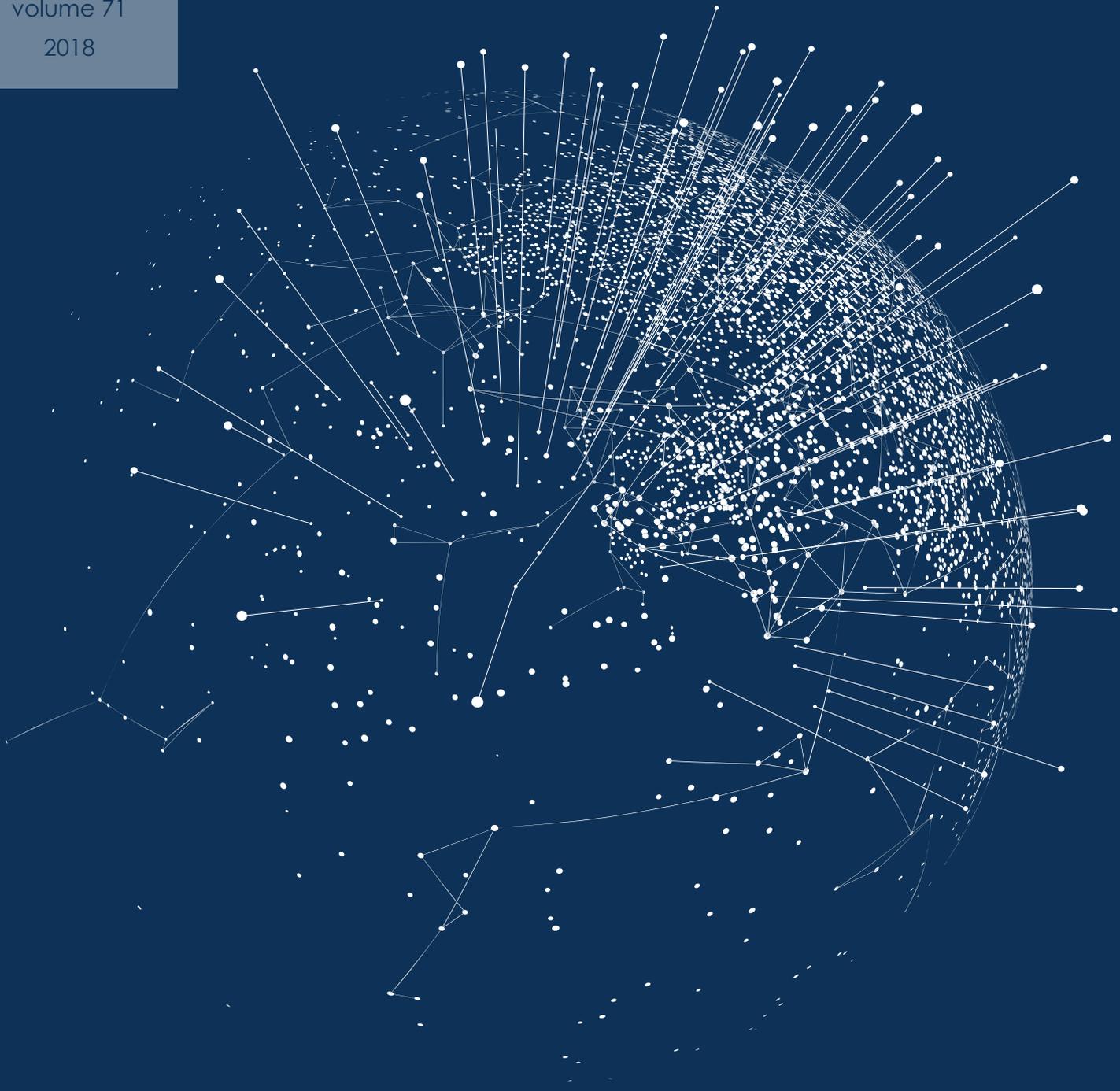


volume 71
2018



BSGLg

GOVERNANCE ET SPATIALITÉ

Christophe BREUER & Jean-Marie HALLEUX
Éditeurs scientifiques

SOCIÉTÉ GÉOGRAPHIQUE DE LIÈGE
Institut de Géographie
Quartier Village, 4
Clos Mercator, 3 – B11
B - 4000 LIÈGE (Belgique)

Tél. : + 32 (0)4.366.51.80 – e-mail : b.merenne@uliege.be (Secrétaire générale)

Site internet : <http://www.bsglg.be>

Président :	V. VANDERHEYDEN
Secrétaire générale :	B. MÉRENNE-SCHOUMAKER
Trésorier :	L. FARACI
Secrétaire de rédaction :	S. SCHMITZ

Toute **correspondance** est à adresser au Secrétaire général.

La **cotisation** annuelle pour les membres

- Belgique : 25 € – 10 € pour les étudiants

- Étranger : 35 €

La qualité de membre donne droit au Bulletin de la Société Géographique de Liège

Abonnement : 35 € (Belgique) – 45 € (Etranger)

Prix de vente de ce numéro : 20 € (Belgique) – 25 € (Etranger)

Comptes bancaires de la Société Géographique de Liège – Quartier Village 4, Clos Mercator 3 B11 – B 4000 Liège (Belgique)

- Banque de la Poste : IBAN BE60 0000 2285 0570 – BIC BPOTBEB1

- BNP Parisbas Fortis : IBAN BE94 2400 1933 3114 – BIC GEBABEBB

PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ GÉOGRAPHIQUE DE LIÈGE

C'est sous le titre BSGLg acronyme du *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, que sont éditées actuellement les publications de la Société Géographique de Liège.

Ce périodique a succédé en 1966, sous une nouvelle numérotation, au *Bulletin du Cercle des Géographes liégeois*, créé en 1929.

Depuis 1989, le *Bulletin de la Société Géographique de Liège* est édité au format A4 et pratiquement un volume sur deux a un caractère thématique.

BSGLg fonctionne sur base de trois Comités distincts. Le *Comité de direction* prend l'ensemble des décisions relatives au bon fonctionnement de la revue et veille à la mise en œuvre des orientations prises au sujet de sa ligne éditoriale. Il coordonne également les travaux des deux autres Comités : le *Comité scientifique*, dont le caractère international et les spécificités de ses membres concourent à publier des articles de qualité, et le *Comité de rédaction* qui prend les décisions relatives à l'acceptation des articles et à la réalisation de *BSGLg*.

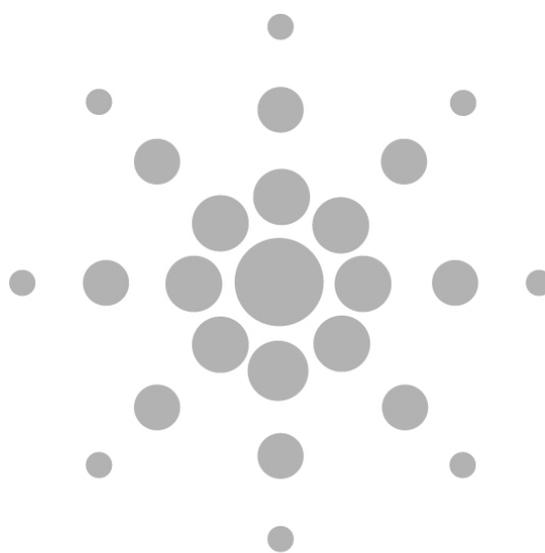
Un large appel aux auteurs est réalisé lors du lancement de chaque numéro, BSGLg souhaitant offrir la possibilité à des auteurs de toute nationalité et de toutes les orientations de la géographie d'y publier leurs recherches. Il encourage notamment les jeunes chercheurs à lui proposer leurs premiers travaux. Les articles peuvent être écrits en français ou en anglais.

Les Bulletins sont diffusés dans près de 30 pays différents. Les articles de la revue sont indexés dans la bibliographie géographique internationale, dans Francis et dans Scopus.

La publication de BSGLg bénéficie de l'aide de la Fondation Sporek et du Fonds de la Recherche Scientifique (F.R.S.-FNRS).

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ GÉOGRAPHIQUE DE LIÈGE, 2018, 71

Publié avec l'aide financière du
FONDS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE - FNRS
et de la
FONDATION José SPORCK



BSGLg

Christophe BREUER & Jean-Marie HALLEUX
Éditeurs scientifiques

Édition de la
SOCIÉTÉ GÉOGRAPHIQUE DE LIÈGE
Sart Tilman - B11 - B 4000 LIÈGE (Belgique)
2018

Composition du Comité de lecture :

Guy BAUELLE (Université Rennes 2), Frédéric BOUHON (Université de Liège), Christophe BREUER (Université de Liège), Jean-Marie HALLEUX (Université de Liège), Bernadette MÉRENNE-SCHOUMAKER (Université de Liège), Christine PARTOUNE (Université de Liège), Serge SCHMITZ (Université de Liège), Christian VANDERMOTTEN (Université Libre de Bruxelles)

Mise en page : Jessica COLLARD

ISBN 978-2-87298-023-9

TABLE DES MATIÈRES

GOVERNANCE ET SPATIALITÉ

Breuer C., Halleux J.-M., Éditorial : quelles articulations entre gouvernance et spatialité.....	5
Bouhon F., Pironnet Q., Feron L., La quête d'élasticité spatiale dans la gouvernance démocratique et le cas des intercommunales wallonnes	9
Demazière C., Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie).....	27
Breuer C., Spatialité de la gouvernance métropolitaine et changements institutionnels : un modèle analytique appliqué aux frontières de la gouvernance urbaine de Liège (Belgique).....	47
Escudé C., L'invention de l'Arctique comme région internationale : processus de gouvernance et construction de l'espace régional.....	65
Emsellem K., Dubus N., Voiron-Canicio C., Loubier J.-C., Cicille P., Spatialité et géogouvernance : conceptualisation, expérimentations, évaluations	81
Lardon S., Planchat-Héry C., Detroz M.-C., Warzée P., La multifonctionnalité des forêts mise en jeu dans une charte forestière en Wallonie.....	97
Wilmotte P.-F., Ruelle C., Bianchet B., Les enjeux de l'investissement privé en milieu urbain : l'exemple de la Wallonie	111
Zouhoula Bi M. R., Logiques et enjeux de la transformation des voiries urbaines en lieux de transport à Abidjan et Korhogo (Côte d'Ivoire)	127

ÉDITORIAL : QUELLES ARTICULATIONS ENTRE GOUVERNANCE ET SPATIALITÉ

Christophe BREUER, Jean-Marie HALLEUX

L'objectif de ce volume est de s'interroger sur les articulations entre les deux concepts de gouvernance et de spatialité. Malgré leurs évidentes ambiguïtés, ces concepts, fréquemment mobilisés par les recherches en géographie humaine, offrent une mise en perspective des dynamiques territoriales en interrogeant la relation des acteurs à l'espace.

Dans son acceptation générale, la *gouvernance* se réfère à la coordination sociale qui se déploie dans des systèmes d'acteurs (Bevir, 2013). En référence aux idées de hiérarchie, de marché et de coopération, ce concept permet notamment d'identifier les processus de régulation au sein des organisations, des institutions, des entreprises, des territoires ou de tout groupe social. Le succès du concept de gouvernance tient principalement à sa capacité à appréhender la complexité des jeux d'acteurs, en particulier dans un contexte de fragmentation des ressources et d'érosion du modèle hiérarchique de gouvernement.

Dès les années 1970, la géographie économique s'est largement emparée du concept de gouvernance, en consacrant le rôle de l'espace dans les processus de régulation des districts industriels, des milieux innovateurs et des effets d'agglomération (Benko & Lipietz, 2002). La référence à la gouvernance a ensuite permis de mettre en exergue la reconfiguration des acteurs territoriaux, de leurs interdépendances et de leurs capacités d'action dans un contexte de décentralisation et de déconcentration de l'État, de décentrement du pouvoir, de montée en puissance du développement local et de renforcement de la capacité des acteurs économiques et des citoyens. La gouvernance territoriale renvoie alors à « 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 *et al.*, 2013).

Le concept de gouvernance a régulièrement été décliné à des fins analytiques pour s'adapter aux objets d'étude : tantôt métropolitaine, urbaine ou rurale pour circonscrire les particularités des territoires étudiés, tantôt multiniveaux pour mettre en exergue la coordination des acteurs à différentes échelles. Mais elle a également été développée dans un registre normatif – la bonne gouvernance – qui l'a souvent confisquée à l'analyse en la plaçant dans une approche prescriptive et instrumentalisée (Gaudin, 2002). L'appropriation successive du concept de gouvernance a ainsi donné lieu à un triple problème de cohérence (Hufty, 2007) : un problème de cohérence externe résultant de la proximité avec d'autres termes tels que gouvernement et gouverner ; un problème de cohérence interne lié à la multiplicité des acceptations de la gouvernance ; un problème de cohérence sociale qui résulte de la confusion entre observation du changement et volonté de changement. Il n'en demeure pas moins que, dans son acceptation

analytique, la gouvernance est un outil conceptuel puissant de compréhension des dynamiques sociales.

Le concept de *spatialité* admet également plusieurs acceptations. À l'instar de Brunet (2009 : 419), il est possible d'interpréter la spatialité en tant que « dimension spatiale d'un phénomène, d'une organisation » et d'en inférer la *spatialité différentielle* comme « le fait de ne pas avoir le même rapport à l'espace, les mêmes règles de localisation et d'utilisation de l'espace ». Comme le soulignent Emsellem *et al.* (2018) dans ce numéro, cette définition de la spatialité s'appliquerait dès lors à tout ce qui est dans l'espace et met principalement en évidence les caractéristiques physiques et topologiques de ses éléments matériels et immatériels.

Toutefois, « l'affirmation de la géographie humaine en tant qu'étude de la production sociale de l'espace et [l'] attention nouvelle pour les aspects spatiaux dans les sciences sociales » ont permis de développer une approche plus large de la spatialité (Kesteloot, 1989 : 84). Rompant avec une approche par l'espace-étendue, celle-ci se fonde sur l'assertion d'un enracinement du social dans l'espace et, concomitamment, d'un enracinement de la production de l'espace dans les rapports sociaux (Blanc, 2016). Poursuivant le développement, Lussault affirme que « le monde social se constitue par l'espace comme monde d'expérience partagée pour les individus et pour les groupes » (2007 : 30).

La spatialité serait alors « l'action spatiale des acteurs sociaux » (ib. : 37), inscrits dans le temps et dans l'espace, mettant en œuvre des stratégies spatiales pour réduire les effets des distances qui séparent des réalités sociales. Selon Lussault, ces stratégies passent notamment par la coprésence, liées à la contiguïté physique, et par la maîtrise de l'éloignement grâce à la mobilité (2007 : 56). Mais les acteurs peuvent également agencer leur espace d'action par la découpe spatiale, c'est-à-dire le regroupement « des réalités dans des ensembles partageant les mêmes modalités de spatialisation et distinguer cet ensemble des autres » (ib. : 66), cela par la désignation, la qualification et la délimitation de ces ensembles. En synthèse, la spatialité réunirait « l'ensemble des conditions et des pratiques de la vie individuelle et sociale qui sont liées à la position des individus et des groupes relativement les uns aux autres » (Elissalde, 2004).

Ces développements théoriques n'épuisent cependant pas la liste des approches de la spatialité (Merriman *et al.*, 2012). Gregory (2009) relève notamment que la spatialité peut être associée aux connections entre structures sociales et structures spatiales, ou encore à la manière dont l'espace intervient dans les configurations de pouvoir.

Les liens à établir entre la *spatialité* et la *gouvernance* sont a priori aisés à établir, à l'instar des interactions entre *géographie* et *gouvernance* (Saey & Dostál, 2002 : 211). Ils sont toutefois polymorphes et la diversité de leurs acceptations donnent l'opportunité d'adopter des angles d'analyse particulièrement riches. Ce numéro thématique du BSGLg permet ainsi à ses auteurs de développer leur approche des relations entre spatialité et gouvernance dans des contextes spatiaux et temporels variés. Il s'en dégage au final deux questionnements majeurs : comment la gouvernance s'organise-t-elle dans l'espace et comment la gouvernance conduit-elle à la production des espaces ?

Concernant la préoccupation de l'organisation de la gouvernance dans l'espace, plusieurs articles interrogent les limites institutionnelles en tant que constructions sociales instables porteuses de valeurs et de projets politiques et territoriaux. Dans leur article, Bouhon *et al.* (2018) contribuent à la réflexion sur l'élasticité spatiale et sur le territoire pertinent des associations intercommunales wallonnes en s'appuyant sur le principe de subsidiarité et sur le *all-affected principle*. En prenant respectivement pour objet d'étude les gouvernements urbains européens et leurs frontières, Demazière (2018) et Breuer (2018) mettent quant à eux en évidence les facteurs contribuant aux dynamiques spatiales de la gouvernance métropolitaine. Escudé (2018) met enfin en évidence la construction de l'espace régional arctique en tant que produit de la gouvernance internationale. Ces différentes contributions identifient la notion de frontière et de limite comme un marqueur de la spatialité à différentes échelles, produit de continues évolutions en termes de représentations, de luttes et d'arrangements entre différents acteurs.

Les quatre autres contributions mettent en exergue des instruments de gouvernance ayant une forte implication spatiale et questionnent l'impact de la gouvernance sur l'espace. K. Emsellem et ses collègues (2018) expérimentent ainsi sur le terrain le dispositif de la géogouvernance pour le mettre au défi du partage de la connaissance spatiale dans le cadre de projets territoriaux. Grâce au travail de Lardon *et al.* (2018), nous trouvons ensuite le compte-rendu d'un processus collaboratif d'élaboration d'une charte forestière permettant de soutenir la multifonctionnalité de la forêt. Pour sa part, l'article de Wilmotte *et al.* (2018) interroge les spécificités de la spatialité de l'environnement urbain en Wallonie sous l'angle des investissements privés qui y prennent place et des dynamiques de gouvernance qui se déploient à l'échelle des projets de requalification. Enfin, l'article de Zouhoula Bi (2018) met en exergue l'impact des processus de régulation d'un secteur particulier, celui du transport de personnes en Côte d'Ivoire, sur l'appropriation de l'espace public et sur son usage par des acteurs partiellement auto-organisés

BIBLIOGRAPHIE

- Benko, G. & Lipietz, A. (2002). De la régulation des espaces aux espaces de la régulation. In Boyer, R., Saillard, Y. (eds), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 293-303
- Bevir, M. (2013). Governance as Theory, Practice and Dilemma. In Bévir, M. (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, Londres : SAGE, 1-16
- Blanc, M. (2016). La spatialité du social. *SociologieS*, Dossiers, Espaces et transactions sociales, mis en ligne le 16 juin 2016
- Bouhon, F., Pironnet, Q. & Feron, L. (2018). La quête de l'élasticité spatiale dans la gouvernance démocratique et le cas des intercommunales wallonnes. *BSGLg*, 71, 9-25
- Breuer, C. (2018). Spatialité de la gouvernance métropolitaine et changements institutionnels : un modèle analytique appliqué aux frontières de la gouvernance urbaine de Liège (Belgique). *BSGLg*, 71, 47-64
- Brunet, R., Ferras, R. & Théry, H. (2009). *Les mots de la géographie : dictionnaire critique. 3^e édition augmentée*. Paris : La Documentation française, Montpellier : Reclus, 518 p.
- Demazière, C. (2018). Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie). *BSGLg*, 71, 27-46
- Elissalde, B. (2004). Spatialité. *Hypergéogéographie*. <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article6>
- Emsellem, K., Dubus, N., Voiron-Canicio, C., Loubier, J.-C. & Cicille, P. (2018). Spatialité et géogouvernance : conceptualisation, expérimentations, évaluation, *BSGLg*, 71, 81-96

- Escudé, C. (2018). L'invention de l'Arctique comme région internationale : processus de gouvernance et construction de l'espace régional, *BSGLg*, 71, 65-79
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po, 138 p.
- Gregory, D. (2009). Spatiality. In Grégory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M. & Whatmore, S. (eds), *The Dictionary of Human Geography*. 5^e édition. Chichester : Wiley-Blackwell, 715-717
- Hufty, M. (2007). L'objet « gouvernance ». In Hufty, M., Dormeier Freire, A., Plagnat, P. & Neumann, V. (éd.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris : Karthala, 13-28
- Kesteloot, C. (1989). Spatialité et développement de la géographie. *Espaces Temps*, 40-41, 84-89
- Lardon, S., Planchat-Héry, C., Detroz, M.-C. & Warzée, P. (2018). La multifonctionnalité des forêts mise en jeu dans une charte forestière de territoire en Wallonie. *BSGLg*, 71, 97-109
- Lussault, M. (2007). *L'Homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*. Paris : Éditions du Seuil, 364 p.
- Merriman, P., Jones, M., Olsson, G., Sheppard, E., Thrift, N. & Tuan, Y.-F. (2012). Space and spatiality in theory. *Dialogues in Human Geography*, 2 (1), 3-22
- Pasquier, R., Simoulin, V. & Weisbein, J. (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. 2e édition*. Paris : L.G.D.J., 332 p.
- Saey, P. & Dostál, P. (2002). Editorial: Geography and governance. *Belgeo*, 3, 211-216
- Wilmotte, P.-F., Ruelle, C. & Bianchet, B. (2018). Les enjeux de l'investissement privé en milieu urbain : l'exemple de la Wallonie, *BSGLg*, 71, 111-126
- Zouhoula Bi, M. R. (2018). Logiques et enjeux de la transformation des voiries urbaines en lieux de transport à Abidjan et Korhogo (Côte d'Ivoire). *BSGLg*, 71, 127-136

Coordonnées des auteurs :

Christophe BREUER
Maître de conférences
Université de Liège / Département de Géographie
Clos Mercator 3
4000 Liège
Belgique
Christophe.Breuer@uliege.be

Jean-Marie HALLEUX
Professeur
Université de Liège / Département de Géographie
ECOGEO / Lepur / UR Sphere
Clos Mercator 3
4000 Liège
Belgique
Jean-Marie.Halleux@uliege.be

LA QUÊTE D'ÉLASTICITÉ SPATIALE DANS LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET LE CAS DES INTERCOMMUNALES WALLONNES

Frédéric BOUHON, Quentin PIRONNET, Laurane FERON

Résumé

La littérature scientifique en science politique et en droit connaît, depuis longtemps, la question des limites de la démocratie. Quel est le territoire adéquat pour gérer des missions de service public et, corrélativement, quel est le *demos* à inclure dans le processus de décision ? Telles sont les questions auxquelles la présente contribution tente d'apporter un éclairage, en axant la réflexion sur une entité de droit belge : l'intercommunale. L'étude s'appuie sur deux notions (le *all-affected principle* et le principe de subsidiarité) et analyse la forme de l'intercommunale comme un moyen de les combiner, sans omettre toutefois les nuances et difficultés qui peuvent exister. D'une part, l'intercommunale est marquée par l'élasticité nécessaire à l'inclusion d'un *demos* « affecté » par ses décisions, respectant de ce fait certains aspects du *all-affected principle*. D'autre part, cet organe se révèle également apte à régler à un niveau local et proche des citoyens des missions de service public, se rapprochant du principe de subsidiarité. L'institution ne présente cependant pas que des atouts démocratiques ; un examen plus approfondi montre que la souplesse qui la caractérise est aussi à la source d'inconvénients significatifs.

Mots-clés

démocratie, gouvernance locale, subsidiarité, *all-affected principle*, *demos*, *boundary problem*, intercommunale, élasticité

Abstract

The scientific literature in political science and law has long been familiar with the issue of the limits of democracy. What constitutes the appropriate territory to manage public service missions and, correlatively, what demos should be included in the decision-making process? These are the questions to which this paper attempts to shed light, focusing the reflection on a legal entity under Belgian law: the intercommunale. Focusing on two concepts (the all-affected cooperation as an existing means of combining them, without, however, omitting the nuances and difficulties that may exist. On the one hand, the intercommunale is marked by the elasticity necessary to include a demos «affected» by its decisions, thus respecting certain aspects of the all-affected principle. On the other hand, this body is also able to regulate public service missions at a local level and close to the citizens, approaching the principle of subsidiarity. However, the institution does not only have democratic advantages; a closer look shows that its flexibility also leads to significant disadvantages.

Keywords

democracy, local governance, subsidiarity, all-affected principle, demos, boundary problem, intercommunale, elasticity

INTRODUCTION

Les juristes, comme bien d'autres d'ailleurs, considèrent en général les espaces démocratiques comme des réalités figées. Les règles de droit, qui sont leur objet d'étude, établissent des frontières entre les États et des délimitations diverses à l'intérieur de ceux-ci. À ces territoires ainsi découpés correspondent des entités politiques (des États, des régions, des départements, des provinces, des communes, etc.) qui adoptent

des règles et prennent des décisions qui sont en principe applicables à ceux qui vivent dans l'espace concerné. Lorsque ces entités politiques connaissent un régime démocratique, le fonctionnement de ce dernier est nécessairement étudié dans le cadre géographique stable qui lui sert de socle. Il est cependant aussi concevable d'appréhender la question de la gouvernance démocratique dans ses rapports avec l'espace d'une manière différente : en se dégageant des repères rigides habituels, on peut se poser la question de

savoir quel est l'espace idéal pour régir démocratiquement une matière particulière – que cela soit l'énergie, la culture, l'enseignement, la justice ou encore l'environnement. De cette façon, l'espace démocratique devient un objet élastique, dont la dimension peut être adaptée à chaque matière, en fonction de ses particularités intrinsèques, mais aussi des attentes de la population qui est concernée par sa gestion.

Dans la première partie de la présente contribution (I), nous proposons une approche théorique de l'espace de gouvernance démocratique. Nous nous fondons à cette fin sur la littérature scientifique qui, au cours des dernières années, a traité de la question des frontières de la démocratie (*boundary problem*) et a produit des outils de réflexion qui permettent précisément de dépasser le cadre spatial rigide et de concevoir l'idée d'élasticité des espaces à gouverner. Dans la seconde partie de l'article (II), nous aborderons, avec une perspective davantage pratique, une institution juridique et politique particulière : l'intercommunale telle qu'elle est organisée en Région wallonne. Nous verrons que ses caractéristiques propres permettent de considérer l'intercommunale comme un moyen concret de répondre dans une certaine mesure à la quête d'élasticité spatiale dans la gouvernance démocratique. Cependant, nous observerons aussi que cet atout a ses propres limites et qu'on peut aussi le corrélérer à des inconvénients significatifs sur le plan démocratique.

I. LA QUÊTE D'ÉLASTICITÉ SPATIALE DANS LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Dans le cadre de l'approche théorique qui ouvre cette étude, nous reviendrons d'abord sur le caractère spatialement rigide que la gouvernance démocratique présente en général (A), avant d'expliquer comment un courant de la littérature scientifique contemporaine, dans le domaine de la théorie et de la philosophie politique, a cherché à concevoir la démocratie – et plus particulièrement les limites de la démocratie – en dépassant le cadre de données préalablement arrêtées (B). Nous nous intéresserons plus particulièrement à l'une des solutions proposées pour résoudre la question du choix de l'échelle de la gouvernance démocratique : le *all-affected principle* (C). Il nous faudra finalement compléter la réflexion théorique en y

introduisant le principe de subsidiarité qui peut utilement être combiné avec le *all-affected principle* (D).

A. La tendance à la rigidité des espaces démocratiques

Si l'on prend comme point de départ la gouvernance telle qu'elle est organisée par les règles juridiques, on constate que les espaces démocratiques sont caractérisés par une tendance à la rigidité. Chaque État ou entité infra-étatique exerce en principe une série de compétences arrêtées et adopte des normes juridiques qui sont applicables sur un territoire délimité. Ces données ne sont pas immuables (le tracé d'une frontière peut toujours être modifié), mais pour des raisons politiques et juridiques, elles tendent à connaître une grande stabilité dans le temps. Dans ce contexte, nous sommes habitués à penser que les personnes qui vivent sur le territoire préalablement délimité d'une entité politique constituent le groupe qui, dans une démocratie, est nécessairement appelé à prendre part au processus de décision dans tous les domaines pour lesquels cette entité est compétente. On se pose la question de savoir à quelles qualités les membres du groupe doivent satisfaire pour intégrer l'électorat (critère de nationalité, critère de majorité, etc.), mais on ne remet guère en cause les limites du groupe en tant que communauté qui réside sur un territoire déterminé sauf, dans de rares cas, comme lorsqu'on propose d'étendre le droit de vote aux expatriés.

Cette conception spatiale rigide de la gouvernance est aussi celle des théoriciens classiques de l'État. Ainsi, pour Thomas Hobbes ou Jean-Jacques Rousseau, une communauté humaine occupe un territoire, et celui-ci est une donnée fixe (Bergström, 2006 ; Milstein, 2017). La réflexion de ces auteurs quant au caractère démocratique ou non de l'entité politique concernée ne peut logiquement être menée que dans ce cadre prédéfini. Certes, l'avènement du droit international au cours du 19^e siècle a rebattu les cartes en ce qui concerne les frontières étatiques et les éventuels conflits qui en découlent. Des concepts nouveaux sont nés comme celui de l'auto-détermination des peuples ou celui de l'*uti possidetis* (« vous posséderez ce que vous possédiez déjà ») qui a présidé à la massive entreprise de décolonisation du monde. Mais ces notions paraissent pauvres au regard

d'une théorie de la légitimité démocratique et elles n'ont, en outre, guère pu être utilisées pour régler la question des limites au sein des États (Miller, 2016).

Les justifications des limites territoriales reposent souvent sur des critères naturels, géographiques, stratégiques, culturels ou économiques, qui toutes se soldent par un échec lorsqu'il s'agit de former un critère général de fixation des limites d'une communauté humaine (Whelan, 1983 ; mais aussi, déjà au 19^e siècle, Renan, 1882). Il nous paraît donc pertinent d'élargir le spectre et de sortir de ce « caractère insubstituable de tout territoire » (Dumont, 2016), qui continue à avoir la dent dure et à traverser une grande partie de la doctrine contemporaine. Avant toute chose, comme le souligne Milstein (2017), il y a lieu de garantir la liberté effective des sujets de remettre en cause ces limites.

B. Le *boundary problem* ou la remise en cause des limites des espaces démocratiques

Depuis quelques décennies, des théoriciens de la démocratie, principalement anglo-saxons, ont mis au jour la problématique de la délimitation de l'échelle de la démocratie. Cette question est fréquemment évoquée sous le nom de *boundary problem*. On doit principalement à Robert Dahl d'avoir initié cette réflexion et d'avoir ouvert la voie à une multitude de théoriciens qui ont contribué à préciser et à approfondir le sujet (Dahl, 1970 ; Dahl, 1989). Aucune théorie contemporaine de la démocratie ne fait désormais plus l'impasse sur cette problématique. Pour certains auteurs, la question est même, en quelque sorte, « prépolitique » (Abizadeh, 2012).

Dans toute approche démocratique de la gouvernance, il y a en effet primordialement lieu de définir ce qu'est le peuple, en précisant qui fait partie de la communauté (du *demos*) et pourra à ce titre participer aux décisions sur une matière déterminée. Il s'agit concrètement d'identifier le groupe d'individus qui forme la communauté adéquate pour prendre une décision sur une question donnée ou pour adopter une norme dans une matière particulière. Le *boundary problem* est lié à la « légitimation démocratique » d'une collectivité humaine, il cherche à répondre à la question de savoir quand une communauté humaine peut être considérée comme démocratique et quand elle cesse de l'être.

Si la question de la délimitation de l'échelle de la gouvernance peut être envisagée dans tout régime, ce n'est que dans le régime démocratique qu'elle se pose véritablement au travers de la notion de peuple, puisque c'est lui qui, dans un tel régime, est appelé à exercer le pouvoir, directement ou indirectement.

Le *boundary problem* pourrait être résumé comme suit, selon les mots de Whelan : « [...] *how do we delimit the group within which, for purpose of making a particular decision, votes are to be counted and a majority preference identified ?* » (Whelan 1983, 14). La réponse donnée à ce type d'interrogation est déterminante pour le fonctionnement de l'entité démocratique concernée. En effet, le contenu des décisions qui seront prises et des normes qui seront adoptées au sein de l'entité est susceptible de varier significativement en fonction notamment des caractéristiques propres – par exemple socio-économiques ou culturelles – de la communauté ainsi définie. Si l'on cesse de considérer la délimitation de cette communauté comme une donnée préalable et qu'on envisage la faculté de déterminer le groupe idéal pour chaque décision à prendre, on ouvre aussitôt un large champ de possibilités. En effet, selon le sujet sur lequel porte la décision, le groupe appelé à la prendre pourra tantôt être composé de quelques individus (ceux qui habitent le même quartier, le même hameau, voire la même rue) et tantôt de l'ensemble de l'humanité, avec tous les échelons intermédiaires imaginables.

Le *boundary problem* n'est pas qu'une querelle d'académiques. Les enjeux liés à cette question sont aisément appréhensibles par un exemple simple. Prenons le cas de la centrale nucléaire de Chooz, qui est implantée en France, à proximité de la frontière belge. On peut se demander quel *demos* devrait être admis à participer à la décision éventuelle de maintenir ou de démanteler ses deux réacteurs en prenant notamment en compte les risques d'accident. Pour répondre à cette question, on peut être tenté de se référer aux entités politiques préexistantes et aux groupes d'individus qui y correspondent : la commune de Chooz, le département des Ardennes, la Région du Grand Est, la République française dans son ensemble, voire l'Union européenne ou une autre structure internationale. Mais la question peut aussi être traitée de façon abstraite, en se débarrassant de

ces références juridiques ; on se demandera alors quels sont les individus qui disposent de la légitimité pour intégrer le groupe de personnes qui prendra une telle décision. On pourra alors suggérer que les habitants de Dinant – qui vivent sur le territoire d’un autre État, mais à seulement une vingtaine de kilomètres de la centrale – ont peut-être, sur ce point précis, une légitimité plus grande que les habitants de Marseille – qui vivent sur le territoire du même État, mais à près de mille kilomètres des installations. On pourra aussi s’interroger sur l’intégration de populations installées dans d’autres États européens, voire sur d’autres continents, en cherchant à définir ainsi la limite du *demos* pertinent pour cette question particulière, sachant que la zone qui serait éventuellement touchée par un accident nucléaire ne connaît, elle, pas de limite politique.

Après avoir présenté l’intérêt de cette approche, il convient d’en préciser les paramètres essentiels, tels qu’ils sont développés par la littérature. Le *boundary problem* concerne simultanément deux limites : celle du territoire et celle du *demos* (ou du peuple). En effet, en choisissant une échelle de gouvernance et en délimitant précisément une entité politique, on dessine un territoire, mais on constitue surtout un groupe qui inclut certains individus et en exclut d’autres. Les deux éléments sont donc intrinsèquement liés. À l’image du paradoxe de l’œuf et de la poule, la question de savoir ce qui précède quoi a fait couler beaucoup d’encre. Pour Goodin, « [c]onstituting the *demos* is the first step in constructing a democracy » (Goodin, 2007). Pour d’autres, si les frontières d’un État – ou d’un ordre juridique visant à être démocratique – ne sont pas légitimes, alors son peuple ne le sera pas non plus (Beckman, 2009). D’autres encore estiment qu’aucun des deux éléments ne précède effectivement l’autre (Ochoa Espejo, 2013). Enfin, certaines voix entremêlent les approches en refusant de définir l’un par l’autre ou inversement, traitant le paradoxe d’une autre manière. La démocratie est certes appliquée sur un territoire, mais elle est forcément légitimée par un peuple. Ce peuple, afin de se considérer lui-même comme auteur aussi bien que comme sujet de la loi (Milstein, 2017 ; Abizadeh, 2012), doit être entièrement inclus dans le processus de décision. Il n’y a pas de loi démocratique sans inclusion démocratique. Il faut donc, comme le souligne Milstein (2017), une « *active affinity between popular will*

and enacted law ». On le voit : le *boundary problem* n’est pas seulement un problème politique ; il est également, et surtout, un problème juridique (Bergström, 2006).

C. Le *all-affected principle* ou l’élasticité théorique maximale

À ce stade de la réflexion, nous avons montré que la littérature contemporaine proposait une réflexion stimulante qui permettait de concevoir l’espace de la gouvernance démocratique d’une manière moins rigide que ce que l’existence de limites juridiques et politiques préexistantes nous poussent habituellement à faire. Une fois qu’on est parvenu à se détacher des références classiques, il est cependant nécessaire d’en trouver de nouvelles. Pour que la réflexion soit féconde, on doit en effet se demander comment définir la communauté et le territoire qui servent de base à un processus démocratique. Dès lors qu’on renonce – au moins a priori – à s’appuyer sur des limites préalablement définies, ce sont d’autres critères qui doivent être identifiés aux fins de l’opération. À défaut de pouvoir circonscrire un « *well-defined people* » (Ochoa Espejo, 2013) par des critères usuels tels que la géographie, la culture ou la nationalité, il convient de trouver une alternative. Le critère de nationalité, par exemple, pose des problèmes qui sont notamment liés à la variété de ses modes d’acquisition (acquisition automatique à la naissance « par le sang » ou « par le sol », transmission par le mariage, octroi discrétionnaire par l’autorité sous la forme d’une naturalisation, etc.).

Parmi d’autres constructions théoriques, nous en avons épinglé une qui présente l’avantage de favoriser pleinement l’élasticité dans la manière de concevoir l’espace de gouvernance démocratique ; il s’agit d’une approche connue sous le nom de *all-affected principle* et qui offre un outil pour déterminer les limites du groupe d’individus appelés à participer à une décision démocratique (Milstein, 2017). Selon cette théorie, quiconque est affecté par une décision peut prétendre à participer au processus démocratique qui conduit à son adoption ; chaque individu qui est ainsi affecté fera partie du *demos*, c’est-à-dire de la communauté humaine qui est à la base de cette décision. En d’autres mots encore, les personnes affectées par une décision « *ought to have a voice in making*

it » ou « *should 'have a right to participate' in the government* » (Bergström, 2006).

À première vue, cette approche théorique ne manque pas d'attrait. On relève ainsi d'abord que le *all-affected principle* est fondamentalement égalitaire (Goodin, 2007) en ce qu'il ne distingue pas entre les individus en fonction de l'intensité avec laquelle ils sont affectés – il ne requiert pas de s'appuyer sur la notion de *stake* (sur laquelle nous reviendrons *infra*, II.B). Cette qualité tend à lui donner une légitimité démocratique significative puisque, pour citer Dworkin, « *equal concern is a precondition of political legitimacy* » (Dworkin, 2000). En outre, il ne manque pas d'attirer presque instinctivement la sympathie. Pour Bergström, « *[t]he idea that 'everyone affected' should have a vote may seem congenial to democracy* » (Bergström, 2006) tandis que pour Ochoa Espejo, « *[t]he principle is attractive because it avoids the difficulties of the cultural and nationalist views: it is morally relevant, compatible with equality, and not related to personal identity* » (Ochoa Espejo, 2013). Enfin, le principe présente un avantage majeur par rapport à la perspective de notre étude : il permet une élasticité maximale de l'espace de gouvernance démocratique puisqu'il suppose que, pour chaque décision (ou pour chaque matière à laquelle un ensemble de décisions est attaché), un groupe différent de personnes affectées puisse exister. L'échelle spatiale du processus démocratique dépend du contenu envisagé de la décision (plus précisément de sa faculté à affecter un cercle plus ou moins étendu de personnes) et varie – du niveau le plus local au niveau planétaire – en fonction de celui-ci.

Le *all-affected principle* n'est toutefois pas exempt de défauts, et ses détracteurs sont nombreux. Pour Whelan, le « *all-affected principle is an untenable proposal* » (Whelan, 1983). Nous allons en effet voir que la théorie est difficile, voire impossible à mettre pleinement en œuvre (Bergström, 2006). Ce constat découle en particulier du fait que le critère sur lequel elle se base – le caractère « affecté » – est imprécis. On recense ainsi au moins trois définitions de la notion (Beckman, 2009), mais elles accusent toutes des défauts certains, qui hypothèquent la mise en œuvre concrète de la théorie.

La première met en exergue la notion de causalité. Il s'agit de considérer que quiconque est « cau-

sally affected by the policies pursued by a government should be granted democratic rights » (Beckman, 2009). Les problèmes liés à cette acception de la notion pullulent néanmoins. Une décision, dans un monde de plus en plus globalisé, peut potentiellement affecter une partie substantielle de la population mondiale (Miller, 2009). On peut le montrer par exemple à propos des choix qui concernent la gestion des vagues contemporaines d'immigration : d'une part, les décisions politiques qui sont prises dans les pays d'origine peuvent contribuer à l'exode et avoir à ce titre des répercussions concrètes dans les pays de destinations, tandis que, d'autre part, les choix posés dans ces derniers pays quant à l'accès, à l'accueil ou encore à l'expulsion des étrangers peuvent affecter, à travers des liens de causalité, les projets d'émigration de certaines personnes. On peut ainsi souvent observer un certain « effet papillon » appliqué aux décisions politiques et aux normes juridiques. Ceci est de nature à nuire à l'application du *all-affected principle* qui, compris de la sorte, tend systématiquement à considérer qu'une décision n'est démocratique que si un groupe d'une ampleur considérable est admis à y prendre part. Ainsi, sur des questions relatives à l'environnement, par exemple, le champ des personnes affectées peut être particulièrement étendu. On pourrait même légitimement penser que sont également affectées les générations futures des décisions prises actuellement. Dès lors, avec cette acception, le principe mène potentiellement à un *demos* illimité (Ochoa Espejo, 2013), ce qui conduit certains théoriciens à conclure que seule une reconnaissance de ce caractère illimité peut rendre cohérente une théorie politique de la légitimité démocratique (Abizadeh, 2012). Or, un « gouvernement mondial » n'est, à plusieurs titres, pas une solution idoine.

La deuxième définition fait quant à elle la part belle à la notion de *stake*, qu'on pourrait littéralement traduire par « participation » ou « intérêt » différencié. Quiconque aurait un véritable intérêt dans une prise de décision serait à même d'être inclus dans le processus qui y mène. Certains auteurs ajoutent même que la part d'influence qu'une personne a dans la prise de décision doit être proportionnelle à l'ampleur de cet intérêt (Brighouse, 2010). Cet intérêt peut potentiellement prendre de multiples aspects (économique, fiscal, de propriété, etc.) et est dès lors lui-même difficile à définir de façon objective. Cette approche repose sur un

critère fonctionnel qui par ailleurs n'épouse pas parfaitement les contours de la question de l'inclusion puisque, potentiellement, les individus qui ne possèdent pas encore un intérêt dans la décision ne pourraient y prendre part, alors qu'il est parfaitement possible qu'ils puissent y être soumis plus tard. En outre, plus fondamentalement, cette conception est de nature à remettre en cause le principe du suffrage universel pur qui est généralement considéré comme un critère essentiel de tout système démocratique.

Enfin, la troisième définition est axée sur le concept de sujétion juridique, qui se réfère à la « communauté légale » de Hans Kelsen (Beckman, 2009). Il s'agit même, pour certains auteurs, d'une variation du principe initial. Celle-ci dispose que quiconque est sujet de droit d'un certain ordre juridique mérite, à ce titre, d'être inclus dans son *demos*. On peut également appeler cette variation le *all subjected principle* (Bouhon, 2014). Ce n'est plus le fait qu'un individu soit, dans l'absolu, affecté par une décision qui justifie son adjonction dans le *demos*, mais sa sujétion à l'ordre juridique qui est à l'origine de la décision. Ainsi, s'il est vrai que, économiquement, les habitants de Bastogne (en Belgique) sont affectés par le prix de l'essence pratiqué au Grand-Duché de Luxembourg, ils n'ont toutefois pas voix au chapitre car seuls les habitants du Grand-Duché sont sujets de l'ordre juridique du Grand-Duché. On pourrait résumer ce principe en adaptant quelque peu la maxime qui a présidé à la révolte des treize colonies américaines au 18^e siècle : « *No submission without representation* » (Bouhon, 2014). Le défaut majeur de cette approche est qu'elle implique de revenir aux références habituelles que sont les frontières des États ou des entités étatiques existantes : ce que l'on gagne en praticabilité, on le perd donc en élasticité, avec le retour de limites rigides.

En outre, par-delà la difficulté relative à la définition de la personne affectée, d'autres critiques sont formulées à l'encontre du *all-affected principle*. Whelan identifie ainsi un paradoxe a priori insoluble, qui est commenté depuis par la plupart des théoriciens de la démocratie. Le problème réside dans ce que la pure application du *all-affected principle* exige que chaque décision démocratique soit prise par le *demos* idoine, y compris la décision liminaire qui consiste à définir les contours de ce *demos*. La décision d'inclure telle ou telle per-

sonne devrait, elle aussi, être effectuée selon une procédure démocratique, c'est-à-dire inclusive au sens du *all-affected principle*. Ceci conduit à un raisonnement circulaire et infini qui démultiplie les difficultés évoquées précédemment. Il s'agit tout bonnement d'une impossibilité procédurale. Divers auteurs ont tenté de solutionner le paradoxe sans toutefois y parvenir (voy. not. Whelan, 1983 ; Goodin, 2007 ; Ochoa Espejo, 2013).

Malgré ces défauts considérables, il n'en reste pas moins que « [t]he *all-affected principle* is part of an ideal that we use to evaluate the practical procedures that we implement in the real world in respect of how well they approximate the ideal » (Aarhenius, 2005). En outre, ce principe offre un outil de réflexion pertinent qui peut être concrètement utilisé lorsqu'une révision de certaines délimitations (étatiques ou subétatiques) est envisagée : ceux qui sont appelés à déterminer de nouvelles frontières démocratiques peuvent trouver dans ce principe un moyen pertinent de guider leurs choix (Bouhon, 2018). Par ailleurs, il nous a semblé que la conception élastique de l'espace de gouvernance démocratique qui découle du *all-affected principle* pouvait servir de fondement théorique à une réflexion sur une institution concrète qui, à bien y regarder, recèle elle-même une dimension élastique : l'intercommunale telle qu'elle est organisée en Région wallonne (*infra*, partie II).

D. Le principe de subsidiarité : un catalyseur structurel de l'élasticité spatiale

Avant d'entreprendre l'essai d'application du principe aux intercommunales wallonnes, il nous paraît nécessaire de compléter notre réflexion théorique sur les échelles spatiales de la gouvernance en introduisant le principe de subsidiarité. Ce dernier consiste à considérer qu'il importe de privilégier le niveau inférieur d'un pouvoir de décision aussi longtemps que le niveau supérieur ne peut pas agir de manière plus efficace ou, en d'autres mots : « *assign powers in whatever way is likely to be most efficient, measured according to the predicted effects of decisions taken at either higher or lower levels* » (Miller, 2016). Il s'agit, au fond, d'éviter que des matières soient régies par des unités de pouvoir de dimension trop grande, qui, du point de vue de l'individu, induisent une dilution du contrôle qu'il peut exercer sur le contenu des

décisions à prendre. L'application du principe de subsidiarité doit permettre de trouver un équilibre entre la gestion *over-inclusive* et la gestion *under-inclusive* (Barber, 2005).

Le principe de subsidiarité est actuellement consacré à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (traité UE) ainsi qu'au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Par ailleurs, le principe a été interprété par les commentateurs comme une notion de portée générale qui peut aussi être mise en œuvre dans les rapports entre l'État et les entités infra-étatiques (Føllesdal, 2000 ; Barber, 2005). On peut donc considérer les différents niveaux de pouvoirs (européen, nationaux, régionaux, locaux, etc.) comme autant de cercles concentriques et affirmer, en application du principe, qu'il convient de privilégier la compétence de l'entité la plus petite et de ne céder la compétence au niveau supérieur que s'il est démontré que celui-ci pourra la gérer plus efficacement.

C'est donc le résultat d'un test d'efficacité qui détermine le niveau de pouvoir adéquat pour régir une matière et qui devrait servir de boussole au législateur lorsqu'il organise la répartition des compétences entre différentes autorités (Barber, 2005). L'application du principe de subsidiarité suppose en outre que la charge de la preuve pèse sur le niveau de pouvoir le plus élevé – c'est-à-dire en général l'Union européenne ou l'État national : c'est lui qui est amené à démontrer qu'il est le mieux placé pour traiter le domaine à l'épreuve (Barber, 2005).

Comme le *all-affected principle*, le principe de subsidiarité constitue une manière de répondre au *boundary problem* que nous avons décrit *supra* (I.B.). On peut ainsi affirmer que « *subsidiarity provides a distinctive answer to the question of the boundaries of democratic units* », (Barber, 2005). Son application tend cependant à produire un résultat sensiblement différent. Nous avons constaté que le *all-affected principle* avait tendance à mener à la détermination de communautés nombreuses et de territoires vastes, parce que la catégorie des personnes susceptibles d'être affectées par une décision peut dans beaucoup de cas être élargie à l'infini (*supra*, I.C). Au contraire, le principe de subsidiarité favorise par essence la construction d'espaces démocratiques d'ampleur

limitée, même s'il invite aussi à les combiner avec des unités plus larges. Il ne vise pas à construire un monde explosé en une myriade de régions autonomes, mais à concilier intelligemment le fonctionnement de la gouvernance multi-niveaux en assurant une place significative aux entités organisées à de plus petites échelles.

Le principe de subsidiarité n'est toutefois pas exempt de critiques. Tout d'abord, il paraît peu rationnel d'imaginer que la plus petite entité soit la meilleure pour assurer un service, du point de vue tant de la cohérence et de l'efficacité économique que, surtout, des soucis de coordination et de coopération entre des zones géographiques (Begg, 1993). Par ailleurs, sur fond de défense patriotique, certains considèrent le principe comme « *a corrosive notion that 'reduces the claim of rightful governance to a technocratic question of functional efficiency that will eventually undercut the nation-state's claims to loyalty'* » (Marquardt, cité par Barber, 2005). Cet aspect « technocratique », fonctionnaliste, et donc désincarné, du principe de subsidiarité, reste un point d'achoppement de ses critiques, notamment en ce qu'il contribuerait à dépolitiser une société déjà en manque de repères collectifs (Bartl, 2015). En dépit de ces questionnements, légitimes, nous maintenons notre approche favorable au principe de subsidiarité, spécialement lorsqu'il est combiné à celui du *all-affected principle*.

En effet, les dynamiques différentes des deux principes peuvent gagner à être alliées l'une avec l'autre. L'élasticité maximale et la tendance aux grands espaces qui est attachée au *all-affected principle* peut gagner en praticabilité en étant combinée avec la vertu régulatrice et la tendance aux espaces plus restreints du principe de subsidiarité. Certains auteurs établissent des liens entre les deux idées en considérant par exemple que « *the European account of subsidiarity attempts to tie decisions to those affected by them* » (Barber, 2005). Les deux principes se régulent en définitive l'un l'autre. Le principe de subsidiarité, initialement rigide en ce qu'il ne reconnaît, classiquement, qu'un nombre fixe de niveaux de pouvoirs différents (Union européenne, États, entités fédérées, municipalités), se trouve flexibilisé par le *all-affected principle* pour lequel aucune donnée géographique ou démographique prédéfinie n'existe. Le *all-affected principle*, pour sa part,

voit sa tendance à l'universalité – qui est notamment liée à son caractère égalitaire et à l'effet papillon qu'entraîne la portée potentiellement illimitée de la notion d'« affectation » – catalysée par le principe de subsidiarité qui postule que le plus petit niveau de pouvoir est a priori le plus adéquat pour régir une matière. La manière précise dont cet équilibre peut être concrètement trouvé dépend de divers facteurs contingents. On peut à cet égard se référer à la question plus générale du changement institutionnel, en ce que les théories qui ont été développées à ce sujet cherchent à déterminer comment se produit l'évolution des institutions (voy. par exemple Buitelaar *et al.*, 2007). Nous laissons volontairement la question théorique de côté et discuterons *infra* (section II.C) de certains éléments propres à l'instauration et à l'évolution des intercommunales wallonnes.

II. UNE CONCRÉTISATION PRATIQUE DE L'ÉLASTICITÉ SPATIALE À TRAVERS L'INTERCOMMUNALE WALLONNE ?

Dans la deuxième partie de la présente contribution, nous quittons la réflexion abstraite pour nous pencher sur une institution juridique et politique concrète. Nous nous demanderons si l'intercommunale, telle qu'elle existe en droit belge en général, et en droit wallon en particulier, serait un instrument juridique à même de répondre à une série d'interrogations soulevées par les théories des limites de la démocratie. Après avoir replacé l'intercommunale dans son contexte juridique (A), nous tâcherons d'y déceler une structure élastique, qui répond partiellement aux idéaux du *all-affected principle* que nous combinerons avec le principe de subsidiarité (B). Il conviendra ensuite de souligner les nuances à apporter à l'enthousiasme initial en mettant en exergue les limites de cette élasticité et les inconvénients qu'elle emporte (C).

A. Les grands traits de l'intercommunale wallonne

Avant d'examiner si l'intercommunale peut être considérée comme une entité politique qui est susceptible de tendre, en pratique, vers l'idéal d'élasticité qu'implique le *all-affected principle*, il nous semble indispensable de décrire sommairement l'institution elle-même. La présente section se fonde principalement sur la législation applicable ainsi que sur les commentaires qu'en ont livré les

spécialistes de la matière. Elle vise à esquisser les principes fondamentaux qui régissent l'intercommunale, les traits majeurs de son organisation et la définition de ses missions.

L'intercommunale est une institution qui s'est développée en Belgique au cours du 20^e siècle. Son atout majeur est de permettre à plusieurs communes de s'associer pour gérer ensemble des matières qui les intéressent communément, tout en assurant à chaque commune membre le maintien de son autonomie, qui est par ailleurs constitutionnellement garantie. Un tel système permet donc de réaliser des économies d'échelle dans les domaines où une gestion sur un territoire plus vaste paraît recommandable, sans toutefois procéder à la fusion des communes, qui annihilerait la possibilité de régir d'autres matières à l'échelle de territoires plus restreints. Depuis la cinquième réforme de l'État, intervenue en 2001, l'organisation des collectivités locales, dont font partie les intercommunales, relève de la compétence des trois Régions du pays. Dans les lignes qui suivent, nous nous focalisons sur les intercommunales telles qu'elles sont réglées par le droit wallon.

L'article L1512-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD) définit l'intercommunale comme une association formée par plusieurs communes et ayant des objets déterminés d'intérêt communal. Cette forme d'institution présente une certaine souplesse tant en ce qui concerne son champ de compétence matérielle que son champ de compétence territoriale. Le fonctionnement des intercommunales est régi, notamment, par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, aux articles L1523-1 et suivants, et par les lois relatives aux sociétés commerciales, sauf, dans ce dernier cas, lorsque les statuts d'une intercommunale y dérogent.

Les intercommunales sont des personnes morales de droit public et ce, quelle que soit la nature des associés qui la composent. À ce titre, nous pouvons déjà soutenir que celles-ci font pleinement partie du « *domain of democracy* » et sont par conséquent « *candidates for being democratically organised* » (Aarhenius, 2005).

Elles n'ont, par ailleurs, pas un caractère commercial (article L1512-6 CDLD). Elles peuvent néanmoins « emprunter un costume » aux sociétés

commerciales (Durviaux, 2012, 108) en adoptant deux formes juridiques de droit privé : la société anonyme ou la société coopérative à responsabilité limitée (article L1523-1 CDLD).

Les intercommunales sont formées par l'association de plusieurs communes. Le concours d'au moins deux communes est nécessaire (Havard, 2016). Cependant, Ann Lawrence Durviaux précise qu'il existe des hypothèses où il n'est pas aisé de trouver une seconde commune avec laquelle s'associer (Durviaux, 2012). D'autre part, il convient de relever qu'il n'y a pas de limite supérieure à l'association de communes : le nombre d'associés n'est pas restreint à un maximum. Par ailleurs, toute autre personne de droit public (tels que les provinces, les CPAS, les fabriques d'Église, d'autres intercommunales, la Région wallonne, etc.) ou de droit privé (on pense spécialement aux sociétés commerciales) peut faire partie des intercommunales (article L1512-4 CDLD). Toutefois, les communes disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence dans les différents organes de gestion de l'intercommunale, et ce, quelle que soit la proportion des apports des autres parties à la constitution du capital ou du fonds social (article L1523-8 CDLD). Ceci s'explique notamment par le fait que les intercommunales gèrent des matières qui, en principe, relèvent de la compétence communale et dont les communes associées doivent conserver la maîtrise.

En principe, l'intercommunale est fondée par l'association de communes wallonnes. Il existe toutefois deux nuances à l'ancrage des intercommunales dans un cadre territorial limité à la Région wallonne. La première est celle de l'intercommunale interrégionale. Il s'agit d'une association à laquelle des communes de plus d'une Région sont affiliées. En d'autres termes, le territoire sur lequel l'intercommunale exerce son activité s'étend sur deux Régions au moins (pour régir ces situations, on se réfère à l'accord de coopération du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif aux intercommunales interrégionales). La seconde nuance a trait à la possibilité pour les collectivités locales de s'associer avec d'autres collectivités sur le plan international. En effet, à titre d'exemple, il existe une Convention Benelux qui concerne la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités

territoriales et qui a été signée le 12 septembre 1986 puis modifiée le 20 février 2014.

Les intercommunales ne sont pas, au contraire des communes, des provinces ou des entités fédérées, des structures publiques permanentes. En effet, la durée de vie d'une intercommunale ne peut excéder trente ans, sauf prorogation décidée dans le respect de l'article L1523-4 du CDLD. Une dissolution avant le terme consacré dans les statuts est possible à condition d'être prononcée par l'assemblée générale aux deux tiers des voix (article L1523-21 CDLD). Les statuts peuvent également prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de l'intercommunale (articles L1523-5 et L1523-22 CDLD).

Les missions exercées par les intercommunales sont des missions de services publics (article L1512-6 CDLD). En principe, une intercommunale est créée afin de gérer un ou plusieurs objets déterminés d'intérêt communal qui sont fixés dans les statuts (Durviaux, 2012). Par conséquent, les missions des intercommunales ne peuvent porter que sur des matières d'intérêt communal (Havard, 2016). Ainsi, les communes peuvent confier à une intercommunale un domaine plus ou moins large relevant de l'intérêt communal, notion consacrée par les articles 41 et 162 de la Constitution. La Cour de cassation a été amenée à préciser cette notion et considère qu'elle signifie que « lorsqu'il n'y a pas de restriction établie par la loi, la commune est libre de s'occuper de tous les objets qui lui paraissent mériter son intervention (...). Les communes jouissent de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement interdits ou qui ne sont pas incompatibles avec les lois particulières de leur organisation » (Cass., 30 décembre 1841, Pas., 1842, I, 25). En outre, « doit être considéré comme étant d'intérêt communal, l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune » (Cass., 6 avril 1922, Pas., 1922, I, 236). Alain Coenen conclut, dès lors, que la Constitution établit « un canevas particulièrement souple qui permet (...) aux autorités locales – les plus proches de la population – d'appréhender puis de gérer les problèmes au fur et mesure qu'ils surviennent dans la vie quotidienne des communautés locales » (Coenen, 1992). En outre, l'intérêt communal ne connaît aucun cloisonnement de répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérées du pays. Ainsi, les communes peuvent organiser le ramassage des déchets (compétence

régionale), participer à la sécurité et aux plans d'urgence (compétence fédérale) ou disposer d'établissements d'enseignement propres (compétence communautaire). Et toutes ces matières peuvent faire à leur tour l'objet d'une gestion en intercommunales.

De la souplesse qui caractérise la notion d'intérêt communal, il résulte que les missions attribuées aux intercommunales sont potentiellement nombreuses et diverses. Dans la pratique, les intercommunales sont en charge de nombreux services qui concernent la vie quotidienne des habitants du territoire qu'elles desservent. On a ainsi pu dénombrer huit secteurs d'activités : l'énergie (gaz-électricité), la télédistribution, le financement, la gestion de l'eau, le développement et l'animation économique, le médico-social, la gestion des déchets et, enfin, d'autres activités diverses, telles que la musique, les parcs naturels, les abattoirs, le sport, le tourisme, etc. (Durviaux, 2012).

D'un point de vue territorial, les sièges sociaux sont répartis de manière inégale entre les différentes provinces de la Région wallonne. En 2017, sur un total de 77 intercommunales, la province

de Liège accueillait à elle seule le siège social de 26 intercommunales. Ce chiffre s'élève à 24 pour la province du Hainaut, à 12 pour la province de Namur, à 9 pour la province de Brabant wallon et à seulement 6 pour la province de Luxembourg.

Enfin, en ce qui concerne la participation effective des communes dans les intercommunales (Figure 1), il convient de relever que toutes les communes pour lesquelles nous disposons de données (c'est-à-dire celles de la région de langue française) ont au moins une participation dans une intercommunale (Bouhon *et al.*, 2017) et que la plupart prennent part à d'assez nombreuses structures. Les communes représentent la majorité des associés d'une intercommunale (79 %), puis ce sont les CPAS (6 %) (Bouhon *et al.*, 2017).

En ce qui concerne l'organisation interne d'une intercommunale, nous nous bornerons ici à indiquer que celle-ci comprend au minimum trois organes (une assemblée générale, un conseil d'administration et un comité de rémunération – voy. l'article L1523-7 CDLD) et à décrire, dans les lignes qui suivent, les grands traits des deux premiers.

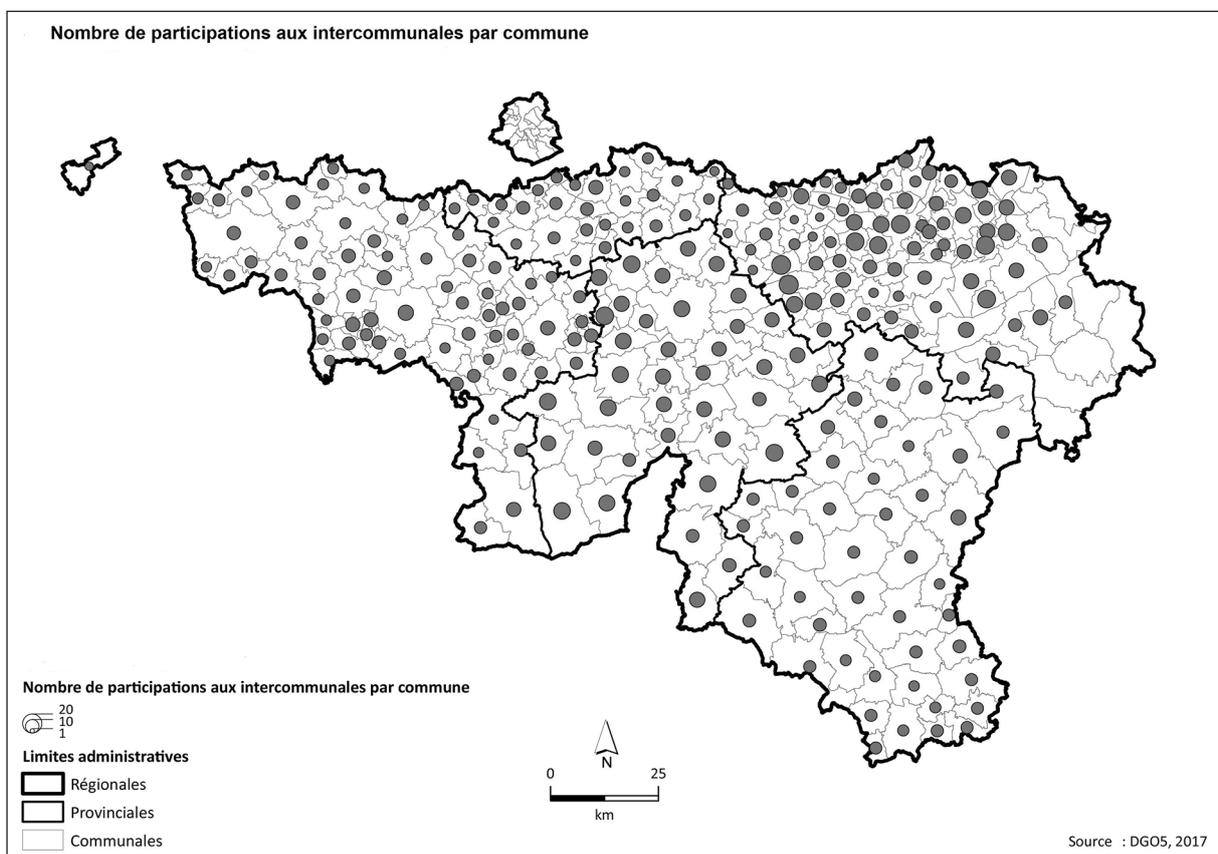


Figure 1. Nombre de participations aux intercommunales par commune. Source : Bouhon *et al.*, 2017

L'existence d'une assemblée générale est un élément à prendre en compte car le principe européen de subsidiarité concerne exclusivement les entités publiques qui disposent d'une assemblée délibérative (Barber, 2005). L'assemblée générale comprend, par commune, cinq délégués qui sont désignés par le conseil communal parmi les membres du conseil et du collège communal de la commune associée. Cette désignation se réalise de manière proportionnelle à la composition du conseil communal. Cependant, la liste majoritaire du conseil communal doit être représentée par au moins trois des cinq délégués (article L1523-11 CDLD). Chaque commune dispose, à l'assemblée générale, d'un droit de vote qui est déterminé soit par les statuts soit par le nombre de parts qu'elle détient. Chaque délégué est chargé de rapporter la proportion des votes intervenus au sein du conseil communal. À défaut d'une décision du conseil, les délégués possèdent chacun un cinquième du droit de vote des parts attribuées à leur commune. Ainsi, à titre d'exemple, si une commune possède cinq voix, en l'absence d'une décision, chaque délégué pourra en principe procéder au vote avec une voix.

Le conseil d'administration est, quant à lui, composé d'administrateurs qui sont désignés par l'assemblée générale à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées (article L1523-15, §3, alinéa 1er CDLD). La même règle s'applique *mutatis mutandis* à l'égard des C.P.A.S. associés (article L1523-15, §3, alinéa 6 CDLD). La fonction d'administrateur représentant les communes est réservée aux membres des conseils et collèges communaux (article L1523-15, §3, alinéa 5 CDLD). En pratique, le conseil communal présentera les administrateurs, aux termes d'un accord supra-communal, et l'assemblée générale les nommera (Havard, 2016). Toutefois, en 2012, un « filet de sauvetage » (Havard 2016, 522) a été introduit à l'article L1523-15, §3, alinéa 6 du CDLD. Cet article garantit la représentation de certains groupes politiques minoritaires. Le conseil d'administration est chargé de la gestion de l'intercommunale et il lui appartient d'établir les comptes annuels (article L1523-16 CDLD). La gestion journalière peut être déléguée par le conseil d'administration au président de l'intercommunale ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée en son sein (article L1523-18, §3 CDLD).

B. Une institution caractérisée par une certaine élasticité spatiale

Le *all-affected principle* correspond à une conception élastique de l'espace de gouvernance démocratique en ce qu'il implique une variation de l'échelle géographique en fonction du contenu de chaque décision politique à prendre. À chaque question qui se pose sont potentiellement attachés une communauté et un territoire différents, puisqu'il convient de rechercher la communauté des personnes affectées par la décision envisagée sans s'arrêter à des limites territoriales préalablement déterminées. Cette élasticité est la source tant de l'intérêt théorique que de l'impossibilité pratique de ce principe, ainsi que nous l'avons montré dans la première partie de la présente contribution.

Si l'élasticité maximale ne peut recevoir de concrétisation, il est en revanche possible de trouver des institutions qui, dans la pratique, sont caractérisées par une certaine élasticité qui peut, sur certains points, être mesurée à l'aune de l'idéal cristallisé dans le *all-affected principle*. Entre la rigidité spatiale des institutions traditionnelles (État, Région, province, commune, etc.) et la souplesse intégrale du modèle théorique, il existe une zone intermédiaire qui est notamment occupée par l'intercommunale que nous avons décrite dans la section précédente.

L'élasticité s'observe, premièrement, sur le plan territorial. En effet, il existe à peu près autant de configurations territoriales différentes que d'intercommunales en Région wallonne. Certaines d'entre elles sont constituées d'un tout petit nombre de communes associées (on a évoqué *supra* le minimum de deux communes), tandis que d'autres rassemblent l'intégralité des communes wallonnes, voire s'étendent à des communes situées en dehors de la Région (comme dans le cas de l'intercommunale Publifin, rebaptisée Enodia, par exemple). Le domaine de la gestion de l'eau offre une illustration de cette variabilité des échelles décisionnelles. Ainsi que le montre la Figure 2, certaines communes (principalement situées en province de Luxembourg) disposent de leur propre service des eaux, tandis que d'autres ont adhéré à des intercommunales spécialisées qui offrent leurs services tantôt aux habitants de quelques communes (comme la CIESAC), tantôt à ceux d'une contrée plus vaste (comme l'INA-

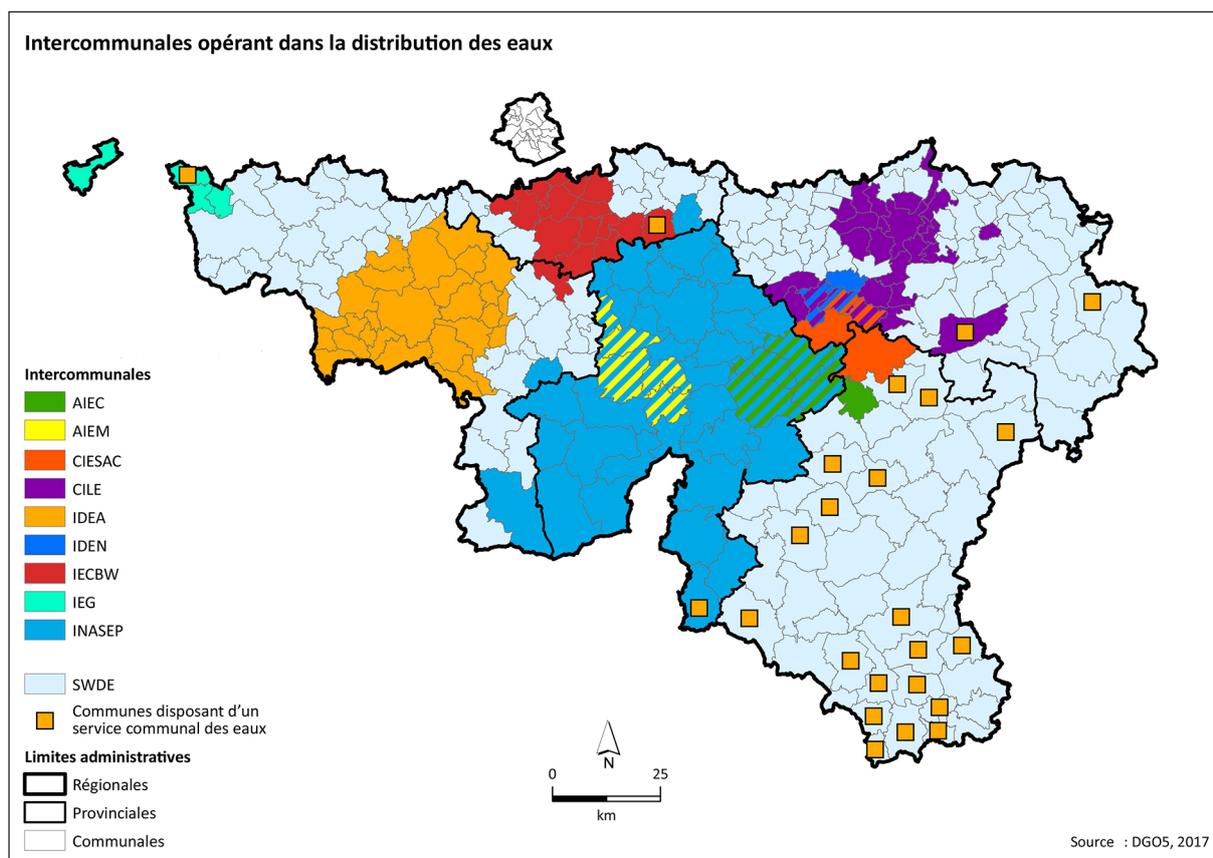


Figure 2. Intercommunales opérant dans la distribution des eaux. Source : Bouhon *et al.*, 2017

SEP). Certaines communes dépendent par ailleurs directement, pour la distribution de l'eau, de l'institution pararégionale qu'est la Société wallonne des Eaux (SWDE).

L'élasticité se marque aussi, deuxièmement, en ce qui concerne la compétence matérielle des intercommunales. Comme nous l'avons expliqué *supra* (II.A), les communes associées peuvent confier à l'intercommunale un ou plusieurs objets qui relèvent de la notion d'intérêt communal. Ce principe est source d'élasticité pour deux motifs : d'une part, puisque la notion d'intérêt communal possède elle-même des contours relativement flous et est susceptible d'interprétations diverses, le champ potentiel des compétences qui peuvent être attribuées à une intercommunale connaît aussi ce caractère imprécis ; d'autre part, chaque intercommunale reçoit une fraction plus ou moins large de l'ensemble des matières qui relèvent de ce vaste champ. Ici également, il existe une large gamme de possibilités entre l'intercommunale qui est fondée pour gérer une activité tout à fait précise et restreinte et celle qui a vocation à s'occuper de plusieurs secteurs qui ont une importance dans la vie quotidienne pour la plupart des habitants.

À cet égard, on perçoit facilement la différence considérable qui existe entre, d'un côté, l'Académie intercommunale de musique, danse et arts de la parole de Court-Saint-Étienne et Ottignies-Louvain-la-Neuve et, de l'autre côté, l'intercommunale pure d'électricité, de gaz et de télécommunications (IDEFIN).

Le caractère élastique dont nous venons de décrire les deux principaux aspects est par ailleurs renforcé par le fait que tant la compétence territoriale que la compétence matérielle peuvent évoluer au cours du temps. Ainsi, il est possible de créer à tout moment une nouvelle intercommunale, d'y mettre fin dans le respect des conditions légales, d'étendre son territoire à de nouvelles communes ou, au contraire, de le réduire à un nombre plus restreint d'entités. Les statuts d'une intercommunale peuvent aussi être modifiés pour remodeler le contour des matières qu'elle est chargée de régir, pour autant que l'on demeure dans les limites de la notion d'intérêt communal.

L'élasticité qui caractérise ainsi l'intercommunale présente plusieurs dimensions : elle conjugue une souplesse territoriale, matérielle et temporelle qui

permet d'envisager une approche particulière de la gouvernance démocratique quant à ses rapports à l'espace. Ceci contraste significativement avec la rigidité des autres entités politiques qui opèrent sur le territoire wallon. Alors que la Région elle-même, les provinces et les communes exercent des compétences arrêtées sur un territoire déterminé, il est à tout moment possible de créer une intercommunale dont les compétences sont à définir et le territoire à déterminer. Il est aussi fréquent qu'une même commune prenne part à de nombreuses intercommunales (aux compétences territoriales et matérielles diverses) et parvienne ainsi à adapter l'échelle de la gouvernance démocratique en fonction de chaque matière. C'est en ce sens que l'institution intercommunale présente une certaine proximité avec l'élasticité du *all-affected principle* : sa souplesse permet d'organiser la prise de décision dans un domaine donné en choisissant une échelle ad hoc, et en regroupant ainsi, au sein d'une structure politique dont les contours peuvent évoluer avec le temps, les communes dont les habitants sont communément affectés par une problématique.

Cependant, la délimitation concrète des compétences territoriales et matérielles d'une intercommunale procède aussi d'une application du principe de subsidiarité (*supra*, I.D). En effet, dans de nombreux cas, la mise en œuvre isolée du *all-affected principle* pourrait avoir tendance à mener à l'instauration d'intercommunales compétentes sur un vaste territoire (éventuellement sur l'ensemble du territoire wallon). Ceci s'explique par le fait qu'à peu près tous les habitants de ce territoire sont affectés par les décisions qui sont prises dans les matières typiquement gérées par les intercommunales : tous les Wallons sont intéressés par la distribution d'une eau de bonne qualité, par la collecte efficace des déchets, par le développement économique de la région ou encore par l'existence de services médicaux performants. On pourrait donc être tenté de privilégier une gestion commune de ces matières (et d'autres que nous n'avons pas citées), par exemple au niveau de la Région wallonne. L'application du principe de subsidiarité vient estomper cette tendance : en imposant qu'une matière soit régie de préférence à l'échelle spatiale la plus petite, il va conduire les communes à former des associations dont l'ampleur est plus restreinte. Dès lors, plutôt que d'assurer la gestion de la distribution d'eau globalement à l'échelle wallonne, on va

opter pour un système où cette matière est régie par plusieurs intercommunales ainsi que par des communes isolées, comme la carte que nous avons présentée *supra* le montre.

Le principe de subsidiarité vient ainsi nuancer l'égalitarisme du *all-affected principle* en intégrant la notion de *stake* (d'intérêt différencié). Selon cette approche, chacun dispose certes d'un intérêt à prendre part au processus de décision, en ce qu'il pourrait être « affecté », mais la diversité des réalités territoriales peut être prise en considération, à travers le principe de subsidiarité, pour admettre le partage du territoire entre un certain nombre d'entités politiques distinctes, qui sont chacune chargées de régir la même matière dans un espace déterminé différent. Ainsi, une commune individuelle, dont le territoire est riche en ressources aquifères peut sans doute se révéler être le niveau de pouvoir adéquat pour la gestion de ces ressources (carrés oranges sur la carte proposée *supra*), alors que ses voisines, situées dans une zone géologique différente, peuvent former un niveau de pouvoir idoine en se regroupant à plusieurs. Par ailleurs, il se peut que certaines zones, par leurs particularités, doivent même abandonner leur gestion de l'eau à de plus grandes entités, telle que la Société wallonne des eaux qui opère à l'échelle régionale. Nous ne soutenons pas ici que la manière dont la gestion de la distribution de l'eau est spatialement organisée en Région wallonne ne pourrait pas connaître des améliorations, mais nous voulons montrer qu'elle s'explique notamment par la combinaison du *all-affected principle* avec le principe de subsidiarité.

C. Les limites et les coûts de l'élasticité spatiale

Cette apparente adéquation entre les théories abordées et l'outil relativement élastique que constitue l'intercommunale mérite cependant d'être quelque peu nuancée. Il convient en effet d'y regarder de plus près pour identifier les limites de cette élasticité et mettre en exergue les coûts qu'elle engendre, c'est-à-dire les inconvénients de l'institution qu'on peut corrélérer avec l'avantage de l'élasticité.

Tout d'abord, on doit constater que l'intercommunale ne permet qu'une élasticité spatiale toute relative. La pleine application du *all-affected principle* implique une élasticité maximale (*supra*, I.C) qui,

elle, suppose une indétermination géographique initiale totale. Une structure ne posséderait cette qualité que si elle pouvait naître d'une agrégation de toutes les personnes affectées par une politique et de ces seules personnes, ce qui s'oppose à toute délimitation territoriale préalable. Or, il s'impose de constater que, dans le cas étudié, il existe des limites territoriales préalables qui doivent nécessairement être prises en considération lors de la création de toute intercommunale : les frontières du Royaume (nationales ou, dans une certaine mesure, régionales), d'une part, et les limites des entités communales, d'autre part. L'élasticité spatiale est relativisée par ce carcan.

À une extrémité, les frontières nationales constituent indéniablement un frein à une éventuelle extension de certaines intercommunales (voy. *supra*, II.A, intercommunales comprenant un élément international). Par exemple, s'il s'avère qu'en application du *all-affected principle*, il faudrait intégrer certaines communes allemandes, françaises ou luxembourgeoises dans la gestion des déchets d'une zone couvrant déjà certaines communes belges, le droit s'y opposerait en principe car la question juridique basculerait vers le droit international. L'élasticité, dans un tel cas, s'en trouve, on le voit, partiellement remise en cause : l'extensibilité de l'espace de gouvernance démocratique rencontre un plafond. Dans le même ordre d'idée, le dépassement des limites infra-étatiques de la Région wallonne est également, en droit, un frein supplémentaire à l'élasticité de la structure intercommunale même s'il n'est pas un obstacle dirimant (voy. *supra*, II.A, intercommunales interrégionales).

À l'autre extrémité, l'extensibilité de l'espace démocratique intercommunal rencontre aussi un plancher qui est lié à la nature de l'institution : puisqu'il s'agit d'une association de communes, le territoire que dessert l'intercommunale doit toujours compter au moins deux communes. Il ne pourrait pas être plus restreint et ce même s'il apparaissait que la communauté affectée par ses décisions ne correspondait en réalité qu'à une portion de la population de ces deux communes ou de l'une d'entre elles.

Cette dernière limite à l'élasticité de l'intercommunale en cache une autre, qui nous paraît plus fondamentale encore. L'intercommunale, en soi,

n'intègre comme « membres de la communauté » que des communes, sous réserve des autres personnes qui disposent éventuellement de participations dans l'intercommunale. Ce ne sont donc que les communes, par l'intermédiaire du système de représentation que nous avons décrit *supra* (II.A), qui contribuent directement au processus décisionnel dans les matières attribuées aux intercommunales. Or, il ne s'agit là que d'une partie infime du *demos* qui est affecté par la gestion ; le vaste reliquat, composé en particulier des habitants des communes concernées, n'a pas d'influence directe dans l'élaboration des décisions de l'intercommunale. On aperçoit aisément le décalage par rapport à l'idéal du *all-affected principle* qui préconise d'intégrer dans la communauté appelée à prendre une décision démocratique quiconque est affecté par cette dernière. Certes, on pourrait arguer que l'inclusion des citoyens est indirectement acquise étant donné que ceux-ci élisent préalablement les membres des conseils communaux qui désignent à leur tour des représentants au sein des organes intercommunaux. Toutefois, force est de constater que cette forme d'inclusion implique une dilution du lien de représentation, notamment parce que les citoyens électeurs n'ont guère d'emprise sur le processus de désignation des mandataires au sein des intercommunales et parce que divers mécanismes (l'effet de la clef d'Hondt, le jeu politique des coalitions, etc.) tendent à offrir aux partis dominants une surreprésentation dans les intercommunales.

En outre, la distance entre les personnes affectées par les décisions de l'intercommunale et les instances où ces décisions sont prises tend à être encore augmentée par un autre dispositif du droit wallon applicable. Selon l'article L1512-5 du CDLD, « les intercommunales peuvent prendre des participations au capital de toute société lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social ». Ce texte signifie qu'une intercommunale peut investir dans des sociétés privées (qui deviennent éventuellement ses filiales) et leur confier la gestion d'une ou plusieurs matières parmi celles qui relèvent de ses attributions. De la sorte, des matières d'intérêt communal que les communes ont initialement transférées à une intercommunale se retrouvent dans le giron d'entreprises privées dont l'organisation répond au droit des sociétés et dans lesquelles la représentation des personnes affectées n'est pas structurel-

lement garantie. Ceci est évidemment à la source d'un écart supplémentaire par rapport à l'idéal du *all-affected principle*. Pour s'en rapprocher, il conviendrait de lever le voile social afin d'étendre aux filiales toutes les garanties d'inclusion que le CDLD a consacrées pour l'intercommunale elle-même. Nous estimons que le fait que l'intercommunale – avec ses organes représentatifs des communes – ait consenti à l'abandon de missions au profit d'une société privée à un instant t ne permet pas d'affirmer qu'un lien suffisant est maintenu en permanence entre le lieu de décision et la population affectée. En effet, pour reprendre les mots de Brighthouse et Fleurbaey (2010), « [t]he idea that the voluntary character of entry into an association justifies any kind of undemocratic power sharing, even in the absence of easy exit, seems even more suspicious to us ».

Enfin, le dernier point d'achoppement avec le *all-affected principle* que nous voudrions mettre en évidence concerne le processus de création d'une nouvelle intercommunale. Pour mettre en place une telle structure, il faut notamment que chaque commune associée prenne formellement la décision d'y adhérer. Or, au moment où un projet d'intercommunale est en discussion, toutes les communes qui sont potentiellement intéressées par cette perspective ne sont pas nécessairement invitées à la négociation. Autrement dit, le pouvoir de déterminer la communauté et le territoire concernés par l'intercommunale en devenir et l'opportunité d'appliquer le *all-affected principle* combiné avec le principe de subsidiarité se trouvent dans les mains des communes qui ont convenu entre elles d'essayer de s'entendre, à l'exclusion des autres. Ceci signifie que la décision fondatrice de l'intercommunale peut connaître un biais par rapport à la théorie qui préconise, dans la pureté des principes, que cette décision fondamentale soit aussi prise par l'ensemble des personnes qu'elle affecte – et on peut considérer à cet égard que le fait d'être ou de ne pas être associé à une nouvelle intercommunale est une décision qui n'affecte pas que les habitants des communes qui *in fine* en seront membres. Dans la pratique, la dynamique qui va conduire un certain nombre de communes à négocier en vue d'éventuellement s'associer n'est pas toujours uniquement motivée par le souci de parvenir à une gestion idéale de la gouvernance démocratique dans ses rapports avec l'es-

pace. Des considérations moins louables peuvent également intervenir. On pense à la volonté de constituer un *demos* qui possède certaines caractéristiques socio-économiques et qui, par le biais des élections et des processus de désignation, pourra favoriser le maintien au pouvoir de tel parti politique ou l'évincement de tel autre. Des considérations politiques, visant au maintien de tel ou tel parti au pouvoir, peuvent en outre être relevées tout au long de la vie d'une intercommunale, de sa création à sa disparition en passant par ses perspectives d'évolution ou d'extension à d'autres communes. En ce sens, la souplesse que nous évoquions *supra* (point II.A) s'en trouve fortement relativisée et l'on constate parfois, *de facto*, une certaine inertie, voire un immobilisme, des structures ainsi créées. Par ailleurs, il est aussi possible d'imaginer des situations où des communes prospères préfèrent s'associer entre elles en laissant sur le côté celles qui souffrent d'une situation économique moins avantageuse. Ces écueils peuvent certainement être rattachés à la difficulté que nous avons identifiée *supra* quant au caractère circulaire qu'implique l'application du *all-affected principle* : la détermination initiale du *demos* doit en principe elle-même être opérée selon les principes du *all-affected principle* et cela s'avère pratiquement impossible. Par ailleurs, nous avons beaucoup insisté sur le principe de subsidiarité comme instrument de la limitation du territoire idoine de traitement d'une question donnée. Or, il convient de relever que ce principe est amoral et ne prend pas en compte une préoccupation importante des théories politiques relatives au territoire, à savoir celui de la solidarité entre deux portions de niveau économique différent. En effet, « [s]ubsidiarity [...] does not commit itself to the view that the boundaries of democratic units reflect, or should reflect, our pre-existing obligations to each other » (Barber 2005, 324). S'il s'agit assurément d'une considération politique, l'ascétisme de la théorie ne doit pas occulter ce type de préoccupations.

De ce qui précède, il ressort que l'élasticité de l'espace de gouvernance de l'intercommunale est limitée (par un plafond et par un plancher) et qu'il a aussi des coûts importants : l'atout démocratique que l'intercommunale possède – cette élasticité qui contraste avec la rigidité spatiale des autres institutions politiques – semble être assorti de plusieurs inconvénients significatifs qui sont

de nature à restreindre le caractère démocratique. D'une part, la communauté des personnes affectées par les décisions de l'institution se trouve éloignée du centre du pouvoir, la volonté populaire n'étant prise en considération que de façon indirecte et potentiellement altérée. D'autre part, le processus de fondation d'une nouvelle intercommunale peut être influencé par des velléités politiques d'acquisition ou de conservation du pouvoir qui ne répondent guère à l'idéal du *all-affected principle*.

BIBLIOGRAPHIE

- Pouvoirs d'opinion et démocratie locale. Un entretien avec Jean-François Tétu, (2009). *Cahiers philosophiques*, 3, 119-129.
- Aarhenius, G., (2005). *The Boundary Problem in Democratic Theory*. In Folke T. (ed.), *Democracy Unbound: Basic Explorations I*, Stockholm: Filosofiska Institutionen, pp. 14-29.
- Abizadeh, A., (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 36(1), 37-65.
- Abizadeh, A., (2012). On the Demos and Its Kin: Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem. *American Political Science Review*, 106(4), 867-882.
- Barber, N.W., (2005). The Limited Modesty of Subsidiarity. *European Law Journal*, 11(3), 308-325.
- Bartl, M., (2015). The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*, 21(1), 23-43.
- Bauböck, R., (2015). Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens. *Democratization*, 22(5), 820-839.
- Begg, D. (1993). *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* Centre for Economic Policy Research Annual Report, UK, 168 p.
- Beckman, L., (2009). *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and Its Limits*, London: Palgrave Macmillan UK, 229 p.
- Benvenisti, E., (2018). The Margin of Appreciation, Subsidiarity and Global Challenges to Democracy. *Journal of International Dispute Settlement*, 9, 240-253.
- Bergström, L., (2007). *Democracy and political boundaries*. In The viability and desirability of global democracy: Stockholm studies in democratic theory, 3, 147.
- Bouhon, F., De Visscher C., Khrouz, F. & Pagano, J., (2017). Rapport d'analyse du cadastre des intercommunales et organises supra-locaux en région wallonne, partie 1, 15 juin 2017, <https://orbi.uliege.be/handle/2268/222832>
- Bouhon, F., (2014). *Droit électoral et principe d'égalité : l'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles : Bruylant, 1009 pages.
- Bouhon, F., (2018). *Avec qui décider ? Aspects procéduraux et substantiels de la délimitation des entités politiques*. In C. Breuer (éd.), *La fabrique des métropoles*, pp. 59-66, <http://hdl.handle.net/2268/222492>
- Briffault, R., (1996). The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas. *Stanford Law Review*, 48(5), 1115-1171.
- Brighthouse, H. & Fleurbaey, M., (2010). Democracy and Proportionality. *Journal of Political Philosophy*, 18(2), 137-155.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A. & Jacobs, W., (2007). *A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy*, Radboud University Nijmegen, <http://hdl.handle.net/2066/47220>.
- C. Const, (2015). arrêt n° 17/2015 du 3 décembre 2015. Cass., (1841). 30 décembre 1841, Pas., 1842, I, p. 25.
- Cass., (1992). 6 avril 1922, Pas., I, p. 236.
- Coenen, A., (1992). L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal (première partie). *Mouvement communal*, pp. 24-37.
- Dahl, R., (1970). *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven: Yale University Press, 170 p.
- Dahl, R., (1989). *Democracy and its critics*, New Haven: Yale UP, 397 p.
- Denters, B. & Rose, L.-E., (2005). *Comparing Local Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 312 p.
- Dumont, G-F., (2016). La démocratie se construit par le bas. Ensemble, inventons la commune du XXI^e siècle, Association des Maires de France (AMF), 18-22.
- Durviaux, A.-L., & Gabriel, I., (2012). *Droit administratif – tome 2 : Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles : Larcier.
- Dworkin, R., (2000). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 528 p.
- Faguet, J.-P., (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2-13.
- Fæssel, M., (2009). L'ordinaire de la démocratie. *Cahiers philosophiques*, 3, 11-23.
- Føllesdal, A., (2000). *Subsidiarity and democratic deliberation*. In E. Oddvar Eriksen, J.-E. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* Abington: Routledge, pp. 85-110.
- Goodin, R., (2007). Enfranchising All Affected Interests and Its Alternatives. *Philosophy and Public Affairs*, 35(1), 40-68.
- Havard, C., (2016). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles : La Chartre, 574 p.

- Miller, D., (2016). Boundaries, Democracy, and Territory. *The American Journal of Jurisprudence*, 61 (1), 33-49.
- Miller, D., (2009). Democracy's Domain. *Philosophy and Public Affairs*, 37(3), 201-228.
- Milstein, B., (2017). A tale of two demoi: Boundaries and democracy beyond the sovereign point of view. *Philosophy and Social Criticism*, 43(7), 724-747.
- Näsström, S., (2011). The Challenge of the All-Affected Principle. *Political Studies*, 59(1), 116-134.
- Näsström, S., (2007). The Legitimacy of the People. *Political Theory*, 35(5), 624-658.
- Silva C.-N., Buček, Ján (eds.), (2017). *Local Government and Urban Governance in Europe*, Wiesbaden: Springer VS, 263 p.
- Ochoa Espejo, P., (2014). People, Territory, and Legitimacy in Democratic States. *American Journal of Political Science*, 58(2), 466-478.
- Owen, D., (2012). Constituting the polity, constituting the demos: on the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem. *Ethics & Global Politics*, 5(3), 129-152.
- Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Doc. parl w., sess. ord. 2011-2012, n° 567/1, 10
- Renan, E., (1882). Qu'est-ce qu'une Nation ? conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882.
- Riveline, C., (2012). Limites de la démocratie. *Le journal de l'école de Paris du management*, 5, 7.
- Sadurski, W., (2008). Legitimacy, Political Equality, and Majority Rule. *Ratio Juris*, 21(1), 39-65.
- Schaap, L. & Daemen, H. (eds.), (2012). *Renewal in European Local Democracies, Puzzles, Dilemmas and Options*, Wiesbaden: Springer VS, 222 p.
- Schiller, T. (ed.), (2011). *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: VS Verlag, 287 p.
- Smith, R., (2008). The Principle of Constituted Identities and the Obligation to Include. *Ethics and Global Politics*, 1(3), 139-153.
- Whelan, F.G., (1983). *Democratic Theory and the Boundary Problem*. In J.R. Pennock and J. W. Chapman (eds.), *Liberal Democracy*, New York: New York University Press, pp. 13-47.

Coordonnées des auteurs :

Frédéric BOUHON
Chargé de cours à l'ULiège
F.Bouhon@uliege.be

Quentin PIRONNET
Assistant et maître de conférences à l'ULiège
Quentin.Pironnet@uliege.be

Laurane FERON
Assistante à l'ULiège
Avocat au Barreau de Liège
Laurane.Feron@uliege.be

LE SACRE DES MÉTROPOLIS ? L'INSTITUTION D'UN NOUVEAU PALIER DE GOUVERNEMENT LOCAL DANS TROIS PAYS EUROPÉENS (ANGLETERRE, FRANCE, ITALIE)

Christophe DEMAZIÈRE

Résumé

Cet article propose une analyse comparée des processus récents de création de gouvernements métropolitains dans trois pays européens : Angleterre, France et Italie. Bien que coïncidant dans le temps, les nouvelles formes de gouvernement métropolitain s'encastrent dans des systèmes institutionnels spécifiques (section II). L'analyse comparée porte sur les motivations des protagonistes – gouvernement, parlement, élus locaux... –, considérant que ce jeu d'acteurs compte pour expliquer les nouveaux modes de gouvernance mis en place (section III). Enfin, nous analysons la capacité à agir et la spatialité des nouveaux gouvernements métropolitains dans les trois pays (section IV).

Mots-clés

réforme territoriale, gouvernement métropolitain, décentralisation, nouvelle gestion publique, Angleterre, France, Italie

Abstract

This article develops a comparative analysis of the recent processes of creation of metropolitan governments in three European countries: England, France and Italy. Although coinciding in time, the new forms of metropolitan government are embedded in specific institutional systems (Section II). Comparative analysis focuses on the motivations of the actors of metropolitan reforms – government, parliament, local elected officials... – considering that this set focus is important to explain the new modes of governance put in place (section III). Finally, we analyze the capacity to act and the spatiality of the new metropolitan governments in the three countries (section IV).

Keywords

territorial reform, metropolitan government, decentralisation, new public management, England, France, Italy

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, plusieurs pays européens connaissent des recompositions institutionnelles qui affectent différents paliers de gouvernement (Nunes Silva et Buček, 2017 ; Zimmermann et Getimis, 2017). Ces « réformes territoriales » modifient la répartition des compétences allouées et/ou l'aire géographique d'intervention des collectivités territoriales. Parfois, elles instituent des échelons supplémentaires d'action, dessinant ainsi de nouvelles spatialités pour les politiques publiques locales. Ces évolutions institutionnelles en cours semblent succéder au mouvement de décentralisation particulièrement à l'œuvre dans les années 1970 à 1990 (Béhar, 2015). La décentralisation consiste à transférer des compétences et des financements du gouvernement national vers

le niveau local, donnant ainsi aux élus locaux de plus grandes marges de manœuvre pour répondre aux besoins de la population et de groupes-cibles. Dans divers pays européens (Espagne, France, Belgique, Italie...), la décentralisation a été une réponse politique à une demande sociétale d'autonomie – y compris territoriale (Ismeri Europa et Applica, 2010). Plus récentes – les années 2010 –, les réformes territoriales modifient l'équilibre des pouvoirs en remaniant, sous l'impulsion des gouvernements et parlements nationaux, les compétences, les moyens et les périmètres d'intervention de certaines collectivités locales. Il ne s'agit pas forcément d'une recentralisation, mais d'une réorganisation des pouvoirs sur les territoires. Orchestrée par les pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux, cette recomposition est souvent contestée par les collectivités territoriales s'appuyant sur

leur légitimité tirée de l'élection pour maintenir un maillage territorial parfois ancien.

Quelles sont les justifications à ces réformes recomposant les territoires infranationaux d'action publique ? Dans le cas français, Feiertag (2018) décèle, à partir des débats parlementaires et des discours officiels, la recherche d'objectifs nombreux, voire contradictoires : l'efficacité de l'action publique, la compétitivité des territoires, l'austérité budgétaire, ou encore l'égalité des territoires. À la diversité des motivations, s'ajoute la pluralité des modalités. Dans certains cas, les gouvernements nationaux affirment vouloir simplifier la maille de l'administration territoriale. La fusion de provinces en Suède et de régions en France, ou l'abolition des comtés au Danemark, l'illustrent. Ailleurs, il s'agit de doter les espaces densément urbanisés d'un palier d'action plus intégrateur, quitte à ajouter un niveau dans la hiérarchie des gouvernements locaux. La création des *combined authorities* en Angleterre et des « métropoles » en France en sont deux exemples. Ces deux modalités peuvent être associées. En Italie, la reconnaissance du fait métropolitain s'est combinée avec la rationalisation du système institutionnel : les 14 *citta metropolitane* créées en 2014 épousent le périmètre de provinces qui sont supprimées et en reprennent le personnel, tout en étant dotées de nouvelles compétences (Fedeli, 2017).

Parmi tous les travaux consacrés aux réformes territoriales, cet article analyse l'institution de « gouvernements métropolitains » (Lefèvre, 1998) dans les grandes agglomérations. Ce type de réforme territoriale s'ancre dans des dynamiques spatiales largement documentées en géographie et aménagement de l'espace. Ces dernières décennies, les grandes agglomérations occidentales ont connu à la fois la croissance économique et démographique (Scott, 2001 ; Herrschell, 2014) et une forte augmentation des mobilités, une artificialisation des sols accrue, une montée d'inégalités socio-spatiales et l'émergence de conflits liés à la localisation des grands équipements (Kunzmann, 2004 ; Kirat et Torre, 2008). Dans ce contexte, la mise en place d'un échelon métropolitain de décision pourrait doter certains acteurs publics des grandes agglomérations d'une plus grande capacité à traiter des enjeux qui concernent leur territoire. Un tel processus de création institutionnelle recouvre des modes très différents, allant d'une création

autoritaire par l'État – comme les communautés urbaines en France dans les années 1960 –, à une démarche volontaire d'acteurs s'alliant sur un territoire, en passant par des formes négociées entre État et collectivités territoriales (Tomas, 2017). Différents modèles de gouvernance métropolitaine peuvent être distingués selon les types d'arrangements institutionnels qui les ont produits (Breuer, 2017). À côté des gouvernements métropolitains, structures explicitement créées par la loi pour traiter des défis des très grandes villes, il existe dans certains pays des formes moins institutionnalisées, comme celle d'une agence à qui est attribuée la compétence de gérer un service (transport public, gestion des déchets, etc.) sur un grand périmètre. Les politiques métropolitaines peuvent aussi résulter simplement de la coordination entre les niveaux existants de gouvernements locaux, que ceux-ci aient les mêmes compétences (des municipalités, par exemple) ou non (région, province, comté...) (Tomas, 2017).

La figure la plus institutionnalisée – celle du gouvernement métropolitain – fait l'objet de cet article. Le gouvernement métropolitain peut être analysé pour l'étendue de ses compétences, son autonomie vis-à-vis des niveaux supérieurs de décision comme à l'égard des collectivités de base ou pour sa légitimité démocratique (Lefèvre, 1998). Différents auteurs insistent sur l'inachèvement, depuis les années 1960, des tentatives d'institutions d'un tel échelon institutionnel (Sharpe, 1995 ; Lefèvre et Weir, 2010). Suivant une approche comparée, développée par Lefèvre (1998) et poursuivie plus récemment par des chercheurs comme Breuer (2017) et Breuer et Halleux (2016), nous explorerons ici les réformes métropolitaines menées dans trois pays européens : l'Angleterre, la France et l'Italie. L'Angleterre est une nation du Royaume-Uni, pays le plus centralisé en Europe et, à la différence de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, elle ne dispose pas de Parlement propre. De son côté, l'Italie évolue vers le fédéralisme tandis que la France a récemment connu plusieurs réformes institutionnelles affectant tous ses niveaux de collectivités territoriales. La création de gouvernements métropolitains dans chacun de ces pays a été analysée par différents auteurs, mais toujours dans un cadre national (Sykes et Nurse, 2017 ; Geppert, 2017 ; De Luca et Moccia, 2017 ; Fedeli, 2017). Par l'analyse comparée, nos objectifs sont de décentrer le regard, d'identifier ce qui est essentiel, mais aussi d'isoler ce qui est

accessoire, dans la création de gouvernements métropolitains. Pour cela, il s'agit de cerner les raisons de la mise en place d'institutions visant à gouverner les métropoles et de restituer les débats apparus au sein de chaque nation. Bien que concomitantes, les nouvelles formes de gouvernement métropolitain apparues dans les trois pays s'encastrent dans des systèmes institutionnels très différents (section II). L'analyse comparée portera sur les motivations des protagonistes – gouvernement, parlement, élus locaux... –, considérant que ce jeu d'acteurs compte pour expliquer les nouveaux modes de gouvernance mis en place (section III). Nous analyserons enfin la spatialité des nouveaux gouvernements métropolitains dans les trois pays (section IV). En Angleterre, France et Italie, les nouveaux gouvernements métropolitains rassemblent respectivement 30,6 %, 25,1 % et 36,4 % de la population du pays concerné¹. La superficie couverte est plus diversifiée : les métropoles institutionnelles représentent respectivement 8,9 %, 2,1 % et 16,5 % du territoire national. Ces différences en matière d'espace couvert demandent à être expliquées, car il est généralement attendu des métropoles européennes qu'elles contribuent non seulement à la compétitivité de l'économie, mais aussi à la gestion économe en ressources d'une région urbaine fonctionnelle (Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009).

I. DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS EN ÉVOLUTION

Une typologie classique des systèmes de gouvernement des territoires infranationaux établit une distinction entre les modèles du Nord et du Sud de l'Europe (Page et Goldsmith, 1987). Les critères utilisés sont l'ampleur des fonctions attribuées au niveau local, le pouvoir discrétionnaire légal laissé aux collectivités territoriales et l'accès des politiciens locaux au gouvernement national. Au Royaume-Uni, considéré comme un « pays du Nord », les autorités locales sont conçues comme un mécanisme de fourniture de services locaux. Leur action doit se conformer à de nombreuses directives nationales. En France ou en Italie, l'action des collectivités territoriales se fonde sur la conviction que les territoires doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux. La France et l'Italie apparaissent comme des « pays du sud » où les responsabilités et le pouvoir discrétionnaire sont traditionnellement faibles, mais où il existe un accès à la prise de décision centrale

à travers le rôle joué par un certain nombre d'élus locaux au niveau national. Cependant, ces deux pays ont connu un processus de décentralisation qui a renforcé les prérogatives de certains niveaux de collectivités territoriales. Le Royaume-Uni a connu un processus continu de réforme des collectivités locales de base allant plutôt dans le sens d'une centralisation.

Dans les trois pays considérés, la création concomitante de gouvernements métropolitains n'est pas la simple réponse au besoin de formuler, à la « bonne » échelle, des réponses à certains défis que rencontrent les agglomérations européennes en matière d'aménagement de l'espace ou de développement social – défis largement documentés par les chercheurs (Scott, 2001 ; Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009). Les processus de définition d'une nouvelle maille d'intervention publique s'ancrent dans l'histoire du système institutionnel propre à chaque pays. Dans cette section, nous développerons successivement trois dimensions des systèmes institutionnels de l'Angleterre, la France et l'Italie : l'évolution de la maille des collectivités de base sous l'influence du phénomène d'urbanisation ; les processus de décentralisation ou centralisation qui facilitent ou contraignent l'émergence d'une capacité locale à agir ; la mise en œuvre de réformes structurelles visant notamment une plus grande maîtrise des dépenses publiques locales. Pour chaque thème, la présentation de chaque contexte national sera suivie d'une synthèse comparative.

A. La maille territoriale des collectivités de base : stabilité ou évolution ?

Les systèmes institutionnels d'administration du territoire s'inscrivent toujours dans des dynamiques géographiques et historiques spécifiques (Breuer et Halleux, 2016). En 2017, l'Angleterre compte 55 millions d'habitants sur une superficie de 130 000 km², la France a 67 millions d'habitants sur une surface quatre fois plus grande (550 000 km²) et l'Italie 59 millions sur 300 000 km². L'Angleterre est le pays qui a connu le plus tôt la Révolution industrielle ; plus de la moitié de la population était urbaine dès la fin du XIX^e siècle. L'urbanisation a été plus tardive en France et en Italie. L'industrie y a attiré des populations rurales dans les grandes villes mais aussi dans les petites villes qui ont bénéficié de la décentralisa-

Pays	Dénomination des collectivités de base	Effectif	Nombre moyen d'habitants	Superficie moyenne (km ²)
Angleterre	<i>Metropolitan districts</i> <i>Non metropolitan districts</i> <i>Unitary authorities</i>	326	170 600	404
France	Commune	35 885	1870	15
Italie	<i>Comune</i>	7 983	7580	37

Tableau 1. La taille des collectivités de base en Angleterre, France et Italie (2017). Source : *Office for National Statistics*, Institut National de la statistique et des Études Économiques, *Istituto Nazionale di Statistica*

tion industrielle (Dematteis et Guarrasi, 1995 ; Demazière, 2015).

La maille territoriale des collectivités de base est très différente entre les trois pays. L'Angleterre a des formes d'administration locales différentes selon qu'il s'agit des grandes agglomérations, des villes ou des espaces peu denses. Pour la région-capitale, 33 districts métropolitains sont fédérés depuis 2000 dans la *Greater London Authority*. Les six grandes agglomérations de Newcastle, Leeds, Manchester, Liverpool, Sheffield et Birmingham sont administrées par 36 districts métropolitains. Enfin, les zones non métropolitaines sont régies tantôt par 56 autorités unitaires (*unitary authority*) qui gèrent tous les services locaux, tantôt par 201 districts non métropolitains. Le nombre total de collectivités de base est faible – 326 – en raison de fusions menées dans la deuxième moitié du XX^e siècle. La population moyenne d'une collectivité anglaise dépasse 170 000 habitants et la superficie moyenne est supérieure à 400 km², soit respectivement 20 et 10 fois plus qu'une commune italienne, et 80 et 25 fois plus en comparaison de la commune moyenne française (Tableau 1). L'Italie compte 8 000 municipalités et la France près de 36 000, c'est-à-dire 41 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne pour seulement 13 % de la population européenne. La France et l'Italie n'ont pas connu de réduction majeure du nombre de leurs municipalités. Le système institutionnel du territoire conçu à la fin du XVIII^e siècle pour un pays rural doit aujourd'hui composer avec le fait que 80 % de la population vit en ville. En Italie, 70 % des communes ont moins de 5 000 habitants, tandis que trois quart des municipalités françaises comptent moins de 1 000 habitants.

En Italie et en France, la petite taille de certaines communes a conduit de nombreuses municipalités à coopérer dans certains domaines. Plus ré-

cemment, la coopération intercommunale est devenue courante, sous l'impulsion notamment des gouvernements nationaux. En Italie, une loi a introduit en 1990 les unions de municipalités qui permettent de gérer en commun des actions en matière d'aide sociale, d'éducation ou de culture. En 2012, il existait 367 unions, fédérant 1 851 municipalités, soit 20 % des communes italiennes (Cabodi *et al.*, 2013). Ce type de groupement s'adresse surtout aux municipalités de petite taille : 80 % des communes membres des unions ont moins de 5 000 habitants, moins de 20 % ont entre 5 000 et 25 000 habitants et 0,7 % seulement ont plus de 25 000 habitants (Cabodi *et al.*, 2013). Par ailleurs, la moitié des unions sont concentrées en Lombardie, Piémont et Ligurie, où il existe de nombreuses municipalités de petite taille.

Par rapport à l'Italie, la France présente un cas plus poussé de coopération intercommunale : toutes les communes, quelle que soit leur taille ou leur position géographique, y sont aujourd'hui engagées (Demazière, 2018). Depuis plus d'un siècle, la fourniture de services (eau, électricité, transports en commun...) ou la gestion des déchets ont permis d'atteindre des économies d'échelle tout en restant sous le contrôle des municipalités, qui décidaient chaque année du montant de la subvention à allouer. Puis, à partir des années 1990, l'État français a favorisé la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels les municipalités transfèrent volontairement des ressources (comme la fiscalité acquittée par les entreprises) et des compétences stratégiques : développement économique, culture, habitat... Ces EPCI sont éligibles à d'importants subsides de l'État, ce qui a incité les municipalités à s'y engager. Baraize et Négrier (2001) ont qualifié la coopération intercommunale de « révolution silencieuse ». Bien que les élus de ces structures soient désignés à l'échelle communale et non à

l'issue d'une élection au suffrage universel direct, les EPCI doivent être considérés comme un niveau important des collectivités territoriales françaises, qui remplace progressivement les communes.

Dans les trois pays, on constate que l'urbanisation a mis en tension la maille parfois pluriséculaire des collectivités de base. En Angleterre comme dans d'autres pays européens du Nord (Allemagne, Belgique, Suède...), la réponse a été la fusion, entraînant un net élargissement de la maille territoriale. En Italie et en France, la permanence de la carte communale a fait naître un maillage intercommunal additionnel, qui est sélectif en Italie où il ne concerne pas les grandes villes et est généralisé à tout type d'espace urbain ou rural en France.

B. Décentralisation ou centralisation ?

Le Royaume-Uni demeure un des pays les plus centralisés d'Europe en termes de revenus collectés et contrôlés par l'État (Ismeri Europa et Aplica, 2010). Depuis 1999, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord possèdent leurs parlements qui exercent certaines compétences. En revanche, l'Angleterre n'a pas son propre système politique et est administrée par le Parlement et le Premier Ministre du Royaume-Uni. De plus, il n'existe pas en Angleterre de niveau intermédiaire entre le gouvernement central et le district ou l'autorité unitaire (Tableau 2). Ceux-ci sont l'agent d'exécution du pouvoir central, agissant selon des directives contraignantes des ministères. Leur marge de manœuvre, de plus en plus étroite depuis

les années 1980, se limite à leur capacité à adapter ces politiques aux besoins et aux attentes des populations dont il a la charge (Breuillard, 2001). Par ailleurs, en l'absence de constitution, les fonctions et l'organisation territoriale peuvent évoluer selon la volonté du gouvernement et du Parlement en place. De nombreuses réformes ont eu lieu depuis plus d'un demi-siècle, comme la fusion des districts, l'abolition des comtés, ou encore la tentative de régionalisation par le gouvernement Blair dans les années 2000 puis sa suspension par le gouvernement de coalition Tory Lib Dem en 2010 (Sykes et Nurse, 2017).

En France les régions ont été créées au début des années 1980, tandis que les départements et communes ont un maillage qui remonte à la Révolution française. Le système institutionnel était alors centralisé, avec dans chaque département un préfet, représentant local du gouvernement. Des élus communaux et départementaux ont été introduits à la fin du XIX^e siècle mais, jusqu'au début des années 1980, le préfet a continué à piloter la mise en œuvre des politiques sectorielles et spatiales du gouvernement central, tout en contrôlant les actes des collectivités locales. Ensuite, la France a connu la décentralisation et le centre de gravité des institutions françaises s'est déplacé des sphères centrales vers les autorités locales. Depuis lors, les trois niveaux de collectivités locales sont gérés librement par des conseils élus, grâce à des ressources propres (impôts locaux et taxes) et des dotations attribuées par l'État. Le principe d'autonomie s'étend aux relations entre collectivités :

Échelle géographique	Angleterre		France		Italie	
	Dénomination	Nombre	Dénomination	Nombre	Dénomination	Nombre
Régionale			Région	18, dont 5 outre-mer	<i>Regione</i>	20, dont 5 à statut spécial
Subrégionale			Département	100	<i>Province</i>	107
Locale	<i>Metropolitan districts</i> <i>Non metropolitan districts</i> <i>Unitary authorities</i>	326	Commune	35 885	<i>Comune</i>	7 983

Tableau 2. Les niveaux de collectivités territoriales dans les trois pays en 2017. Source : *Office for National Statistics*, Institut National de la statistique et des Études Économiques, *Istituto Nazionale di Statistica*

aucune n'exerce de tutelle sur une autre. Ceci crée un système institutionnel très compliqué, moqué comme « mille-feuille territorial ».

Comme la France, l'Italie compte trois niveaux de collectivités locales, mais le processus de décentralisation est plus ancien. Il remonte à 1948, quand la région s'est vu reconnaître un pouvoir législatif dans la Constitution. La province a été établie par Napoléon sur le modèle du département. Collectivité territoriale qui a le moins de pouvoirs, c'est aussi celle qui s'est vue directement menacée par la mise en place d'un pouvoir métropolitain (cf. section III). La décentralisation a été approfondie en 1970 puis en 1997, quand environ 40 % des fonctions administratives ont été transférées aux trois niveaux de collectivités (Ismeri Europa et Applica, 2010). Ces vingt dernières années, l'Italie a évolué d'un État unitaire vers le fédéralisme. La réforme constitutionnelle de 2001 met sur le même plan l'État, les communes, les provinces et les régions. La loi instaurant le fédéralisme fiscal en 2009 décrète que les dépenses des collectivités territoriales doivent être couvertes par les taxes locales ou par des fractions de taxes nationales, en remplacement des dotations d'État. Elle vise à responsabiliser et à accroître l'efficacité des gouvernements locaux. Cependant, nous verrons plus loin que sa mise en œuvre a été contrariée par la crise économique et des finances publiques.

Au total, le nombre de niveaux de gouvernement infranational est varié : très réduit en Angleterre, il atteint le nombre de trois en France et en Italie, sachant qu'en France les structures organisant la coopération intercommunale sont souvent considérées comme constituant un quatrième niveau, compte tenu de l'importance qu'elles occupent aujourd'hui dans les politiques publiques locales (Baraize et Négrier, 2001). Par ailleurs, les capacités à agir des différentes collectivités sont elles aussi diverses, selon le degré de décentralisation en vigueur. Dans les trois pays, l'institution récente d'un niveau de gouvernement métropolitain s'inscrit dans ce paysage contrasté.

C. Maîtriser les dépenses publiques, un objectif aujourd'hui partagé par les gouvernements nationaux

En Europe, l'Angleterre a été le premier pays à mettre en œuvre le *new public management*. Sous

l'impulsion de Margaret Thatcher, les réformes lancées à partir de 1979 ont visé le contrôle des dépenses publiques à travers des réorganisations d'ampleur de l'administration. Les collectivités locales ont été visées parce qu'elles comptaient pour près de 70 % des dépenses publiques (Breuillard, 2001). Les dotations de l'État ont été rognées, la fiscalité locale et la capacité d'emprunt ont été encadrées (Booth *et al.*, 2007). Ultime, le gouvernement a pu réduire autoritairement les budgets locaux en fonction de l'atteinte ou non par les districts d'objectifs de maîtrise des dépenses. Par ailleurs, des politiques de privatisation ont concerné directement les autorités locales, notamment pour leur parc de logement social.

En France, la maîtrise des dépenses publiques locales est un sujet beaucoup plus récent. Grâce à la décentralisation, les collectivités locales ont la capacité de définir leur propre agenda et de financer leurs projets. À la fin des années 2000, les dépenses des autorités locales françaises représentaient 21 % des dépenses des administrations publiques, ce qui est beaucoup moins que dans un pays régionalisé comme l'Italie (31 %) (Ismeri Europa et Applica, 2010). Mais l'autonomie financière est élevée en France : plus de la moitié des recettes locales des administrations infranationales proviennent des impôts locaux. La proportion est d'environ 40 % pour l'Italie et 30 % pour le Royaume-Uni. De nombreuses municipalités françaises ont favorisé le développement économique et résidentiel, générant parfois, au sein d'une même agglomération, une concurrence territoriale pour attirer ou retenir des entreprises et des ménages (Hertzog, 2015). Cette concurrence a pu aboutir à des investissements publics similaires (centres de congrès, parcs d'affaires, etc.), réalisés dans des communes voisines. La coordination verticale entre les trois niveaux de gouvernement fait également défaut. Un exemple extrême peut être cité à Marseille, où deux musées dédiés à la culture méditerranéenne ont été ouverts en 2013, l'un financé par la commune et l'autre par la région (Demazière, 2018).

La coopération intercommunale a contribué à unifier l'action publique dans les grandes villes françaises et leurs banlieues, mais seulement dans une certaine mesure. De nombreuses municipalités périurbaines se sont regroupées dans un EPCI d'une

manière défensive, pour éviter d'être intégrée dans une structure plus large où les municipalités urbaines domineraient en raison de leur poids démographique. En 2010, il existait plus de 2 600 EPCI pour 300 régions urbaines fonctionnelles (Geppert, 2014). En cherchant à supprimer la concurrence entre municipalités, l'État a stimulé l'émergence de joueurs plus puissants, les EPCI. Dans de nombreux cas, la concurrence pour l'emploi et la fiscalité locale a été exacerbée au sein et entre les régions urbaines. Ce fut très probablement une cause majeure de l'artificialisation des sols en France au cours de la dernière décennie (Serrano et Demazière, 2016).

En Italie et en France, un effet général des lois de décentralisation a été que les élus ont eu tendance à augmenter les dépenses publiques afin de répondre aux demandes des citoyens concernant la qualité des services publics. En France, les dépenses des collectivités locales sont passées de 5 % à 8,5 % du PIB entre 1983 et 2013, et selon l'OCDE (2015), plus de la moitié ne peut être justifiée par de nouvelles compétences. Dans les années 2000, leur masse salariale a augmenté de quelque 3 % par an en raison de l'augmentation des effectifs, des échelles salariales indexées sur l'inflation et des primes (Cour des comptes, 2014). Tandis que le gouvernement national avait continûment accompagné cette croissance des dépenses locales en augmentant ses dotations, il a fait volte-face en 2015, en réduisant ses subsides aux collectivités territoriales pendant trois ans, puis en conditionnant leur stabilisation aux efforts de maîtrise des dépenses des collectivités. En Italie, cette austérité budgétaire est un peu plus ancienne. À partir de 2008, sous la contrainte de devoir respecter plus strictement les critères de Maastricht, le gouvernement italien a réduit les sources de revenus et les dépenses publiques locales comme nationales. Dans ce pays comme en France, la maîtrise des dépenses publiques a été un des arguments maniés pour la réforme territoriale.

II. LA MISE EN PLACE DE GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS EN ANGLETERRE, FRANCE ET ITALIE

Dans la section précédente, nous avons brossé à grands traits le rôle historique des collectivités territoriales et son renforcement ou affaiblisse-

ment en fonction de l'agenda du gouvernement national. Pour les trois pays considérés, ces éléments fournissent le substrat des réformes entreprises depuis dix ans pour instituer ou consolider des gouvernements locaux au cœur des grandes aires métropolitaines. Dans cette section, notre canevas analytique abordera plusieurs points. Les réformes opérées constituent-elles un changement radical ou procèdent-elles par incrémentations successives ? Y a-t-il des contreparties accordées par l'État à la mise en œuvre de la réforme métropolitaine (autonomie, soutien financier...) ? Nous verrons que, loin de constituer une réponse limitée à la gestion des aires métropolitaines, l'institution de gouvernements métropolitains s'inscrit dans un projet global du gouvernement national du pays concerné. En Angleterre, il s'agit d'opérer une décentralisation sélective, au cas par cas. En Italie, les *citta metropolitane* remplacent les provinces. En France, les métropoles participent d'une réforme territoriale de grande ampleur, qui touche tous les niveaux de collectivités territoriales sans en supprimer aucun. Le gouvernement métropolitain n'est ici qu'une forme d'EPCI parmi d'autres. Au final, les gouvernements métropolitains s'inscrivent dans un système institutionnel préexistant (Tableau 3).

A. La mise en place des *combined authorities* en Angleterre : un intérêt fluctuant pour le *local government* des grandes agglomérations

En Angleterre, la question des institutions d'échelle métropolitaine est marquée par le poids considérable du gouvernement du Royaume-Uni. Dans les années 1960, la réflexion sur la fragmentation du système de *local government* a débouché sur la création du *Greater London Council* (GLC), puis de six *Metropolitan County Councils* (MCC) en charge de traiter les questions de planification spatiale, de transport, de développement économique et de gestion des déchets. La vocation était proche de celle des communautés urbaines françaises, créées sensiblement à la même époque. Les MCC ont opéré de 1974 à 1986, avant d'être abolis par le gouvernement Thatcher dans la mouvance des nombreuses réformes du *local government* alors opérées. Le *Labour Party* contrôlait les regroupements de districts, lesquels se sont opposés au gouvernement Thatcher. En réaction, l'abolition de ces structures est devenue une promesse de campagne des Tories lors des élections

Angleterre	France	Italie
<i>District</i>	Commune	<i>Comune</i>
	Établissement public de coopération intercommunale	
<i>Combined authority</i>	Métropole	<i>Citta metropolitana</i>
	Département	<i>Province</i>
	Région	<i>Regione</i>

Tableau 3. Position du gouvernement métropolitain dans l'architecture institutionnelle. Source : Auteur

législatives de 1983. Elle a été réalisée une fois la majorité conservatrice reconduite. Leur disparition a conduit à une absence de vision stratégique métropolitaine dans les différents plans, menés désormais séparément par les districts (Sykes et Nurse, 2017).

En 1997, l'alternance manifestée par l'accession au pouvoir de Tony Blair a entraîné de nouvelles réformes, mais les grandes villes n'étaient pas d'emblée à l'agenda. Après avoir accordé l'autonomie aux nations celtiques et créé des agences régionales de développement en Angleterre, le gouvernement a recréé un palier d'autorité métropolitaine pour la capitale : la *Greater London Authority* (GLA). Sa compétence principale était d'élaborer et d'adopter un plan stratégique métropolitain. Graduellement, le GLA a acquis des responsabilités en matière de transport, de développement économique, de gestion de l'environnement, de police, de culture et sports, de santé et d'énergie. De plus, l'élection directe d'un maire et ses effets en termes de leadership ont servi d'inspiration pour la réforme récente créant les *combined authorities*.

En parallèle, la volonté du gouvernement *New Labour* de faire des friches industrielles et urbaines un levier du développement a porté l'attention sur les grandes villes au nord du pays. La phase de désindustrialisation étant digérée, celles-ci ont été considérées comme les foyers de la croissance nationale future, autour de l'économie de la connaissance, de l'innovation et de la créativité. Au début des années 2000, plusieurs travaux officiels portent ainsi l'attention sur les régions urbaines fonctionnelles, appelées *city-regions*, et font un benchmark des institutions métropolitaines étrangères (Parkinson *et al.*, 2004 ; Marvin *et al.*, 2006). Cette attention aux grandes villes a également été animée par des initiatives de coopération entre dis-

tricts dans certaines aires métropolitaines – notamment Manchester. De plus, depuis 1995, les villes de Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham et Sheffield ont créé un réseau : *English Core Cities Group*. Cette organisation n'a qu'un statut informel mais donne à ces villes de province une certaine visibilité. Elle fait du lobbying auprès du gouvernement anglais comme des instances européennes.

En 2009, le gouvernement Brown a rendu possible la coopération des districts en matière de transport et de développement économique, par la formation de *combined authorities*. Lui succédant en 2010, le gouvernement Tory-Lib Dem a supprimé les organismes régionaux et mis en œuvre un programme de réduction des dépenses publiques qui visait notamment les districts. À Manchester, la première *combined authority* a été créée en 2011. Elle regroupe sans les fusionner les 10 districts qui avaient fait partie du MCC. Les principales responsabilités couvrent les transports, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, les logements et la police. Le *Core Cities Group* a continué à prôner un rééquilibrage de la relation national/local par le gouvernement, seule solution selon lui pour relever les défis de la croissance économique locale, de la réforme du service public et d'une meilleure gouvernance (Sykes et Nurse, 2017). Cette démarche a eu des effets au niveau central, avec la promotion par le gouvernement des *combined authorities*. Le principe est que les districts souhaitant coopérer soumettent un projet au gouvernement, qui l'examine sur son contenu et sa cohérence territoriale et propose (ou non) au Parlement la création de la *combined authority*. Un contrat accordant certaines compétences et ressources (*devolution deal*) est ensuite signé entre le gouvernement et les collectivités locales impliquées. Par rapport aux districts, les *combined*

authorities ont des pouvoirs accrus en matière de planification économique, de renouvellement urbain et de transport et elles les exercent sur un territoire plus large. Les compétences attribuées aux *combined authorities* et leurs ressources sont négociés au cas par cas entre les acteurs locaux et le gouvernement ; elles diffèrent donc selon les territoires. Toutes les démarches n'aboutissent pas, comme le montrent le cas du Norfolk, dont le projet de *combined authority* a été refusé par le gouvernement en raison du faible degré de mutualisation envisagé, ou celui du North East, dont les districts se sont désengagés en invoquant les risques pour les finances publiques liés au Brexit (Cléchet, 2018). Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government Devolution Act*, autorise les *combined authorities* à acquérir des compétences décentralisées par l'État, qui s'ajoutent à celles mises en commun par les districts constituants, et à élire un maire métropolitain au suffrage universel. Six agglomérations ont élu leur *metro mayor* en mai 2017. Cependant, la participation à l'élection a été faible ; elle a varié entre 21 % et 34 % du corps électoral. En juillet 2017, il existait au total 9 *combined authorities*, mais cinq autres projets étaient en cours de discussion. Par ailleurs, ces structures montent en puissance sur le plan des compétences. Ainsi, les budgets des *combined authorities* de Manchester et Liverpool s'élevaient chacun à 230 millions £ en 2017 (Cléchet, 2018). Au total, l'institution des *combined authorities* permet au gouvernement de pratiquer une décentralisation sélective et négociée au cas par cas avec les districts concernés. Dans le même temps, le gouvernement enjoint les autres districts d'Angleterre à l'austérité budgétaire.

B. Les *citta metropolitana* en Italie : une création qui s'inscrit dans une difficile réforme territoriale d'ensemble

À la fin des années 2000, dans son effort pour réduire les dépenses publiques locales comme nationales, le gouvernement italien a lancé un débat sur l'abolition des provinces et sur la création de *citta metropolitana* pour les plus grandes agglomérations. Sous-jacent depuis plusieurs décennies, ce sujet s'était heurté précédemment, d'une part, à l'opposition des élus des provinces et de nombreuses régions et, d'autre part, à l'instabilité gouvernementale chronique.

En 2011, un décret-loi a été approuvé qui prévoyait l'abolition des provinces. Les provinces devaient perdre leur statut de collectivité territoriale. Élus non plus au suffrage universel mais par les maires, les dirigeants des provinces ne perçoivent désormais plus aucune indemnité. De plus, la plupart des compétences sont transférée aux régions. Cette réforme s'est heurtée à une forte opposition des élus concernés et le processus a été chaotique avant d'aboutir en 2015, à travers une réforme de la constitution adoptée par les deux chambres. Il s'agit d'une réforme territoriale d'ampleur, puisque les régions et l'État se voient attribuer des compétences exclusives et non plus partagées. Il s'agit aussi d'une réforme plus générale des institutions publiques, avec la fin de l'élection des sénateurs et la réduction de leur nombre. Les régions semblent cependant frileuses à l'idée de reprendre les compétences et le personnel des provinces, dans une période où elles doivent globalement réduire leurs dépenses. Le montant cumulé de l'endettement des provinces est de 10,2 milliards d'euros début 2015 (Fedeli, 2017). Selon la Cour des Comptes italiennes, la suppression des provinces devrait engendrer une économie de plus de 100 millions d'euros chaque année (De Paoli, 2016).

Depuis les années 1970, les très grandes agglomérations italiennes se sont étendues bien en dehors des limites des municipalités centrales, englobant des dizaines de communes limitrophes. L'institution de *citta metropolitana* devait y permettre la coopération intercommunale, dans les domaines de la planification stratégique, de la fourniture de services et de la gestion d'infrastructures à cette échelle. Dès 1990, une loi a été adoptée qui donnait la possibilité aux plus grandes villes de devenir *citta metropolitana* et d'acquérir de nouvelles compétences. Neuf villes étaient expressément désignées : Turin, Milan, Venise, Gènes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples. Pour les régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne et régions autonomes du Nord), leur définition était laissée ouverte (Rivière, 2010). Selon le texte de loi, quand l'aire métropolitaine ne coïncide pas avec la province existante, il y a création d'une nouvelle entité administrative. Pour identifier concrètement les contours de la nouvelle collectivité, la loi, dans son article 17, proposait d'englober dans les aires métropolitaines « les communes qui entretiennent avec (les communes centres) des rapports d'étroite intégration en ce qui concerne les activités écono-

miques, les services essentiels de la vie sociale, ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales ».

La mise en œuvre supposait l'adoption de lois régionales, même s'il était possible que le gouvernement intervienne si ces lois n'étaient pas adoptées. De fait, les régions se sont montrées hostiles à la réforme et rien ne s'est passé. Une des raisons est que l'Italie a connu un tourbillon politique avec l'opération *Mani pulite* à partir de 1992-1993. Les révolutions de la représentation politique, avec en 1993, l'élection directe des maires puis en 1999 celle des gouverneurs de région, ont produit la « renaissance urbanistique » des années 1990 et la montée en puissance des régions à travers diverses lois de décentralisation (Fedeli, 2017). Ces évolutions ont fait passer au second plan les aires métropolitaines et ont consolidé les mailles existantes qu'étaient la commune et la région.

En 2013, le gouvernement a préparé une nouvelle loi réformant les provinces et créant les *citta metropolitana* sans possibilité pour les régions de s'y opposer² et en adossant la mise en œuvre aux fonds structurels européens. Après un long processus législatif (la loi a été annulée par le Conseil constitutionnel), le parlement italien a finalement adopté la réforme en avril 2014. Pour éviter les débats sur les limites des aires métropolitaines qui avaient été un obstacle majeur précédemment, le gouvernement a décidé de calquer les *citta metropolitana* sur les périmètres des provinces. Dans un deuxième temps, chaque région doit fixer les modalités d'évolution du territoire des nouvelles entités, ouvrant ainsi la possibilité pour les communes de demander leur rattachement ou leur sortie de la *citta metropolitana*. Toutefois, deux ans et demi après la création des *citta metropolitana*, aucune loi régionale n'avait encore été adoptée (Fedeli, 2017), ce qui montre la résistance des régions à favoriser l'institution de gouvernements métropolitains (Cremaschi *et al.*, 2015).

C. La création des métropoles en France

Après une phase de décentralisation qui a renforcé les différents niveaux de collectivités territoriales, la réforme territoriale en France s'est justifiée, comme en Italie, par l'adoption du *new public management* (Wollmann, 2012). De 2000 à 2014, les dépenses annuelles des régions, départements,

municipalités et EPCI sont passées de 152 à 247 milliards d'euros, tandis que l'emploi public local est passé de 1,5 million à 1,7 million. Entre 2010 et 2016, deux réformes successives des collectivités locales ont été menées, d'abord par un gouvernement de droite, puis par un gouvernement socialiste.

La première vague de réforme a été préparée par un rapport officiel au Président de la République Nicolas Sarkozy. Intitulé « Il est temps de décider », ce rapport paru en 2009 propose notamment la réduction du nombre de régions par fusion, la généralisation de la coopération intercommunale, la fixation d'un seuil de population pour tout EPCI et la création de métropoles (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009). À l'époque, ces mesures n'ont pas toutes été mises en œuvre, de nombreux parlementaires de tout bord y étant hostiles. En effet, jusqu'à l'interdiction très récente du cumul des mandats (2017), de nombreux membres du Parlement étaient également à la tête de collectivités locales³. Pendant des décennies, cette situation a contrarié les efforts gouvernementaux de réforme du système institutionnel.

Promulguée en 2010, la « loi de réforme des collectivités territoriales » contraint les 2 000 communes encore rétives à la coopération intercommunale à adhérer à un EPCI. La loi a aussi mis à l'ordre du jour la fusion des EPCI, en définissant un seuil minimum de 5 000 habitants. Cette orientation a été poursuivie après 2012 par le gouvernement socialiste, et même accentuée puisque le seuil de population minimale d'un EPCI a été relevé à 15 000 habitants. De 2010 à 2017, le nombre d'EPCI a été divisé par deux, tandis que la part de population incluse dans un EPCI est passée de 89,1 % à 100 %.

En 2015, la loi « Nouvelle organisation du territoire de la République » clarifie les responsabilités des différents niveaux de collectivités, notamment en supprimant la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Le département est affaibli, car largement cantonné désormais à l'entretien du réseau routier et au versement d'allocations sociales dont le montant et les règles d'éligibilité sont décidées à Paris. Le gouvernement avait même énoncé l'intention de supprimer le département en tant que collectivité locale, mais il a dû faire marche arrière. Une

autre réforme est allée au bout : le nombre des régions a été réduit de 22 à 13, à quoi s'ajoutent les 5 régions outre-mer. À l'époque, les justifications avancées par le pouvoir exécutif étaient d'instituer des régions de taille européenne.

Sur la création de métropoles, on trouve aussi une certaine continuité entre les majorités de droite et de gauche qui se sont succédées en France. En 2010, le rattachement des communes isolées a conduit à créer pour la plus grande d'entre elles – Paris – un statut particulier de métropole. Malgré les oppositions de la région Ile-de-France et des départements limitrophes, ce projet a été poursuivi par la majorité socialiste après 2012. La métropole du Grand Paris est née juridiquement le 1er janvier 2016 en tant qu'EPCI regroupant Paris, les 123 communes des trois départements limitrophes et 7 autres communes, soit environ 7,5 millions d'habitants. De même, la loi de 2010 rendait possible la création d'un nouveau type d'EPCI – appelé « métropole » – pour tout ensemble constitué de plus de 500 000 habitants. Les compétences étaient celles d'une communauté urbaine, auxquelles s'ajoute un transfert de plein droit ou par convention de certaines compétences des départements et régions. Cependant, des élus ont souhaité créer une métropole uniquement à Nice, dont le maire était un proche du Président Sarkozy. Aussi, en 2014, la « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a relancé ce concept d'une forme plus intégrée de coopération intercommunale. La métropole est censée conduire « un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social [du] territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional » (article 43). En plus de Nice, la loi désigne huit « métropoles » sur la base de leur statut de communauté urbaine comptant plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Comme nous l'avons vu, la métropole du Grand Paris dispose d'un statut sur mesure. Sa gouvernance est à deux niveaux : le niveau métropolitain, et des « territoires » regroupant les communes par secteur. Objet de la forte opposition de maires provençaux, la métropole Aix-Marseille Provence, a vu le jour le 1^{er} janvier 2016. Les EPCI préexistants – rebaptisés

« conseils de territoire » – doivent être consultés avant toute décision de la métropole en matière d'aménagement du territoire et de services de proximité. Dotés d'un budget spécifique, ils gèrent un certain nombre de compétences déléguées par la métropole. C'est finalement à Lyon qu'on trouve en France la forme la plus achevée de métropole. Transformation de la communauté urbaine du Grand Lyon, la Métropole de Lyon a absorbé les compétences du département du Rhône sur son périmètre. Par ailleurs, elle est parmi les métropoles la seule à être une collectivité territoriale, ce qui se traduira par l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en 2020.

Il est difficile de dire si ces multiples réformes permettront d'améliorer à court terme la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Face à un déficit public important, le gouvernement socialiste a dû décider – mesure inédite – de baisser ses dotations aux collectivités locales de 11 milliards d'euros sur la période 2015-2017. L'objectif était de les inciter à réduire leurs dépenses de fonctionnement, mais on a surtout constaté une baisse des investissements publics. Suite à l'élection du Président Macron, le gouvernement mis en place en 2017 s'est engagé à ne plus baisser les dotations pour les collectivités qui limiteraient la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Par ailleurs, il est attendu que les municipalités choisissent de transférer plus de responsabilités aux groupements volontaires afin de réaliser des économies d'échelle. Les métropoles illustrent cette logique puisque leur création entraîne de nouveaux transferts de compétences de la part des communes. Il existe une forte appétence locale pour cette forme institutionnelle puisque des territoires urbains qui n'atteignaient pas le seuil de 400 000 habitants ont réussi à se transformer en métropoles : trois en 2015 (Brest, Montpellier et Nancy), sept en 2017 (Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Tours).

III. CARACTÉRISTIQUES DES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS

Les travaux sur l'émergence ou l'institution d'un « gouvernement métropolitain » lui attribuent trois traits principaux (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Le premier concerne une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Il faut distinguer ici le modèle inter-

communal du modèle supracommunal. Dans le premier cas, la légitimité politique est celle accordée par les représentants des communes membres. Or, les gouvernements métropolitains ont besoin d'une légitimité politique propre pour que les actions menées soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux collectivités locales de base. L'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est considérée comme l'élément essentiel de cette légitimité.

Ensuite, le gouvernement métropolitain doit jouir d'une autonomie significative aussi bien vis-à-vis des niveaux de gouvernement supérieur que des collectivités de base, acquise à travers des ressources financières (et humaines) adéquates et des compétences importantes, permettant d'intervenir sur les affaires métropolitaines (Lefèvre, 1998). Les champs généralement cités sont la planification territoriale stratégique, le développement économique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, la culture... Enfin, il doit disposer d'une assise territoriale « pertinente », correspondant grosso modo à l'aire urbaine fonctionnelle.

Ces caractéristiques permettraient à l'institution métropolitaine d'être légitime, puissante et autonome. Mais il y a loin de cette vision théorique à la pratique. Nous verrons que les *combined authorities*, *citta metropolitana* ou métropoles françaises sont toutes incomplètes au regard des critères définis dans la littérature, mais qu'elles le sont sur des points différents.

A. Taille et espace géographique des institutions métropolitaines

Commençons par des variables pouvant faire l'objet d'une mesure quantitative, à savoir la population et la superficie couvertes par les 37 gouvernements métropolitains recensés dans les trois pays (Figure 1). Une forte hétérogénéité ressort. Ainsi, la moitié des territoires ont une population inférieure à 1 million d'habitants (à partir de West of England) et 20 % ont même une population inférieure à 500 000 habitants (de Rouen Normandie à Brest). Par ailleurs, les cas du Grand Paris et de Turin, ou encore la comparaison de Sheffield et de Lyon, montrent que la population et la superficie ne sont pas corrélées. Une métropole institutionnelle recouvrant une population impor-

tante peut être établie sur un périmètre restreint, tandis qu'une assise territoriale large n'est pas forcément synonyme d'un poids démographique majeur. À la suite des sections précédentes, on peut aussi relever des différences substantielles selon les trois nations. En matière de population, 5 *combined authorities* sur 8 (West Midlands, Greater Manchester, West Yorkshire, Liverpool, Sheffield) se situent dans le premier tiers des territoires figurant dans le graphe et aucune n'est présente dans le dernier tiers. Certaines *citta metropolitana* dépassent 3 millions d'habitants (Rome, Milan, Naples), mais la majorité d'entre elles se situe dans le deuxième tiers de l'échantillon. Enfin, les métropoles françaises se répartissent en deux groupes bien distincts. Une poignée de grandes métropoles (Paris, Marseille-Aix et dans une moindre mesure Lyon et Lille qui dépassent 1 million d'habitants) contraste avec la plupart des autres qui se situent dans le dernier tiers et occupent même les 8 derniers rangs. Ces différentes spatialités ne sont pas le fruit du hasard. Elles sont liées aux choix opérés dans les réformes instituant, dans chaque nation, ces paires métropolitaines d'action.

Globalement, les *combined authorities* ont une population moyenne qui avoisine 1,4 million d'habitants, contre 700 000 pour les métropoles françaises hors Grand Paris. Leur superficie est trois fois supérieure à leurs équivalentes en France (2 300 contre 750 km²). En Italie, les *citta metropolitana* sont présentes sur l'ensemble du territoire national, mais il ne s'ensuit pas une diversité de poids aussi grande qu'en France, où la plus petite métropole – Brest – représente 3 % de la population du Grand Paris et 11 % de celle d'Aix-Marseille Provence. Sur quatorze *citta metropolitana*, neuf comptent plus d'un million d'habitants, contre seulement quatre en France – Grand Paris compris. Les *citta metropolitana* italiennes de province sont en moyenne deux fois plus peuplées et cinq fois plus étendues que les métropoles françaises. Parmi les 10 institutions métropolitaines les plus étendues représentées sur le graphique 1, les 9 premières se situent en Italie et la 10^e place est occupée par la *combined authority* de Cambridgeshire et Petersborough avec 3400 km². Parmi les 17 institutions représentées dont la superficie est inférieure à 1000 km², les 4 institutions les plus vastes correspondent à des *combined authorities* et les 13 autres correspondent aux territoires de métropoles françaises.

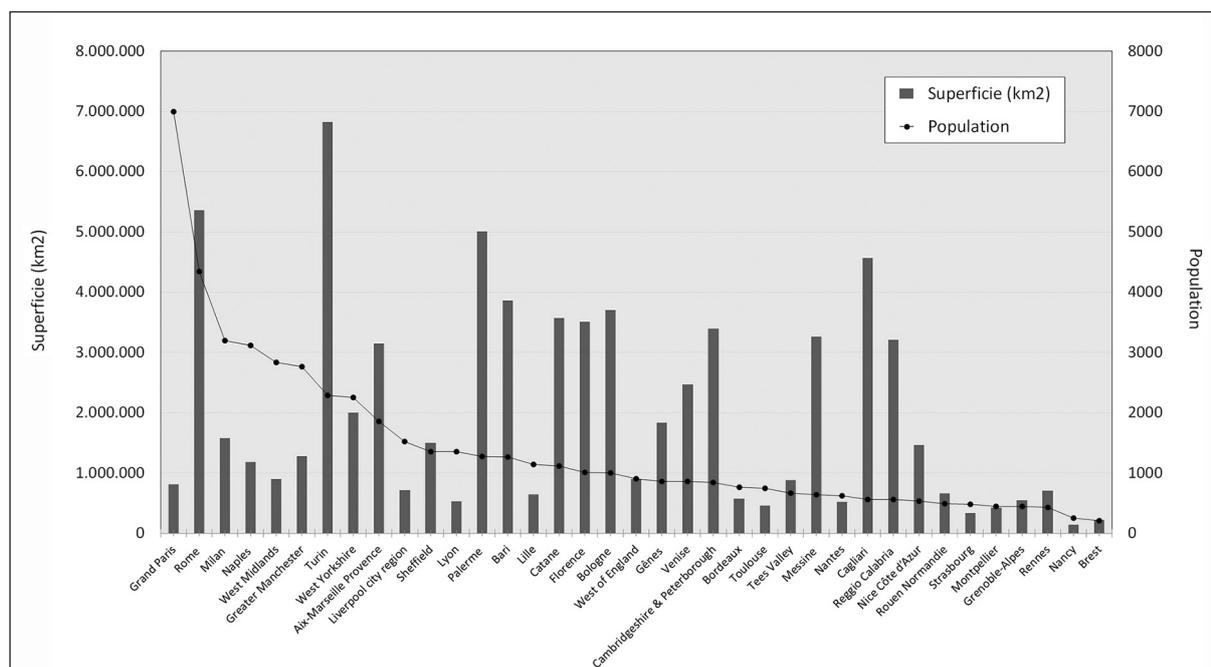


Figure 1. Population et superficie des *combined authorities*, métropoles et *citta metropolitana*. Conception : Christophe Demazière. Réalisation : Chaymae Ez-Zriouli. Source : Données nationales - Angleterre : juillet 2017 ; Italie : 2014 ; France : population au 1/1/2014, superficie au 1/1/2017

Cependant, le grand périmètre des *citta metropolitana* mérite d'être interrogé. S'il est calqué sur les provinces, ce n'est pas tant pour approcher une réalité fonctionnelle – comme c'est le cas des *combined authorities* –, mais parce que l'institution métropolitaine s'inscrit ici dans une réforme territoriale où la « simplicité » fût un argument de poids. En France, il s'est agi essentiellement de reconduire les périmètres des EPCI préexistants – à l'exception de Marseille-Aix et du Grand Paris – et non pas de transformer les départements en autorités métropolitaines. Ceci conduit à une différence majeure : 7 métropoles françaises sur 15 ont une population inférieure à celle de l'unité urbaine correspondante et 9 ont une population inférieure aux deux tiers de celle de la région urbaine fonctionnelle (Demazière, 2017).

Malgré sa taille, le périmètre d'une *citta metropolitana* peut être en décalage avec l'espace fonctionnel. C'est le cas pour Florence, dont l'axe de développement s'étend de la ville centre vers l'Ouest, englobant des territoires qui font partie des provinces de Prato et Pistoia. Ces deux provinces et Florence rassemblent 40 % de la population et pèsent 50 % du PIB de la région Toscane, sur 20 % de sa superficie. Compte tenu de cette importance, la région Toscane a réalisé en 1990 un « plan structurel de l'aire métropolitaine Florence-Prato-Pistoia ». De-

puis la transformation de Florence en *citta metropolitana*, l'articulation de la stratégie de la nouvelle entité avec le plan régional s'avère nécessaire (De Luca, 2016). Ce cas révèle que la réforme italienne est inadaptée au cas d'aires métropolitaines polycentriques. À la différence de l'INSEE en France, qui a identifié des aires urbaines dès le milieu des années 1990, il n'y a pas eu en Italie d'effort au niveau national pour délimiter des régions fonctionnelles. Selon les périodes et les territoires, différentes cartes ont été produites, assises sur des indicateurs différents. Au final, il n'y a pas consensus ni d'évidence sur ce que sont les aires métropolitaines en Italie (Fedeli, 2017).

Ce flou sur les contours spatiaux des métropoles explique aussi pourquoi le gouvernement et le parlement italiens se sont rabattus *in fine* sur les périmètres des provinces. Loin de faciliter la gestion de l'espace, la grande taille de certaines *citta metropolitana* peut ajouter de nouveaux enjeux à ceux relevant *stricto sensu* du développement métropolitain. Citons ici le cas de Turin (2,3 millions d'habitants), qui compte 315 communes – dont 253 ont moins de 5 000 habitants – et une superficie de 6 800 km². Sur ce grand territoire, 55 % des communes sont des communes de montagne où l'enjeu essentiel est souvent l'accès aux services de la vie quotidienne. Avant la création de

la *citta metropolitana*, la province avait vu une trentaine des communes les plus polarisées par la ville de Turin se regrouper sur le régime de l'association volontaire. Par ailleurs, *Torino Internazionale*, association à but non lucratif, a associé, pour l'échéance des JO de 2006, 22 communes dans une « conférence métropolitaine » (Voghera, 2017). Mené à des échelles infra, ce vécu de coopération va-t-il faciliter ou contrarier l'adoption de politiques à l'échelle du grand territoire ?

B. Un degré d'autonomie très variable

L'autonomie d'un type de gouvernement métropolitain peut s'apprécier vis-à-vis de l'État, qui est souvent à l'origine de sa création, et des autres paliers de collectivités territoriales, que ceux-ci soient supérieurs ou inférieurs. Sans viser l'exhaustivité – sur les relations métropole-région, par exemple, nous renvoyons à d'autres travaux (Cremaschi *et al.*, 2015) –, nous examinerons ces deux aspects successivement.

En Angleterre, la coopération métropolitaine est présentée comme prenant une forme « pragmatique », avec comme première étape des districts métropolitains qui envisagent de se regrouper et qui négocient avec l'État, les milieux économiques et les associations autour de projets spécifiques – comme un nouveau moyen de transport public. Il en résulte que les compétences mutualisées ou décentralisées diffèrent d'une *combined authority* à l'autre, de même que les moyens alloués par le gouvernement. À titre expérimental, certaines *combined authorities* peuvent conserver l'intégralité de la fiscalité locale acquittée par les entreprises. Bien que le taux de cet impôt soit fixé par le gouvernement de façon uniforme pour l'ensemble du pays, ceci constitue un début de décentralisation fiscale. Par ailleurs, en plus des transferts de ressources liés aux transferts de compétences – par exemple 6 milliards de livres sterling de financements d'aide sociale et de services de santé ont été transférés au Greater Manchester –, le gouvernement s'est engagé à alimenter un fonds de près de £250 million chaque année pour les territoires qui auront contractualisé. La France présente un autre visage : même si un pacte métropolitain doté de 150 millions d'euros a été mis en place, son importance est limitée car les métropoles s'inscrivent dans une histoire longue de décentralisation et de coopération intercommunale

renforcée, qui a constamment accru les marges de manœuvre des élus locaux impliqués. Vis-à-vis du niveau central, les métropoles ont une autonomie bien plus grande que les *combined authorities*, que ce soit en matière de compétences ou de ressources fiscales. Les élus locaux peuvent même jouer un rôle essentiel dans la création de la métropole. On pense ici au lobbying des élus de certaines grandes villes qui ont réussi en février 2017, à la faveur d'un amendement déposé dans le cadre de la loi Grand Paris, à modifier les critères pour qu'une deuxième vague de création de sept métropoles puisse avoir lieu. La liste est éloquente : Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Etienne, Toulon et Tours ne sont pas des métropoles mais des agglomérations intermédiaires (Deraeve, 2014). S'il en était besoin, voici un bel exemple des effets du cumul des mandats sur la maille territoriale française quelques semaines avant que l'interdiction de ce cumul n'entre en vigueur.

La large autonomie des communes françaises et de leurs groupements vis-à-vis de l'État induit le fait que le fonctionnement des communautés urbaines – qui ont préfiguré les métropoles – est variable dans l'espace et dans le temps, au regard du projet et de son partage (Lefeuvre, 2015). Cette diversité tient surtout aux relations entre les représentants de la commune-centre et les maires des autres communes, d'un moindre poids démographique, économique et politique. À Toulouse ou à Grenoble, par exemple, les élus redoutent l'hégémonie de la ville-centre, fortement ressentie dans le passé. Ils se méfient donc d'une structure intercommunale qui réduirait leur maîtrise du territoire communal (Escaffre et Jaillet, 2015 ; Louargant et Le Bras, 2015). À l'inverse, en Angleterre, étant donné la fusion des districts réalisée dans les années 1980, les *combined authorities* n'engagent à chaque fois qu'un petit nombre d'entre eux – de 4 districts pour West of England à 10 pour Greater Manchester. Selon Leclercq et Loew (2017), la régulation territoriale y est plus « équilibrée » qu'en France. Par exemple, dans le Greater Manchester, les poids démographiques des villes regroupées (Salford, Trafford, Odham...) sont moins dissymétriques qu'en France, même si la ville-centre a le plus grand poids. La planification urbaine et la gestion des services sont entièrement cédées à la *combined authority*, alors qu'en France ce point pose problème aux maires. Par ailleurs, le gouver-

nement anglais est en capacité d'encourager fortement l'association entre les collectivités et le secteur économique. Ces partenariats peuvent jouer un rôle important dans les décisions des nouvelles *combined authorities*. Rien de tel dans le cas français, l'instauration des conseils de développement ne débouchant pas sur une codécision.

En Italie, chaque *citta metropolitana* a automatiquement comme président le maire de la ville principale. Ceci, joint à l'échelle spatiale d'action – même si celle-ci est bornée par le périmètre de l'ancienne province – pourrait laisser espérer une certaine capacité à traiter les enjeux du développement des aires métropolitaines. Mais le passé devra être surmonté : les rapports entre la ville-centre et la province sont – comme en France avec le département – marqués historiquement par l'hostilité. Dans le cas de Naples, D. Rivière (2010, p.87) cite les propos d'un responsable de la province de Campanie à propos de la programmation des financements publics au milieu des années 2000 : « Il n'y a aucune coopération, chacune de ces deux institutions se fait porteuse de deux intérêts, ceux du centre (la commune), ceux des périphéries (la province) ». De même, pour l'établissement du plan d'aménagement provincial : « On laisse tranquille Naples, on s'occupe seulement de sa périphérie » (Rivière, 2010, p.87).

À la différence de l'Angleterre, où les *combined authorities* comblent un vide institutionnel, les *citta metropolitane* reprennent le personnel et le patrimoine des provinces supprimées. Elles sont aujourd'hui entravées par les mesures de restrictions des dépenses liées à la situation très difficile des finances publiques en Italie. Ainsi, le gouvernement a décidé en 2015 (loi de stabilité) que le personnel des *citta metropolitane* devrait être réduit de 30 % d'ici 2019 et celui des provinces de 50 %.

CONCLUSION : GOUVERNER LA MÉTROPOLE OU LA RÉGION URBAINE ?

En géographie et aménagement du territoire, une abondante littérature célèbre les espaces métropolitains en tant que foyers d'innovation, de compétitivité et de création de richesse (Scott, 2001 ; Parkinson *et al.*, 2004) et pointe les multiples enjeux spatiaux qui appelleraient la mise en place d'institutions dédiées (Kunzmann, 2004 ; Nahrath *et al.*, 2009). Cependant, dès les années 1990, de

nombreux travaux en science politique ont montré les difficultés d'émergence ou de création d'un gouvernement métropolitain (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Dans leur analyse comparative des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines en Europe et en Amérique du Nord, Kantor et Savitch (2010, p. 129) soulignent le fait suivant : « les réponses des gouvernements nationaux ne sont en aucun cas un simple reflet de l'évolution des pressions économiques. Au contraire, la politique de la gouvernance régionale est invariablement un sujet de discorde ».

Nos cas d'études confirment ces analyses. L'Angleterre, la France et l'Italie sont trois nations européennes aux niveaux de développement relativement proches et qui affrontent sensiblement des défis similaires. Mais la diversité des chemins empruntés en matière d'institution d'un gouvernement métropolitain ressort. Celle-ci s'explique d'abord par les caractéristiques du système institutionnel national, qui évoluent dans un temps beaucoup plus long que celui des réformes récentes. La première partie du tableau 4 souligne le rôle primordial assuré par le gouvernement national vis-à-vis des collectivités territoriales de base. Qu'il s'agisse d'un État unitaire ou décentralisé, des actions ont été menées dans la durée par le niveau national, en termes de maillage territorial, de compétences et d'autonomie accordée (ou non) en matière de ressources financières et de dépenses. Dans les trois pays considérés, l'urbanisation et la périurbanisation ont questionné la maille territoriale de base, mais celle-ci n'a été remaniée significativement – et élargie – qu'en Angleterre. En France, contournant la résistance farouche des maires à la fusion des communes, l'État a stimulé fortement la coopération intercommunale. L'approfondissement progressif de celle-ci dans les plus grandes agglomérations a fait émerger des institutions locales de plus en plus intégrées, en instaurant de véritables gouvernements métropolitains avant la lettre. Au fond, les lois récentes ne font qu'officialiser ce statut, même si, dans les cas du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence, il s'est agi pour l'État d'imposer la réforme métropolitaine aux communes et aux départements concernés. En Italie, l'austérité en matière de finances publiques est le premier facteur qui a fait aboutir la forme institutionnelle des *citta metropolitane*, qui avait été créée par le législateur vingt ans plus tôt mais était restée lettre morte.

	Angleterre	France	Italie
Réformes antérieures en matière de périmètres et de décentralisation			
Adaptation de la maille communale	Oui, dans les années 1970	Non (échec d'une réforme dans les années 1970). Coopération intercommunale s'adressant à toutes les communes et devenue quasi-obligatoire à la fin des années 2000. Depuis les années 1960, soutien financier et institutionnel de l'État aux groupements de communes dans les grandes agglomérations	Non. Coopération intercommunale s'adressant à partir des années 1990 aux petites communes hors grandes agglomérations
Décentralisation	Non. Recentralisation à partir des années 1970 et un seul niveau de collectivité territoriale	Oui (depuis 1982). Trois niveaux de collectivités territoriales, dont les régions créées en 1982	Oui (depuis 1948). Trois niveaux de collectivités territoriales
Volonté de l'État qu'il y ait maîtrise des dépenses des collectivités	Oui (depuis les années 1980). Diminution de la sphère d'intervention des collectivités territoriales	Oui (depuis 2015). Baisse des donations d'État aux collectivités locales	Oui (depuis 2008). Plans d'économie imposés aux collectivités territoriales
Modèle de gouvernement métropolitain			
Relation aux collectivités de base	Modèle intercommunal mais <i>metro mayor</i> élu au suffrage universel direct (réalisé dans 6 cas sur 8)	Intercommunal. Le président est élu par les conseillers métropolitains, également conseillers municipaux	Intercommunal mais le maire de la ville chef-lieu est automatiquement le président
Compétences exercées	Variables d'une <i>combined authority</i> à une autre. Elles sont mises en commun par les districts ou décentralisées par le gouvernement. Les compétences sont limitées et concernent souvent les transports urbains, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, le logement et la police	Homogènes avec les exceptions du Grand Paris et de Lyon. Les compétences sont très importantes : aménagement de l'espace, développement économique, social et culturel, politique locale de l'habitat, politique de la ville, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, gestion des services d'intérêt collectif	Homogènes. Les compétences sont assez importantes : planification territoriale générale, adoption et mise à jour annuelle d'un plan stratégique triennal, développement économique et social, mobilité et circulation, systèmes d'informatisation et de numérisation, coordination de la gestion des services publics
Assise territoriale	Importante (superficie moyenne de 2 300 km ²) et souvent centrée sur le coeur de la région urbaine fonctionnelle	Réduite (superficie moyenne de 750 km ²), inférieure à l'agglomération bâtie dans un cas sur deux	Très importante (superficie moyenne de 3 650 km ²) mais parfois en décalage avec la région urbaine fonctionnelle

Tableau 4. Contexte institutionnel et formes de gouvernement métropolitain. Source : Auteur

Dans les trois pays, les relations anciennes entre État et collectivités locales sont à la fois une ressource et un obstacle pour l'institution d'un palier métropolitain de gouvernement. On peut mentionner ici la résistance d'autres niveaux de collectivités territoriales à la réforme métropolitaine proprement dite. Celle-ci fut sensible en Italie. En France également, mais plusieurs élus cumulant les fonctions de maire d'une grande ville, de président d'un EPCI et de parlementaire ont noué alliance avec le gouvernement pour la faire aboutir. En Angleterre, la forte culture de la centralisation fait des *combined authorities* des institutions issues d'un appel à candidature à l'issue duquel le succès n'est pas garanti. Les domaines d'action et les ressources d'une *combined authority* sont octroyées par le gouvernement du Royaume-Uni qui évalue ensuite leurs actions, illustrant le « gouvernement à distance » (Epstein, 2005).

La deuxième partie du tableau 4 synthétise, dans les trois pays, les caractéristiques du gouvernement métropolitain jugées essentielles par Lefèvre (1998) et examinées dans la section IV. Le seul trait commun aux trois pays est l'importance, pour la nouvelle institution métropolitaine, de la relation aux collectivités de base qui sont présentes sur son périmètre et qui en sont parties prenantes. En France et en Italie, la légitimité des municipalités est forte, ce qui limite d'autant l'autonomie du gouvernement métropolitain à leur égard. En France, les conseillers métropolitains, qui représentent les communes, élisent le président de la métropole, ce qui donne la possibilité d'élire une autre personnalité que le maire de la ville-centre. Tel est le cas pour le Grand Paris, Aix-Marseille Provence, Lyon, Lille – soit les quatre plus grandes métropoles françaises par la population – ainsi qu'à Grenoble, Strasbourg et Nancy. En Angleterre, la légitimité des districts est beaucoup plus faible, ce qui a permis au gouvernement national de pousser à l'élection au suffrage universel d'un *metro mayor*.

En matière de compétences, les *combined authorities* semblent illustrer, dans un pays très centralisé, l'expérimentation d'une décentralisation ciblant les plus grandes villes. Le processus de formalisation au cas par cas des *devolution deals* renvoie probablement moins à une volonté du gouvernement national de traiter l'hétérogénéité des enjeux qu'affrontent ces grandes agglomérations

qu'à celle de limiter la possibilité d'une expression commune de revendications de ces territoires. Les *combined authorities* sont une expérimentation à laquelle il est toujours possible de mettre un terme. Par contraste, les *citta metropolitane* sont inscrites dans la constitution italienne et sont dotées de compétences relativement importantes et stratégiques, fixées par la loi. Il en est de même dans le cas des métropoles françaises, avec une liste quasi-unique de compétences. Celles-ci sont seulement restreintes pour le Grand Paris qui laisse l'organisation des mobilités ou la concession des réseaux d'énergie à la région Ile-de-France. Cas inverse, la métropole de Lyon ajoute à ses domaines d'action de base l'exercice sur son périmètre des compétences du département du Rhône (action sociale, construction et entretien de collèges, gestion de la voirie). Dans le cas français, le format unique en matière d'actions interroge, étant donné la forte hétérogénéité des métropoles. On peut penser que, dans les plus petites métropoles, certains domaines d'action seront peu approfondis, par manque d'expertise ou parce que, en dépit des discours, certaines dimensions de la métropolisation y sont peu présentes (Deraeve, 2014).

S'agissant des périmètres des institutions créées, la dépendance au sentier l'emporte sur l'adéquation de la nouvelle maille aux enjeux d'aménagement de l'espace. En Angleterre, l'assise territoriale des *combined authorities* est large. Cependant, l'établissement de nouvelles relations entre l'État et le local ne tourne pas exclusivement autour de la figure métropolitaine des grandes agglomérations. Ainsi, Cambridgeshire and Peterborough apparaît être une *combined authority* maillée par des villes moyennes et le gouvernement a signé un *devolution deal* avec des espaces non métropolisés, tels que la Cornouaille ou Greater Lincolnshire. Le niveau de centralisation, d'un côté, l'hégémonie de l'agglomération londonienne dans l'économie nationale, de l'autre, ne sont pas pour rien dans les difficultés des grandes villes du Nord de l'Angleterre à se faire reconnaître comme sites privilégiés d'un développement futur qui serait appuyé par la décentralisation. Récemment, le gouvernement anglais évoquait le *Northern Powerhouse*, ensemble urbain composé des agglomérations de Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield et Newcastle. Par ce regroupement, la stratégie énoncée était de contrebalancer la croissance économique

de Londres. Ce territoire se superpose à celui des très grandes villes où se trouvent des *combined authorities* et les unit par-delà les distances qui les séparent, que celles-ci soient géographiques ou culturelles – il s’agit de villes historiquement rivales.

En Italie, on a signalé précédemment que la maille territoriale des *citta metropolitane* était parfois trop large – cas de Turin – ou en décalage avec les tendances spatiales du développement – cas de Florence. Mais, s’agissant de l’aire métropolitaine de Milan, cette maille se révèle beaucoup trop étroite. Dans les années 1990, après la première loi créant – en théorie – les *citta metropolitane*, des logiques locales ont investi la maille des provinces et l’ont remodelé. Une douzaine de nouvelles provinces ont ainsi été créées depuis le début des années 1990. Dans le cas de Milan, les nouvelles provinces de Lodi (195 000 habitants), Lecco (311 000 habitants) et plus récemment Monza-Brianza (842 400 habitants) ont empiété sur les provinces de Bergame et de Milan (Rivière, 2010). En conséquence, la province de Milan ne comptait plus que 3,1 millions d’habitants à la fin des années 2000, contre près de 4 millions auparavant. Pour sa part, la région urbaine de Milan compte environ 7 millions d’habitants. En faisant des *citta metropolitane* les strictes héritières des provinces, le législateur italien n’a pas traité cette situation de fragmentation qui concerne particulièrement le principal espace de développement économique et d’innovation d’Italie.

En France, le périmètre étroit de la réforme métropolitaine est en continuité directe avec celui des formes d’intercommunalités préexistantes. C’est sur cette base territoriale que certains élus ont lancé, depuis la décentralisation, des projets urbains audacieux et marquants : opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d’affaires... Ces élus ont parfois eu de très hautes responsabilités nationales : à Bordeaux, Lille, Lyon ou Nantes, le maire a dirigé un temps le gouvernement national. Dès lors, de Lyon à Metz ou de Toulouse à Brest, la représentation de la métropole est urbano-centrée. Elle est attachée à la (plus ou moins) grande ville-centre d’une région urbaine et s’étend peu au-delà du noyau urbain. Cette étroitesse de l’assise territoriale de la métropole laisse la région urbaine ou l’aire métropolitaine fragmentée au plan du gouvernement local.

Ceci peut rendre malaisées les coopérations avec les espaces alentour.

Au final, dans les trois pays, les choix de délimitation spatiale de la métropole reposent sur des raisonnements différents et sont toujours discutables. Jointes aux compétences des nouveaux gouvernements métropolitains, qui varient entre les trois pays et parfois au sein d’un même pays, ces périmètres influenceront certainement sur la capacité des pouvoirs publics à traiter les enjeux multiformes du développement des aires métropolitaines. Le sacre des métropoles semble repoussé à plus tard.

NOTES

¹ En Italie, le nombre des *citta metropolitane* est stable depuis leur création, en 2014. Pour l’Angleterre, le nombre des *combined authorities* pris en compte dans cet article est arrêté à juillet 2017. Pour la France, on a pris en compte ici uniquement les 15 métropoles issues de la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (2014), laissant de côté celles apparues en 2017. En effet, l’objectif n’est pas de mener une analyse exhaustive des métropoles, mais de comparer les déterminants nationaux de la mise en place de ces nouveaux paliers de gouvernement.

² Il est écrit que l’aire métropolitaine « coïncide avec le territoire provincial ou une partie de celui-ci, et comprend la commune chef-lieu ». La région donne son avis sur sa délimitation, mais si le référendum auprès de la population obtient au moins 30 % de participation et est favorable, on peut passer outre cet avis négatif. Si l’avis de la région est favorable, il n’y a à l’inverse pas de quorum de participation prévu pour le référendum.

³ En 2012, 82 % des députés et 77 % des sénateurs avaient au moins un autre mandat élu. La proportion de parlementaires étant à la tête d’un exécutif local (maire ou président d’un conseil départemental ou régional) était de 45 % pour les députés et 48 % pour les sénateurs. Ces chiffres font de la France une exception en Europe. En Italie, 16 % des parlementaires ont au moins un autre mandat, 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne. En janvier 2014, le parlement français a adopté une loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec un poste de député ou de sénateur. Cette loi est entrée en vigueur le 31 mars 2017.

BIBLIOGRAPHIE

Baraize, F. & Négrier, E. (éds.) (2001). *L’invention politique de l’agglomération*. Paris : L’Harmattan, 235 p.

- Béhar, D. (2015). Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? *L'économie politique*, 68, 36-46.
- Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. & Paris, D. (eds.) (2007). *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative Analysis*. London: Routledge, 256 p.
- Breuer, C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe*. Thèse de doctorat en sciences (géographie), Université de Liège, Liège, 460 p.
- Breuer, C. & Halleux, J.-M. (2016). Spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 39-58.
- Breuillard, M. (2001). « Local Government » et centralisation en Angleterre. *Annuaire des collectivités locales*, 21, 739-745.
- Cabodi, C., De Luca, A. & Toldo, A. (2013). *Case Study Report: Italy. ESPON Project – TOWN*, Alba, Officina Territorio. Repéré à https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Case_Study_Report_-_Italy.pdf
- Cléchet, T. (2018). *Implementation of Metropolitan Government. Combined authorities: A new model of Governance in England?* Master thesis (urbanisme), Université de Tours, Tours, 90 p.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009). *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*. Paris : La documentation française, 174 p.
- Cour des comptes (2014). *Rapport sur les collectivités locales*. Paris : Cour des comptes, 225 p.
- Crevaschi, M., Delpirou, A., Rivière, D. & Salone, C. (éds.) (2015). *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France / Italie*. Milan : Planum, 168 p.
- De Luca, G. (2016). The paradigmatic case of the metropolitan city of Florence. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 108-112.
- De Luca, G. & Moccia, F. (éds.) (2017). *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Rome : INU Edizioni, 520 p.
- De Paoli, R.G. (2016). With the metropolitan city: identity needs and strategic opportunities within. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 113-118.
- Dematteis, G. & Guarrasi, V. (1995) (eds). *Urban Networks*. Bologne : Patron, 278 p.
- Demazière, C. (2015). Systèmes productifs et villes moyennes. In Baudelle G., Fache J. (éds.) *Les mutations des systèmes productifs en France*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 261-270.
- Demazière, C. (2017). Des métropoles incomplètes. Points communs et différences des institutions métropolitaines en Angleterre et en France. *Pouvoirs locaux*, 111, 36-42.
- Demazière, C. (2018). Strategic spatial planning in a situation of fragmented local government: the case of France. *disP - The Planning Review*, 54(2), n° 213, 56-74.
- Deraeve, S. (2014). *Stratégies territoriales d'innovation et mobilisation du capital humain dans les villes intermédiaires, les exemples d'Angers et de Reims*. Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et géographie, Université de Reims-Champagne-Ardenne, 517 p.
- Epstein, R. (2005). Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine. *Politiques et Management public*, 23(3), 127-143.
- Escaffre, F. & Jaillet, M.-C. (éds.) (2015). *Une trajectoire métropolitaine : l'exemple de Toulouse*. Paris : Le Moniteur, 238 p.
- Fedeli, V. (2017). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265-274.
- Feiertag, P. (2018). *Metropolitan Reform in France*. Colloque AESOP « Making Space for Hope », Göteborg.
- Geppert, A. (2014). France, Drifting Away from the 'Regional Economic' Approach. In Reimer M., Getimis P., Blotvogel H.H. (eds), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*. Londres : Routledge, 109-126.
- Herschel, T. (2014). *Cities, State and Globalization*. London: Routledge, 199 p.
- Hertzog, R. (2015). L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? *Revue française d'administration publique*, 156, 1005-1020.
- Isméri Europa et Applica (2010). *Distribution of Competences in relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union Final Report*. Bruxelles : DG Regio, 270 p.
- Kantor, P. & Savitch, H. (2010). The politics of city regions in comparative perspective. *Pôle Sud*, 32, 119-136.
- Kirat, T. & Torre, A. (éds.) (2008). *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris : L'Harmattan, 324 p.
- Kunzmann, K. (2004). An agenda for creative governance in city regions. *disP - The Planning Review*, 58(3), 2-10.
- Leclercq, E. & Loew, S. (2017). *La création des métropoles et la place du développement durable en France, observées depuis le Royaume-Uni*. Rapport pour le programme POPSU2, avril 2017, 35 p.
- Lefeuve, M.-P. (éd.) (2015). *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 224 p.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9-25.
- Louargant, S. & Le Bras, D. (2015). L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble. In Lefeuve,

- M.-P. (ed.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*. Paris : Le Moniteur, 165-186.
- Marvin, S., Harding, A. & Robson, B. (2006). A Framework for City-Regions, Working Paper 2 - City-Regions: Policy and practice. Lessons from France, Germany and the Netherlands. Londres : Office of the Deputy Prime Minister, 64 p.
- Nahrath, S., Varone, F. & Gerber, J.-D. (2009). Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *VertigO*, 9(1), 1-14.
- Nunes Silva, C. & Buček, J. (eds) (2017). *Local Government and Urban Governance in Europe*. Heidelberg : Springer, 265 p.
- OCDE (2015). *Portrait OCDE : France*. Paris : OCDE, 84 p.
- Page, E. & Goldsmith, M. (eds) (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 192 p.
- Parkinson, M., Hutchins, M., Simmie, J., Clark, G. & Verdonk, H. (2004). *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister, 56 p.
- Rivière, D. (2010). La question métropolitaine : éclairages italiens. *L'Information géographique*, 74(4), 71-90.
- Scott, A.J. (ed.) (2001). *Global City-Regions*. Oxford: Oxford University Press, 484 p.
- Serrano, J. & Demazière, C. (2016). Le foncier des espaces périurbains dans la planification stratégique spatialisée : une construction intercommunale et interterritoriale. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 4, 737-766.
- Sharpe, L.J. (ed.) (1995). *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Chichester: Wiley, 252 p.
- Sykes, O. & Nurse, A. (2017). Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? *Pôle Sud*, 1, 79-96.
- Tomas, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252.
- Voghera, A. (2017). Citta metropolitana di Torino. In De Luca G., Moccia F. (éds.), *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Rome : INU Edizioni, 57-85.
- Wollmann, H. (2012). Local government reforms in (seven) European countries: between convergent and divergent, conflicting and complementary developments. *Local Government Studies*, 38(1), 41-70.
- Zimmermann, K. & Getimis, P. (2017). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 203-209.

Coordonnées de l'auteur :

Christophe DEMAZIÈRE
 Professeur en aménagement-urbanisme
 Université de Tours UMR 7324
 Cités, Territoires, Environnement et Sociétés
 christophe.demaziere@univ-tours.fr

SPATIALITÉ DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE ET CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS : UN MODÈLE ANALYTIQUE APPLIQUÉ AUX FRONTIÈRES DE LA GOUVERNANCE URBAINE DE LIÈGE (BELGIQUE)

Christophe BREUER

Résumé

Depuis plusieurs décennies, l'échelle métropolitaine a gagné en importance en raison de l'évolution spatiale des régions urbaines, du positionnement central des métropoles dans l'économie mondialisée et des transformations dans l'organisation des États. Dans ce contexte, le devenir des institutions métropolitaines a gagné en importance auprès des décideurs politiques, des citoyens, des entreprises et des chercheurs. Malgré le rôle central des aspects spatiaux dans les dynamiques de gouvernance urbaine, la littérature scientifique relative aux « recompositions territoriales » et à la « mise à l'échelle métropolitaine » n'offre pas de cadre analytique des facteurs et des processus de transformation de la spatialité des gouvernements métropolitains. Dans cet article, nous suggérons d'adopter un modèle analytique du changement institutionnel pour une meilleure prise en compte de ces évolutions en l'appliquant aux frontières des gouvernements métropolitains. Le modèle analytique prend en considération les pressions exercées par et sur les aspects spatiaux de la gouvernance ainsi que les différentes phases de leurs transformations. L'analyse empirique des processus dans la région urbaine de Liège (Belgique) a vérifié l'utilité et la robustesse de cette grille de lecture.

Mots-clés

gouvernance métropolitaine, changement institutionnel, modèle analytique, spatialité, Liège

Abstract

For several decades, the metropolitan scale has gained in importance due to the spatial evolution of urban regions, to the central position of metropolitan areas in the globalised economy and to significant changes in the State organisation. In this context, the future of metropolitan institutions has become increasingly important to politicians, citizens, businesses and researchers. Despite the central role of spatial aspects in urban governance dynamics, the literature on both the "territorial recomposition" and the "rescaling" of urban governments does not provide an analytical framework for the drivers and processes of spatial transformation of metropolitan governments. In this paper, we suggest to adopt an analytical model of institutional change in order to better take into account these evolutions by applying it to the boundaries of metropolitan governments. The analytical model takes into account the pressures exerted by and on the spatial aspects of governance as well as the different phases of their transformations. The empirical analysis of processes in the urban region of Liège (Belgium) makes it possible to verify the usefulness and robustness of this interpretation grid.

Keywords

metropolitan governance, institutional change, analytical model, spatiality, Liège

INTRODUCTION

L'essor de l'échelle métropolitaine – parfois qualifiée de région urbaine, d'aire urbaine ou de ville région – constitue un fait majeur pour les politiques territoriales et la gouvernance urbaine (d'Albergo & Lefèvre, 2018 ; Brenner, 1998, 2003, 2004 ; Jouve, 2005 ; Le Galès, 2011, Sharpe, 1995). Son renforcement contemporain répond globalement à trois dynamiques convergentes : les mutations (spatiales) des régions urbaines, les dynamiques économiques et les transformations de l'État et des modes de régulation entre les acteurs territoriaux.

Premièrement, l'évolution de la démographie urbaine et le relâchement des contraintes de mobilité depuis le milieu du 20^e siècle ont profondément modifié la spatialité des villes (Halleux, 2001). Les agglomérations se sont développées en s'affranchissant des frontières historiques des gouvernements locaux, l'espace polarisé par les villes s'est étendu de plus en plus loin des centralités et les territoires urbains se sont davantage fragmentés en raison de la ségrégation sociospatiale et des processus de périurbanisation, d'exurbanisation et de spécialisation fonctionnelle. L'échelle métropolitaine conduit à dépasser l'analyse de l'espace

urbain en tant que réalité morphologique, pour appréhender les interdépendances fonctionnelles entre des espaces urbains, périurbains et ruraux participants d'une même dynamique urbaine locale ou régionale, traduisant des enjeux territoriaux communs par l'émergence d'un espace de relative quotidienneté pour les communautés urbaines (Cattan & Rozenblatt, 1991 ; Daoudi, 2008 ; Parr, 2005).

Deuxièmement, de nombreux chercheurs estiment que la mondialisation des échanges et les transformations économiques ont positionné les métropoles au centre des dynamiques mondiales (Brenner, 2004 ; MacLeod & Goodwin, 1999 ; Moulaert *et al.*, 2007). À l'échelle interurbaine et dans un contexte de concurrence croissante entre les territoires, les principales régions urbaines bénéficient davantage des effets d'agglomération, concentrent les fonctions économiques et politiques supérieures, ont une économie plus résiliente, sont connectées aux réseaux régionaux et internationaux de transport. Elles apparaissent donc comme des espaces privilégiés de territorialisation de l'économie mondiale (Antier, 2005 ; Brenner, 2004 ; Scott, 2001, 2019). Parallèlement, ce processus induit à l'échelle intraurbaine une redistribution spatiale des populations, des infrastructures et des activités économiques au sein des aires urbaines (Claval, 2003 ; Leroy, 1994 ; Mérenne-Schoumaker, 1994). Ces dynamiques interurbaines et intraurbaines ont favorisé l'émergence de politiques territoriales spécifiquement métropolitaines qui ont donné lieu à une forme d'institutionnalisation des processus de métropolisation (Leresche & Joye, 1993 ; Rodriguez-Pose, 2008).

Troisièmement, l'État a connu de profondes transformations au cours des dernières décennies : la fin du modèle de développement fordiste, l'érosion du keynésianisme spatial (Brenner, 2004 ; MacLeod & Goodwin, 1999 ; Moulaert *et al.*, 2007), la montée en puissance du nouveau régionalisme (Keating, 1997) et la généralisation des principes de déconcentration et de subsidiarité ont profondément fragmenté les ressources territoriales, modifié la capacité de l'État, augmenté le nombre d'acteurs territoriaux et transformé leurs systèmes de régulation. Ces évolutions ont notamment été étudiées sous l'angle de la gouvernance qui met en exergue la diversité des acteurs, leur coordination moins hiérarchique et l'émergence de nouvelles pratiques

de gouvernement. Ce contexte a favorisé une gouvernance davantage multiscale (Hooghe & Marks, 2001) et contribué à la ré-émergence des institutions régionales et urbaines (Keating, 1998 ; Le Galès, 2011).

Les trajectoires concourantes de ces trois dynamiques ont positionné la question des institutions métropolitaines au cœur des processus de gouvernance dans les régions urbaines européennes. La création de nouvelles structures administratives et politiques, la reconfiguration de leurs limites territoriales, l'évolution de la répartition des compétences entre autorités publiques et la mobilisation croissante d'instruments de gouvernement interrogent les citoyens, les acteurs non gouvernementaux, les autorités publiques et les chercheurs (d'Albergo & Lefèvre, 2018 ; Pinson, 2009). De nombreuses institutions nationales et internationales (voir notamment : OECD, 2015 ; European commission, 2016) ont mis à leur agenda politique le développement d'institutions métropolitaines pour répondre, à cette échelle, à des défis tels que le bien-être et la cohésion sociale, l'attractivité économique, la mobilité et les enjeux environnementaux. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau international, le bilan des tentatives de réformes métropolitaines est très contrasté (Lefèvre, 2013). Les gouvernements métropolitains demeurent l'exception, ils sont souvent dénués de réels pouvoirs et ne bénéficient que rarement de ressources propres. En outre, leur périmètre est presque partout trop restreint par rapport aux régions urbaines qu'ils prétendent vouloir développer ou administrer. Pourtant, les initiatives se poursuivent, avec de nouveaux arrangements de gouvernance et de nouvelles formes d'autorités métropolitaines, notamment en Europe (Demazière, 2018).

Dans ce débat, la question des périmètres et des frontières est un point de tension majeur. Les frontières, fussent-elles administratives, sont en effet « à la fois un marqueur géographique et un créateur géographique de l'autorité régulatrice dans les relations sociales¹ » (Sparke, 2009 : 55) : les limites territoriales sont un construit social, objet de résistances, de luttes, de compromis, de domination et de consensus entre les acteurs concernés (Brunet *et al.*, 2009 ; Raffestin, 1980, 1990 ; Rosière, 2008). Dans notre recherche, nous considérerons donc l'évolution des frontières des gouvernements urbains comme un marqueur – parmi d'autres – de

l'évolution de la spatialité de la gouvernance des régions urbaines.

Les sciences territoriales ont principalement étudié la reconfiguration des autorités métropolitaine et de leurs frontières sous l'angle de la *recomposition territoriale* et de la (*re*)mise à l'échelle qui tentent d'identifier les dynamiques auxquelles répondent les changements institutionnels et permettent d'appréhender partiellement *dans quels contextes* et *pourquoi* les institutions urbaines évoluent (Brenner, 2004 ; Jaillet, 2007). Toutefois, ces outils théoriques ne permettent pas d'analyser *comment* les transformations de la spatialité des gouvernements urbains se déploient : quels sont les facteurs déclencheurs ?, quels sont les freins et les résistances ?, quelles sont les séquences de transformation de la spatialité ?, comment se construit-elle ?, quels sont les facteurs à prendre en considération ? Ces questions sont pourtant centrales pour rendre compte des processus réellement à l'œuvre dans les régions urbaines.

Parallèlement, plusieurs études empiriques ont étudié l'évolution d'institutions métropolitaines en adoptant une approche historique. Celle-ci a généralement marginalisé les facteurs spatiaux de la gouvernance et n'a pas permis de dégager des grilles de lecture transposables pour l'analyse de ces aspects. Il en est de même des modèles analytiques du changement institutionnel qui ont été élaborés afin de rendre compte des transformations des gouvernements métropolitains (voir notamment : Dell Fabro, 2018).

Afin de contribuer à une meilleure prise en compte de ces dynamiques spatiales, nous proposons dans cet article un outil analytique des processus de transformation de la spatialité des institutions métropolitaines. Basée sur les théories du changement institutionnel, cette grille de lecture vise à désagréger les différentes phases de ces (non) évolutions spatiales, pour circonscrire leurs causes, leurs processus et leurs conséquences.

La suite de cet article est structurée comme suit. Dans le premier chapitre, nous présentons les développements théoriques du changement institutionnel et un modèle de changement institutionnel développé pour analyser les évolutions de la spatialité des institutions urbaines. Dans le second chapitre, nous testons l'application de ce canevas

analytique à l'évolution au cours des trois dernières décennies des frontières institutionnelles dans la région urbaine de Liège. Le troisième chapitre dresse, en guise de conclusion, une analyse critique de ce modèle du changement institutionnel.

I. UN MODÈLE ANALYTIQUE DES TRANSFORMATIONS SPATIALES DES INSTITUTIONS URBAINES

Les théories du changement institutionnel constituent un ensemble vaste et diffus de développements largement appropriés depuis les années 1970 par les sciences économiques, les sciences politiques, les sciences historiques ou encore la sociologie (Kingston & Caballero, 2009). À partir des années 1990, ces théories ont été mobilisées dans le cadre de recherches liées à la planification, notamment pour rendre compte des transformations des systèmes de gouvernance territoriale.

A. Fondements des théories du changement institutionnel

Le concept d'institution ne bénéficie pas d'une définition consensuelle. Il renvoie indistinctement à plusieurs acceptations selon les contextes et les champs disciplinaires qui le mobilisent à des fins analytiques ou normatives. De nombreuses études se réfèrent toutefois à la définition classique de North pour qui les institutions sont comprises comme les « *règles du jeu dans une société* » (North, 1990 : 3) ou 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 : 97). Dans cette acceptation large des institutions, il s'agit de prendre en considération à la fois les « *règles* » *de jure* et *de facto* qui façonnent les interactions entre les acteurs. Malgré la pluralité des définitions des institutions – règles de comportement, organisation, normes ou croyances –, celles-ci convergent pour affirmer que « *les institutions sont des régularités de comportement d'acteurs dans des positions sociales particulières, qui sont créées par les acteurs, et qui ne relèvent pas du choix d'acteurs individuels. [...] D'une part, ils fournissent des informations qui permettent d'agir et de coordonner les comportements ; d'autre part, ils induisent des comportements en offrant des récompenses,*

*en menaçant de punitions ou en inculquant des croyances*³ » (Greif, 2006 ; Héritier, 2007 : 6). On retiendra également qu'elles se caractérisent par leur relative pérennité (Mahoney & Thelen, 2010).

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 ont démontré que les institutions peuvent avoir un rôle déterminant sur l'activité économique. Cette influence sur l'environnement économique passe notamment par la création d'un « climat entrepreneurial », par les politiques de qualification des « ressources humaines », par la stimulation du marché du travail et par les stratégies visant à capter des opportunités et à anticiper certains enjeux économiques (Storper, 2010). Ces développements théoriques, notamment portés par les géographes économiques, ont sensiblement renforcé l'intérêt de l'étude des institutions pour le développement territorial.

Dans le contexte des études urbaines, c'est une définition « dure » des institutions (*hard institutions*) qui a généralement été adoptée (Storper, 2010). Sans être exclusive des institutions comprises comme des *normes de comportement* avec lesquelles elles sont en interaction complexe et continue, les analyses des institutions métropolitaines se sont ainsi principalement concentrées sur les autorités métropolitaines en tant qu'*organisations* : des personnes, des moyens, des infrastructures, des outils, des processus formels et explicites qui sont destinés à répondre à des missions ou à des besoins particuliers en suivant des règles communes pour aboutir à un résultat particulier (Héritier, 2007).

Malgré leur apparente stabilité, ces institutions sont soumises à des changements permanents. À partir des années 1970, les théories institutionnelles ont cherché à identifier les processus de création, de transformation et de persistance des organisations formelles (voir notamment Meyer & Rowan, 1977) avant de s'étendre à d'autres aspects des institutions. Ces recherches ont positionné le *changement institutionnel* en tant que concept central dans les sciences sociales (Clegg & Hardy, 1999) et ont été alimentées par plusieurs approches. Selon Mahoney & Thelen (2010), l'approche sociologique se focalise principalement sur les relations informelles et sur les comportements collectifs qui sont à la fois particulièrement stables et s'autoreproduisent. Dans cette approche, les changements seraient induits par

des chocs externes. L'approche du choix rationnel (*rational choice*) appréhende quant à elle les institutions comme des mécanismes garantissant un équilibre entre les acteurs : lorsque l'équilibre est rompu, un nouvel équilibre est trouvé au terme d'un processus de changement qui fait intervenir des paramètres internes ou externes au système. Enfin, l'approche historique (*historical-institutionnal*) explique quant à elle davantage la continuité dans le changement par le caractère incrémental des évolutions institutionnelles. Elle mobilise les dépendances au sentier (*path dependence*) pour mettre en évidence les contraintes qui s'exercent sur les trajectoires institutionnelles futures en raison de l'orientation prise lors des changements passés : la trajectoire d'une institution est dès lors constituée par l'alternance de phases de relative stabilité et de phases de changement durant lesquelles les institutions adoptent une nouvelle configuration en continuité partielle avec la situation préexistante, sans que cette nouvelle configuration puisse être déterminée préalablement. Cette approche fondée sur une contextualisation historique et institutionnelle expliquerait notamment la persistance de particularismes sur le temps long.

S'il n'existe pas de théorie consensuelle des changements institutionnels, toutes interrogent leur grande diversité, les contextes dans lesquels ils prennent place, les causes internes et externes aux institutions qui expliquent leur émergence, la persistance de certaines formes institutionnelles dans des environnements complexes et dynamiques ou, au contraire, leur disparition, soit par dissolution, soit par l'évidement de leurs compétences (Greif & Laitin, 2004 ; Héritier, 2007).

Sur la base de travaux antérieurs, Mahoney & Thelen (2010) ont identifié quatre modèles de changement institutionnel qui permettent d'appréhender la diversité des processus à l'œuvre et de les catégoriser. Cette typologie met en évidence que les changements institutionnels peuvent se déployer sous différentes formes, tout en ayant des effets significatifs sur la conduite des comportements et des processus :

- Le *déplacement* correspond au retrait des règles existantes et à l'introduction de nouvelles règles qui s'y substitueront. Ce modèle est le plus radical et correspond généralement à la perception commune du changement institutionnel.
- La *superposition* (*layering*) correspond à l'in-

roduction de nouvelles règles qui viendront s'ajouter aux règles existantes en se positionnant de manière contiguë ou en surplomb.

- La *dérive (drift)* correspond, à règles inchangées, à l'évolution de leurs effets en raison du changement de l'environnement.
- La *conversion* correspond à la modification des règles existantes en raison d'une nouvelle interprétation qui correspond à un « redéploiement stratégique ».

Les auteurs s'accordent au regroupement des nombreuses théories du changement institutionnel dans deux catégories archétypiques : les théories de la conception institutionnelle (*institutional design*) et les théories de l'évolution organique (Buitelaar *et al.*, 2007 ; Héritier, 2007).

Dans la première, les évolutions institutionnelles sont traitées comme « *des processus centralisés de choix collectif dans lesquels les règles sont explicitement spécifiées par une entité politique, comme la communauté ou l'État, et les individus et les organisations participent à des actions collectives, à des conflits et à des négociations pour essayer de changer ces règles à leur propre profit* » (Kingston & Caballero, 2007 : 4). Dans cette catégorie, les institutions et leurs changements sont conçus de manière intentionnelle et répondent explicitement à la volonté de réguler les échanges entre différents acteurs qui définissent leurs règles et leurs procédures (Buitelaar *et al.*, 2007). Ce contexte impose que les évolutions ne se produisent que si une nouvelle « solution institutionnelle » remporte l'adhésion d'une coalition suffisamment puissante pour rompre l'autorenforcement et le caractère autopoïèse des institutions existantes. Quel que soit le système de gouvernance qui prévaut, cette situation favorise les évolutions incrémentales et peut engendrer des situations de blocage avec le maintien d'institutions qui ne sont plus pertinentes ou efficaces au regard du contexte, soit parce que les intérêts de certains acteurs nécessitent de faire perdurer une structure institutionnelle particulière, soit parce qu'il n'existe pas de solution alternative permettant de rencontrer l'adhésion d'une coalition suffisante, soit encore parce que les acteurs impliqués se trouvent dans une situation de rationalité limitée pouvant, par exemple, leur faire mésinterpréter les coûts de transaction d'un changement de système ou biaiser leur perception des institutions existantes. Les théories s'appuyant sur la conception institutionnelle prêtent générale-

ment à un choc exogène le rôle de déclencheur des évolutions institutionnelles.

Dans la seconde catégorie, les changements institutionnels sont approchés comme une évolution organique vers une forme institutionnelle davantage optimale. Comme Kingston & Caballero (2008 : 8), nous entendons le terme évolution comme un processus darwinien de variation, de différenciation, de sélection, de survivance et d'héritage. Dans cette catégorie, l'émergence d'une solution institutionnelle et son renforcement progressif ne relèvent donc pas d'une autorité « politique » centralisée ; les initiatives et les innovations institutionnelles sont nombreuses, dispersées et spontanées, et seules survivent et se généralisent les formes les plus efficaces, celles-ci bénéficiant d'un meilleur « retour sur investissement ». Sous de nombreux aspects, ces approches basées sur une sélection compétitive empruntent leurs fondements aux théories de la régulation par le marché et aux recherches sur la minimisation des coûts de transaction (Buitelaar *et al.*, 2007 ; Williamson, 1976). Les évolutions institutionnelles sont ici initiées par des modifications de l'environnement, l'inefficacité de structures héritées dans leur contexte et le basculement vers une solution institutionnelle plus proche d'un optimum. À la recherche permanente de nouveaux optima, les institutions seraient en changement permanent, mais l'existence de routines organisationnelles et les coûts de transaction liés aux changements de formes institutionnelles tendent quant à eux à stabiliser les institutions (Kingston & Caballero, 2008). Il convient de souligner que cette recherche d'efficacité est toujours imparfaitement rencontrée : l'optimum est généralement atteint sur un nombre limité de critères, les changements institutionnels interviennent concrètement alors que le contexte a déjà changé, et les choix passés peuvent entraîner des situations de *lock-in* où des solutions plus efficaces sont désormais presque impossibles à atteindre.

Ces deux catégories de théories n'étant pas radicalement antinomiques, de nombreux appels ont été formulés afin de les réconcilier (voir p. ex. Tang, 2017). La combinaison de ces approches pourrait en effet limiter les lacunes de chacune d'entre elles. D'un côté, la conception institutionnelle explique mal comment le choix se porte sur une solution plutôt que sur une autre et elle prend peu en compte les pressions internes au changement. D'un autre côté, les modèles théoriques organiques

ne permettent pas de rendre compte de la pérennité de certaines formes institutionnelles inefficaces. En outre, ils approchent peu la question de l'évolution du contexte. La place des valeurs et des représentations, le rôle de « l'efficacité sociale » ou encore de l'appropriation, l'autonomie des acteurs du « bricolage institutionnel » (Storper, 2010) sont également des facteurs à prendre en considération au-delà de l'approche par la rationalité purement fonctionnelle ou économique. C'est notamment pour répondre à ces critiques et à ces observations que Buitelaar, Langendijk & Jacobs ont développé un modèle analytique hybride que nous proposons d'adapter à l'évolution des aspects spatiaux de la gouvernance métropolitaine.

B. Un modèle analytique du changement institutionnel appliqué aux évolutions spatiales de la gouvernance urbaine

La contribution de Buitelaar *et al.* (2007) à la compréhension des changements institutionnels dans le cadre des recherches en sciences territoriales réside dans une proposition de modèle analytique qui dépasse la dichotomie entre les tenants de la conception institutionnelle et ceux de l'évolution organique des institutions. Ce modèle est analytique car il décompose les facteurs du changement institutionnel et les positionne de manière séquentielle. En réalité, les différentes « phases » du changement institutionnel peuvent se dérouler de manière concomitante, sous la forme de boucles ou d'allers-retours, ou encore ne donner lieu au final à aucune évolution significative. Le modèle analysé a dès lors pour objectif d'identifier les différents facteurs intervenant au cours du processus de transformation des institutions et est plus particulièrement adapté aux institutions « dures », dès lors que leurs marqueurs sont formels et peuvent davantage être identifiés.

Tout en inscrivant les changements institutionnels dans leur contexte et dans une trajectoire particulière, ce modèle reconnaît la capacité transformative propre des agents et des institutions. En effet, Buitelaar *et al.* (2007 : 895) soulignent d'une part que « *les agents et les organisations peuvent conduire des changements institutionnels afin d'obtenir une reconnaissance sociétale, de la confiance ou de la légitimité au travers de la construction d'une identité, du leadership et de compétences opérationnelles* » et, d'autre part, que les institutions disposent d'une capacité réflexive, peuvent

apprendre et agir sur cette base sous la forme de boucles de rétroaction. Ceci implique notamment que, contrairement à la majorité des théories du changement institutionnel, cette approche reconnaît l'existence de pressions internes favorables à une transformation des structures institutionnelles.

Ce modèle analytique est structuré autour de différentes phases d'une trajectoire institutionnelle (Figure 1) : une phase de relative stabilité qui correspond à une hégémonie discursive⁶ [1] et, dans notre cas, à la configuration initiale de la spatialité de la gouvernance ; [4] un « moment critique » durant lequel les institutions existantes sont questionnées et malléables et qui correspond à un moment de contestation du système de gouvernance ; [8] une « jonction critique » qui correspond ici à une transformation effective des aspects spatiaux de la gouvernance et à une phase de stabilisation des nouveaux arrangements institutionnels. Ces phases ne manquent pas de rappeler les étapes du changement organisationnel développées au milieu du 20^e siècle par Lewin (Burnes, 2004) : une étape de dégel qui voit l'équilibre en place être déstabilisé et ouvre la possibilité d'un changement ; une étape de mise en mouvement qui dépend des options en présence, des acteurs et de leurs rapports de force ; une étape de regel qui correspond à une recristallisation organisationnelle.

L'approche analytique n'a de sens que si elle permet d'identifier les facteurs et les processus qui permettent de voir les différentes phases se succéder. Empruntant les développements théoriques de Burch *et al.* (2003) et de Kingdon (1995) relatifs aux conditions dans lesquelles se déroulent les changements, Buitelaar *et al.* (2007) explicitent le passage d'un stade à l'autre par la convergence de pressions sur le système existant et sur l'émergence et l'adoption de solutions institutionnelles alternatives.

La situation initiale est caractérisée par une organisation institutionnelle particulière héritée d'un processus voyant se succéder des périodes de rupture et de stabilité. Elle correspond, dans les termes de Buitelaar *et al.* à une *hégémonie discursive* [1] : la configuration institutionnelle est stable et n'est pas remise en cause de manière suffisamment forte pour induire un changement. Dans l'interprétation des changements spatiaux au sein des structures de gouvernance métropolitaine

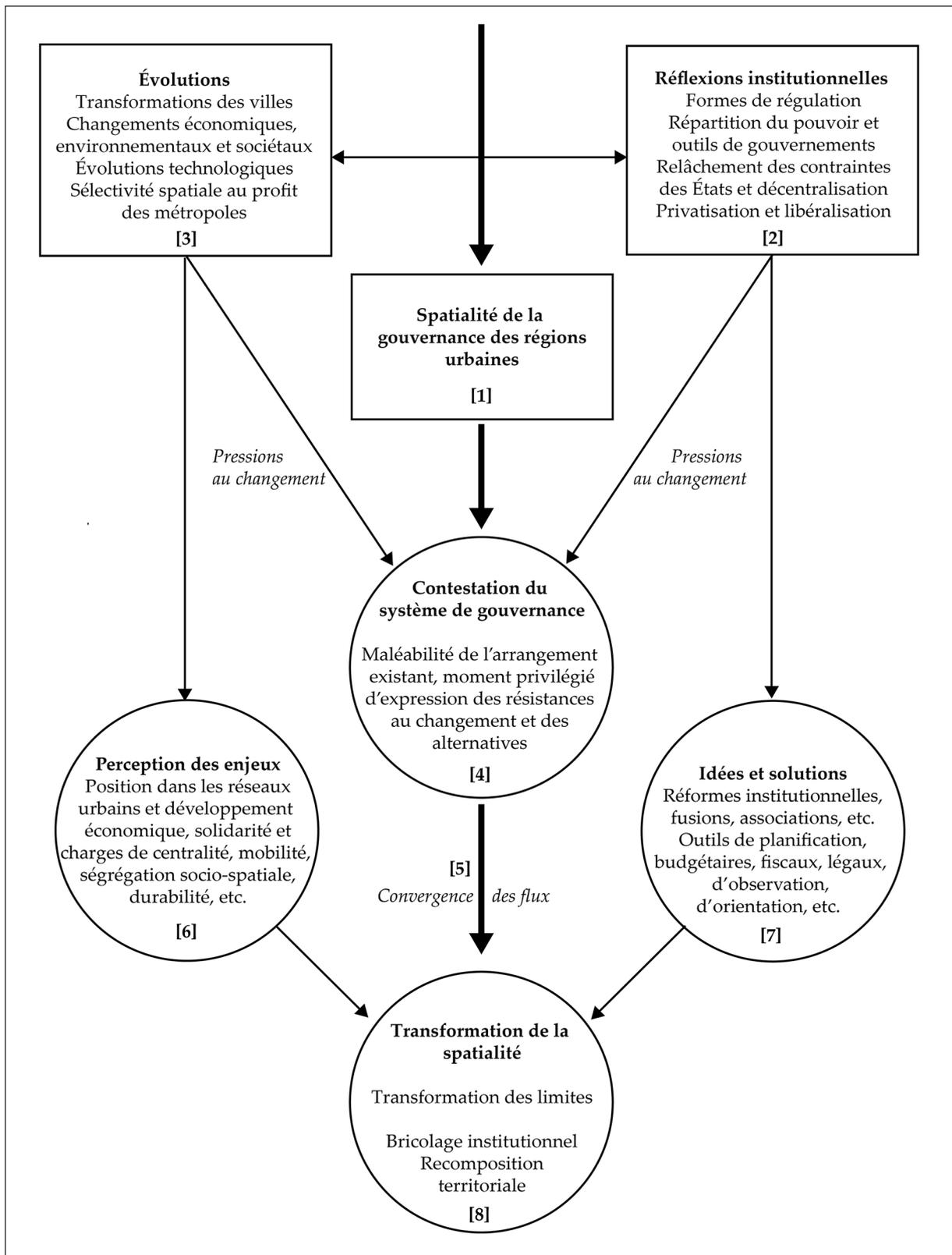


Figure 1. Modèle analytique des transformations des aspects spatiaux de la gouvernance métropolitaine (adapté sur la base de Buitelaar *et al.*, 2007)

et, en particulier, l'évolution des frontières des gouvernements urbains, l'hégémonie discursive correspond à une forte stabilité des limites administratives, des frontières héritées de la trajectoire longue des institutions urbaines et d'une spatialité globalement stable de la gouvernance de la région urbaine. Plusieurs conditions peuvent favoriser la légitimité de celles-ci, notamment la mise en place d'instruments de gouvernance ayant pour objectif explicite ou implicite de les consolider, tels que la mobilisation de discours d'experts, le rôle d'observatoires territoriaux, la présence d'outils techniques tels que les systèmes d'information géographique ou la provision de services publics (Jaillet, 2007 : 117). La stabilité des institutions urbaines existantes repose également sur le paradigme politico-économique dans lequel s'inscrivent ces organisations, tel que le nouveau management public, le principe de subsidiarité, le discours néolibéral fondé sur la globalisation et la compétition des territoires (Brenner, 2003). Ces éléments renforcent la légitimité et l'inertie de certains périmètres et, métaphoriquement, leur « dureté » face aux pressions internes et externes aux changements.

Il n'est mis fin à cette phase de stabilité que lorsque le système en place est contesté, soit sur la base de *réflexions institutionnelles* [2] (nouvelles idées, réflexions institutionnelles, contestation du système établi, action de certains acteurs au sein du système, etc.), soit sur la base d'*évolutions de l'environnement* [3] qui mettent sous contrainte l'institution existante, soit sur la base de la combinaison de ces deux pressions. Ces pressions internes et externes n'ont pas nécessairement la même intensité.

Dans le cas des institutions urbaines, l'inadéquation des échelles de gouvernance avec les enjeux métropolitains est l'un des principaux moteurs de contestation, même s'il existe régulièrement une confusion entre échelle des phénomènes observés et échelle d'action (Jaillet, 2007 : 119). Cet enjeu spatial peut donner lieu à des pressions qui s'exercent en interne et en externe à l'institution. D'une part, les évolutions sociétales et les évolutions externes à l'institution urbaine peuvent induire des réflexions sur l'échelle pertinente d'action (voir Introduction). On retiendra notamment que les évolutions démographiques et technologiques ont généré une augmentation de la taille des agglomérations urbaines et l'éclatement de leurs contours dans des espaces périurbains plus ou moins lâches et polarisés, ce qui

n'est pas sans modifier profondément l'urbanité, les modes d'habiter, la mobilité, la répartition des populations et des activités économiques. Cette reformulation scalaire des enjeux urbain imprime une tension sur les systèmes de gouvernance en place et nécessite de repenser l'organisation territoriale initialement basée sur le maillage rigide et monoscalaire des autorités locales. D'autre part, des réflexions institutionnelles menées en interne par des agents du système de gouvernance peuvent induire une pression au changement. Elle passe généralement par une étape de disqualification du maillage des institutions : les limites, les frontières et les périmètres sont jugés obsolètes en raison des évolutions sociétales constatées et de nouvelles pratiques de gestion territoriale. Les réflexions internes peuvent reposer sur des principes de rationalisation, de solidarité, de compétition, de durabilité ou de subsidiarité, et peuvent alors devenir des catalyseurs puissants de cette contestation institutionnelle et induire une pression sur la définition spatiale des entités locales.

Lorsque la pression exercée sur la configuration institutionnelle existante est suffisamment importante, l'hégémonie discursive ne reçoit plus un soutien suffisant et s'ouvre une *fenêtre d'opportunité* [4], également appelée le *moment critique* dans le modèle de Buitelaar *et al.* et synonyme du *momentum* dans le langage politique. Dans notre recherche, cette phase correspond à une contestation des aspects spatiaux du système de gouvernance. Les pressions qui doivent s'exercer sur l'arrangement institutionnel existant pour ouvrir un moment critique dépendent du degré de stabilité de l'hégémonie discursive : une hégémonie discursive bien établie nécessitera des pressions fortes au changement, alors qu'une hégémonie discursive qui ne rallie plus qu'une coalition limitée ne nécessitera que des pressions modérées. Le moment critique ouvre un espace d'action pour les agents du système. La configuration institutionnelle peut alors être contestée et des solutions alternatives émerger : à ce stade, la légitimité des frontières existantes est érodée et elles peuvent être disqualifiées. La configuration spatiale initiale des gouvernements urbains ne réunit plus l'adhésion d'une coalition de blocage suffisante, ce qui permet l'émergence de « bricolages spatiaux » alternatifs.

Le modèle de Buitelaar *et al.* précise que ce moment critique ne donnera lieu à un changement

institutionnel effectif qu'à la condition que trois « flux » convergent.

Premièrement, il est nécessaire que *ce moment critique soit reconnu comme tel* [5] de manière institutionnelle et donne effectivement lieu à une malléabilité du système en place. Dans le cadre de notre analyse, cette malléabilité porte directement sur des éléments spatiaux du système de gouvernance en place (par exemple la configuration des limites institutionnelles existantes), ou indirectement par l'intermédiaire d'enjeux ayant des implications spatiales (par exemple la concurrence commerciale ou la péréquation fiscale). La dimension spatiale peut donc être explicite ou implicite, et être plus ou moins mise en évidence sur la base du positionnement (discours, revendications, négociations, etc.) des acteurs urbains impliqués dans ce moment critique.

Deuxièmement, les agents doivent *percevoir les enjeux et les problèmes* [6] en lien avec l'institution. La manière dont ils perçoivent ces éléments et l'importance qu'ils leur accordent ont une grande influence puisqu'ils rendront plus ou moins pertinentes certaines solutions institutionnelles. À titre d'exemples, les principaux enjeux spatiaux identifiés dans les métropoles sont relatifs au développement économique, à la péréquation fiscale entre les entités politico-administratives locales, à la cohésion sociale, au logement, à la compétition entre les villes et à la mobilité urbaine. Sur la base de nombreux exemples européens, il apparaît que la sélection opérée par les agents sur les enjeux auxquels répondre au niveau collectif a une influence sur la perception de l'échelle pertinente d'action. Ainsi, des institutions ayant pour objectif de répondre au développement de zones d'activité économique n'auront pas la même échelle pertinente d'action perçue que des institutions devant répondre à l'enjeu de la répartition des produits fiscaux sur les contribuables ou à celui du développement du transport en commun métropolitain. En ce sens, des travaux récents ont mis en évidence la construction sociale des échelles, et le fait que « *Les représentations de l'espace métropolitain [...] génèrent des effets performatifs au travers des perceptions des acteurs qui influencent la prise de décision dans le domaine de politiques spécifiques et dans les pratiques quotidiennes* » (Fricke & Gualini, 2017 : 217 ; d'Albergo & Lefèvre, 2018).

Ces éléments influencent également le troisième flux des *idées ou des solutions institutionnelles* [7] qui sont nécessaires pour répondre à la perception des problèmes et des enjeux. Les agents peuvent s'appuyer sur les réflexions institutionnelles pour proposer des configurations alternatives qui peuvent être adoptées et dès lors constituer des changements institutionnels : de nouvelles définitions de frontières, des fusions ou des divisions spatiales, la création de nouvelles structures s'ajoutant à celles existantes, à une échelle supérieure, inférieure ou contiguë. Ces réflexions peuvent être alimentées par des recommandations formulées par d'autres institutions, par exemple la Commission européenne ou l'Organisation de Coopération et de Développement économique qui se sont positionnés et soutiennent implicitement ou explicitement la mise en place d'autorités métropolitaines pour la gestion de certaines compétences à l'échelle urbaine fonctionnelle. Elles peuvent également être influencées par des comparaisons ou des échanges entre les institutions autour des modèles de gouvernance, à l'image du programme européen ESPON ou du réseau de villes EUROCITIES.

Ces trois flux laissent une autonomie réelle aux agents dans la sélection et l'interprétation des enjeux auxquels répondre, dans la reconnaissance politique et collective d'une fenêtre d'opportunité et dans la formulation de solutions alternatives. Lorsque les flux convergent, ceux-ci peuvent donner lieu à une *jonction critique* [8], autrement dit au changement institutionnel qui repose sur la reformulation d'une hégémonie discursive. Cette étape correspond à une rupture dans la trajectoire institutionnelle, à la création d'un jalon ou d'une bifurcation dans le sentier de dépendance. La nouvelle configuration institutionnelle se cristallise alors à la faveur de la nouvelle hégémonie discursive et du processus d'autorenforcement et d'inertie dont bénéficient les institutions. Sur le plan spatial, cette étape correspond à la modification des frontières, à l'évolution de leur nature, à leur suppression ou à leur création. Comme nous l'avons vu, ces évolutions institutionnelles peuvent prendre différentes formes : déplacement, superposition, conversion, etc.

Lorsque les blocages sont trop importants pour générer une modification radicale des frontières et des limites, mais que les tensions sur les institutions

existantes demeurent, des compromis peuvent émerger et être adoptés. Ces configurations de blocage partiel sont favorables aux innovations institutionnelles et à des formes alternatives de changement institutionnel. Ce bricolage institutionnel, qualifié « *d'indispensable pour répondre à la complexité croissante* » par Storper (2010), permet la subsistance partielle de structures obsolètes ou redondantes, voire inefficaces. Cet assemblage complexe répond davantage aux interactions entre les acteurs en présence, à leurs intentions et à leurs rapports de force, qu'à l'aboutissement d'un processus rationnel et quasi-mécanique. L'évolution des aspects spatiaux de la gouvernance, tels que les limites et les frontières, peut dès lors être perçue comme la confrontation de différentes représentations spatiales des acteurs en présence, comme un objet immatériel régulant les interactions, et comme la formalisation d'un compromis disposant d'une légitimité suffisante pour perdurer un certain temps. Cette approche constructiviste n'ignore cependant pas les évolutions de l'environnement dans lequel se déploient les changements institutionnels.

II. ÉVOLUTION DE LA SPATIALITÉ DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE À LIÈGE

Afin de valider la robustesse de ce modèle analytique, nous avons choisi de le tester sur une séquence de recomposition des aspects spatiaux de la gouvernance métropolitaine de Liège. Cette analyse repose sur nos travaux antérieurs relatifs à la gouvernance urbaine liégeoise (Breuer *et al.*, 2014 ; Breuer, 2008, 2017). Dans la première section, nous synthétisons les éléments principaux du contexte de gouvernance urbaine à Liège. Dans la seconde section, nous utilisons le modèle analytique afin d'identifier les principales caractéristiques de la situation actuelle de la gouvernance locale.

A. Contexte du système de gouvernance liégeois

Avec 631 000 habitants en 2017 (Vanderstraeten & Van Hecke, 2019), Liège constitue la principale région urbaine de Wallonie. À l'échelle nationale, il s'agit de la troisième agglomération du système urbain belge après Bruxelles et Anvers. Liège est située à près de 90 kilomètres de la capitale fédérale et ne bénéficie donc que très faiblement des effets redistributifs de la métropolisation bruxelloise qui s'appuie sur une région urbaine de près de 2

millions d'habitants (*ib.*). La région urbaine de Liège rencontre des enjeux similaires aux villes secondaires européennes de tradition industrielle : restructurations de l'économie locale en raison de l'érosion de la base industrielle et de l'économie fordiste, positionnement dans les réseaux des métropoles européennes, gestion des infrastructures et de la mobilité métropolitaines, adéquation de l'offre de logement avec la demande locale, financiarisation du développement immobilier, attractivité sur les services supérieurs, etc. (Breuer, 2017 ; Mérenne-Schoumaker, 2017). Depuis le milieu du 20^e siècle, la délocalisation progressive de l'activité sidérurgique et les difficultés structurelles sur le marché de l'emploi ont toutefois placé le développement économique, éventuellement d'initiative publique, comme un enjeu prioritaire des acteurs urbains liégeois. Les autorités communales, intercommunales et régionales ont adopté une stratégie de spécialisation économique dans le secteur de la logistique (développement des ports fluviaux et de l'aéroport fret, plateformes, etc.), mais Liège dispose également de secteurs de pointe, notamment dans l'aéronautique ou dans les biotechnologies.

Sur le plan de l'organisation de l'État, les réformes institutionnelles initiées à l'échelle nationale à partir des années 1970 ont progressivement doté les Régions d'une large autonomie législative et exécutive : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement économique, la mobilité et l'organisation territoriale relèvent désormais de la compétence exclusive des autorités régionales. Le niveau provincial constitue quant à lui un niveau intermédiaire entre les régions et les communes, mais ses compétences et son autonomie fiscale et budgétaire ont été progressivement réduites par le législateur régional. Hérité des départements durant l'occupation française et de l'organisation territoriale d'une Belgique unitaire, le devenir du niveau de gouvernement provincial est régulièrement questionné par certains partis politiques et acteurs territoriaux, les uns plaçant pour une réforme de l'institution provinciale, les autres souhaitant la suppression ou la substitution de ce niveau institutionnel.

Au niveau local, le maillage des communes belges a peu évolué depuis la fusion générale de ces autorités locales en 1977, qui a vu leur nombre passer de 2 359 à 589. À Liège, où la fusion a été moins forte que dans d'autres agglomérations en

raison de résistances politiques et administratives, la région urbaine couvre 28 communes et l'agglomération morphologique comporte 13 communes (Vanderstraeten & Van Hecke, 2019). Au sein de la région urbaine, la population moyenne par commune s'établit à 22 500 habitants et la commune centrale comprend \pm 31 % de la population totale. La Constitution belge consacre l'autonomie communale sur toutes les matières « d'intérêt communal » et les communes disposent de budgets et d'une fiscalité propre. Les autorités communales peuvent également décider de créer des associations intercommunales pour gérer des services d'intérêt communal (voir notamment dans ce numéro : Bouhon, 2018). Dans la pratique, la majorité de celles-ci demeurent monosectorielles et se développent dans des secteurs techniques tels que la distribution d'eau et de gaz, la mutualisation d'infrastructures, la gestion de zones d'activité économique ou le traitement des déchets. Certaines intercommunales participent à la forte implication du secteur public dans le développement économique, y compris dans des secteurs concurrentiels et avec des implications financières importantes. Ces associations à vocation technique sont donc des acteurs de poids dans le système de gouvernance local. Elles n'ont toutefois pas connu le processus d'institutionnalisation rencontré en France avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En effet, malgré plusieurs projets de création de communautés urbaines à vocation multisectorielle ou de fédérations de communes, les intercommunales wallonnes ne constituent pas un niveau spécifique d'organisation territoriale sur des périmètres stabilisés et elles ne disposent pas d'une capacité fiscale ou d'une assemblée délibérante directement élue. Lors de précédentes recherches, nous avons attribué l'absence de création de gouvernement métropolitain liégeois à la radicalité du processus de fusion communale de 1977, à la résistance de l'institution provinciale face aux velléités réformatrices et à la faiblesse des initiatives législatives du niveau régional, qui pourrait percevoir l'émergence d'autorités métropolitaines comme concurrentes du Parlement et du Gouvernement wallon (Breuer *et al.*, 2014 ; Breuer, 2017).

B. Résistances et émergences des aspects spatiaux de la gouvernance métropolitaine à Liège

Malgré l'apparente stabilité des gouvernements locaux et de leurs instruments, les dernières an-

nées ont mis en évidence des modèles concurrents d'institutionnalisation des aspects spatiaux de la gouvernance métropolitaine liégeoise. Nous proposons de les synthétiser sur la base du modèle analytique que nous avons développé à partir des travaux de Buitelaar *et al.* Dans cette analyse, nous nous focalisons sur les réflexions et évolutions spatiales des dynamiques de gouvernance au cours des trois dernières décennies.

1. Situation initiale des aspects spatiaux de la gouvernance de la région urbaine – hégémonie discursive

Au début des années 1990, la situation initiale de la gouvernance métropolitaine liégeoise est caractérisée par la présence d'un maillage communal issu de la fusion générale de 1977, l'existence de la Province de Liège et d'un réseau dense d'intercommunales sectorielles créées à l'initiative des deux premières institutions. Il n'existe pas de gouvernement métropolitain, bien que plusieurs projets d'associations volontaires et de restructuration des intercommunales aient été envisagés et que des associations « de fait » et des collaborations légères aient été mises en œuvre, sans pourtant apporter de réponse à la fragmentation de la région urbaine et aux problèmes de coordination des acteurs locaux.

Sur le plan spatial, il est reconnu que la fusion communale de 1977 a été volontairement bridée à Liège sur la base de considérations territoriales – le maintien de polarités urbaines secondaires indépendantes – et politiques (Lazzari *et al.*, 2008). Il en résulte des problèmes de coordination entre les autorités communales au sein de l'agglomération morphologique et de la région urbaine. Ceux-ci ne sont pourtant pas récents, mais ni le projet de district urbain mené dans les années 1930 par le Baron Holvoet (1937), ni le plaidoyer d'urbanistes pour une communauté urbaine dans les années 1960 (Groupe L'Équerre, 1966), ni la loi nationale relative aux fédérations de communes de 1971 n'ont permis de créer de gouvernement métropolitain liégeois. Au contraire, la radicalité de la fusion communale de 1977, imposée par le gouvernement national dans une logique de rationalisation fordiste (Vandermotten, 2008 ; Lazzari *et al.*, 2008 ; Boniver *et al.*, 2010) a eu deux effets : d'une part, elle a détendu la pression qui s'exerçait sur les communes pour une rationalisation de leurs services publics et, d'autre part, elle a profondément marqué les re-

lations politiques et l'opinion publique. Ensemble, ces éléments ont durablement figé le maillage communal nouvellement réorganisé, inhibé les effets de la loi de 1971 et renforcé l'hégémonie discursive de cette organisation territoriale.

On notera toutefois que, devant l'absence de législation *ad hoc*, les bourgmestres de l'agglomération de Liège ont créé en décembre 1994 une association sans but lucratif (asbl) les réunissant sous le nom de *Conférence des bourgmestres de Liège*. En 2005, les statuts de cette asbl précisent que « *L'association a pour but la promotion de la métropole liégeoise et de son agglomération, la constitution d'un centre de réflexion et d'études des problèmes généraux propres à la gestion des communes de cette agglomération, et aux missions dévolues, par et en vertu de la loi, aux bourgmestres* ». La définition spatiale de l'agglomération y est laissée relativement imprécise, mais c'est le périmètre de l'arrondissement administratif (24 communes) qui va progressivement s'imposer comme contour territorial.

2. Réflexions institutionnelles

Plusieurs tendances générales ont eu un impact significatif sur les réflexions institutionnelles : l'érosion du keynésianisme spatial ; l'évolution des politiques de développement territorial ; la montée en puissance au niveau européen des principes de déconcentration, de décentralisation et de subsidiarité ; les recommandations de plusieurs institutions internationales en faveur d'institutions métropolitaines ; les nouvelles contraintes financières sur les institutions publiques. Dans le contexte belge, ces évolutions doivent s'interpréter à l'aune des réformes de l'État initiées dès les décennies 1960 et qui ont progressivement donné une importance croissante aux entités fédérées, dont la tutelle sur les institutions communales et provinciales à partir de 2001. Ces évolutions de l'État ont reformulé l'enjeu de l'organisation territoriale sous-régionale et reconfiguré le rôle des niveaux de gouvernement. Dans cette dynamique multiscalaire, le niveau provincial est souvent contesté dans son rôle d'échelon intermédiaire entre la Région et les Communes et sa réorganisation, voire sa suppression, ont régulièrement figuré à l'agenda politique.

Depuis au moins deux décennies, la presse locale et les programmes politiques relatent le consensus

sur la nécessité de réformer les institutions supra-communales en Wallonie (Breuer, 2008). Parmi les acteurs politiques, ce consensus s'appuie toutefois sur des interprétations distinctes des enjeux institutionnels, parmi lesquelles la rationalisation du paysage des associations intercommunales, la réforme de l'échelon provincial pour l'adapter aux enjeux supracommunaux, le soutien aux initiatives spontanées de coopération territoriale ou le développement de solutions institutionnelles pour répondre à l'inadéquation du découpage communal pour répondre aux enjeux métropolitains. Ces différentes réflexions s'appuient, à des degrés et des échelles différentes, sur une forme de disqualification du maillage institutionnel en place et s'établissent principalement au niveau des principes. Dans ce cadre, l'enjeu de la (re)délimitation des institutions urbaines apparaît peu précis et relativement secondaire, bien qu'il s'agisse d'un point de tension majeur dès lors que des propositions concrètes sont formalisées sur le plan spatial.

3. Évolutions de l'environnement

Depuis les années 1960, la morphologie urbaine liégeoise a été profondément modifiée par l'accroissement de l'usage de l'automobile. Les enjeux métropolitains, dont la mobilité, ont progressivement impliqué de nouvelles communes avec l'extension de la région urbaine, par les déplacements résidentiels et l'exurbanisation de certaines activités. Les marges de la région urbaine apparaissent davantage dynamiques que les centres urbains en termes de développement résidentiel et économique.

Il convient également de souligner que, dans un contexte de concurrence exacerbée entre les territoires, la restructuration de l'économie liégeoise lui a été très défavorable pour se maintenir dans le réseau des métropoles européennes. En effet, la sous-performance de la région urbaine a été établie par plusieurs études internationales (Rozenblat & Cicille, 2003). Cette pression exercée par la compétition entre les territoires s'est renforcée à partir des années 1990 et 2000.

4. Moment critique – Contestation du système de gouvernance

La convergence des pressions issues des modifications de l'environnement et des réflexions institutionnelles a ouvert une fenêtre d'opportunité

durant les années 2000 et 2010. Il est nécessaire de souligner que ces *momentum* ont été nombreux, mais ont rarement donné lieu à des modifications institutionnelles et à une évolution des frontières. Nous avons évoqué les projets des années 1930, 1960 et 1970, mais, plus récemment, le projet d'aires de coopération supracommunale contenu dans le schéma de développement de l'espace régional de 1999 a également été un échec du point de vue de la gouvernance métropolitaine, en raison notamment des difficultés de définir les périmètres de ces entités.

Nous constatons que la fenêtre d'opportunité n'est pas un moment unique, mais s'inscrit davantage comme une période durant laquelle des phases plus et moins propices au changement s'alternent. Notre analyse de la presse régionale (Breuer, 2007) démontre que les périodes électorales cristallisent davantage les positions des acteurs impliqués aux niveaux local et régional et ouvrent de telles fenêtres d'opportunité.

5. Perception des problèmes et des enjeux

À Liège, certaines évolutions spatiales ont pris une importance prépondérante : les difficultés fiscales de la ville-centre en partie liées à la nouvelle répartition des populations et aux charges financières de centralité urbaine (infrastructures, polices, etc.) ; le développement soutenu des zones d'activités économiques périphériques le long des grandes infrastructures de transport au détriment du fond de vallée industriel (zones logistiques, aéroport fret, etc.) ; la concurrence entre les communes pour développer des zones commerciales ; la congestion automobile et le développement du transport collectif. La perception de ces enjeux et l'importance qui leur sont accordée varient d'un acteur à l'autre. Les autorités communales de la ville-centre mettent notamment en évidence la question de la solidarité interurbaine (en particulier sur le plan fiscal et de répartition des charges de centralité) et la concurrence commerciale entre le centre et la périphérie. Les acteurs économiques, y compris publics, mettent davantage en exergue le développement des grandes infrastructures et le positionnement international de la région urbaine.

6. Idées et solutions institutionnelles

L'identification des caractéristiques principales des solutions institutionnelles proposées par les

acteurs urbains liégeois est complexe. En effet, ceux-ci ne formalisent que rarement les solutions institutionnelles privilégiées avec précision ; il s'agit davantage de principes généraux ou de références à d'autres systèmes institutionnels dans une logique comparative. Nous ne pouvons donc nous référer qu'aux principes généraux des solutions institutionnelles et identifier, lorsque cela est possible, les configurations spatiales qui répondent à leurs objectifs.

Une première proposition s'appuie sur le modèle des communautés urbaines françaises pour défendre une institution urbaine intégrant un territoire proche de la région urbaine et des compétences élargies en matière de développement urbain et de services publics. Cette option a été défendue par les tenants d'une supracommunalité forte dès les années 1960 et a été alimentée par plusieurs voyages d'études et des expertises commanditées auprès de chercheurs universitaires (voir notamment Mérenne-Schoumaker *et al.*, 1997 ; Vandermotten *et al.*, 2003 ; Boniver *et al.*, 2011). Elle rencontrait initialement des objectifs de coordination, de planification et de solidarité intraurbaine, mais certains acteurs ont plus récemment vu dans cette approche la possibilité d'institutionnaliser la région urbaine et de la projeter dans le concert des métropoles européennes grâce à une population supérieure à 500 000 habitants.

Une seconde proposition est formalisée par la déclaration de politique régionale de 2009 qui envisage de constituer des bassins de vie fédérant plusieurs communes pour gérer des intérêts supracommunaux, piloter politiquement les intercommunales et gérer certaines missions régionales et communautaires selon le principe de subsidiarité. La création de tels bassins se réaliserait au détriment du niveau provincial dont la suppression est envisagée. Sur le plan spatial, les contours de ces bassins ne sont pas clairement définis mais ils s'appuient sur les zones d'influence de polarités ou d'équipements supracommunaux pour suggérer des regroupements.

Une troisième proposition vise à restructurer les associations intercommunales pour constituer des institutions parapubliques thématiques sur des périmètres variables répondant aux impératifs et aux logiques spatiales propres de ces secteurs. Dans cette approche, la restructuration du niveau

institutionnel intermédiaire s'intègre davantage dans une logique de rationalisation des instruments de mutualisation de services publics.

Une quatrième proposition prend acte de l'évolution de l'institution provinciale et envisage une redéfinition de ses compétences pour soutenir les initiatives rencontrant des enjeux supracommunaux. Sur le plan spatial, cette solution correspond au renforcement du périmètre actuel de la province de Liège.

D'autres solutions ont pu être formulées, telle qu'une nouvelle fusion des communes, mais elles ont reçu un soutien plus limité. Il convient toutefois de noter que les différentes propositions avancées ne sont pas exclusives sur les objectifs, mais qu'elles portent en elles des configurations spatiales différentes qui peuvent les rendre incompatibles dans la pratique.

7. Jonction critique – Transformation de la spatialité : la légitimation de la Province et le rôle croissant des arrondissements

À Liège, la transformation du système de gouvernance urbaine et de sa spatialité n'a pas impliqué la création d'un nouveau niveau de gouvernement. En effet, la solution institutionnelle finalement retenue à la fin de la décennie 2000 s'est davantage déployée par la combinaison d'une *superposition* et d'une *conversion*, qui ont mis en évidence l'importance du sentier de dépendance institutionnel.

D'une part, la composition et le fonctionnement de l'association sans but lucratif (asbl) « Conférence des bourgmestres de l'agglomération liégeoise » sont modifiés. En 2009, elle change de nom et devient « Liège Métropole – Conférence d'arrondissement des Bourgmestres et du Collège provincial de Liège », ses buts sont statutairement étendus à « *la coordination générale entre les actions communales et provinciales sur l'arrondissement de Liège et la mise en place et la gestion de l'action supra-communale sur l'arrondissement de Liège* » et ses membres incluent désormais des représentants provinciaux. Au passage, il n'est plus question d'agglomération liégeoise, mais d'arrondissement liégeois, ce qui implique la participation des 24 communes de celui-ci.

D'autre part, la Province de Liège initie concomitamment la constitution de l'asbl « Coordination

provinciale des Conférences d'arrondissement des Bourgmestres et du Collège provincial de Liège » qui a pour buts la promotion des actions supra-communales dont l'échelle dépasse la taille d'un arrondissement, la création d'un centre de réflexion et d'étude et la coordination générale entre les actions menées par les quatre conférences d'arrondissement situées en province de Liège. Cette asbl a été renommée « Liège Europe Métropole » et ses compétences étendues au renforcement de la cohérence et de la gouvernance dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, notamment par le biais d'un projet territorial provincial.

Ce double mouvement a consolidé l'échelle de l'arrondissement et a donné une légitimité accrue au niveau provincial dans les matières supracommunales. En effet, outre les aspects de coordination des acteurs publics, plusieurs instruments ont permis à ces institutions de se légitimer : elles mobilisent des outils territoriaux, tels que les observatoires, les schémas et les plans ayant ou non une base légale, ainsi que des budgets spécifiques dédiés aux projets en coopération. Pour ce faire, la Province de Liège qui dispose d'une importante capacité fiscale propre et de budgets régionaux a décidé en 2011 de consacrer 20 % de ses ressources issues du fonds des Provinces au financement de projets supracommunaux. À l'échelle provinciale, l'organisation de la supra-communalité est donc double, puisqu'elle repose à la fois sur la Province et sur une asbl regroupant les acteurs provinciaux et communaux dans le périmètre provincial.

La stratégie de la Province de Liège la positionne en tant qu'acteur-ensemblier et lui permet de redéployer ses compétences dans des domaines (comme le développement territorial) qu'elle n'occupait pas ou plus. L'adoption de cette solution institutionnelle a notamment bénéficié de la faiblesse des initiatives régionales en matière de coopération supracommunale. Elle a également bénéficié des budgets et de la capacité propre des provinces et du réseau dense des intercommunales liégeoises dont nombre ont historiquement et stratégiquement une importante participation provinciale ou en adoptent le périmètre. Les solutions institutionnelles alternatives impliquant la définition de nouvelles frontières, fût-ce sur une base volontaire, se sont heurtées à la problématique de la définition spatiale de nouvelles « échelles pertinentes » pour différentes

communautés territoriales. Les solutions prévoyant la suppression de l'institution provinciale ont quant à elles été vivement contestées par les acteurs provinciaux eux-mêmes.

Même s'il s'agit d'une modification limitée du système de gouvernance métropolitain liégeois, ce processus participe d'une forme d'institutionnalisation d'un niveau supracommunal plus proche de la région urbaine fonctionnelle, non par conception basée sur des observations territoriales, mais par rémanence du niveau administratif des arrondissements qui jusque là avait un rôle politique et administratif très limité. Du point de vue spatial, aucune nouvelle frontière institutionnelle n'a été créée, mais la nature des limites existantes a été modifiée et cette évolution participe entièrement d'un processus de changement institutionnel. Ces frontières se sont durcies par accumulation de compétences, de ressources, de capacité d'action, de projets et de stratégies de légitimation. Se faisant, la stabilisation de cette organisation territoriale se traduit également par l'érosion des solutions institutionnelles alternatives qui auraient pu se déployer à d'autres échelles territoriales ou entraîner la disparition de certains périmètres institutionnels.

Le processus de consolidation de ce système est récent et partiel. Ce changement institutionnel s'appuie en effet sur des structures hybrides relativement légères (notamment des asbl) qui ne sont pas encore parfaitement coordonnées. À ce stade, les propositions alternatives subsistent et l'hégémonie discursive est fragile. Par exemple, une intervention du législateur ou de l'exécutif wallon sur les compétences provinciales, ses ressources ou sur l'organisation territoriale sous régionale modifierait significativement cet équilibre et impliquerait de nouvelles modifications des aspects spatiaux de la gouvernance urbaine liégeoise.

CONCLUSIONS

Depuis plusieurs décennies, l'échelle métropolitaine a gagné en importance en raison de l'évolution spatiale des régions urbaines, du positionnement central des métropoles dans l'économie mondialisée et des transformations dans l'organisation des États. Dans ce contexte, le devenir des institutions métropolitaines a gagné en importance auprès des politiques, des citoyens, des entreprises et des chercheurs.

Malgré une abondante littérature scientifique relative aux processus de « recomposition territoriale » et à la « mise à l'échelle » des gouvernements urbains, l'analyse de ces dynamiques prend insuffisamment en compte les enjeux spatiaux de la gouvernance urbaine et les processus effectifs de leurs transformations. Considérant que les processus spatiaux sont particulièrement importants pour la compréhension de la transformation des institutions territoriale, nous avons suggéré dans cet article d'adapter un modèle analytique du changement institutionnel développé par Buitelaar *et al.*, cela afin d'identifier les aspects spatiaux qui interviennent aux différentes étapes de la transformation des organisations métropolitaines, en nous focalisant principalement sur l'évolution de leurs frontières.

Le modèle analytique prend en considération tant les pressions exercées par et sur les aspects spatiaux de la gouvernance que les différentes phases de leurs transformations. Il distingue les phases de stabilité des frontières qui correspondent à une hégémonie discursive, les fenêtres d'opportunité qui voient ces limites être contestées et délégitimées, et les jonctions critiques qui correspondent aux transformations effectives de la spatialité de la gouvernance métropolitaine. Ce modèle développe une approche constructiviste de la transformation de la spatialité de la gouvernance, qui prend en considération la capacité transformative des acteurs territoriaux et nuance les processus de changement.

L'application de ce modèle analytique à la transformation spatiale de la gouvernance métropolitaine dans la région urbaine de Liège (Belgique) a permis de tester et de vérifier la robustesse de cette grille de lecture. Elle vérifie également l'intérêt du modèle pour mettre en vis-à-vis les enjeux métropolitains perçus par les acteurs et les solutions institutionnelles proposées comme alternatives à la configuration existante. Au-delà de l'analyse d'un cas particulier, ce modèle analytique ouvre de nouvelles perspectives en matière d'analyse comparative du rôle de la spatialité dans les systèmes de gouvernance métropolitaine à l'échelle internationale. Il pourrait être enrichi par la prise en considération d'autres éléments spatialisés de la gouvernance, comme les schémas, les plans, les infrastructures ou les projets d'importance métropolitaine.

NOTES

¹ « *At once a geographical marker and a geographical maker of regulative authority in social relations.* » (Sparke, 2009 : 55)

² « *Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).* » (North, 1991 : 97)

³ « *This common core is that institutions are regularities of behavior among actors in particular social positions, that are created by actors, and that are outside the choice of individual actors. As such they are guiding and motivating human behaviour. On the one hand, they provide information that makes it possible to take action and to coordinate behaviour; on the other hand they induce behaviour by offering rewards, threatening punishments, or instilling beliefs (external or intrinsic to the individual).* » (Greif, 2006 ; Héritier, 2007: 6).

⁴ « *Many authors treat institutional change as a centralized, collective-choice process in which rules are explicitly specified by a collective political entity, such as the community or the state, and individuals and organizations engage in collective action, conflict and bargaining to try to change these rules for their own benefit.* » (Kingston & Caballero, 2007 : 4)

⁵ « *First is the capacity of agents and organisations driving institutional change to gain societal recognition, trust, legitimacy through building identity, leadership, and operational competence.* » (Buitelaar et al., 2007 : 895)

⁶ Les numéros entre crochets se réfèrent à la Figure 1.

⁷ « *Representations of metropolitan space, in this sense, generate performative effects through actors' perceptions which influence decision-making in the domain of specific policies and in everyday practices.* » (Fricke & Gualini, 2017 : 217)

BIBLIOGRAPHIE

- d'Albergo, E. & Lefèvre, C. (2018). Constructing metropolitan scales: economic and discursive determinants. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 147-158. doi:10.1080/21622671.2018.1459203
- d'Albergo, E., Lefèvre, C. & Ye, L. (2018). For a political economy of metropolitan scale: the role of public-private relations. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 159-181
- Antier, G. (2005). *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagement.* Paris : Armand Colin, 253 p. doi:10.1080/21622671.2017.1383305
- Boniver, V., Harou, R., Sinzot, A. & Malherbe, A. (2010). *Expertise veille 2 : Stratégies et projets d'agglomération. Rapport final*, Région wallonne : Conférence Permanente du Développement Territorial, 183 p.
- Bouhon, F., Pironnet, Q. & Feron, L. (2018). La quête d'élasticité spatiale dans la gouvernance démocratique et le cas des intercommunales wallonnes. *BSGLg*, 71
- Brenner, N. (1998). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5 (1), pp. 1-37
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), pp. 297-324
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood.* Oxford: Oxford University Press.
- Breuer, C. (2008). *Communauté urbaine de Liège : analyse rétrospective et prospective d'une arlésienne.* Liège : Université de Liège, rapport inédit, 197 p.
- Breuer, C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe.* Liège : Université de Liège, thèse inédite, 476 p.
- Breuer, C., Halleux, J.-M. & Teller, J. (2014). Urban governance adaptation in an old industrial city: Liège (Belgium). *Napoli Citta Metropolitana*, Lucarelli A. & Francese D. (éd.), pp. 83-91
- Brunet, R., Ferras, R. & Théry, H. (dir.). (2009). *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique.* Paris : Reclus – La Documentation Française, 470 p.
- Burch, M., Hogwood, P., Bulmer, S. J., Cairtriona, C., Gomez, R. & Scott, A. (2003). *Charting routine and radical change: A discussion paper.* Manchester papers in politics, Devolution and European Policies Series, Paper n° 6
- Claval, P. (2003). Métropolisation et globalisation. *Géographie et culture*, 48, pp. 5-24
- Clegg, S. R. & Hardy, C. (1999). Introduction, *Studying Organization. Theory and Methods.* Londres : SAGE Publications, pp. 1-22
- Daoudi, S. (2008). Conceptions of the City-Region: A critical review. *Urban Design and Planning*, 161 (2), pp. 51-60
- Del Fabbro, M. (2018). The institutional history of Milan metropolitan area. *Territory, Politics, Governance*, 6 (3), pp. 342-361. doi:10.1080/21622671.2017.1369895
- Demazière, C. (2018). Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie). *BSGLg*, 71
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160
- European Commission. (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future.* Bruxelles : European Commission, 220 p.
- Foster, K. A. (1993). Exploring the links between political structure and metropolitan growth. *Political*

- Geography*, 12, pp. 523-547. doi:10.1016/0962-6298(93)90003-P
- Fricke C. & Gualini E. (2018). Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 199-221. doi:10.1080/21622671.2017.1351888
- Ghorra-Gobin, C. (2010). De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, pp. 25-33
- Greif, A. & Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98 (4), pp. 633-652
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press, 526p.
- Groupe l'Équerre. (1966). *Liège, métropole régionale. Options fondamentales de développement et d'aménagement*. Ministère des travaux publics, 245 p.
- Halleux, J.-M. (2001). Évolutions des organisations urbaines et mobilités quotidiennes : espace de référence et analyse des processus, *L'Espace géographique*, 30, pp. 67-80.
- Héritier, A. (2007). Theories of Institutional Change. *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford : Oxford University Press, 281 p., doi:10.1093/acprof:oso/9780199298129.003.0003
- Holvoet, G. (1937). *Les grandes agglomérations urbaines*, Bruxelles : Gouvernement belge, 127 p.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Bolder, New York, Oxford : Rowman & Littlefield Publishers Inc., 251 p.
- Jaewoo, C.o, Jae Hong, K. & Yonsu, K. (2018). Metropolitan governance structure and growth inequality dynamics in the United States. *Environment and Planning A*, 51 (3), pp. 598-616. doi:10.1177/0308518X18810002
- Jaillet, M.-C. (2007). Contre le territoire, la « bonne distance ». *Territoires, territorialité, territorialisation*, pp. 151-200
- Jouve, B. (2004). From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis. *Public Administration and Development*, 25 (4), pp. 285-294
- 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
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 242 p.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*, New-York: Harper Collins
- Kingston, C. & Caballero, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5 (2), pp. 151-180
- Lazzari, M., Verjans, P. & Durviaux, A.-L. (2008). La fusion des communes : une réforme trentenaire, *Territoire(s) wallon(s)*, hors série, pp. 27-34
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernance et gouvernance*, Paris : Sciences Po – Les Presses
- Lefèvre, C. (2013). Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain. *Sociologie et sociétés*, 45 (2), pp. 223-242
- Leresche, J.-P. & Joye, D. (1993). Métropolisation : de l'urbain au politique. *Espaces Temps, Les Cahiers*, 51-52, pp. 6-17
- Leroy, S. (2000). Sémantique de la métropolisation. *Espace géographique*, 29 (1), pp. 78-86
- Levy, J. & Lussault, M. (dir.). (2013). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 1128 p.
- MacLeod, G. & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23, pp. 503-527
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Mahoney, J. & Thelen, K. (ed.), Cambridge University Press, 254 p.
- Mérenne-Schoumaker, B. (1994). La métropolisation, une nouvelle donne ?, *Acta Geographica Lovaniensia*, 34, pp. 165-174
- Mérenne-Schoumaker, B., Herbiet, M., Jehin, J.-B., Halleux, J.-M. & Knubben, M. (1997). *Convention portant sur l'identification de structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération*, Liège : Université de Liège, 197 p.
- Mérenne-Schoumaker, B. (2017). La période contemporaine. De 1945 à 2016. De la chute à la renaissance urbaine, in Bruno Demoulin (dir.), *Histoire de Liège. Une cité, une capitale, une métropole*, Bruxelles : éditions Marot, pp. 281-306
- Meyer, J. W. & Rowan, B., (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363
- Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S. & Swynge-douw 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), pp. 195-209
- Nelles, J., Gross, J. S. & Kennedy L. (2018). The role of governance networks in building metropolitan scale. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 159-181. doi:10.1080/21622671.2017.1421478
- Nelson, E. & Foster, K.A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21 (3), pp. 309-324. doi:10.1111/0735-2166.00019
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing, Paris
- OECD. (2015). *Governing the City*. OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264226500-en

- Parr, J. (2005). Perspectives on the city-region. *Regional Studies*, 39 (5), pp. 555-566, doi:10.1080/00343400500151798
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Les Presses de Science Po, 420 p.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : éd. LITEC, 250 p.
- Raffestin, C. (1990). La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique. *Relations internationales*, 63, pp. 295-303
- Rodriguez-Pose, A. (2008). The Rise of the « City-region » Concept and its Development Policy Implications. *European Planning Studies*, 16 (8), pp. 1025-1046
- Rosière, S. (2008). *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*. France : Armand Collin, 320 p.
- Rozenblat, C. & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris : La Documentation Française, 96 p.
- Scott, A. J. (2001). Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 9 (7), 813-826
- Scott, A. J. (2019). City-regions reconsidered. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51 (3), pp. 554-580. doi:10.1177/0308518X19831591
- Sharpe, L. J. (1995). *The Government of World Cities: The future of Metro Model*. Royaume Uni : Wiley
- Sparke, M. (2005). Boundary. *Dictionary of Human Geography*, p. 55
- Storper, M. 2010. Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions? *Urban Studies*, 47 (10), pp. 2027-2050. doi:10.1080/0042098009359957
- Tang, S. (2017). *A General Theory of Institutional Change*. Londres : Routledge, 144 p. doi:10.4324/9781315097756
- Vandermotten, C. (2008). Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective, *Territoire(s) wallon(s)*, hors série, pp. 17-27
- Vandermotten, C., Barthe-Batsalle, H., Biot, V., Hanin, Y., Govaerts, P. & Sarlet, D. (2003). *Plaquette n° 1. Les communautés urbaines*. Namur : Ministère de la Région wallonne - Conférence permanente du développement territorial, 63 p.
- Vanderstraeten, L. & Van Hecke, E. (2019). Les régions urbaines en Belgique. *Belgeo*, 2019 (1). URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/32246> ; doi:10.4000/belgeo.33246
- Williamson, O. E. (1976). *Markets and Hierarchies. Analysis and antitrust implications. A study in the economics of international organization*. New-York : MacMillan Publishing Company, 286p.

Coordonnées de l'auteur :

Christophe BREUER
Maître de conférences
Université de Liège
Département de Géographie
Clos Mercator 3 (bât. B11)
4000 Liège, Belgium
christophe.breuer@uliege.be

L'INVENTION DE L'ARCTIQUE COMME RÉGION INTERNATIONALE : PROCESSUS DE GOUVERNANCE ET CONSTRUCTION DE L'ESPACE RÉGIONAL

Camille ESCUDÉ

Résumé

Explorant les interactions entre la spatialité et le processus de gouvernance à l'œuvre en Arctique, cet article avance l'hypothèse selon laquelle la gouvernance politique a construit l'espace arctique comme une région internationale. Dans un premier temps, nous analysons la manière dont de multiples initiatives de coopération à toutes les échelles participent à la construction de la région en convergeant pour renforcer la dimension régionale. Dans une deuxième partie, nous nous appuyons sur la littérature constructiviste pour souligner les interactions entre le système de gouvernance et la consolidation d'une échelle régionale arctique. La gouvernance organise et construit politiquement l'échelle Arctique comme espace pertinent pour l'action politique, bien qu'elle demeure un espace politique incomplet et controversé en raison même de sa nature construite.

Mots-clés

Arctique, région, espace, coopération régionale, géopolitique, gouvernance, échelle

Abstract

Exploring the interactions between spatiality and the governance process in the Arctic, this article advances the hypothesis that political governance has built Arctic space as an international region. The aim here is to analyze the Arctic region as a new political configuration born from post-Cold War governance processes. At first, we put in context the construction of regional governance in the Arctic in a socio-historical perspective by observing how multiple cooperation initiatives, institutionalized or not, have led to the construction of a regional governance. In a second part, we see that governance has built the region as a new political space. Governance organizes and politically builds the Arctic as a relevant space for political action, although it remains an incomplete and controversial region.

Keywords

Arctic, region, space, regional cooperation, geopolitics, governance, scale

INTRODUCTION

A. Contexte de l'étude

Il n'est plus, ou presque, un État qui ne soit engagé dans un processus transnational en matière de coopération technique, économique ou politique (Taglioni, 2004). La coopération régionale inter-étatique est un phénomène qui concerne aujourd'hui l'ensemble des régions du monde, jusqu'aux confins des pôles. Jusqu'à la fin des années 1980 cependant, l'Arctique était une région où la coopération internationale était quasiment inexistante. Mais en l'espace de trente ans, la coopération politique transfrontalière a émergé jusqu'à créer une structure de gouvernance régionale, sous la double influence des conséquences de la fin de la guerre froide et du changement climatique (ACIA, 2004). La région

arctique a bénéficié à cette époque d'un coup de projecteur médiatique lié à toutes les opportunités économiques et commerciales supposément engendrées par la fonte accélérée des glaces : possibilité de routes maritimes internationales, zones de pêche élargies, ressources minérales et d'hydrocarbures enfin accessibles (Young, 2012). Ces enjeux ont éveillé l'intérêt des États du monde entier, qui cherchent à intégrer la gouvernance régionale, interrogeant les limites de la région et la place des acteurs nationaux et locaux dans cette gouvernance. La construction progressive de cette gouvernance politique inclut en effet différentes échelles d'actions politiques, qui correspondent à différents groupes ne constituant d'ailleurs pas des entités homogènes : États-nations, société civile, organisations autochtones, gouvernements fédéraux et locaux, organisations non gouver-

nementales (ONG), entreprises, communautés épistémiques.

L'Arctique s'appréhende bien davantage en termes de diversité que d'unité : diversité politique, sociale, économique, culturelle, géographique, climatique. Quelle unité entre Mourmansk, ville industrielle de la mer de Barents qui compte plus de 300 000 habitants, et une communauté inuit de quelques dizaines d'habitants ? Comment définir alors un espace pertinent pour des actions communes qui soit respectueux des particularismes propres à chaque entité qui le compose ? L'Arctique en tant que région géographique est donc impliquée dans divers mécanismes de coopération qui tendent vers une mise en commun de moyens humains, financiers et techniques. Néanmoins, la grande fragmentation géographique, socio-économique et politique de ces espaces nous force à constater que le concept de région est dans ce cas relatif. Par ailleurs, l'Arctique possède des caractéristiques territoriales qui peuvent influencer les dynamiques de gouvernance : territoires peuplés de seulement quatre millions d'habitants, dont un demi-million d'autochtones (ACIA, 2004), éloignés des centres économiques et politiques, souvent enclavés.

La coopération régionale est, elle aussi, plurielle. Cet article vise donc à interroger les interactions entre la gouvernance et la construction de la région comme nouvelle échelle politique. Le champ géographique de cette étude comprend les huit États qui ont des territoires au nord du cercle polaire : Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Islande, Suède, Norvège, Russie. L'étude veut penser la région au-delà des seules institutions régionales, mais parmi ces dernières, elle se concentre sur la plus notable, à savoir le Conseil de l'Arctique.

À cette fin, cet article est fondé, d'une part, sur une revue de la littérature constructiviste et un travail d'analyse politique des structures de gouvernance arctique, en se concentrant sur le Conseil de l'Arctique. D'autre part, nous avons mené une étude de cas empirique avec de l'observation participante dans plusieurs conférences arctiques et quarante entretiens menés auprès de représentants des États arctiques, d'États extérieurs à la région mais souhaitant intervenir dans la gouvernance régionale, de représentants politiques à d'autres échelles (provinciale, autochtone) ainsi que de membres des communautés épistémiques impliquées.

B. Définition des termes utilisés

Il est ambitieux de vouloir définir en quelques paragraphes la région, « l'un des mots les plus répandus, les plus vagues et les plus polysémiques de la géographie » (Brunet, 2006). La région est peu étudiée dans une perspective internationale et est souvent pensée comme une entité subnationale, notamment par la géographie politique (Postel-Vinay, 2011). Pour Karl Deutsch (1969), une région est un groupe de pays en situation de forte interdépendance dans un grand nombre de domaines différents : la densité et la nature des transactions politiques et socio-économiques permettent de différencier le groupe de pays d'autres groupes comparables. Dans une perspective de Relations internationales, nous allons ici entendre les régions comme regroupements de pays voisins, caractérisés par l'augmentation des interactions entre des sociétés, qu'ils soient ou non accompagnés d'une formalisation institutionnelle.

L'étude des régions impose des territoires d'échelle intermédiaire entre échelle globale et locale. Un des préalables fondamentaux à la coopération régionale est la possibilité qu'ont les pays d'une région de partager des espaces communs – ici les espaces arctiques. Comme le rappellent Gana et Richard (2014), « il paraît impossible de définir une quelconque entité régionale en dehors de l'espace ». Nous souhaitons ici insister sur l'espace géographique, trop souvent oublié des analyses sur les régions en relations internationales. Peter Taylor (1985) a été l'un des premiers à souligner l'importance de l'analyse multiscalaire pour bien comprendre un phénomène. Il retient trois échelles emboîtées et pertinentes : l'économie-monde, l'État nation et les lieux. Cependant, plus que l'emboîtement des échelles, c'est l'étude de leur interaction, de l'interpénétration et de leur interdépendance qui doit être mise en exergue, pour comprendre les dynamiques de l'espace politique contemporain (Rosière, 2009). Le caractère dynamique de l'intégration qui donne forme à des régions est ainsi particulièrement important à nos yeux.

L'intégration régionale est le processus par lequel l'intensité des interactions entre certains États et entre certaines sociétés s'accroît, permettant la constitution d'une communauté de sécurité ou bien d'une interdépendance économique accrue, d'une identité partagée favorisant, dans une aire géographique particulière, le développement d'ac-

tions collectives institutionnalisées pouvant aller jusqu'à l'unification politique (Battistella, 2012). À l'issue du processus, une portion d'espace possède assez de caractéristiques culturelles, économiques, politiques communes pour être perçue comme différente (Hettne et Söderbaum, 2000). Face à des États incapables de s'entendre sur la mise en place d'une gouvernance mondiale dans de nombreux domaines, la région serait ainsi l'échelle qui donne aux processus de coopération et d'intégration régionale de l'existence et de la consistance (Taglioni et Bernadine-Tahir, 2005). Il serait plus aisé de trouver des chemins de gouvernance de la mondialisation à l'échelle régionale, avec des acteurs moins nombreux, confrontés à des problématiques communes, plus proches, en somme. Pour Smouts (1997), la régionalisation s'inscrit dans « la quête de l'espace pertinent pour l'action ». Nous allons voir ici ce qu'il en est pour l'Arctique.

C. Cadrage théorique – la région Arctique comme construction politique et sociale

Cet article s'appuie sur une littérature qui considère la région d'un point de vue constructiviste, partant du principe que la région est une construction politique et sociale. Il existe une abondante littérature en science politique et en géographie sur la construction de la région : comment la région est-elle construite, par quels réseaux et par qui, pourquoi ? Smouts et Badie (1996) insistent parmi d'autres sur le caractère subjectif de la région : « la région permet d'envisager des formes d'interactions qui échappent aux frontières politiques territoriales tout en conservant la représentation d'un espace territorialement situé, avec ses marqueurs et ses bornages. [...] La région est un espace auto-proclamé, subjectif ».

La littérature du nouveau régionalisme, qui a émergé dans le milieu des années 1980, refuse de voir dans les régions un simple agrégat d'États, avec des gouvernements nationaux présentés comme les acteurs principaux du régionalisme, liés par des relations géographiques et un certain degré d'interdépendance (Hettne et Söderbaum, 2000). Pour les tenants du nouveau régionalisme, les régions sont plutôt le produit d'un processus de construction sociale et politique, ce qui signifie que les observer et les décrire participe également de leur construction. Il s'agit d'un processus de changement complexe, impliquant simultanément des acteurs étatiques

comme non-étatiques, et apparaissant comme le résultat de forces globales, régionales, nationales et locales (Hettne et Söderbaum, 2000). Cela permet alors de renouveler l'analyse des relations internationales dans un contexte où le principe de souveraineté territoriale est mis à mal à la fois par le haut par la modernité transnationale et par le bas avec les réinventions identitaires (Badie, 1995).

D. Déroulé de l'article

Explorant les interactions entre la spatialité et le processus de gouvernance, cet article veut montrer la construction d'un nouvel espace régional au sens de la politique internationale : l'Arctique. Dans un premier temps, nous analyserons la construction de la gouvernance régionale en Arctique dans une perspective socio-historique depuis la fin de la guerre froide, en observant comment de multiples initiatives de coopération, institutionnalisées ou non, ont abouti à construire la gouvernance régionale. Dans une deuxième partie, nous verrons que la gouvernance participe de la construction de la région et qu'elle permet son institutionnalisation comme nouvelle configuration scalaire et espace pertinent pour l'action politique. Des acteurs des échelles d'actions différentes participent à la construction de la région en convergeant pour renforcer la dimension régionale. Finalement, la gouvernance organise et construit politiquement l'échelle Arctique comme espace pertinent pour l'action politique, bien que celui-ci demeure un espace politique incomplet et controversé en raison même de sa nature construite.

I. BRÈVE SOCIO-HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE ARCTIQUE

A. D'un espace gelé par les logiques de guerre froide à une région de coopération internationale

L'Arctique a pendant longtemps été un terrain hostile pour la coopération internationale. La première raison est à trouver dans la situation de périphérie des espaces arctiques, gouvernés depuis des capitales plus ou moins éloignées géographiquement et politiquement (Figure 1). Les relations politiques sont encore aujourd'hui organisées dans une logique de domination des marges territoriales septentrionales, comme le souligne la littérature postcoloniale (Jensen, 2016). De plus, les logiques de la guerre froide gèlent toute tentative internatio-

nale de coopération. Durant une bonne partie du XX^e siècle, l'Arctique est la région où deux blocs ennemis étaient géographiquement les plus proches (Young, 2005).

Un premier projet de coopération régionale autour de l'environnement voit le jour à la fin de la guerre froide, sous l'impulsion du président soviétique Mikhaïl Gorbatchev (1987). L'*Arctic Environmental Protection Strategy* créé en 1991 constitue l'une des premières initiatives formelles de coopération réunissant les huit États arctiques, qui se transforme en 1996 en Conseil de l'Arctique (1996). À partir de ce moment prolifèrent des initiatives de coopération à plusieurs échelles, surtout centrées autour de la protection de l'environnement, plus petit dénominateur commun entre les huit États souverains dans la région. Comme le dit un diplomate norvégien interrogé : « Il y a eu un pragmatisme [dans la volonté de coopérer] qui a complètement dépassé la guerre froide » (entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018). Ce pragmatisme se retrouve dans le discours de Gorbatchev, pour qui l'une des premières raisons de coopération multilatérale est la dépollution des cimetières nucléaires soviétiques (Gorbatchev, 1987).

B. Les dynamiques de nouveau multilatéralisme en Arctique

À l'échelle internationale, le multilatéralisme peut se définir comme un mode de coopération fondé sur la négociation entre au moins trois acteurs dans le but de résoudre des problèmes d'intérêt commun (Devin, 2016). Jusqu'aux années 1980, les organisations et les institutions internationales ont construit le multilatéralisme « par le haut », en ne faisant place qu'à un nombre restreint d'acteurs non étatiques, essentiellement les ONG accréditées. On remarque plus récemment l'essor d'un « nouveau multilatéralisme » qui s'attache à construire un ordre mondial reliant tous les acteurs « par le bas » (*bottom up*), pour construire « une ontologie post-westphalienne, post-hégémonique et post-mondiale » (Cox, 1997). La finalité est explicitement normative dans un but de justice et d'équité, dont le moyen privilégié est la prise en considération de tous les acteurs, y compris les plus faibles (Smouts, 1998a).

L'intégration des populations autochtones dans le processus de coopération s'inscrit dans ce contexte de dynamique inclusive, facteur de transformation

du multilatéralisme (Bellier, 2013). En Arctique, le Conseil de l'Arctique est l'organisation politique régionale prééminente qui a la particularité d'accueillir comme membres participants permanents six organisations autochtones, afin d'éviter de coopérer « dans le dos de ceux qui vivent dans la région », comme le dit un diplomate suédois interrogé, Ambassadeur des Affaires arctiques (entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018), pour qui « ils constituent un investissement intelligent dans la résolution des conflits ». Cependant, tous les gouvernements nationaux ne sont pas du même avis, et certains sont plus réticents à s'engager dans des organisations multilatérales, au gré des conjonctures internes et internationales. C'est le cas du Canada dirigé par Stephen Harper (2009-2015), qui a développé « une identité possessive à l'égard de l'Arctique et a rechigné au multilatéralisme » (entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique, 7/01/2015). La question de l'avenir du multilatéralisme arctique se pose également à l'avenir avec la nouvelle présidence Trump aux États-Unis depuis 2017, même si pour l'instant la coopération arctique n'a pas été perturbée par cet événement politique (entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018 ; entretien avec un diplomate états-unien 2, 29/01/2018 ; entretien avec un salarié de WWF Canada, 1/03/2018).

Il est intéressant de noter que les premières formes de coopération internationales arctiques viennent des acteurs non étatiques et non pas des nations (Nilsson, 2012), avec la mise en place d'organisations transnationales de peuples autochtones à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. Lors de la création du Conseil de l'Arctique en 1996, seules trois organisations de peuples autochtones sont présentes : le Conseil Circumpolaire Inuit, le Conseil Sami et RAIPON (*Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East*). Trois organisations sont incluses ensuite au fur et à mesure de leur création, le *Gwich'in Council International*, l'*Aleut International Association* et l'*Arctic Athabaskan Council*, démontrant l'implication croissante des populations autochtones (entretien avec un diplomate canadien 3, 28/02/2018). Le Conseil de l'Arctique peut, en théorie, accréditer davantage de participants permanents, mais leur nombre total doit être inférieur à celui du nombre de membres du Conseil, ce qui consacre de fait la primauté des États dans la coopération régionale. Pour permettre une vision synthétique, le Tableau



Figure 1. Les territoires arctiques (Escudé, Breuer, 2018)

Il rassemble toutes les organisations de populations autochtones représentées au sein du Conseil de l'Arctique.

Il faut cependant souligner que les situations économiques, sociales et politiques des populations autochtones ne sont pas toutes comparables. Les Samis bénéficient de meilleures conditions de vie dans ces domaines que certaines populations russes

ou du nord de l'Amérique (entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018 ; entretien avec un diplomate français 1, 28/06/2018).

C. La lente construction de la gouvernance arctique

Dans ce contexte de multilatéralisme plus inclusif, l'Arctique est devenu, dans un grand nombre de

Nom de l'organisation (date de création)	Population représentée	Nombre total
Inuit Circumpolar Council (1977)	50 000 aux États-Unis (Alaska) 50 000 au Canada 50 000 au Danemark (Groenland)	150 000
Arctic Athabaskan Council (2000) 18 organisations	12 000 en Alaska 10 000 au Yukon 20 000 dans les territoires du Nord-Ouest	45 000
Gwich'in Council Internation (1999)	États-Unis (Alaska) Canada (Yukon et territoires du Nord-Ouest)	9 000
Aleut International Association (1998)	États-Unis (Alaska) Russie (péninsule du Kamtchatka)	18 000
Russian Association of Indegenous People of the North, Siberia and Far East (1993)	40 peuples de Russie	250 000
Sami Council (1956)	40 000 et 60 000 en Norvège 15 000 et 25 000 en Suède 6 000 et 9 000 en Finlande 1 990 dans la péninsule de Kola en Russie	60 000 et 100 000

Tableau 1. Les populations autochtones représentées au Conseil de l'Arctique (source : Dubreuil, 2014)

domaines, une scène très active pour le développement d'initiatives de coopération. Ces initiatives rassemblent différents acteurs à différentes échelles, différemment contraignantes et imbriquées, formant une « mosaïque de coopération » (Young, 2005). Certains de ces arrangements sont des régimes internationaux qui établissent des règles développant des pratiques sociales, d'autres se centrent sur l'établissement d'organisations dans le sens d'entités matérielles possédant des bureaux, du personnel et un budget propre. Le régime de pêche pour les mers de Barents et de Béring constitue un exemple de régime, défini par Krasner (1983) comme un « ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique » qui orientent la conduite des participants au niveau international (Young, 1994). À ces régimes internationaux s'ajoutent de multiples organisations de coopération à l'échelle locale ou régionale, fruit d'un processus de dévolution prégnant en Arctique à partir des années 1970 (Dubreuil, 2011). Enfin sont créés des organisations et forums sub-régionaux en Arctique, chacun aux membres et aux mandats à géométrie variable, comme le montre le Tableau 2.

La Figure 2 illustre à l'échelle de la région de Barents et du nord de l'Europe l'imbrication des différentes initiatives de coopération. On voit apparaître l'enchevêtrement à différentes échelles de plusieurs organisations de coopération : le Conseil Nordique des Ministres, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, le Conseil des États de la mer Baltique, le Conseil de l'Arctique.

À différentes échelles, toutes ces organisations partagent normes, valeurs, informations à travers la coopération régionale. François Taglioni, à propos du processus de coopération régionale entre les États de l'Océanie insulaire, écrit : « il s'agit de se placer au-delà de la territorialité pour tenter de définir un espace fonctionnel de coopération économique, technique voire politique à des fins d'intégration. Une des finalités du processus d'intégration est de mettre en commun des savoir-faire, des ressources financières et humaines et d'établir des réseaux, des règles et des normes afin de résoudre les obstacles au développement commun à plusieurs États dans un espace cohérent que l'on nomme généralement "région" (Taglioni, 2004) : c'est ce processus à l'oeuvre que l'on observe progressivement en Arctique.

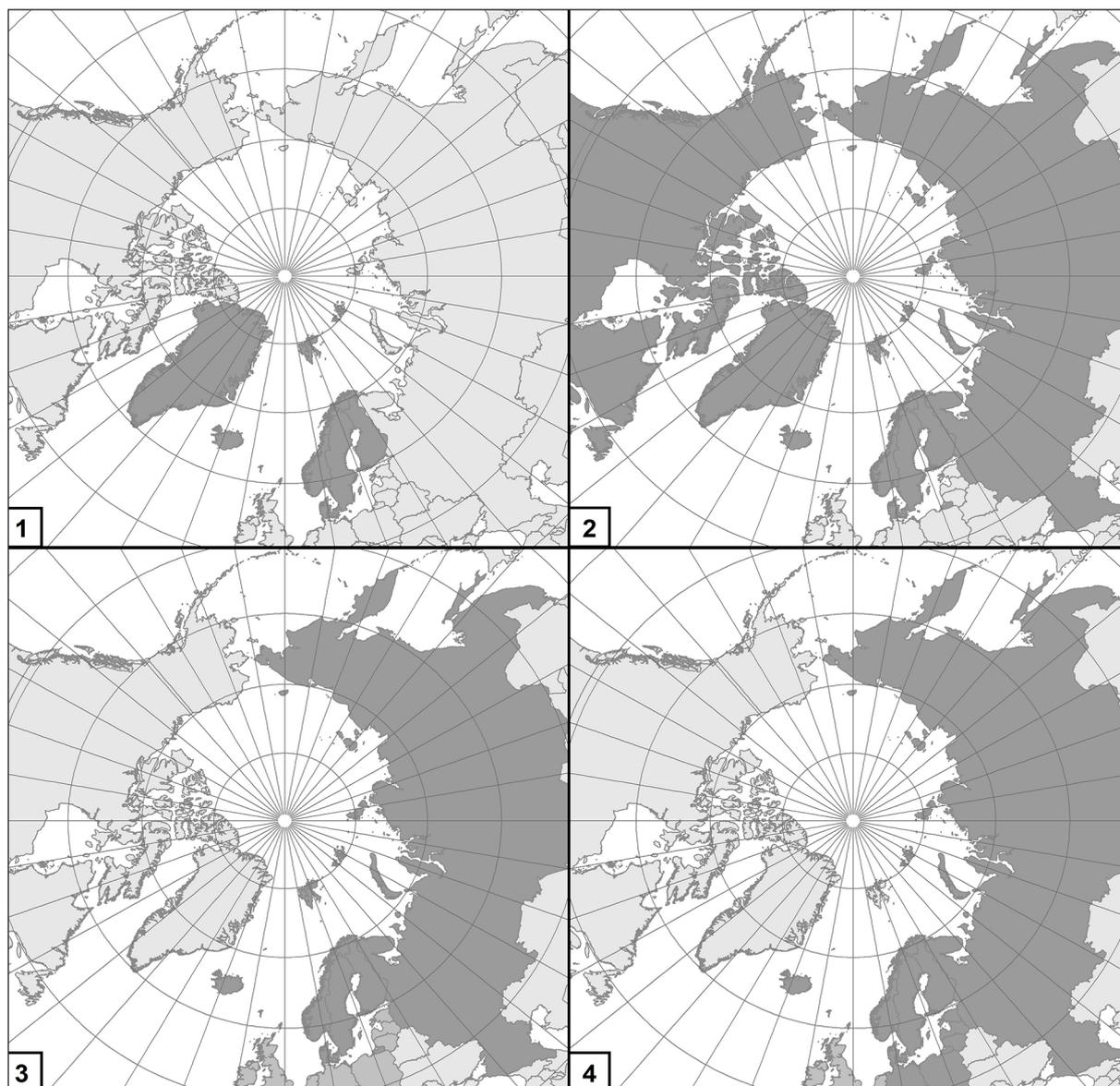
Nom	Date de création	Objectif	Membres
Conseil Nordique	1952	Organiser une coopération interparlementaire entre les pays membres	Islande, Danemark, Norvège, Suède et Finlande
Conseil Nordique des ministres	1971	Organiser une coopération entre des ministres de chaque pays sur un sujet précis	Danemark, Suède, Norvège et Finlande
Forum Nordique	1991	Améliorer la qualité du processus décisionnel local, national et international pour les habitants du Nord	24 gouvernements régionaux ou sub-régionaux des pays circumpolaires
Conseil des États de la mer Baltique	1992	La protection de l'environnement, la coopération économique et les questions sociales	Onze États de la région baltique et la Commission européenne
Conférence des Parlementaires de la région Arctique (CPRA)	1993	Réunir les parlementaires pour discuter de questions liées au travail du Conseil de l'Arctique	Huit États de l'Arctique, le Parlement européen, des représentants des peuples autochtones
Conseil euro-arctique de la mer de Barents	1993	Promouvoir la coopération autour du développement économique et social	Cinq pays du Conseil nordique, Russie, Commission européenne
Conseil de l'Arctique	1996	Promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement en Arctique	Huit États de l'Arctique, six organisations de peuples autochtones

Tableau 2. Les organisations et forums dans l'Arctique

Le célèbre politiste David Mitrany (1966) écrivait ainsi que la question de notre époque n'est plus de savoir comment chercher la paix des nations, mais bien de savoir comment les amener à coopérer activement. Pour Mitrany, qui met sa foi dans une paix en mouvement (*working peace*), la réponse est le fonctionnalisme pragmatique : la paix a plus de chance de se développer en travaillant ensemble dans des forums et des marchés qu'en signant des pactes dans des chancelleries (1966). Cette gouvernance néo-fonctionnaliste au sens de Mitrany (1933) préconise une forme d'autorité déconnectée du politique, liée à des fonctions et fondée sur la connaissance scientifique, l'expertise et la technologie. Le néo-fonctionnalisme, dont le plus grand représentant est Ernst Haas (1968), s'intéresse à l'intégration régionale en proposant une coopération technique. C'est la solution adoptée par le Conseil de l'Arctique, dont le mandat se limite à la coopération scientifique en matière d'environnement, avec pour but de permettre le dialogue entre les anciens blocs de la guerre froide (Arctic Council 1996).

Cette idée de coopération pratique et fonctionnelle se rencontre très régulièrement dans les entretiens que nous avons menés. Pour un diplomate norvégien interrogé, la coopération arctique fonctionne car « elle est articulée autour de la science, un pilier concret et pragmatique » (entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018). Pour un autre, « c'est une coopération concrète autour de questions non-contraignantes : le développement économique, des défis pratiques » qui a pour conséquence de « créer une plateforme de construction de la confiance, de coopération. [...] Elle fonctionne comme constructeur de paix, elle promeut les institutions. [...] C'est sa principale fonction » (entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018). Dans ce contexte, en l'espace de trente ans, la coopération politique a émergé de manière très active à toutes les échelles dans l'Arctique, jusqu'à créer une structure de gouvernance régionale.

Nous utilisons ici le terme de gouvernance dans le sens du livre pionnier de Rosenau et Czempiel, *Go-*



Espaces de coopération en Arctique

1

Conseil Nordique et Conseil nordique des ministres

Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède et territoires autonomes du Groenland, des îles Feroes et Åland

2

Conseil de l'Arctique

Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède

3

Conseil euro-arctique de la mer de Barents

Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède, Commission européenne

4

Conseil des États de la mer Baltique

Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie, Suède, Union européenne



Pays membres



Union européenne membre



Autres pays

Aire de coopération

Auteurs

Escudé, Breuer, 2018

Sources

Nordregio, 2018

ESRI, 2018

Projection

WGS 1984 Polaire Stéréographique

Figure 2. Les espaces de coopération en Arctique (Escudé, Breuer, 2018)

vernance Without Government (1992). La gouvernance désigne pour eux un ensemble de mécanismes de régulations, règles, principes et procédures, dans une sphère d'activité, fonctionnant même si elles n'émanent pas d'une autorité formelle.

Alors qu'en Relations internationales les régimes existent seulement dans des domaines définis (la santé, l'environnement, le commerce) (Krasner, 1983), la gouvernance est inséparable de l'ordre global et n'est pas limité à une seule sphère (Rosenau et Czempiel, 1992). Comme l'écrit Smouts (1998a) : « l'approche en termes de régimes laisse supposer que des règles existent autour d'une question donnée, qu'elles sont connues et que les États s'y réfèrent. Très statique, elle ne permet pas de rendre compte des situations floues, des temporalités croisées, de l'enchevêtrement des différents niveaux d'acteurs et d'échanges intervenant à chaque moment de la vie internationale. De plus, elle s'applique au cas par cas, domaine par domaine (*issue area*) ». La gouvernance permet au contraire de décrire ce type de configurations molles en restructuration permanente.

Cette notion est donc très utile pour penser des processus dynamiques et elle permet de mettre l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs et leurs interactions continues, selon la définition de la Commission sur la Gouvernance globale (1995). La gouvernance par définition exclut l'idée d'une organisation centralisée de contrôle, et constitue bien davantage un « mode de coordination sociale » (Kazancigil, 2010).

Walter Mattli a montré que, dans le cas de l'Europe, la coopération politique peut mener à de l'intégration et de la régionalisation (Mattli, 1999). En Arctique, les multiples mécanismes de coopération flexibles et non standardisés qui constituent la gouvernance de l'espace arctique participent de même à la construction et à l'organisation de la région politique comme nouvel espace.

II. LA RÉGION ARCTIQUE, UN ESPACE CONSTRUIT PAR LA GOUVERNANCE POLITIQUE

A. De la gouvernance multiniveau à la gouvernance réticulaire de la région arctique

L'Union européenne (UE) demeure un modèle dans la littérature scientifique sur la gouvernance

régionale, et si le processus de régionalisation est beaucoup moins abouti en Arctique, elle constitue néanmoins un élément de comparaison fécond. Depuis la deuxième moitié des années 1990, le terme de « gouvernance multiniveau » a été utilisé pour caractériser la nature spécifique de cette organisation. La notion a été introduite par Liesbeth Hooghe et Gary Marks sur la base de recherches empiriques sur les politiques structurelles et de cohésion (Marks *et al.*, 1996). La gouvernance multiniveau peut être définie comme un « système de négociation continue entre les gouvernements nichés à divers niveaux territoriaux » (Marks, 1993). Elle implique une mobilisation plus forte des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux aux niveaux divers dans les réseaux politiques : l'exécutif des États et les arènes politiques étatiques restent « les pièces du puzzle européen les plus importantes [...] mais les compétences de prises de décision sont partagées avec des acteurs à différents niveaux plutôt que monopolisées par les exécutifs étatiques » (Marks *et al.*, 1996). La gouvernance de l'UE est qualifiée de multiniveau car elle produit une concurrence permanente entre les différents niveaux pour la répartition des compétences et en même temps de nouvelles formes de coopération entre eux, tout en élargissant son champ d'action et sa portée (nombre d'États membres) dans le temps. Elle comprend des règles multiples, des traités, arrangements formels et informels, conventions conclus en différents domaines (Mamadouh et Van der Wusten, 2009), tout comme en Arctique.

La notion de gouvernance multiniveaux a cependant plus tard été critiquée comme étant fondée sur une compréhension des échelles trop simpliste. L'échelle géographique est un concept souvent pris comme acquis par les politistes, et traité simplement comme des couches imbriquées d'espaces bornés et ordonnés hiérarchiquement du local au global dans lesquelles le processus politique est inscrit.

Cependant, certains géographes ont notamment mis en avant le fait que les réseaux d'acteurs ne sont pas nécessairement bornés par les domaines territoriaux mais peuvent en traverser plusieurs (Levy, 1998). La représentation des échelles comme une simple série d'entités imbriquées manque de nuances pour étudier les relations variées qui sont possible entre échelons : une autre façon de conceptualiser les échelles serait alors de les penser comme réticu-

lares, pour comprendre plus finement leurs interrelations (Mamadouh et Van der Wusten, 2009).

B. Les dynamiques de construction d'une échelle régionale autonome, fruit de la convergence des acteurs des différentes échelles d'action politique

Pour les spécialistes de l'UE Patrick Le Galès et Christian Lequesne (1997), « la gouvernance européenne a été caractérisée par une multitude de réseaux, d'agences, de niveaux de gouvernement enchevêtrés ». On retrouve cette gouvernance faite d'échelles enchevêtrées et emboîtées qui interagissent en Arctique : les interactions entre les diverses sphères, qui ne sont ni statiques ni imperméables, forment un système de coopération régionale, davantage enchevêtrée que simplement « multiniveau ».

En analysant la structure politique de la région arctique et en suivant la littérature qui a développé une perspective constructiviste de l'échelle (Brenner, 1997 ; Delaney et Leitner, 1997 ; Marston 2000), nous voyons que l'échelle géographique de la région est construite politiquement et socialement par les acteurs, bien plus que donnée ontologiquement. De plus, la construction politique de l'échelle implique nécessairement une attention aux relations entre l'espace et le pouvoir. Comme le montrent en effet Delaney et Leitner (1997), la politique n'est pas épuisée par les actions étatiques, et une conception plus extensive de la politique requiert un examen des connexions entre le pouvoir, la pratique et l'échelle à travers un plus grand spectre d'acteurs et surtout à différentes échelles, depuis le micro-local jusqu'au mondial. Il apparaît alors nécessaire d'étudier plus précisément les conséquences politiques des liens entre les différentes échelles d'action politique.

La région est issue d'un ensemble de pratiques, de discours, de relations et de connections qui traversent les frontières et les échelles, qui peuvent avoir des origines diverses dans le temps et l'espace mais qui sont assemblées et connectées dans des contextes politiques donnés (Allen *et al.*, 1998 ; Paasi, 1991). Dans cette perspective, la région arctique est une configuration scalaire en relation avec les échelles déjà existantes. Cette nouvelle échelle est formée par des réseaux d'acteurs, pas forcément bornés par des domaines territoriaux. Les interactions entre les diverses sphères, qui ne

sont ni statiques ni imperméables, forment et co-construisent un système de coopération régionale (Taglioni, 2004). Les échelles sont également en extension, avec des réseaux et des aires géographiques qui s'étendent. L'exemple de la conférence internationale *Arctic Circle* est représentatif à cet égard : fondée en 2013 à Reykjavik à l'initiative de l'ancien premier ministre islandais Ólafur Grímsson comme assemblée démocratique de réflexion sur l'Arctique (discours d'Ólafur Grímsson à *Arctic Circle*, 19/10/2018), elle a donné lieu à des forums parallèles au Québec (2016), en Écosse (2017), et même à Singapour (2015) et en Corée du Sud (2018). Les organisateurs d'une telle conférence internationale peuvent ainsi se réclamer d'un lien particulier à la région arctique, voire s'inclure dans la région. Comme l'UE, (Mamadouh et Van der Wusten, 2009), l'Arctique apparaît alors à la fois comme une configuration multiniveau et un nouveau niveau géographique.

Lobbyistes, ONG, communautés épistémiques, entreprises et organisations autochtones utilisent ainsi le niveau arctique pour faire avancer leurs priorités politiques en y cherchant de nouveaux alliés et de nouvelles possibilités de régulation en leur faveur (Koivurova et Heinämäki, 2006). Kevin Cox (1998) montre que l'échelle est un concept central dans le discours de l'analyse politique et qu'on peut discerner des « espaces d'action » ou d'engagement qui expriment une division scalaire de l'action politique. Pour lui, les enjeux et parties prenantes d'un problème politique peuvent paraître locaux, mais la résolution de ce problème dépend d'un autre niveau de décision. Les organisations de populations autochtones, acteurs transcalaires, en sont un exemple éloquent. Il est certain que les représentants autochtones « jouent de leur visibilité et se mettent en avant, maintenant que le Conseil de l'Arctique est devenu tendance » (entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018). En conséquence, aucune conférence ou réunion internationale portant sur l'Arctique ne peut avoir lieu sans les inviter. La longue histoire de colonisation, de persécutions et de ségrégation explique une culpabilité politique que l'on retrouve beaucoup dans le discours canadien en particulier (entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017 ; entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018 ; entretien avec un diplomate canadien 3, 28/02/2018). Les interventions des représentants autochtones au Conseil de l'Arctique sont toujours « très émotion-

nelles » (entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018), et il n'est pas rare que les intervenants en viennent aux larmes (observations personnelles lors de la Conférence *Arctic Frontiers* 2018 ; conférence *UArctic* 2018 ; *Arctic Circle* 2018) lorsqu'ils plaident pour de meilleures conditions de vie lors des conférences internationales. Les populations autochtones font valoir leurs revendications à l'échelle internationale, comme un appui pour faire pression sur l'échelle régionale, par des processus que Smith (1992) a nommé « saut d'échelle » (*scale-jumping*).

Un exemple précis de ce processus de saut d'échelle peut être trouvé dans le travail conjoint du groupe de travail scientifique du Conseil de l'Arctique intitulé *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) auquel participent des experts autochtones et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Ce travail conjoint a eu pour conséquence l'ouverture de négociations globales sur la pollution marine par les polluants organiques et la mise en place d'un accord international qui a abouti à la Convention sur les polluants organiques signée en 2001 à Stockholm par 162 pays (PNUE, 2001). La manière dont les populations autochtones ont donné visage humain à ce problème a constitué « un apport important » (entretien avec un diplomate canadien 3, 28/02/2018) au travail de compilation d'informations d'AMAP. Les connaissances des populations autochtones ont donné des arguments concrets sur les conséquences des polluants organiques à l'échelle des individus qui ont été fondamentales dans la prise de conscience politique des questions (entretien avec un membre du groupe AMAP 19/01/2018). En l'occurrence, les Inuit ont pu démontrer que, parce qu'ils se nourrissent de manière traditionnelle en chassant le phoque, ils ingèrent ces polluants qui causent de graves problèmes de santé notamment au niveau de la formation des embryons. La dimension locale de ces savoirs a ainsi directement influencé les décideurs politiques à l'échelle internationale, court-circuitant l'échelle nationale. La mise en avant du territoire vécu devient pour les populations autochtones un moyen de légitimer l'action politique à l'échelle internationale. Pour reprendre la typologie de Cox (1998), l'espace de l'engagement politique est donc local mais l'espace dans lequel il est résolu se trouve ailleurs et à une autre échelle. Cela conduit à bouleverser le rapport de force institutionnel et empirique entre populations autochtones et États.

C. Un nouvel acteur incomplet des relations internationales : l'Arctique comme échelle régionale pertinente pour l'action politique

Au vu de ces dynamiques, il nous faut à présent confronter l'Arctique aux définitions de la région selon différents auteurs afin d'observer si – et jusqu'à quel point – l'Arctique est devenu une région.

Hettne (1994) définit cinq niveaux de « régionalité » (*regionness*) :

- 1) La région comme unité géographique et écologique.
- 2) La région comme système social plus ou moins conflictuel d'interactions culturelles politiques et économiques.
- 3) La région comme coopération organisée en matière culturelle, économique, politique ou militaire institutionnalisée par des organisations régionales multilatérales.
- 4) La région comme société civile émergeant par la culture et la convergence de valeurs.
- 5) La région comme construction historique d'une entité distincte agissant comme acteur politique doté d'un certain niveau de légitimité.

Plusieurs obstacles apparaissent cependant d'emblée pour définir l'Arctique comme une région au sens fort. D'abord, la fragmentation de l'Arctique entre océans et territoires (voir Carte 1), dont découlent une discontinuité des territoires et pour beaucoup leur enclavement. Les questions climatiques et géographiques ensuite constituent un obstacle, qui a pour conséquence un manque de communication entre les différentes parties de la région. Or, l'interaction des infrastructures et des systèmes de transports apparaît essentielle pour définir une région au sens fort (Paaso, 1991). Pourtant, aucun vol long-courrier n'existe par exemple entre deux villes arctiques, obligeant à des escales systématiques par les capitales ou plus grandes villes situées dans le sud. À cela s'ajoutent des disparités de développement entre certains pays, les différences économiques, culturelles, sociales, politiques entre des pays aussi différents que la Norvège et la Russie, respectivement 1^{er} et 49^e IDH mondiaux (PNUD, 2016). Tous ces critères, parmi d'autres, font que si la définition (1) de la région de Hettne (1994) peut correspondre à l'Arctique, les conditions pour répondre aux autres définitions ne

sont pas complètement remplies. D'autres auteurs, comme Smouts (1997), proposent alors une autre typologie correspondant à l'adhésion des populations à l'idée de région. Cette typologie différencie trois groupes :

- 1) La région délibérée, issue d'un phénomène de régionalisation par le haut et qui forme un régionalisme coopératif avec une politique externe libérale en conformité avec les règles multilatérales.
- 2) La région spontanée, issue de la volonté de coopération entre les élites et les bureaucraties nationales.
- 3) La région choisie, espace subjectif issu d'un phénomène d'identification régionale. Un espace subjectif et construit à partir de représentations symboliques.

Si la gouvernance arctique est souvent célébrée comme résultant d'une dynamique du « bas vers le haut » (*bottom-up*) étant donné la place importante des populations civiles et en particulier des organisations autochtones dans le processus de gouvernance (Heininen *et al.*, 2015), il est encore trop tôt pour affirmer que l'Arctique est une région choisie au sens de Smouts (1997).

Cependant, la région arctique devient un acteur des relations internationales car elle est perçue de manière croissante comme telle par la communauté politique et scientifique. En sociologie, un acteur est une entité collective ou un individu capable de concevoir une stratégie qui lui soit propre et d'agir de façon autonome afin de réaliser certains objectifs (Crozier et Friedberg, 2014). Les interprétations géographiques du statut d'acteur en relations internationales (Richard et Van Hamme, 2013) permettent d'élargir cette acceptation. Appliqué dans un premier temps aux États par les tenants de l'approche réaliste des relations internationales, le concept d'acteur a ensuite été étendu à d'autres types d'entités impliquées dans les relations internationales ou ayant des activités transnationales (organisations internationales, ONG, firmes, etc.) (Merle, 1986). La région serait alors non pas un acteur réifié, mais un réseau, un acteur créé pour agir par de nombreux autres acteurs (Latour, 2005), où ces « autres acteurs » sont à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du processus socio-spatial mouvant que nous appelons région (Paasi, 1991). La région arctique a pu ainsi se présenter comme acteur des relations internationales et parler d'une voix unie

lors des négociations internationales pendant la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (Duyck, 2015).

Enfin, au lieu de penser la région comme un simple état de fait, il peut être intéressant de penser le processus. Hettne et Söderbaum (2000) définissent cinq phases dans le processus à travers lequel un espace géographique est transformé d'un objet passif à un sujet actif. Cela implique qu'une région peut être « plus ou moins » région et que ce niveau de « régionalité » (*regionness*) peut évoluer dans le temps. Les cinq phases sont donc : l'espace régional, le complexe régional, la société régionale, la communauté régionale, la région-État.

Selon cette typologie, la région arctique se rapprocherait à nos yeux de la société régionale, qui est issue d'interactions entre différents types d'acteurs transnationaux, y compris non-étatiques, qui contribuent à former une société civile régionale, au sein d'une gouvernance multiniveau dont la région constitue un niveau (Hettne et Söderbaum, 2000). La région arctique ne serait pas encore en chemin pour devenir une communauté régionale, le quatrième niveau de régionalité, qui se réfère au processus où la région devient un sujet actif avec une identité distincte, une légitimité, un pouvoir de prise de décision, et une société civile régionale. Cette société civile régionale peut émerger « par le bas » (*bottom-up*) mais dépend toujours des institutions formelles et informelles et des régimes qui promeuvent une convergence de valeurs, normes et identités à travers la région (Hettne et Söderbaum, 2000). En vue d'être couronnée de succès, la régionalisation nécessite alors une certaine unification des cultures, identités et valeurs fondamentales qui n'est pas encore à l'œuvre en Arctique. Région en devenir, l'Arctique demeure un espace politique incomplet et controversé, en raison même de sa nature construite.

D. Une région construite pour exclure ? L'espace de la région politique remis en cause

L'analyse de Badie (1995) à propos de l'espace de souveraineté territorial national, mis à mal à la fois par le haut par les processus transnationaux et par le bas avec les réinventions identitaires, peut s'étendre à l'échelle de la région. Une tension existe entre deux dynamiques contradictoires, interne et externe, et permet de comprendre que l'échelle est un construit social toujours instable et

contesté. D'une part, la dimension locale de la politique arctique se manifeste de manière croissante (Rodríguez-Pose et Gill, 2003) et se traduit depuis les années 1970 par une dévolution du pouvoir à l'échelle locale. D'autre part, les enjeux commerciaux et économiques attribués à la région attisent les intérêts de pays du monde entier dans la région (Lasserre, 2010). Cela se traduit par l'inflation du nombre de pays observateurs au sein du Conseil de l'Arctique, dont la population cumulée représente à présent 60 % de la population mondiale. Le rôle actuel des observateurs se réduit à l'observation des travaux du Conseil ainsi qu'à la contribution scientifique, technique et financière aux groupes de travail (Arctic Council, 2013). Cet encadrement du rôle des observateurs est renforcé par l'impossibilité pour les observateurs de s'exprimer même brièvement pendant les réunions du Conseil (entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018 ; entretien avec un diplomate français 1, 28/06/2018 ; entretien avec un diplomate français 2, 3/07/2018).

Face à cette double pression dans un contexte de politisation croissante des enjeux, les acteurs étatiques de la région arctique semblent faire de l'institutionnalisation de la coopération à l'échelle de la région un alibi pour exclure les acteurs locaux et internationaux. La construction de la région de manière intentionnelle permettrait alors de chasser certains acteurs, notamment les acteurs externes à la région. Cela se traduit par une exclusion progressive de certains membres observateurs du Conseil de l'Arctique qui pouvaient ainsi prendre la parole à côté des ministres des États arctiques jusqu'en 2011 et se sont trouvés relégués à un statut purement passif d'observateurs (entretien avec un diplomate français 2, 3/07/2018).

De la même manière, les représentants politiques locaux se voient écartés de la politique régionale, comme l'illustre le retrait récent des drapeaux des îles Féroé et du Groenland des réunions du Conseil de l'Arctique. Pour représenter les territoires sous souveraineté danoise, il y avait auparavant trois sièges et trois drapeaux, incluant ceux de ces deux territoires jouissant d'une certaine autonomie. Depuis 2013, ces drapeaux ont été retirés et seul celui du Royaume du Danemark est déployé aux réunions ministérielles (entretien avec un représentant du Groenland, 22/01/2018). Aux dires de représentants non-étatiques interrogés, l'explication serait à trouver du côté de la peur des États nations de voir les

territoires locaux gagner en importance. Le Canada en particulier aurait à perdre d'une mobilisation croissante des territoires locaux arctiques, à la fois représentants des populations autochtones et des provinces comme le Québec, qui pourrait alors réclamer une représentation politique accrue au sein de la région, cela aux dépens des acteurs étatiques (entretien avec un diplomate québécois, 4/06/2018).

La construction de la région arctique procède ainsi d'un processus discussif qui exclut certains acteurs tout en confisquant la gouvernance régionale. Cette analyse rejoint les critiques selon lesquelles le processus de gouvernance régionale se focaliserait sur l'efficacité technique et non l'efficacité démocratique (Smouts, 1998a ; Kazancigil, 2010).

CONCLUSIONS

Cet article a cherché à mettre en évidence la construction d'un nouvel espace régional au sens de la politique internationale : l'Arctique. En s'appuyant sur une approche constructiviste, nous avons souligné les interactions entre le système de gouvernance et la consolidation d'une échelle régionale. La gouvernance régionale a rendu possible le fait de percevoir l'Arctique comme une région politique distincte dans les relations internationales.

Cette gouvernance née dans l'après-guerre froide participe de la construction de la région comme espace politique. Conceptualiser la région à travers la coopération politique et scientifique régionale permet en effet de la construire. Comme nous l'avons vu à travers l'exemple de la convention de Stockholm, le rôle de la recherche scientifique, première source de coopération en Arctique, a été prégnant à cet égard (Keskitalo, 2012). En effet, ce sont les dynamiques coopératives qui ont permis une définition de la région arctique comme espace politique tout à la fois autonome et intriqué dans un système dynamique global. Des acteurs issus de différentes échelles d'actions participent à la construction de la région en convergeant pour renforcer la dimension régionale : une tension entre deux dynamiques contradictoires, interne et externe, permet de comprendre que l'échelle est un construit social toujours instable et contesté. Si l'Arctique demeure une région incomplète et controversée en raison même de sa nature construite, nous espérons avoir montré qu'il s'agit d'un espace où l'action politique se dessine petit à petit, et malgré tout.

BIBLIOGRAPHIE

- ACIA. (2004). *Impact of a warming Arctic: Arctic climate change impact assessment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <http://www.acia.uaf.edu/pages/overview.html>
- Allen, J., Massey, D. B., & Cochrane, A. (1998). *Re-thinking the region*. New York: Routledge, 159 p.
- Arctic Council. (1996). Ottawa Declaration. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>
- Arctic Council. (2013). Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939>
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 276 p.
- Battistella, D. (2012). *Dictionnaire des relations internationales : approches, concepts, doctrines* (3. éd.). Paris : Dalloz, 572 p.
- Bellier, I. (2013). *Peuples autochtones dans le monde : les enjeux de la reconnaissance*. Éditions L'Harmattan, 374 p.
- Brenner, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale. *Political Geography*, 16(4), 273-306. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00003-0](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00003-0)
- Brunet, R. (Ed.) (2006). *Les mots de la géographie : dictionnaire critique* (3. éd. rev. et augmentée). Paris : La Documentation Française, 518 p.
- Commission on Global Governance (Ed.) (1995). *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Cox, K. R. (1998). Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography*, 17(1), 1-23. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(97\)00048-6](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(97)00048-6)
- Cox, R. W. (1997). *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. <https://link.springer.com/openurl?genre=book&isbn=978-0-333-66584-8>
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2014). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 512 p.
- Delaney, D., & Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16(2), 93-97. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00045-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00045-5)
- Deutsch, K. W. (1969). *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. New York: Greenwood Press.
- Devin, G. (2016). *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin, 288 p.
- Dubreuil, A. (2011). The Arctic of the regions: Between indigenous peoples and subnational entities. Which perspectives? *International Journal*, 66(4), 923-938.
- Dubreuil, A. (2014). La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique. *Prospective et stratégie*, 4-5(1-2), 157-174.
- Duyck, S. (2015). What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)? *In The Arctic Yearbook 2015*. <https://www.arcticyearbook.com/briefing-notes2015/177-what-role-for-the-arctic-in-the-un-paris-climate-conference-cop-21>
- Gana, A., & Richard, Y. (Ed.). (2014). *La régionalisation du monde: construction territoriale et articulation global-local*. Paris : Karthala, 276 p.
- Gorbachev, M. (1987). Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk. Murmansk, Russia, October.
- Haas, E. B. (1968). *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press.
- Heininen, L., Exner-Pirot, H., & Plouffe, J. (2015). Governance and Governing in the Arctic. *In The Arctic Yearbook 2015*.
- Hettne, B. (1994). The regional factor in the formation of new world order. *In Y. Sakamoto (Ed.), Global transformation: challenges to the state system*. New York: United Nations University Press.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472. <https://doi.org/10.1080/713687778>
- Kazancigil, A. (2010). *La gouvernance pour ou contre le politique ?* Paris : A. Colin, 244 p.
- Keskitalo, E. C. (2012). Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? *The Brown Journal of World Affairs*, 19(1), 155-164.
- Koivurova, T., & Heinämäki, L. (2006). The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic. *Polar Record*, 42(02), 101. <https://doi.org/10.1017/S0032247406005080>
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Cornell University Press, 388 p.
- Lasserre, F. (2010). Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? *Critique internationale*, 49, 131-156.
- Latour, B. (2007). *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford Univ. Press, 301 p.
- Le Galès, P., & Lequesne, C. (1997). Introduction. *In P. Le Galès & C. Lequesne (Éd.), Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Éditions La Découverte.
- Lévy, J. (1998). *Europe : une géographie* (Réed.). Paris : Hachette, 287 p.
- Mamadouh, V., & Wusten, H. van der. (2009). Échelles et territoires dans le système de gouvernance européen. *In Penser l'Espace Politique*. Paris : Ellipses Marketing.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. *In A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal,*

- & European Community Studies Association (Éd.), *The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo. : Burnt Mill, Harlow, England: L. Rienner Publishers ; Longman.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>
- Marston, S. A. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 24(2), 219-242. <https://doi.org/10.1191/030913200674086272>
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press, 220 p.
- Merle, M. (1986). *Les acteurs dans les relations internationales*. Paris : Economica, 200 p.
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. Yale University Press, 184 p.
- Mitrany, D. (1966). *A Working Peace System* (Quadrangle Books). Chicago.
- Nilsson, A. E. (2012). The Arctic Environment - From Low to High Politics. In *The Arctic Yearbook 2012*, p. 179-193.
- Paasi, A. (1991). Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life. *Environment and Planning A*, 23(2), 239-256. <https://doi.org/10.1068/a230239>
- PNUD. (2016). *Rapport sur le développement humain 2016*. <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html>
- PNUE. (2001). Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP). chm.pops.int/Portals/0/download.aspx?d=UNEP-POPS-COP.5-36.French.pdf
- Postel-Vinay, K. (2011). Creating international regions: the spatial expression of power. In N. Godehardt & D. Nabers, *Regional powers and regional orders* (p. 21-32). Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.
- Richard, Y., & Van Hamme, G. (2013). L'Union européenne, un acteur des relations internationales. Étude géographique de l'actorness européenne. *L'Espace géographique*, 42(1), 15-31. <https://doi.org/10.3917/eg.421.0015>
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). The Global Trend towards Devolution and its Implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333-351. <https://doi.org/10.1068/c0235>
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (Ed.). (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge [England] ; New York: Cambridge University Press, p. 311
- Rosière, S. (2009). L'espace politique : quels concepts et quelles échelles ? In *Penser l'espace politique*. Paris : Ellipses.
- Sergunin, A., & Konyshchev, V. (2015). *Russia in the Arctic: Hard or Soft Power?* ibidem Press.
- Smith, N. (1992). Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale. *Social Text*, 33, 54. <https://doi.org/10.2307/466434>
- Smouts, M.-C. (1997). La région comme nouvelle communauté imaginaire ? In P. Le Galès & C. Lequesne (Éd.), *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Éditions La Découverte.
- Smouts, M.-C. (1998a). Chapitre 5. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale. In *Les nouvelles relations internationales* (p. 135-160). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). <https://www.cairn.info/les-nouvelles-relations-internationales--9782724607554-p-135.htm>
- Smouts, M.-C. (1998b). The proper use of governance in international relations. *International Social Science Journal*, 50(155), 81-89. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00111>
- Smouts, M.-C., & Badie, B. (1996). Introduction. *Cultures & conflits*, 21-22. <https://doi.org/10.4000/conflits.236>
- Taglioni, F. (2004). La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes. *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 57(225), 53-74. <https://doi.org/10.4000/com.698>
- Taglioni, F., & Bernadine-Tahir, N. (2005). La coopération régionale insulaire en question : une approche des mots et des choses. In Bernadine, N et Taglioni, F. (dir.), *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires. De l'île-relais aux réseaux insulaires* (Karthala, p. 407-429). <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00006111/document>
- Taylor, P. J. (1985). *Political geography: world-economy, nation-state and locality*. London ; New York: Longman, 238 p.
- Traité sur l'Antarctique (1959). Washington. http://droitnature.free.fr/pdf/Conventions/1959_Traite_Antarctique.pdf
- Young, O. (2012). Arctic Politics in an Era of Global Change. *The Brown Journal of World Affairs*, 19(1), 165-178.
- Young, O. R. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Young, O. R. (2005). Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation. *Global Governance*, 11(1), 9-15.

Coordonnées de l'auteur :

Camille ESCUDÉ
Sciences Po
CERI, CNRS
Paris, France
camille.escude@sciencespo.fr

SPATIALITÉ ET GÉOGOUVERNANCE : CONCEPTUALISATION, EXPÉRIMENTATIONS, ÉVALUATIONS

Karine EMSELLEM, Nathalie DUBUS, Christine VOIRON-CANICIO,
Jean-Christophe LOUBIER, Patricia CICILLE

Résumé

La spatialité n'est pas une notion univoque : elle met à l'honneur l'approche spatiale et celle des territoires, donc de la territorialité. La spatialité n'existe pas sans sa dimension spatiale qui relève d'un espace social. Or, la gouvernance n'est pas spécifiquement spatiale, l'espace n'étant pas réellement au centre des préoccupations. Le concept de géogouvernance a été élaboré pour intégrer la spatialité. Rapidement, il s'est avéré nécessaire de mettre la géogouvernance à l'épreuve du terrain. L'élaboration d'une démarche heuristique nous a permis de réaliser plusieurs expérimentations dans le cadre de projets territoriaux réels et de les comparer grâce à la mise en place d'une grille de lecture permettant une analyse comparative. L'introduction de la spatialité dans la géogouvernance révèle à la fois des leviers et des blocages dans le partage de la connaissance spatiale au sein de projets territoriaux.

Mots clés

gouvernance, géogouvernance, spatialité, territorialité

Abstract

Spatiality is not an unambiguous notion, but it highlights spatial and territorial approaches, and therefore territoriality. Spatiality does not exist without its spatial dimension that is part of a social space. However, governance is not specifically spatial, space actually being not the central issue. The concept of geogovernance has been developed to integrate spatiality. Thus, it soon became necessary putting geogovernance through field test. The development of a heuristic approach allowed us to carry out several experiments within the framework of real territorial projects and to compare them thanks to the setting up of a reading grid towards a comparative analysis. The introduction of spatiality through geogovernance reveals both levers and blockages to the sharing of spatial knowledge in the context of territorial projects.

Keywords

governance, geogovernance, spatiality, territoriality

INTRODUCTION

Si les termes gouvernance et territorialité sont fréquemment associés en aménagement comme en sciences politiques, gouvernance et spatialité le sont beaucoup moins. Dans l'abondante littérature traitant des questions de démocratie participative, territorialité et spatialité sont souvent invoquées sans que leur distinction soit clairement précisée. Cet article se propose d'explorer la dimension géographique de ces concepts multiformes, et de mettre en lumière à la fois leurs spécificités et leurs interrelations. Aujourd'hui, les aménageurs qui conçoivent un projet tendent à accorder plus de poids aux logiques territoriales qu'aux logiques technico-économiques (Jobert, 1998). Ils construisent leur projet à l'interface des contraintes géographiques, humaines et politiques propres au territoire concerné, avec, toujours présent à l'esprit, le risque de

controverses et de conflits. Les projets locaux ou les aménagements de plus grande ampleur dont l'intérêt général est remis en question par les citoyens sont légions, qu'ils soient explicitement combattus ou simplement mal compris et mal acceptés. Ces oppositions, qui émanent d'initiatives citoyennes de proximité, portent au grand jour l'existence de multiples spatialités – dénommée *spatialités civiles* par Bussi (2001) – qui se superposent désormais aux périmètres institutionnels et qui s'organisent en territoires. Leur détection, leur compréhension et leur anticipation nécessitent de porter attention au rapport qu'entretient l'individu à son espace de vie, de s'intéresser à la dialectique entre influence collective et liberté individuelle et de mobiliser à cette intention de nouvelles démarches d'analyse.

Depuis près de dix ans, en tant que chercheurs en géographie et en analyse spatiale, nous travaillons

au sein de l'UMR 7300 ESPACE sur la géogouvernance. Cette démarche associe au principe de gouvernance, des points de vue théoriques sur l'espace et des méthodes de modélisation et de visualisation. Elle est un cadre pour comprendre et faire comprendre un territoire de vie, sensibiliser et mobiliser tous les individus vivant sur un territoire, quels que soient leur statut et leur fonction, pour aller vers le décider ensemble.

La géogouvernance a pour objectif de favoriser le développement d'une connaissance partagée du territoire à partir des visions multiples de ses acteurs (société civile, élus, experts) pour co-construire le territoire de demain (Masson-Vincent *et al.*, 2012). Elle permet l'apprentissage du territoire, pour mieux s'en saisir et pour optimiser la démocratie participative en fondant des décisions éclairées dans le cadre de débats publics d'aménagement. Nos travaux ont d'abord été conceptuels et théoriques pour positionner la spécificité de la démarche, son approche disciplinaire et son angle méthodologique. Ensuite, nous les avons mis en pratique, de façon exploratoire sur différents terrains expérimentaux.

L'objectif de cet article est de montrer comment la géogouvernance peut permettre de déceler les relations entre spatialité, territorialité et gouvernance. Dans un premier temps, les dimensions individuelles et collectives, spatiales et territoriales, du concept de spatialité sont analysées. Nous interrogeons ensuite les liens entre spatialité et gouvernance avant de présenter le concept de géogouvernance et ses postulats. Ensuite, dans un troisième temps, nous présentons l'intérêt de la géogouvernance à travers différentes expérimentations de cas d'étude réels, en France et au Mexique, en proposant la mise en place d'indicateurs de géogouvernance. Dans un retour d'expériences, nous montrons comment certaines composantes clés de la géogouvernance – notamment l'approche spatiale – ont pu favoriser ou entraver la participation et le « décider ensemble ».

I. POUR UNE VISION MULTIPLE DE LA SPATIALITÉ

En tant que géographes, s'intéresser à la spatialité paraît évident. Notre discipline regorge de termes divers liés à la localisation, du territoire à l'espace, de l'espace géographique à l'écosystème, de la spatialité au spatialisme, etc. À travers chacun de ces

concepts, sont abordés des postulats géographiques, des angles méthodologiques, des objets d'études. C'est pourquoi il nous semble important de clarifier les sous-entendus du concept de spatialité, puisque celui-ci est plus complexe qu'il n'y paraît.

A. Affirmer la dimension spatiale de la spatialité

La définition primaire de la spatialité pourrait être la « dimension spatiale d'un phénomène, d'une organisation » (Brunet *et al.*, 1992). Ainsi, la spatialité évoque le caractère de ce qui est dans l'espace ou s'organise dans l'espace. Elle fait référence à l'ensemble des modalités spatiales de tout objet, de tout phénomène, de tout acte. La spatialité s'appuie donc sur l'espace-étendue, dans une double logique, à travers :

- les aspects matériels de l'espace qui définissent des distances, des volumes, des formes, des orientations, etc. ;
- les résultats plus abstraits qui se construisent dans l'espace, notamment par les proximités, les voisinages, les interactions spatiales, les agencements spatiaux, les répartitions et les structures spatiales.

On peut donc penser, comme Breuer (2017), qu'étudier les spatialités de la gouvernance consiste à analyser « les configurations et les évolutions des limites et des frontières » des territoires des acteurs de gestion territoriale, et les « interactions entre les acteurs » dans l'espace. La spatialité de la gouvernance est, dans ce cas, la forme dans l'espace des relations de pouvoir entre les différents acteurs. Mais il nous semble que les concepts de spatialité et de gouvernance doivent avoir un positionnement plus large.

B. Socialiser la dimension spatiale de la spatialité

Certains affirment que la spatialité « recouvre le fait que tout objet de société possède une dimension spatiale » (Lussault, 2007). Cette référence aux aspects spatiaux du social peut être – selon nous – comprise de deux manières.

D'une part, d'un point de vue élémentaire, la spatialité consiste à transformer la surface, c'est-à-dire l'espace-étendue, par humanisation et socialisation. Ainsi chaque acte social, chaque interaction sociale, s'inscrit dans un espace singulier et le transforme à sa manière. Par exemple, les différents types d'agri-

culture modifient les espaces selon leurs moyens techniques, leurs normes, leurs traditions, etc. La spatialité renvoie alors à l'espace tel qu'appréhendé et re-construit par les acteurs, individuellement et collectivement. En tant que gestion territoriale, la gouvernance intègre les représentations spatiales, les stratégies territoriales et les expériences spatiales des acteurs.

D'autre part, la spatialité est fondamentalement multiple, puisqu'elle est différemment perçue par les acteurs. Elle relève d'une des composantes de l'espace culturel de chaque individu et peut être définie comme une « représentation mentale d'un espace fondée sur la conscience d'une culture commune, et combinant la sensibilité de tous avec des aspirations à des symboles communs » (Péguy, 1996). Ainsi, la relation à l'espace public d'un Méditerranéen n'est pas du tout la même que celle d'un Anglo-saxon, d'un Indien ou d'un Asiatique. De même, le regard porté sur la distance qui sépare le lit d'un cours d'eau de la zone habitée n'est pas le même pour celui qui a une certaine culture du risque – vécue ou rapportée par le groupe – et celui qui ne l'a pas. À chaque société, à chaque individu, correspond une spatialité spécifique, liée à ses modalités de fonctionnement, ses normes, ses valeurs, ses représentations. Elle se manifeste tout particulièrement à travers la territorialité.

Le cœur de la spatialité nous semble bien dans ce que Hall (1971) appelle les « dimensions cachées », c'est-à-dire les modalités non visibles (intimes, sociales et publiques) de l'espace, déterminées par chaque individu et élaborées à partir de ses représentations mentales, mais aussi des différentes sources d'informations sensorielles qui l'informent sur son environnement. La spatialité ne se limite pas aux usages de l'espace, mais intègre aussi des compétences individuelles et collectives (Lussault, 2014) qui renvoient à ce qui permet à chacun de concevoir, percevoir, maîtriser l'espace. Il nous paraît tout particulièrement important d'insister sur cette dimension spatiale idéelle, relative, de la spatialité.

Au final, en accord avec Elissalde (2004) pour qui « la spatialité réunit l'ensemble des conditions et des pratiques de la vie individuelle et sociale qui sont liées à la position des individus et des groupes relativement les uns aux autres », nous pensons que la spatialité d'un territoire englobe à la fois la forme et l'organisation du territoire, et le rapport

qu'entretiennent les acteurs de ce territoire avec cette matérialité.

C. L'enjeu géographique : des spatialités individuelles aux spatialités collectives

Dans le cadre de cette définition multiple de la spatialité, l'enjeu principal de connaissance géographique se situe – pour nous – autour de la question du collectif. En effet, comment appréhender les spatialités générées par l'ensemble des acteurs et les confronter les unes aux autres, pour faire émerger un espace social ? Comment construire le passage de l'espace vécu individuel à l'espace géographique collectif ? Nous postulons que ce sont des outils méthodologiques qui permettent la comparaison des spatialités et l'émergence d'une spatialité globale. Nous pensons qu'une démarche d'analyse spatiale peut permettre de saisir les pratiques collectives dans l'espace, résultantes des interactions spatiales et sociales, et qu'elle doit donc avoir une place clé dans la compréhension de la gouvernance.

II. SPATIALITÉ ET GOUVERNANCE : LIMITES ET OUVERTURES

Notre conception multiple du concept de spatialité renvoie directement à notre vision disciplinaire d'une géographie ancrée dans l'analyse spatiale et ouverte aux aspects sociaux de l'espace. C'est ce double aspect que nous souhaitons également intégrer dans la gouvernance, concept sollicité en géographie dès lors qu'il s'agit de s'intéresser à la gestion des espaces par des acteurs multiples.

A. La gouvernance est-elle spatiale ?

Le Galès (2003) définit la gouvernance comme « l'ensemble des processus et des institutions qui participent de la gestion politique d'une société ». Aux niveaux régional et local, la notion de gouvernance renvoie à différents éléments : « les relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment les relations entre l'État et la société civile ; le mode de coordination de diverses activités et/ou relations entre acteurs ; le mode d'allocation des ressources entre les activités ou les acteurs ; la gestion des conflits (prévention, résolution) » (Géococonfluences, 2003).

Masson-Vincent (2008) a mis en évidence les quatre piliers principaux du concept de gouvernance : mul-

tiplicité des acteurs, gestion décentralisée, notion de bien commun, décision partagée et lien entre gouvernance et approche participative. Appliqué à l'aménagement et à la gestion des territoires, le concept de gouvernance est souvent précisé par des termes indiquant son rapport à l'espace, devenant ainsi gouvernance territoriale, urbaine ou encore locale selon l'échelon territorial concerné. Dans une perspective économique, la gouvernance territoriale est définie comme un « processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique » (Leloup *et al.*, 2005). Le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure dans les processus de prise de décision territoriale l'existence de ces acteurs et leurs relations multiples, l'importance des réseaux, l'émergence de conflits et de négociations, le développement traduit en objectifs et en actions (Bertrand *et al.*, 2001).

Derrière ces vocables relatifs à l'espace géographique, l'accent est mis sur l'appréhension des relations entre acteurs dans le cadre de l'action publique, des dispositifs participatifs, des procédures et démarches de concertation. Les enjeux spatiaux des projets d'aménagement ou de gestion des territoires concernés sont peu mentionnés (Dubus *et al.*, 2010 ; Masson-Vincent *et al.*, 2012).

B. Quelles spatialités pour quelles gouvernances ?

Très peu de travaux se sont penchés sur les relations entre spatialité et gouvernance. Dans son travail de thèse, Breuer (2017) étudie la gouvernance en se centrant sur les aspects institutionnels des décisions territoriales et sur les interactions entre acteurs urbains. Par l'angle de la spatialité, il s'interroge sur les modes d'action et de coordination des acteurs, régulés par les frontières administratives et les caractéristiques des territoires en question. Cette approche lui permet d'explorer certaines dimensions sociales de la spatialité, celles de pouvoir et de gestion. Or, la spatialité se manifeste aussi dans les territoires à travers des comportements, des pratiques, des représentations spatiales, des expériences spatiales individuelles et collectives.

En conséquence, deux questions nous apparaissent centrales pour saisir les relations entre spatialité et gouvernance.

D'une part, comment faire émerger cette spatialité idéale, sensorielle face à un projet à co-construire, détecter ce rapport à l'espace différencié selon les territoires et les individus ?

D'autre part, comment expliciter et donner à voir la spatialité géographique abstraite, celle de l'organisation de l'espace, des relations multi-échelles, qui nécessite d'élargir la vision, en se détachant de la sphère des pratiques et des usages, pour appréhender les relations avec des lieux plus lointains, les relations que l'on ne perçoit pas, ou mal ?

C. Spatialité et géogouvernance

C'est notamment pour intégrer l'espace et les différentes dimensions de la spatialité dans la gouvernance que nous avons élaboré le concept de géogouvernance. Pour parvenir à définir les contours de ce concept, il convient de bien comprendre qu'il a été forgé de manière heuristique. Une première définition du concept et de ses fondements émerge en 2008, puis est affinée dans les années 2010 (Dubus *et al.*, 2010 ; Masson-Vincent *et al.*, 2011 ; Masson-Vincent *et al.*, 2012). Le concept est ensuite discuté, étayé et enrichi en le confrontant à des expérimentations menées par des chercheurs. Ces réflexions scientifiques et expérimentations aux méthodologies innovantes font l'objet d'un ouvrage « Géogouvernance. Utilité sociale de l'analyse spatiale » (Masson-Vincent & Dubus, 2013). Une fois le concept conforté, son positionnement vis-à-vis d'approches voisines, la place qu'y tient l'espace et les savoirs produits par l'analyse spatiale, la dimension participative qu'il intègre sont mis en avant dans une communication/publication du GIS Démocratie et Participation (Dubus *et al.*, 2015). Dans le même temps, la construction d'une grille de lecture et d'analyse permettant l'évaluation comparative d'expérimentations au regard de la géogouvernance se structure (Emsellem *et al.*, 2017), en vue de servir de base, à terme, au développement d'un protocole de conduite de projet de territoire intégrant de la géogouvernance. Ainsi, les idées théoriques permettent de développer des méthodologies innovantes qui sont expérimentées sur le terrain (Loubier *et al.*, 2017 ; Rojas et Loubier, 2017). Les expérimentations permettent de valider ou d'infirmer certains aspects théoriques. En outre, elles ouvrent de nouveaux questionnements et champs théoriques qui peuvent également prendre

corps dans le champ des outils, en particulier dans le domaine de la complexification des représentations des acteurs face à une représentation informatique. Au final, ces expérimentations ouvrent la voie à une démarche plus opérationnelle.

La définition du concept de géogouvernance s'appuie sur l'hypothèse qu'une prise de décision fondée, éclairée, voire partagée, sur l'aménagement et la gestion du territoire, ne peut se faire sans une connaissance et une compréhension des enjeux spatiaux. La géogouvernance est définie comme « une démarche s'appuyant sur l'utilisation des méthodes et des outils de l'analyse spatiale, destinée à mettre à la portée de tous les acteurs concernés une information territoriale pertinente, tout au long de la chaîne de construction d'un projet de territoire » avec pour objectif de « contribuer à rendre intelligible la complexité territoriale, à faire émerger les enjeux socio-spatiaux du territoire, ainsi que ses évolutions à différents horizons temporels » (Masson-Vincent *et al.*, 2012). Rendre intelligible la complexité des enjeux et des dynamiques qui affectent l'organisation spatiale des territoires est essentiel. Le processus à l'œuvre quand la géogouvernance est en action remplace une approche verticale et organisationnelle classique de « ceux qui savent » face à « ceux qui acceptent », par une approche plus horizontale en réduisant la distance entre les deux groupes. Elle concerne donc bien tous les acteurs du territoire, sans distinction ni hiérarchisation. Au final, la géogouvernance est, tout à la fois, un cadre théorique et un raisonnement qui s'appuie sur des méthodologies innovantes, même si les outils ne sont pas des prescripteurs, ni une solution optimale. Il est très important de comprendre que cette solution émerge par l'interaction des acteurs avec l'environnement informatique qui peut, lui-même, être protéiforme (Loubier, 2013 ; Rojas et Loubier, 2017). Dans cette approche, les savoirs produits sur l'espace sont au premier plan. L'espace devient ainsi médiateur et l'analyse spatiale vecteur de communication entre les acteurs, l'échange entre les scientifiques et les autres acteurs se faisant par le biais de représentations de l'espace (Dubus *et al.*, 2015). C'est d'ailleurs là que réside la force démocratique de la géogouvernance. En donnant à visualiser et à comprendre les enjeux spatiaux, elle peut permettre des échanges aux cours desquels chaque acteur peut discuter une proposition en mesurant l'écart qu'il y a entre sa représentation individuelle et ce qu'il voit sur la

carte collective. Une démarche de géogouvernance incarne autant la version matérielle de la spatialité, en donnant à voir, par exemple, l'organisation d'un territoire, que l'aspect idéal, en faisant émerger une vision co-construite d'un territoire et de ses enjeux.

III. LA GÉOGOUVERNANCE À L'ÉPREUVE DU TERRAIN : GRILLE D'ÉVALUATION ET EXPÉRIMENTATIONS

Une fois posé le cadre théorique de la géogouvernance, on peut se demander si ce concept est réaliste, applicable ou utopique. Pour discuter de l'applicabilité du concept, une analyse comparative de quelques expérimentations a été réalisée pour mettre en avant l'aspect opérationnel de la spatialité au sein du concept, mais aussi les atouts et les freins observés lors de son application.

Les cas d'étude présentés ont été choisis de manière opportuniste et pragmatique, car s'inscrivant dans des projets de recherche qui nous ont laissé la possibilité de tester la géogouvernance dans des contextes bien particuliers, enrichissant et pouvant remettre en cause les principes théoriques définis.

A. Construction d'un cadre de référence pratique de la géogouvernance

Nous situant dans une démarche exploratoire, notre objectif est de mettre la géogouvernance à l'épreuve du terrain, c'est-à-dire d'évaluer, face à des cas d'études réels, en quoi et pourquoi la spatialité permet d'aborder une vision supplémentaire utile à la compréhension des territoires de vie, dans des contextes participatifs et décisionnels.

Pour analyser ces expérimentations dans une perspective comparative et faire ressortir les caractéristiques fortes du concept, nous avons mis au point une grille de lecture, révélatrice des principes de géogouvernance et cadre de réflexion sur ces projets.

Comme d'autres avant nous (Rey-Valette *et al.*, 2014), cette grille de lecture a pour but d'objectiver, de comparer et de confronter nos différentes expérimentations, lors d'un processus de géogouvernance. Face à des réalités géographiques et sociales complexes, son objectif final est bien d'évaluer l'apport de ce qui est au cœur de la géogouvernance : l'espace, la spatialité, l'information géographique et leurs compréhensions.

Cette grille de lecture, co-construite entre experts scientifiques, se compose d'un ensemble de critères et de leurs modalités qui permettent d'examiner, composante par composante, les postulats de la géogouvernance. En ce sens, elle présente un référentiel, optimal à défaut d'être idéal, d'un processus de géogouvernance sur un territoire. Elle doit avoir une utilité constructive et être un cadre de réflexion. Stimulatrice du raisonnement, elle permet de faire émerger des questions sur les faits qui font levier ou blocage pour la mise en place d'un processus de géogouvernance. Elle est ainsi un cadre d'évaluation et de compréhension, un outil de travail qui vise à identifier et à améliorer l'applicabilité de la géogouvernance.

La grille proposée (Figure 1) met l'accent, d'une part, sur l'espace, la spatialité et le processus de construction de la réflexion, et, d'autre part, sur la dimension participative du projet. Tout naturellement, elle pose la dimension spatiale comme primordiale, tout en la conditionnant à un prérequis de participation.

La grille permet d'abord d'évaluer l'aspect participatif, en s'interrogeant sur sa place dans le projet territorial (points de vue et actions du commanditaire sur la participation), sa mise en pratique (modalités de la participation, temporalité dans le projet) et les contradictions de son application réelle, à travers une confrontation de l'effort de participation aux décisions effectives.

Ensuite, elle décompose les dimensions spatiales des expérimentations. Elle étudie la façon dont la spatialité est pensée dans le projet territorial : posture du commanditaire, initiative de la demande en information spatiale, objectifs assignés à l'information spatiale et ses traitements pour la connaissance du territoire et pour l'aide à la décision.

Puis elle évalue la mise en pratique des fondements de la spatialité, à travers l'information spatiale recueillie (par quels acteurs), traitée (pour aboutir à quel type de connaissance spatiale, avec un certain niveau de vulgarisation) et diffusée (comment et auprès de qui).

Enfin, la grille de lecture appréhende la manière dont la connaissance spatiale est appropriée et utilisée, par l'intermédiaire de la nature des discussions qu'elle a permises ou entravées, des cibles d'acteurs atteintes par ces éléments, et de l'importance et des effets perçus par l'approche spatiale. Cette partie de la grille de lecture examine ainsi le pouvoir de sensibilisation et de compréhension par l'approche spatiale dans un projet de territoire, que nous considérons comme un facteur de capacitation des acteurs pour mieux intervenir dans un dispositif participatif.

En conclusion, le chercheur qui remplit la grille donne son avis et son impression sur le niveau de géogouvernance perçue, qui peuvent être ensuite mis en parallèle avec ses réponses apportées par

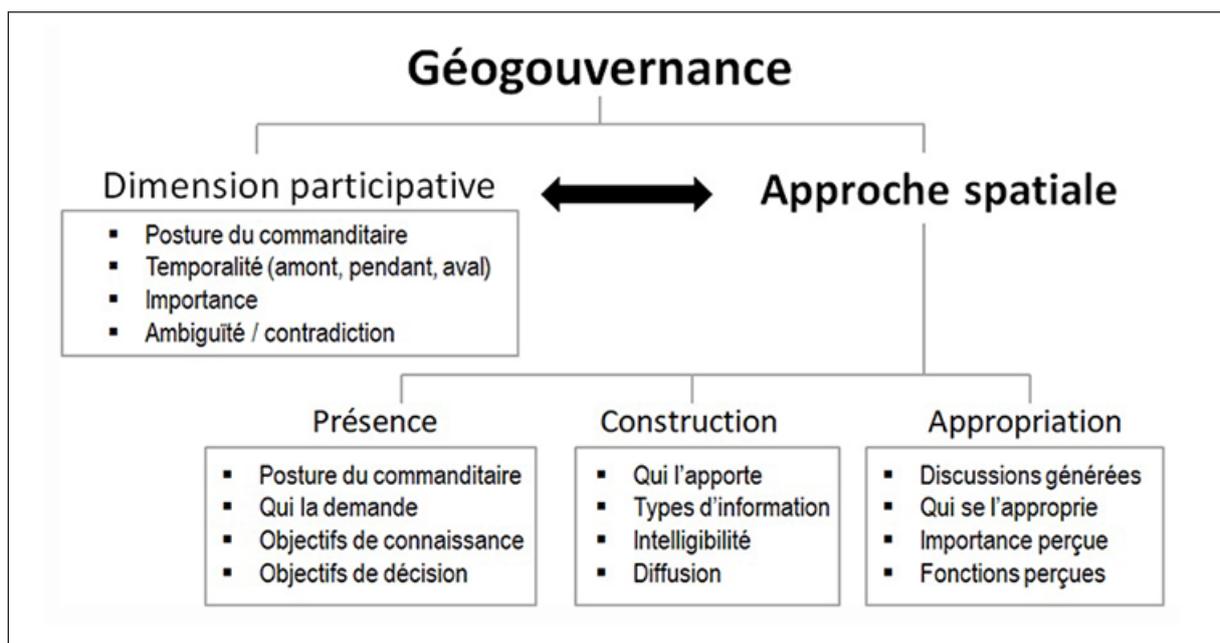


Figure 1. Grille d'analyse des expérimentations de la géogouvernance. Source : Emsellem *et al.*, 2017

ailleurs aux critères sur les approches participatives et spatiales.

B. Vers une comparaison des expérimentations de géogouvernance

Trois expérimentations sont présentées pour mettre en avant et tester plus concrètement l'apport de la spatialité telle qu'elle est proposée dans une démarche de géogouvernance. Ces exemples sont issus de projets de recherche-action, aux cours desquels l'opportunité nous a été donnée d'appliquer une dimension de géogouvernance. Ces terrains doivent donc être compris comme des tests de nos propositions théoriques, sans prétention de représentativité.

Ces exemples concernent :

- une concertation innovante mise en place dans le cadre de l'opération d'intérêt national (OIN) Éco-Vallée, Alpes-Maritimes, France ;
- une simulation paysagère participative à Antibes et Vallauris (SPAV), Alpes-Maritimes, France ;
- le projet Mapping Controversial Memory (MCM), sur le terrain mexicain, Mexico City.

S'inscrivant dans des contextes différents, tantôt nationaux ou internationaux, ils ont plusieurs points communs. Au sein d'un processus participatif, ils visent à recueillir et faire émerger de l'information spatiale, construite ou reconstruite par différents procédés de modélisation, dans le cadre de projets s'appuyant sur des territoires et traitant de données sensibles (identité, paysage, patrimoine).

1. Concertation innovante dans le cadre de l'Opération d'intérêt national Éco-Vallée (OIN Éco-Vallée)

L'OIN Éco-Vallée, lancée en 2008, regroupe 15 communes de la basse plaine du Var, à l'ouest de Nice. Cet espace hétérogène, dans lequel s'imbriquent activités agricoles, industrielles et résidentielles, forme un territoire en perte d'identité et en quête de cohésion. Des géographes de l'UMR-ESPACE ont été contactés pour appliquer les principes de la géogouvernance à la concertation amont préalable à l'élaboration du futur projet de territoire. L'objectif scientifique de la recherche était de mettre à plat les connaissances spatiales des acteurs du territoire, notamment des agriculteurs, population-clé sur cet espace, pour co-construire sur des bases communes le territoire de demain.

L'équipe a conçu une méthodologie destinée à recueillir, auprès des maires et des agriculteurs, de l'information spatiale couplée à des points de vue livrés par les enquêtés, intégrant donc les différentes dimensions de la spatialité. Le commanditaire, l'établissement public d'aménagement (EPA) Plaine du Var, a validé l'idée d'entrer dans la concertation en amont par la perception de l'espace et la spatialisation des points de vue, au moyen de maquettes matérielles 3D, de photographies et de photomontages. Il a accepté de tester la pertinence de la méthode pour dégager le champ problématique du projet territorial à construire (Rivière, 2013).

Les entretiens réalisés auprès des agriculteurs et des maires ont permis de faire émerger l'enjeu territorial de l'artificialisation des terres agricoles (Figure 2).

Ainsi, ont été dessinées les limites spatiales de la ville perçues par les différents agriculteurs interrogés. Au-delà de la diversité des représentations spatiales recueillies, on voit bien émerger un cœur urbain, là où les superpositions sont les plus nombreuses, et des limites plus floues, à la marge de la ville. Cette information spatiale peut être facilement modélisée, selon un gradient continu, par un traitement SIG qui permet de lisser les informations, rendant la visualisation produite plus aisément compréhensible par tous. Plus encore, cette connaissance spatiale – issue de visions spatiales et de savoirs vernaculaires – est en elle-même un enjeu pour le devenir du territoire. Elle permet en effet aux différents acteurs de questionner autrement le territoire, d'en comprendre d'autres dimensions, et de s'interroger sur des éléments clés.

Ainsi, si l'on confronte les représentations réelles et perçues des espaces agricoles (Figure 2a) à la frontière urbain/rural perçue, émergent des zones clés. Il s'agit d'espaces agricoles situés au cœur de la zone urbaine et dont les modifications seraient les plus irréversibles (Figure 2b). Dans cette expérimentation, la visualisation d'informations spatiales partagées permet de stimuler le questionnement du territoire.

L'expérimentation n'a cependant pu être menée à son terme en raison du changement de directeur de l'EPA en 2010, avec comme conséquence, l'aban-

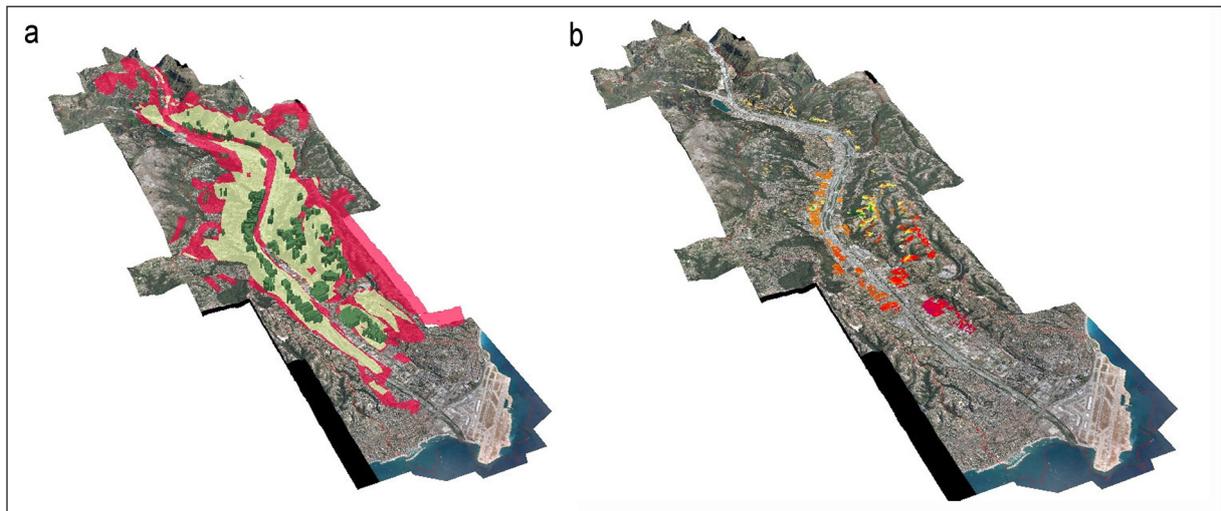


Figure 2. Pertinence d'une information spatiale dans la mise en place d'un projet de territoire. 2a. Les espaces agricoles perçus. Rose : espace agricole perçu par les agriculteurs. Vert clair : espace agricole perçu par les maires. Vert foncé : espace agricole existant. 2b. Identification des espaces agricoles les plus sensibles. Probabilités de disparition irréversible des espaces agricoles. Jaune : 50 %. Rouge : 100 %. Source : Emsellem *et al.*, 2017



Figure 3. Deux exemples de représentation de scénarios en scène 3D du projet SPAV. 3a. Scénario avec préservation des espaces forestiers. 3b. Scénario avec accroissement de la zone résidentielle. Source : Voiron-Canicio *et al.*, 2016

don pur et simple de l'opération de concertation engagée en amont (Emsellem *et al.*, 2017).

2. Simulation paysagère participative à Antibes et Vallauris (SPAV)

L'expérimentation SPAV est une démarche de géoprospective dans un contexte de simulation 3D immersive, menée dans le cadre du projet de recherche VIPLI-Med (2012-2014, financé par la Fondation de France) sur le paysage visible et son rôle en planification territoriale. La géoprospective est une démarche heuristique d'exploration des changements spatiaux qui repose sur deux principes fondamentaux : d'une part, l'intégration de la dimension spatiale aux différents stades de la démarche et, d'autre part, le couplage de scénarios prospectifs et d'une démarche participative, dont les modalités dépendent du but assigné à la prospective (Gourmelon *et al.*, 2012 ; Voiron-Canicio, 2008 ; Houet, 2015). Deux familles de méthodes existent, l'une quantitative « le modèle numérique » (Lajoie *et al.*, 2007 ; Houet *et al.*, 2006 ; Voiron-Canicio, 2006), l'autre, qualitative, empirique, « la mise en récit du futur » (Sgard, 2008 ; Vanier, 2010). La modélisation retenue ici est une modélisation spatialement explicite qui couple les deux méthodes, afin de proposer différentes dynamiques de l'occupation du sol de la zone d'étude (Dodane *et al.*, 2014 ; Loubier *et al.*, 2017).

L'objectif était de déterminer si ce type d'outils complexes pouvait s'intégrer dans des processus participatifs entre des acteurs ne partageant pas nécessairement les mêmes intérêts vis-à-vis de la valeur intrinsèque du paysage sur un territoire soumis à une pression urbaine intense.

Pour réaliser cette expérimentation, l'équipe a mené un processus de modélisation de la dynamique du paysage qui a conduit dans un premier temps, à la construction de scénarios de futurs possibles de l'occupation du sol du territoire étudié. Le scénario tendanciel de l'occupation du sol a tout d'abord été réalisé. À partir de la carte de l'occupation des sols de 2013, les types d'occupation du sol ont été modifiés en fonction de différents scénarios imaginés et co-construits, en amplifiant ou renversant des tendances, et/ou en opérant localement des transformations de l'occupation du sol par suppression ou introduction de protections en certains lieux, et création d'aménagements sur d'autres secteurs

(Loubier *et al.*, 2017). Le processus de modélisation s'est poursuivi par la construction du système informatique de simulation (Figure 3). Les différentes modalités de la spatialité ont donc été intégrées dans cette perspective.

Pour finir, des expérimentations ont été menées sous la forme d'ateliers participatifs avec deux groupes d'acteurs : des techniciens en charge de la gestion du territoire de la ville d'Antibes et des membres d'une association de protection de l'environnement, à Vallauris. Les différents acteurs pouvaient exprimer leurs points de vue sur l'outil et la conception paysagère (Figure 4) en faisant glisser les curseurs qui représentaient des préférences en termes d'impacts sur le territoire. Cela permettait d'afficher la représentation 3D du scénario le plus proche de leur choix.

3. Le projet Mapping Controversial Memory (MCM)

Le projet MCM est un projet international financé par le *Swiss Network International Studies* qui visait à interroger la notion de *Historic Urban Landscape*, cadre de référence de l'UNESCO pour ses recommandations dans les processus de patrimonialisation.

L'objectif principal de ce projet était, d'une part, d'étudier les relations mémorielles des habitants avec leur quartier et, d'autre part, de voir comment ces relations diffèrent de la mémoire officielle – caractérisée par les monuments et les espaces institutionnels comme, par exemple, l'Arc de triomphe à Paris – mise en avant quand l'UNESCO labellise un espace urbain. Pour cela, les équipes ont expérimenté des approches innovantes visant d'abord à vérifier s'il était possible de rendre visibles ces mémoires sur des cartes, puis à étudier comment ces mémoires s'organisent dans ces espaces, à travers des perceptions individuelles. C'est donc à la fois les dimensions idéelles de la spatialité qui ont été abordées, mais aussi leurs structurations dans l'espace.

L'équipe de recherche pluridisciplinaire (sociologue, psychologue, géographes, architectes urbanistes) et internationale a œuvré sur quatre terrains d'études : Pékin, Rome, Saint-Domingue et Mexico. Le processus d'acquisition de la connaissance spatiale a été très participatif sur le terrain mexicain. De longs entretiens, des cartes mentales et des dessins sur un plan de situation cartographique ont donné lieu à différentes analyses spatiales. Ce travail a

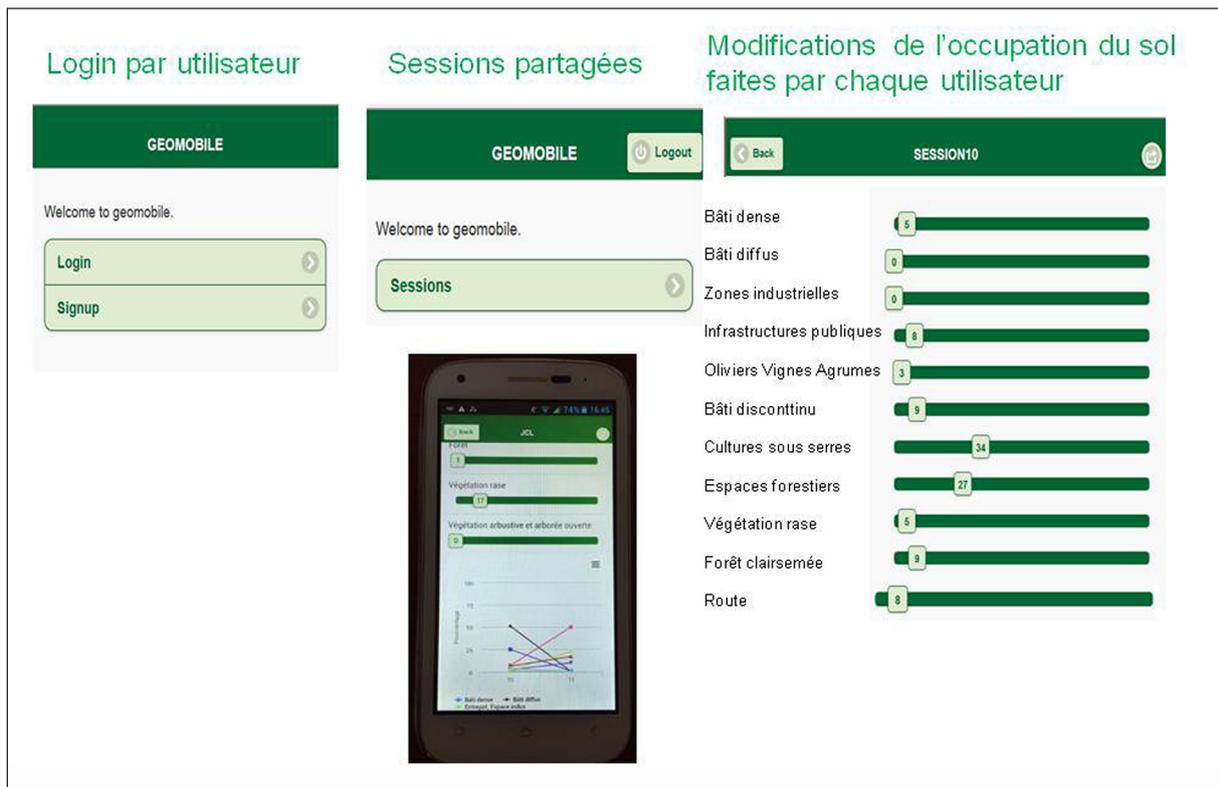


Figure 4. Le menu de l'outil informatique des ateliers participatifs dans le projet SPAV. Source : Voiron-Canicio *et al.*, 2016

ainsi permis d'évaluer les perceptions individuelles puis collectives du cœur historique de Mexico (Figure 5). Les mémoires s'imbriquent et cohabitent à différents niveaux. Dans la représentation des perceptions actuelles du cœur historique majeur, on visualise une succession de places entre la place centrale de la Constitution, lieu emblématique de la ville préhispanique, celle nouvellement réhabilitée d'Alameda, et une zone de rues commerciales. Dans la représentation de l'espace de tradition, la place de la Constitution apparaît toujours puisqu'il s'agit d'un espace connoté avec une forte symbolique autour des racines aztèques, mais aussi dans la représentation de l'urbanité sud-américaine. Un deuxième espace clé émerge : la place Garibaldi, qui représente une tradition plus récente autour des groupes de Mariachis, chanteurs hispaniques dont l'activité est plus commerciale.

Ces spatialisations sont riches d'enseignements pour la gestion et la décision territoriales. Elles montrent qu'il existe des territoires controversés de la mémoire (les marges des espaces historiques), liés à des conflits entre groupes culturels pour sa domination (Place Garibaldi *vs* place de la Constitution aux racines aztèques). Elles affichent des territoires de transition entre ces espaces, enjeux d'appropriation

et d'affrontement. En ce sens, l'approche méthodologique de la géogouvernance a montré ici sa capacité à faire émerger des connaissances participatives, essentielles pour la compréhension de cet emboîtement des mémoires dans le centre de Mexico.

C. Analyse comparative : connaissance et spatialité dans les expérimentations

Les trois expérimentations que nous venons de présenter succinctement ont été passées au crible de notre grille de lecture.

Au sein de la grille de lecture, chacun des critères est caractérisé par un certain nombre de modalités qu'il s'agit, pour chacun des chercheurs en charge de remplir, de valider par un niveau d'adhésion. Le tableau 1 montre un extrait de la grille portant sur le critère « demande en information spatiale » et les modalités correspondantes, avec un exemple de ce qui pourrait être rempli théoriquement. Des justifications et explicitations des réponses données sont apportées en parallèle.

Dans le cadre de ces trois expérimentations, l'analyse proposée s'attache à montrer en quoi la spatialité et sa formalisation par le biais de l'analyse

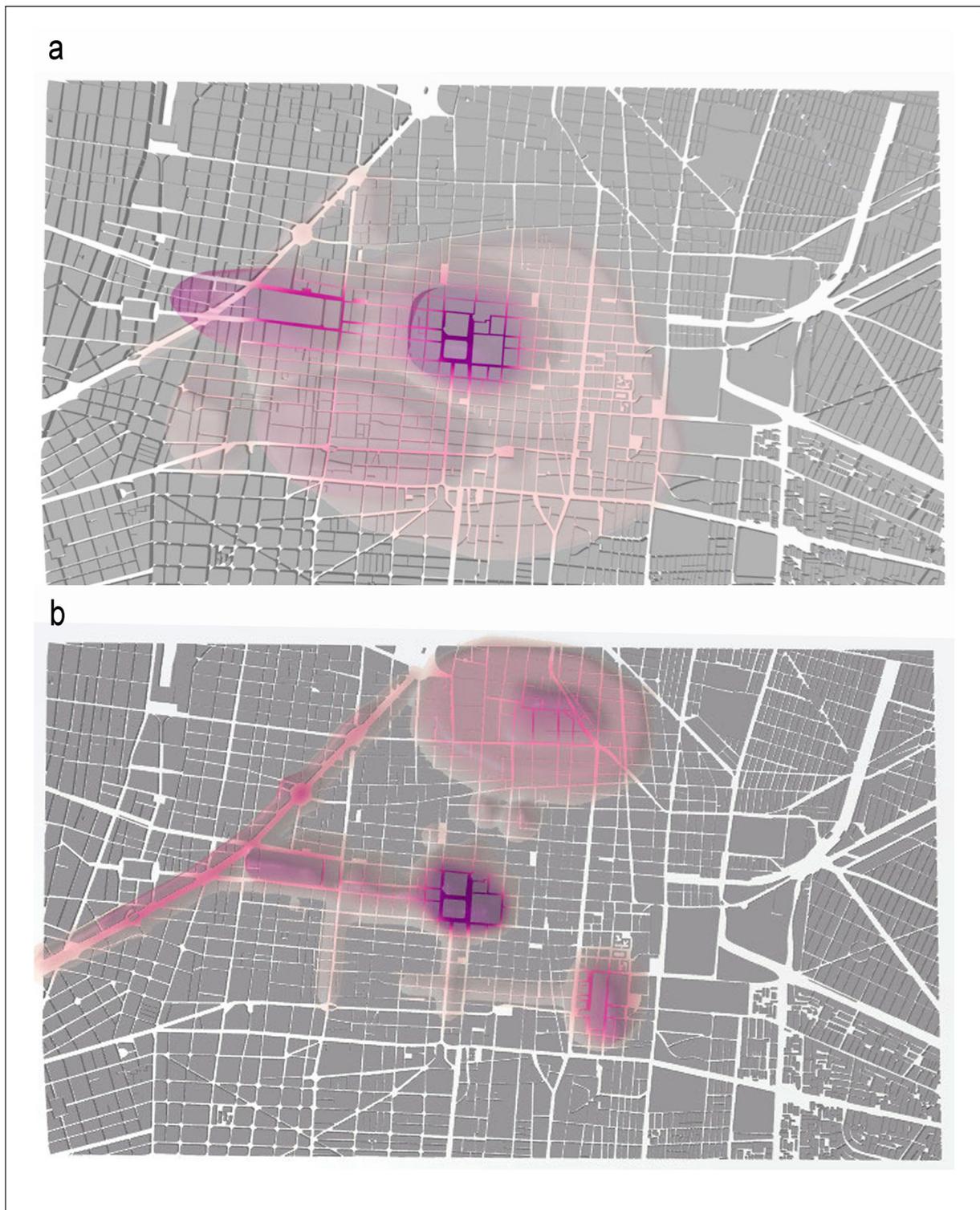


Figure 5. Co-représentations spatiales des lieux de mémoire à Mexico : des controverses mémorielles et des zones de transition spatiale. 5a. Les perceptions collectives du cœur historique de Mexico : le cœur historique majeur. 5b. Les perceptions collectives du cœur historique de Mexico : l'espace de tradition. Source : De Alba *et al.*, 2017

spatiale ont pu être un vecteur de compréhension des enjeux, de participation ou de co-construction d'une vision d'un territoire, ou au contraire en quoi la mise en évidence de certains enjeux a pu le cas échéant bloquer le dialogue entre acteurs.

1. Place de la spatialité dans les expérimentations

L'approche spatiale est logiquement une composante importante de chacune de ces expérimentations, vu qu'elles ont été choisies en raison de cette dimension.

Critère	Modalités	OIN Éco-Vallée	SPAV	MCM Mexico
Demande en information spatiale	Voulue par les commanditaires	Tout à fait d'accord	Tout à fait d'accord	Indifférent
	Voulue par les scientifiques ou un personnel technique très qualifié	Tout à fait d'accord	Tout à fait d'accord	Tout à fait d'accord
	Voulue par des acteurs secondaires (associations, etc.)	Pas d'accord	Pas d'accord	Tout à fait d'accord
	Souhaitée conjointement	Pas d'accord	Pas d'accord	D'accord

Tableau 1. Extrait de la grille de lecture des expérimentations. Source : ESPACE, UMR 7300, 2017

Dans le cas de l'OIN Éco-Vallée et de SPAV, les commanditaires ont exprimé clairement une demande en information spatiale, alors que pour MCM, cette volonté semble plutôt venir des acteurs secondaires. Pour l'OIN, il s'agit de recueillir de l'information spatiale couplée à des points de vue livrés par les enquêtés, pour appréhender la diversité de fonctionnement de cette région et en faire émerger un projet de territoire. Néanmoins, l'approche spatiale innovante mise en place en début de projet a été finalement abandonnée. En effet, le directeur, partisan de notre recherche, a été limogé en 2010 et remplacé par un directeur qui a mis un terme à cette approche. Le projet de territoire qui émergerait par notre démarche de géogouvernance ne correspondait pas aux attendus politiques des élus du territoire : les thématiques du projet de territoire étaient différentes (territoire *smart* pour les élus *versus* territoire ancré sur une identité ancienne forte dans notre travail ; prise de parole de tous les acteurs du territoire dans notre travail, notamment les agriculteurs et les maires de tous bords *versus* participation de quelques personnes cibles pour l'EPA). Dans ce cas de figure, le blocage a été politique, les enjeux de territoire mis à jour par l'analyse spatiale n'allant pas dans le sens de ce que souhaitaient les décideurs locaux.

Dans celui de SPAV, le commanditaire de la recherche (la Fondation de France) est intéressé par la recherche sur le paysage visible et son rôle en planification, et donc impérativement par l'angle spatial, qui a été concrétisé par des simulations spatiales futures de l'occupation du sol. La modélisation 3D des futurs possibles du territoire a permis de révéler des rapports à l'espace très contrastés en fonction des publics. Les ingénieurs territoriaux et les techniciens ont été pour la plupart

décontenancés par la représentation paysagère du futur, et plus précisément, par l'absence volontaire de matérialisation de limites sur les scènes paysagères (limite entre les deux communes, zonages des plans locaux d'urbanisme). La spatialité qui leur était familière, et qui faisait sens à leurs yeux, était celle des périmètres réglementaires. Par ailleurs, il était pour eux inopportun de transgresser le droit du sol existant qui s'imposera à tous, demain comme aujourd'hui. À l'inverse, les membres de la société civile ont perçu, dans les scènes 3D, un moyen utile de susciter une réflexion sur le devenir des territoires, et de mieux mesurer les enjeux spatiaux en confrontant les opinions des participants. Ainsi, la géogouvernance a été le révélateur de deux types de spatialités concernant le même territoire, l'une institutionnelle, l'autre citoyenne.

Pour MCM, la demande en information spatiale constituait un axe central du projet de recherche, impulsé par les chercheurs porteurs du projet. Si l'approche spatiale, mise au service de la co-construction de connaissances avec les habitants, était jugée fondamentale du début à la fin par les commanditaires du projet, car source d'originalité et de financement, cette position n'a pas été assumée par les chercheurs non géographes, n'ayant pas bien compris la notion de spatial au service de l'approche participative. Elle a donc été reniée en cours de projet. Nous pensons que le blocage a été épistémologique, la problématique de l'espace et de sa prise en compte étant différente selon les disciplines.

2. Une entrée par le partage de la connaissance spatiale, levier ou source de blocage ?

Ces analyses nous poussent à nous poser quelques questions. L'approche spatiale et la force de la

spatialité seraient-elle difficiles à valider, voire à assumer par les acteurs ? Cela pourrait-il être un signe de sa force et de sa faculté de mise en valeur et de traduction des phénomènes ? En donnant plus et/ou de manière différente, à voir et à comprendre le point de vue spatial et la spatialité et donc la géogouvernance, ne vont-ils pas parfois à l'encontre de certains desseins et enjeux politiques ?

L'un des leviers qui nous semble émerger de l'analyse de ces expérimentations est que, pour que puisse être mis en place un processus de géogouvernance, la demande en information spatiale doit venir des commanditaires du projet, tout au long du processus, et la spatialité doit y prendre toute sa place. C'est en effet du désaccord à propos de la demande en information spatiale (et donc de l'acceptation de sa puissance) que pourrait venir l'échec ou la réussite de la géogouvernance.

Il est à noter que pour les trois expérimentations, l'information spatiale a différents objectifs : donner à voir la connaissance, donner à la compléter, donner à réfléchir et à approfondir, donner à communiquer.

Dans ce cadre-là, la clé d'entrée spatiale doit nécessairement être conjuguée avec un système de communication des informations spatiales vers les acteurs, qui peut être plus ou moins complexe. Il apparaît donc essentiel non seulement de construire une information spatiale pertinente, mais en plus de la rendre intelligible et compréhensible par tous. L'enjeu est de vulgariser les connaissances spatiales co-construites, ce qui passe par des processus de communication mais aussi (et surtout ?) de formation.

CONCLUSION

Les relations multiformes qui lient gouvernance, territorialité et spatialité interpellent les sciences politiques, les sciences sociales et la géographie en particulier. Cette dernière s'est traditionnellement attachée à déterminer l'influence d'un contexte spatial sur un ensemble d'individus. Mais, le développement des démarches participatives, ainsi que la manifestation croissante d'intérêts particuliers remettant en cause l'intérêt collectif présenté par les décideurs et les aménageurs, incitent à investiguer la relation des individus au territoire, à étudier la manière dont les territoires institutionnels, les

territoires de projet, sont transgressés par les spatialités civiles, et dans cette optique, à s'interroger sur la gouvernance. Ne serait-elle pas la démarche permettant de construire de l'intérêt général dans le local (Bussi, 2001) ? Les questions méthodologiques sont ici centrales. Découvrir les spatialités des différents acteurs, leur nature, individuelle et collective, et la manière dont elles s'organisent en territorialités est un des enjeux de la recherche géographique, et notamment, de l'analyse spatiale. Les référentiels cartographiques sur lesquels se sont appuyés jusqu'à présent la communication, l'aide à la décision et la concertation, sont-ils encore valides (Feyt *et al.*, 2014) ? Dans l'information spatiale à délivrer, la question de la spatialité se pose à différents niveaux : comment définir l'organisation de l'espace dans ses différentes limites et aux différentes échelles à considérer (Joliveau, 2001) ?

Telle que nous l'avons pensée et construite, la démarche de géogouvernance se veut être un moyen de co-compréhension et de co-résolution des difficultés d'un projet s'appuyant sur le territoire, qui analyse les faits à travers l'information géographique comme vecteur de participation et de décision. Et nous nous sommes volontairement positionnés dans un raisonnement heuristique et d'apprentissage.

Confiants dans les postulats théoriques de la géogouvernance, nous les estimions logiques et efficaces. Mais, à l'épreuve des terrains expérimentaux, la géogouvernance n'a pas été simple à appliquer, et de nombreux obstacles sont apparus. En analysant ces blocages grâce à une grille de lecture comparative, nous nous sommes rendus compte que ceux-ci étaient externes aux processus spatiaux (donc à la spatialité) et plus liés aux contextes de ceux-ci (donc à la gouvernance). Finalement, la géogouvernance met en lumière les limites non pas de l'approche méthodologique construite, mais des dysfonctionnements territoriaux en termes d'interactions sociales : elle révèle les dissymétries des rapports de force entre acteurs. Cette remarque est pour nous fortement constructive. Elle démontre, d'une part, la puissance de l'information spatiale et de la spatialité dans sa capacité à comprendre et faire comprendre les multiples facettes du territoire, même les plus dérangelantes. Mais d'autre part, elle impose la nécessité d'explicitier notre entrée par l'espace, tant aux partenaires scientifiques du projet relevant de disciplines pratiquant peu l'analyse spatiale qu'aux

partenaires politiques, gestionnaires et de la société civile. Il faut en effet convaincre pour faire accepter notre approche spatiale et faire connaître ce qu'elle peut produire, en termes de révélateur d'enjeux et de terreau de discussion.

BIBLIOGRAPHIE

- Bertrand, N., Gorgeu, Y. & Moquay, P. (2001). *Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale*. Les 3 journées de la proximité. Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13-14 décembre 2001, 18 p.
- Breuer, C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe*. Thèse de Doctorat en Sciences, Université de Liège, inédit, 474 p. <http://hdl.handle.net/2268/216210>
- Brunet, R., Ferras, R. & Théry, H. (eds) (1992). *Les mots de la Géographie. Dictionnaire critique*. Montpellier-Paris : Reclus - La Documentation Française, 518 p.
- Bussi, M. (2001). Géographie, démocratie, participation : explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. *Géocarrefour*, 76 (3-Les territoires de la participation), 265-272.
- De Alba Gonzalez, M., Loubier, J.C. & Herrera, L. (2017). *Collective Memories and Social Representations of Mexico City Historic Center, Annex 3*. Report on the historic Centre of Mexico City, Mexico. 35 p. https://snis.ch/wp-content/uploads/2017/12/9403_final_misc_annex_3_report_on_the_historic_centre_of_mexico_city_mexico.pdf
- Dodane, C., Joliveau, T. & Rivière-Honegger, A. (2014). Simuler les évolutions de l'utilisation du sol pour anticiper le futur d'un territoire. Analyse critique d'une expérience de géoprospective dans un bassin versant périurbain de l'agglomération lyonnaise. *Cybergeo : European Journal of Geography*. <http://cybergeo.revues.org/26483>
- Dubus, N., Helle, C. & Masson-Vincent, M. (2010). De la gouvernance à la géogouvernance. De nouveaux outils pour une démocratie locale renouvelée. *L'Espace Politique*. 10 (1). Mis en ligne le 15 avril 2010. <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>
- Dubus, N., Voiron-Canicio, C., Emsellem, K., Cicille, P., Loubier, J-C. & Bley, D. (2015). Géogouvernance : l'espace comme médiateur et l'analyse spatiale comme vecteur de communication entre chercheurs et acteurs, *Colloque International du GIS Démocratie et Participation. Chercheur.es et acteur.es de la participation : Liaisons dangereuses et relations fructueuses*. Paris 29 et 30 janvier 2015. Mis en ligne le 5 mai 2015. <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/geogouvernance-lespace-comme-mediateur-et-lanalyse-spatiale-comme-vecteur-de-communication-e>
- Elissalde, B. (2004). Spatialité. *Hypergeo*. <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article6#>
- Emsellem, K., Dubus, N., Loubier, J.C., Voiron-Canicio, C., Cicille, P., De Alba Gonzalez, M., Douart, P., Jacob, F. & Merad, M. (2017). *La « Géogouvernance », un dispositif adapté pour permettre la participation de tous dans un territoire ?* 7^{ème} colloque du réseau OPDE Des Outils pour Décider Ensemble. Montpellier, 26-27 oct. 2017.
- Etienne, M. (2010). *La modélisation d'accompagnement : une démarche adaptative ?* La Modélisation d'accompagnement. Une démarche en appui au développement durable. Versailles, Quae, coll. Update Sciences & Technologie. pp. 295-303.
- Feyt, G. & Noucher, M. (2014). *La gouvernance informationnelle, outil et enjeu stratégiques des recompositions territoriales : vers l'émergence de nouveaux référentiels géographiques ?* Université Paris Diderot. 2^{ème} colloque du GIS CIST Fronts et frontières des sciences du territoire. 27-28 mars 2014, Paris, France. pp.191-196.
- Géoconfluences (2003). Gouvernance. Dgescio et ENS-Lyon, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/gouvernance>, consulté le 9 novembre 2018.
- Gourmelon, F., Houet, T., Voiron-Canicio, C. & Joliveau, T. (2012). La géoprospective, apport des approches spatiales à la prospective. *L'Espace géographique*, 2, 97-98.
- Hall, E.T. (1971). *La dimension cachée*. Paris : Éditions du Seuil.
- Houet, T. (2015). Usages des modèles spatiaux pour la prospective. *Revue Internationale de géomatique*, 1, 123-143.
- Houet, T. & Hubert-Moy, L. (2006). Modelling and projecting land-use and land-cover changes with a cellular automaton considering landscape trajectories: an improvement for simulation of plausible future states. *EARSeL eProceedings*, 5, 63-76.
- Jobert, A. (1998). L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*. vol. 11 (42). In Gaïti B., Jobert A., Valluy J. (eds). Définir l'intérêt général. pp. 67-92. DOI : <https://doi.org/10.3406/polix.1998.1725>
- Joliveau, T. (2001). La participation à la décision territoriale : dimension socio-géographique et enjeux informationnels d'une question politique. *Géocarrefour*, 3.
- Lajoie, G. & Hagen-Zanker, A. (2007). La simulation de l'étalement urbain à La Réunion : apport de l'automate cellulaire Metronamica® pour la prospective territoriale. *Cybergeo : European Journal of Geography*. <http://cybergeo.revues.org/11882>
- Le Galès, P. (2003). Gouvernance. In Lévy J. & Lussault M. (eds). *Dictionnaire de géographie et des sciences de l'espace social*, Belin, pp. 418-422.
- Leloup, F., Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005) La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie Économie Société*, 4(7), 321-332.

- Loubier, J.-C., Voiron-Canicio, C., Genoud, D., Hunacek, D. & Sant, F. (2017). Modélisation géoprospective et simulation paysagère 3D immersive. *Revue Internationale de Géomatique*, 27(4), 547-566.
- Loubier, J. C. (2013). L'intérêt des maquettes virtuelles dans la compréhension des enjeux spatiaux. In Masson-Vincent, M. & Dubus, N. (eds). *Géogouvernance. Utilité sociale de l'analyse spatiale*. Éditions Quae, pp. 119-127.
- Lussault, M. (2007). *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, coll. La couleur des idées, 366 p.
- Lussault, M. (2014). Compétences de spatialité, *Espaces Temps.net*. <https://www.espacestems.net/articles/competences-de-spatialite>
- Masson-Vincent, M. (2008). Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la AGE (Bulletin de l'Association des géographes espagnols)*, 46, 77-95. <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/05-GOVERNANCE.pdf>
- Masson-Vincent, M. & Dubus, N. (eds) (2013). *Géogouvernance - Utilité sociale de l'analyse spatiale*. Éditions QUAE, coll. Update Sciences & technologies, 215 p.
- Masson-Vincent, M., Dubus, N., Bley, D., Voiron, C., Helle, C., Cheylan, JP., Douart, P., Douguedroit, A., Ferrier, JP., Jacob, F., Lampin, C., Maignant, G. & Piot, JY. (2012). La Géogouvernance : un concept novateur ? *Cybergeog : European Journal of Geography*. Aménagement, Urbanisme, article 587, mis en ligne le 03 février 2012, URL : <http://cybergeog.revues.org/25086>
- Masson-Vincent, M., Dubus-Viossat, N., Helle, C., Jacob, F., Lampin-Maillet, C. & Voiron-Canicio, C. (2011). Information géographique, analyse spatiale et géogouvernance. *L'Espace géographique*, 2(40), 127-132.
- Péguy, C.-P. (1996). *L'horizontal et le vertical - Le géographe entre le passé et le devenir de la planète*. Montpellier : GIP Reclus, 176 p.
- Rey-Valette, H., Pinto, M., Maurel, P., Chia, E., Guinéneuf, P.-Y., Michel, L., Nougaredes, B., Soulard, C., Jarrige F., Guillemot, S., Cunnac, M., Mathé, S., Barbe, E., Ollagnon, M., Delorme, G., Prouhèze, N., Laurent, A., Suita, L.A., Bertrand, J., Dieudonné, C., Morvan, R. & Champrigaud, A. (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. © Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.
- Rivière, I. (2013). Géogouvernance et concertation : ambitions et limites. In Masson-Vincent M. & Dubus, N. (eds). *Géogouvernance : Utilité sociale de l'analyse spatiale*. Éditions Quae, pp. 69-74.
- Rojas, D. & Loubier, JC. (2017). *Analytical Hierarchy Process coupled with GIS for land management purposes. A decision-making application*. Modsim2017, Hobart, Tasmania.
- Sgard, A. (2010). Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun. Dossier Paysage et développement territorial. *Revue Développement durable & Territoires*, <https://developpementdurable.revues.org/8565>
- Taylor, P.J. & Johnston, R.J. (1979). *Geography of elections*. Harmonds-Worth, Penguin Books.
- Vanier, M. (2010). Le choix d'une prospective. In *Délegation à l'aménagement du territoire et à l'Action Régionale*, Territoires 2040, Paris : La documentation française, pp. 27-31.
- Voiron-Canicio, C. (2006). *L'espace dans la modélisation des interactions nature-société*, https://www.researchgate.net/publication/267631509_L%27espace_dans_la_modelisation_des_interactions_nature-societe
- Voiron-Canicio, C. (2008). A spatio-morphological modelling for spread predicting. *Computational Science and Its Applications*, ICCSA International Conference, Subseries: Theoretical Computer Science and General Issues, Vol. 5072, pp. 210-220.
- Voiron-Canicio, C., Loubier, J.-C., Genoud, D., Hunacek, D. & Sant, F. (2016). *Intérêt de la simulation paysagère en modélisation géoprospective*, Actes de la Conférence SAGEO'2016 Nice - 6-9 décembre 2016, pp. 107-122.

Coordonnées des auteurs :

Karine EMSELLEM
Université Côte d'Azur, CNRS
UMR ESPACE 7300
emsellem@unice.fr

Nathalie DUBUS
Université Grenoble Alpes, CNRS
UMR ESPACE 7300
nathalie.dubus@univ-grenoble-alpes.fr

Christine VOIRON-CANICIO
Université Côte d'Azur, CNRS
UMR ESPACE 7300
christine.voiron@unice.fr

Jean-Christophe LOUBIER
HES-SO Valais-Wallis Sierre, CH-3960
et CNRS, UMR ESPACE 7300
jeanchri.loubier@hevs.ch

Patricia CICILLE
CNRS, Aix Marseille Université
UMR ESPACE 7300
patricia.cicille@univ-amu.fr

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES FORÊTS MISE EN JEU DANS UNE CHARTE FORESTIÈRE DE TERRITOIRE EN WALLONIE

Sylvie LARDON, Claire PLANCHAT-HÉRY, Marie-Caroline DETROZ, Pierre WARZÉE

Résumé

La forêt est reconnue comme multifonctionnelle dans ses fonctions et ses usages. Or, les liens entre modalités de gouvernance et dynamiques de développement territorial passent par une approche de la spatialité des processus et de la territorialité des dispositifs. L'expérimentation de la charte forestière de Saint-Hubert sert de support à la construction d'un itinéraire méthodologique qui consiste à partager la connaissance du territoire pour élaborer une gouvernance adaptée aux enjeux. L'accompagnement du processus participatif pour favoriser une gouvernance territoriale de la forêt devient alors un guide méthodologique qui fixe les conditions d'une mise en œuvre de la gouvernance territoriale de la multifonctionnalité de la forêt. Ce dispositif participatif est reproductible.

Mots-clés

jeu de territoire, participation, représentations spatiales, itinéraire méthodologique, charte

Abstract

The forest is recognized as multifunctional in its functions and uses. But the links between governance modalities and territorial development dynamics involve an approach of the spatiality of processes and the territoriality of devices. Experimentation with the Saint-Hubert Forest Charter serves as a support for the construction of a methodological itinerary that consists in sharing knowledge of the territory in order to develop a governance adapted to the issues. Supporting the participatory process to promote territorial governance of the forest then becomes a methodological guide that sets the conditions for the implementation of the territorial governance of the multifunctionality of the forest. This participative device is reproducible.

Keywords

territory game, participation, spatial representations, methodological itinerary, charter

INTRODUCTION : SPATIALITÉ DE LA GOVERNANCE TERRITORIALE DE LA FORÊT

La forêt est reconnue comme multifonctionnelle dans ses fonctions et ses usages. La gestion de la forêt concerne différents acteurs et mobilise à la fois des connaissances scientifiques et des savoirs profanes. Elle appelle à croiser les enjeux des différents acteurs et à hybrider leurs savoirs pour trouver des modalités de gouvernance des territoires forestiers qui soient adaptées. Pour mettre en place une gouvernance adaptative (Folke, 2007), il s'agit d'organiser les approches stratégiques, développer la participation, favoriser les projets partagés, laisser s'exprimer les controverses dans

un cadre constructif et mettre en pratique les décisions d'action.

Or, les liens entre modalités de gouvernance et dynamiques de développement territorial passent par une approche de la spatialité des processus et de la territorialité des dispositifs. C'est-à-dire qu'on ne peut passer outre les dimensions spatiales des dynamiques territoriales pour concevoir les dispositifs participatifs. Et on ne peut concevoir un mode de gouvernance sans se préoccuper des capacités des acteurs à exprimer leur spatialité et leur territorialité (Debarbieux et Vanier, 2002).

C'est du moins l'hypothèse que nous avons testée dans la démarche de Charte Forestière de Terri-

toire (CFT) que nous avons accompagnée en Wallonie en 2017-2018¹. La charte forestière de territoire de Libin, Libramont-Chevigny, Saint-Hubert et Tellin repose sur une démarche de concertation entre les élus, les acteurs concernés par la forêt et la filière bois, les usagers de la forêt et les acteurs du territoire. Elle répond aux principes de la démarche française de charte forestière de territoire de la loi d'orientation forestière de 2011².

C'est ainsi que nous avons déployé un dispositif participatif basé sur les représentations spatiales pour répondre à l'enjeu d'impliquer les acteurs dans une gestion multifonctionnelle de la forêt de Saint-Hubert. Ce faisant, nous avons démontré non seulement l'intérêt de l'usage des représentations spatiales pour impliquer les acteurs dans la construction d'un plan d'actions, mais nous pensons que les résultats obtenus donnent à voir que la gouvernance de la charte forestière de territoire conçue collectivement devrait être du même ordre pour maintenir et développer les capacités d'interactions entre les acteurs pour la gestion multifonctionnelle de la forêt.

Nous proposons dans cet article de tirer les leçons de cette expérience d'accompagnement d'un processus participatif (Maurel *et al.*, 2007). L'itinéraire méthodologique que nous avons construit et critiqué peut ainsi servir de trame au raisonnement qui consiste à partager la connaissance du territoire pour élaborer une gouvernance adaptée aux enjeux. L'accompagnement du processus participatif pour favoriser une gouvernance territoriale de la forêt devient alors un guide méthodologique.

Nous présentons tout d'abord le contexte et le dispositif participatif de la Charte Forestière de Territoire de la forêt de Saint-Hubert en Wallonie, ainsi que le dispositif de jeu de territoire qui fonde la démarche participative et se combine à d'autres outils. Nous montrons que la spatialité des processus de gestion de la multifonctionnalité de la forêt s'exprime tant par la spatialisation des visions du territoire, que par l'identification d'objets spatiaux intermédiaires et par l'articulation des échelles spatiales. La compréhension des dynamiques territoriales, l'accompagnement du changement et la conception d'un itinéraire méthodologique adapté sont les conditions d'une mise en œuvre de la gouvernance territoriale de la multifonctionnalité de la forêt. Ce dispositif participatif est reproductible.

I. CONTEXTE ET DISPOSITIF PARTICIPATIF D'UNE CHARTE FORESTIÈRE DE TERRITOIRE

L'expérimentation relatée ici s'inscrit dans une volonté de territorialisation de l'action publique et d'implication des acteurs locaux, qui a trouvé et adapté un outil à sa mesure, afin de mener à bien ses objectifs.

A. Une Charte Forestière de Territoire pour la forêt de Saint-Hubert en Wallonie

Dans le cadre du projet « Valorisation multifonctionnelle des massifs forestiers en Wallonie », le Gouvernement Wallon a adopté en 2008 un plan stratégique de valorisation touristique des massifs forestiers et, depuis 2010, sa volonté est d'inscrire le développement de la fonction récréative des Forêts d'Ardenne. De façon générale, vouloir faire vivre harmonieusement sur un même espace boisé les fonctions économiques, écologiques et sociales est une source potentielle de divergence de vues, voire de conflits. L'ASBL Ressources Naturelles et Développement (RND) a été chargée de monter un projet expérimental de Charte Forestière de Territoire en vue d'optimiser au mieux le développement de la fonction récréative de la forêt, d'y maintenir ou assurer le développement harmonieux des diverses fonctions de la forêt et de transposer le dispositif français en Wallonie. Elle a souhaité être accompagnée par AgroParisTech Centre de Clermont-Ferrand et par le bureau d'étude Vous Êtes D'Ici, pour la mise en œuvre d'une démarche prospective participative inspirée du Jeu de territoire développé sur la gestion intégrée de la forêt dans le Vercors (Lardon *et al.*, 2016).

La CFT a été implémentée sur le territoire des communes de Libin, Saint-Hubert, Libramont et Tellin (Figure 1), toutes quatre étant parties prenantes du projet de valorisation touristique du massif forestier de la Grande Forêt de Saint-Hubert. Elles sont partenaires de la Maison du Tourisme de la Forêt de Saint-Hubert et sont partenaires du Contrat de Rivière Lesse. Elles sont associées dans la nouvelle programmation Leader 2009-2020 et ont constitué le Gal Nov'Ardenne pour développer ensemble un nouveau bassin de vie dont un des axes majeurs est l'économie circulaire notamment axée sur les ressources naturelles locales (eau, pierre, forêt-bois). De caractère résolument rural,

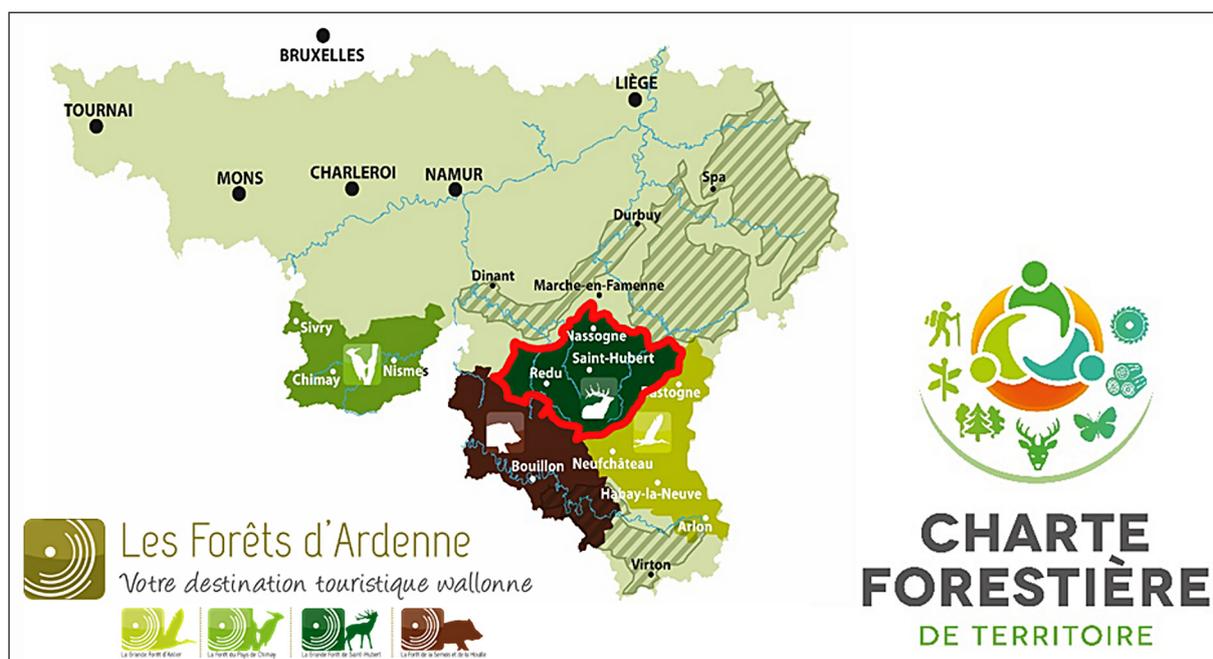


Figure 1. La Charte Forestière de Territoire de Libin, Libramont, Saint-Hubert et Tellin (réalisation Marie-Caroline Detroz)

le territoire d'une superficie de 48 500 ha situé au cœur de l'Ardenne est principalement forestier (57 %), sans oublier le secteur agricole (35,5 %) très présent. Ce sont deux secteurs importants qui participent à l'amélioration du cadre de vie et à la diversité des paysages avec un relief marqué en quelques kilomètres. La forêt publique représente 61 % de la superficie du massif et la forêt privée 31 %, avec 2 947 propriétaires forestiers.

La Charte a été mise en œuvre selon trois objectifs :

- sur la base de l'état des lieux de la forêt et de la filière forêt-bois au sein du territoire, avoir une réflexion partagée sur leur développement ;
- rechercher des points de convergence et de complémentarité entre la forêt publique et la forêt privée au bénéfice du développement territorial ;
- tout en se projetant dans le long terme, rendre concrète l'idée de la multifonctionnalité de la forêt dans des projets individuels et collectifs concertés et s'engager en faveur de la mise en œuvre de ces projets sur le territoire.

Cette démarche de Charte Forestière de Territoire a impliqué la mobilisation et la participation d'un grand nombre d'acteurs :

- via un comité de pilotage (18 personnes) et trois ateliers participatifs (92 personnes), les élus communaux, les propriétaires forestiers publics et privés, les gestionnaires forestiers, les experts, les

entreprises, les environnementalistes, les acteurs du secteur touristique, de la chasse et de la pêche ;

- par des enquêtes individuelles (90 personnes) : les habitants du territoire et les usagers de la forêt (les promeneurs, randonneurs, vttistes, cavaliers, observateurs, chasseurs, pêcheurs, exploitants).

L'Université de Liège - Gembloux Agro-Bio Tech a également apporté son soutien (apport de connaissances, première évaluation de services écosystémiques de la forêt sur le territoire, observation participante des ateliers).

L'action collective de construction de la charte s'est réalisée sur 15 mois, de janvier 2017 à mars 2018, coordonnée par le comité de pilotage et animée par l'ASBL Ressources Naturelles et Développement (RND).

B. Une démarche prospective participative

L'ASBL RND a souhaité développer ce dispositif pour faciliter la participation des acteurs de la forêt de Saint-Hubert en mobilisant les représentations spatiales en tant que supports de description, d'analyse et de médiation. L'itinéraire méthodologique combine trois ateliers jusqu'à la co-rédaction de la charte (Figure 2), en complément des entretiens auprès des propriétaires privés, des habitants et des visiteurs pour recueillir

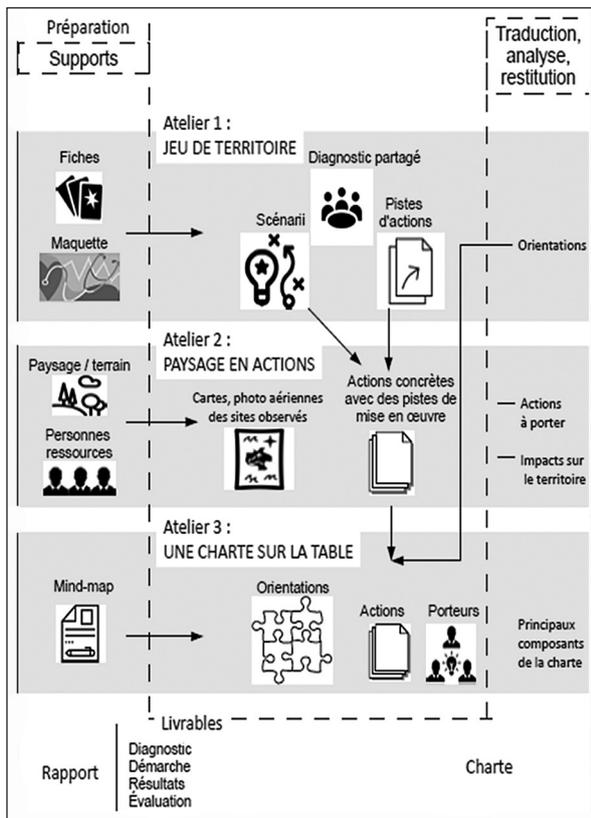


Figure 2. Les trois ateliers prospectifs participatifs de la Charte Forestière de Territoire (réalisation Claire Planchat-Héry)

leurs représentations et engagements en faveur de la multifonctionnalité :

1. Le « Jeu de territoire » pour construire une vision partagée de la forêt et définir ensemble les axes stratégiques d'action.
2. Un atelier « Paysage en actions » organisant une visite et des jeux depuis le terrain pour affiner ces axes.
3. Un atelier « une charte sur la table » qui combine un outil d'animation basé sur les cartes mentales et la technique du *World café* afin de finaliser la co-construction de la CFT et l'élaboration d'un programme d'actions pluriannuel partagé.

C. Partir du jeu de territoire pour construire une vision partagée de la forêt

La méthode utilisée, le Jeu de territoire (Lardon, 2013), est un jeu d'expression visant à construire une vision partagée entre les acteurs pour la conception de leur projet de territoire. Le Jeu de territoire facilite la participation des différents acteurs, l'appropriation collective des dynamiques de leur territoire et l'implication dans l'action collective. Il repose sur une démarche de diagnostic

prospectif participatif basée sur la construction collective de représentations spatiales (Lardon et Piveteau, 2005) qui donnent à voir les transformations à impulser et contribuent à la transformation des représentations des acteurs.

Le Jeu de territoire se joue en trois étapes : un diagnostic partagé des principales structures et dynamiques du territoire, des scénarios d'évolution relatifs aux enjeux identifiés, des pistes d'action à mettre en œuvre collectivement. Le Jeu de territoire est un outil d'animation et un dispositif de médiation entre les acteurs d'un territoire, pour accompagner les processus de développement territorial (Lardon *et al.*, 2007).

Le « paysage en actions » vise à partager une vision matérielle des actions à mettre en œuvre pour la charte. Il s'agit de visites participatives en cœur et en périphérie d'une portion de forêt du territoire concerné. Les participants échangent autour de carnets de jeux et d'exploration et en compagnie d'acteurs experts et praticiens des diverses fonctions de la forêt (gestion écologique, acteurs touristiques, chasseurs, etc.).

La « charte sur la table » consiste à inviter les acteurs à co-rédiger par la méthode du *World café* et des cartes mentales (*mind-maps*), l'architecture finale de la charte et la validation des actions émergées des ateliers précédents et des résultats des enquêtes usagers / habitants. Le *World café* est un processus de partage de connaissances et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions entre les participants, ici ceux pouvant commencer à s'engager sur des actions de la charte. Ce processus reproduit l'ambiance d'un café où, à intervalles réguliers, les participants changent de table. À chaque changement, les discussions sur les orientations et les actions à réaliser sont alors renforcées, affinées, complétées avec les idées issues des discussions des participants d'une autre table. Au terme du processus, la charte est donnée à voir au cours d'une assemblée plénière. La mise en œuvre de la charte sera suivie par le comité de pilotage.

II. SPATIALITÉ DES PROCESSUS DE GESTION DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE LA FORÊT

L'objectif de réaliser une CFT « à la française » en vue d'optimiser la fonction récréative, mais

aussi d’y assurer les différentes fonctions de la forêt, nécessitait de mettre en place une démarche évitant de passer directement de l’état des lieux aux propositions d’actions. Les diverses expériences de mise en œuvre des CFT en France ont révélé les controverses des dispositifs de concertation des multiples acteurs de la forêt qui visent à faire vivre « harmonieusement » sur un même espace les fonctions économiques, écologiques et sociales (Candau et Deuffic, 2009). Face aux attentes, parfois changeantes au cours du temps, des différents acteurs de la forêt, le manque de concertation génère des frustrations importantes et des antagonismes. La mise en place d’une concertation à divers moments de la construction de la CFT vise à ne pas reproduire un dispositif d’action publique classique, mais à améliorer la cohérence et la légitimité des divers points de vue dans les instances de débat pour un public le plus large possible. Cela passe par un processus de spatialisation pour faciliter l’appropriation collective des enjeux du territoire.

A. Spatialiser les visions du territoire

L’intérêt du jeu de territoire a été la rencontre, pour la première fois, des représentants des principales fonctions de la forêt. Les acteurs ont été eux-mêmes surpris d’un dialogue possible sans conflit, car les oppositions ont pu être débattues, localisées sur des représentations spatiales et exposées à tous. À partir des fiches de jeu préalablement élaborées sur les principales thématiques du territoire, les 4 groupes d’acteurs réunis en atelier ont dessiné 4 cartes des structures et dynamiques du territoire et 4 scénarios d’évolution (Figure 3). Ils ont donné lieu à l’identification de 9 axes stratégiques : le tourisme, la communication et la pédagogie, une économie durable, de qualité et circulaire (filières forestières, agricoles... et autres secteurs), la chasse, la gestion des espaces forestiers et des équilibres entre les espaces en lien avec l’urbanisation du territoire, une gestion foncière et juridique, les énergie(s) et les enjeux écologiques.

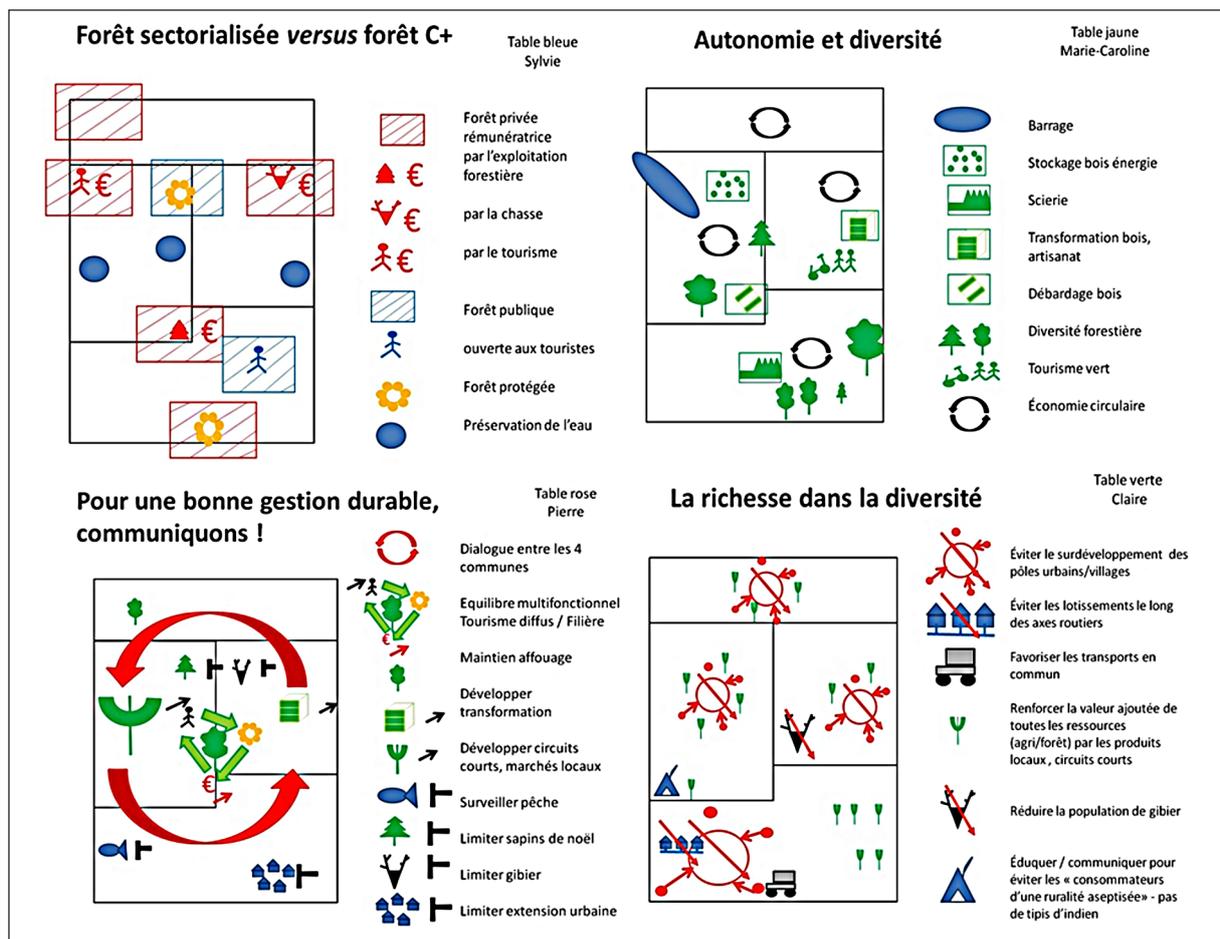


Figure 3. Les 4 scénarios d’évolution mettant en évidence les enjeux du territoire (réalisation Sylvie Lardon)

Le second dispositif participatif axé sur le paysage a permis de compléter les stratégies autour de la gestion des cours d'eau, de l'articulation des échelles d'actions et des politiques et dispositifs de financement locaux et nationaux, de considérer les valeurs sociales, symboliques et paysagères de la forêt et de valoriser les autres produits issus de l'espace forestier qui ne sont pas du bois (miel, plantes médicinales, etc.). Ces axes et les objectifs stratégiques ont été reformulés pour être adaptés à un canevas de charte, et l'intégralité des actions, apparues aux ateliers, est aujourd'hui reprise dans le projet de charte.

B. Des objets spatiaux comme objets intermédiaires

La démarche est progressive, elle articule l'intérêt particulier à l'intérêt collectif. Elle alimente, par l'intermédiaire de la représentation spatiale prospective (ici via les cartes de scénarii du jeu de territoire, ou via les jeux des visites paysagères), une réflexion partagée sur les impacts sociaux, af-

fectifs mais aussi techniques, que pourrait avoir la modification des éléments spatiaux, qui servent ainsi d'objets intermédiaires (Vinck, 2009).

Par le fait que certains objets spatiaux, comme les sentiers forestiers (Figure 4), étaient par exemple relatifs à une propriété privée, les propriétaires, les touristes et les chasseurs ont pu se repérer sur le territoire par les différents usages qu'ils attribuaient à cet objet spatial et reconnaître l'intérêt de prendre en compte sa gestion comme élément pour la CFT. Le sentier devient un moyen de discuter publiquement de la dimension collective de diverses fonctions de la forêt de Saint-Hubert.

Si les acteurs du territoire ont accepté de réaliser une représentation spatiale en commun de leur vision de la multifonctionnalité de la forêt, c'est à partir de ces éléments dessinés que s'est tissé un rapport sensible au territoire (Olmedo, 2016) que les acteurs ont souhaité transmettre à la collectivité pour la charte. Ces représentations spatiales sont une image des actions et des stratégies

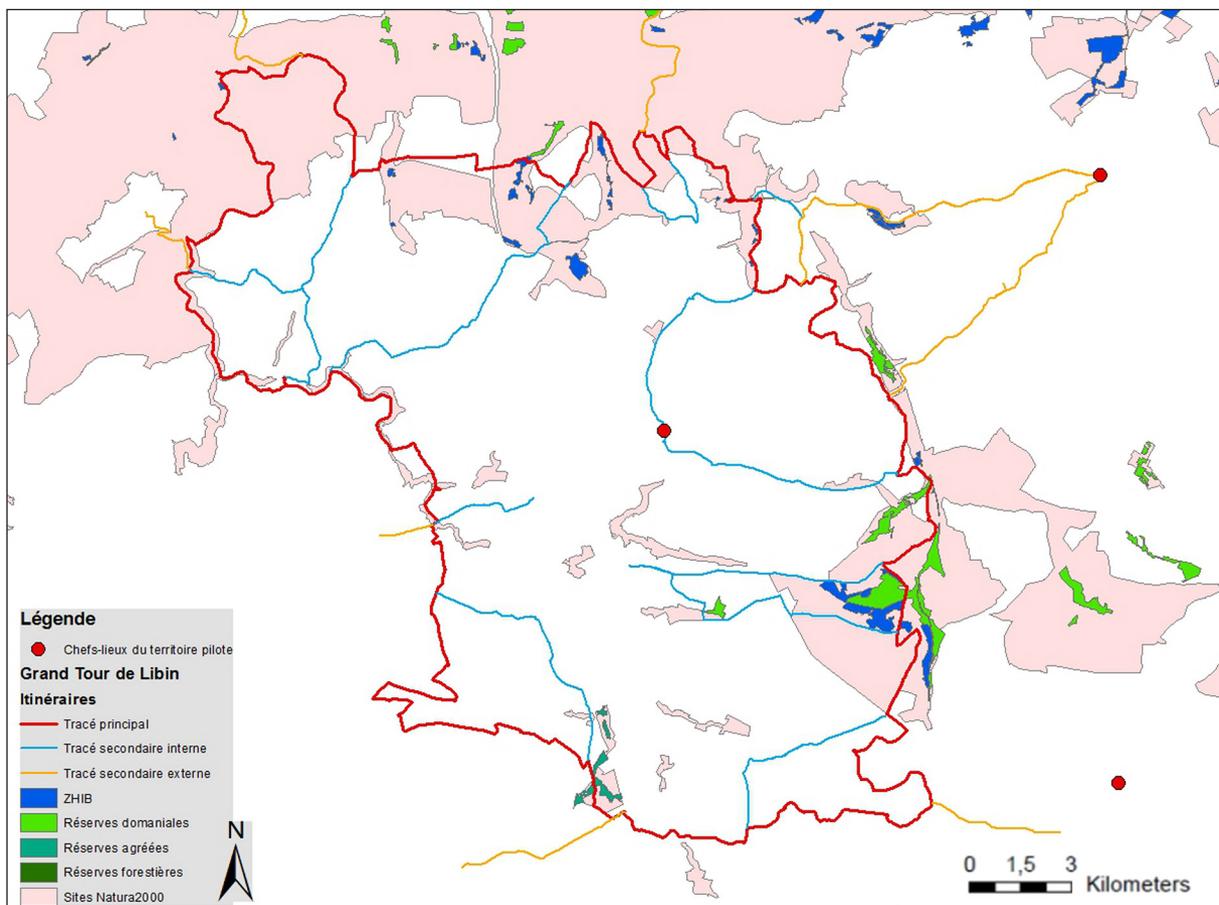


Figure 4. Cartographie du chemin du tour de Libin (réalisation Pierre Warzée). Sources : Service public de Wallonie (SPW) - BDref DGARNE 12/07/2017 - La GFSH asbl, RND asbl

A. Comprendre les dynamiques territoriales pour agir collectivement

Une première condition pour construire une gouvernance adaptée est d'impliquer l'ensemble des acteurs parties prenantes.

Pour cela, il est utile d'analyser conjointement la mobilisation des acteurs, le fonctionnement des activités et la différenciation des espaces. L'analyse des configurations socio-spatiales vise à caractériser les dynamiques sociales et spatiales constitutives des territoires (Lardon *et al.*, 2012). Elle formalise les relations à l'espace que les acteurs entretiennent pour leurs activités et la façon dont ils se coordonnent entre eux pour des actions collectives ancrées dans le territoire.

La procédure de Charte Forestière de Territoire peut fonctionner comme un levier de développement pour des territoires ruraux. Elle peut aider à trouver la hiérarchie et les poids respectifs de la diversité des services de la forêt wallonne, qui, ces dernières décennies, n'a cessé d'augmenter au-delà des fonctions classiques (Rondeux, 2006).

Deux points de vigilance sont à noter. Le premier est la nécessité de favoriser les scènes de dialogue entre les différents acteurs impliqués, en vue d'une co-construction des démarches de développement. En effet, l'acteur institutionnel doit venir conforter des initiatives locales et non pas les imposer. Le second point est de s'assurer l'appui d'acteurs médiateurs qui initient le processus ou émergent au cours du processus. C'est le rôle qu'a tenu l'ASBL RND dans le dispositif.

Hélène Rey-Valette *et al.* (2014) proposent un outil qui concourt à renforcer l'ingénierie de la gouvernance territoriale. Celle-ci est définie comme « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation, la collaboration et l'apprentissage des acteurs au pilotage des projets de territoires ». Trois points clés sont retenus. Le partage de connaissances porte sur la question de la gouvernance territoriale et de la complémentarité des formes de partenariat. Il y a nécessité, chemin-faisant, de faire évoluer les échelles d'observation, et par suite, les partenariats, à la fois du fait du caractère multi-niveaux des processus et en raison de la forte contextualisation des dispositifs. Il s'agit de rendre compte et de comparer la di-

versité des formes possibles de mise en œuvre de cette gouvernance.

L'opérationnalisation de la gouvernance territoriale repose sur cinq propriétés : la participation, l'organisation du pilotage, la transversalité, l'évaluation et l'amélioration continue. La participation, l'organisation du pilotage et l'évaluation positionnent le cadre des dispositifs et actions menées. La transversalité et l'amélioration continue sont des objectifs plus généraux qui posent des questions pour intégrer ces principes dans les procédures. Elles conduisent à des démarches adaptatives impliquant la prise en compte du long terme et nécessitant des processus d'apprentissage collectif dans une perspective de développement territorial (Deffontaines *et al.*, 2001) et partenarial (Torre et Vollet, 2015).

Ainsi, les divers ateliers participatifs ont abouti à combiner les deux grands types de démarches couramment menées afin de générer un projet commun. La première démarche, descendante, principalement élaborée par les techniciens des services, risque de passer à côté des intérêts des acteurs locaux. La seconde démarche, ascendante, émanant des acteurs locaux, peut omettre des contraintes réglementaires ou des considérations d'intérêt général.

B. Accompagner le changement

Une seconde condition pour construire une gouvernance adaptée est d'être en mesure d'accompagner le changement dans les territoires en soutenant les initiatives locales et en assurant un portage politique.

C'est ce que permet l'itinéraire méthodologique. Il place les acteurs en capacité de contribuer à la conception du projet de leur territoire, du fait même des décalages proposés : raisonner sur l'espace pour aborder le territoire, se projeter dans le futur pour mieux maîtriser le présent, apprendre collectivement pour agir. Il génère de nouvelles idées et s'intègre dans les processus en cours, par la construction progressive d'un référentiel commun basé sur une proximité spatiale comme organisationnelle (Moquay *et al.*, 2005).

De telles démarches participatives permettent d'accompagner la conception d'actions collec-

tives, qui renforcent la capacité des acteurs à mettre en œuvre leur projet de territoire. Elles permettent tout à la fois de comprendre les dynamiques d'évolution des territoires ruraux et périurbains et d'accompagner les acteurs du changement dans la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire (Lardon *et al.*, 2007). Ainsi, ces démarches informent à la fois la question de l'accompagnement dans le développement de l'action collective et les effets de celle-ci sur les territoires.

De plus, situées en amont des décisions, ces démarches facilitent l'engagement des acteurs tout en renseignant la question des blocages et des conflits entre acteurs qui peuvent freiner l'action collective dans les territoires. Cela peut promouvoir des modalités de rencontres collaboratives (Les Chercheurs ignorants, 2015). Cela pose la question des compétences et de la formation des acteurs. De nouvelles compétences sont à inventer pour accompagner le développement territorial (Angeon *et al.*, 2014). C'est dans la formation que l'on peut expérimenter ces nouvelles formes d'in-

tervention sur le terrain qui rendent reproductibles non pas les solutions mais la façon de résoudre les problèmes, en situation (David *et al.*, 2001).

Finalement, ces démarches participatives permettent tout à la fois de comprendre et d'accompagner des changements ; elles éclairent les modalités d'une gouvernance territoriale. Parce que les acteurs porteurs sont impliqués et s'approprient les démarches, parce que les actions collectives mettent en relation les incitations politiques et les initiatives locales, les démarches participatives de projet de territoire deviennent légitimes (Barnaud, 2013). Elles permettent l'hybridation des mondes (Gwiazdzinski, 2016).

C. Concevoir un itinéraire méthodologique adapté

La troisième condition pour construire une gouvernance adaptée est d'anticiper sur la capacité d'agir des acteurs en les impliquant dès l'amont de la démarche. La participation de tous à la conception du projet est garante de leur engagement col-

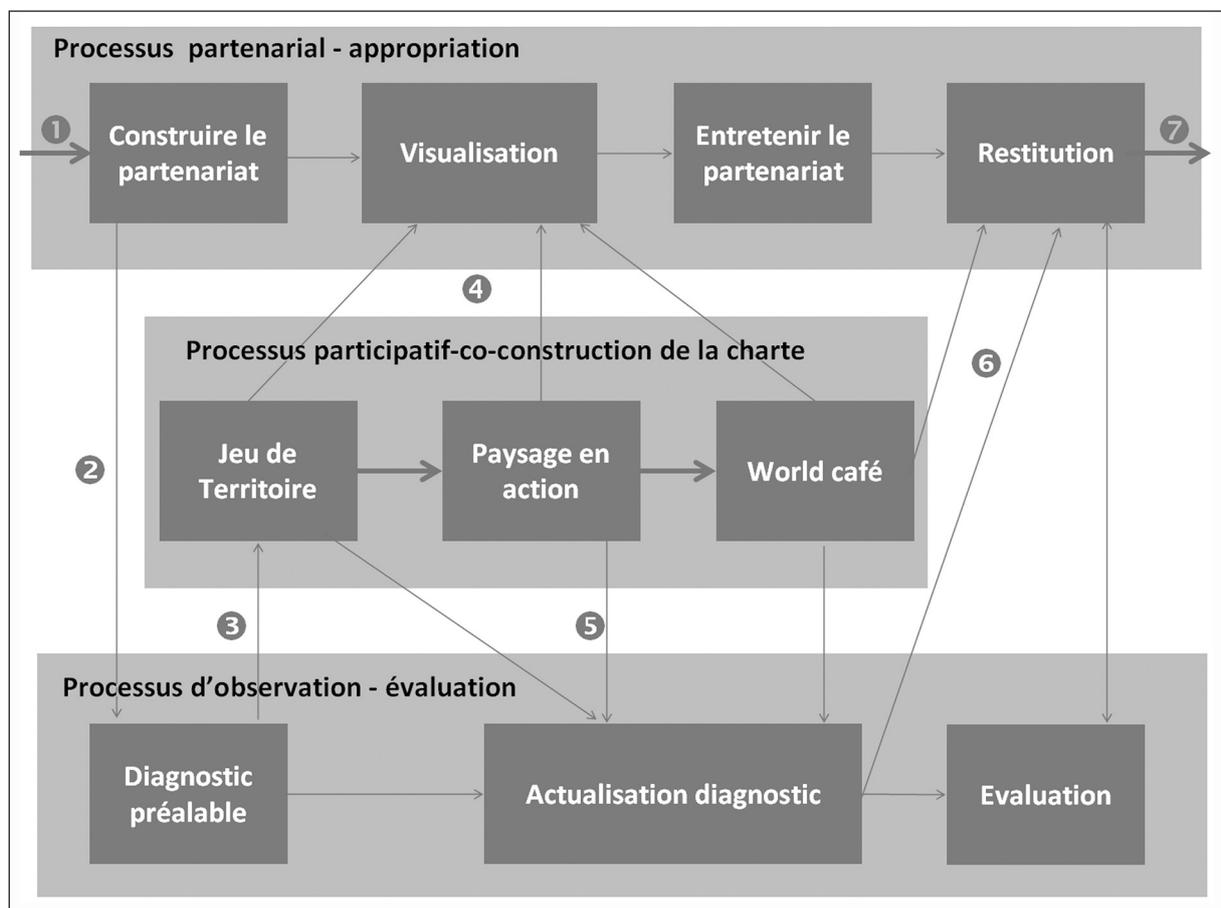


Figure 6. Itinéraire méthodologique d'une démarche participative de Charte Forestière de Territoire (réalisation Sylvie Lardon)

lectif dans l'action et définit ainsi le mode de gouvernance le plus adapté.

L'expérimentation menée a mis en avant la nécessité de mettre en œuvre un itinéraire méthodologique qui articule trois processus (Figure 6) :

- Le processus partenarial vise à l'appropriation par les porteurs du projet de charte et de sa mise en œuvre. Il déclenche la démarche et garantit sa diffusion.

- Le processus participatif en lui-même vise à la co-construction de la CFT et fournit les objets intermédiaires.

- Le processus d'observation inclut le diagnostic et les éléments de suivi et d'évaluation.

L'analyse critique du processus partenarial-appropriation permet de mettre en avant trois points à retenir :

- L'explicitation des objectifs doit être faite très en amont de la démarche, pour aider le praticien à piloter le processus. Pour cela, il importe d'identifier clairement une étape dans l'itinéraire méthodologique pour formuler les attentes et les objectifs des différentes parties prenantes et anticiper les points de blocage éventuels et les modalités concrètes pour les dépasser.

- Il importe de donner à voir les résultats au fur et à mesure de la démarche et d'adapter les outils de visualisation aux participants. Cela demande un effort de synthèse graphique et une diversité de modes de représentation non négligeable.

- De même, il importe de restituer les résultats au fur et à mesure de la démarche pour s'assurer d'une bonne appropriation par les participants eux-mêmes et communiquer auprès des autres acteurs. Cela demande de bien capter d'éventuelles difficultés de compréhension et d'identifier les moments opportuns et les modalités adaptées aux publics cibles.

L'analyse critique du processus participatif dans son ensemble met en évidence également trois points clés qui sont à accompagner, au-delà de l'animation auprès des participants :

- On revient sur la nécessité d'inclure, dans l'itinéraire méthodologique du processus participatif, des temps dédiés aux activités d'analyse des productions. On a tendance à focaliser l'attention sur les temps d'animation, parce qu'effectivement, c'est la condition de réussite d'un dispositif participatif. Mais il faut également apporter une

plus-value en « traduisant » ce qui a été produit avec les acteurs pour, d'une part, leur donner à voir la dimension collective des productions, mais aussi faciliter l'appropriation des propositions par ceux qui ont participé et par d'autres acteurs impliqués dans le développement territorial.

- Les résultats sont à élaborer au fur et à mesure, afin de bien faire comprendre les raisonnements et de restituer la progression dans la construction collective. En amont, il s'agit de construire le déroulé de l'atelier participatif pour faciliter la participation des acteurs et de construire les thématiques qui permettront à la fois d'avoir un regard transversal et de traiter la question posée, ici l'élaboration d'une Charte Forestière de Territoire. Puis cela passe par des étapes très concrètes. Pendant le Jeu de territoire et le paysage en actions, on passe des thématiques des fiches de jeu aux dynamiques de la maquette, des scénarios à l'énoncé des enjeux, des pistes d'action aux orientations (Figure 5). Pour le *World café* final, qui aboutit à la construction de l'architecture de la charte, il s'agit de construire progressivement le *mind-mapping*, en reliant les enjeux, les orientations stratégiques et les actions proposées. Cela demande d'exprimer ces liens et d'énoncer clairement les intitulés pour être compris de tous.

- L'animation d'un processus participatif n'étant pas obligatoirement dans les compétences initiales des porteurs du projet, il importe de se donner des capacités d'observation du processus participatif, tant pour comprendre les jeux d'acteurs que pour évaluer le rôle de l'animateur et les modalités d'animation. C'est un point clé sur lequel il convient d'être attentif. En termes d'accompagnement de l'action par la recherche, cela spécifie les compétences que les chefs de projets doivent acquérir ou dont ils doivent s'entourer. Une dimension de formation est ainsi à formaliser.

Au niveau du processus d'observation et d'évaluation du projet de charte, l'analyse critique mène donc principalement à réaffirmer trois points clés :

- Il est nécessaire d'inclure dans l'itinéraire méthodologique prévisionnel d'éventuelles étapes intermédiaires de réunions et d'enquêtes. Comme il n'est pas possible de les anticiper, il importe de se garder du temps entre les principales étapes de la démarche pour pouvoir les insérer au besoin.

- Un diagnostic est itératif ; il part de documents et connaissances existants pour s'enrichir

progressivement. On n'a pas besoin d'attendre de tout savoir pour passer à l'action. Un diagnostic sert de référentiel pour évaluer les avancées et pour réajuster les orientations. Il est donc nécessaire d'en faire un outil souple, pour incrémenter l'enrichissement et le donner à voir. On est loin des copier-coller classiques des bureaux d'études ou de la profusion des couches de données dans un SIG. Le rapport de diagnostic est un construit. On pourrait anticiper son mode de construction en formalisant tout d'abord les objectifs visés, en laissant de la marge pour approfondir et améliorer les données informatives, mais également en récapitulant les liens entre thématiques, entre échelles qui sont rendues visibles au fur et à mesure.

- Pour faciliter le suivi-évaluation de la Charte Forestière de Territoire et le transfert à d'autres porteurs, il importe de formuler les indicateurs d'action. Là encore, la spatialisation des pistes d'action est fort utile.

IV. VERS UN DISPOSITIF PARTICIPATIF DE GOUVERNANCE TERRITORIALE REPRODUCTIBLE

Cette démarche de recherche-action est reproductible sur d'autres territoires qui souhaiteraient mettre en place une CFT. Cette reproductibilité concerne tout d'abord les praticiens de l'aménagement. Elle leur apporte une méthodologie pour l'implication d'acteurs divers ayant diverses échelles d'actions pour un même territoire. Elle aide à l'énonciation et à la spatialisation d'objectifs stratégiques et de résultats à porter collectivement en articulant ce qui ressort des normes réglementaires du collectif et des enjeux individuels des acteurs. La reproductibilité s'applique aussi à la recherche en tant que dispositif d'accompagnement des acteurs pour les aider à construire une vision partagée et spatialisée des enjeux d'un territoire, un engagement des acteurs qui ne se connaissaient pas ou ne travaillaient pas ensemble, une stratégie partagée, une définition et une localisation des actions collectives, en vue d'une montée en compétences du « faire ensemble ».

Pour transférer la démarche, il semble important de considérer les points suivants :

- concevoir un itinéraire méthodologique structurant qui identifie les étapes d'ateliers participatifs, mais aussi les temps d'analyse et de restitution ;

- construire un diagnostic partagé qui s'enrichit progressivement et est partagé ;

- concevoir des représentations graphiques et communicationnelles à l'aide des outils cartes, images, photos, chorèmes, vidéos... ;

- construire un raisonnement spatial qui va des structures et dynamiques du territoire aux actions localisées ;

- concevoir une évaluation chemin-faisant qui donne les outils opérationnels et attendus visés.

Ainsi, la filiation entre démarche participative de projet de territoire et gouvernance territoriale passe par l'usage des représentations spatiales pour une meilleure compréhension des dynamiques territoriales, une implication des acteurs tant locaux qu'institutionnels et un accompagnement adapté aux spécificités du territoire et de ses acteurs. La démarche expérimentée pour la Charte Forestière de Territoire de la forêt de Saint-Hubert, en Wallonie, laisse augurer d'un lien, tenu mais solide, entre spatialité et gouvernance.

NOTES

¹ Site internet de la Charte Forestière de Territoire (<https://charte-forestiere-wallonie.be/>)

² Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000223691>)

BIBLIOGRAPHIE

- Angeon, V., Lardon, S. & LeBlanc, P. (2014). *Formation et apprentissage collectif territorial. Tome 1. Compétences et nouvelles formes de gouvernance territoriale*. Administration, Aménagement du Territoire. Paris, FRA : L'Harmattan, 220 p.
- Barnaud, C., (2013). La participation, une légitimité en question. *Natures Sciences Sociétés*, 21, 24-34.
- Candau, J. & Deuffic, P. (2009). Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers. *Regard sur un paradoxe, VertigO*, Hors-série 6.
- Brunet, R. (1980). La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *Espace Géographique*, 9(4), 253-265. doi:10.3406/spgeo.1980.3572
- Brunet, R. (1986). La carte-modèle et les chorèmes. *Mappemonde*, 86(4), 2-6.
- David, A. (2001). *La recherche-intervention, généralisation des méthodes de recherche en management ?* In David, A., Hatchuel, A., Laufer, C., Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Vuibert.

- Debarbieux, B. & Lardon, S. (2003). *Les figures du projet de territoire*. Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues. 270 p.
- Debarbieux, B. & Vanier, M. (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. Paris, Datar, Éditions de l'Aube, 268 p.
- Deffontaines, J-P., Marcelpoil, E. & Moquay, P. (2001). *Le développement territorial : une diversité d'interprétations*. In Lardon, S., Maurel, P., Piveteau, V. (éds), Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques. Paris, Hermès.
- Folke, C. (2007). Social-ecological systems and adaptive governance of the commons. *The Ecological Society*, 22, 14-15.
- Gwiazdzinski, L. (2016). *L'hybridation des mondes. Territoires et organisations à l'épreuve de l'hybridation*. L'innovation autrement, Elya Éditions, 344 p.
- Lardon, S. & Piveteau, V. (2005). Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. *Géocarrefour*, 80/2, 75-90.
- Lardon, S., Moquay, P. & Poss, Y., (2007). *Développement territorial et diagnostic prospectif : réflexions autour du viaduc de Millau*. Éditions de l'Aube, Paris, France, 377 p.
- Lardon, S., Loudiyi, S., Courmut, E. & Fournier, J. (2012). Les configurations socio-spatiales : outil et dispositif de gouvernance des territoires. *Revue d'Auvergne*, 602-603, 295-310.
- Lardon, S. (2013). *Le « Jeu de territoire », un outil de coordination des acteurs locaux*. Revue FaçSADe, Résultats de recherches du département Inra-Sad, Vol. 38, 4 p.
- Lardon, S., Bouchaud, M. & Cordonnier, T. (2016). *Combiner modélisation des chercheurs et participation des acteurs pour une gouvernance intégrée de la forêt dans le territoire. Le « Jeu de territoire Vercors »*. In Farcy, C., Huybens, N. (eds.), Forêts et foresterie : savoirs et motivations, pp 247-254.
- Les Chercheurs ignorants (2015). *Les recherches-actions collaboratives. Une révolution de la connaissance*. Presses de l'EHESP, 279 p.
- Maurel, P. (2012). *Signes, Données et Représentations Spatiales : Des éléments de sens dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal. Application au territoire de Thau*. Toulon, Université de Toulon, Thèse de doctorat, 597 p.
- Maurel, P., Craps, M., Cernesson, F., Raymond, R., Valkering, P. & Ferrand, N. (2007). Concepts and methods for analysing the role of IC-tools in Social Learning processes for River Basin Management. *Environmental Modelling and Software*, 22, 630-639.
- Mérenne-Schoumaker, B. (1999). *Didactique de la géographie, tome 1. Organiser les apprentissages*. Paris, Nathan pédagogie.
- Moquay, P., Lardon, S., Marcelpoil, E. & Piveteau, V. (2005). *Contribution des représentations spatiales à la proximité institutionnelle*. In Torre A. et Filippi M. (eds), Proximités et Changements socio-économiques dans les mondes ruraux, Editions de l'INRA, Collection "Un point sur", 322 p.
- Olmedo, E. (2016). *Pour une cartographie affective des récits de femmes de Sidi Youssef Ben Ali (Marrakech ; Maroc)*. In Fournier M., Cartographier les récits, PUBP, p. 179-186.
- Planchat, C. (2011). *The prospective Vision: Integrating the Farmers' Point of View into French and Belgian Local Planning*. In M. Jones and M. Stenseke. The European Landscape Convention: Challenges of Participation, Springer, Netherlands, pp 175-198.
- Rondeux, J. (2006). *La forêt wallonne, réalités, enjeux et prospective*. In The Millenium ecosystem assessment implications for Belgium. Proceedings of a conference held in Brussels on October 2006, Vol. 27, pp. 77-90.
- Rey-Valette, H., Chia, E., Mathé, S., Michel, L., Nougarèdes, B., Soulard, C.T., Maurel, P., Jarrige, F., Barbe, E. & Guiheneuf, P-Y. (2014). Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, Économie, Société*, 16/1, 65-89.
- Torre, A. & Vollet, D. (2015). *Partenariats pour le Développement Territorial*. Éditions QUAE, 256 p.
- Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris, Economica, Anthropos.
- Vinck, D. (2009). De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3(1), 51-72.

Coordonnées des auteurs :

Sylvie LARDON
DR INRA & PR AgroParisTech
Géographie, UMR Territoires
Clermont-Ferrand, France
sylvie.lardon@agroparistech.fr

Claire PLANCHAT-HÉRY
Responsable de l'Agence « Vous Êtes D'Ici »
Chercheure associée à l'UMR Territoires
Clermont-Ferrand, France
vousetesdici@gmail.com

Marie-Caroline DETROZ
Top Manager Forêt-Territoire
ASBL Ressources Naturelles et Développement
Marloie, Belgique
mc.detroz@rnd.be

Pierre WARZÉE
Chargé de mission Agroforesterie
ASBL Ressources Naturelles et Développement
Marloie, Belgique
p.warzee@rnd.be

LES ENJEUX DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ EN MILIEU URBAIN : L'EXEMPLE DE LA WALLONIE

Pierre-François WILMOTTE, Christine RUELLE, Bruno BIANCHET

Résumé

L'article vise à identifier les principaux obstacles à la participation de l'investissement privé dans la fabrique de la ville en Wallonie, au travers des leçons tirées de deux projets urbains d'envergure : la régénération du site de l'ancien hôpital de Bavière à Liège, la première métropole de Wallonie avec une région urbaine de 670 000 habitants ; et la construction d'un centre commercial dans le centre-ville de Verviers, agglomération moyenne de 100 000 habitants à 30 km à l'est de Liège. Aux difficultés identifiées, des pistes d'amélioration sont formulées dans un contexte socio-économique libéral, avec une tendance à la réduction de la capacité d'investissement public. L'article met en avant les enjeux de planification stratégique et de gouvernance afin de favoriser l'attractivité des villes wallonnes à l'investissement privé, dans une logique qui devrait bénéficier autant aux promoteurs qu'à l'intérêt collectif.

Mots-clés

partenariat public-privé, planification stratégique, projet urbain, attractivité urbaine

Abstract

The article aims to identify the main obstacles to the participation of private investment in the development of urban areas in Wallonia. This is done through the lessons learned from two major urban projects: the regeneration of the former hospital site "Bavière" in Liege, the first Walloon metropolitan area, with about 670,000 inhabitants in the urban area; and the construction of a shopping mall in the city centre of Verviers, an urban region of approximately 100,000 inhabitants located 30 km east of Liege. To the main identified obstacles, the article develops measures for improvement in a liberal socio-economic context characterised by a reduction in public investment capacity. The article highlights the issues of strategic planning and governance in order to make private investment more attractive in Walloon cities, in a perspective that should benefit to the developers as well as to the collective interest.

Keywords

private-public partnership, strategic planning, urban project, urban attractiveness

INTRODUCTION

La Wallonie est confrontée à un déclin de l'attractivité de ses centres urbains (Bianchet *et al.*, 2018). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Tout d'abord, la désindustrialisation a pénalisé le rôle de moteur économique des villes de tradition industrielle dont le tissu économique est toujours en cours de reconversion. Conséquence (in)directe, celles-ci peinent à s'insérer dans le phénomène de métropolisation qui caractérise des villes proches comme Bruxelles, Lille ou Luxembourg, positionnées à un niveau supérieur de la hiérarchie urbaine européenne (Rozenblat et Cicile, 2003 ; Thisse et Thomas, 2007). Celles-ci sont en mesure, vu leurs statuts de capitales ou de nœuds de communication, de participer aux réseaux globaux de villes et d'attirer les activités les plus stratégiques (Breuer, 2017).

Ensuite, l'aménagement du territoire en Belgique a historiquement facilité l'étalement urbain et l'usage de l'automobile en raison, notamment, d'une plus faible tradition de planification territoriale et de mécanismes de régulation collectifs de la consommation foncière (Halleux, Brück et Mairy, 2002 ; Halleux, 2004 ; de Vries, 2014). Le régime fiscal relatif au logement favorise également cette dynamique (Bianchet *et al.*, 2016 ; Xhignesse 2018). Assez logiquement, les activités économiques et commerciales ont suivi le mouvement de périurbanisation de l'habitat, ce qui amplifie la dévitalisation des centres urbains (Grippa *et al.*, 2015 ; Mercenier *et al.*, 2016 ; Grimmeau et Wayens, 2016). Enfin, la gouvernance locale est marquée, en Belgique, par la faiblesse des dynamiques supracommunales ainsi que par une concurrence entre les communes qui s'explique, d'une part, par la fragmentation

politique et territoriale et, d'autre part, par la forte autonomie des communes. Ces différents facteurs sont à l'origine d'un cercle vicieux de dépréciation des centres urbains.

En Belgique, et plus spécifiquement en Wallonie, les centres urbains peinent à attirer des investissements. Tout d'abord, les ménages continuent à privilégier les périphéries au détriment des plus grandes villes wallonnes de Liège, Namur, Charleroi et Mons (Charlier *et al.*, 2016). En outre, les investisseurs privés wallons ciblent davantage les espaces périurbains en croissance démographique et économique (Le Fort *et al.*, 2016). Enfin, les pouvoirs publics sont de moins en moins en mesure de pallier au déficit d'investissements des agents économiques privés. Le Galès (2011) pointe deux explications : d'une part, la diminution structurelle des moyens d'investissements pour respecter les contraintes budgétaires et, d'autre part, la perte d'autorité des gouvernements.

Partant du constat de la baisse structurelle des investissements publics, les investisseurs privés occupent une place grandissante dans la fabrique de la ville. Les politiques d'investissements publics dans la requalification urbaine sont ainsi orientées de manière à induire l'investissement privé, à l'image de la politique régionale européenne (IDEA Consult et Institut Destrée, 2009 ; ADE et CREAT, 2013 ; Gouvernement wallon, 2018). Pourtant, de nombreux grands projets urbains portés par le secteur privé rencontrent des difficultés dans leur aboutissement. L'objectif de l'article est de comprendre les freins empêchant les villes wallonnes d'attirer et de sécuriser les investissements privés devenus indispensables au renouvellement urbain. La gouvernance est la question centrale de l'article car elle conditionne la réussite d'un projet urbain, compris comme la rencontre des objectifs des acteurs privés (rentabilité ou l'intérêt privé) et publics (des objectifs politiques ou l'intérêt général). Concept parfois indéfini, nous exploitons deux significations de la gouvernance : d'une part, les relations entre les acteurs privés et publics dans le cadre de projets urbains développés par des promoteurs privés et, d'autre part, la nécessaire spatialisation de toute politique de développement urbain.

L'article repose sur quatre années de recherches sur le développement urbain, les politiques urbaines et la possibilité de mise en œuvre d'une politique de

la ville en Wallonie (Bastin *et al.*, 2016 ; Mercenier *et al.*, 2017). Différentes sources d'informations ont été mobilisées à cette fin : revue de littérature (littérature scientifique, documents politiques, rapports d'évaluation de politiques publiques), analyse statistique soulignant les difficultés de la population vivant dans les grandes villes et rencontres avec des acteurs de terrain via des entretiens semi-directifs.

L'article est structuré en quatre chapitres : le premier précise le contexte wallon et, en particulier, les deux cas d'étude illustrant les difficultés identifiées ; le deuxième expose les principaux freins structurels à l'investissement privé en milieu urbain ; le troisième est consacré à la question de la collaboration entre les acteurs publics et privés dans le cadre des projets urbains ; enfin, le quatrième avance des pistes concernant l'action publique afin de réduire les coûts de transaction pour les promoteurs privés et d'encourager les investissements en milieu urbain.

I. CONTEXTE RÉGIONAL ET PRÉSENTATION DES DEUX CAS D'ÉTUDES

La Wallonie est particulièrement concernée par le déclin des secteurs économiques traditionnels, par la diminution des transferts de solidarité entre les régions dans le cadre du fédéralisme belge, et par un nombre élevé d'acteurs et de niveaux de pouvoirs à coordonner (Union Européenne, État fédéral, régions, provinces et communes). En outre, les villes wallonnes s'avèrent peu attractives pour les investisseurs privés alors qu'ils apparaissent aujourd'hui comme indispensables pour impulser une dynamique urbaine et participer à la restauration du rôle de moteur économique de ces villes pour les territoires. Par conséquent, les villes wallonnes développent des initiatives pour attirer des investisseurs privés sur leur territoire communal, comme le démontrent les cas d'études de Liège et de Verviers.

A. Liège et la friche de Bavière

Liège est la première région urbaine de Wallonie avec ± 670 000 habitants répartis sur 35 communes¹. Depuis l'exurbanisation de l'ancien hôpital universitaire de Bavière en 1985, la Ville de Liège (commune de 197 355 habitants) souhaite reconverter le site abandonné d'une superficie de quatre hectares. Cette friche est située au cœur du quartier péricentral d'Outremeuse, caractérisé par une urbanisation

dense laissant peu de place aux espaces verts, mais aussi par une population précarisée (Figure 1). Après le départ du centre hospitalier, le foncier du site fut rapidement vendu par les pouvoirs publics à un premier promoteur privé, la société espagnole Galaico. Durant les années 1990, le site est progressivement arasé (à l'exclusion des bâtiments classés), mais les différents projets échouent à transformer le site : grands équipements urbains, centres sportifs, centres commerciaux, logements ne verront pas le jour. Devant l'échec des différents projets, la S.A. Espace Bavière – Tractebel vend le site à la société néerlandaise HIMMOS en 2005 au terme d'un concours portant sur la réhabilitation de la friche. Les nouveaux propriétaires proposent alors un projet développant des espaces verts et près de 600 logements. En raison de la crise financière de 2008, les prévisions commerciales se dégradent et le projet est arrêté avant la phase d'adjudication.

En 2012, un consortium privé belge agissant en tant que promoteur rachète le site et, en 2016, la S.A. Bavière Développement présente un nouveau *master plan*. Les acteurs publics sont alors intervenus dans le projet de deux manières. D'une

part, un fond de pension des institutions publiques de la région liégeoise est entré dans l'actionnariat de la société de promotion. D'autre part, plusieurs acteurs publics ont été sollicités pour installer des bâtiments et services publics sur le site : les autorités provinciales souhaitent y déplacer leur principal pôle culturel et étendre leur haute école ; les autorités communales liégeoises envisagent d'y installer une crèche, un commissariat de quartier et un centre sportif ; l'Université de Liège compte y implanter son institut de dentisterie. La place accordée au logement est réduite à 450 studios pour étudiants et à 250 appartements, tandis que les espaces publics ont été réduits ou compensés par le réaménagement, à charge des fonds européens FEDER, du boulevard contigu au site. La faisabilité économique du projet est partiellement remise en cause par le phénomène de financiarisation des marchés fonciers et immobiliers, qui a engendré un triplement des prix de ces marchés en Belgique sur les trois dernières décennies (Artige et Reginster, 2017 ; Comby, 2017). La hausse des prix engendre l'augmentation de la charge foncière dans le calcul de rentabilité du promoteur et, *in fine*, dans le prix de vente final des biens immobiliers.

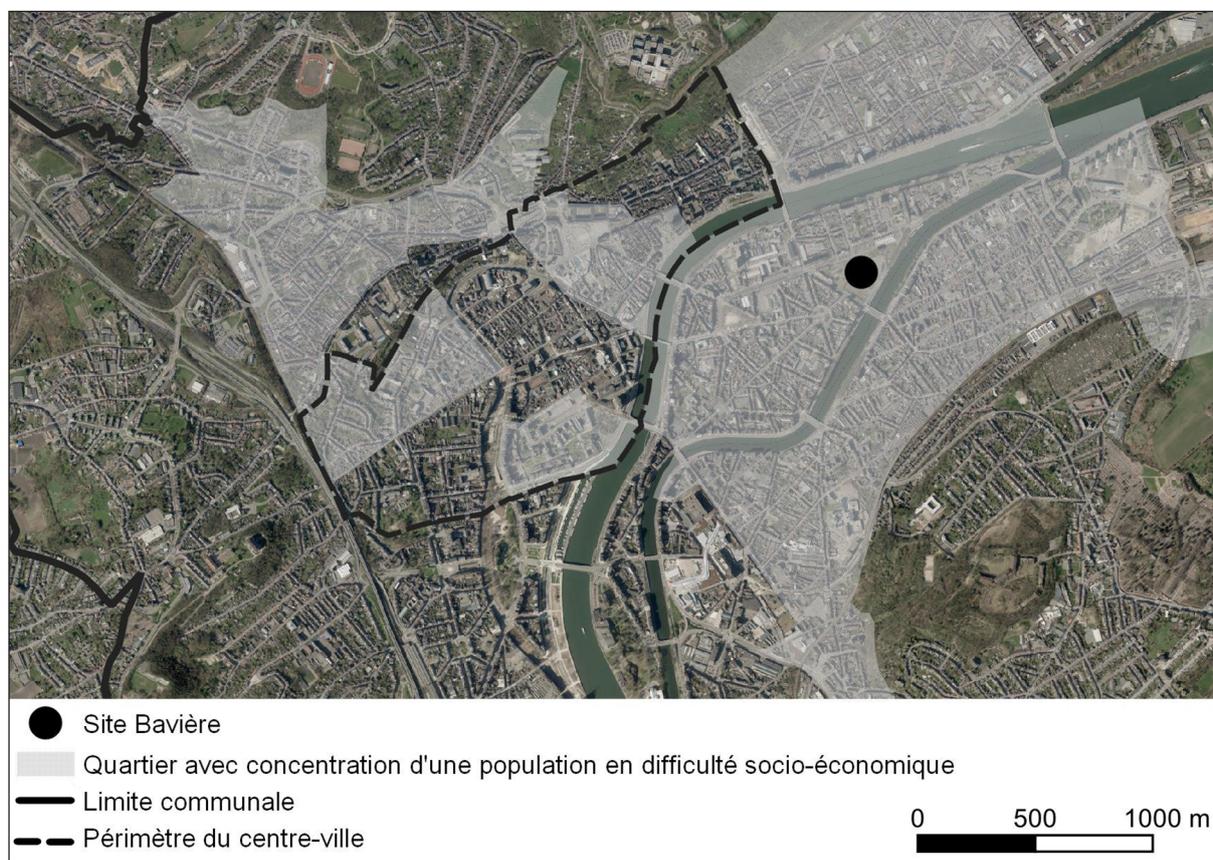


Figure 1. Localisation du site Bavière dans le contexte urbain de la Ville de Liège (Auteur : Wilmotte (2018) ; Données : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (2013), Service Public de Wallonie (2015), Mercenier *et al.* (2017)).

Pourtant, le potentiel de commercialisation n'est pas assuré du fait de la faible attractivité résidentielle du quartier auprès du public-cible disposant du capital nécessaire. Ceci explique, d'une part, les investissements publics dans le projet urbain destinés à offrir des garanties aux investisseurs privés et, d'autre part, la densification nécessaire à la rentabilité économique du projet. Cette dernière a fait l'objet de critiques de la part de riverains et d'associations, estimant que la densification s'est opérée aux dépens de la qualité globale du projet et de la présence d'espaces publics.

B. Verviers et son centre commercial en centre-ville

Le second cas d'étude est situé à Verviers, région urbaine de $\pm 100\ 000$ habitants¹ à 30 km à l'est de Liège (IWEPS, 2018). En 2002, les autorités communales ont entamé des négociations avec un promoteur privé (Foruminvest) pour développer un centre commercial dans le centre-ville, à proximité immédiate d'une rivière, la Vesdre. L'objectif des autorités était de relancer l'attractivité commerciale du cœur de ville. En effet, celui-ci fait face à plusieurs défis affectant son dynamisme économique : la concurrence commerciale de grandes villes proches et de sa propre périphérie ; une dégradation du bâti et la concentration d'une population précarisée dans le centre-ville (Figure 2). Le projet de création du centre commercial s'inscrit dans une convention de revitalisation urbaine, partenariat public-privé conclu en 2004 entre la Ville de Verviers et le promoteur privé ; cette convention prévoit l'implantation du centre commercial et la création de 10 000 m² de logements dans les rues adjacentes dans un périmètre arrêté en 2005.

Après la présentation de l'avant-projet de centre commercial en 2005, une mobilisation citoyenne se structure, contestant notamment la disproportion du projet pour une ville moyenne comme Verviers (initialement 30 000 m² de surfaces commerciales) et le recouvrement de la rivière sur près de 250 mètres. À partir de 2006, le mouvement « Vesdre Avenir » cristallise l'opposition au projet, notamment en initiant une consultation populaire et en engageant des recours devant la Justice. Une deuxième version du projet est présentée en 2007 (couverture de la Vesdre réduite à 136 mètres), suivie d'une troisième version en 2008 (sans recouvrement du cours d'eau, permis refusé) et d'une quatrième version en 2009-2010.

Après d'ultimes recours des riverains auprès de l'Autorité ministérielle et de la Justice, le permis est finalement confirmé en 2012. Après 7 années, « Vesdre Avenir » cesse son opposition au projet.

Au cours des 16 années de réflexions autour du projet, l'opposition menée par une partie de la population locale a influencé la position des élus communaux, mais aussi des fonctionnaires régionaux en charge de la délivrance des permis. Les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du projet ont généré de l'incertitude pour les commerçants potentiellement impactés dans le centre de Verviers, mais aussi pour le promoteur. Face à l'incertitude sur l'aboutissement du projet, générant des coûts de transaction, le promoteur s'est désengagé du projet en 2014. Deux ans après, il rachète le projet suite aux difficultés financières du repreneur. Entre temps, plusieurs institutions financières publiques régionales sont entrées au capital de la société portant le projet. Depuis 2002, le projet urbain a évolué vers une diminution de la surface du centre commercial à 22 250 m² et vers la suppression du recouvrement de la rivière. Le permis de bâtir accordé, le dernier obstacle était l'obtention d'un permis auprès de l'administration régionale en charge de la régulation du commerce de détail. Après un refus en 2018 du fonctionnaire compétent, un recours a été introduit auprès du ministre wallon de tutelle par le promoteur avec le soutien des autorités communales. Les autorités politiques régionales ont fini par accorder le permis au second semestre de 2018.

II. LES PRINCIPAUX OBSTACLES À L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

Après la mise en contexte des deux cas d'études mobilisés dans le cadre de notre recherche, cette section est consacrée à la présentation des principales difficultés pour un promoteur privé souhaitant investir dans le milieu urbain. Les difficultés identifiées relèvent à la fois de questions de gouvernance et du développement urbain et territorial des villes.

A. Un déficit de stratégie communale et régionale

En Belgique, les pouvoirs locaux sont organisés par les entités fédérées régionales (Goethals, 2017). Les communes wallonnes disposent de nombreuses compétences et d'une forte autonomie leur permet-

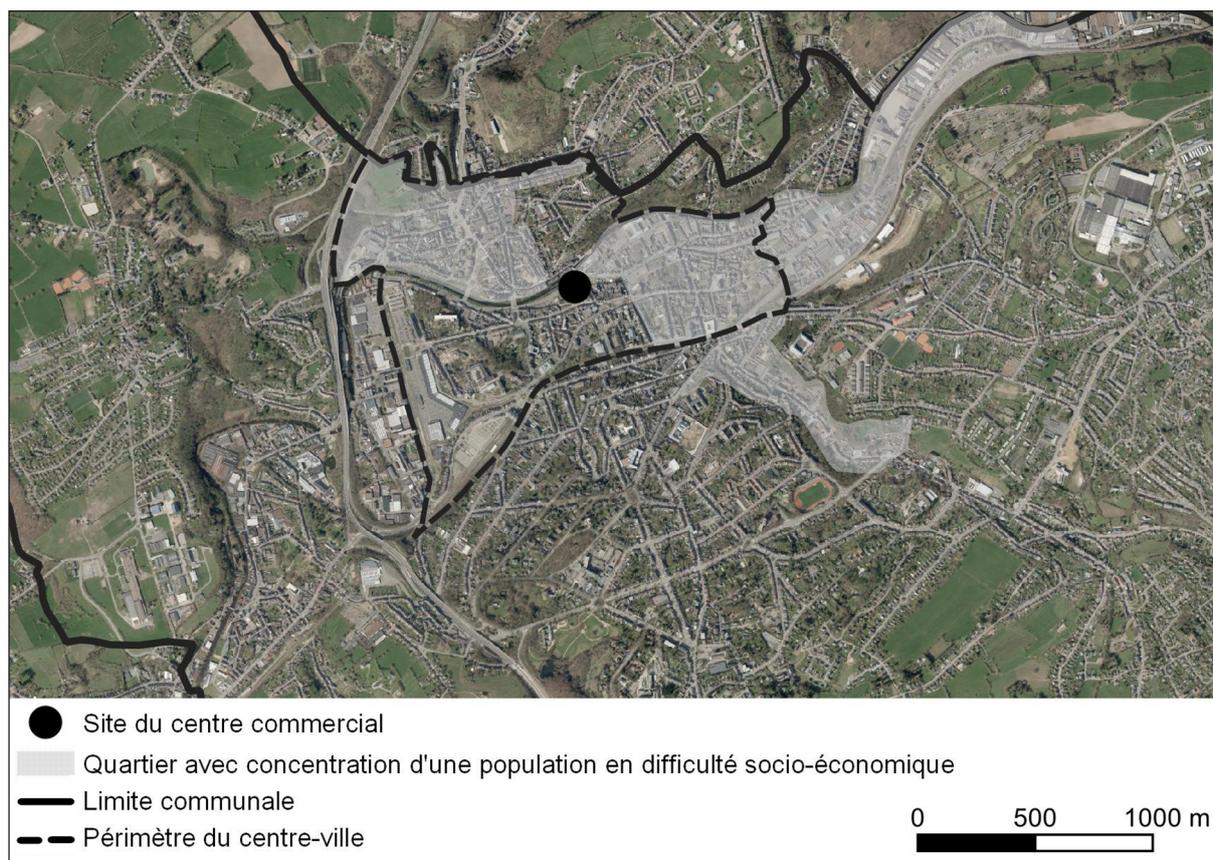


Figure 2. Localisation du centre commercial dans le contexte urbain de la Ville de Verviers (Auteur : Wilmotte (2018) ; Données : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (2013), Service Public de Wallonie (2015), Merce-nier *et al.* (2017)).

tant de gérer les matières d'intérêt local seules ou en collaboration volontaire avec d'autres communes via des structures intercommunales. En matière de développement urbain elles disposent, outre ces compétences, d'une aide financière de l'autorité régionale pour développer des stratégies territorialisées. Or, l'analyse des documents stratégiques des plus grandes villes wallonnes a démontré, lorsqu'ils existent, leur grande hétérogénéité : validité et portée juridique, thématiques étudiées, date d'approbation des documents, etc. Cette situation interpelle dès lors que l'absence de projet territorial à jour est une source d'incertitude lorsqu'une commune souhaite communiquer à propos de sa stratégie et de ses projets urbains.

Jusqu'en 2017, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) ne prévoyait qu'un seul outil de planification à l'échelle communale : le schéma de structure communal (SSC). L'élaboration d'un SSC pouvait s'étendre sur des périodes comparables à celle des législatures communales (six années), ce qui ne permettait pas d'intégrer les évolutions

socio-économiques locales, ni de saisir des opportunités de développement à courte échéance. En réponse à cette problématique, certaines communes se sont dotées d'outils de planification territoriale de type *master plan*, en dehors de tout cadre légal. Ces dispositifs permettent de porter une vision territoriale tout en conservant une certaine flexibilité. En 2017, le législateur régional a remplacé le CWATUP par le Code du Développement Territorial (CoDT) : celui-ci substitue le schéma de développement communal (SDC) au schéma de structure communal (SSC) et autorise l'adoption de SDC pluricommunaux. Cette évolution n'a pas encore pleinement produit ses effets et ces nouveaux outils doivent encore être appropriés par les acteurs locaux.

L'évolution des outils de planification est étroitement liée à l'enjeu des échelles d'intervention. En effet, l'urbanisation et le changement radical des mobilités de ces deux derniers siècles (Kaufmann, 2014) posent de nouveaux défis à des échelles multiples. Il existe une inadéquation croissante entre, d'une part, le découpage communal et l'autonomie des pouvoirs locaux et, d'autre part, les enjeux

multiscalaires du développement territorial. Malgré la fusion générale des communes belges en 1977, les nouvelles communes présentent deux défauts identifiés à la fois par les praticiens et la littérature scientifique. Premièrement, les fusions n'ont pas permis de créer des entités territoriales de taille suffisante pour associer les centres urbains et leurs périphéries. Cette situation a limité l'élaboration de stratégies de développement urbain à l'échelle des agglomérations ou des régions urbaines, et n'a pas permis de doter les autorités communales des ressources humaines et financières nécessaires au développement urbain (Vandermotten, 2008 ; Breuer, 2017 ; Gouvernement wallon, 2018). Deuxièmement, la fusion générale des communes fut tellement radicale qu'elle freina durablement les projets de collaboration supracommunale (Boniver *et al.*, 2011), bien que les intercommunales aient permis de développer des collaborations sectorielles et que plusieurs initiatives informelles aient fait émerger des projets de territoire – sans caractère contraignant – dans des espaces sous-régionaux wallons. Jusqu'à l'introduction des SDC pluricommunales par le CoDT en 2017, il n'existait qu'un outil formel de planification supracommunal (les plans urbains de mobilité), uniquement initié dans l'agglomération liégeoise.

Quant à l'autorité de tutelle, la Wallonie, elle éprouve des difficultés à édicter une stratégie régionale en matière de développement et de planification urbaine (Halleux, 2004). À ce jour, une politique dédiée aux plus grandes villes est en cours d'élaboration par le gouvernement wallon, suite à la régionalisation en 2014 de la politique fédérale des grandes villes dans le cadre de la sixième réforme de l'État (Gouvernement wallon, 2017). S'il existe déjà une action publique sur le milieu urbain, les moyens sont fragmentés entre de multiples outils, de multiples secteurs d'intervention couvrant de multiples territoires (Bastin *et al.*, 2016). La dispersion des moyens sur le territoire wallon fait partie d'une tradition d'équité territoriale, mais ce qui est parfois perçu comme un « saupoudrage des moyens » pourrait limiter l'effet levier de l'intervention publique (Thisse et Thomas, 2007). La future politique régionale de la ville, dénommée « Perspective de Développement Urbain », vise à développer une vision stratégique, à coordonner et à concentrer ces interventions sur quelques grandes villes afin d'en améliorer l'effet levier.

B. Le coût du recyclage urbain

Le recyclage urbain, correspondant à la reconstruction de la ville sur la ville, a un coût structurellement plus important que l'extension urbaine sur des terrains non urbanisés. Trois principales raisons ont été identifiées (De Keersmaecker, 2002 ; Halleux et Lambotte, 2008) : le coût du foncier plus élevé en centre-ville, les coûts de transaction liés à la fragmentation de la propriété en milieu urbain (configuration du parcellaire, destruction, reconstruction, acquisition...) qui allonge le temps des procédures, et les risques de pollution du sol liés aux précédentes occupations. La faible attractivité du milieu urbain entraîne, de surcroît, une incertitude quant à la commercialisation et aux acheteurs potentiels de l'immobilier. En effet, les clients potentiels que sont les jeunes actifs et les familles privilégient les localisations périphériques (Charlier *et al.* 2016). Diverses raisons sont invoquées : la qualité des lieux, qui serait *a priori* meilleure en périphérie, ou encore le stock de maisons unifamiliales plus abondant en bordure des villes.

Enfin, le risque d'opposition aux projets est non négligeable, du fait du nombre d'acteurs potentiellement concernés, par définition plus élevé en milieu urbain, et par la cristallisation des oppositions sur les questions du paysage et du patrimoine bâti. De telles oppositions sont également susceptibles d'allonger les procédures étant donné le risque d'introduction de recours judiciaires pour contrer le projet. Le cas de Verviers est exemplatif à ce sujet. Dès lors, tous ces facteurs sont de nature à peser sur la rentabilité finale du projet et à augmenter les risques pris par les investisseurs privés.

C. Les incertitudes relatives à la réalisation du projet

En raison des évolutions politiques et des modifications de stratégies, la mise en œuvre des projets urbains en cœur de ville dure plusieurs années, voire décennies. À Verviers, le changement de majorité politique à l'échelle communale a entraîné une modification de la position des autorités publiques en 2016. Ce projet illustre également le risque de recours et de controverses, puisqu'il a été bloqué durant plusieurs années suite aux recours d'une partie de la population locale fédérée dans une association s'opposant au projet.

Au-delà des positions pouvant diverger entre les acteurs, la confiance entre les partenaires est aussi essentielle à la diminution de ces incertitudes. Or, cette confiance n'est pas toujours présente. À titre d'exemple, alors que l'accord des autorités communales est essentiel au bon déroulement de l'opération, il est arrivé à différentes reprises que les responsables de la Ville de Verviers n'aient pas été tenus informés par le promoteur des évolutions du projet, et cela durant plusieurs mois.

Enfin, le contexte urbain est, par nature, une source de plus grande incertitude quant aux délais d'obtention des autorisations administratives en raison de la complexité, du nombre d'acteurs impactés (dont les points de vue et intérêts divergent souvent) et des procédures plus nombreuses à mener. Dès lors, les prêteurs à court terme sont peu enclins à financer les projets urbains menés en milieu dense.

D. L'image et l'attractivité des villes wallonnes

Nous avons évoqué les difficultés structurelles des centres villes et, plus particulièrement, des villes wallonnes de tradition industrielle. Au contraire d'autres régions européennes, les centres urbains wallons sont marqués par la paupérisation, la dégradation du bâti et la fuite des populations et des activités vers les périphéries. Pourtant, l'attractivité urbaine semble un préalable au développement régional : les régions compétitives dépendent de la présence de villes attractives et compétitives influençant leur territoire (Parkinson *et al.*, 2004).

La concentration d'une population précarisée dans les villes wallonnes conjuguée à la poursuite de la fuite des ménages disposant d'un pouvoir d'achat élevé en périphérie démontre la faible attractivité résidentielle des villes (Grippa *et al.*, 2015 ; Bianchet *et al.*, 2016). Cette situation est de nature à diminuer l'intérêt des investisseurs privés pour du logement de qualité en milieu urbain, puisque ce marché est confronté à une faible demande. Cela constitue une des hypothèses permettant d'expliquer pourquoi le projet de Bavière à Liège a été modifié avec une diminution du nombre de logements, notamment à destination des familles. Toutefois, une dynamique cumulative peut alors apparaître, dans laquelle l'absence d'une offre immobilière de qualité pour des ménages avec enfant(s) en milieu urbain contribue à maintenir

la fuite des familles vers la périphérie (Charlier *et al.*, 2016). Ce phénomène de déclin concerne aussi la fonction commerciale et économique. À ce propos, Devillet *et al.* (2014) pointent la perte de clients à laquelle doit faire face l'ensemble des principales villes wallonnes pour le commerce semi-courant léger (c'est-à-dire le commerce de vêtements, chaussures...). Cette contraction de la clientèle urbaine se fait au profit de communes périphériques et de leurs parcs commerciaux, mais aussi plus récemment de l'e-commerce. En conséquence, en comparaison du reste de la Wallonie, les plus grandes villes wallonnes connaissent un déclin (relatif) du nombre d'emplois salariés (Bianchet *et al.*, 2018).

Ainsi, la Wallonie est marquée par une attractivité urbaine de ses principales villes en berne. Cela impacte aussi l'attractivité pour les acteurs du marché immobilier. Il existe trois catégories de marchés immobiliers selon les territoires : le marché de l'autopromotion, le marché immobilier urbain et le marché immobilier métropolitain, chacun disposant de ses acteurs, ses logiques de marchés spécifiques et d'accès aux financements différents (Theurillat *et al.*, 2014). Vu l'attractivité urbaine des villes wallonnes décrite ci-dessus, il apparaît que les principales villes wallonnes peinent à se positionner sur le marché immobilier métropolitain, fortement internationalisé et financiarisé, étant donné leur déclin économique et la périurbanisation puissante en Wallonie.

III. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, LA SOLUTION MIRACLE ?

Après avoir exposé les difficultés structurelles à l'investissement privé en milieu urbain, cette section de l'article s'intéresse aux enjeux liés à la collaboration entre les acteurs publics et privés dans le cadre de projets urbains.

A. Rapport de force entre acteurs publics et privés

L'efficacité d'un partenariat public-privé (PPP) repose en grande partie sur un rapport équilibré et constructif entre les acteurs publics et privés en présence. Ceux-ci ont des stratégies et des objectifs différents. Michon (2008) met en garde contre une trop forte délégation de la maîtrise d'ouvrage aux acteurs privés étant donné les divergences d'objectifs des deux profils d'acteurs.

En adoptant un point de vue archétypique, la première différence entre acteurs publics et privés concerne les objectifs : les acteurs privés tendent à défendre l'intérêt individuel, financier par nature, tandis que les acteurs publics recherchent, en principe, l'intérêt collectif (qualité de vie, attractivité urbaine...). La seconde divergence porte sur les logiques d'intervention : le secteur privé s'intéresse davantage aux espaces d'intervention, à l'objet du projet, à savoir les espaces bâtis, plutôt qu'aux espaces non-bâtis ou publics. Toutefois, l'évolution des attentes de la population en la matière tend à faire évoluer les pratiques. Les acteurs publics tendent à concevoir, à l'opposé, les espaces publics comme une colonne vertébrale du développement urbain et visent l'intégration des projets aux différentes échelles du développement urbain. La troisième concerne la temporalité : pour les acteurs privés, il s'agirait prioritairement d'une temporalité courte de rentabilité financière, alors que les acteurs publics s'inscriraient davantage dans une temporalité longue d'objectifs territoriaux tels que la durabilité, la qualité de vie ou la reconstruction de la ville sur la ville. Ces divergences résultent d'une perception différente des citoyens par ces deux groupes d'acteurs : si les acteurs privés les voient d'abord comme des consommateurs et des agents économiques, les autorités publiques les considèrent principalement comme des citoyens et des électeurs potentiels.

Toutefois, la réalité n'étant pas binaire, Booth (2005) rappelle que les « acteurs privés » et les « acteurs publics » ne sont pas des objets sociopolitiques homogènes. Dès lors, les rôles et la relation entre acteurs publics et privés dépendent d'un contexte particulier et des individus en présence. Dans nos deux cas d'études, les pouvoirs publics participent à l'actionnariat des sociétés de promotion. Pourtant, le cas verviétois, loin d'être isolé en Wallonie, met en évidence que la participation financière des entités publiques ou parapubliques aux sociétés de promotion n'est pas un gage d'une meilleure coopération avec les autorités publiques. Ainsi, les autorités communales n'ont pas nécessairement accès aux dernières esquisses et évolutions du projet, ce qui rend les négociations peu évidentes. L'hybridation des acteurs publics et privés peut également s'exprimer sur le plan fonctionnel, comme l'illustre l'outil spécifique des régies communales autonomes. Celles-ci dépendent des autorités publiques, mais elles disposent de souplesses de fonctionnement davantage spécifiques aux acteurs

privés. Ces facilités en font les outils privilégiés de renouvellement urbain de plusieurs villes wallonnes. Toutefois, la grille de lecture de Michon (2008) reste applicable : les intérêts servis ainsi que le résultat en termes de fabrique urbaine sont très différents selon le rapport de force établi entre les deux types d'acteurs.

À long terme, les opérateurs privés ne sortent pas forcément gagnants d'une trop grande liberté qui leur serait accordée, car ils ne disposent pas toujours des compétences internes pour gérer tous les enjeux urbains associés à un projet immobilier. Les compétences manquantes ou la vision transversale peuvent alors être amenées par les urbanistes et aménageurs travaillant au service des autorités publiques, ou des opérateurs privés. Des exemples existent en Wallonie où les négociations avec les autorités régionales ont permis à des projets immobiliers de dépasser une stricte logique commerciale. Ceci permet alors d'améliorer la résilience du projet urbain, générant un avantage à long terme pour le promoteur ou le propriétaire et améliorant le cadre de vie des habitants des quartiers environnant (Ruelle, 2008).

Face à un contexte urbain peu accueillant pour les opérateurs privés, les pouvoirs publics wallons peuvent être contraints d'accepter des compromis déséquilibrés et peu favorables à l'intérêt collectif. L'enjeu consiste dès lors à rééquilibrer le rapport de force entre les acteurs. Coulondre (2016) identifie trois facteurs déterminants qui contribuent à donner un rôle spécifique et du poids aux acteurs publics dans le cadre d'un PPP :

1. Les autorités publiques ont un pouvoir décisionnel ou procédural. Ce sont elles qui délivrent les permis, ou du moins, ils participent à la procédure d'octroi de ces permis.
2. Les autorités publiques peuvent s'appuyer sur l'attractivité des territoires. Cette attractivité a une valeur pour les acteurs privés et elle place les acteurs publics dans une situation plus avantageuse pour la discussion.
3. Les autorités publiques disposent généralement d'une capacité foncière, soit qu'elles disposent de ressources foncières propres à valoriser, soit qu'elles bénéficient d'un droit d'expropriation ou de préemption.

Les deux premiers facteurs ont déjà été analysés auparavant, reste maintenant à développer la question de la capacité foncière des autorités publiques.

B. Faible tradition du portage foncier public en Wallonie

Les opérations de recyclage urbain ont des coûts de transaction structurellement plus élevés que l'urbanisation d'un site vierge : complexité des procédures administratives, aléas techniques, incertitudes sur les coûts de construction, etc. Ces coûts de transaction se traduisent en risques que les promoteurs et les organismes créditeurs doivent supporter (Halleux & Lambotte, 2008). Lorsque les acteurs publics et privés s'associent, le portage foncier est généralement rapidement transféré aux acteurs privés qui sont contraints de supporter le risque lié à l'opération, une partie de ce risque dépendant de la position des acteurs publics. En effet, les acteurs publics wallons ne disposent actuellement pas des compétences à la fois urbanistiques et financières pour développer ces projets complexes (IDEA Consult & Institut Destrée, 2009). Pourtant, les acteurs publics peuvent mobiliser des outils propres qui leur permettent de diminuer ce risque : les outils fonciers comme la préemption et l'expropriation, les outils d'aménagement du territoire réglementaires comme les plans d'aménagement ou les outils opérationnels comme le remembrement urbain (Marique *et al.*, 2010).

Ainsi, le cas de Bavière illustre les limites de cette approche par les acteurs publics, où le portage foncier a rapidement été concédé aux acteurs privés après le départ de l'hôpital du site. Les échecs successifs des projets portés par différents acteurs privés et la hausse de la valeur du foncier en raison de ses rachats successifs ont finalement contraint les autorités publiques à investir massivement dans le projet afin d'en soutenir la rentabilité. Ce coup de pouce public se manifeste de deux manières : d'une part, par l'implantation sur le site d'activités relevant de la sphère publique (police, enseignement...) et, d'autre part, par une prise de participation dans le capital de la société de promotion. Le risque pris par les investisseurs est ainsi diminué de manière directe (via la participation dans la société) et indirecte (la société de promotion a déjà vendu une partie du projet aux différents investisseurs publics). En outre, le projet ne prévoit pas de créer de nouveaux espaces publics sur le site, mais seulement le réaménagement, à la charge des pouvoirs publics, d'un boulevard automobile situé à proximité immédiate en « *rambla* ». Il s'agit d'une évolution majeure entre le projet envisagé par les promoteurs

néerlandais entre 2005 et 2008 et le projet actuel. En effet, de nouveaux espaces verts et publics étaient alors envisagés au cœur du quartier à créer, et, par conséquent, à la charge de l'investisseur privé. *In fine*, la collectivité a donc fini par compenser l'échec des différentes tentatives de recyclage du site de Bavière, tout en perdant du temps lié aux transferts de la propriété foncière.

En décidant de ne pas supporter la charge foncière, qui représente une part importante des investissements, les acteurs publics s'exposent à deux risques majeurs. Le premier risque est la perte de la maîtrise de la temporalité, le rapport de force étant à la faveur des acteurs privés. Le second risque pour les acteurs publics est la marginalisation, comme l'illustre la difficulté pour les autorités communales de Verviers d'être informées des dernières évolutions du projet de centre commercial. Les bases ne sont dès lors guère favorables à la mise en place d'un PPP équilibré. Les autorités publiques, représentant la collectivité, peuvent alors éprouver des difficultés à orienter le développement des grands projets structurants sur leur territoire.

C. Instabilité juridique et financière

En Wallonie, la revitalisation urbaine est le seul dispositif d'aménagement du territoire associant formellement les acteurs publics et privés : pour 2 € investis dans l'immobilier résidentiel par un acteur privé, 1 € peut être investi par la Wallonie dans les espaces publics environnant, avec un plafond d'investissement régional fixé à 1 250 000 € par opération. Dans son principe, l'outil est avant tout réservé aux quartiers urbains en reconversion. Toutefois, les moyens de la Wallonie sont limités à quelques millions d'euros par an pour l'ensemble du territoire régional (Figure 3) et l'outil de la revitalisation est mobilisé pour des projets d'ampleur limitée. En comparaison avec d'autres pays ou régions, les montants investis dans le développement urbain sont relativement faibles (Bastin *et al.*, 2016).

En ce qui concerne les projets urbains d'envergure, tant les collectivités locales que régionales ne disposent pas d'un outil juridique stable, ni même des compétences à la fois urbanistiques et financières afin de gérer des partenariats entre les acteurs publics et privés. Jusqu'à présent, en Wallonie, de tels projets tendent à être scindés entre une partie privée et une partie publique. Par

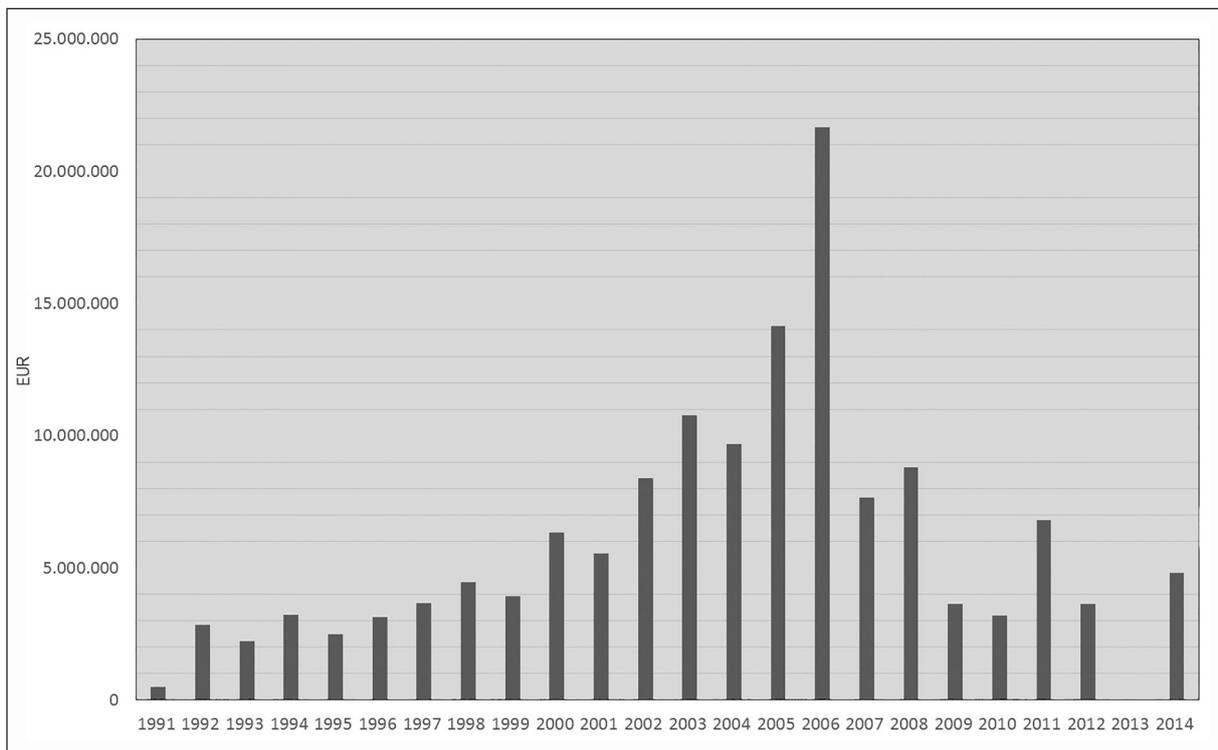


Figure 3. Évolution des crédits classiques (en Euros) d’engagements consacrés à la revitalisation urbaine entre 1991 et 2014. (Source : Service Public de Wallonie, 2015).

ailleurs, ils sont généralement développés avec l’aide des fonds FEDER. Les fonds de la politique régionale européenne ont deux faiblesses : d’une part, les fonds FEDER ne peuvent être investis dans les PPP ; d’autre part, il n’est pas autorisé de dégager un revenu ou une rente via les subventions FEDER. Cette contrainte mène à une situation où le développement d’un projet immobilier, *a priori* rentable, est confié aux acteurs privés, tandis que les différents pouvoirs publics (Union Européenne, Wallonie et autorités locales) financent les espaces publics environnants. L’augmentation de la rente foncière, résultant d’un investissement conjoint des acteurs privés et publics, est alors généralement captée par les investisseurs privés.

En outre, la capacité d’investissement des autorités publiques (de tous niveaux de pouvoir) se réduit suite, notamment, aux injonctions de l’Union Européenne réclamant une plus grande rigueur budgétaire de la part de ses États membres (Le Galès, 2011), mais aussi des modifications des normes comptables (comme les normes SEC 2010) définies par Eurostat. Par ces modifications de la comptabilité liée aux investissements, plusieurs projets d’infrastructures de mobilité en Belgique furent ainsi mis en difficulté, ce qui crée une incertitude à charge des investisseurs privés.

IV. QUELLES PISTES D’ÉVOLUTION POUR LES VILLES WALLONNES ?

Tout en rappelant que les PPP ne sont pas la panacée, la section précédente a mis en exergue la nécessité d’une collaboration entre les acteurs publics et privés. L’objectif de cette section est de proposer des pistes pour améliorer la position et la capacité des acteurs publics wallons à discuter avec des opérateurs privés afin de mettre en œuvre des PPP équilibrés.

A. Évolution des positions des acteurs publics

Dans le contexte européen, la fabrique urbaine s’adapte à l’ère « néo-libérale ». Pourtant, les outils de développement urbain à disposition des villes wallonnes ne facilitent guère l’association des partenaires privés à des projets de régénération urbaine. Ainsi, l’intervention publique dans la fabrique de la ville wallonne reste presque exclusivement limitée aux collectivités locales et aux institutions parapubliques comme les intercommunales. L’unique outil de coopération public-privé, la revitalisation urbaine, compte pour environ 3 % des moyens publics de la Wallonie pour ses villes, alors que les fonds FEDER représentent environ 65 % de ce montant (Bastin *et al.*, 2016).

Pourtant, la politique régionale européenne en Wallonie présente deux défauts majeurs. Premièrement, la dimension stratégique et l'opportunité des projets urbains subsidiés ne font pas l'objet d'un avis par les commissions consultatives en aménagement du territoire, principal outil de participation citoyenne prévu par le CoDT. Seuls les permis de bâtir découlant des projets subsidiés peuvent être éventuellement soumis à l'avis des commissions consultatives. Deuxièmement, les porteurs (publics) de projets FEDER sont critiqués pour leur manque de réflexion à long-terme sur les retombées économiques et urbanistiques des projets mis en œuvre, soit parce que le secteur public ne se positionne pas pour capter les retombées, soit parce que les retombées économiques des projets subsidiés ne sont pas examinées ou avérées (ADE et CREAT, 2013). Pourtant, la Wallonie s'engage à retenir des projets qui participent à la régénération et à l'attractivité urbaine ainsi qu'au redéploiement économique régional (Gouvernement wallon, 2014a, 2014b, 2018). De ce point de vue, les acteurs publics pourraient améliorer leur contribution à la fabrique urbaine, mais aussi en récolter davantage les dividendes.

En outre, nous avons vu que les acteurs publics et privés ne sont pas des entités sociopolitiques homogènes. Ceux-ci peuvent poursuivre des objectifs *a priori* en contradiction avec leurs missions premières. Cela doit encourager les autorités publiques et les citoyens à ne pas considérer un opérateur privé automatiquement comme un « ennemi », mais plutôt à mettre en place une concertation avec l'ensemble des acteurs urbains et à encourager le portage conjoint de projets.

B. Système de veille et politique d'innovation en matière de gouvernance urbaine

Dans un contexte de concurrence entre les villes et les territoires, la créativité et l'innovation sont des atouts pour anticiper. Cela permet d'éviter de subir les évolutions socio-économiques et de développer des avantages comparatifs. Afin d'améliorer l'image et de restaurer l'attractivité des villes wallonnes, des démarches de veille sont à mettre en œuvre afin de s'informer sur les pratiques, normes ou méthodes de gouvernance en vigueur dans d'autres régions. Or, les villes wallonnes semblent peu se saisir des opportunités ouvertes, notamment à l'échelle européenne, avec les réseaux de villes comme Urbact ou les Actions Innovatrices Urbaines. Il s'agit

d'autant d'opportunités de réfléchir et d'échanger des expériences sur des problématiques communes en matière de développement urbain.

Toutefois, la veille et la transposition de bonnes pratiques existent en Wallonie, comme l'atteste l'exemple de Charleroi qui a procédé à l'engagement d'un Bouwmeester (appellation provenant du néerlandais, signifiant maître-architecte). Celui-ci chapeaute un ambitieux projet de régénération urbaine de la ville, veille à la planification urbaine, mais aussi à la qualité des espaces publics et du paysage urbain. Cette idée provient, notamment, d'Anvers et de la Flandre, où cette fonction existe depuis près d'une décennie. Le savoir-faire wallon, reconnu internationalement, en matière de gestion de centre-ville illustre aussi la capacité de s'inspirer de pratiques exogènes et d'innover en matière de gouvernance urbaine.

C. La planification stratégique : une vision stratégique et opérationnelle

La définition, à l'échelle des villes wallonnes, d'une vision stratégique et territorialisée, semble de plus en plus incontournable. L'ancien Schéma de Structure Communal apparaissait inadapté et l'actuel Schéma de Développement Communal, prévu par le nouveau code de l'aménagement du territoire, est encore trop récent pour être évalué. Or, avec le renforcement de la concurrence entre les villes et entre les régions, le rôle des villes n'est plus tant de planifier que de gérer le changement, ce qui les oblige à osciller en permanence entre réflexion stratégique et prise d'opportunités (Ruelle et Teller, 2008). Ainsi, les projets de régénération urbaine les plus ambitieux en Wallonie se passent de cet outil, à l'instar de Charleroi (Maillis, 2018). Les villes les plus actives ont développé une vision stratégique spécifique, une direction à donner au développement futur du territoire. Celle-ci doit être suffisamment « souple » pour s'adapter aux opportunités et aux mutations, c'est-à-dire une vision opérationnelle des villes. Cette stratégie territoriale est aussi un outil de communication, de marketing urbain vis-à-vis de plusieurs publics-cibles, tant les populations locales que les investisseurs potentiels qui prennent connaissance de la stratégie politique. Dans les deux cas, l'objectif est de susciter de l'enthousiasme et de restaurer une confiance en l'avenir du territoire.

La plupart des villes wallonnes ne disposent pas d'une stratégie territorialisée, ce qui n'est pas de nature à rassurer les investisseurs à la recherche d'orientations claires et/ou stables. Les autorités locales liégeoises, par exemple, n'ont jamais défini leurs objectifs en termes de logements pour la friche de Bavière. En conséquence, selon la rentabilité et l'intérêt du moment, ce sont les différents promoteurs qui ont défini ces objectifs. Il en a résulté différents projets destinés à des publics très variés : des personnes âgées, des jeunes couples, des familles ou encore des étudiants dans la version actuelle du projet de Bavière.

C'est dans ce contexte que l'autorité régionale a entrepris une réforme visant à modifier le SSC à l'occasion de la réforme du Code du Développement Territorial, mais aussi en proposant aux grandes villes wallonnes de mettre en place une « Perspective de Développement Urbain » (PDU) qui scellera le partenariat entre les autorités locales (Villes) et régionales (Wallonie), dans le cadre de la réforme future de la Politique Wallonne de la Ville.

D. L'anticipation foncière

La vision stratégique du développement urbain doit permettre d'identifier des portions de territoire où les autorités locales souhaitent favoriser le recyclage et l'investissement. La mise en œuvre de cette vision peut se traduire par l'acquisition de ces lieux stratégiques par les autorités publiques afin de faciliter le portage foncier. L'anticipation foncière est une politique volontariste de la part des collectivités locales, constituée de plusieurs étapes : tout d'abord, l'identification des futures zones d'enjeu sur le territoire ; ensuite, la maîtrise foncière progressive par des acquisitions simples, grâce au droit de préemption ou encore via les procédures d'expropriation ; enfin, le portage foncier facilité au moment de réaliser des projets urbains d'envergure. En France, les Établissements Publics Fonciers (EPF) ont démontré l'efficacité de ce mode de fonctionnement : établis à l'échelle régionale française, les EPF agissent pour le compte des collectivités locales en assurant les procédures d'expropriation et de portage foncier des grands projets urbains français (Fontaine, 2014). À l'échelle wallonne, les Régies Communales Autonomes (RCA), organisations para-communales, sont habilitées à répondre à ce besoin d'anticipation foncière, à l'image d'Urbeo à Herstal ou d'Eriges à Seraing, deux villes wallonnes en reconversion industrielle.

E. Un cadre stable pour le partenariat public-privé

Afin de développer des PPP stables, les projets urbains peuvent être classés selon leur échelle de référence. De manière schématique, nous pouvons distinguer les projets de quartier des projets d'envergure métropolitaine. À ces deux types de projets sont associés des acteurs et des dispositifs distincts.

À l'échelle des quartiers, l'outil de revitalisation urbaine a été présenté ci-dessus, mais un autre outil existant peut le compléter : le dispositif de rénovation urbaine. Focalisé sur les quartiers dégradés, il prévoit que les communes fixent un « périmètre », élaborent un « schéma directeur » et un « programme d'action » sur la base d'un processus participatif mené par un « conseiller en rénovation urbaine » financé par la Wallonie. Or, cet outil, tout comme la revitalisation urbaine, n'est doté que de quelques millions d'euros par an pour l'ensemble de la Wallonie, même si ce budget a, récemment, été revu à la hausse. Vu la faiblesse structurelle des moyens alloués, l'outil pourrait être recentré sur ses trois atouts principaux : des moyens pour développer un schéma directeur, la mise en œuvre d'un processus participatif et la présence d'un conseiller en rénovation urbaine, chargé de dynamiser le quartier et de mettre en œuvre le projet de quartier. En complément de cet outil de « rénovation urbaine », qui deviendrait un outil strictement de planification du renouvellement des quartiers dégradés, le dispositif de « revitalisation urbaine » peut alors associer acteurs publics et privés dans des projets participant à la mise en œuvre d'une stratégie globale de renouvellement. À défaut d'attractivité urbaine, les quartiers urbains peuvent disposer dès lors d'une vision stratégique de leur futur et de moyens humains pour le montage et la mise en œuvre de projets.

En ce qui concerne les projets métropolitains, l'Union Européenne, via la Banque Européenne d'Investissements, a proposé le dispositif urbanistique et financier JESSICA (Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) qui permet de financer de grands projets urbains. L'outil présente plusieurs avantages : il offre la sécurité juridique d'un outil développé à l'échelle européenne (ce qui peut rassurer les investisseurs), il permet d'investir des fonds issus du FEDER dans des PPP, il permet de s'endetter (ce qui n'est pas courant dans le cadre

d'un outil européen) et, enfin, l'outil nécessite de mettre en œuvre des projets avec des retombées, un retour sur investissement, pour les pouvoirs publics. Le principe est simple : le gouvernement investit de l'argent (du FEDER, par exemple) dans un Fonds de Développement Urbain (FDU) qui, à son tour, investit dans des projets avec l'aide de banques ou d'institutions comme la Banque Européenne d'Investissements (BEI). Le FDU régional octroie alors un prêt au porteur de projet qui le rembourse avec des intérêts qui sont, par la suite, réinvestis. Une étude a évalué la faisabilité de l'usage de JESSICA en Wallonie. Il permettrait, contrairement aux subventions FEDER, de se détacher de la contrainte temporelle des six années pour réaliser un projet. En effet, il ouvre la possibilité d'étaler dans le temps la réalisation de projets d'envergure et d'éviter d'alimenter le marché immobilier avec une suroffre ponctuelle (IDEA Consult et Institut Destrée, 2011). Pourtant, la mise en œuvre reste problématique car il n'existe aucune structure supra-locale ou communale capable de mettre en œuvre ce type de dispositif requérant des compétences spécifiques tant en ingénierie financière qu'en aménagement du territoire. Seule l'administration régionale wallonne semble disposer des moyens pour mettre en œuvre ce dispositif. La Région serait alors contrainte d'effectuer des choix d'investissements, ce qui peut mener à concentrer les moyens sur certains territoires ou de soutenir certains projets en difficulté, en évitant les critiques émises sur le « saupoudrage » des moyens pour satisfaire le plus grand nombre d'acteurs locaux.

CONCLUSIONS

Les deux exemples de la friche liégeoise et du projet de centre commercial de Verviers ont montré l'importance d'une coopération renforcée et d'un rapport de force plus équilibré entre les acteurs publics et privés pour parvenir à des projets urbains de plus grande qualité et dont l'issue serait moins incertaine. Par ailleurs, vu la faible attractivité du milieu urbain en Wallonie, les acteurs publics sont parfois contraints de pallier au manque de rentabilité d'une opération pour convaincre les acteurs privés d'y investir. Dans le cas du site de Bavière, une partie importante des risques a été transférée vers les autorités via l'investissement public. Pour Verviers, nous constatons ici que les autorités ont dû recapitaliser le promoteur. Dans de telles conditions, on peut se demander si les pouvoirs publics

sont réellement à même d'encadrer et d'orienter un projet urbain dans le bon sens. Le rapport de force est à tout le moins à leur désavantage.

L'analyse des freins à l'investissement privé a montré deux limites liées à la relation entre la spatialité et la gouvernance. Tout d'abord, le développement des centres urbains est affecté par des choix publics peu favorables à la régénération urbaine, notamment dans les domaines de la fiscalité, de la politique de développement commercial et de l'aménagement du territoire (Halleux, 2012). Ces politiques publiques soutiennent en effet la périurbanisation du logement et des activités là où le rôle moteur des villes devrait être soutenu et amplifié. Par ailleurs, la gouvernance des projets urbains en Wallonie génère des risques et des coûts de transaction pour les investisseurs privés, qui sont pourtant de plus en plus sollicités dans le recyclage urbain. En effet, nous avons identifié la faiblesse des réflexions stratégiques spatialisées, permettant de définir l'intérêt général, face aux investisseurs privés et le manque d'outils permettant d'associer les acteurs publics et privés autour d'un projet urbain dans un cadre juridique générant le moins d'incertitude possible.

L'article a mis en avant que le rapport de force entre les acteurs publics et privés se traduit par une compétition scalaire. Le secteur privé est avant tout intéressé par le bien immobilier, ce qui tend à limiter la réflexion du projet urbain à l'échelle du bâti, tandis que le secteur public s'intéresse davantage à l'intégration du projet urbain dans son environnement, défendant une réflexion à l'échelle du quartier, voire de la ville, selon la dimension du projet. Dans cette optique, une stratégie de développement urbain spatialisée, indiquant clairement les espaces urbains prioritaires en matière d'investissement et les qualités spatiales attendues pour ceux-ci est de nature à clarifier le projet de territoire porté par les villes et à créer pour les investisseurs privés un cadre juridique stable. Les investisseurs privés peuvent identifier les attentes liées à l'insertion d'un projet dans l'environnement bâti et, dès lors, se concentrer sur leur mission de développement immobilier. La « Perspective de Développement Urbain » (PDU), en cours de mise en œuvre, pourrait incarner cette démarche alliant spatialité et gouvernance, essentielle pour le renouveau des villes wallonnes. Par ailleurs, le développement conjoint d'une politique foncière volontariste, c'est-à-dire

permettant l'identification des futures zones d'enjeu au sein du territoire, l'acquisition progressive et le portage du foncier nécessaire à la réalisation de projets urbains ambitieux pour ces zones, est une autre démarche alliant spatialité et gouvernance qui est de nature à favoriser le renouvellement urbain. Ces deux approches nécessitent toutefois une évolution des mentalités et des pratiques tant des collectivités locales (communes) que de l'autorité de tutelle (Région wallonne). Notre analyse ouvre des perspectives de recherches en matière d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, mais aussi concernant la division de moins en moins évidente des acteurs entre public et privé en matière de développement urbain, et enfin sur les questions relatives à la définition de l'intérêt général et de sa représentation dans les processus de planification stratégique.

NOTES

¹ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, 2018, statistiques à la date de référence du 1^{er} janvier 2018 (<https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/regions-urbaines/>).

REMERCIEMENTS

L'article s'appuie sur trois recherches portant sur la mise en œuvre d'une politique de la ville en Wallonie (2014-2018), financées dans le cadre de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) de la Wallonie. Les auteurs remercient les collègues qui ont participé à ces quatre années de recherches : Xavier May et Julien Descamps de l'IGEAT (Université Libre de Bruxelles) ; Gilles Lacroix, Florine Bastin, Chloé Mercenier, Dorian Claeys, Razvan Sandu et Xavier Dupont du Lepur (Université de Liège).

Les auteurs remercient par ailleurs les deux relecteurs anonymes et les deux éditeurs de ce numéro spécial pour leurs commentaires avisés ayant permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'article et de l'argumentation proposée.

BIBLIOGRAPHIE

ADE & CREAT. (2013). *Évaluation des projets et portefeuilles de projets cofinancés par le FEDER 2007-2013 en matière de développement des pôles urbains wallons dans le cadre des PO Convergence et Compétitivité régionale et emploi* (rapport final de la phase 2). Namur : Service Public de Wallonie.

- Artige, L. & Reginster, A. (2017). Deux décennies d'augmentation des prix immobiliers résidentiels en Wallonie (1995-2015). *Dynamiques régionales*, 5, 9-22. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/214437>
- Bastin, F., Lacroix, G., May, X., Ruelle, C., Wilmotte, P.-F. & Bianchet, B. (Ed). (2016). Politique de la ville : dynamisation des cœurs de ville. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 63. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/66561>
- Bianchet, B., Copée, P. & Xhignesse, G. (2016). Réflexion relative à une fiscalité du logement territorialement plus efficiente. *Les échos du Logement*, 118, 30-33. Repéré à <http://hdl.handle.net/2268/204404>.
- Bianchet, B., Mercenier, C., Ruelle, C., Bastin, F., Claeys, D., Descamps, J. & Wilmotte, P.-F. (2016). *Localisations prioritaires en matière de dynamisation et de rénovation des quartiers urbains existants* (rapport final R4 de la subvention CPDT 2015-2016). Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Bianchet, B., Godart, M.-F. & Hanin, Y. (2018). Schéma de développement du territoire : contribution de la CPDT à l'analyse contextuelle. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 74. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à <https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr74.pdf>
- Boniver, V., Harou, R. & Sinzot A. (2011). La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne. *Notes de recherches de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 18. Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial. Repéré à https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr_18.pdf
- Booth, P. (2005). Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain, *Journal of Housing and Built Environment*, 20, 257-269. DOI : <https://doi.org/10.1007/s10901-005-9009-2>
- Breuer C. (2017). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines en Europe*. Thèse de doctorat en géographie, Liège, Université de Liège, inédit, 474 p. <http://hdl.handle.net/2268/216210>
- Charlier, J., Debuisson, M., Duprez, J.-P. & Reginster, I. (2016). Mouvements résidentiels en Wallonie (1994-2014) : analyses des migrations intercommunales et construction de bassins résidentiels. *Working Paper de l'IWEPS*, 21. Namur : Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique.
- Comby, J. (2017). Logiques foncières du renouvellement urbain. *La revue foncière*, 15, 21-23.
- Coulondre, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et Sociétés*, 164-165, 211-225. DOI : <https://doi.org/10.3917/esp.164.0211>

- De Keersmaecker, M.-L. (Ed.). (2002). *Les coûts de la désurbanisation* (études et documents CPDT 1). Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Devillet, G., Jaspard, M. & Vazquez Parras, J. (2014). *L'Atlas du Commerce en Wallonie. Structures, dynamiques, comportements spatiaux des consommateurs*. Liège : Presses Universitaires de Liège. <http://hdl.handle.net/2268/163264>
- de Vries J. (2014). Planning and culture unfolded: The cases of Flanders and the Netherlands. *European Planning Studies*, 23(11), 2148-2164. DOI : <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018406>
- Fontaine, P. (2014). *Le portage foncier et la pratique de l'Établissement Public Foncier du Nord-Pas-de-Calais*. Travail de fin d'études dans le cadre du Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire de l'Université de Liège, inédit, 122 p.
- Goethals, C. (2017). La physionomie des intercommunales en Belgique. *Les analyses du CRISP en ligne du 14 mars 2017*, 1-11. http://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2017-03-14_ACL-Goethals_C-2017-La_physionomie_des_intercommunales_en_Belgique.pdf
- Gouvernement wallon (2014a). *Programme opérationnel « Convergence » Hainaut. Intervention FEDER 2007-2013*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (2014b). *Programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » Wallonie. Intervention FEDER 2007-2013*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Gouvernement wallon (2017). *La Wallonie plus forte [Déclaration de Politique Régionale]*. Namur : Service Public de Wallonie. http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_mr-cdh2017.pdf
- Gouvernement wallon (2018). *Wallonie-2020. EU*. Namur : Service Public de Wallonie.
- Grimmeau, J.-P. & Wayens, B. (2016). Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2301-2302, 5-114. DOI : <https://doi.org/10.3917/cris.2301.0005>
- Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I., Loopmans, M. & Van Hamme, G. (2015). *Dynamiques des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Bruxelles : SPP Intégration Sociale – Politique des Grandes Villes.
- Halleux, J.-M., Brück, L. & Mairy, N. (2002). La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives. *Belgeo*, 4, 333-354. DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.16086>
- Halleux, J.-M. (2004). Le recyclage urbain en partenariat public-privé : le « gap funding » anglais et la « revitalisation urbaine » wallonne. *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 44, 53-64. <https://popups.uliege.be/443/0770-7576/index.php?id=2140>
- Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M. (2008). Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés. *Territoire(s) wallon(s)*, 2, 7-22. <http://hdl.handle.net/2268/62557>
- Halleux, J.-M. (2012). Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques. *Belgeo. Revue belge de géographie*, 1-2.
- IDEA Consult & Institut Destrée. (2011). *Étude d'évaluation – mise en œuvre des instruments JESSICA en Wallonie (rapport final du 6 décembre 2009)*. Namur : Service Public de Wallonie, Union Européenne, Banque de Développement du Conseil de l'Europe & Banque Européenne d'Investissements.
- IWEPS. (2018). Walstat, le portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie, IWEPS. https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=2&indicateur_id=200300&sel_niveau_catalogue=T&ordre=0, consulté le 1^{er} mars 2019.
- Kaufmann, V. (2014). *Retours sur la ville*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Le Fort, B., Fromont, L. & Hanin, Y. (2016). *Dynamiques de marché : essai pour une objectivation de l'implication des promoteurs privés selon les dynamiques de marchés résidentiels en Wallonie*. Communication présentée au colloque annuel de l'APERAU 2016, Bruxelles et Louvain-la-Neuve, Belgique.
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes* (2^e édition). Paris : Presses de Science Po.
- Maëllis, G. (Ed). (2018). *Charleroi Métropole un schéma stratégique*. Charleroi : Ville de Charleroi et Charleroi Bouwmeester.
- Marique, A.-F., Lejeune, Z., Halleux, J.-M., Teller, J. & Michel, Q. (2010). Le remembrement urbain. *Notes de recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 12, 43 p. <http://hdl.handle.net/2268/66561>
- Mercenier, C., Ruelle, C., Bastin, F., Claeys, D., Descamps, J., Wilmotte, P.-F. & Bianchet, B. (2017). Vers une politique de la ville en Wallonie. *Notes de recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial*, 71, 47 p. <http://hdl.handle.net/2268/213500>
- Michon, P. (2008). Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands, *Géocarrefour*, 83(2), 119-128. DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.5702>
- Parkinson, M., Simmie, J., Clark, G. & Verdonk, H. (2004). *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Rozenblat, C. & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes : analyse comparative*. Montpellier : DATAR.
- Ruelle, C. (2008). *Research Action 4.6. Community Involvement (final technical report)*. Liège : LEMA, Université de Liège. <http://www.lemma.ulg.ac.be/research/SUN/download/TR46.pdf>

- Ruelle, C. & Teller, J. (2008). Tensions entre planification stratégique et prise d'opportunités dans le cadre de l'aménagement des villes moyennes. In Cadé, D. & Diab, Y. (eds), *La ville durable : décision, action, financement, communication*, 79-93.
- Theurillat, T., Rérat, P. & Crevoisier, O. (2014). Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires, *Géographie, Économie, Société*, 16(2), 233-254. DOI : <https://doi.org/10.3166/ges.16.233-254>
- Thisse, J.-F. & Thomas, I. (2007). Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 46(1), 75-93. DOI : <https://doi.org/10.3917/rpve.461.0075>
- Vandermotten, C. (2008). Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective. *Territoire(s) wallon(s)*, hors-série, 17-27.
- Xhignesse, G. (2018). *Essays on tax relief for home mortgages, residential choices and housing policy in Belgium*. Thèse de doctorat, Université de Liège. <http://hdl.handle.net/2268/222519>

Coordonnées des auteurs :

Pierre-François WILMOTTE
ECOGEO - UR SPHERES ULiège (Belgique)
pfwilmotte@uliege.be

Christine RUELLE
LEPUR - UR SPHERES ULiège (Belgique)
c.ruelle@liege.be

Bruno BIANCHET (personne de contact)
LEPUR - UR SPHERES ULiège (Belgique)
bruno.bianchet@uliege.be

LOGIQUES ET ENJEUX DE LA TRANSFORMATION DES VOIRIES URBAINES EN LIEUX DE TRANSPORT À ABIDJAN ET KORHOGO (CÔTE D'IVOIRE)

Marie Richard ZOUHOULA BI

Résumé

En Côte d'Ivoire, le déficit d'offres de transport public et l'incapacité de l'État à répondre aux besoins de mobilité a suscité dans les villes ivoiriennes l'émergence de taxis non officiels. Ce sont les taxis « *woro-woro* » à Abidjan et les motos-taxis à Korhogo. En l'absence d'équipements de réseau appropriés, les corporations syndicales ont mis à la disposition des exploitants de ces transports des accotements de voirie préalablement négociés auprès des collectivités territoriales. À partir de ces lieux où des mécanismes gestionnaires profitables à tous ont été mis en place, les syndicats organisent les déplacements dans ces localités. Finalement, la prolifération de ces installations est expliquée par le contexte de crises en cours depuis 1980, par l'absence d'éléments de réseau appropriés et par les stratégies pécuniaires des municipalités.

Mots-clés

Abidjan, Korhogo, voirie, lieux, *woro-woro*, moto-taxi

Abstract

In Ivory Coast, the lack of public transport provision and the State's inability to meet mobility needs has led to the emergence of unofficial taxis in Ivorian cities. These are the "woro-woro" taxis in Abidjan and motorcycles taxis in Korhogo. In the absence of appropriate network equipment, the trade union corporations have made road shoulders available to the operators of these transports, previously negotiated with local authorities. From these places where mutually beneficial management mechanisms have been put in place, unions organize travel to these localities. Finally, the proliferation of these facilities is explained by the context of crises since 1980, the lack of appropriate network elements and the municipalities' financial strategies.

Keywords

Abidjan, Korhogo, roads, places, woro-woro, moto-taxi

INTRODUCTION

Plusieurs auteurs ont identifié les crises socio-politiques et économiques (Allagbé *et al.*, 2016 ; Agossou, 2004 ; Briod, 2011 ; Dillé, 1998) et les conflits armés (Diaz *et al.*, 2007 ; Kassi-Djodjo, 2013 ; Zouhoula Bi, 2014) comme les facteurs explicatifs de la diffusion des taxis non officiels dans les villes d'Afrique subsaharienne. Par contre, d'autres en ont expliqué l'essor par une triple pénurie (Diaz *et al.*, 2007) : un déficit des réseaux viaires, une rareté des transports publics et privés et une paupérisation des ménages (Agossou, 2004 ; Briod, 2011). Dans le cas ivoirien, tous ces facteurs sont à prendre en compte. L'apparition des taxis non officiels dans le pays est datée et récente. À Abidjan, interdits à l'indépendance du pays en 1960, ils sont réintroduits en 1978 dans les dessertes et prennent la

dénomination « *woro-woro* ». À Korhogo, ils sont nés avec le conflit ivoirien pour assurer les déplacements de proximité. Ce sont les motos-taxis qui ont prétexté la rareté de l'emploi salarié et le déficit de taxis officiels pour s'imposer. Mais, dépourvus d'équipements de réseau, ils se sont dotés de lieux de transport improvisés. Ces lieux sont définis comme « des espaces de trottoirs, de ronds-points, de bretelles d'accès, de rues ou de boulevards » (Lombard *et al.*, 2004). Le processus de création de ces espaces a consisté d'abord à une installation autour d'équipements attractifs (marché, hôpital, école, banque, etc.), ensuite à la sollicitation des services de rabatteurs et enfin à la multiplication des destinations (Zouhoula Bi, 2008). Dans les contextes urbains d'Abidjan et de Korhogo, comme dans ceux d'autres villes du Sud (Cotonou, Douala, Lagos, Lomé, Konnie, etc.), la prolifération de ces

endroits souligne à peine l'ampleur des dynamiques à l'œuvre. S'ils sont des éléments caractéristiques du désordre urbain, ils n'en sont pas moins utilisés par les municipalités pour sous-traiter le contrôle de leurs titres de transport, et par les professionnels pour implémenter à leur profit des mécanismes de gestion de l'activité.

L'objectif de cet article est d'expliquer la logique des acteurs (professionnels, usagers et mairies) dans le processus de création des lieux de transports autour des voiries à Abidjan et à Korhogo. La collecte de données s'est appuyée sur une recherche documentaire et sur des enquêtes de terrain. Elle s'est accompagnée d'interviews réalisées auprès de responsables syndicaux, de chefs de gare et de responsables des municipalités. Les données obtenues ont permis de retracer la propagation des taxis non officiels dans un système ivoirien pourtant réglementé, et de décrire les stratégies élaborées par les élus locaux et les syndicats des opérateurs dans le processus de légitimation des gares. La démarche adoptée est comparative car les phénomènes observés dans les deux villes d'étude sont d'ampleur différente, bien qu'ils soient comparables dans leurs manifestations. Ensuite, nous nous sommes appuyés sur l'analyse du discours des acteurs afin de connaître les logiques et les enjeux à l'œuvre dans ces espaces. Dans le contexte post-crise ivoirien, la faible redistribution des fruits de la reprise économique maintient encore l'industrie du transport en activité-refuge. Le texte, en deux parties, présente les taxis non officiels comme des transports bénéficiaires des crises en Côte d'Ivoire et les lieux de transport comme des sites de consolidation de l'activité.

I. LES TAXIS « WORO-WORO » ET LES MOTOS-TAXIS : DES TRANSPORTS APPARUS À LA FAVEUR DES CRISES EN CÔTE D'IVOIRE

La Côte d'Ivoire a connu trois crises qui, depuis son indépendance, ont mis à mal son modèle de développement. La première crise est financière. Elle est apparue suite au choc pétrolier de 1979. La seconde est politique et fait suite au discours de la Baule prononcé le 20 juin 1990 par François Mitterrand, ex-Président de la République de France, lors de la 16^e conférence des Chefs d'État d'Afrique et de France sur le multipartisme. Ce discours a provoqué la remise en cause de l'ordre politique établi depuis

1960. La troisième crise est militaro-politique. Elle a commencé avec le coup d'État de décembre 1999 et s'est transformée en guerre civile à partir de 2002. Si pendant ces périodes, l'État s'est efforcé de garder la main, la baisse drastique du niveau des allocations publiques a favorisé l'émergence d'alternatives citoyennes. Ces initiatives qui contestent les monopoles publics s'inscrivent dans des logiques de survie. Parmi celles-ci, il y a les taxis « *woro-woro* » et les motos-taxis, une des matérialisations du caractère résilient des populations à la crise. L'expression « *woro-woro* » est un emprunt à l'ethnie Malinké qui signifie « 30-30 », en référence au prix de la place dans le véhicule (30 FCFA) pendant la période coloniale. Sous le vocable, il y a les taxis portant les insignes d'une des 13 communes d'Abidjan et les taxis banalisés, des véhicules sans signe distinctif desservant au moins deux communes avec des complicités administratives. Quant aux motos-taxis, il s'agit de véhicules de particuliers transformés au début de la crise ivoirienne en transport de voyageurs et érigés à sa fin en moyen de réinsertion socio-économique des ex-combattants.

A. Trois périodes de crise, une gouvernance hésitante des taxis

La position de l'État sur les *woro-woro* a évolué au gré des crises traversées par le pays. Elle a alterné, comme à Dakar, entre « *interdiction, légalisation et tolérance* » (Lombard *et al.*, 2004). À l'avènement de la Société de Transport d'Abidjan (Sotra) et des taxis-compteurs en 1960, la Ville d'Abidjan, alors la seule instance de régulation, évince les taxis hérités de la colonisation. L'éviction tient le temps du « miracle ivoirien » (1960-1979) et prend fin après le choc pétrolier de 1979 par l'autorisation d'exercice accordée aux *woro-woro* dans trois communes dans le Sud d'Abidjan : Koumassi, Marcory et Port-Bouët. La concession d'exercice résulte de la désaffection des populations à l'égard des taxi-compteurs du fait du coût de desserte élevé et de l'impossible covoiturage (Zouhoula Bi, 2008).

En outre, beaucoup de licenciés des entreprises en difficulté assimilent le *woro-woro* à une activité-refuge. Face à l'accroissement des sollicitations, ils sont finalement légalisés par les premières lois de décentralisation en 1980. Cette légalisation porte en elle les germes de conflits futurs entre la Ville et les communes. En effet, la métropole ivoirienne est

subdivisée en dix communes au-dessus desquelles il y a l'entité supracommunale, la Ville. Sur la matière du transport urbain (loi n° 80-1180 du 1^{er} octobre 1980 relative à l'organisation municipale), les mairies ont les compétences d'intérêt communal (police des routes sur les voiries communales) et la Ville, celles d'intérêt urbain (police des routes sur les voiries urbaines). À Korhogo, l'urbanisation fait apparaître les premiers taxis-collectifs à partir de 1975. De cette date à 1980, la régulation de ce transport est exercée par la sous-préfecture. En 1980, avec le lancement de la politique de la décentralisation, les prérogatives du secteur sont transférées à la municipalité.

Pendant la décennie 80, les programmes d'ajustement structurel (PAS), imposés par la Banque Mondiale, ont un impact limité sur la crise économique. Les licenciements se poursuivent, renforçant la population de chômeurs et de sans-emplois. L'État prend plusieurs mesures dont la libéralisation des transports pour augmenter le nombre d'opérateurs, mais cela reste sans effet sur le secteur des transports urbains (Couret, 1997). En outre, Abidjan enregistre une forte croissance démographique (951 216 habitants en 1975, 1 929 079 habitants en 1988 et 4 707 404 d'habitants en 2014, INS 2015) et connaît un important étalement urbain. Pour la Sotra, bénéficiaire du monopole mais en mal de son parc roulant (1202 bus en 1980 et 1198 bus entre 1982-1990), remplir sa part du cahier de charge s'apparente à un défi quasi insurmontable. Par ailleurs, la Côte d'Ivoire s'ouvre au multipartisme, ce qui occasionne des manifestations dont l'une des conséquences est la destruction des bus de la Sotra. Dans un tel contexte, l'apparition des taxis banalisés hors des périmètres communaux convenus instaure la confusion. En dehors de la loi de 1980 qui a fait de la Ville d'Abidjan l'instance habilitée à cet effet, la mairie de Cocody établit une liste de documents que les opérateurs voulant exercer sur son territoire doivent posséder avant la délivrance de l'autorisation de transport. Elle avance comme explications que toutes les voiries sont d'intérêt communal, que le nouveau transport compense les insuffisances de la Sotra et qu'il est un moyen de lutte contre le chômage (Aloko et Aka, 1996). Face à ce qui s'apparente à un conflit de prérogatives, le législateur réaffirme les prérogatives de la Ville mais sans remettre en cause celles des municipalités. Selon l'article 9 de

la loi n°95-609 du 3 août 1995, la Ville règle par « ses délibérations la délivrance des autorisations, l'approbation des tarifs, la création de redevances relatives à l'exploitation des transports publics ne dépassant pas les limites de la ville, à l'exception des autres modes de transport ayant un caractère intercommunal ainsi que la délivrance des autorisations relatives à l'exploitation des services de taxis ». L'incapacité de l'État à trancher entre les deux niveaux de collectivités favorise la démultiplication de ces taxis à Abidjan, obligés par les municipalités à adopter une couleur spécifique pour se distinguer des taxis-compteurs.

Le coup d'État de décembre 1999 et la guerre civile (2002-2011) marquent l'aboutissement de rivalités sociopolitiques dans un pays depuis longtemps en mal de son modèle. En 2000, la junte militaire crée l'Agence des transports Urbains (AGETU) sans avoir procédé à la refonte des dispositifs législatifs antérieurs. En 2002, le contexte de la guerre civile joue en faveur des élus locaux, alors courtisés par le régime en place (le FPI, 2001-2010). En effet, le contexte a incité tout individu possédant un véhicule ou muni d'un permis de conduire à trouver dans le transport un rempart à la crise de l'emploi salarié et à la pauvreté. La décision de libéralisation de l'importation des voitures d'occasion (décret n°96-01 du 03 janvier 1996) renforce ces initiatives. Peu importe les caractéristiques techniques du véhicule et les conditions d'exercice, il s'agit seulement de rentabiliser la ressource. Le taxi-compteur est dédoublé par le *woro-woro* sur les dessertes intercommunales. L'apparition de ce taxi radicalise les rapports de l'AGETU avec les élus locaux, ces derniers étant plus portés sur la régulation économique que sur la régulation administrative (Konan, 2012). Les tentatives de règlement, même construites autour des lois de finance, s'avèrent infructueuses, les collectivités suscitant l'ingérence des syndicats dans les activités de l'Agence afin de la contrer. Il en est ainsi de « l'opération de vérification de la régularité des cartes de transport des véhicules en exercice et de la reconversion de plus de 4000 taxis banalisés en taxi-compteur ou taxi communal » (Konan, 2010) au cours de laquelle ils ont violemment interféré, obligeant finalement l'État à exiger de l'agence l'arrêt de l'opération. Le changement de régime politique en 2011 ne change pas fondamentalement la donne. Les

vains rappels à l'ordre des collectivités locales par les ministères de tutelle (transport et intérieur) illustrent leur capacité à s'affranchir des règles au prétexte de la démocratie et de la captation des ressources financières générées dans les périmètres communaux.

La situation à Korhogo a connu une évolution remarquable dès le déclenchement du conflit ivoirien. Dans la ville, les deux-roues moteurs, suite à la fuite des fonctionnaires et à la désaffectation pour les taxis communaux, sont devenus des transports urbains de voyageurs (Diaz *et al.*, 2007). Le contexte aidant, la mutation se réalise avec la complicité monnayée de la rébellion (Dillé, 1998). En effet, elle exige des opérateurs de ce transport le paiement de titres de transport (inscription et patente) à leur régie (la Centrale). En 2008, suite aux accords politiques de Ouagadougou, la mairie récupère la gestion des motos-taxis alors que les textes réglementaires ne les ont pas prévus comme transport de voyageurs. Face à la rareté des ressources imposables, la mairie les maintient dans les dessertes locales moyennant le paiement de titres de transport : le droit annuel d'exercice et le macaron (11 000 FCFA) et la patente mensuelle (2 500 FCFA). Le retour à la paix ne profite pas aux taxis-collectifs, toujours objets de désaffectation pour les motifs de vieillissement du parc, d'abandon du covoiturage payant (250 FCFA/place) au profit de la tarification à la course (1 000 FCFA/voyage) et de stationnement des véhicules dans des lieux précis au détriment du cabotage dans les quartiers. Incapables de s'adapter à la concurrence des motos-taxis, ils refusent les titres de transport de la municipalité, attendant leur interdiction. Face à une telle défiance, la mairie garde le silence, invitant les opérateurs à mettre à niveau leurs offres dans un paysage local de transport urbain désormais ouvert et concurrentiel.

Les *woro-woro* et les motos-taxis matérialisent la résilience de populations malgré les luttes de pouvoir, la conjoncture économique, les tensions ethniques et la guerre civile qui ont affaibli l'État. L'impunité liée au contexte a suscité chez les professionnels des comportements de défiance et de transgression des règles. La norme n'est plus de se conformer aux procédures établies mais d'opter pour des arrangements en cherchant

la légitimité. En s'accommodant avec l'attrait des mairies pour les fiscalités de porte, ces taxis exploitent les failles de la réglementation et apportent des réponses aux insuffisances du système de transport urbain.

B. Les *Gnambros* : à l'initiative des lieux de transport

À Abidjan, les lieux de transport sont apparus à l'initiative des *gnambros*. Le mot « *gnambro* » est une expression de l'ethnie Malinké qui signifie « voici ma main ». La synecdoque désigne la façon de héler les usagers pour un transport en attente de chargement. Elle désigne par hyperbole l'ensemble des individus (désœuvrés ou enfants de la rue) qui ont trouvé dans la pratique une source de revenus. Selon un syndicaliste se disant membre du Syndicat National des Transporteurs Terrestres de Côte d'Ivoire (SYNATT-CI), l'approche des *gnambros* consiste à rechercher la clientèle autour d'un endroit où sont observées des files d'attente des usagers de la compagnie publique de bus et à héler un taxi pour une destination moyennant une rémunération. Ils sont à l'origine de la création de lignes de taxis dont la hausse de la fréquentation suscite leur caporalisation violente ou négociée par les professionnels. La récupération des lieux de transports par des *gnambros*, et partant des gares routières, vise à évincer la concurrence, à réguler les entrées au profit des municipalités et à gérer au profit des mandants les ressources financières générées. Rémunérés sur les prélèvements collectés, les syndicats leur concèdent la vente de tickets à leur effigie et le contrôle d'exploitation des lignes pour lequel la presse se fait l'écho du recours à la force.

Après la caporalisation, ce sont les professionnels qui organisent le recrutement dans le groupe des *gnambros*. Leur insertion dans le secteur se fait par la méthode du parrainage. Elle consiste pour un responsable de l'appareil syndical à coopter un ou plusieurs de ses proches. Il en est ainsi d'un syndicaliste rencontré dans une gare routière à Marcory. Selon ce dernier, c'est « un parent qui était le chef de gare central dans le syndicat SYNATT-CI. Comme je ne faisais aucune activité, il m'a recommandé à l'un de ses collaborateurs. C'est ainsi que j'ai été nommé comme chef de ligne. Si tu n'as personne derrière toi, tu ne peux pas intégrer le milieu ». Les professionnels, dans une stratégie

de légitimation des *gnambros*, s'acquittent d'une rente hebdomadaire auprès des riverains des gares. Ils utilisent souvent des jeunes riverains comme *gnambros*. Cela leur permet de légitimer la pratique en lui conférant la fonction ponctuelle de palliatif à la crise de l'emploi salarié. À l'analyse, cette intégration répond d'abord à la stratégie de circonscrire les conflits de voisinage (nuisances, vols, bagarres, etc.) en mettant en avant des arrangements pécuniaires. Ensuite, elle permet aux syndicats de se déresponsabiliser au profit des riverains en cas de différends avec l'administration publique. Il en a été ainsi lors d'une opération de déguerpissement d'une gare à Yopougon où « *les populations du quartier se sont levées et ont fait notre palabre* » (Zouhoula Bi, 2012). À Korhogo, le phénomène des *gnambros* n'est pas observé dans l'activité des transports locaux. Dans la ville, du fait de l'adoption du principe de l'alignement, les clients montent dans les véhicules en tête de ligne, rendant inopportune l'action d'éventuels rabatteurs. Contrairement aux taxi-collectifs, dans les gares improvisées, chaque chauffeur a la liberté de capter la clientèle qu'il aborde.

II. LIEUX DE TRANSPORT : EMPRISES ET BAS-COTÉS DE VOIRIE DEVENUS DES ESPACES DE VIE ET DE TRAVAIL

Les crises en Côte d'Ivoire ont affaibli les transports autorisés, permettant aux taxis banalisés et motos-taxis de jouer les services de régulation les uns contre les autres pour se maintenir. L'apparition des gares routières sur les voiries est l'une des conséquences de la situation.

A. Les voiries urbaines : parties intégrantes du réseau de transport des *woro-woro* et des motos-taxis

À Abidjan et à Korhogo, l'occupation des voiries urbaines pour un usage de gares routières est la stratégie des *woro-woro* et des motos-taxis pour être visibles sur le segment de marché des dessertes urbaines (Figure 1). Dans ces lieux, les syndicats s'assimilent aux opérateurs de transport, qualité qu'ils ne peuvent revendiquer au vu des textes sur les associations (loi n°60-315 du 21 septembre 1960 relative aux associations). Mais les mécanismes gestionnaires qu'ils y élaborent sont la preuve d'un « *savoir-faire suffisant pour assurer une activité efficace* » (Godard cité par

Lombard *et al.*, 2004). La gare routière, telle qu'ils la conçoivent, est le symbole de leur quête pour une régulation inclusive au profit de tous, d'où l'effort de démultiplication à l'image des infrastructures du réseau de transport de la Sotra. La gare n'est plus seulement la concession privée d'un opérateur de transport légalement constituée. Elle est devenue cet espace aux contours flous (Zouhoula Bi, 2010) localisé sur les voiries qui est la soustraction de l'activité des mains de la régulation officielle.

Dans une Côte d'Ivoire en crise de son modèle, elles traduisent l'attrait pour une activité devenue depuis longtemps un secteur refuge. Dans le cadre d'une étude sur la ville de Dakar, l'essor de ces espaces a été expliqué par des logiques de légitimation, de concurrence et de diffusion (Lombard *et al.*, 2004). Dans le cas des villes ivoiriennes, la légitimation a consisté à imposer une utilité et une disponibilité auprès des usagers afin de pousser les décideurs du secteur à des arrangements. La gare est alors perçue comme l'espace à partir duquel des usagers, las d'attendre le transport autorisé, sont conduits dans leurs centres attractifs. Abidjan et Korhogo, à ce niveau, présentent des similitudes avec la capitale sénégalaise. Mais à la différence de Dakar, la concurrence fait place en Côte d'Ivoire à la complémentarité. Il s'est d'abord agi de concurrence inter-type de transport face au prolongement des crises où la logique de survie poussait à des stratégies agressives de captation des clients. L'incapacité d'un transport donné à satisfaire la demande et surtout les mesures de restriction des périmètres de desserte ont imposé *de facto* la complémentarité. Ainsi, si le voisinage des éléments du réseau de transport de la Sotra et des équipements attractifs (marchés, hôpitaux, banques, administrations, etc.) est toujours prisé lors de l'installation, les gares se sont installées partout, surtout aux carrefours d'axes routiers importants afin d'être des zones d'interconnexion de desserte. Comme au Sénégal, les destinations et leur trajet proviennent d'arrangements entre les usagers et l'exploitant pour des gains de temps et des points de descente à la demande (Lombard *et al.*, 2008).

Les gares routières sont des installations précaires qui se localisent le long de voiries importantes, de carrefours routiers, sur des terrains non bâtis, dans le voisinage d'habitations et d'équipements socio-collectifs. Ces emplacements traduisent



Figure 1. Motos-taxis dans un poste d'observation (à gauche) et *woro-woro* dans une gare improvisée (à droite).
Source : M. R. Zouhoula Bi, octobre 2018

la nécessité pour les taxis de se rapprocher de la clientèle en même temps qu'ils ouvrent une fenêtre de dégagement rapide le cas échéant. À moins de générer des nuisances, les municipalités laissent faire, cherchant seulement à se garantir auprès des exploitants le paiement de leur carte de stationnement. À Abidjan, elles sont soit communales, soit intercommunales. La gare communale apparaît au gré de la demande, surtout dès la fin des travaux de construction d'une nouvelle opération immobilière. Ici, il s'agit d'un simple arrêt sur la chaussée ou sur le trottoir pour prendre ou descendre un usager. Utilisée par des « *woro-woro* », la gare routière intercommunale enregistre aussi les taxis-compteurs et les taxis communaux. En général, c'est un terrain vide non aménagé, négocié auprès de propriétaires (particuliers, municipalité, autorités villageoises, etc.) ou un trottoir de grande largeur. À Korhogo, la situation est différente. La ville n'est pas subdivisée en plusieurs communes. Les périmètres de desserte des transports (taxi communal et moto-taxi) sont imbriqués. Les motos-taxis stationnent sur la chaussée ou le trottoir, cherchant à capter les clients à la sortie des écoles, des hôpitaux, des banques, des marchés, etc. Au final, ils sont devant tous les endroits susceptibles de générer des déplacements (SSATP, 2010). Par contre, les taxis communaux ont des gares implantées sur des emprises de voirie, mises à disposition par la municipalité.

L'absence de législation appropriée, la crispation des mairies sur la collecte de la fiscalité instaurée par leur service sur l'exploitation de ces lieux de transports et les calculs politiques de la tutelle profitent aux taxis banalisés et aux motos-taxis. Les professionnels s'appuient sur ce contexte pour promouvoir leur réseau de transport, lieux

de captation des ressources financières générées par le secteur.

B. Espaces de transport, espaces de vie et de travail

Les villes ivoiriennes sont aujourd'hui des cadres de vie et de travail où le prolongement du contexte de crises favorise l'émergence de logiques complexes poursuivant des intérêts pécuniaires. Si pendant la décennie 90, on a assisté à la création de groupements associatifs dont l'objectif est de compléter les mairies dans certains services (pré-collecte des ordures ménagères, sécurité, etc.) où elles sont défailtantes (Boizo, 1997), le coup d'État (1999) et la guerre civile (2002-2011) ont généralisé le repli ethnique et l'individualisme. Désormais, les gens se retrouvent autour d'initiatives de survie, se légitimant seulement par des arrangements avec le pouvoir local. Ainsi, face à la mairie, maintenant perçue comme la seule détentrice du pouvoir à l'échelle communale, les professionnels se sont affirmés comme des partenaires sociaux et économiques garants des recettes fiscales, de l'insertion des jeunes et de la mobilité urbaine. Les espaces publics, au-delà de la fonction transport, deviennent les zones d'emplois et d'insertion sociale de jeunes, souvent des exclus du système éducatif, et des « enfants de la rue ». Sur l'effectif des insérés, les statistiques officielles sont rares. Selon des observations *in situ*, à Abidjan, il y a cinq personnes par ligne : le chef de ligne, le rabatteur, le receveur des prélèvements sur les chargements et trois « sicaires » pour sécuriser les encaissements en cas d'adversité ou de refus des opérateurs. Le nombre de lignes par gare routière varie selon les plages horaires et selon les destinations demandées. De 6h00 à 9h00 du matin, les lignes sont orientées

des quartiers d'habitat (Abobo, Cocody et Yopougon) vers les quartiers administratif, industriel et de service (Adjamé, Koumassi, Plateau, Marcory, Treichville et, de plus en plus, vers Yopougon en raison du regain d'activité de la zone industrielle). Entre 16h00 et 22h00, l'orientation change de sens.

Dans les quartiers d'Abidjan – singulièrement dans la commune de Cocody, qui s'étend sur une superficie de 7 745 ha (INS, 2014) – on enregistre un rythme soutenu de réalisations immobilières de tous les standings. À cause de la faiblesse des offres autorisées, les taxis banalisés assurent une part importante des déplacements intercommunaux à partir de quatre gares routières : « Riviera 2 », « Palmeraie », « Carrefour la Vie » et « Station Mobile ». Au départ de chacun de ces lieux, sept lignes ont été dénombrées. Ce sont Cocody-Adjamé, Cocody-Koumassi, Cocody-Marcory, Cocody-Plateau, Cocody-Port-Bouët, Cocody-Treichville et Cocody-Yopougon. Les agents syndicaux en activité dans ces lieux sont au nombre de 35. À Koumassi, la seule gare routière intercommunale est située sur le boulevard Valéry Giscard d'Estain (VGE), au grand carrefour de la commune éponyme. Elle comprend cinq lignes : Koumassi-Abobo, Koumassi-Adjamé, Koumassi-Cocody, Koumassi-Plateau et Koumassi-Yopougon. Dans cette gare, l'effectif du personnel recensé est de 25 individus. La commune de Marcory comptabilise huit gares intercommunales. Au départ des gares de « Grand Marché » et « Résidentiel », il y a la ligne Marcory-Adjamé. À partir de 16h00, il s'y adjoint les Marcory-Abobo et Marcory-Yopougon. Les taxis banalisés partant des gares « Terminus Sotra » et « Église Sainte Thérèse » assurent exclusivement la ligne Marcory-Cocody. De la gare « ex-hôtel Konankro » sur le boulevard TSF, on a la ligne Marcory-Plateau. Sur le VGE, la gare du « Grand carrefour de Marcory » organise les départs Marcory-Abobo et Marcory-Yopougon. À Marcory, les personnels syndicaux en activité dans les gares routières intercommunales sont au nombre de 25 individus. Concernant la commune de Treichville, trois gares ont été identifiées. Il y a d'abord la gare « Grand-Bassam » d'où partent les lignes Treichville-Abobo, Treichville-Adjamé, Treichville-Cocody, Treichville-Plateau et Treichville-Yopougon. Ensuite, il y a la gare du marché de « Belleville » qui émet les lignes Treichville-Abobo, Treichville-Adjamé, Treichville-Cocody et Treichville-Yopougon. Enfin, la dernière gare in-

tercommunale est « Grand marché » où l'on trouve seulement la ligne Treichville-Cocody. Ce sont en tout 35 personnes recensées dans cette commune qui travaillent pour les syndicats. Ce sont en tout 120 personnes comptabilisées dans les gares comme des agents exerçant pour le compte des syndicats. En cas de conflits pour le contrôle des gares, cet effectif peut être revu à la hausse car il est souvent fait recours à des épreuves de forces ou à des barages entre protagonistes pour réduire l'adversité.

À Abidjan, c'est dans les gares routières que l'exploitant, propriétaire ou en contrat avec le propriétaire du véhicule, recrute les chauffeurs suppléants. Sur chaque taxi, il y en a deux : le 1^{er} suppléant présenté au propriétaire par l'opérateur titulaire et le 2^e suppléant, connu du titulaire. Le mot *Américain* est utilisé pour désigner les suppléants. L'*Américain* est, dans leur jargon, l'individu qui met ponctuellement sa force de travail au profit d'objectifs pécuniaires précis. Par jour, chaque véhicule est en activité entre 6h00 du matin à 22h00 du soir, soit 16h00 de travail par jour. Pendant la période, le titulaire exerce de 6h00 à 9h00 et de 17h30 à 21h30 pour collecter la recette. Quant aux *Américains*, ils récupèrent la voiture pendant les plages creuses (9h-17h30 et après 21h-30). Quel que soit le temps d'activité du taxi, la recette journalière s'élève à 12 000 FCFA. Les contrats avec les propriétaires sont généralement des arrangements oraux. Le salaire du chauffeur principal correspond à quatre fois la recette d'un jour de travail dans la semaine (samedi), soit 48 000 FCFA/mois. Il partage équitablement avec les deux *Américains* la recette des heures de faible affluence (15 000 FCFA), laissant à ces derniers les frais de carburant du lendemain (3 000 FCFA). En tenant compte du gain des périodes creuses, estimée à 360 000 FCFA/mois, le titulaire perçoit 138 000 FCFA/mois pour 90 000 FCFA/mois à chaque *Américain* ; ce qui est supérieur au salaire minimum ivoirien (60 000 FCFA). Hormis ce qui est connu, des exploitants admettent faire souvent des extras (transport de particuliers, locations, etc.) pour accroître leurs revenus.

À Korhogo, la situation n'est pas fondamentalement différente. La moto-taxi est présentée comme un moyen de lutte contre le chômage des jeunes et un tremplin pour la réinsertion sociale, à moindre frais, des ex-combattants (Sahabana, 2013). En effet, si on ne peut occulter le contexte de défiance à l'au-

torité qui a précédé l'émergence de ce transport, on observe tout de même une récupération de la part du politique dans une perspective électoraliste (l'échéance des élections générales de 2015) et sécuritaire (la lutte contre les braquages et les coupeurs de route). Selon Zouhoula Bi (2014), les ex-combattants représentent la moitié des effectifs des exploitants de moto-taxi. La journée de travail commence à 6 heures et prend fin à 22 heures. La recette journalière est de 1 500 FCFA (véhicule vieilli) et de 2 000 FCFA (véhicule neuf), le carburant et les réparations étant à la charge de l'opérateur. La rémunération de ce dernier se compose de pourboires, du jour de la semaine retenu comme rémunération et des extras (ramassage de fonctionnaires ou d'écoliers dans l'année scolaire, courses diverses, etc.). À Korhogo, la moto-taxi est en activité six jours dans la semaine, faisant gagner au propriétaire 36 000 FCFA/mois, soit 432 000 FCFA par an. Quant à l'exploitant, ses revenus hebdomadaires sont de 3 000 FCFA, soit de 12 000 FCFA/mois ; ce qui est très inférieur au SMIG ivoirien (60 000 FCFA).

En outre, les professionnels poursuivent dans les gares routières des objectifs pécuniaires. Ils ont élaboré à cet effet des niveaux de prélèvement pour des redistributions horizontales et verticales car « si le syndicat te dit que tu ne charges pas, tu ne vas pas charger » (propos d'un syndicaliste du SYNATT-CI). Ces prélèvements portent sur l'inscription dans la ligne, le chargement du véhicule, le ticket à l'effigie des syndicats et la sécurité. Le coût de l'inscription dans la ligne, fixé selon le niveau de sollicitation pour une destination donnée, est compris entre 60 000 et 75 000 FCFA. Payable à l'entrée de l'activité, elle sert à entretenir la bureaucratie des professionnels et les complicités des administratifs en charge du secteur. Ce prélèvement n'exonère pas de celui sur le chargement de chaque véhicule au départ d'une ligne. Équivalent au 2/3 du prix du voyage d'un client dans un taxi, il est perçu à chaque voyage. À titre d'exemple, si le prix du voyage est de 500 FCFA, le chargement revient à 300 FCFA. Cet argent, comptabilisé chez le chef de ligne, permet la gestion des intervenants dans la ligne. Concernant le ticket à l'effigie des syndicats, d'un montant de 100 FCFA/jour, il est réceptionné sur chaque taxi et est théoriquement utilisé au profit des opérateurs en cas de maladie, de décès ou de problèmes avec la police. Quant à la sécurité, les prélèvements ont débuté pour la première fois avec le coup d'État de décembre 1999. Ils servaient à

préserver l'activité de toute intervention de la junte militaire. Depuis, les ponctions sont maintenues mais au profit des agents de contrôle public afin de rendre leur contrôle laxiste. Le montant prélevé est de 200 FCFA/véhicule/jour. Dans la ville de Korhogo, l'émiettement des prélèvements n'a pas encore cours comme à Abidjan. Les motos-taxis stationnant sur la chaussée ou le trottoir, les exploitants cherchant un coin attractif acceptent de se caporaliser au *chef de poste* qui est responsable de l'accotement de voirie sur lequel il est le premier à s'être installé (Zouhoula Bi, 2014).

À Abidjan et à Korhogo, la fonction transport cohabite avec la fonction commerce sur des espaces dépourvus d'aménagement. Les usagers sont le lien entre les deux fonctions. Les commerces installés dans ces lieux sont, dans la majorité des cas, de petites échoppes. Ils se composent de plusieurs services. Outre les traditionnels tabliers, il y a les vendeurs de communications téléphoniques (cabines cellulaires) et accessoires (cartes de recharge). On note également la présence de produits alimentaires (fruits, arachides, pain, viande braisée, restauration, bananes braisées, sachets d'eau, jus de fruit, ...), de bistrotts, de produits cosmétiques, de textile, de cigarettes mais aussi d'huile et de carburant. De plus, pour les besoins urgents de réparation, il y a des vulcanisateurs et des mécaniciens. Depuis l'accroissement des activités des types informels de transport, des promoteurs immobiliers construisent dans le voisinage des magasins, accroissant l'attractivité des gares routières. Les espaces publics deviennent l'enjeu d'une compétition acharnée entre différents groupes sociaux, en même temps qu'ils accueillent des individus à la recherche d'une occasion de revenus.

CONCLUSION

La transformation des voiries urbaines en lieux de transport dans les villes ivoiriennes s'inscrit dans la logique d'organisation des dessertes des taxis non-officiels par les syndicats. Cette transformation a été présidée par une double nécessité. La première nécessité a d'abord été de combler les insuffisances de l'offre officielle de transport public. Quant à la seconde, il s'est agi de faire face à la crise de l'emploi salarié. Ainsi, alors qu'ils sont toujours interdits, ces taxis ont profité de la hausse de la demande en transports à Abidjan et Korhogo où l'étalement urbain amplifie les besoins

de déplacements (Zouhoula Bi, 2012) pour assurer les mobilités centre-périphérie. À partir des gares, lieux de transports improvisés par les syndicats et exploitants, les dessertes facilitent l'accessibilité aux nouveaux quartiers apparus dans les périphéries où l'offre officielle éprouvait des difficultés à répondre aux sollicitations. La multiplication des destinations au départ de ces espaces, l'apparition de commerces et, surtout, leur installation dans le voisinage d'équipements générant d'importants déplacements les ont finalement érigées en pôles attractifs. Cette dynamique a fait des gares des espaces d'enjeux économiques où les tentatives de l'État d'organiser le transport public se heurtent aux manœuvres d'opposition des collectivités territoriales qui sous-traitent aux syndicats le contrôle de leurs titres de transport.

Les taxis non-officiels sont donc parvenus à s'imposer parce qu'ils sont des réponses populaires au déficit d'offre de transport public et aux conflits dans la régulation officielle. Les gares improvisées, matérialisation spatiale de cette gouvernance, s'apparente donc à la « privatisation » de la régulation de ces transports. La prolifération des lieux de transport dans les paysages urbains traduit certes la main mise syndicale sur l'activité mais affaiblit les textes réglementant le secteur.

Dans le contexte post-crise ivoirien, les gares improvisées sont l'expression spatiale de la gouvernance des syndicats mais aussi du désordre urbain. Les logiques d'implantation ne respectent pas la règle d'affectation des sols, occasionnant souvent des déguerpissements *manu militari*. De plus, la forte polarisation qu'elles exercent sur les espaces environnants pousse à des conflits parfois violents, certains syndicats cherchant à évincer la concurrence et à créer une situation de monopole.

BIBLIOGRAPHIE

- AGETU (2007). Mobilité urbaine : analyse du phénomène des *woro-woro* intercommunaux. Rapport provisoire, Abidjan, 47 pages.
- Agossou, N.S.A. (2004). Les taxis-motos Zémijan à Porto-Novo et Cotonou. *Autrepart*, 32, 135-148.
- Allagbé, B. & Edéa, O. (2016). Problématique des micro-entreprises de transports collectifs interurbains dans le doublet Cotonou – Porto-Novo au Bénin en Afrique de l'Ouest. *Géotrope*, 1, 98-110.
- Aloko, N.J. & Aka, K.A. (1996). Essai d'analyse géographique des facteurs d'émergence des taxis-ville ou *woro-woro* à Abidjan Cocody. *Revue tunisienne de géographie*, 29, 41-64.
- Boizo, O. (1997). Crise, gestion municipale et participation populaire ou jeux de pouvoirs dans la ville. In Bernard Contamin et Harris Memel-Fotê (éds), *Le modèle ivoirien en question*. Karthala-ORSTOM, Paris, pp. 417-428.
- Briod, P. (2011). *Les Zémidjan de Cotonou, un obstacle à une mobilité urbaine plus durable ?* Rapport de séminaire : Cotonou face à la contrainte énergétique et environnementale, 24 pages.
- Couret, D. (1997). Territoires urbains et espace public. Quand gestion urbaine et revendications citoyennes composent. In Bernard Contamin et Harris Memel-Fotê (éds), *Le modèle ivoirien en question*. Karthala-ORSTOM, Paris, pp. 429-458.
- Diaz, O.L., Plat, D., Pochet, P. & Sahabana, M. (2007). *La diffusion des motos-taxis dans l'Afrique urbaine au Sud du Sahara*. XLIII^e colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry, France, 17 pages.
- Dillé, B. (1998). Les kabu-kabu de Konni : facteurs de développement ou solution temporaire ? In Freeman & Jamet (eds), *Urban Transport Policy*. Balkena, Rotterdam, ISBN 90 5410 989 0
- Lombard, J., Sakho, P., Bruez, F. & Baillon, A. (2004). Les rues de Dakar : espaces de négociation des transports collectifs. *Autrepart*, 32, 115-134. <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2004-4-page-115.htm>
- Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire (1995). N° 32 du jeudi 10 août, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire (1960). N° 51 du 1^{er} octobre, Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Kassi-Djodjo, I. (2013). Les taxi-motos, un transport de crise dans la ville de Bouaké. *Géotransports*, 1-2, 105-114.
- Konan, G.Y. (2012). Régulation des transports urbains dans l'agglomération abidjanaise : bilan et perspectives. Conférence CODATU XV.
- Lombard, J. & Zouhoula Bi, M.R. (2008). Minibus et taxis à Abidjan : 50 ans de lutte pour la reconnaissance du secteur privé. In J. Lombard, B. Bertoncetto, S. Bredeloup (éds), *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains*. L'Harmattan, pp. 43-56.
- Lombard, J. & Zouhoula Bi, M.R. (2008). Des instances de régulation, pour quoi faire ? Avenir délicat dans le transport urbain (Abidjan, Dakar). In J. Lombard, B. Bertoncetto, S. Bredeloup (éds), *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains*. L'Harmattan, pp. 195-213.
- Sahabana, M. (2013). Les motos-taxis à Douala et leur perception par les pouvoirs publics : entre tolérance d'un secteur pourvoyeur d'emplois et de transport et volonté d'éradiquer une activité incontrôlable. www.cidegef.refer.org/douala/SAHABANA.doc
- SSATP (2010). Comprendre l'importance croissante de la motocyclette dans les villes africaines. Site Web du SSATP www.worldbank.org/afr/ssatp

Zouhoula Bi, M.R. (2008). La gare interurbaine au cœur des conflits entre la mairie d'Adjamé et la ville d'Abidjan. In J. Lombard, B. Bertoncetto, S. Brede-loup (éds), *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains*. L'Harmattan, pp. 169-175.

Zouhoula Bi, M.R. (2012). *Dynamique urbaine et desserte des quartiers périphériques d'Abidjan*. Doctorat unique en Géographie, Université de Paris 1 – Panthéon Sorbonne, Paris.

Coordonnées de l'auteure :

Marie Richard ZOUHOULA BI
Géographe des Transports
Université Peleforo Gon Coulibaly
Korhogo, Côte d'Ivoire
mrzouhoula@yahoo.fr

INSTRUCTIONS AUX AUTEURS

Les appels à contributions sont publiés régulièrement sur le site Internet du Bulletin (www.bsglg.be).

- Les instructions aux auteurs sont disponibles sur le site internet du BSGLG (www.bsglg.be).
- Les manuscrits (longueur maximum de 20 à 25 pages, 50 000 caractères espaces compris pour le texte et les tableaux) sont à envoyer via le site Internet de la revue, encodés en times new roman, interligne simple. Les manuscrits sont soumis, en double aveugle, à la critique de deux experts reconnus dans le domaine de l'article. Sur base de ces critiques, le comité de rédaction statue sur la recevabilité du manuscrit. Les observations des experts et celles du comité de rédaction sont transmises aux auteurs.
- Les articles seront rédigés en français (voire en anglais ou dans une autre langue avec l'accord de l'éditeur) ; ils débiteront par un court résumé en français et un *abstract* en anglais (une dizaine de lignes) et maximum 8 mots-clés en français et en anglais. Le titre sera aussi traduit en anglais. La traduction anglaise reste sous la responsabilité des auteurs.
- Le texte sera aligné à gauche
- Les coordonnées des auteurs (nom, prénom, titres et qualités, institution d'accueil, adresse postale et électronique) doivent se mettre en fin d'article
- La hiérarchie des titres est la suivante :
 - chiffres romains,
 - lettres majuscules,
 - chiffres arabes,
 - lettres minuscules

Introduction, conclusions (générales) appartiennent au niveau supérieur de la hiérarchie et seront de ce fait indiqués en chiffres romains.

Synthétiquement : I A 1 a

- *Figures* (en noir et blanc sauf cas exceptionnels), *tableaux et photos*, libres de droit, devront être fournies en 600 DPI de résolution (avec un profil CMJN) et au format TIFF ou JPEX.

Ces documents auront une largeur de 7 cm minimum et de 16 cm maximum en gardant les proportions.

Merci de ne pas envoyer d'image artificiellement agrandie.

Les documents venant du WEB n'ont pas une résolution suffisante.

Les originaux porteront mention des auteurs et du numéro de figure ou de photo.

- Les *figures originales* seront exécutées en tenant compte de la réduction, en particulier en ce qui concerne les indications alphanumériques. Les explications des sigles utilisés feront partie des commentaires des figures et, par conséquent, seront dactylographiées séparément.

- Les *notes de bas de page* sont à proscrire. Si notes il y a, elles doivent prendre place en fin de texte avant la bibliographie.

- Les *caractères italiques* seront les seuls à permettre de mettre en évidence certains mots du texte, les termes étrangers ou certaines citations. Les caractères en gras ne sont acceptés que pour les titres.

- L'*appel des références* se fera en donnant le nom de l'auteur suivi de l'année de publication entre parenthèses (Dupont, 2010) ou si le nom de l'auteur fait partie du texte en donnant entre parenthèses la date : ... J. Dupont (2010). Les initiales des prénoms ne seront indiquées que dans le but de lever une ambiguïté éventuelle (plusieurs auteurs portant le même nom). L'*appel des figures et des tableaux* dans le texte se fait de la manière suivante : ... (Figure 1) ; ... (Tableau 1).

- La *liste bibliographique* figurera *in fine* et sera rédigée selon les normes de l'APA, 6^e édition.

On trouvera ces normes sur les deux sites suivants :

http://www.udfapse.lib.ulg.ac.be/Aide_publication/apa.htm

<http://benhur.telug.uqam.ca/~mcouture/apa/>

Une présentation synthétique de ces normes est disponible à l'adresse : <http://www.bsglg.be>

GOVERNANCE ET SPATIALITÉ

Breuer C., Halleux J.-M., Éditorial : quelles articulations entre gouvernance et spatialité	5
Bouhon F., Pironnet Q., Feron L., La quête d'élasticité spatiale dans la gouvernance démocratique et le cas des intercommunales wallonnes	9
Demazière C., Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie).....	27
Breuer C., Spatialité de la gouvernance métropolitaine et changements institutionnels : un modèle analytique appliqué aux frontières de la gouvernance urbaine de Liège (Belgique).....	47
Escudé C., L'invention de l'Arctique comme région internationale : processus de gouvernance et construction de l'espace régional.....	65
Emsellem K., Dubus N., Voiron-Canicio C., Loubier J.-C., Cicille P., Spatialité et géogouvernance : conceptualisation, expérimentations, évaluations.....	81
Lardon S., Planchat-Héry C., Detroz M.-C., Warzée P., La multifonctionnalité des forêts mise en jeu dans une charte forestière en Wallonie.....	97
Wilmotte P.-F., Ruelle C., Bianchet B., Les enjeux de l'investissement privé en milieu urbain : l'exemple de la Wallonie.....	111
Zouhoula Bi M. R., Logiques et enjeux de la transformation des voiries urbaines en lieux de transport à Abidjan et Korhogo (Côte d'Ivoire)	127