

La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe

RÉSUMÉ

Christophe BREUER

Promoteur

Pr Jean-Marie HALLEUX, Université de Liège

Membres du Jury

Pr Serge SCHMITZ, Université de Liège, *président*

Dr Guénaël DEVILLET, Université de Liège, *secrétaire*

Pr Guy BAUELLE, Université de Rennes 2

Pr Christophe DEMAZIÈRE, Université François – Rabelais Tours

Pr Jean-Marie HALLEUX, Université de Liège

Pr Jacques TELLER, Université de Liège

I. L'évolution de la spatialité au cœur des dynamiques de gouvernance dans les régions urbaines européennes

Depuis le milieu du 20^e siècle, les évolutions sociétales et technologiques ont profondément transformé la spatialité des villes européennes. À l'échelle interurbaine, les villes se sont davantage interconnectées dans des réseaux où elles sont en coopération et concentrent populations, développement et enjeux territoriaux. À l'échelle intraurbaine, les évolutions de la démographie, de la mobilité et des cultures d'aménagement ont engendré une urbanisation diffuse au sein des régions urbaines, où les relations sont devenues davantage fonctionnelles et moins morphologiques. Dans ces espaces de quotidienneté où les populations urbaines résident, travaillent, échangent et consomment, ces dynamiques multiscalaires ont fait apparaître des défis territoriaux auxquels souhaitent répondre les nouveaux modèles de développement construits autour des concepts de compétitivité, de résilience, d'intelligence, de durabilité et de cohésion.

La convergence des transformations territoriales et des nouveaux modèles de développement a fait émerger des enjeux de gouvernabilité dans les régions urbaines et a positionné leur gouvernance comme un enjeu central de la production des territoires. Ces transformations mettent en effet sous tension le système de gouvernance urbaine, dont font partie les institutions locales. Parallèlement aux dynamiques territoriales, d'autres facteurs modifient les systèmes locaux de gouvernance dont l'europanisation et la régionalisation, la privatisation de services publics, l'encapacitation d'ONGs, l'affaiblissement de la coordination hiérarchique et la fragmentation des ressources.

L'évolution de la gouvernance locale des régions urbaines s'exprime également par la transformation de leur spatialité : les frontières des acteurs et leurs réseaux évoluent, leurs relations avec d'autres échelles de gouvernement se renforcent ou s'affaiblissent, leurs actions sur le territoire se concentrent spatialement ou s'étendent. Loin d'assister à une convergence des situations de gouvernance sous l'impulsion de l'intégration européennes, les villes du continent donnent à voir leur capacité d'innovation sociale, la diversité des configurations de gouvernance et de leurs transformations spatiales.

Ces recompositions territoriales interpellent directement les acteurs urbains – au premier rang desquels les autorités publiques – pour lesquels l'aspect spatial de la gouvernance urbaine constitue un enjeu majeur, comme l'illustrent les conflits autour de la fragmentation institutionnelle et de la redéfinition des frontières lors des réformes territoriales. Pour ceux-ci, les conséquences de ces évolutions sont à la fois opérationnelles, stratégiques et politiques dans un contexte de forte instabilité économique, territoriale et institutionnelle. La recherche dans ce domaine est dès lors une réflexion sur l'action des acteurs urbains, et un champ d'investigation prospectif pour l'action territoriale.

Même si ces réflexions concernent toutes les régions urbaines, ce sont d'abord les plus grandes métropoles qui ont fait l'objet d'une attention soutenue. Précocement concernées par les

problématiques de mobilité, d'aménagement et de ségrégation, davantage intégrées à l'économie mondialisée, au centre des préoccupations politiques, leurs systèmes de gouvernance « métropolitains » ont été décrits, théorisés et, parfois, élevés au rang de modèles normatifs. Pour leur part, les régions urbaines intermédiaires ont été moins étudiées, or elles structurent le système urbain continental, contiennent plus de 100 millions d'Européens et rencontrent des défis propres à cette catégorie de villes nécessitant également une réflexion à l'échelle des régions urbaines.

Pour la recherche en développement territorial, il s'agit de comprendre les dynamiques spatiales à l'œuvre dans les systèmes de gouvernance et leurs conséquences dans les régions urbaines. Toutefois, la lecture systémique et dynamique des processus spatiaux de la gouvernance demeure un champ de recherche inachevé et un défi pour la compréhension des interactions entre la gouvernance à l'échelle des régions urbaines et leurs territoires : de nombreux modèles théoriques de gouvernance urbaines ont été développés dans le contexte anglo-saxons et ignorent les aspects spatiaux, les analyses empiriques sont souvent monographiques et ne mettent pas en exergue les interactions entre territoire et gouvernance, la recherche quantitative a été faiblement mobilisée sur ce sujet en Europe en raison de l'indisponibilité de données harmonisées.

Cette thèse a donc pour motivation la compréhension des dynamiques spatiales de recomposition territoriale et leurs interactions avec les territoires urbains, comme objets de recherche les régions urbaines intermédiaires européennes et comme cadre d'analyse la gouvernance urbaine. La recherche a été développée en émettant des hypothèses relatives aux interactions spatiales entre trois éléments de la gouvernance des régions urbaines : la fragmentation politico-administrative locale, les structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines et leurs caractéristiques territoriales.

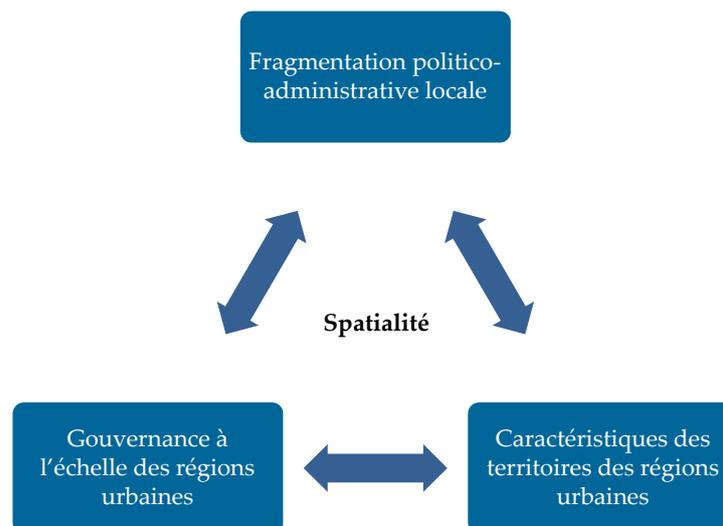


Figure 1. Interactions spatiales de la gouvernance dans les régions urbaines.

II. Un canevas méthodologique quantitatif et qualitatif pour étudier la spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe

Notre recherche se fonde sur une approche analytique de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines et développe des méthodes quantitatives et qualitatives en mobilisant plusieurs domaines des sciences sociales (sciences géographiques, sciences politiques, sciences économiques et sociologie). Elle est structurée en trois phases complémentaires : l'analyse de la littérature scientifique internationale (principalement anglophone et francophone) permet d'identifier les dynamiques et les enjeux spatiaux de la gouvernance ; l'analyse quantitative de la spatialité des gouvernements locaux permet des traitements statistiques inédits en Europe ; enfin, l'analyse qualitative de quatre régions urbaines permet d'appréhender le rôle des caractéristiques territoriales dans la construction de la spatialité de la gouvernance.

II.1 Analyse de la littérature internationale consacrée à la gouvernance urbaine

La première partie de notre recherche est consacrée à l'analyse de la littérature scientifique internationale relative à la gouvernance (gouvernance, gouvernementalité, gouvernabilité, gouvernances territoriale, urbaine et métropolitaine), des évolutions des territoires (appropriations et recompositions) et des évolutions des structures de gouvernance (changement institutionnel). L'objectif était d'identifier le rôle de la spatialité dans ces domaines et d'en développer une approche critique.

Cet état de l'art ancre la recherche dans une approche analytique de la spatialité de la gouvernance urbaine, sans toutefois négliger les recherches normatives d'inspiration anglo-saxonnes pour leurs contributions à la compréhension des relations entre gouvernance urbaine et territoires urbains. Le canevas de recherche est dès lors consolidé par l'articulation d'une approche quantitative reconnaissant le caractère structurel des gouvernements locaux, et d'une approche qualitative permettant d'appréhender les singularités dans des contextes territoriaux distincts.

II.2 Analyse quantitative de la spatialité de la gouvernance dans 123 régions urbaines intermédiaires européennes

L'analyse quantitative de la spatialité de la gouvernance dans 123 régions urbaines intermédiaires en Europe poursuit un triple objectif : premièrement, élaborer une méthodologie permettant d'analyser de manière systématique certaines caractéristiques spatiales de la gouvernance dans les régions urbaines ; deuxièmement, collecter et analyser ces caractéristiques à une échelle européenne pour alimenter des analyses comparatives des systèmes de gouvernance ; troisièmement, vérifier l'existence de relations statistiques entre ces caractéristiques et des indicateurs territoriaux afin de tester leurs relations réciproques. Dans cette perspective, le maillage des unités politico-

administratives locales (UPAL) au sein des régions urbaines a été retenu pour caractériser les conditions institutionnelles de la gouvernance locale sur la base de la littérature.

Conformément aux objectifs de notre recherche, celle-ci s'appuie sur les choix méthodologiques suivants : l'espace d'analyse est l'Union européenne, les régions urbaines constituent l'objet d'étude au sein duquel les processus spatiaux de la gouvernance sont analysés et les régions urbaines intermédiaires sont sélectionnées sur une base démographique et institutionnelle.

Afin de caractériser la spatialité du maillage local dans les régions urbaines, 4 indicateurs ont été calculés pour différentes dates de référence : population et superficie moyenne par UPAL, indicateur de primatie et indice de Gini. Ces indicateurs de fragmentation et de répartition de la population établis sur la base de la littérature constituent des proxys de l'appropriation des territoires.

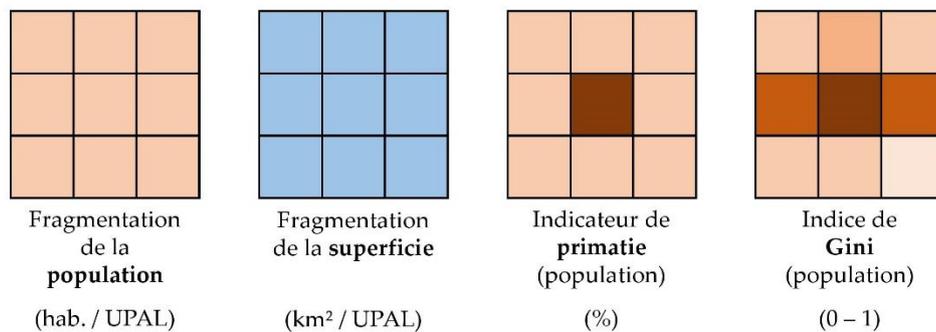


Figure 2. Indicateurs de fragmentation des régions urbaines.

Les traitements statistiques opérés sur la base de données ont permis de développer une typologie de la fragmentation des régions urbaines intermédiaires et de tester les relations entre ces indicateurs et des indicateurs territoriaux collectés à partir de l'appareil statistique européen.

II.3 Analyse qualitative des dynamiques spatiales de gouvernance dans quatre régions urbaines : Liège, Sheffield, Saint-Étienne et Metz

La recherche menée sur la base de quatre régions urbaines appartenant à trois contextes nationaux et à des profils de fragmentation distincts a pour objectif de prendre en considération la variabilité qualitative des situations de gouvernance afin d'analyser l'évolution de leur spatialité.

Méthodologiquement, cette approche est menée à l'aide d'un modèle analytique du changement institutionnel dans lequel ont été intégrées les dynamiques territoriales et spatiales propres à chaque région urbaine. Pour chacune d'entre elles, une analyse de la littérature et un séjour de recherche ont permis d'en caractériser le contexte territorial et d'analyser les dynamiques spatiales de la gouvernance.

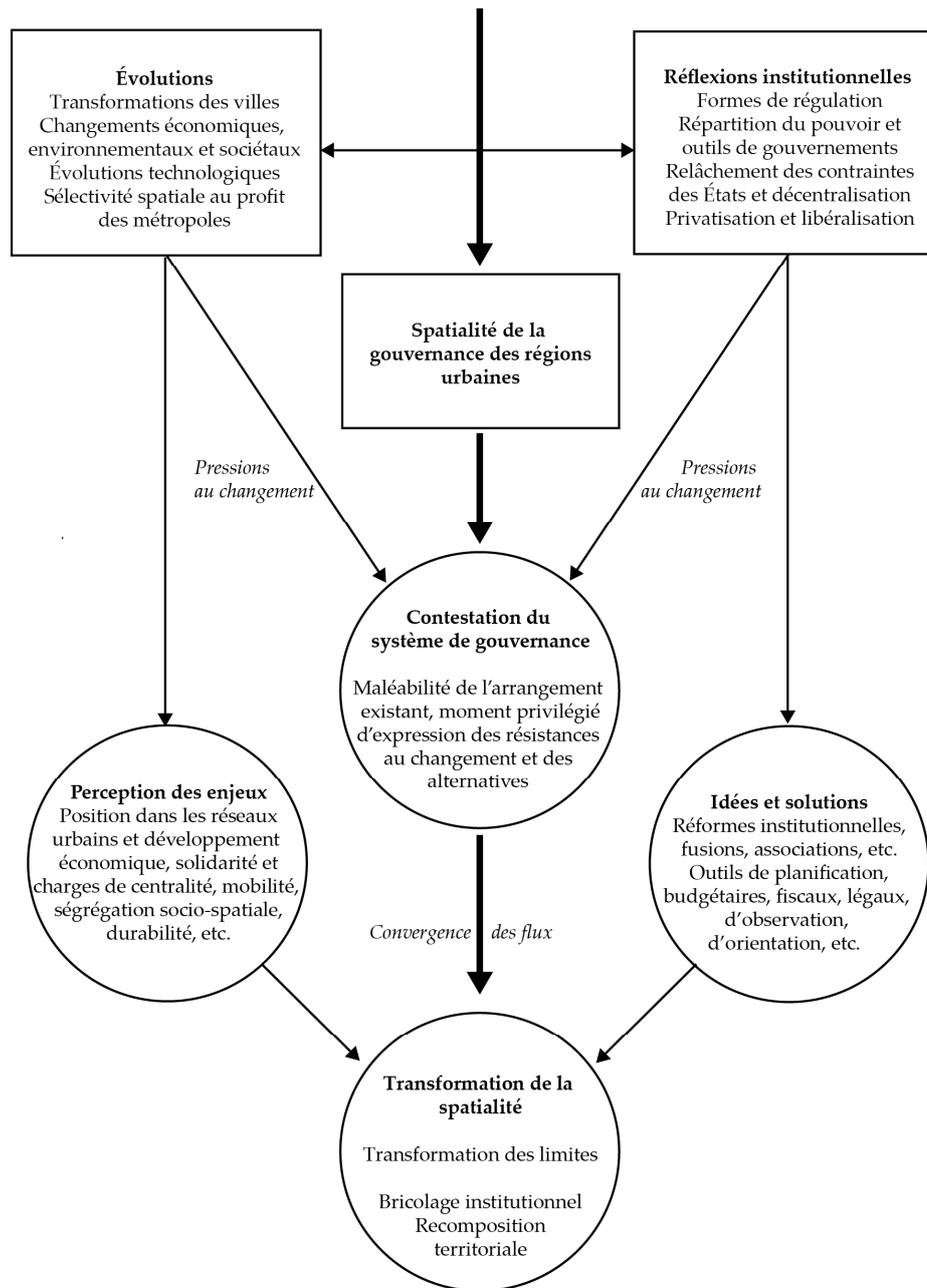


Figure 3. Modèle de changement institutionnel adapté aux transformations de la spatialité de la gouvernance.

III. Contributions à la compréhension de la spatialité de la gouvernance dans les régions urbaines intermédiaires

Les principales contributions de notre recherche à la compréhension de la spatialité dans les processus de gouvernance des régions urbaines intermédiaires européennes sont à la fois méthodologiques et thématiques. Elles ouvrent de nouvelles perspectives théoriques pour les chercheurs en développement territorial et opérationnelles pour les acteurs urbains.

III.1 Contributions méthodologiques à l'analyse des structures de gouvernance territoriale et à leurs recompositions

Notre recherche a permis de développer et de tester plusieurs outils d'analyse de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires.

Premièrement, une base de données de la fragmentation politico-administrative locale des régions urbaines a été constituée sur la base des derniers développements de l'appareil statistique européen. La mobilisation inédite des indicateurs de fragmentation pour les régions urbaines intermédiaires européennes et l'ajout de l'indicateur de Gini ont permis d'analyser certaines caractéristiques de la spatialité de leur gouvernance. Le caractère diachronique de la base de données et les analyses dynamiques qui en résultent sont une contribution originale aux futures recherches multidisciplinaires.

Deuxièmement, une typologie de la fragmentation des régions urbaines a été réalisée pour les 123 régions urbaines de notre échantillon. Elle permet d'appréhender la variation spatiale des caractéristiques de fragmentation institutionnelle, mais aussi de contribuer aux analyses comparatives internationales des systèmes de gouvernance urbaine.

Troisièmement, nous avons exploité un modèle analytique du changement institutionnel pour décrire les processus de recomposition territoriale de manière qualitative. Adapté avec succès à l'analyse de l'évolution des frontières institutionnelles considérées sous le prisme de la gouvernementalité (Fig. 3), cet outil permet d'appréhender les facteurs significatifs influençant leurs transformations dans une perspective systémique et multiscalaire, approche jusqu'alors peu formalisée.

III.2 Contributions à la compréhension des interactions entre fragmentation politico-administrative, structures de gouvernance des régions urbaines et caractéristiques territoriales

Notre thèse repose sur l'importance de la spatialité dans les processus de gouvernance et sur l'existence de relations entre la fragmentation des régions urbaines, leurs structures de gouvernance et leurs caractéristiques territoriales.

- Les interactions entre fragmentation politico-administrative et caractéristiques territoriales ont pu être démontrées par des analyses statistiques. Bien que la variabilité des indicateurs de fragmentation soit fortement dépendante des contextes institutionnels nationaux, les analyses de corrélation ont établi l'existence de relations significatives entre indicateurs de fragmentation et indicateurs démographiques et économiques : à titre d'exemple, une répartition davantage homogène de la population entre les entités locales est liée à une plus forte croissance démographique, et un indicateur de primatie élevé induit une évolution plus limitée de la

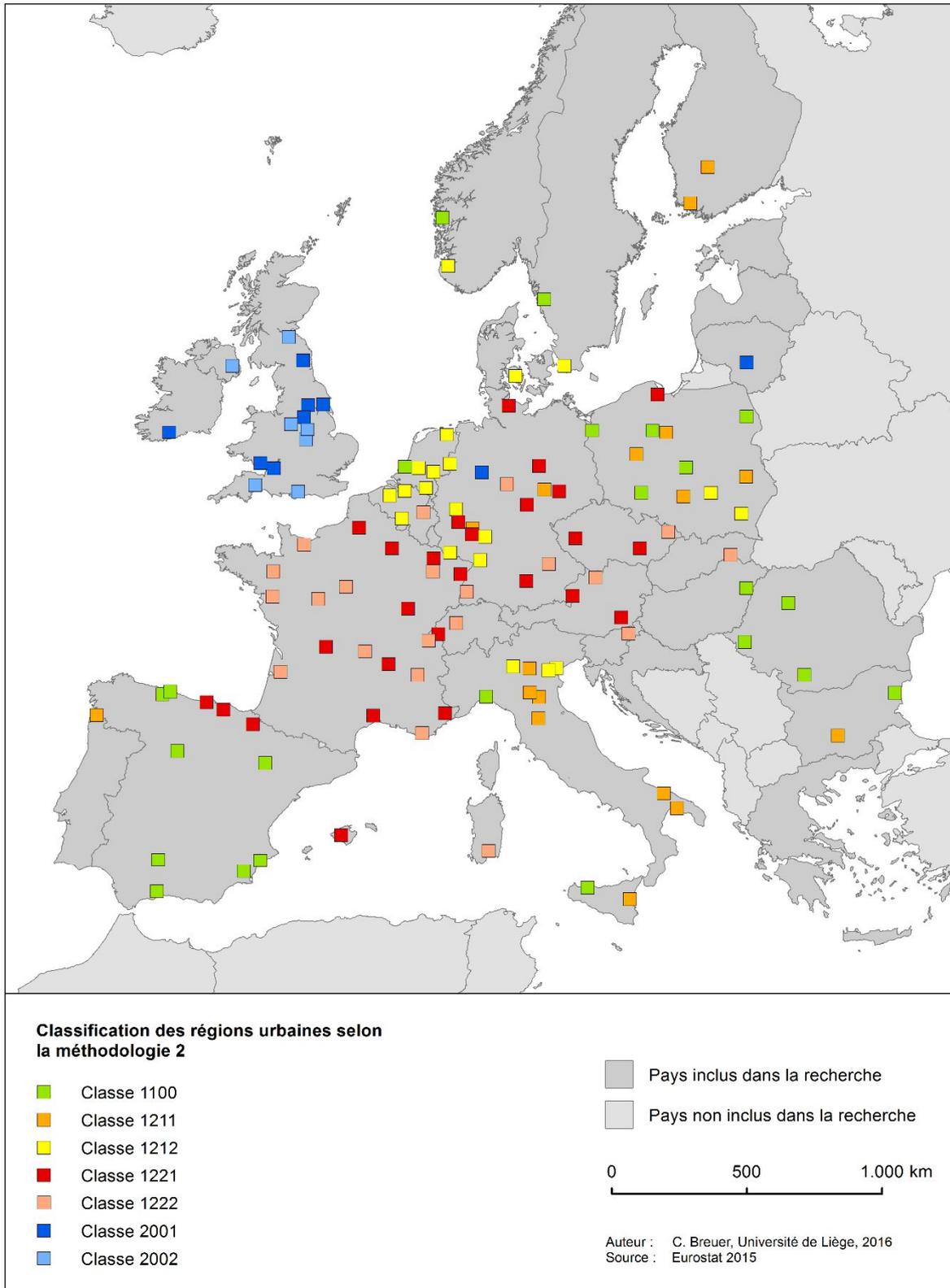


Figure 4. Classification des régions urbaines sur la base de leur profil de fragmentation.

croissance économique. Ces résultats contredisent partiellement les études antérieures menées dans le contexte nord-américain. Dans le contexte national, les relations statistiques peuvent être plus élevées, démontrant le caractère inachevé de l'intégration du réseau urbain européen.

Complémentairement à ces recherches statistiques, nos analyses des villes de Liège, Sheffield, Saint-Étienne et Metz ont démontré l'importance du contexte territorial – et en particulier des processus d'urbanisation et de redistribution des activités économiques – dans l'intensité et la forme des dynamiques de recomposition territoriale. Ces caractéristiques territoriales concourent à structurer les enjeux de gouvernance et polarisent les acteurs urbains entre positions réformatrice et conservatrice.

- L'identification des interactions entre fragmentation locale et structures de gouvernance à l'échelle des régions urbaines a pu être menée sur la base de nos analyses qualitatives. Celles-ci ont permis de démontrer l'influence à la fois opérationnelle, économique et politique de la fragmentation sur la construction de la gouvernance métropolitaine. La taille moyenne des entités locales et le poids relatif de l'entité centrale au sein des régions urbaines modifient la perception des enjeux territoriaux par les acteurs urbains et conséquemment les caractéristiques de la gouvernance métropolitaine qu'ils structurent.

Si le rôle du niveau local est important, la recomposition s'opère également de manière multiscalaire à partir des territoires régionaux. Tous les cas étudiés démontrent que les réformes territoriales des niveaux intermédiaires (régions, provinces) ont un impact sur la construction de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines. Nos recherches concluent également au caractère itératif de cette construction collective et aux processus concurrents d'institutionnalisation et de contestation de cette spatialité, qui aboutissent le plus souvent à un bricolage institutionnel hybride où coexistent frontières et limites reflétant des capacités d'action particulièrement hétérogènes.

- L'exploitation de la littérature et nos analyses empiriques ont permis d'appréhender les relations entre les dynamiques de gouvernance à l'échelle des régions urbaines et caractéristiques territoriales. Nous avons mis en évidence le rôle de l'évolution des territoires urbains dans la mise sous tension des arrangements de gouvernance et l'émergence de nouvelles structures institutionnelles pour lesquelles les frontières sont des enjeux centraux. Les cas étudiés soulignent la place de la perception par les acteurs de la sélectivité spatiale de l'économie mondialisée – doublée d'une sélectivité politique – dans la construction de solutions de gouvernance urbaine.

Parallèlement nous avons conclu à l'importance des structures de gouvernance métropolitaine sur les territoires urbains : les frontières y sont des instruments d'intégration et de différenciation qui agissent sur la construction des enjeux de gouvernabilité, sur la capacité d'action collective et sur la production du territoire.

Nos recherches théoriques et empiriques sur la fragmentation des autorités locales, les configurations de gouvernance des régions urbaines et les caractéristiques territoriales permettent de conclure au rôle central de la spatialité dans leurs interactions et dans la différenciation des systèmes de gouvernance urbains. Elles mettent en évidence le rôle des spécificités territoriales dans la construction de la gouvernance urbaine, l'impact des structures de gouvernance sur les territoires et l'influence de la fragmentation politico-administrative sur les caractéristiques territoriales et les modèles de gouvernance métropolitaine.

III.3 Perspectives

Notre thèse ouvre de nouvelles perspectives de recherche sur la spatialité de la gouvernance des régions urbaines, en particulier sur l'articulation entre les *soft spaces* et les *hard spaces*. Ce domaine d'étude pourrait être alimenté par une réflexion sur la malléabilité des limites et leur capacité à induire des transformations dans le contexte de forte instabilité institutionnelle. Une approche interdisciplinaire devrait mobiliser ces réflexions pour développer une recherche sur les coûts et seuils des changements des limites. En outre, notre approche appelle à de futures recherches systématiques et quantitatives sur les structures de gouvernance métropolitaines.

Sur le plan opérationnel, notre étude nuance les approches normatives de la gouvernance urbaine et démontre l'importance du contexte national. Ces résultats devraient être utiles aux analyses comparatives régulièrement menées par les autorités urbaines. Par ailleurs, les résultats devraient également contribuer à une meilleure anticipation des dynamiques spatiales de la gouvernance des régions urbaines, et à une meilleure réponse à ces enjeux.

Mots-clés

[fr] spatialité de la gouvernance ; gouvernance urbaine ; changement des échelles de gouvernance ; régions urbaines européennes ; villes intermédiaires ; fragmentation des gouvernements locaux

[en] spatiality of governance ; urban governance ; metropolitan governance ; governance rescaling ; European urban areas ; intermediate cities ; fragmentation of local government