

Projet de recherche

Christophe Breuer

Titre L'influence de la gouvernance sur le développement des aires métropolitaines en Europe et en Wallonie

Résumé L'attractivité des villes et des aires métropolitaines est l'un des enjeux majeurs du développement territorial. De par la concentration de la population, des activités et des enjeux environnementaux, ces agglomérations – notamment les plus grandes d'entre elles – jouent un rôle essentiel pour le développement des régions. Les villes sont soumises à des tensions croissantes et doivent faire face à une gestion intra-urbaine toujours complexifiée, ainsi qu'à une inscription internationale de plus en plus compétitive. Dans ce contexte, la gouvernance est souvent citée comme un élément essentiel de la compétitivité et du développement des villes.

Bien que la relation entre gouvernance et développement soit affirmée tant par les acteurs opérationnels que par les scientifiques, celle-ci n'a été que peu théorisée, peu modélisée et son rôle exact demeure flou. Notre recherche a donc pour objectif d'analyser cette relation en couplant les approches quantitatives (à l'échelle européenne sur un ensemble d'indicateurs) et qualitatives (sur un groupe de villes au profil similaire à Liège, Charleroi, Bruxelles, etc.). Notre approche se veut systémique, diachronique et spatialisée afin de développer une approche prospective robuste, utile à la Wallonie.

Ces recherches nous permettront d'étudier le cas des agglomérations wallonnes et de les inscrire dans leur contexte international et régional. Nous analyserons les politiques menées dans la région en matière de gouvernance pour le développement des villes. Notre ambition est par conséquent de contribuer à une réflexion sur l'évolution des politiques urbaines par l'identification des leviers efficaces pour accroître l'attractivité et la compétitivité de celles-ci.

Enfin, nous souhaitons théoriser et modéliser nos recherches sur les interactions réciproques entre gouvernance et développement des aires métropolitaines. Celles-ci contribueront à la compréhension des stratégies territoriales et s'inscrira dans l'approche systémique en recherche urbaine.

Introduction et objectifs

L'attractivité des villes et des aires métropolitaines apparaît aujourd'hui comme un enjeu central en matière de compétitivité, de cohésion territoriale et de développement économique à l'échelle européenne et régionale (Commission européenne, 2009). L'intérêt porté par les acteurs du développement territorial aux grandes agglomérations et aux métropoles s'explique notamment par leur poids relatif dans les économies régionales, ainsi que pour leur rôle de levier pour le développement durable. Les régions urbaines concentrent en effet plus de 70 % de la population européenne et produisent plus de richesses que les territoires qui les entourent, le PIB par habitant pouvant être, dans les plus grandes métropoles, plus de 40 % supérieur à la moyenne nationale (Eurostat, 2009). En Belgique également, les régions urbaines concentrent près de 56% de la population, 65 % de l'emploi et 73 % de la valeur ajoutée (Van Hecke *et al.*, 2009). Leur poids dans l'économie régionale est donc essentiel : en l'absence de villes compétitives, nombre d'experts estiment que les régions ne peuvent valoriser leur potentiel socio-économique. Ce constat est notamment l'un des fondements de la stratégie du système de villes polycentrique prôné par le schéma de développement de l'espace communautaire européen (SDEC - Commission européenne, 1999), et dont les principes ont été transposés dans le schéma de développement de l'espace régional (SDER - Région wallonne, 1999) sous la forme de pôles et d'Eurocorridors inscrits dans un contexte international.

Cette stratégie a pris son essor au cours des dernières décennies, alors que les dynamiques affectant les régions urbaines ont été fortement modifiées par l'accroissement de la mobilité à deux échelles ; à l'échelle intra-urbaine d'une part, avec les processus d'exurbanisation, d'étalement urbain, de fragmentation fonctionnelle et institutionnelle ; à l'échelle inter-urbaine d'autre part, avec la métropolisation et l'accroissement des échanges entre les villes. La mutation des villes, des réseaux et des hiérarchies urbaines qui en découle soumet les agglomérations – et notamment les plus grandes d'entre elles – à des tensions nouvelles auxquelles elles doivent répondre sous peine de perdre leur compétitivité au profit d'autres villes, généralement plus importantes. L'inscription des villes dans ces réseaux internationaux devient de ce fait primordial pour capter des investissements, bénéficier des innovations technologiques mais aussi de financements particuliers permettant de s'inscrire dans un cycle de croissance positive et multidimensionnelle.

Dans ce contexte, la « bonne gouvernance » des agglomérations est souvent présentée comme un facteur essentiel de leur développement et de celui des régions qui les entourent. Il faut entendre par « gouvernance » la définition que nous empruntons à Le Galès (1995), soit « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains* ». La gouvernance des villes (mais également des réseaux de villes) agit donc sur l'ensemble du « système ville », dans toute sa complexité. Le rôle prépondérant de la gouvernance prend généralement la forme d'un postulat, tant dans le monde scientifique que dans le discours politique et opérationnel. Néanmoins, la relation entre la gouvernance des agglomérations, villes, métropoles, et leur évolution absolue et relative dans les réseaux de villes ne fait actuellement pas l'objet de recherches théoriques abondantes ni de validations empiriques. Vu l'importance croissante qu'elle prend dans les politiques de développement territorial, elle doit faire l'objet d'une démystification permettant un éclairage nouveau et quantifié sur les stratégies des agglomérations les plus importantes.

Notre recherche a par conséquent pour objectif d'analyser et de théoriser le rôle de la gouvernance dans le développement des agglomérations urbaines. Les analyses que nous mènerons permettront d'identifier les stratégies les plus porteuses suivant le type de ville et de contexte, en dépassant les seules analyses économétriques par une approche spatiale, diachronique et systémique. Cette démarche doit permettre de développer un corpus théorique solide, mais également une méthodologie robuste pour l'analyse comparative des villes. Nous discriminerons les effets de la gouvernance sur les autres facteurs du développement des villes, pour répondre tant à une demande des scientifiques en modélisation urbaine, qu'à des acteurs politiques et opérationnels qui souhaitent prioriser leurs actions. La gouvernance apparaît signifiante dans plusieurs axes de développement urbain, Lever (1999, p. 1042) soulignant que « *les succès compétitifs reflètent un leadership visionnaire, la flexibilité sur le marché du travail, un secteur public responsable et compétent, des partenariats publics-privés efficients, etc.* ».

Même si selon certains auteurs, la Wallonie ne possède pas de réelle métropole économique (Thisse *et al.*, 2007), il n'en demeure pas moins que son territoire est soumis à des dynamiques spécifiquement urbaines ou métropolitaines. Les villes de Liège et Charleroi pèsent lourd dans l'économie de la région, mais leur évolution parallèle et concurrente n'a pas conduit à la constitution d'une véritable métropole wallonne, qui serait un foyer d'innovation majeur et une place centrale pour les services de commandement. Nous nous interrogerons donc en particulier sur les métropoles et agglomérations similaires à celles qui concernent la Wallonie : les grandes villes de tradition industrielle qui constituent un levier important de développement, les métropoles transfrontalières et les métropoles internationales avec leur aire de polarisation. Cela nous permettra d'interpréter la structure du réseau urbain wallon dans un contexte international et de positionner notamment les agglomérations de Bruxelles, Liège, Charleroi, Lille et Luxembourg dans celui-ci. Par ailleurs, la comparaison internationale nous permettra d'analyser les politiques mises en place pour ancrer le système urbain de la Wallonie dans son contexte international (grandes villes et villes régionales).

État de l'art

Les modalités de gestion des régions urbaines sont souvent considérées comme une des clefs du développement des villes (p. ex. Antier, 2005 ; Ghorra, 2003 ; Hack, 2009). Cette gestion se complexifie en raison de la concentration des activités sur un espace restreint, de la fragmentation institutionnelle, de l'évolution des formes et des fonctions de la ville, ainsi que du nécessaire repositionnement des agglomérations à une échelle internationale (Salet *et al.*, 2007). Il apparaît néanmoins que la littérature scientifique apporte peu de résultats robustes et quantitatifs quant au rôle du mode de gestion des agglomérations sur leurs performances sociales, économiques et environnementales. Par ailleurs, les analyses économétriques habituelles considèrent le plus souvent les agglomérations comme des objets individuels, alors qu'il est démontré que le rôle de la spatialité et des réseaux est prépondérant pour la compréhension des dynamiques urbaines (Pumain, 1997).

L'approche systémique que nous souhaitons développer dans notre projet de recherche peut donc s'enrichir de trois thématiques de recherche intimement liées, mais généralement traitées indépendamment les unes des autres : les stratégies des agglomérations, l'évolution des villes dans

un réseau et la comparaison des villes. Elles sont le reflet des différentes approches entre lesquelles nous souhaitons développer de nouvelles interactions.

La première thématique est relative aux stratégies des agglomérations dans la gestion de leur territoire d'influence d'une part, et pour s'inscrire dans des réseaux à l'échelle internationale d'autre part (métropoles transfrontalières et réseaux). L'objectif de ces stratégies est le développement urbain en termes de développement économique, de cohésion sociale et plus récemment pour faire face aux défis environnementaux. Ce champ de recherche est riche d'une abondante littérature qui se segmente en deux parties : en premier lieu, les études de cas qui constituent l'essentiel des sources (p. ex. Herschell *et al.*, 2002 ; Heinelt *et al.*, 2005), et en second lieu des références généralistes sur les divers modes de gestion des agglomérations (p. ex. Antier, 2005 ; Pinson, 2009). Si ces références permettent d'identifier les leviers d'intervention des autorités métropolitaines (coordination, planification, réglementation, subsides, investissements directs, etc.), les typologies qui en découlent sont peu nuancées et ne permettent pas une validation empirique de l'impact de ces modes de gouvernance sur le développement urbain (Salet, 2007), en se focalisant essentiellement sur une approche factuelle de la structure institutionnelle et de gestion des agglomérations.

L'évolution de ces structures institutionnelles a été traitée dans le cadre des travaux relatifs à l'économie institutionnelle (North, 1990), ce qui a permis d'établir un parallèle avec les politiques de planification, notamment au travers des théories du sentier de dépendance (*path dependency*) (Boas, 2007) et de l'optimisation des coûts de transaction (Buitelaar, 2007). Ces recherches ouvrent un nouveau champ de caractérisation des modes de gouvernance en introduisant une notion de temporalité indispensable pour comprendre les effets induits par l'évolution des structures de gouvernance qui se mesurent à moyen ou long termes.

La seconde thématique est celle de l'évolution des villes dans un réseau, où chaque agglomération est en interaction, directe ou indirecte, avec d'autres. L'intérêt de ces travaux est de ne pas réduire l'évolution des agglomérations à une dynamique locale, mais de l'inclure dans un système de flux et d'échanges (Cattan *et al.*, 1999), propice à l'évaluation relative de développement des villes sur base d'indicateurs de développement multicritères (population totale, PIB, flux internationaux, accessibilité, etc.). Les systèmes des villes, et la hiérarchisation de celles-ci, a donné lieu à un corpus théorique abondant permettant de les analyser et de les modéliser. Il est ainsi possible de définir une typologie des systèmes de villes suivant leur mode de mise en place (Bretagnolle *et al.*, 2007), mais aussi d'en modéliser l'évolution spatialisée (p. ex. Pumain *et al.*, 2009), ou aspatialisée (p. ex. Moriconi *et al.*, 1998). Ces travaux ont mis en évidence l'impact de la vitesse d'adaptation des acteurs urbains et de la diffusion hiérarchique des innovations sur l'évolution des systèmes de peuplement (Pumain, 1997). Ces modèles n'abordent toutefois que peu ou pas le rôle de la gouvernance dans la trajectoire des villes, dans la mesure où ils se concentrent sur l'évolution temporelle des indicateurs, le plus souvent démographiques, d'une ville.

Le troisième et dernier axe de recherche dont l'apport nous semble essentiel est la comparaison des villes en général, européennes en particulier. Plusieurs auteurs traitent spécifiquement de l'armature européenne, et ont réalisé des bases de données correspondantes, à l'instar de Moriconi (Moriconi, 1994). Les comparaisons des villes européennes (Brunet *et al.*, 1989 ; Rozenblat *et al.*, 2003) ont permis de réaliser une typologie de la spécialisation des villes et de leur niveau hiérarchique, sans toutefois

intégrer les aspects de gouvernance pourtant soulignés. Ces études réalisées le plus souvent pour des grandes régions géographiques permettent de constater que les villes de tradition industrielle, à l'instar de Liège ou Charleroi, ont un rayonnement systématiquement en-deçà de l'influence attendue eu égard au volume de population, mais qu'elles réagissent différemment dans le temps et se positionnent de manière hétérogène suivant les cas. Ces différences doivent être expliquées avec plus de systémisme, et non reposer essentiellement sur le constat que le tissu urbain hérité n'est pas propice à l'émergence de villes dynamiques et compétitives pour le 21^{ème} siècle.

Il apparaît donc que ces trois champs de recherche connexes au projet de thèse apportent des éclairages partiels sur la relation entre la gouvernance des agglomérations et les indicateurs de développement urbain, mais que ces relations n'ont pas encore fait l'objet d'une validation empirique à l'échelle européenne et transrégionale. Combinées, ces thématiques doivent permettre d'interpréter les trajectoires des villes de manière approfondie.

Bibliographie

- ANTIER G. *Les stratégies des grandes métropoles : enjeux, pouvoirs et aménagements*. 2005. Paris : Armand Colin. 252p.
- BOAS T.C. Conceptualizing continuity and change, the composite mode-standard of path dependence. *Journal of Theoretical Politics*. vol. 19(1), pp. 33-54
- BRETAGNOLLE A., PUMAIN D., VACCHIANI-MARCUZZO C. Les formes des systèmes de villes dans le monde. *Données urbaines* 5. 2007. Paris : Anthropos. pp.301-314
- BRUNET R. *Les villes européennes*.1989. Paris : Reclus. 79p.
- BUITELAAR E., LAGENDIJK A., JACOBS W. A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and planning A*. Vol. 39, 2007. London: Pion Ltd. 891-908
- CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C., SAINT-JULIEN T. *Le système des villes européennes*. 1999. Paris : Anthropos. 193p.
- COMMISSION EUROPEENNE. *Schéma de développement de l'espace communautaire*. 1999. Bruxelles : Commission européenne. 94p.
- COMMISSION EUROPEENNE. *Faire de la diversité territoriale un atout : livre vert sur la cohésion territoriale*. 2008. Bruxelles : Commission européenne. 26p.
- COMMISSION EUROPEENNE. *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*. 2009. Bruxelles : Commission européenne. 66p.
- DERMINE T. *Plan de développement stratégique pour la ville de Charleroi*. Bruxelles : Université de Bruxelles. 2009. 63p.
- ESPON. *Territorial futures : Spatial scenarios for Europe*. 2007. 12p.
- EUROSTAT. *Annuaire régional d'EUROSTAT 2009 : les villes*. 2009. Luxembourg : Eurostat. 20p.
- GHORRA-GOBIN C. Métropolisation et disparités spatiales : appréhender la dimension politique. *Géographie et Culture*. N°48. 2003. pp.345-348
- GOUVERNEMENT WALLON. *Projet de déclaration de politique générale wallonne 2009-2014 : une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*. 2009. Namur : Gouvernement wallon. 263p.
- HACK G. Planning metropolitan regions. *The urban and regional planning reader*. 2009. London: Routledge. pp. 334-342
- HEINELT H, KÜBLER D. *Metropolitan Governance: capacity, democracy and the dynamics of places*. 2005. London : Routledge. 223p.
- HERSCHELL T., NEWMAN P. *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*. 2002. London: Routledge. 241p.
- LE GALES P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de sciences politiques*. N°45-1. 1995. pp.57-95
- LEVER W. F. Competitive Cities in Europe. *Urban Studies*. Vol. 36. 1999. pp. 1029-1044
- MORICONI-EBRARD F. *Geopolis pour comparer les villes du monde*. 1994. Paris : Anthropos. 246p.
- MORICONI-EBRARD F. Un modèle pour la croissance des systèmes urbains, la loi de métropolisation. *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 73 n°1. 1998. pp 55-70
- NORTH D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. 1990. Cambridge : University press. 147p.
- PINSON G. *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*. 2009. Paris : Presses Sciences Po.
- PUMAIN D. Pour une théorie évolutive des villes. *Espace géographique*. Vol 2. 1997. pp.119-134

- PUMAIN D., SANDERS L., BRETAGNOLLE A., GLISSE B., MATHIAN H. The future of urban systems: Exploratory models. *Complexity Perspectives in Innovation and Social Change*. 2009. London : Springer. pp.331-359
- REGION WALLONNE. *Schéma de développement de l'espace régional*. 1999. Namur : Région wallonne. 278p.
- ROZENBLAT C., CICILLE P. *Les villes européennes : analyse comparative*. 2003. Paris : La documentation française. 94p.
- SALET W., THORNSLEY A. Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 27. 2007. pp.188-198
- THISSE J.-F., THOMAS I. Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine. *Reflets et perspectives de la vie économique*. 2007. Tome XLVI 2007/1. Pp.75-93
- VAN HECKE E., HALLEUX J.-M., DECROLY J.-M., MÉRENNE-SCHOUMAKER B.. Enquête socio-économique 2001 : Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée. 2009. Bruxelles : SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie. 201p.