Enschede, Freiburg im Breisgau, Gent, Groningen, Kielce, Liège, Linz, Maribor, Odense, Padova, Rzeszow, Stavanger, Utrecht |
| | | | | 2102a | 2,865502 | 20 | Amiens, Augsburg, Bilbao, Brno, Dijon, Erfurt, Gdansk, Graz, Kiel, Koblenz, Lausanne, Mainz, Metz, Montpellier, Pamplona, Plzen, Reims, Salzburg, Santander, Strasbourg |
| | | | | 2102b | 4,932277 | 18 | Bonn, Bordeaux, Caen, Cagliari, Clermont-Ferrand, Genève, Gottingen, Grenoble, Kosice, Nancy, Nantes, Orléans, Ostrava, Regensburg, Rennes, Saint-Etienne, Toulon, Tours |
| | | 22 | 220 | 2200 | 6,504457 | 16 | Belfast, Bristol, Cardiff, Cork, Edinburgh, Exeter, Kaunas, Kingston-upon-Hull, Leeds, Leicester, Newcastle upon Tyne, Nottingham, Portsmouth, Saarbrucken, Sheffield, Stoke-on-Trent |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 9 | Nombre de classes | | |
| / | 40 | 30 | 20 | 8 | Distance d'agrégation de référence | | |

Tableau 38 : classes des régions urbaines selon la méthodologie 3.

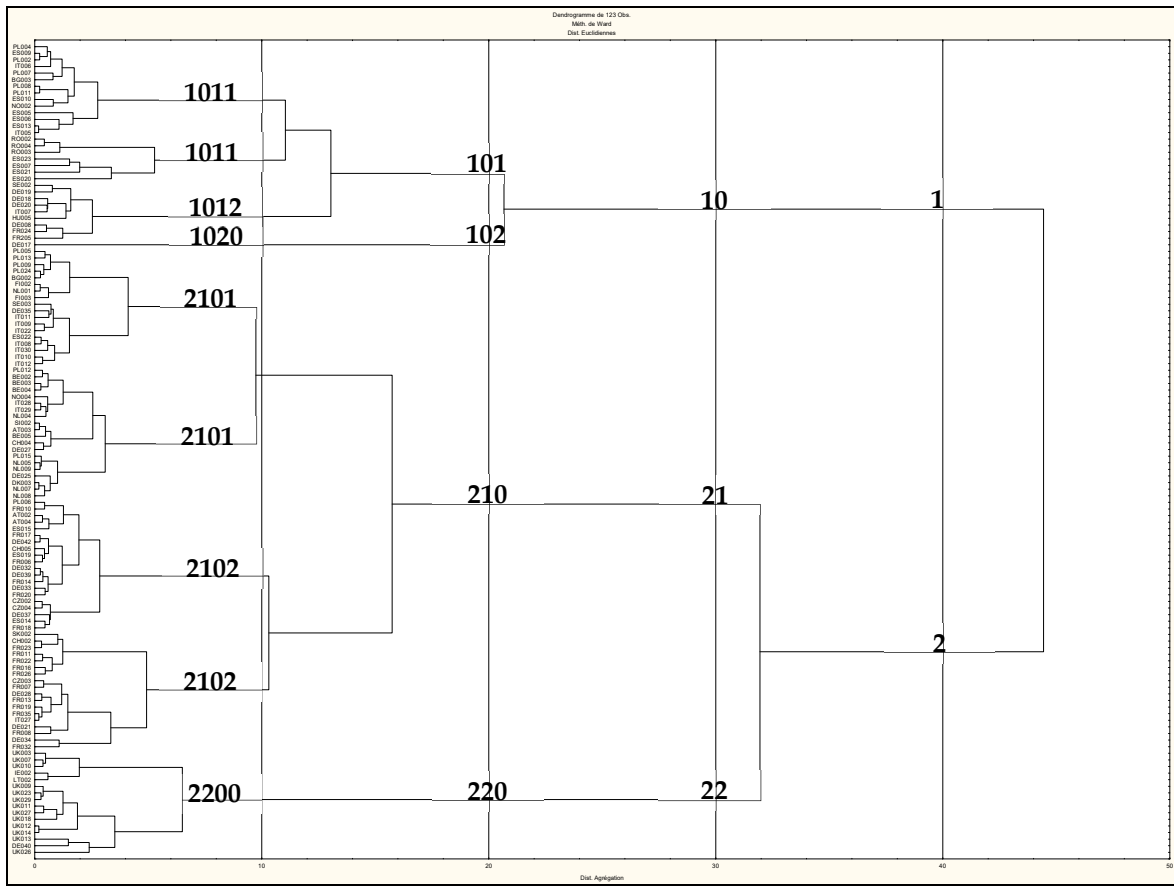


Figure 94. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 3

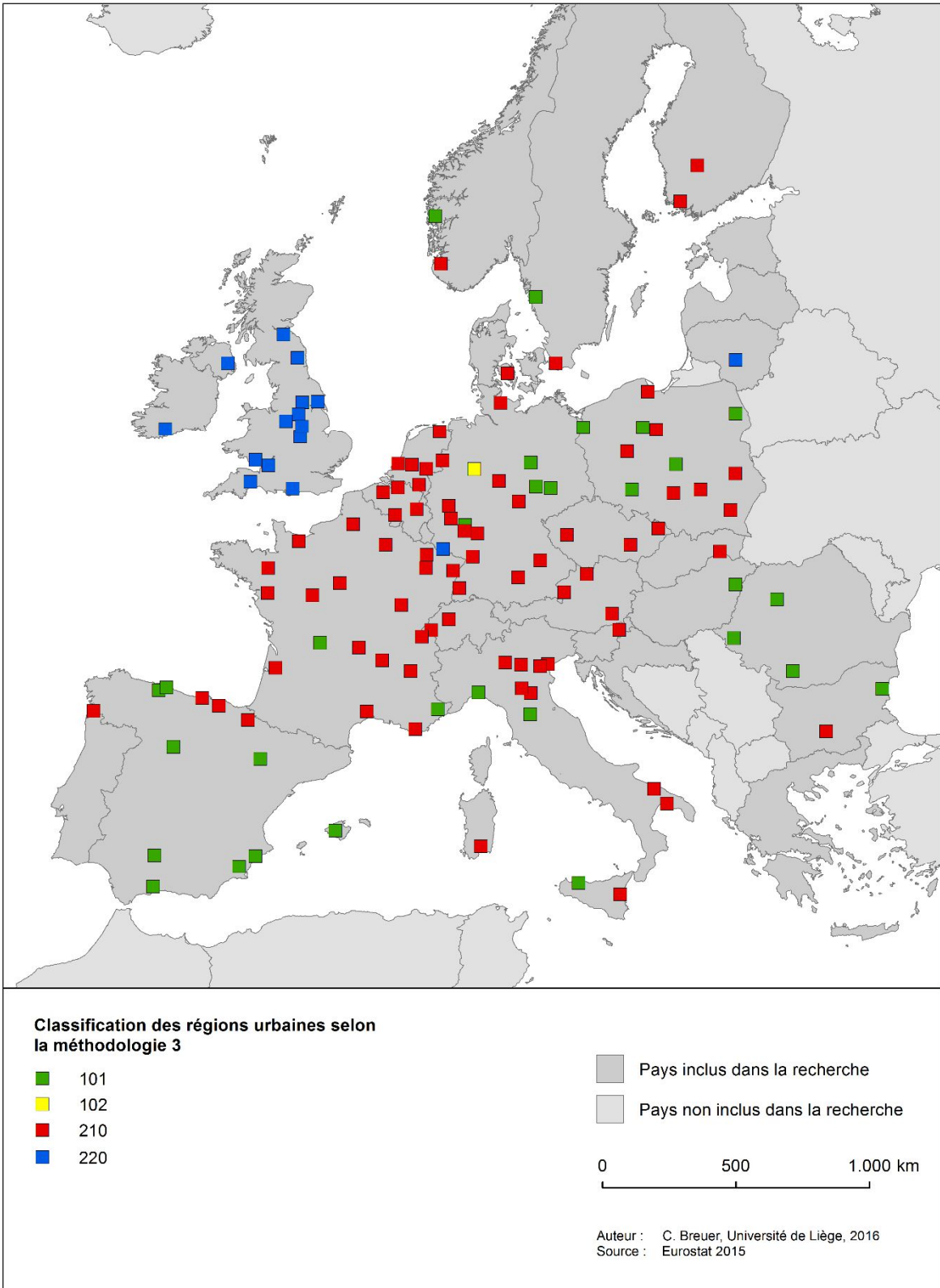


Figure 95. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 3

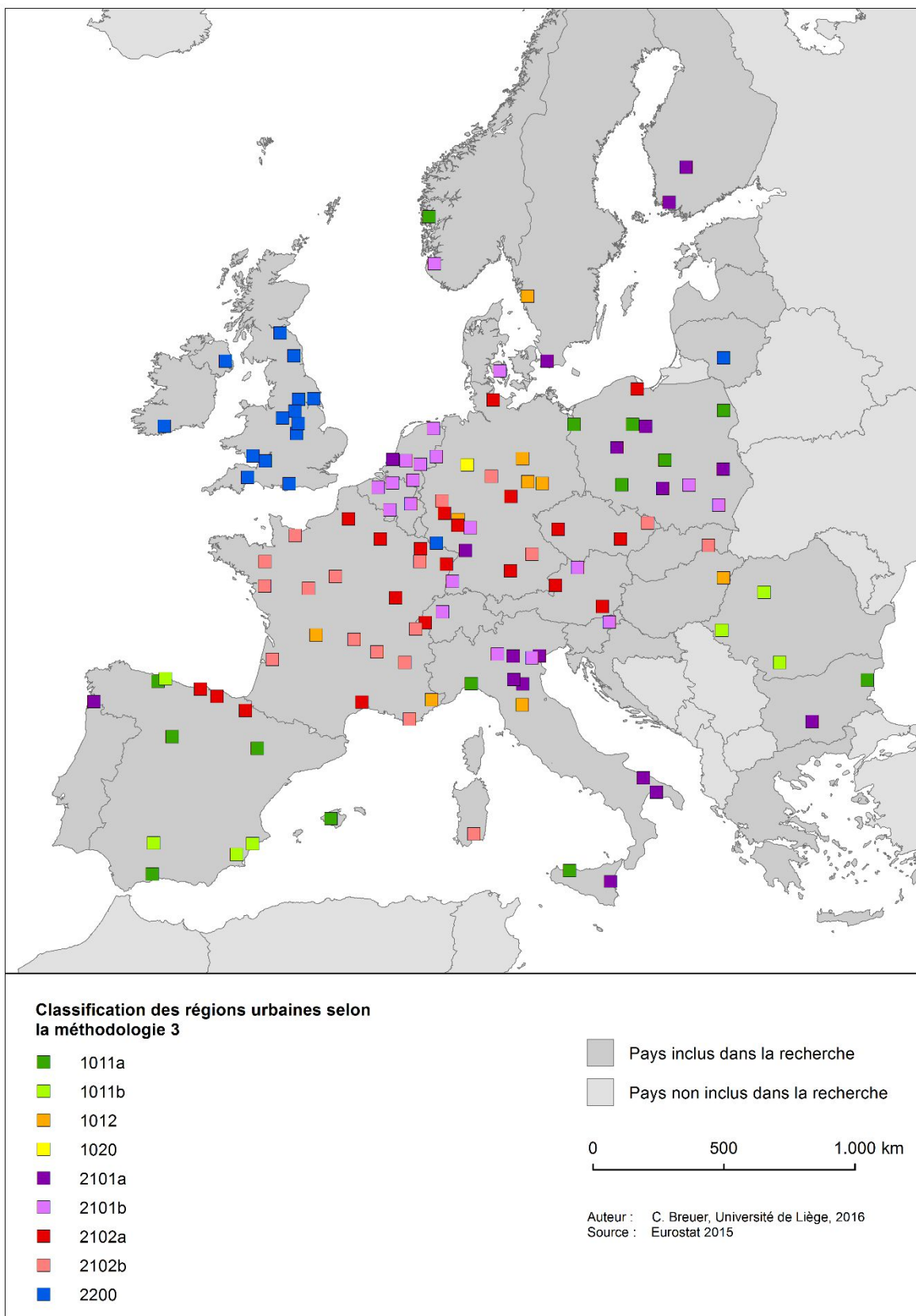


Figure 96. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 3

IV. Annexe 9.d – Méthode de classification 4

| | |
|---------------------------|---|
| Méthode de classification | hiérarchique ascendante |
| Règle d'agrégation | méthode de Ward |
| Variabes | Composante 1 ; Composante 2 |
| Remarque | sur la base des valeurs brutes des coordonnées obtenues par ACP |

| Classes | | | | | Dist. agg. | n= | Région urbaines |
|---------|----|----|-----|------|------------------------------------|-----|--|
| 0 | | | | | 68,76140 | 123 | |
| | 1 | | | | 42,72476 | 106 | |
| | | 11 | 110 | 1100 | 7,209720 | 24 | Alicante, Bergen, Bialystok, Bydgoszcz, Cluj-Napoca, Cordoba, Craiova, Debrecen, Genova, Gijon, Göteborg, Lodz, Malaga, Murcia, Oviedo, Palermo, 's-Gravenhage, Szczecin, Tampere, Timisoara, Valladolid, Varna, Wroclaw, Zaragoza |
| | | 12 | | | 17,65318 | 82 | |
| | | | 121 | | 12,75031 | 41 | |
| | | | | 1211 | 2,669568 | 19 | Bari, Bologna, Czestochowa, Firenze, Halle an der Saale, Leipzig, Lublin, Modena, Palma de Mallorca, Pamplona, Plovdiv, Poznan, Reims, Taranto, Torun, Turku, Verona, Vigo, Wiesbaden |
| | | | | 1212 | 4,920855 | 22 | Antwerpen, Arnhem, Bonn, Brescia, Catania, Charleroi, Darmstadt, Eindhoven, Enschede, Gdansk, Gent, Groningen, Karlsruhe, Kielce, Liège, Malmö, Padova, Rzeszow, Saarbrücken, Stavanger, Utrecht, Venezia |
| | | | 122 | | 8,614287 | 41 | |
| | | | | 1221 | 3,377044 | 20 | Bern, Bordeaux, Caen, Cagliari, Clermond-Ferrand, Freiburg im Breisgau, Genève, Göttingen, Grenoble, Kosice, Linz, Maribor, Nancy, Nantes, Orléans, Ostrava, Regensburg, Rennes, Toulon, Tours |
| | | | | 1222 | 2,299451 | 21 | Amiens, Augsburg, Bilbao, Brno, Dijon, Erfurt, Graz, Kiel, Koblenz, Lausanne, Limoges, Magdeburg, Mainz, Mainz, Metz, Montpellier, Nice, Plzen, Saint-Étienne, Salzburg, Santander, Strasbourg |
| | 2 | 20 | 200 | | 14,00606 | 17 | |
| | | | | 2001 | 3,869267 | 6 | Bielefeld, Cork, Kaunas, Kingston-upon-Hull, Leeds, Newcastle upon Tyne |
| | | | | 2002 | 5,566588 | 11 | Belfast, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Exeter, Leicester, Nottingham, Odense, Portsmouth, Sheffield, Stoke-on-Trent |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 7 | Nombre de classes | | |
| / | 60 | 30 | 15 | 7,5 | Distance d'agrégation de référence | | |

Tableau 39. Classes des régions urbaines selon la méthodologie 4.

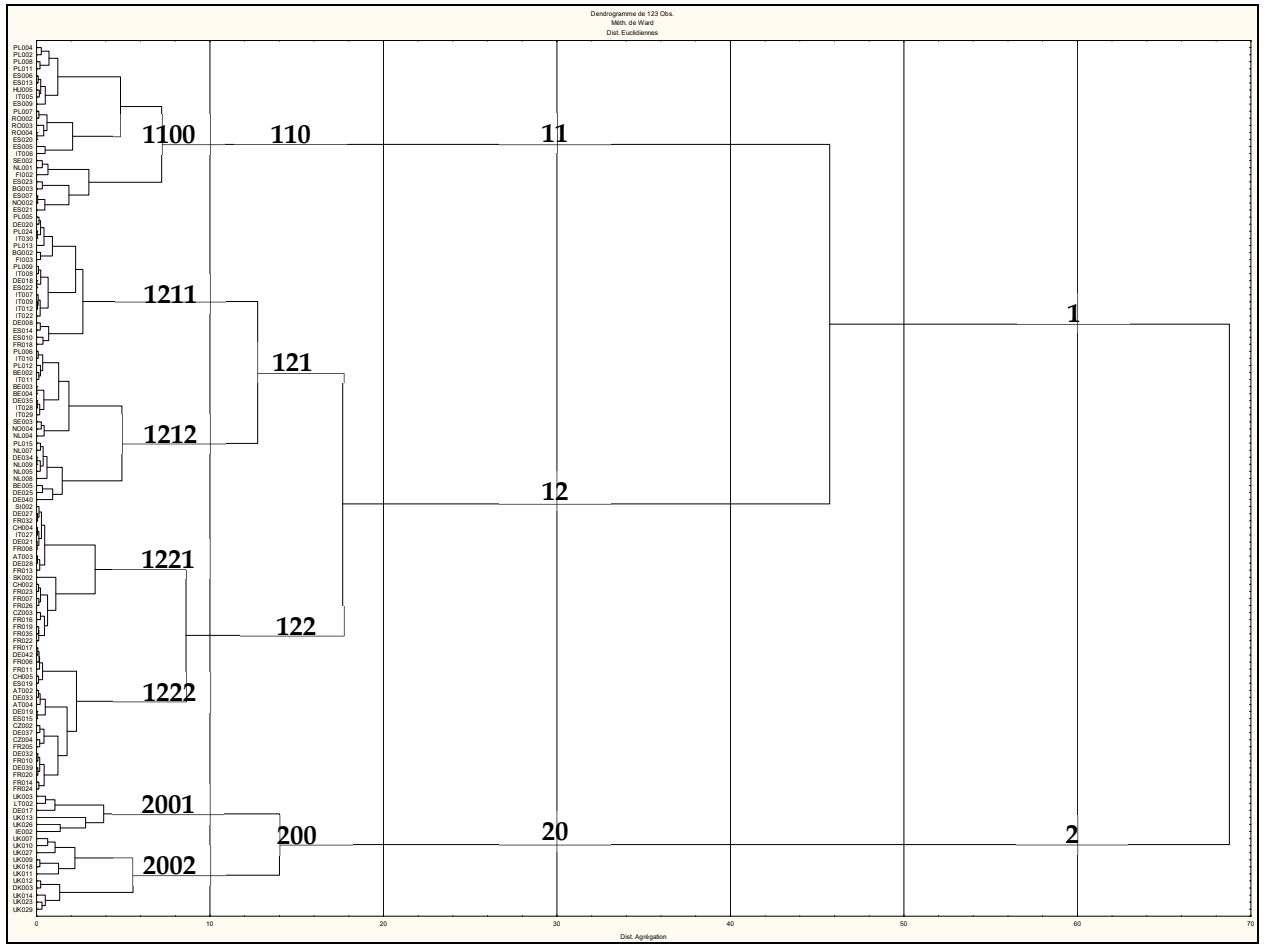


Figure 97. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 4

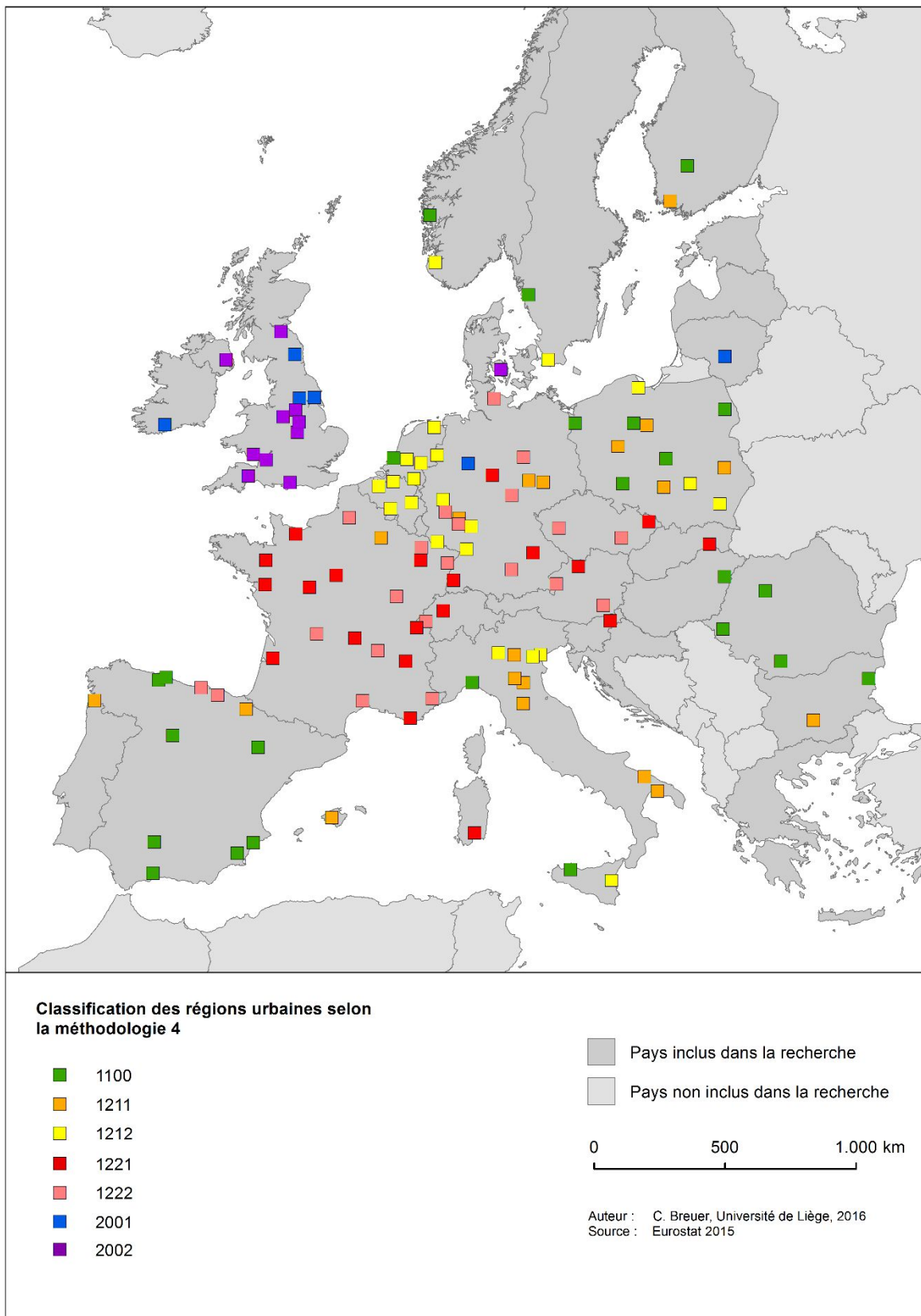


Figure 98. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 4

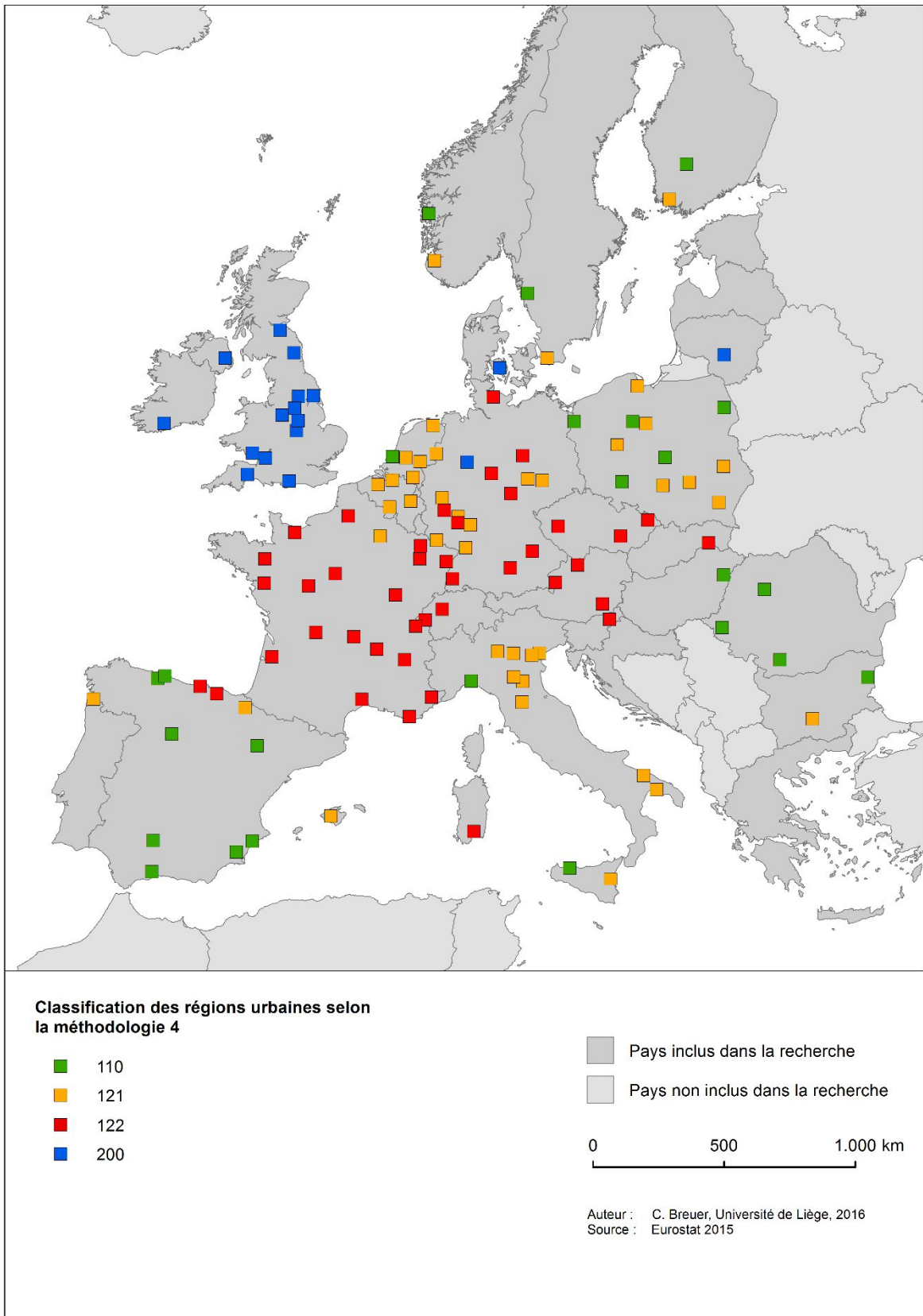


Figure 99. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 4

Annexe 10. Statistiques de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs morphologiques

Nous avons émis l'hypothèse que les caractéristiques de fragmentation locale pouvaient être liées à la morphologie de l'agglomération urbaine et en particulier à son degré de compacité. D'une part, l'exercice de la planification locale dans des entités administratives plus ou moins fragmentées pourraient influencer la forme et la densité urbaine et, d'autre part, la morphologie urbaine aurait pu influencer l'appropriation territoriale et au final les caractéristiques de fragmentation. Il s'agit également d'une hypothèse émise dans les discours relatifs à la consolidation et à la fragmentation des régions urbaines.

Dans un premier temps, nous avons fondé notre analyse sur la base du carroyage de la population européenne avec une résolution d'un kilomètre carré. Cette information existe auprès d'Eurostat pour l'année de référence 2011. Il s'agit du fichier GEOSTAT (version 2.0.1) de la désagrégation de la population à l'échelle des entités locales LAU 2 sur la base de l'occupation du sol. Ce fichier a été dérivé sur la base de la densité de population : un *clustering* a été réalisé afin d'isoler les zones de plus de 500 habitants par kilomètres carrés et les zones très denses de plus de 1 500 habitants par kilomètre carré. Nous avons calculé pour chaque région urbaine dans les limites des LUZ 2011 – 2014 un indicateur à partir du ratio entre les espaces densément et les espaces très densément peuplés. De la sorte, nous avons calculé un indicateur qui souligne essentiellement la compacité des agglomérations urbaines. Toutefois, il était à craindre que la source des données de population à l'échelle des entités LAU 2 induise un biais statistique important.

L'examen de la matrice de corrélations entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs morphologiques a été effectué sur l'ensemble de notre échantillon (n = 123).

| n = 123 | POP | LOG POP | SUP | LOG SUP | SUN | PON | LOG PON | PRI | GIN | F 1 | F 2 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|--------------|---------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Superficie de la zone de densité > 500 hab. par km ² | 0,216 ** | 0,145 | 0,062 | 0,042 | -0,024 | -0,153 * | -0,094 | -0,386 *** | -0,266 *** | 0,144 | -0,442 *** |
| Superficie de la zone de densité > 1 500 hab. par km ² | 0,520 *** | 0,434 *** | 0,243 *** | 0,285 *** | -0,072 | -0,097 | -0,082 | -0,101 | -0,386 *** | 0,408 *** | -0,228 ** |
| Superficie de la zone de densité > 500 hab. par km ² / Superficie LUZ | 0,341 *** | 0,370 *** | -0,127 | -0,079 | -0,017 | 0,250 *** | 0,129 | -0,039 | -0,450 *** | 0,238 *** | -0,217 ** |
| Superficie de la zone de densité > 1 500 hab. par km ² / Superficie LUZ | 0,400 *** | 0,423 *** | -0,047 | 0,034 | -0,089 | 0,200 ** | 0,092 | 0,104 | -0,390 *** | 0,289 *** | -0,063 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------|--------------|--------|-------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Superficie de la zone de densité > 1 500 hab. par km ² / Superficie de la zone de densité > 500 hab. par km ² | 0,344 *** | 0,375 *** | 0,148 | 0,258 *** | -0,060 | 0,143 | 0,146 | 0,429 *** | -0,090 | 0,278 *** | 0,353 *** |
| Population totale LUZ / Superficie de la zone de densité > 500 hab. par km ² | -0,03 | 0,1032 | -0,058 | 0,0912 | 0,058 | 0,199 ** | 0,3236*** | 0,516 *** | 0,336 *** | -0,076 | 0,591 *** |

Tableau 40. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs morphologiques (* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)

Sans surprise, on observe logiquement que lorsque le ratio entre la superficie de la zone densément peuplée (> 500 hab. / km²) et la superficie totale de la région urbaine est élevé, les entités locales sont en moyenne davantage peuplées. Ce constat est renforcé lorsque la part de la zone très densément peuplée (> 1 500 hab. / km²) est élevée, ou lorsque le ratio entre zones densément et très densément peuplées est élevé. L'indicateur de primatie n'est pas significativement corrélé à ces deux ratios. À l'inverse, l'indicateur de Gini est significativement – et fortement – inversement corrélé à ces ratios entre les zones densément peuplées et la superficie totale de la région urbaine (respectivement à $r = -0,450$; $p < 0,01$ et $r = -0,390$; $p < 0,01$) ; par conséquent, lorsque les entités locales sont davantage homogènes sur le plan de la population, les régions urbaines contiennent de plus grandes superficies densément peuplées et inversement.

L'indicateur de primatie est fortement corrélé avec les ratios entre, d'une part, les superficies densément et très densément peuplées ($r = 0,429$; $p < 0,01$) et, d'autre part, la population totale de la région urbaine rapportée à la superficie de la zone densément peuplée ($r = 0,516$; $p < 0,01$). Par conséquent les régions urbaines dont la population est plus densément installée en son centre disposent d'indicateur de primatie et de Gini plus élevés, ce qui implique, comme attendu, que la superficie des entités centrales et péri-centrales ne varie pas de manière proportionnelle à la densité de population.

Par ailleurs, nous avons confronté nos indicateurs de fragmentation à l'indicateur de compacité calculé dans le cadre du programme Espon pour l'année de référence 2006 (projet Espon M4D, date de publication : 10/12/2010). Cet indicateur se fonde sur le ratio entre la population présente dans l'agglomération morphologique opérationnelle et la population de l'ensemble de l'aire fonctionnelle urbaine (selon les définitions d'Espon). Les populations sont calculées à partir des populations communales.

Les résultats pour 119 régions urbaines identifient des corrélations significatives de cet indicateur de compacité avec les indicateurs de Gini ($r = 0,29$; $p < 0,05$) et de primatie ($r = 0,50$; $p < 0,05$) qui induisent une corrélation sur la seconde composante ($r = 0,56$; $p < 0,05$). Par conséquent, les régions urbaines dont l'entité centrale est proportionnellement plus peuplée ont un indicateur de compacité plus élevé ; les régions urbaines au sein desquelles la population des entités locales est davantage hétérogène sont plus compactes. Ces résultats n'apparaissent pas contradictoires avec l'analyse basée sur le carroyage de la population européenne.

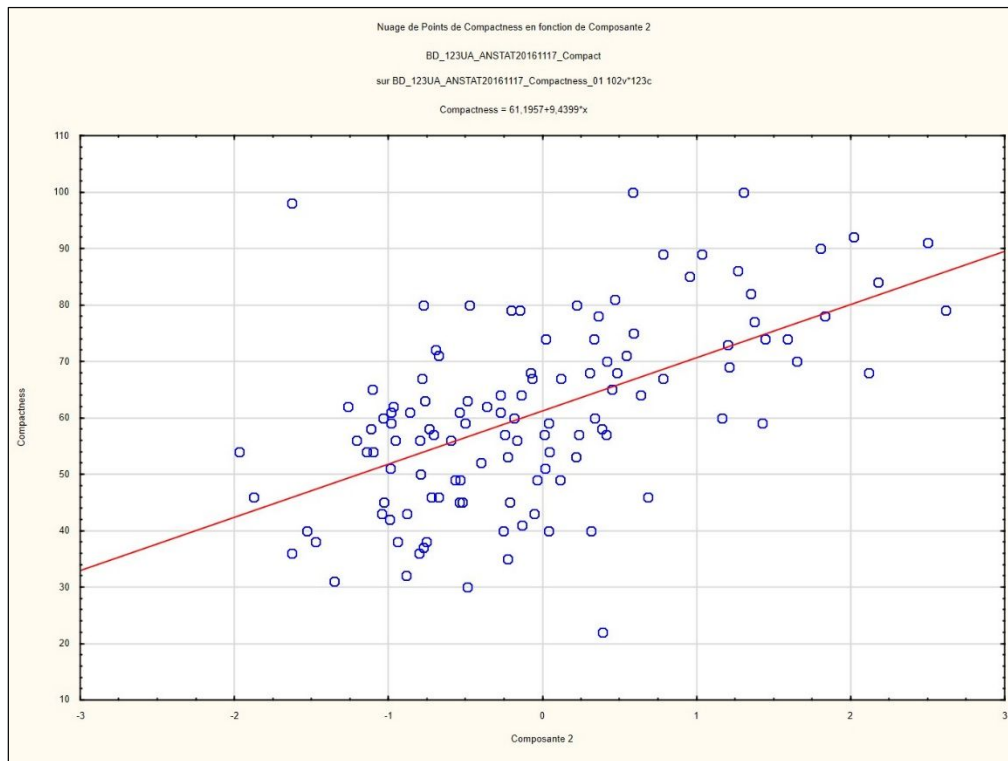


Figure 100. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de la seconde composante et de l'indicateur de compacité.

Bien que la première composante ne soit pas corrélée avec l'indicateur de compacité d'Espon, le logarithme de l'indicateur de superficie est faiblement corrélé ($r = 0,20$; $p < 0,05$), de même que l'indicateur de population normalisé par la moyenne nationale ($r = 0,27$; $p < 0,05$). Cette seconde corrélation, bien que relativement faible, nous indique que même en tenant compte des spécificités nationales, l'indicateur de population est positivement lié à l'indicateur de compacité : les agglomérations urbaines plus compactes ont des entités locales en moyenne plus peuplées.

Annexe 11. Statistiques de corrélation des indicateurs au sein des pays

| Allemagne N = 17 ; *p < 0,05 | POP | LOG1 0 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|--|-------|---------------|-------|---------------|-------|--------|-------|--------|
| Population totale (LUZ) | -0,24 | 0,05 | -0,21 | 0,03 | 0,04 | -0,28 | -0,18 | -0,31 |
| PIB 2013 (MET) | 0,06 | 0,18 | -0,12 | -0,21 | -0,20 | -0,04 | 0,09 | -0,16 |
| Évolution PIB 2003 - 2013 (MET) | -0,12 | -0,02 | 0,04 | 0,24 | 0,01 | -0,20 | -0,08 | -0,22 |
| Évolution population 2010 - 2014 (LUZ) | 0,23 | -0,02 | 0,01 | -0,28 | -0,11 | 0,26 | 0,19 | 0,24 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (habitat) | -0,24 | -0,60* | -0,36 | -0,51* | 0,47 | -0,18 | -0,35 | 0,06 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (économique) | -0,17 | -0,47 | -0,21 | -0,32 | 0,26 | -0,24 | -0,23 | -0,12 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (espaces verts) | -0,27 | -0,12 | -0,26 | -0,11 | 0,10 | -0,49* | -0,25 | -0,52* |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (total) | -0,23 | -0,60* | -0,36 | -0,53* | 0,35 | -0,33 | -0,32 | -0,18 |

| France N = 17 ; *p < 0,05 | POP | LOG 10 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|--|-------|------------------|-------|---------------|--------|-------|-------|-------|
| Population totale (LUZ) | 0,74* | 0,75* | 0,43 | 0,40 | -0,07 | -0,39 | -0,08 | -0,36 |
| PIB 2013 (MET) | 0,35 | 0,30 | 0,21 | 0,20 | 0,19 | 0,04 | -0,11 | 0,08 |
| Évolution PIB 2003 - 2013 (MET) | 0,54* | 0,49* | 0,04 | 0,07 | 0,13 | 0,01 | -0,06 | 0,04 |
| Évolution population 2010 - 2014 (LUZ) | 0,48 | 0,52* | 0,36 | 0,38 | -0,55* | -0,25 | 0,46 | -0,35 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (habitat) | 0,66* | 0,64* | 0,49* | 0,49* | 0,38 | 0,03 | -0,24 | 0,12 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (économique) | 0,16 | 0,12 | 0,13 | 0,14 | -0,14 | 0,24 | 0,34 | 0,18 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (espaces verts) | -0,05 | -0,05 | 0,08 | 0,08 | 0,05 | 0,24 | 0,12 | 0,22 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (total) | 0,62* | 0,60* | 0,47 | 0,47 | 0,36 | 0,11 | -0,17 | 0,18 |

| Italie N - 12 ; *p < 0,05 | POP | LOG 10 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|-------------------------------------|-------|------------------|-------|---------------|-------|--------|-------|--------|
| urb-luz_pop_last | 0,54 | 0,53 | 0,37 | 0,36 | 0,62* | 0,66* | -0,07 | 0,68* |
| GDP-MET_2013 | -0,24 | -0,23 | 0,12 | -0,01 | -0,13 | -0,04 | 0,08 | -0,07 |
| GDP-MET_EVO03-13 | 0,14 | 0,21 | 0,65* | 0,72* | 0,27 | 0,00 | -0,18 | 0,07 |
| POP_LUZ/NAT ANN | 0,22 | 0,21 | 0,06 | 0,01 | -0,23 | -0,23 | 0,23 | -0,24 |
| CLC90-06_HAB | -0,09 | -0,10 | 0,59* | 0,45 | -0,38 | -0,65* | 0,12 | -0,60* |
| CLC90-06_ECO | -0,13 | -0,05 | -0,04 | -0,05 | 0,00 | -0,02 | -0,07 | -0,02 |
| CLC90-06_VER | -0,07 | -0,03 | -0,23 | -0,13 | -0,14 | -0,21 | -0,04 | -0,20 |
| CLC90-06_TOT | -0,16 | -0,13 | 0,47 | 0,35 | -0,46 | -0,69* | 0,15 | -0,65* |

| Pays-Bas N = 6 ; *p < 0,05 | POP | LOG 10 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|---|-------|------------------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Population totale (LUZ) | 0,72 | 0,71 | -0,67 | -0,69 | 0,77 | 0,61 | 0,40 | 0,66 |
| PIB 2013 (MET) | -0,31 | -0,45 | 0,33 | 0,32 | 0,32 | -0,06 | -0,48 | 0,02 |
| Évolution PIB 2003 - 2013 (MET) | -0,69 | -0,78 | 0,72 | 0,74 | -0,22 | -0,49 | -0,64 | -0,45 |
| Évolution population 2010 - 2014 (LUZ) | 0,27 | 0,36 | -0,21 | -0,21 | 0,37 | 0,24 | 0,12 | 0,28 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (habitat) | -0,13 | -0,25 | 0,04 | 0,03 | 0,51 | 0,14 | -0,40 | 0,22 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (économique) | -0,35 | -0,28 | 0,56 | 0,56 | -0,81 | -0,40 | 0,10 | -0,50 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (espaces verts) | -0,42 | -0,37 | 0,87* | 0,85* | -0,45 | -0,31 | -0,08 | -0,35 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (total) | -0,78 | -0,77 | 0,87* | 0,89* | -0,56 | -0,59 | -0,53 | -0,60 |

| Pologne N = 11 ; *p < 0,05 | POP | LOG 10 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|---|-------|------------------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Population totale (LUZ) | 0,44 | 0,50 | -0,21 | -0,16 | 0,41 | -0,10 | -0,53 | 0,02 |
| PIB 2013 (MET) | 0,52 | 0,58 | 0,19 | 0,25 | 0,51 | 0,32 | -0,01 | 0,38 |
| Évolution PIB 2003 - 2013 (MET) | -0,22 | -0,18 | -0,50 | -0,49 | -0,13 | -0,36 | -0,55 | -0,32 |
| Évolution population 2010 - 2014 (LUZ) | 0,08 | 0,13 | 0,26 | 0,28 | -0,24 | -0,30 | 0,24 | -0,29 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (habitat) | -0,26 | -0,28 | -0,36 | -0,33 | -0,13 | -0,13 | -0,28 | -0,14 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (économique) | 0,04 | 0,06 | -0,25 | -0,23 | -0,16 | -0,20 | -0,02 | -0,19 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (espaces verts) | 0,03 | 0,12 | 0,25 | 0,31 | 0,39 | 0,35 | -0,14 | 0,37 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (total) | -0,26 | -0,24 | -0,38 | -0,34 | -0,09 | -0,14 | -0,35 | -0,14 |

| Royaume-Uni N = 13 ; *p < 0,05 | POP | LOG 10 POP | SUP | LOG1 0 SUP | GIN | PRI | C1 | C2 |
|---|-------|------------------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|
| Population totale (LUZ) | 0,62* | 0,65* | 0,12 | 0,23 | 0,42 | 0,05 | 0,29 | 0,22 |
| PIB 2013 (MET) | 0,05 | 0,02 | -0,43 | -0,40 | 0,36 | 0,13 | -0,28 | 0,20 |
| Évolution PIB 2003 - 2013 (MET) | 0,04 | 0,00 | 0,15 | 0,15 | -0,20 | -0,15 | 0,13 | -0,17 |
| Évolution population 2010 - 2014 (LUZ) | -0,19 | -0,19 | -0,42 | -0,24 | 0,19 | -0,09 | -0,38 | -0,04 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (habitat) | -0,07 | -0,07 | 0,33 | 0,39 | -0,01 | -0,23 | 0,13 | -0,16 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (économique) | -0,39 | -0,38 | -0,25 | -0,29 | 0,18 | 0,20 | -0,36 | 0,19 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (espaces verts) | -0,19 | -0,13 | 0,07 | -0,01 | -0,49 | -0,46 | 0,01 | -0,53 |
| Évolution urbanisation 1990 - 2006 (total) | -0,28 | -0,24 | 0,37 | 0,37 | -0,16 | -0,28 | 0,08 | -0,26 |

Annexe 12. Statistiques de corrélation avec l'évolution des indicateurs de Gini et de primatie

| | GIN2011 / GIN1991 | GIN2011 / GIN2001 | GIN2011 | GIN1971 | PRI1961 | PRI1981 | PRI1991 | PRI2001 | PRI2011 | PRI2011 / PRI2001 | PRI2011 / PRI1991 |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------|-------------------|
| N = 97 ; *p < 0,05 | | | | | | | | | | | |
| Composante 2 | 0,05 | -0,06 | 0,57* | 0,40* | 0,84* | 0,95* | 0,97* | 0,97* | 0,97* | -0,09 | 0,03 |
| Composante 1 | 0,16 | 0,13 | -0,52* | -0,53* | 0,46* | 0,46* | 0,47* | 0,49* | 0,51* | 0,21* | 0,29* |
| Densité de population (LUZ) | -0,23* | -0,11 | -0,27* | -0,06 | 0,39* | 0,22* | 0,19 | 0,18 | 0,18 | -0,05 | -0,07 |
| Superficie totale (LUZ) | 0,22* | 0,10 | 0,29* | 0,14 | -0,32* | -0,26* | -0,24* | -0,24* | -0,23* | 0,09 | 0,04 |
| Population totale (LUZ) | -0,05 | 0,04 | 0,05 | 0,14 | 0,00 | -0,11 | -0,12 | -0,13 | -0,13 | 0,05 | -0,07 |
| POP | 0,04 | 0,03 | -0,24* | -0,21* | 0,65* | 0,58* | 0,58* | 0,59* | 0,60* | 0,10 | 0,20 |
| LOG10 POP | 0,04 | 0,07 | -0,34* | -0,33* | 0,58* | 0,57* | 0,57* | 0,58* | 0,60* | 0,12 | 0,21* |
| SUP | 0,24* | 0,06 | -0,10 | -0,19 | 0,31* | 0,36* | 0,37* | 0,40* | 0,41* | 0,09 | 0,24* |
| LOG10 SUP | 0,25* | 0,17 | -0,20 | -0,35* | 0,40* | 0,51* | 0,53* | 0,56* | 0,58* | 0,20* | 0,32* |

Annexe 13. Compétences des EPCI

| | Communauté de communes | Communauté d'agglomération | Communauté urbaine | Métropole |
|---|---------------------------|----------------------------|--------------------|-------------|
| COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR LES COMMUNES^{3,4} | | | | |
| <i>Développement et aménagement économique, social et culturel</i> | | | | |
| Zones d'activité industrielle, commerciale, etc. ¹ | Conditionnel ⁷ | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Actions de développement économique | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| <i>Aménagement de l'espace communautaire</i> | | | | |
| SCoT et schémas de secteurs, PLU, ZAC, réserves foncières | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Organisation des transports urbains | | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Voiries communautaires, parc de stationnement | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| Détermination des secteurs d'aménagement | | | Obligatoire | Obligatoire |
| <i>Politique locale de l'habitat</i> | | | | |
| Programme local de l'habitat | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Politique du logement, logement social | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Amélioration du parc immobilier bâti | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| <i>Politique de la ville</i> | | | | |
| Dispositifs contractuels de développement urbain ² | | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| Dispositifs locaux de prévention de la délinquance | | Obligatoire | Obligatoire | Obligatoire |
| <i>Gestion des services d'intérêt collectif</i> | | | | |
| Assainissement | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| Distribution de l'eau | | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| Création, extension et translation des cimetières | | | Obligatoire | Obligatoire |
| Abattoirs, abattoirs marchés et marchés | | | Obligatoire | Obligatoire |
| Service d'incendie et de secours | | | Obligatoire | Obligatoire |
| Action sociale d'intérêt communautaire | Optionnelle | Optionnelle | | |
| <i>Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie</i> | | | | |

| | | | | |
|---|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Collecte et élimination des déchets ménagers | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| Lutte contre la pollution de l'air, des nuisances sonores | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| Actions de maîtrise de la demande d'énergie | Optionnelle | Optionnelle | Obligatoire | Obligatoire |
| | Communauté de communes | Communauté d'agglomération | Communauté urbaine | Métropole |
| COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR LES DÉPARTEMENTS | | | | |
| Transport scolaire | | | | Obligatoire |
| Gestion des voiries départementales | | | | Obligatoire |
| Compétences relatives aux zones d'activité, promotion | | | | Obligatoire |
| Action sociale attribuée aux collectivités territoriales | Convention ⁵ | Convention | Convention | Convention |
| Construction, aménagement, fonctionnement des collèges | | | | Convention |
| Tout ou partie du développement économique | | | | Convention |
| Tout ou partie de la compétence tourisme | | | | Convention |
| Tout ou partie de la compétence culturelle | | | | Convention |
| Construction, exploitation des infrastructures sportives | | | | Convention |
| COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR LES RÉGIONS | | | | |
| Promotion à l'étranger du territoire, de l'économie | | | | Obligatoire |
| Construction, aménagement des lycées | | | | Convention |
| Tout ou partie des compétences économiques | | | | Convention |
| COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR L'ÉTAT | | | | |
| Schémas et planification majeurs (transport, etc.) | | | | Association à l'élaboration |
| Propriété, aménagement et entretien de grands équipements | | | | Convention |

¹ Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, d'intérêt communautaire.

² Dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale.

^{3,4} Lorsque l'exercice de compétence de la Communauté nécessite la reconnaissance de l'intérêt communautaire, celui-ci est soit obtenu par délibérations concordantes des Conseils communaux (Communauté de commune), soit par délibération du Conseil communautaire par une majorité de 2/3 des voix (Communauté d'agglomération, urbaine).

- ⁵ Une convention est établie entre la collectivité territoriale et l'autorité exerçant la compétence et régit les modalités de transfert et de financement de cette compétence.
- ⁶ Les Communautés de communes doivent exercer au moins 1 compétence optionnelle sur 6 ; les Communautés d'agglomération 3 compétences optionnelles sur 6.
- ⁷ La Communauté doit être dotée d'une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises et d'une taxe additionnelle.

Annexe 14. Bibliographie

- ADEUS. (2015). La Grande région Est en mouvement. L'éclairage des agences d'urbanisme.
- Agnew, J. A. (2009). Territory. In *The dictionary of Human Geography* (p. 746-747).
- Agnew, J. A. (2013). Territory, Politics, Governance. *Territory, Politics, Governance*, 1(1), 1-4.
- Agnew, J. A., & Muscarà, L. (2002). *Making political geography*.
- AGURAM. (2017). 10 points clé de l'économie. Zones d'emploi de Metz et Thionville.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance: An Beyond. *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Anter, A. (2010). L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie. *Trivium*, 7, 1-15.
- Antier, G. (2005). *Les stratégies des grandes métropoles enjeux, pouvoirs et aménagement*. Collection U Géographie. Paris: A. Colin. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb40010076x>
- Arnaud, A.-J., & Simoulin, V. (2011). Gouvernance territoriale. In R. Pasquier, S. Guigner, & A. Cole (Éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 265-270). Paris: Presses de Science Po.
- Arts, B., & Leroy, P. (2003). *Veranderingen van politiek, vernieuwing van milieubeleid: Klassieke en postmoderne arrangementen [Political change, renewing environmental policy: Classic and postmodern arrangements]* (Nijmegen U). Nijmegen.
- Aubelle, V. (2017). *Panorama des communes nouvelles*.
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*.
- Bagnasco, A., & Le Gales, P. (1997). *Villes en Europe. La Découverte (Recherches)*. Paris.
- Bagnasco, A., & Le Galès, P. (1999). *Villes en Europe (La Découverte)*. Paris.
- Bailly, A., & Egger, E. (1895). *Dictionnaire Grec-Français. Comprenant le vocabulaire complet de la langue grecque classique ; les indications grammaticales, etc.* (Hachette e). Paris.
- Balace, F. (2004). Le passif de l'héritage économique wallon. In P. Boveroux, P. Gilissen, & F.-L. Thoreau (Éd.), *50 ans d'histoire économique de Wallonie* (Conseil éc, p. 3-6).
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). Territorial choice: rescaling governance in European States. In *Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders* (p. 1-20).
- Barber, B. (1993). Sheffield borough council 1843-1893. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Martin, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 25-52).
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*.
- Barthe Batsalle, H., Biot, V., Hanin, Y., Rousseaux, V., Vekemans, Y., Govaerts, P., & Vandermotten, C. (2002). *Plaquette n°1. Les communautés urbaines* (Ministère).
- Bastin, F., Bianchet, B., May, X., Ruelle, C., & Wilmotte, P.-F. (2016). *Politique de la ville. Dynamisation des coeurs de ville*. Namur.
- Baudelle, G., Guy, C., & Mérenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe*. Nantes: Presses Universitaires de Rennes.
- Béal, V., Dormois, R., & Pinson, G. (2010). Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin. *Métropoles*, 8, 23.
- Béhar, D., Estèbe, P., & Vanier, M. (2011). Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité. *Métropolitiques*, np.
- Behrendt, C. (2012). *Étude sur l'activité des Provinces wallonnes*. Namur.
- Benko, G. (2007). Économie urbaine et régionale au tournant du siècle. *Métropoles*, 1(1).
- Benko, G., & Lipietz, A. (1995). De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In R. Boyer & Y. Saillard (Éd.), *Théorie de la régulation, état des savoirs* (La Découverte). Paris.

- Bentley, G., & Pugalys, L. (2013). New directions in economic development: localist policy discourses and the Localism Act. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 28(3), 257-274.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. Macmillan Publishing Company (Vol. 21). <http://doi.org/10.2307/3475545>
- Bernert, E., & Gilbert, A. (2015). Grenoble-Alpes Métropole : des signes de précarité urbaine dans les grandes communes. INSEE.
- Berroir, S., Cattan, N., Dobruszkes, F., Guérois, M., Paulus, F., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2017). Les systèmes urbains français : une approche relationnelle. *Cybergeo : European Journal of Geography*, 807, Consulté en ligne le 6 février 2017.
- Berroir, S., Cattan, N., Guérois, M., Paulus, F., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2012). Les systèmes urbains français. Synthèse.
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, 12(2), 141-159.
- Bevir, M. (2011a). Interpretive theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 51-65). Londres: Sage.
- Bevir, M. (2011b). *The SAGE Handbook of Governance*. (M. Bevir, Éd.) (SAGE). London: Sage Publications.
- Bevir, M. (2013). Governance as Theory, Practice and Dilemma. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 1-16). Londres: Sage.
- Bevir, M., & Hall, I. (2011). Global Governance. In *The SAGE Handbook of Governance* (p. 352-365).
- Bianchet, B. (2015). *Recherche R4. Politique de la ville. Rapport détaillé. Dynamisation des coeurs de ville*.
- Bianconi, M., Gallent, N., & Greatbatch, I. (2006). The changing geography of subregional planning in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(3), 317-330. <http://doi.org/10.1068/c0456>
- Blair, J. P., Staley, S. R., & Zhang, Z. (1996). The central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 345-353.
- Boniver, V., Harou, R., Sinzot, A., & Malherbe, A. (2011). La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne. *Notes de recherche de la CPDT*, 18, 20.
- Bourjol, M. (1963). *Les districts urbains* (Eds. Berge). Paris.
- Bovaird, T. (2006). Developing New Forms of Partnership With the 'Market' in the Procurement of Public Services. *Public Administration*, 84(1), 81-102.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 2003(69).
- Boveroux, P., Gilissen, P., & Thoreau, F.-L. (2004). *50 ans d'histoire économique de la Wallonie* (Conseil éc).
- Brenner, N. (1998a). Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(4), 459-481. Consulté à l'adresse <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0031692901&partnerID=40&md5=9951ca41dd399b3e42875d720e146e3f>
- Brenner, N. (1998b). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Brenner, N. (1999a). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, 28(1), 39-78.
- Brenner, N. (1999b). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Brenner, N. (2000). The urban question as a scale question: Reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 361-+.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324.
- Brenner, N. (2004a). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*.

- Brenner, N. (2004b). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447-488. <http://doi.org/10.1080/0969229042000282864>
- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123-139.
- Bretagnolle, A., Pumain, D., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2007). Les formes des systèmes de villes dans le monde. In M.-F. Mattei & D. Pumain (Éd.), *Données urbaines 5* (Anthropos, p. 301-314). Paris.
- Breuer, C. (2008). *Communauté urbaine de Liège : analyse rétrospective et prospective d'une arlésienne*. Université de Liège, Liège.
- Breuer, C., Devillet, G., & Mérenne-Schoumaker, B. (2009). Emergence of a territory project for the districts of Huy and Waremme (Belgium): tools, participation and construction. In U. de Besançon (Éd.), *International Conference of Territorial Information. Papers on Tools and Methods of Territorial Intelligence*. Besançon.
- Breuer, C., & Halleux, J.-M. (2016). Spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 39-58.
- Breuer, C., Marek, A., & Devillet, G. (2012). L'intelligence territoriale appliquée au service de la Province de Liège. In *Comment être acteur du développement de sa région ? Une démarche d'intelligence territoriale* (p. 36). Liège.
- Breuillard, M. (2001). « Local government » et centralisation en Angleterre. *Annuaire des Collectivités locales*, 21(1), 739-745.
- Brouillette, X. (2009). *Platon, précurseur de la saine gouvernance ?*
- Brunet, R. (1989). *Les Villes « européennes » [réd. par le] Groupement d'intérêt public RECLUS sous la dir. de Roger Brunet avec la collab. de Jean-Claude Boyer, André Dauphiné, Robert Ferras, Loïc Grasland et al.* (F. D. à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Éd.). Paris: La Documentation française. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb36635837m>
- Brunet, R. (1997). *Territoires de France et d'Europe* (Belin). Paris.
- Brunet, R., Ferras, R., & Théry, H. (2009). *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. Paris: Reclus.
- Bruyas, J., Tholoniati-Frachisse, A., Dupré, A., & Touahir, M. (2013). Pôle urbain de Saint-Étienne : un poids des cadres modeste, mais une tendance récente à la hausse. INSEE.
- Budde, R., Ehlert, C., Neumann, U., Grabow, B., Hollbach-Grömig, B., Seidel-Schulze, A., ... Bergs, R. (2010). Second State of European Cities. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891-908.
- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the « urban » politics of climate change. *Environmental Politics*, 14(1), 42-63. <http://doi.org/10.1080/0964401042000310178>
- Bureau, D., Daveu, M.-C., & Gastaldo, S. (2002). Gouvernance mondiale et environnement. In *Gouvernance mondiale* (La documen, p. 449-462). Paris.
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and complexity theories: back to the future? *Journal of Change Management*, 4(4), 309-325.
- Calafati, A. G. (2010). *Understanding European Cities' Development Trajectories: A Methodological Framework. Issue paper in preparation on behalf of the European Commission*.
- Camagni, R. (2007). City networks as tools for competitiveness and sustainability. In P. J. Taylor, B. Derudder, P. Saey, & F. Witlox (Éd.), *Cities in Globalization. Practices, Policies and Theories* (Routledge, p. 102-123). Londres - New York.
- Capron, H., Albessart, C., Cincera, M., & Lohest, O. (2006). *Politique régionale européenne : Convergence et dynamique d'innovation*.
- Carbonaro, G., Cheshire, P., & Hay, D. (1986). *Regional policy and urban decline. The Community's role in tackling urban decline and problems of urban growth: Urban problems in Europe review and synthesis of recent literature*. Luxembourg.
- Carr, J. B., & Feiock, R. C. (1999). Metropolitan government and economic development. *Urban Affairs Review*, 34(3), 476-488.

- Carrière, J.-P. (2008). Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ? *Réalités industrielles*, 2008 (1), 18-25.
- Casellas, A., & Galley, C. C. (1999). Regional definitions in the European Union: A question of disparities? *Regional Studies*, 33(6), 551-558.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The Information Age: Economy, Society and Culture* (Blackwell). Oxford.
- Cattan, N., Pumain, D., Rozenblat, C., & Saint-Julien, T. (1999). *Le système des villes européennes. Collection Villes* (2e éd.). Paris: Anthropos diff. Économica. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb370514043>
- Cattan, N., & Rozenblat, C. (1991). Délimiter et mesurer l'évolution des populations urbaines. *Population*, 46(4), 979-991.
- CEMR. (2014). *Cohesion Policy. The use of Integrated Territorial Investments (ITI) by Member States*. Bruxelles.
- Chantelot, S. (2009). La thèse de la « classe créative » : entre limites et développements. *Géographie, Économie, Société*, 11(2009/4), 315-334.
- Chéron, S. (2015). Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants. *INSEE Focus*, 52, np.
- Cheshire, P., Hay, D., Carbonaro, G., & Bevan, N. (1987). *Urban problems and regional policy in the European Community*. Bruxelles - Luxembourg.
- Childs, R. (1993). Sheffield before 1843. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Martin, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 7-24).
- Christensen, R. K., & Tschirhart, J. (2011). Organization theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 65-77). Londres: Sage.
- Clarke, N., & Cochrane, A. (2013). Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom's coalition government. *Political Geography*, 34, 10-23.
- Coase, R. H. (1993). The Nature of the Firm (1937). *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*.
- Commission des communautés européennes. (1990). Livre vert sur l'environnement urbain: communication de la Commission au Conseil et au Parlement.
- Commission des communautés européennes. (2008). Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité un atout. Bruxelles.
- Commission du développement régional. (2014). *Rapport sur la dimension urbaine des politiques européennes*. Strasbourg.
- Commission européenne. (1997). Règlement (CE) N°322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique européenne. Bruxelles: Journal officiel des Communautés européennes.
- Commission européenne. (1999). Schéma de développement de l'espace communautaire. Bruxelles.
- Commission européenne. (2003). Mémoire d'Eurostat, cinquante ans au service de l'Europe. (Office des publications officielles des Communautés européennes, Éd.). Luxembourg.
- Commission européenne. (2009). Promouvoir un développement urbain durable en Europe. Bruxelles: Commission Européenne.
- Commission européenne. (2010). *Enquête d'opinion sur la qualité de la vie dans 75 villes européennes*.
- Commission européenne. (2014). Investissement territorial intégré.
- Commission of the European Communities. (1991). *Europe 2020. Outlook for the development of the Community's territory. A preliminary overview*. Bruxelles - Luxembourg.
- Conférence européenne sur les villes durables. (1994). *Charte des villes européennes pour la durabilité*. Aalborg.
- Considine, M., & Lewis, J. (2003). Bureaucracy, Network, or Entreprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 60(2), 131-140.
- Coombes, M., & Bond, S. (2007). *Travel-to-Work Areas: the 2007 review*.
- Coquard, O. (2015). *Quand le monde a basculé. Nouvelle histoire de la Révolution française 1789-1799*.

- Cornett, P. (2014). A new regional balance: Challenges and opportunities for intermediate city regions. In *Paper presented in the 54th Congress of the European Regional Science Association, Saint-Petersbourg* (p. 23).
- Costard, R. (1960). Les grandes agglomérations en Belgique I. *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP)*, 54, 11.
- Costard, R. (1960). Les grandes agglomérations en Belgique III. *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP)*, 87, 12.
- Courtois, J.-P. (2009). Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Paris: Présidence du Sénat.
- Crampton, J. W. (2009). Compte rendu : Space, Knowledge and Power : Foucault and Geography. *A Contrario*, 11(1), 208-227.
- CRISP. (1975). Les fusions des communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971. *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP)*, 679.
- Crowley, J. (2003). Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité. *Critique internationale*, 21(4), 52-61.
- Crozier, M., Huntington, S. P., Watanuki, J. oji, & Trilateral Commission. (1975). *The crisis of democracy : report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. The Triangle papers.*
- Dabrowski, M. (2014). Engeneering Multilevel Governance? Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) and the Involvement of Private and Financial Actors in Urban Development Policy. *Regional Studies*, 48(12), 2006-2019.
- Dallier, P. (2006). *L'intercommunalité à fiscalité propre. Repères ? Rapport d'information n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER fait au nom de l'observatoire de la décentralisation.*
- Daoudi, S. (2008). Conceptions of the city-regions: a critical review. *Urban desing and planning*, 161, 51-60.
- Datta-Chaudhuri, M. (1990). Market Failure and Government Failure. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 25-39.
- Daumas, J.-C. (2007). Districts industriels : du concept à l'histoire. *Revue économique*, 58(1), 131-152.
- David, Q., Peeters, D., Van Hamme, G., & Vandermotten, C. (2013). Is bigger better? Economic performances of European cities 1960-1990. *Cities*, 35, 237-254.
- Davies, J. S. (2002). Urban regime theory: A normative-empirical critique. *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1-17.
- Davies, J. S., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: towards an agnostic perspective on governance research. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 33, 223-238.
- De Alba, F. (2004). La crise décisionnelle et la gouvernabilité métropolitaine. Le cas de Mexico. In *Congrès de l'ACFAS*. Montréal.
- de Ruffray, S. (2000). De la marginalité territoriale à la recomposition « marginale ». *Revue Géographique de l'Est*, 40(4), 18.
- Debarbieux, B. (1999). Le territoire : Histoire en deux langues. A biliangual (hi--)story of territory. In C. Chivallon, P. Ragouet, & M. Samers (Éd.), *Discours scientifique et contextes culturels. Géographies françaises à l'épreuve postmoderne* (Maison des, p. 33-44). Bordeaux.
- Delebarre, M. (2014). *Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Rapport n° 658 (2013-2014) fait au nom de la Commission spéciale sur la délimitation des régions, déposé le 26 juin 2015.* Paris.
- Demazière, C. (2015). Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés. *Espaces et Sociétés*, 160-161, 67-84.
- Demazière, C. (2017). Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines. *Espaces et Sociétés*, 168-169, 17-32.
- Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 313-329). Londres: Sage.
- Denters, B., Van Heffen, O., & De Jong, H. (1999). An American Perestroika in Dutch cities? Urban policy in the Netherlands at the end of a millennium. *Public Administration*, 77(4), 837-853.
- Desjardins, X. (2006). *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs.*

- Desjardins, X., & Boino, P. (2009). *Intercommunalité, politique et territoire [sous la direction de] Paul Boino et Xavier Desjardins*. Paris: la Documentation française. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb41441867v>
- Destatte, P. (2009). Retour sur un concept incompris : la gouvernance. Namur.
- Destatte, P. (2014). Liège 2017 : une voie pour la métamorphose de la Wallonie. *Les Cahiers nouveaux*, 88, 113-116.
- Destatte, P., & Van Cutsem, M. (2013). *Quelle(s) vision(s) pour le(s) territoire(s) wallon(s) ? Les territoires dialoguent avec leur région*.
- Deville, G., Jaspard, M., & Vazquez Parras, J. (2014). *Atlas du commerce en Wallonie. Structures, dynamiques, comportements spatiaux des consommateurs*.
- Devrioux, V. (2013). Le SCOT Sud Loire. Analyse de son annulation en avril 2012 et perspectives nouvelles dans un contexte de « grenellisation ». Syndicat mixte du SCOT Sud Loire.
- Diemer, A. (2008). Échange et Marché : quelle représentation ? In *Échanges, marché et marchandisation* (L'Harmatta).
- Diemer, A. (2015). *Économie générale*.
- Dijkstra, L. (2009). Metropolitan regions in the EU. European Union - Regional Policy.
- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). *Cities in Europe. The new OECD - CE definition*. Bruxelles.
- Direction générale des Collectivités locales. (2015). Annexe 1 : répartition des compétences (tableau synthétique 31 août 2015).
- Dixon, J., & Dogan, R. (2002). Hierarchies, networks and markets: responses to societal governance failure. *Administrative Theory & Praxis*, 24(1), 175-196.
- Dodgson, R., & Lee, K. (2002). Global health governance: a conceptual review. In R. Wilkinson & S. Hughes (Éd.), *Global governance. Critical perspectives* (Routledge, p. 92-110). New-York.
- Dollfus, O. (2007). *La Mondialisation. 3è édition* (Les Presse). Paris.
- Doms, F. (2002). La réforme des Provinces en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP)*, 1774-1775, 5-70.
- Dowding, K. (2001). Explaining urban regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 7-+.
- Dowding, K. (2011). Rational choice theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 35-). Londres: Sage.
- Dreyfus, F. (1892). *Les syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890. Communication faite à l'Académie des Sciences morales et politiques dans sa séance du 7 mai 1892*. Paris.
- Duclaud-Williams, R. (1993). The Governance of Education: Britain and France. In J. Kooiman (Éd.), *Modern governance. New Government-Society Interactions* (SAGE, p. 235-248). London - Newbury Park - New Delhi: Sage Publications.
- Dumont, G.-F. (2012). *Diagnostic et gouvernance des territoires. Concepts, méthode, application* (Armand Col). Paris.
- ECOTEC Research and Consulting Ltd. (2007). State of European Cities Report. (European Union, Éd.). Bruxelles: European Commission,.
- Edelblutte, S. (2001). Un éclairage historique sur la recomposition du maillage communal dans les villes françaises. *Mosella*, 26(1-4), 21.
- Eikenberry, A. (2007). Symposium - Theorizing Governance beyond the State. *Administrative Theory & Praxis*, 29(2), 193-197.
- Elden, S. (2007). Rethinking governmentality. *Political Geography*, 26, 29-33.
- Englebert, J. (1964). *Essai de plan de rénovation et d'aménagement à long terme de Liège métropole régionale*. Bruxelles : INL (Institut national du logement).
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 19-35). Londres: Sage.
- Esmark, A. (2011). System theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 91-105). Londres: Sage.
- ESPON. (2005). ESPON projet 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe. Luxembourg: ESPON

Monitoring Committee.

- ESPON. (2007). *ESPON project 1.4.3. Study on Urban Functions*. Luxembourg.
- ESPON. (2012). *SGPTD - Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performances, Policies and Prospects*. Luxembourg: ESPON & European Institute of Urban Affairs.
- European Commission. (1999). *Towards an urban agenda in the European Union*. Brussels.
- European Commission. (2011). *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2015). *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments*. Bruxelles.
- European Commission. (2016). *Quality of life in European cities*. Bruxelles.
- European Communities. (2000a). *The Urban Audit. Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities. Volume II : the Yearbook*. Luxembourg.
- European Communities. (2000b). *The Urban Audit. Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities. Volume III : the Urban Audit Manual*. Luxembourg.
- Eurostat. (2004). *Urban Audit. (E. Commission, Éd.) Methodological Handbook*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat. (2008). *NACE Rév. 2, Nomenclature des activités économiques dans les Communautés européennes. (Commission Européenne (Eurostat), Éd.)*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes,.
- Eurostat. (2010a). *European Regional and urban Statistics, Reference Guide. (European Commission, Éd.)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2010b). *European Regional and Urban Statistics. Reference Guide*. Luxembourg: Office des publications officielles de la Commission européenne.
- Eurostat. (2011). *Eurostat Regional Yearbook 2011. (European Commission, Éd.)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2012). *Methodological Manual on City Statistics*. Luxembourg: Commission Européenne.
- Eurostat. (2015a). *Eurostat regional yearbook 2015*. Luxembourg: Office des publications officielles de la Commission européenne.
- Eurostat. (2015b). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg.
- Evans, R. (2015). *Harnessing the economic potential of « second-tier » European cities: lessons from four different state/urban systems. Environment & Planning C: Government & Policy, 33, 163-183.*
- Fainstein, N., & Fainstein, S. (1986). *Regime strategies, communal resistance and economic forces*. In S. Fainstein, R. C. Hill, D. Judd, & M. Smith (Éd.), *Restructuring the city: the political economy of urban development* (Longman). New York.
- Feiock, R. (2009). *Metropolitan governance and institutional collective action. Urban Affairs Review, 44(3), 356-377.*
- Finkelstein, L. S. (1995). *What Is Global Governance. Global Governance, 1(3), 367-372.*
- Fleming, J., & Rhodes, R. A. W. (2005). *Bureaucracy, Contracts and Networks: The Unholy Trinity and the Police. The Australian and New Zealand Journal of Criminology, 38(2), 192-205.*
- Florida, R. (2002). *The rise of the Creative Class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life.*
- Fortescue, J., & Plummer, C. (1885). *The governance of England: otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy.*
- Foster, K. A. (1993). *Exploring the links between political structure and metropolitan growth. Political Geography, 12, 523-547.*
- Fregosi, R. (2008). *Gouvernabilité et gouvernance globale : défis théoriques et politiques*. In *Il Escuela Chile-Francia, Transformaciones des espacio publico* (Universida, p. 201-210). Santiago.
- Frey, B. S., & Stutzer, A. (2000). *Happiness, Economy and Institutions. The Economic Journal, 110(466), 918-938.*

<http://doi.org/10.1111/1468-0297.00570>

- Fu, Q., & Calzada, C. (2007). Mutations économiques des villes françaises depuis 1962 : retour sur le système des villes lorraines. INSEE.
- Fuller, C. (2016). City government in an age of austerity: Discursive institutions and critique. *Environment & Planning A*, 0(0), 1-22.
- Furlan, P. (2012). *De la ville aux bassins de vie* (Luc Pire). Liège.
- Gaudin, J. P. (1998). Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies. *International Social Science Journal*, 50(155), 47-56.
- Gaudin, J. P. (2002a). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Science Po.
- Gaudin, J. P. (2002b). *Pourquoi la gouvernance ? La Bibliothèque du Citoyen*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Gautier, C. (1996). A propos du « Gouvernement des conduites » chez Foucault : quelques pistes de lecture. In *La gouvernabilité* (Presses Un, p. 19-33).
- Gaxie, D. (1996). Gouvernabilité et transformations structurelles de démocraties. In *La Gouvernabilité* (Presses Un, p. 249-273). France.
- Geddes, M. (2004). Local Government from Thatcher to Blair: the Politics of creative autonomy (review). *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2), 483-499.
- Geppert, A. (2015). The Sillon lorrain (Nancy, Metz, Thionville). In P. Allmendinger & G. Haughton (Éd.), *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders* (Regional S).
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the European City. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki* (VS Researc). Wiesbaden.
- Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanovic, N., & Meijers, E. (2007). *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*. Vienne: Centre of Regional Science.
- Ginet, P. (2003). Dynamique de métropolisation : du discours au territoire. *BELGEO*, 2003(4), 14.
- Ginet, P. (2011). Restructurations militaires en Lorraine : enjeux d'aménagement à différentes échelles. *Revue Géographique de l'Est*, 51(1-2), 18.
- Gissendanner, S. (2003). Methodology problems in urban governance studies. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 21(5), 663-685. <http://doi.org/10.1068/c0224>
- Goergen, P. (2009). La montée en puissance des autorités locales et régionales auprès des institutions européennes. *Pouvoirs locaux*, 81(11/2009), 108-116.
- Goethals, C. (2017). La physionomie des intercommunales en Belgique. *Les analyses en ligne du CRISP*, 14 mars 20, 11.
- Goodwin, M., Jones, M., & Jones, R. (2006). Devolution and economic governance in the UK: Rescaling territories and organizations. *European Planning Studies*, 14(7), 979-995. <http://doi.org/10.1080/09654310500496446>
- Goodwin, M., Jones, M., & Jones, R. (2006). Devolution and economic governance in the UK: Rescaling territories and organizations. *European Planning Studies*, 14, 979-995.
- Gouvernement wallon. (1999). Schéma de Développement Régional.
- Gouvernement wallon. (2009). Déclaration de politique régionale 2009 - 2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire.
- Gouvernement wallon. (2013). Schéma de développement de l'espace régional.
- Gouvernement wallon. (2014). Déclaration de politique régionale 2014 - 2019. Namur.
- Gouvernement wallon. (2017). Déclaration de politique régionale 2017. La Wallonie plus forte. Namur, le 25 juillet 2017.
- Grant, M. (1986). Controlling local government expenditure in Britain: the experience of rate capping. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 4, 165-176.
- Grassmueck, G., & Shields, M. (2010). Does government fragmentation enhance or hinder metropolitan economic growth? *Papers in Regional Science*, 89(3), 641-657. <http://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2010.00278.x>
- Grimm, N. B., Faeth, S. H., Golubiewski, N. E., Redman, C. L., Wu, J., Bai, X., & Briggs, J. M. (2008). Global

- Change and the Ecology of Cities. *Science*, 319(5864), 756-760.
- Grote. (2012). Horizontalisms, vertical integration and vertices in governance networks. *Stato e Mercato*, 1(1).
- Groupe l'Equerre. (1966). *Liège, métropole régionale : options fondamentales de développement et d'aménagement : document de travail*. Liège : Belgique. Ministère des travaux publics. Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Guérois, M., & Paulus, F. (2002). Commune centre, agglomération, aire urbaine : quelle pertinence pour l'étude des villes. *cybergeo*, 212, 18.
- Guilliams, P., & Halleux, J.-M. (2009). La régénération des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle wallonnes et anglaises : comparaison entre Liège et Sheffield. *Territoire(s) wallon(s)*, 3, 101-112.
- Gupta, S., Doavoodi, H., & Alonso-Terme, R. (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty? IMF Working Paper No. 98/76*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Halbert, L., Cicille, P., & Rozenblat, C. (2012). *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau* (La document). Paris.
- Halleux, J.-M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29, 887-989.
- Hampton, W. (1993). Optimism and growth 1951-1973. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Martin, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 119-150).
- Hamza, C., Frangenheim, A., Charles, D., & Miller, S. (2014). *The role of cities in cohesion policy 2014 - 2020*. Brussels: European Parliament.
- Hanin, Y. (2004). *Mutations spatiales et recompositions territoriales : les processus territoriaux dans le cas de Court-Saint-Etienne (Belgique)*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain-la-Neuve [presses de l'U.C.L.].
- Harding, A., Wilks-Heeg, S., & Hutchins, M. (2000). Business, government and the business of urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 975-994.
- Häussermann, H. (2005). The end of the European City? *European Review*, 13(2), 237-249.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320. <http://doi.org/10.1080/09654310500420792>
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*.
- Heinrich, C. J. (2011). Public Management. In *The SAGE Handbook of Governance* (p. 252-269).
- Helm, D. (2010). Government failure, rent-seeking, and capture: the design of climate change policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(2), 182-196.
- Hendrick, R., Jimenez, B. S., & Lal, K. (2011). Does local Government fragmentation reduce local spending? *Urban Affairs Review*, 47(4), 467-510.
- Herbst, P. G. (1976a). *Alternatives to hierarchy*.
- Herbst, P. G. (1976b). Non-hierarchical forms of organization. *Acta Sociologica*, 19(1), 65-75.
- Hérodote. (1976). Questions à Michel Foucault sur la géographie. *Hérodote*, 1(1), 71-85.
- Hill, M. (2003). Services locaux en Angleterre. *Annuaire des Collectivités locales*, 23(1), 177-184.
- Hillenkamp, I. (2007). La gouvernance urbaine. In M. Hufty, A. Dormeier Freire, P. Plagnat, & V. Neumann (Éd.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept* (p. 125-140). Paris: Karthala.
- Holvoet, G. (1937). *Les grandes agglomérations urbaines*. Bruxelles: Gouvernement belge.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The « New Public Management » in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hooge, É. (2009). La cote des villes. *futuribles*, 354, 45-60.

- Hooghe, L. (1996). *Cohesion Policy and European Integration. Building multi-level governance* (Oxford Uni). New-York.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of Multi-level Governance. *European Integration online Papers*, 5(11), np.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hufty, M. (2007). L'objet « gouvernance ». In M. Hufty, A. Dormeier Freire, P. Plagnat, & V. Neumann (Éd.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept* (p. 13-28). Paris: Karthala.
- Hufty, M. (2009). Le cadre analytique de la gouvernance. *Théories et pratiques de la gouvernance*.
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In *North-South Perspectives* (p. 403-424).
- Hulbert, F. (2001). La recomposition politique des espaces urbains en France et le cas de l'agglomération de Metz. *Mosella*, 26(3-4), 373-392.
- Hulbert, F. (2006). Réforme municipale au Canada et au Québec: la recomposition géopolitique des agglomérations. *Norois*, 199(2), 20.
- Hulbert, F., & Meftah, L. (2006). Communes et communautés : l'hétérogénéité des structures territoriales des agglomérations et la construction géopolitique d'une image biaisée de la France urbaine. *Mosella*, 31(1-4), 43-64.
- Hulme, D. (2010). *Global poverty. How global governance is failing the poor* (Routledge). Londres.
- Huxley, M. (2007). Geographies of Governmentality. In J. W. Crampton & S. Elden (Éd.), *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography* (Ashgate, p. 185-204). Burlington.
- Huyng-Quan-Su, C. (s. d.). *Étymologie du terme « gouvernance »*. Bruxelles: Service de traduction de la Commission européenne.
- Huysseune, M., & Jans, T. (2008). Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? *Brussels Studies*, 16, 12.
- Jaillet, M.-C. (2007). Contre le territoire, la « bonne distance ». In *Territoires, territorialité, territorialisation* (p. 115-121).
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24(3).
- Jessop, B. (2004). Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. In I. Bache & M. Flinders (Éd.), *Multilevel Governance* (Oxford Uni, p. 49-74). Oxford.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 106-123). Londres: Sage.
- Jimenez, B. S., & Hendrick, R. (2010). Is Government Consolidation the Answer? *State and Local Government Review*, 42(3), 258-270.
- John, P. (2010). Larger and larger ? The endless search for efficiency in the UK. In *Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders* (p. 101-117).
- Jonas, A. E. G., & Wilson, D. (1999). The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later. In *The Urban Growth Machine. Critical perspectives, two decades later* (p. 3-18).
- Jones, M. (2016). Polymorphic Political Geographies. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 1-7.
- Joumard, R. (2009). *Le concept de gouvernance*. INRETS-LTE.
- Jouve, B. (2005). From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis. *Public Administration and Development*, 25(4), 285-294. <http://doi.org/10.1002/pad.385>
- Jouve, B. (2007). Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. *Métropoles*, 1, 5.
- Kauffmann, B., & Piralla, S. (2014). Metz Métropole : un pôle d'emploi de premier plan en reconversion. INSEE.
- Kaufman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII : Aggregate and individual governance indicators 1996-2008. Policy research working paper 4978*. Washington D.C.: World Bank.
- Kaufman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and

- Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 845-850.
- Keating, M. (1997). The invention of regions: Political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), 383-398. Consulté à l'adresse <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0031410448&partnerID=40&md5=3cba35830b45ed9b4d596daec15b5094>
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (Edward Elg). Cheltenham.
- Kelly, J. (2007). The missing ingredient: inter-municipal cooperation and central-local relations in the UK. In R. Hurst & A. van Montfort (Éd.), *Inter-municipal co-operation in Europe* (Springer, p. 193-210).
- Kerrouche, E. (2010). France and its 36.000 communes: An impossible reform. In *Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders* (p. 160-179).
- Kessler, M.-C., & Bodiguel, J.-L. (1968). Les communautés urbaines. *Revue française de science politique*, 18(2), 257-277.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Harper Col). New York.
- Kingston, C., & Caballero Miguez, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5(2), 151-180.
- Klimovský, D. (2012). Genéza koncepcie good governance a jej kriticképrhodnotenie v teoretickej perspektive, 18.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46(4), 772-785.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3), 207-227.
- Kooiman, J. (1993a). Findings, Speculations and Recommendations. In J. Kooimann (Éd.), *Modern governance. New Government-Society Interactions* (SAGE, p. 249-262). London - Newbury Park - New Delhi: Sage Publications.
- Kooiman, J. (1993b). *Modern Governance. New government-society interactions* (SAGE). Londres.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance. Overview, reflections and design. *Public Management: an international journal of research and theory*, 1(1), 67-92.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance* (SAGE). Londres.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice*, 10(2), 171-190.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive Governance and Governability: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration*, 87(4), 818-836.
- Krueger, A. O. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9-23.
- Kubiak, Y., & Serre, O. (2010). Évaluation de l'impact des restructurations militaires sur l'espace résidentiel de l'agglomération messine. INSEE.
- Laborier, P. (2014). La gouvernamentalité. In J. F. Bert & J. Lamy (Éd.), *Michel Foucault. Un héritage critique* (Editions d, p. 169-181).
- Lane, L., Grubb, B., & Power, A. (2016). *CASE Report n° 103. Sheffield City Story*.
- Lascoumes, P. (2004). La Gouvernamentalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir. *Le Portique*, 13-14, 2-13.
- Layard, A. (2012). The localism Act 2011: What is local and how do we (legally) construct it. *Env. L. Rev.*, 14, 134-144.
- Lazzari, M., Verjans, P., & Durviaux, A.-L. (2008). La fusion des communes : une réforme trentenaire. *Territoire(s)*

wallon(s), hors série, 27-34.

- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.
- Le Galès, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-+.
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* (2e éd. aug). Paris: Sciences po les Presses.
- Le Gléau, J.-P., Pumain, D., & Saint-Julien, T. (1996). Villes d'Europe : à chaque pays sa définition. *Économie et statistique*, 294-295, 9-23.
- Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442.
- Leblanc, J.-F. (2014). Le Plan Urbain de Mobilité (PUM) de Liège ou comment une étude technique devient la fondation d'une supracommunalité concertée. *Les Cahiers nouveaux*, 88, 86-90.
- Leemans, S., Pattyn, M., Rousseau, S., & Van der Haegen, H. (1990). Les régions urbaines belges en 1981. *Études statistiques*, 89, 17.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'Espace*. Paris: Anthropos.
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. *géographie économie société*, (2005 (7)), 321-331.
- Lemaître, A. (2006). Un cas d'école criminologique : la communication autour de la diffusion de l'Urban Audit 2005. In A. Lemaître, M. Born, & F. Kefer (Éd.), *Une criminologie de la tradition à l'innovation. En hommage à Georges Kellens* (Larcier, p. 139-146).
- Létourneau, A. (2009). Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques. *Vertigo*. <http://doi.org/10.4000/vertigo.8891>
- Levin, J., & Milgrom, P. (2004). *Introduction to choice theory*.
- Lévy, J., & Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie*. Paris: Belin. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb39003482m>
- Luyten, S., & Van Hecke, E. (2007). *De belgische stadsgewesten 2001. Working Paper*. Bruxelles: Algemene directie statistiek en economische informatie.
- Lynn, L. E. (2011). The persistence of hierarchy. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 218-236). Londres: Sage.
- MacLeod, G. (2001). New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 804-+.
- Macleod, G., & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23, 503-527.
- MacLeod, G., & Goodwin, M. (1999). Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation. *Political Geography*, 18(6), 697-730.
- Mainguené, A., & Sebbane, L. (2017). EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017. INSEE.
- Maintz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigme. In J. Kooiman (Éd.), *Modern governance* (SAGE, p. 9-20). London.
- Malherbe, A. (2015). *Mutations et ressources de territorialisation de l'espace transfrontalier Meuse - Rhin sur le temps long : vers une métropole polycentrique transfrontalière ?* Université catholique de Louvain.
- Manzagol, C., Charbonneau, F., & Lewis, P. (2003). Villes moyennes et mondialisation : éléments de problématique. In *Villes moyennes et mondialisation. Renouveau de l'analyse et des stratégies* (Éditions T, p. 11-17). Montréal.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations* (Universite). Bergen.
- Maréchal, L. (2008). Supracommunalité et communes. *Territoire(s) wallon(s)*, HS, 10-16.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

- Martin, S. (1999). Vision of best value: modernising or just muddling through? *Public Money & Management*.
- Mathers, H. (1993). The City of Sheffield 1893-1926. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Martin, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 53-84).
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Maury, S., & Bertrand, P. (2014). Saint-Étienne Métropole : de réelles évolutions, mais toujours des difficultés à retenir ses habitants. INSEE.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In J. Kooiman (Éd.), *Modern Governance* (SAGE, p. 11-20). London.
- Mayntz, R. (2003). From government to governance: political steering in modern societies. In *Summer Academy on IPP: Wuerzburg* (p. np.).
- Mayntz, R. (2010). L'idéaltype wébérien de la bureaucratie et la sociologie des organisations. *Trivium*, 7, 1-10.
- Meier, A. (2007). Diagrammes, architecture, musique. *Rue Descarts*, 56(2), 46-57.
- Meier, K., & Hill, G. C. (2005). Bureaucracy in the Twenty-first century. In *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford Uni, p. 51-71).
- Mercenier, C., Ruelle, C., Bastin, F., Claeys, D., Descamp, J., Wilmotte, P.-F., & Bianchet, B. (2017). *Vers une politique wallonne de la ville en Wallonie*.
- Mérenne-Schoumaker, B. (1991). L'évolution urbaine de 1945 à nos jours. In J. Stiennon (Éd.), *Histoire de Liège* (Privat, p. 273-302). Toulouse.
- Mérenne-Schoumaker, B. (2002). *Analyser les territoires savoirs et outils. Didact Géographie* (2e éd.). Rennes: Presses universitaires de Rennes. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb38923898x>
- Mérenne-Schoumaker, B. (2010). Liège Ville & Région. Documents cartographiques.
- Mérenne-Schoumaker, B., Herbiet, M., Jehin, J.-B., Halleux, J.-M., & Knubben, M. (1997). *Convention portant sur l'identification de structures de collaboration opérationnelle pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération*.
- Mérenne-Schoumaker, B., & Vauchel, B. (1996). *Schéma d'agglomération de Liège. Document de travail*.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The feasibility of designing and managing governance style combinations* (Physica-Ve).
- Ministres responsables du développement urbain. (2007). *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*. Leipzig.
- Ministres responsables du développement urbain. (2010). *Réunion ministérielle informelle de Tolède portant sur le développement urbain. Déclaration*. Tolède.
- Ministres responsables du développement urbain. (2016). *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Amsterdam.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332. Consulté à l'adresse <http://www.jstor.org/stable/2777096>
- Monfort, P. (2009). Territories with specific geographical features. European Union - Regional Policy.
- Morel, B. (2005). Institution et recompositions territoriales. *Rives méditerranéennes*, 20, 13-23.
- Moriconi-Ebrard, F. (1993). *L'urbanisation du monde depuis 1950* (Anthropos). Paris.
- Moriconi-Ebrard, F. (1994). *Geopolis pour comparer les villes du monde. Collection Villes*. Paris: Anthropos diff. Economica. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb357316850>
- Moriconi-Ebrard, F. (1998). Un modèle pour la croissance des systèmes urbains, la loi de la métropolisation. *Revue de Géographie de Lyon*, 73(1), 16.
- Moriset, B. (1997). La délimitation des aires urbaines métropolitaines. Représentations et enjeu politique. L'exemple de la métropole lorraine Nancy - Metz. *Annales de Géographie*, 106(595), 243-262.
- Morse, S. (2006). Is Corruption Bad for Environmental Sustainability? A Cross-National Analysis. *Ecology and Society*, 11(1), 22.
- Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory - The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.

- Motte, C., Séguy, I., & Théré, C. (2003). *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui. Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001 : dictionnaire d'histoire administrative* (Institut N).
- Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S., & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities - Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209. <http://doi.org/10.1177/0969776407077737>
- Nations Unies. (1978). Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1980 dans la région de la CEE. *Normes et études statistiques*, 31.
- Ndiaye, C. (2008). *La gouvernance, Etat des lieux et controverses conceptuelles*. Université du Littoral.
- Négrier, E. (2006). Rescaling French urban territories: State, local power and regional configurations in the building of new metropolitan institutions. *European Planning Studies*, 14(7), 939-958. <http://doi.org/10.1080/09654310500496354>
- Négrier, E. (2012). Métropolisation et réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*, 2012/1(141), 73-86.
- Nelson, A. C., & Foster, K. A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21(3), 309-324.
- Nizard, L. (1974). *Planification et société* (Presses un). Grenoble.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- O'Connel, G. (2000). An introduction to the local Government Act 1999. *The Police Journal*, 73, 299-322.
- OECD. (2011). *OECD Regional Typology*. OECD - Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- OECD. (2015). *Governing the city*. Paris.
- Olivier, L. (1988). La question du pouvoir chez Foucault : espace, stratégie et dispositif. *Revue canadienne de science politique*, 21(1), 83-98.
- Oman, C., & Arndt, C. (2010). La mesure de la gouvernance. *Cahier de politique économique*, (39), 29.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit transforming the public sector*.
- Osborne, T., & Rose, N. (1999). Governing cities: notes on the spatialisation of virtue. *Environment & Planning D: Society & Space*, 17(6), 737-760.
- Osborne, T., & Rose, N. (1999). Governing cities: Notes on the spatialisation of virtue. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17(6), 737-760. Consulté à l'adresse <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0033387352&partnerID=40&md5=d733e3f6c1dab631cd11197700a30d75>
- Ozouf-Marignier, M.-V. (2007). Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques. In M. Vanier (Éd.), *Territoires, territorialité, territorialisation* (Presses Un, p. 31-35). Rennes.
- Painter, J. (2009). Governance. In *The dictionary of Human Geography* (p. 312-313).
- Parkinson, M. (2001). Key challenges for European cities: achieving competitiveness, cohesion and sustainability. *Area*, 33(1), 78-80.
- Parkinson, M., Bianchini, F., Dawson, J., Evans, R., & Harding, A. (1992). *Urbanization and functions of cities in the European Community*. Bruxelles - Luxembourg.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. Règlement (CE) N° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) (2006).
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. Règlement (UE) N° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant (2013).
- Parr, J. B. (2007). Spatial Definitions of the City: Four Perspectives. *Urban Studies*, 44(2), 381-392. <http://doi.org/10.1080/00420980601075059>
- Pasquier, R., Guigner, S., & Cole, A. (2011). Gouvernance territoriale. In *Dictionnaire des politiques territoriales*

- (Les Presse, p. 265-271). Paris.
- Pasquier, R., & Pinson, G. (2004). Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie. *Politique européenne*, 12(1), 42-65.
- Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. 2ème édition* (Librairie). Paris.
- Paulet, J.-P. (2005). *Géographie urbaine* (Armand Col). Paris.
- Pecqueur, B. (2001). Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Économie, Société*, 3(2), 17.
- Peeters, D. (2011). *ESPON Database 2013 Project. The functional urban areas database: technical report*. Bruxelles.
- Peters, B. G. (2011). Institutional theory. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 78-90). Londres: Sage.
- Peters, G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131-135.
- Pettit, H. (2014). Book review. Cities without suburbs: A Census 2010 Perspective, 4th edition. *European Planning Studies*, 22(9), 1989-1991.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance - The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance - Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462. <http://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Pierre, & Stocker. (2002). Toward multi-level governance.
- Pinson, G. (2007). *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Les Presses de Science Po.
- Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Métropoles*, 7, 15.
- Pinson, G. (2016). Chapter 6. The French way to multilevel governance. In R. Elgie, E. Grossman, & A. Mazue (Éd.), *The Oxford Handbook of French Politics* (Oxford Uni, p. 102-127). Oxford.
- Pinson, G., & Morel Journel, C. (2016). The Neoliberal City. Theory, Evidence, Debates. *Territory, Politics, Governance*, 4(2), 137-153.
- Pinson, G., & Reigner, H. (2012). Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s). In A.-C. Douillet, A. Faure, C. Halpern, & J.-P. Leresche (Éd.), *L'action publique dans tous ses états. Différenciation et standardisation* (p. 556).
- Plantevignes, S., & Babelon, A. (2014). Une diminution accélérée du nombre de syndicats en 2013. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, 100(mai 2014), np.
- Pluris, Bianchet, B., & Tr@me. (2017). *Schéma de développement de l'Arrondissement de Liège - SDALg*.
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Préfet de la Loire. (2015). Procès verbal de la réunion de la commission départementale de coopération intercommunale de la Loire du vendredi 9 octobre 2015.
- Préfet de la Moselle. (2012). Recueil des actes administratifs n° 121 - 7 août 2012. Schéma départemental de la coopération intercommunale de la Moselle, version consolidée au 1/8/2012 reprenant l'avis de la CDCI du 20 juillet 2012.
- Préfet de la Moselle. (2016). Schéma départemental de la coopération intercommunale de la Moselle 31 mars 2016.
- Protière, G. (2011). *La réforme territoriale. Une politique en faux semblant ?* (L'Harmatta). Paris.
- Pumain, D. (1997). Pour une théorie évolutive des villes. *l'Espace Géographique*, 1997(2), 16.
- Pumain, D. (2010). Une théorie géographique des villes. *BISGLg*, 55(2), 11.
- Pumain, D., Paulus, F., Vacchiani-Marcuzzo, C., & Lobo, J. (2006). An evolutionary theory for interpreting urban

scaling laws. *cybergeo*, 343.

- Pumain, D., Saint-Julien, T., Cattan, N., Rozenblat, C., EUROSTAT, & Union, N. on urban research in the E. (1992). *Le concept statistique de la ville en Europe Denise Pumain...*, Thérèse Saint-Julien, Nadine Cattan, Céline Rozenblat... NUREC. Eurostat Thème 3 Population et conditions sociales Série E Méthodes. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. Consulté à l'adresse <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37539816k>
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir* (Librairies). Paris.
- Raffestin, C. (1990). La frontière comme représentation: discontinuité géographique et discontinuité idéologique. *Relations internationales*, 63, 295-303.
- Raffestin, C. (1997). Foucault aurait-il pu révolutionner la géographie. In *Au risque de Foucault* (Centre Geo, p. 141-149). Paris.
- Rangeon, F. (2000). La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité: une réforme consensuelle? *Annuaire des Collectivités locales*, 20, 9-23.
- Razin, E., & Rosentraub, M. (2000). Are fragmentation and sprawl interlinked? North American evidence. *Urban Affairs Review*, 35(6), 821-836.
- Rdas Mbombo Mwendela Bupela Bwa Nzambi, R. (2006). *Primus inter pares. Le Leadership politique et la pluralité dans la Condition de l'homme moderne de Hannah Ardent*.
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale. 3e édition*. (Armand Col). Paris.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Richardson, G. B. (1972). The Organisation of Industry. *The Economic Journal*, 82(327), 883-896.
- Robert, P., Rey, A., & Rey-Debove, J. (1993). *Le Petit Robert 1: dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française* (Le Robert). Paris.
- Rodgers, S. (2009). Urban Growth Machine. In R. Kitchin & N. Thrift (Éd.), *The international encyclopedia of human geography. Volume 12* (Elsevier, p. 40-45). Oxford.
- Roger, P. (2017). La France ne compte plus que 35 498 communes. *Le Monde*, p. np.
- Rosenau, J. N. (1987). *Governance without Government: Systems of World Politics*.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Rosière, S. (2008). *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique* (Armand Col).
- Rouban, L. (1999). *Introduction: Citizens and the New Governance: Beyond the New Public Management*. IOS Press.
- Rousseau, M. (2008). Bringing politics back in: la gentrification comme politique de développement urbain? Autour des « villes perdantes ». *Espaces et Sociétés*, 132(1-2), 75-90.
- Rousseaux, V., Sinzot, A., & Hanin, Y. (2010). Les aventures du plan régional, de l'avant-projet du PRAT au SDER. *Territoire(s) wallon(s)*, 13-54.
- Rozenblat, C., & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes: analyse comparative*. (L. documentation française, Éd.).
- Rozenblat, C., & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes. Analyse comparative* (La Document). Paris.
- Rusk, D. (1993). *Cities without suburbs*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.
- Rusk, D. (2013). *Cities without suburbs: A Census 2010 Perspective, 4th edition* (Woodrow Wi). Washington D.C.
- RWI. (2010). *Second State of European Cities Report*. Essen.
- Ryder, A. (2015). Governmental devolution as a motor of local development. In Bucek & Ryder (Éd.), *Governance in transition* (p. 65-89).
- Saint-Julien, T. (2003). Les villes moyennes en Europe, contextes et défis. In *Villes moyennes et mondialisation. Renouveau de l'analyse et des stratégies* (Éditions t, p. 20-29). Montréal.
- Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid Effectiveness. The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Review Policy*, 7(1), 1-22.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton). New Jersey.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New-York, London, Tokyo* (Princeton). Princeton.

- Saverini, F. (2013). The Governability of National Spatial Planning: Light Instruments and Logics of Governmental Action in Strategic Urban Development. *Urban Studies*, 50(8), 1592-1607.
- Savitch, H., & Thomas, J. (1991). Conclusion: end of the millenium big city politics. In H. Savitch & J. Thomas (Éd.), *Big city politics in transition* (SAGE). Newbury Park.
- Savitch, H. V. (2007). Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain. *Métropoles*, 2, 133-166.
- Scharpf, F. W. (1997). The problem-solving capacitu of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520-538.
- Scherrer, F., & Vanier, M. (1995). Editorial. Les nouvelles mailles du pouvoir local. *Revue de Géographie de Lyon*, 70(2), 91-92.
- Schmitter, P. C. (2002). Participatory governance in the context of achieving sustainable and innovative policies in a multi-level context. In *Participatory Governance. Political and Societal Implications*.
- Schmitz, S. (2000). Les fusions de communes en Belgique : nouvelle communes, nouveaux territoires de projets ? In *Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au coeur des recompositions des espaces ruraux. 24e colloque de l'Association des Ruralistes Français* (p. 36-40).
- Scott, A. J. (2001). Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 9(7), 813-826.
- Scott, J. (2000). Rational Choice Theory. In G. Browning, A. Halcli, & F. Webster (Éd.), *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*. Sage Publications.
- Sellers, J. M. (2011). State-Society Relations. In M. Bevir (Éd.), *The SAGE Handbook of Governance* (p. 124-141). Londres: Sage.
- Serre, O. (2013). *Sillon lorrain : un pôle métropolitain articulé autour de Nancy et Metz* (No. 313).
- Seyd, P. (1990). Radical Sheffield: from Socialisme to Entrepreneurialism. *Political Studies*, 38(2), 335-344.
- Seyd, P. (1993). The political management of decline 1973-1993. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Martin, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 151-185).
- Sharpe, L. J. (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model* (Wiley). Royaume-Uni.
- Sheffield City Council. (2006). A Short History of Sheffield.
- Sillon Lorrain. (2003). Sillon lorrain (association loi 1901). Convention d'objectifs du sillon lorrain.
- Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Slack, E., & Côté, A. (2014). *Comparative urban governance*. London.
- Smouts, M.-C. (1998). La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale. In *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. (Les Presse, p. 135-160). Paris.
- Sohn, C. (2004). Le périmètre du SCOT de la région Strasbourgeoise. Jeux d'acteurs et logiques de recomposition des territoires dans une aire métropolisée. *Revue Géographique de l'Est*, 44(3-4), 157-168.
- Sorensen, E. (2006). Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Sparke, M. (2005). *In the space of theory. Postfoundational Geographies of the Nation-State* (University).
- Sparke, M. (2009). Boundary. In *Dictionary of Human Geography* (p. 55).
- SQW Consulting. (2009). *An evaluation of the Northern Way 2004-2008*.
- Statistical Office RS. (2015). *Explanations of territorial changes of municipalities*. Ljubljana.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell.
- Stoker, G., & Mossberger, K. (1994). Urban Regime Theory in Comparative Perspective. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 12(2), 195-212.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta* (University). Lawrence, KS.
- Storper, M. (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 2(3), 191-221.

<http://doi.org/10.1177/096977649500200301>

- Storper, M. (2010). Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions? *Urban Studies*, 47(10), 2027-2050. <http://doi.org/10.1177/0042098009359957>
- Storper, M., & Manville, M. (2006). Behaviour, preferences and cities: Urban theory and urban resurgence. *Urban Studies*, 43(8), 1247-1274. <http://doi.org/10.1080/00420980600775642>
- Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(1), 63-76. Consulté à l'adresse <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0034073557&partnerID=40&md5=e31b75ff4c3e2fc0e06009a7376deee8>
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or « glocalisation »? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.
- Tanguy, J.-F. (2009). Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale 1884. *Cahiers du CRHQ*, 1, 29.
- Thisse, J.-F., & Thomas, I. (2007). Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine. *Reflets et perspectives et de vie économique*, XLVI(2007/1), 75-93.
- Thorpe, A. (1993). The consolidation of a labour stronghold 1926-1951. In Binfield, Childs, Harper, Hey, Mart, & Tweedale (Éd.), *The History of the City of Sheffield 1843 - 1993. Volume 1 : Politics* (Sheffield, p. 85-118).
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditure. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tosics, I. (2011). *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*. Bruxelles: European Commission.
- Transitec, Pluris, La STIB, & Bruno Bianchet. (2008). Plan urbain de mobilité - PUM de Liège. Rapport intermédiaire n°2 : Document de préparation de la Conférence des Bourgmestres et Échevins de l'urbanisme du 26 septembre 2008.
- Travers, T. (1981). Local government, planning and Land Act. *The Political Quarterly*, 52(3), 355-361.
- Treiber, H. (2010). État moderne et bureaucratie moderne. *Trivium*, 7, 1-28.
- Tullock, G., Brady, G. L., & Seldon, A. (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*.
- Turok, I., & Mykhnenko, V. (2007). The trajectories of European cities, 1960-2005. *Cities*, 24(3), 165-182. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2007.01.007>
- Union européenne. (2011). *Les villes de demain. Défis, visions et perspectives*. Bruxelles.
- Van Cutsem, M. (2014). Les bassins de vie et les communautés de territoires : en bonne intelligence ? *Les Cahiers nouveaux*, 88, 23-28.
- van den Berg, L., van der Meer, J., & Carvalho, L. (2014). Cities as engines of sustainable competitiveness. In L. van den Berg, J. van der Meer, & L. Carvalho (Éd.), *Cities as engines of sustainable competitiveness: European urban policy in practice* (Routledge, p. 1-10). London ; New York.
- Van der Haegen, H., & Pattyn, M. (1979). Les régions urbaines belges. *Bulletin de Statistique*, 3, 235-249.
- Van der Haegen, H., Van Hecke, E., & Juchtmans, G. (1996). Les régions urbaines belges en 1991. *Études statistiques*, 104, 25.
- Van Hamme, G., Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I., & Loopmans, M. (2015). Dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges. Bruxelles: SPP Intégration sociale.
- Van Hecke, E., Halleux, J.-M., Decroly, J. M., & Mérenne-Schoumaker, B. (2009). *Enquête socio-économique 2001 : Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*. (P. M. E. SPF Économie Classes moyennes et Énergie, Éd.) (Vol. 1). Bruxelles.
- Vandermotten, C. (2008). Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective. *Territoire(s) wallon(s), hors série*, 17-27.
- Vandermotten, C., Barthe Batsalle, H., Biot, V., Hanin, Y., Govaerts, P., & Sarlet, D. (2003). *Les communautés urbaines*. (Conférence permanente du développement territorial, Éd.) *Plaquettes 1*. Namur : Ministère de la Région wallonne. Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine. Consulté à l'adresse <http://www.lepur.geo.ulg.ac.be/telechargement/publications/plaquette/plaquette1.pdf>

- Vandermotten, C., Halbert, L., Roelandts, M., & Cornut, P. (2008). European planning and the polycentric consensus: Wishful thinking? *Regional Studies*, 42(8), 1205-1217.
- Vandermotten, C., Marissal, P., & Van Hamme, G. (2014a). *La production des espaces économiques. La formation des territoires*. (les éditio). Bruxelles.
- Vandermotten, C., Marissal, P., & Van Hamme, G. (2014b). *La production des espaces économiques I. La formation du système monde (4e éd.)* (les éditio). Bruxelles.
- Vandermotten, C., & Vandeburie, J. (2011). *Territorialités et politiques* (les éditio). Bruxelles.
- Vanier, M. (2002). Recomposition territoriale : la voie française. *L'information géographique*, 66(2), 99-112.
- Vant, A. (1981). *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*. Université Lyon II.
- Vant, A. (1995). L'agglomération stéphanoise en quête de territoire. *Revue de Géographie de Lyon*, 70(2), 115-124.
- Vant, A. (1996). A propos de la « recomposition du système d'acteurs en région stéphanoise ». *Revue de Géographie de Lyon*, 71(3), 195-196.
- Vant, A., & Gay, G. (1997). « Saint-Etienne Métropole » ou le découpage du territoire minime. *Revue de Géographie de Lyon*, 72(3), 177-190.
- Verdonk, H. (2014). Urban Policies in Europe. In L. van den Berg, J. van der Meer, & L. Carvalho (Éd.), *Cities as engines of sustainable competitiveness: European urban policy in practice* (Routledge, p. 11-84).
- Vermeulen, P. (2014). *Le temps de la métropole, agile, créative, solidaire et durable. Parcours en Europe* (L'Harmatta).
- Verpeaux, M., Rimbault, C., & Waserman, F. (2016). *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (9e éd.). La Documentation française.
- Walks, R. A. (2006). New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(1), 227-229.
- Ward, M. (2017). *Local Enterprise Partnerships. Briefing Paper n° 5651*.
- Wasmer, E. (2010). Théories des jeux (1) : concepts fondamentaux. In *Principes de microéconomie* (Pearson Ed, p. 359-380).
- Webber, S. (1996). The government of world cities: The future of the metro model - Sharpe, L.J. *Professional Geographer*, 48(4), 479-480.
- Weber, M. (2013). *La Ville. Traduction par Philippe Fritsch*. (J.-C. Zylberstein, Éd.) *le goût des idées*. Paris: Les Belles Lettres.
- Welsch, H. (2003). *Corruption, growth and the environment: a cross-country analysis*. DIW-Diskussionpapiere 367. DIW.
- Wilkinson, R., & Clapp, J. (2010). *Global Governance, Poverty and Inequality* (Routledge). Londres.
- Williams, E. W., & Coase, R. H. (1964). Discussion. *The American Economic Review*, 54(3), 192-197.
- Williamson, O. E. (1976). *Markets and Hierarchies. Analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization*. (The Free P). New-York: MacMillan Publishing Co.
- Wills, J. (2016). Emerging geographies of English localism: The case of neighbourhood planning. *Political Geography*, 53, 43-53.
- Wilmotte, P.-F. (2014). *L'organisation spatiale des pôles de compétitivité en Wallonie. Vers une nouvelle géographie économique du territoire wallon ?* Université de Liège.
- Wilson, D., & Game, C. (2011). *Local Government in the United Kingdom* (Palgrave M).
- Wise, M. J. (1969). The future of local Government in England : The « Redcliffe-Maud report » : review. *The Geographical Journal*, 135(4), 583-587.
- Wolf, C. J. (1979). A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis. *The Journal of Law & Economics*, 22(1), 107-139.
- Wolf, C. J. (1986). *Markets or Governments: choosing between imperfect alternatives*.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth. A long perspective study*.
- World Bank. (1991). *Managing development. The governance dimension*.

World Bank. (2015). *Inclusive Cities Approach Paper*. Washington.

Zanin, C. (1995). Les nouvelles cartes de l'intercommunalité. *Revue de Géographie de Lyon*, 70(2), 129-137.

Annexe 15. Liste des figures

| | |
|--|-----|
| Figure 1. Relation entre fragmentation, gouvernance, territoires et spatialité..... | 11 |
| Figure 2. Embranchements conceptuels autour de la gouvernance selon Ndiaye (2008)..... | 24 |
| Figure 3. Cadre intégré pour la gouvernabilité (extrait de Kooiman, 2008, p. 174)..... | 30 |
| Figure 4. Développement des trois styles de régulation dans les pays de l'Europe de l'ouest (adapté de Meuleman, 2008, p. 43)..... | 53 |
| Figure 5. Outils de gouvernance régionale (Feiock 2009)..... | 96 |
| Figure 6. Phases du changement institutionnel (traduit à partir de Buitelaar <i>et al.</i> , 2007, p. 897)..... | 99 |
| Figure 7. Population totale dans les régions urbaines européennes en 2015 selon Eurostat..... | 111 |
| Figure 8. Taux annuel d'évolution (en %) de la population des régions urbaines et des villes centrales en Europe pour la période de référence 2011-14 (données de population d'après Eurostat, typologie RWI 2011)..... | 116 |
| Figure 9. Typologie des aires urbaines fonctionnelles en Europe par la DATAR (2012)..... | 118 |
| Figure 10. Typologie des villes européennes selon le second rapport sur les villes européennes (RWI, 2010)..... | 119 |
| Figure 11. Schéma de gouvernance du système statistique européen (SSE)..... | 144 |
| Figure 12. Enquête de perception de la qualité de vie dans les villes européennes (Eurostat, 2015)..... | 156 |
| Figure 13. Définition spatiale de la région urbaine de Liège en 1971, 1981 et 2001..... | 161 |
| Figure 14. Méthodologie Eurostat pour la délimitation de la ville : cellule de haute densité, centre urbain et ville de Graz (source : Dijkstra <i>et al.</i> , 2012, p. 2)..... | 165 |
| Figure 15. Définition des zones de déplacements pendulaires (source : Dijkstra <i>et al.</i> , 2012, p. 3)..... | 165 |
| Figure 16. Divisions administratives et statistiques selon Eurogeographics, Espon et Eurostat (Liège)..... | 168 |
| Figure 17. Divisions administratives et statistiques selon Eurogeographics, Espon et Eurostat (Saint-Étienne)..... | 169 |
| Figure 18. Distribution des pays européens selon leur indicateur de fragmentation locale par la population et la superficie (échelle logarithmique) (calculs personnels sur la base des données obtenues des INS)..... | 173 |
| Figure 19. Évolution du nombre de communes en Allemagne, par Land (illustration www.wikipedia.de sur la base du Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2015, DeStatis 2015)..... | 174 |
| Figure 20. Évolution du nombre d'entités locales dans onze pays européens (Baldersheim 2010, p. 6)..... | 175 |
| Figure 21. Cartographie de la sélection des régions urbaines intermédiaires parmi les villes reprises dans l'audit urbain (Eurostat)..... | 178 |
| Figure 22. Histogramme de fréquence de l'indice de population par entité locale..... | 187 |
| Figure 23. Population moyenne par entité politico-administrative locale dans les régions urbaines intermédiaires européennes..... | 188 |
| Figure 24. Histogramme de fréquence de l'indice de superficie par entité locale..... | 189 |
| Figure 25. Superficie moyenne par entité politico-administrative locale dans les régions urbaines intermédiaires européennes..... | 191 |
| Figure 26. Histogramme de fréquence de l'indice de primatie..... | 192 |
| Figure 27. Indicateur de primatie dans les régions urbaines intermédiaires européennes..... | 193 |
| Figure 28. Histogramme de fréquence de l'indice de Gini..... | 194 |
| Figure 29. Courbe de distribution cumulative de la population dans les régions urbaines, indice de Gini et indice de primatie..... | 196 |
| Figure 30. Indice de Gini de la distribution de la population dans les régions urbaines intermédiaires européennes..... | 197 |

| | |
|--|-----|
| Figure 31. Ratio de la population moyenne par entité politico-administrative locale dans la région urbaine par la population moyenne par entité locale au niveau national..... | 200 |
| Figure 32. Ratio de la superficie moyenne par entité politico-administrative locale dans la région urbaine par la superficie moyenne par entité locale au niveau national..... | 201 |
| Figure 33. Évolution des indicateurs de primatie et de Gini entre 1971 et 2011 | 202 |
| Figure 34. Évolution de l'indice de Gini des régions urbaines intermédiaires de six pays entre 1971 et 2011.. | 203 |
| Figure 35. Évolution de l'indice de primatie des régions urbaines intermédiaires de six pays entre 1971 et 2011 | 203 |
| Figure 36. Diagramme des facteurs 1 et 2 l'analyse en composantes principales de la fragmentation des régions urbaines | 206 |
| Figure 37. Positionnement de régions urbaines selon les facteurs 1 et 2..... | 207 |
| Figure 38. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 1 | 208 |
| Figure 39. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 1 | 209 |
| Figure 40. Nuage de point de l'indicateur de fragmentation par la population (LOG10/POP/UPAL/LUZ) par la population totale de la région urbaine (R=0,250). | 214 |
| Figure 41. Nuage de point des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base du PIB et de la seconde composante | 216 |
| Figure 42. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de la seconde composante et de l'évolution du PIB pour la période 2003-2013 normalisée sur l'évolution de celui-ci au niveau national | 217 |
| Figure 43. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de l'indicateur de primatie et l'évolution de l'urbanisation totale dans la région urbaine..... | 219 |
| Figure 44. Nuage de point des régions urbaines intermédiaires en France sur la base de leur indice de fragmentation de la population et de la population totale de la région urbaine | 221 |
| Figure 45. Nuage de points des régions urbaines intermédiaire d'Italie sur la base de l'indicateur de fragmentation de la superficie et de l'évolution du PIB sur la période 2003 - 2013..... | 222 |
| Figure 46. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires aux Pays-Bas sur la base de l'indicateur de fragmentation de la superficie et de l'évolution de l'urbanisation..... | 223 |
| Figure 47. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires d'Italie sur la base de l'indicateur de primatie et de l'évolution de l'urbanisation totale entre 1990 et 2006 | 224 |
| Figure 48. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires en Pologne sur la base de l'indice de Gini et le ratio entre les régions denses et très densément peuplées..... | 225 |
| Figure 49. Analyse de variance des types de villes selon SECR (composante 1) | 227 |
| Figure 50. Analyse de variance des types de villes selon SECR (composante 2) | 227 |
| Figure 51. Analyse de variance des types de villes selon DATAR (composante 1) | 228 |
| Figure 52. Analyse de variance des types de villes selon DATAR (composante 2) | 229 |
| Figure 53. Fragmentation des régions urbaines intermédiaires européennes (population, superficie)..... | 236 |
| Figure 54. Localisation de Sheffield, Liège, Metz et Saint-Étienne dans l'Europe urbaine | 237 |
| Figure 55. Intensité des relations entre polarités urbaines de la région Grand Est (ADEUS, 2015, 8) | 242 |
| Figure 56. Trajectoires économiques des aires urbaines françaises (Fu <i>et al.</i> 2007)..... | 244 |
| Figure 57. Grands équipements industriels de la région urbaine de Metz (Epure, 2007)..... | 245 |
| Figure 58. Systèmes urbains de proximité en France (Berroir et al. 2017)..... | 246 |
| Figure 59. Évolution du nombre de communes en France métropolitaine entre 2000 et 2017 (INSEE, 2017)... | 257 |
| Figure 60. Cartographie des EPCI-FP au 1er janvier 2000 (DGCL, 2000)..... | 267 |
| Figure 61. Identification des métropoles en France à partir de 2018 (Cap'com, 2017) | 272 |
| Figure 62. Pôles métropolitains créés et en projet en France en 2017 (Kamisphere, 2017) | 274 |

| | |
|---|-----|
| Figure 63. Évolution du pourcentage de couverture du territoire national (y.c. DOM TOM) par des EPCI-FP entre 2002 et 2017 (source : Direction générale des Collectivités territoriales, 2017)..... | 279 |
| Figure 64. Évolution du nombre d'EPCI-FP et ventilation par classe de population entre 1999 et 2017 en France (y.c. DOM TOM) (source : Direction générale des Collectivités territoriales, 1999, 2004, 2009, 2014 et 2017) .. | 280 |
| Figure 65. Découpages statistiques de Metz selon l'INSEE | 283 |
| Figure 66. Découpage politico-administratif de Metz..... | 284 |
| Figure 67. Découpages statistiques de Saint-Étienne selon l'INSEE..... | 291 |
| Figure 68. Découpages politico-administratif de Saint-Étienne..... | 292 |
| Figure 69. Évolution du périmètre de Saint-Étienne Métropole | 293 |
| Figure 70. Cartographie des EPCI-FP au 1er janvier 2017 (DGCL 2017)..... | 298 |
| Figure 71. Localisation de Sheffield et des principales agglomérations du Royaume-Uni | 301 |
| Figure 72. Évolution de la population de Sheffield (source : Childs, 1993 ; ONS 2017)..... | 303 |
| Figure 73. Évolution des limites du district de Sheffield | 308 |
| Figure 74. District de Sheffield et paroisses civiles | 309 |
| Figure 75. Région du <i>Yorkshire and The Humber, comtés, comtés métropolitains, districts et autorités unitaires</i> | 311 |
| Figure 76. Évolution du taux de chômage lissé de 2004 à 2016 pour Sheffield (district), le Yorkshire and The Humber (comté) et le Royaume-Uni (source : ONS Crown, NOMIS 2017)..... | 324 |
| Figure 77. Sheffield City Region..... | 327 |
| Figure 78. Vocations territoriales des différents territoires de Sheffield City Region (Sheffield City Region, 2014, p. 16)..... | 328 |
| Figure 79. Zones d'enjeux de Sheffield City Region (Sheffield City Region, 2014, p. 39) | 329 |
| Figure 80. Localisation et situation de Liège dans son contexte urbain | 335 |
| Figure 81. Évolution du taux de chômage BIT dans la commune de Liège et en Wallonie | 337 |
| Figure 82. Taux de croissance de la population de la commune de Liège et de Wallonie..... | 338 |
| Figure 83. Fusion des communes en 1977 et zones urbanisées en 1980 (Van Hecke, Halleux, Decroly, & Mérenne-Schoumaker, 2009) | 345 |
| Figure 84. Définition spatiale et découpages politico-administratifs de Liège | 346 |
| Figure 85. Projet de structure territoriale pour Liège, métropole régionale (d'après l'Équerre, 1966) | 355 |
| Figure 86. Schéma de structure territoriale pour l'arrondissement de Liège proposé par le PUM (2008) | 359 |
| Figure 87. Modèle analytique de la transformation de la spatialité de la gouvernance des régions urbaine (adapté de Buitelaar et al., 2007)..... | 373 |
| Figure 88. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 1 | 411 |
| Figure 89. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 1..... | 412 |
| Figure 90. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 1..... | 413 |
| Figure 91. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 2 | 415 |
| Figure 92. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 2..... | 416 |
| Figure 93. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 2..... | 417 |
| Figure 94. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 3 | 419 |
| Figure 95. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 3..... | 420 |
| Figure 96. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 3..... | 421 |
| Figure 97. Dendrogramme de classification hiérarchique ascendante de la méthodologie 4 | 423 |
| Figure 98. Classification des régions urbaines selon le rang 4 de la méthodologie 4..... | 424 |
| Figure 99. Classification des régions urbaines selon le rang 3 de la méthodologie 4..... | 425 |
| Figure 100. Nuage de points des régions urbaines intermédiaires européennes sur la base de la seconde composante et de l'indicateur de compacité..... | 428 |

Annexe 16. Liste des tableaux

| | |
|---|-----|
| Tableau 1. Répartition des villes européennes sur la base de la population totale de leur région urbaine en 2016 dans les 27 pays de l'Union européenne (Eurostat, 2016)..... | 6 |
| Tableau 2. Gouvernabilité et indicateurs (d'après Kooiman, 2008)..... | 32 |
| Tableau 3. Types de gouvernance multi-échelles (adapté de Hooghe et Marks, 2003)..... | 39 |
| Tableau 4. Cadre d'analyse de la gouvernance urbaine multi-échelles d'après Giersig, 2008, p.108..... | 41 |
| Tableau 5. Comparaison des formes d'organisation économique selon Powell (1990, p. 230)..... | 43 |
| Tableau 6. Degré de la NPM et orientation politique (Hood, 1995, p. 100)..... | 47 |
| Tableau 7. Les modèles de l'instrumentation du gouvernement par Lascoumes, 2004, p. 10..... | 57 |
| Tableau 8. Types de régimes globaux (d'après Dowding, 2001)..... | 78 |
| Tableau 9. Types de régimes urbains selon Stocker et Mossberger (1994)..... | 79 |
| Tableau 10. Les stratégies spatiales des États et les géographies de la gouvernance urbaine en Europe de l'Ouest pour la période 1960-2000 (traduit de Brenner, 2004b, p. 479-480)..... | 93 |
| Tableau 11. Typologie des structures de gouvernance métropolitaine selon l'OCDE (2015, p. 23)..... | 95 |
| Tableau 12. Répartition de la population des régions urbaines en 2015 dans l'Union européenne et les pays de l'AELE (d'après les données d'Eurostat)..... | 110 |
| Tableau 13. Population minimale et maximale dans les entités NUTS (Commission européenne 2003)..... | 146 |
| Tableau 14. Découpage NUTS 3 en Europe selon Eurostat en 2010 (population d'après Eurostat 2014, 2015)..... | 146 |
| Tableau 15. Thématiques statistiques infranationales développées par Eurostat..... | 148 |
| Tableau 16. Variables pour la création de l'indice de puissance des villes (selon ECOTEC, 2007, p. 127)..... | 153 |
| Tableau 17. Délimitations de l'espace urbain et leur champ conceptuel (d'après Moriconi, 1993, p. 62)..... | 157 |
| Tableau 18. Variables et indicateurs présents dans la base de données des 123 régions urbaines..... | 182 |
| Tableau 19. Moyenne des indicateurs de fragmentation des régions urbaines..... | 184 |
| Tableau 20. Classement des régions urbaines selon le nombre d'entités politico-administratives locales..... | 186 |
| Tableau 21. Classement des régions urbaines selon l'indice de fragmentation de la population..... | 187 |
| Tableau 22. Classement des régions urbaines selon leur indice de fragmentation par la superficie..... | 190 |
| Tableau 23. Classement des régions urbaines selon l'indice de primatie..... | 192 |
| Tableau 24. Classement des régions urbaines selon l'indice de Gini de répartition de la population..... | 195 |
| Tableau 25. Indicateurs de fragmentation moyens et écart type par pays..... | 198 |
| Tableau 26. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation..... | 204 |
| Tableau 27. Poids factoriels des composantes de l'ACP sur les indicateurs de fragmentation..... | 205 |
| Tableau 28. Variables des classifications hiérarchiques ascendantes..... | 208 |
| Tableau 29. Analyse d'appartenance territoriale par la variance..... | 212 |
| Tableau 30. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs démographiques (* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)..... | 213 |
| Tableau 31. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs économiques (* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)..... | 215 |
| Tableau 32. Matrice de corrélation entre les indicateurs d'évolution de l'urbanisation et les indicateurs de fragmentation (sur la base de Corine Land Cover 1990-2006)..... | 218 |

| | |
|--|-----|
| Tableau 33. Matrice de corrélation entre les indicateurs d'évolution de l'urbanisation et les indicateurs de fragmentation (sur la base de Corine Land Cover 2000-2006) | 218 |
| Tableau 34. Matrice de corrélation entre les indicateurs de perception dans les villes (Eurostat 2015) et les indicateurs de fragmentation (s = satisfaisant, ts = très satisfaisant) (* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01)..... | 230 |
| Tableau 35. Évolution de l'emploi et de la population dans la région urbaine de Liège | 339 |
| Tableau 36 : classes de régions urbaines selon la méthodologie 1 | 410 |
| Tableau 37 : classes de régions urbaines selon la méthodologie 2..... | 414 |
| Tableau 38 : classes des régions urbaines selon la méthodologie 3. | 418 |
| Tableau 39. Classes des régions urbaines selon la méthodologie 4. | 422 |
| Tableau 40. Matrice de corrélation entre les indicateurs de fragmentation et les indicateurs morphologiques (* p < 0,10 ; ** p < 0,05 ; *** p < 0,01)..... | 427 |



Illustration de couverture. Photographie nocturne personnelle de l'œuvre *The Passenger* (Arne Quinze, 2014), rue de Nimy, Mons, Belgique, 18 octobre 2015.

ERRATUM

La présente version du manuscrit de thèse « La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe » (Breuer, 2017) est une version coordonnée sur la base des corrections formelles inventoriées ci-dessous.

| Page | Texte original | Texte modifié |
|-----------|--|--|
| v | The first part is devolted to [...] | The first part is devoted to [...] |
| vi | [...] de 123 régions urbaines urbaines intermédiaires et [...] | [...] de 123 régions urbaines intermédiaires et [...] |
| 8 | [...] leur alignement sur des projets d'intérêt collectifs. | [...] leur alignement sur des projets d'intérêt collectif. |
| 9 | [...] les régions urbaines ont elles des conséquences [...] | [...] les régions urbaines ont-elles des conséquences [...] |
| 14 | [...] en nous intéressant successivement sur l'état des villes européennes, sur leurs enjeux et sur leurs politiques [...] | [...] en nous intéressant successivement à l'état des villes européennes, à leurs enjeux et à leurs politiques [...] |
| 81 | Ce chapitre a dès pour objectif [...] | Ce chapitre à dès lors pour objectif [...] |
| 108 | [...] – bien que dans des résultats parfois contradictoires – [...] | [...] – bien qu'avec des résultats parfois contradictoires – [...] |
| 108 | A l'instar d'autres auteurs [...] | À l'instar d'autres auteurs [...] |
| 113 | Diversité et trajectoire des villes européennes | Diversité et trajectoires des villes européennes |
| 134 | [...] interpelés par le prédominance des [...] | [...] interpelés par la prédominance des [...] |
| 136 | [...] nous semble offrir [...] | [...] nous semblent offrir [...] |
| 136 | [...] l'existence de corrélation [...] | [...] l'existence de corrélations [...] |
| 136 | Pour atteinre cet objet [...] | Pour atteindre cet objectif [...] |
| 137 | [...] des liens entre celle-ci [...] | [...] des liens entre ceux-ci [...] |
| 168 | Les illustrations 3 et 4 sont interverties. | |
| 232 | [...] entre l'indicateur de primatie et l'accroissance des espaces artificialisés [...] | [...] entre l'indicateur de primatie et la croissance des espaces artificialisés [...] |
| 232 | [...] peuvent quant à elle [...] | [...] peuvent quant à elles [...] |
| 296 | Loin d'assister à un évidement [...] | Loir d'assister à un évidement [...] |
| 333 - 367 | Correction des appels en texte des différentes figures. | |
| 368 | [...] (base de la taxation). | [...] (bases de la taxation). |
| 368 | [...] espaces périurbains ou ruraux sont l'influence d'une polarité. | [...] espaces périurbains ou ruraux sous l'influence d'une polarité. |
| 370 | Même s'ils ne reflètent que [...] | Même si elle ne reflète que [...] |
| 375 | [...] en évidence la construction la spatialité [...] | [...] en évidence la construction de la spatialité [...] |
| 376 | [...] des réalités territoriales et avons [...] | [...] des réalités territoriales, nous avons [...] |
| 378 | [...] induit la présence d'arrangement de gouvernance [...] | [...] induit la présence d'arrangements de gouvernance [...] |
| 378 | [...] les plus structurant. | [...] les plus structurants. |
| 378 | [...] entre fragmentations politico-administrations, structures [...] | [...] entre fragmentation politico-administrative, structures [...] |
| 379 | [...] moins sont entité centrale [...] | [...] moins son entité centrale [...] |

| | | |
|-----|--|---|
| 379 | [...] d'évolution démographiques [...] | [...] d'évolution démographique [...] |
| 380 | [...] se voit attribué [...] | [...] se voit attribuer [...] |
| 384 | [...] dans les territoriaux périurbains et ruraux. | [...] dans les territoires urbains et ruraux. |
| 385 | C'est en la différenciation [...] | C'est donc la différenciation [...] |

