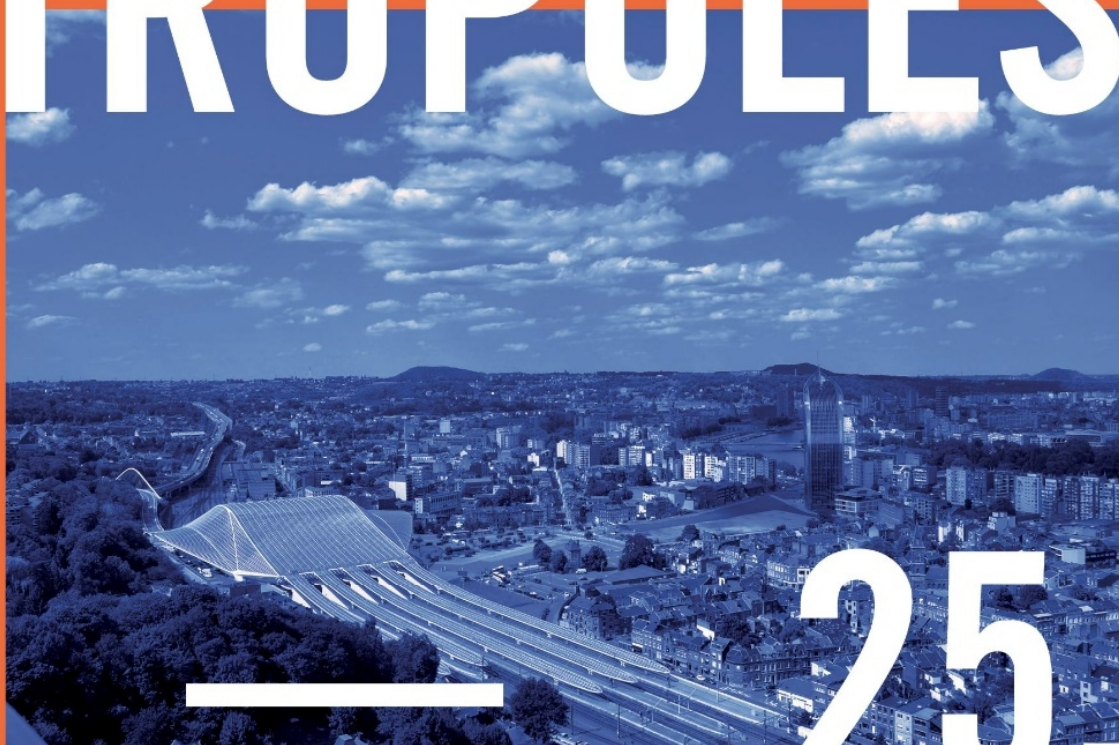


LA

LE COLLOQUE CONSACRÉ
AUX MÉTROPOLIS
ET À LEURS INSTITUTIONS
À LIÈGE ET EN EUROPE

FABRIQUE DES MÉTROPOLIS



24 11. 2017

25.

Lieu :
Salle Académique de l'Université de Liège,
Place du XX août, bât. A1, Liège



URBAGORA
DES IDÉES
POUR LA VILLE



LA FABRIQUE DES MÉTROPOLES

Liège, 24 - 25 novembre 2017

ACTES

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles »

Liège, 24 – 25 novembre 2017

Éditeur scientifique

Christophe Breuer, Université de Liège

Comité scientifique du colloque

Christophe Breuer, Université de Liège

Jean-Marie Halleux, Université de Liège

Zoé Lejeune, National contact point Urbact

Jacques Teller, Université de Liège

Contributeurs aux actes du colloque

Bruno Bianchet, Université de Liège

Frédéric Bouhon, Université de Liège

Christophe Breuer, Université de Liège

Mathilde Collin, Université catholique de Louvain

Aurélien Delpirou, École d'urbanisme de Paris, Université Paris Est

Christophe Demazière, Université de Tours

Philippe Destatte, Institut Destrée

Jean Englebert, Université de Liège

Jean-Marie Halleux, Université de Liège

Sophie Hanson, Conseil économique et social de Wallonie

Jean-Claude Lahaut, Université de Liège

Bernard Rentier, Université de Liège

Guy Vloebergh, Université d'Anvers

Organisateurs du colloque

Université de Liège, place du 20 Août 7, 4000 Liège, Belgique

UrbAgora asbl, rue Saint Denis 10, 4000 Liège, Belgique

Comité d'organisation du colloque

Bernard Rentier, président du comité d'organisation, Université de Liège

Hassan Bousetta, chercheur qualifié, Fonds National de la Recherche Scientifique

Christophe Breuer, chercheur, Université de Liège

Fabian Culot, député, Parlement de Wallonie

Jean Englebert, professeur émérite, Université de Liège

Jean-Marie Halleux, professeur, Université de Liège

Jean-Claude Lahaut, président honoraire, Jeune Chambre Économique de Liège

Philippe Lawson, journaliste, La Libre Belgique

Zoé Lejeune, National contact point Urbact

Alain Malherbe, enseignant-chercheur, Université catholique de Louvain

Laurent Nisen, président, UrbAgora asbl

Jean-Christophe Péterkenne, directeur stratégie et développement, Ville de Liège

François Schreuer, conseiller communal, Ville de Liège

Jacques Teller, professeur, Université de Liège

Couverture

Antoine Lantair

Table des matières

Préface

— La Fabrique des Métropoles	Bernard Rentier	5
------------------------------	-----------------	---

Éditorial

— La Fabrique des Métropoles : questions sociétales et questions de recherche	Christophe Breuer Jean-Marie Halleux	6
---	---	---

Contributions

— Métropole colloques	Jean Englebert	18
— Le rôle des associations dans l'élaboration de la métropole	Jean-Claude Lahaut	33
— Métropole et métropolisation : entre honneur archiépiscopal et rêve maïoral	Philippe Destatte	38
— La fabrique géopolitique des métropoles contemporaines dans la longue histoire urbaine européenne	Mathilde Collin	44
— La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France	Christophe Demazière	53
— Avec qui décider ? Aspects procéduraux et substantiels de la délimitation des entités politiques	Frédéric Bouhon	59
— Le principe de subsidiarité constitue-t-il un bon outil pour assurer la répartition des missions dans un contexte supracommunal	Sophie Hanson	63
— Une coopération transfrontalière internationale et locale	Guy Vloebergh	73
— Le Grand Paris est-il un projet ?	Aurélien Delpirou	78
— Le schéma de développement de l'arrondissement de Liège, une ambition territoriale portée par les élus locaux	Bruno Bianchet	79

La fabrique des métropoles

PRÉFACE

Bernard Rentier

Recteur honoraire de l'Université de Liège

Président du colloque « La Fabrique des Métropoles »

Les 24 et 25 novembre 2017 s'est tenu, à l'*Université de Liège* dans le cadre de la célébration de ses 200 années d'existence et en collaboration étroite avec *UrbAgora*, un colloque intitulé « La fabrique des métropoles » réunissant des compétences et expériences diverses, locales, nationales et internationales, avec pour objectif d'examiner avec le plus de rigueur possible, l'évolution vers une reconnaissance de Liège en tant que métropole.

Cette aspiration n'est pas nouvelle. Elle fit l'objet d'un colloque similaire, « Liège en l'an 2000 », organisé par la Jeune Chambre Économique de Liège en... 1964. Si le paysage institutionnel et la configuration générale des communes au sein de la Province et de l'agglomération ont quelque peu changé, l'aspiration, l'attente et la problématique sont intactes, ou presque.

Au moment où la question de l'avenir (disparition ou évolution structurelle) des provinces belges est posée, au moment où une solution doit impérativement être trouvée pour pallier les situations paradoxales que la croissance démographique et les flux résidentiels se réalisant dans un cadre institutionnel trop étriqué met en lumière aujourd'hui - et dans le cadre du regard que pose l'Université bicentenaire sur son environnement immédiat -, au moment enfin où toutes sortes de solutions partielles, insuffisantes voire déraisonnables surgissent d'un peu partout, il nous a semblé opportun de prendre le temps d'opérer une réflexion faisant appel à des mises au point et actualisations informées.

Certes, nous n'ambitionnions pas de clore ce colloque en proposant la ou les solutions miracle. Les témoignages venus d'ailleurs nous ont montré qu'elle n'existe nulle part et que, même si elle existait vraiment, les spécificités de chaque métropole ou métropole-en-devenir sont telles que peu de solutions sont transposables dans leur ensemble. Cela n'empêche pas de chercher l'inspiration ailleurs, ni de profiter des expériences pour éviter les écueils reconnus.

Toutefois, notre ambition était de jeter un coup d'œil « scientifique » sur la question en faisant appel aux ressources propres de l'Université et à ses réseaux de collaborations internationales en matière géographique, urbanistique, sociologique, juridique, économique et politique, pour donner une assise rationnelle solide aux discussions qui ne manqueront pas de s'animer dans les mois et années qui viennent. À cet égard, l'entreprise fut réellement un succès et mérite que, tant pour ceux qui y ont participé que pour ceux qui n'ont pas pu y être, des actes soient publiés.

Je profite de cette occasion pour remercier, une fois encore, celles et ceux qui nous ont permis de prendre cette initiative et nous ont soutenu à divers titres, à savoir l'Université de Liège, l'asbl UrbAgora, l'Union Wallonne des Entreprises de Liège, la Chambre de Commerce et d'Industrie Liège-Verviers-Namur, les sections liégeoises de la FGTB et de la CSC et la Société Géographique de Liège.

Je vous souhaite une excellente lecture.

La fabrique des métropoles : questions sociétales et questions de recherche

ÉDITORIAL

Christophe Breuer

Chercheur
Université de Liège

Jean-Marie Halleux

Professeur
Université de Liège

I. Introduction

Étymologiquement, les métropoles sont les *villes-mères*, assurant des fonctions de commandement sur un espace régional ou national. Les transformations technologiques, économiques et sociales qui ont affecté l'Europe depuis le milieu du 20^e siècle ont cependant donné une nouvelle dimension aux métropoles. Grands ensembles urbains, elles sont désormais les espaces privilégiés de territorialisation des échanges mondialisés, à la croisée des préoccupations locales et internationales. Cependant, les métropoles ne sont pas la simple projection de dynamiques économiques et sociales sur des espaces urbains inertes. Elles sont, comme toutes les régions urbaines, une production territorialisée et collective, l'expression à la fois matérielle et immatérielle des interactions entre les acteurs qui les fabriquent – avec plus ou moins de cohérence, de dynamisme et de coordination.

C'est dans ce contexte que doit se comprendre la réémergence des métropoles européennes, à la fois comme objets de recherche et comme enjeux de société. Elles interpellent tant les chercheurs que les acteurs urbains, soucieux, pour les premiers, de comprendre les dynamiques urbaines contemporaines et, pour les seconds, de pouvoir influencer la trajectoire de leurs villes pour en assurer le développement social, économique et environnemental. La contribution à la compréhension de ces enjeux convoque des compétences complémentaires autour des sciences urbaines, de la géographie, de l'histoire, de la sociologie, de la politique et du droit, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

C'est dans cette philosophie qu'un colloque a été organisé par l'Université de Liège et Urbagora les 24 et 25 novembre 2017 sous le titre « La fabrique des métropoles ». Il a eu pour objectif de se faire rencontrer chercheurs, administrations, hommes politiques et citoyens autour des métropoles, de leurs stratégies et de leurs institutions, à Liège et ailleurs en Europe. Comme le rappellent Jean Englebert (Englebert, 2018) et Jean-Claude Lahaut (Lahaut, 2018) dans ces actes, cette réflexion s'inscrit localement dans la recherche, depuis plus de 50 ans, d'une forme de structuration de la gouvernance urbaine liégeoise et des velléités, plus récentes, de recomposition des institutions intermédiaires entre l'échelle des communes et le niveau régional de la Wallonie.

La présente contribution vise à ancrer les contributions dans la structure générale du colloque. Le contenu des communications et la teneur des échanges peuvent être articulés autour de trois questions structurantes du débat métropolitain : pourquoi devenir une métropole ?, quels sont les enjeux communs de gouvernance métropolitaine ?, quels sont les outils de gouvernance pour l'émergence de projets métropolitaines ?

II. Métropoles et métropolisation : entre espaces urbains et rhétorique métropolitaine

II.1 Qu'est-ce qu'une métropole ?

Avant d'engager une réflexion sur les métropoles, il faut observer que ce terme ne fait pas consensus et que, de ce fait, il n'existe ni définition universelle, ni critère objectif d'identification des métropoles.

Pour les sciences urbaines, les métropoles sont des systèmes urbains de grande taille qui s'inscrivent de manière ambivalente dans les échelles locales et supralocales, la première en référence à l'espace urbanisé et à la polarisation « régionale » qu'il induit, la seconde pour ses relations interurbaines à différentes échelles. Selon la définition de Lévy et Lussault (2013, p. 609), les métropoles sont des « *espaces urbains qui, tout en permettant la participation des acteurs aux processus d'échelle mondiale, restent des sociétés locales* ». Cette double inscription dans le local et le global doit se comprendre dans un contexte où « [...] *les réseaux urbains tissent de plus en plus d'interdépendances entre les villes, des processus mondiaux ou continentaux touchent l'ensemble des villes. Celles-ci sont affectées avec des rythmes et des intensités variables selon la forme et leur intégration* » (Rozenblat & Cicille, 2003, p. 12).

Ces définitions contemporaines des métropoles sur des bases morphologiques, démographiques et fonctionnelles sont équivoques. Les politiques et les chercheurs ont dès lors décliné ce terme en « métropole nationale », « métropole régionale¹ », « métropole de second et troisième rang », « métropole d'équilibre » pour qualifier plus précisément des polarités urbaines importantes au regard de leurs contextes, sans que ces termes ne fassent davantage consensus.

La volonté de clarifier cette catégorie urbaine a parfois donné lieu à l'élaboration de typologies (**figure 1**) et à l'évocation de seuils démographiques. Antier (2005) rappelle ainsi qu'il est généralement concédé qu'une grande ville dispose d'une aire urbaine d'au moins 200 000 habitants, celle d'une métropole 1 million et celle d'une grande métropole 2 millions. Même si ces seuils et typologies répondent à une réalité urbaine – celle des effets d'agglomération dans les ensembles urbains –, l'observation empirique démontre rapidement les limites de telles catégorisations : l'agglomération de Luxembourg, qui ne compte que 180 000 habitants, dispose d'une dynamique métropolitaine forte, alors que de nombreuses villes de plus d'1 million d'habitants disposent d'une très faible proportion d'activité des secteurs économiques supérieurs et d'une très faible intégration dans les réseaux internationaux. Il n'en demeure pas moins que les édiles locaux, régionaux et nationaux voire européens ont repris à leur compte ces seuils démographiques comme autant d'objectifs *per se*, donnant parfois à voir des stratégies quantitatives niant la réalité et la géographie des dynamiques urbaines. Au-delà des réalités urbaines, les métropoles sont également des construits sociaux et politiques comme le rappellent Philippe Destatte (Destatte, 2018) et Mathilde Collin (Collin, 2018) dans leurs contributions.

¹ Dès 1966, l'appellation de « métropole régionale » a été popularisée pour Liège au travers du document de planification *Liège, métropole régionale : options fondamentales de développement et d'aménagement. Volume 1* (Groupe l'Équerre, 1966).

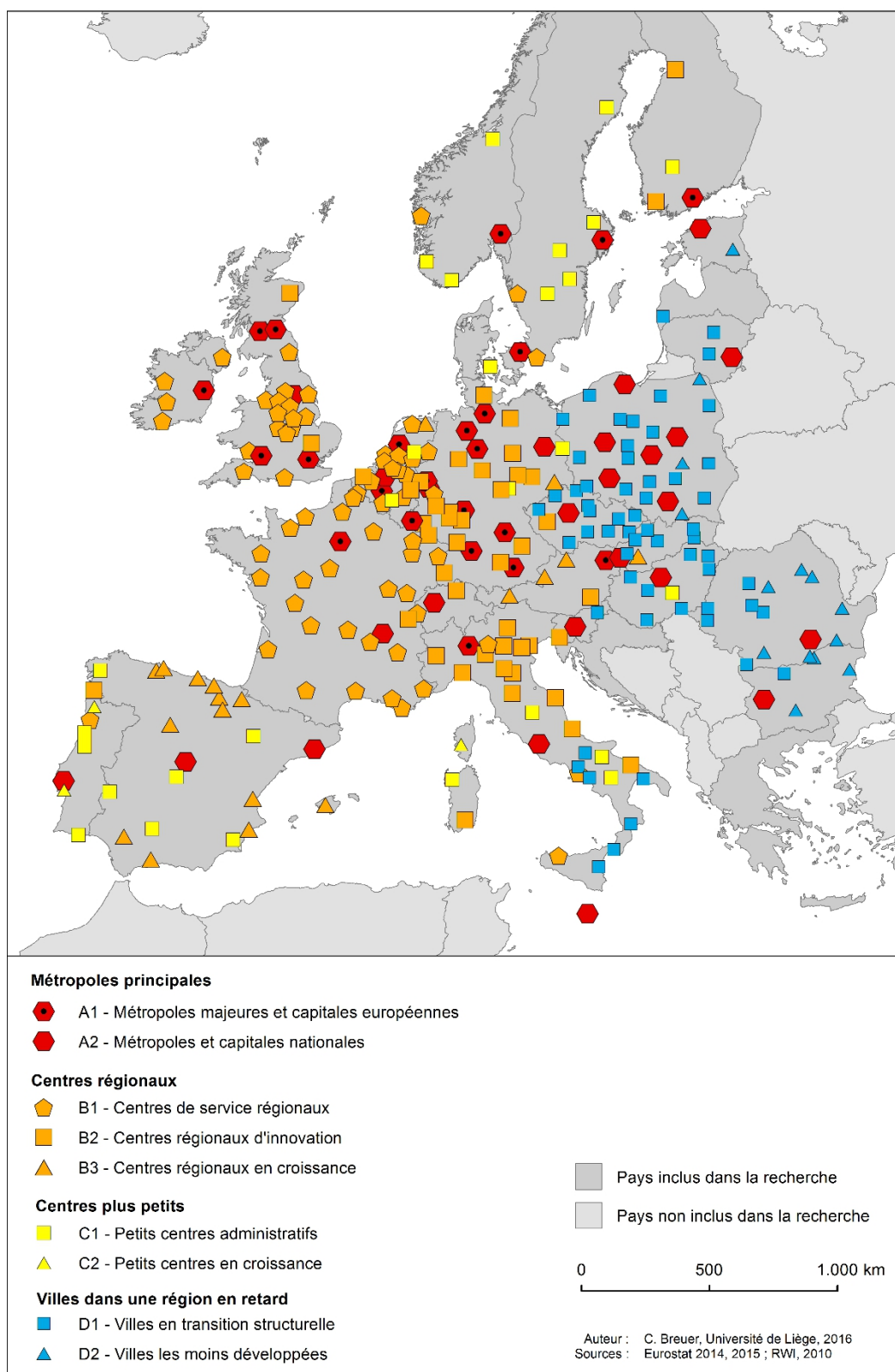


Figure 1. Typologie des régions urbaines selon EUROSTAT (2014, 2015) et RWI (2010)

II.2 Qu'est-ce que la métropolisation ?

Le terme de métropolisation a émergé dans les années quatre-vingt (Claval, 2003), lorsque le mouvement de croissance des grandes régions urbaines s'est accéléré après s'être interrompu durant des décennies 1960 et 1970 (d'abord en raison de la décentralisation industrielle et ensuite en raison des crises économiques). Depuis lors, il est utilisé indistinctement pour désigner un processus de concentration urbaine, une tendance à la redistribution des fonctions urbaines, mais aussi des stratégies collectives afin d'atteindre le statut de métropole. La métropolisation est devenue un *leitmotiv*, voire un cri de ralliement pour grande ville en recherche d'action collective. Il importe dès lors de rappeler les éléments essentiels de définition de la métropolisation (Ascher, 1993 ; Mérenne-Schoumaker, 1993 ; Leroy, 2000 ; Ghorra-Gobin, 2010) :

- La métropolisation est un processus dynamique qui s'inscrit dans les transformations économiques contemporaines. Elle est intimement liée à l'évolution des entreprises et à la mondialisation des échanges qui ont favorisé les très grandes villes fortement inscrites dans les réseaux internationaux, disposant de fonctions de commandement et de services stratégiques, ayant une capacité d'innovation élevée et des activités diversifiées minimisant les risques de déclin. La métropolisation serait l'expression de la sélectivité spatiale de l'économie mondialisée.
- La métropolisation est un processus de concentration des populations et des activités stratégiques dans les métropoles les plus importantes. Cet effet d'accumulation est supposé s'auto-entretenir grâce aux effets d'agglomération, favorisant toujours le haut de la hiérarchie au détriment de villes secondaires. Ces dynamiques intra-urbaines s'expriment notamment par la délocalisation de centres décisionnels vers les métropoles principales. La littérature fait régulièrement état d'un « effet de seuil » à partir duquel le phénomène de concentration serait inexorable du fait même du poids relatif des métropoles dans les systèmes urbains. Toutefois, la recherche empirique ne soutient pas nécessairement cette hypothèse bien qu'elle confirme la plus forte croissance démographiques des plus grandes métropoles.
- La métropolisation est un processus de redistribution spatiale des activités au sein des aires urbaines métropolitaines. En effet, parallèlement à la concentration des activités dans les métropoles, on assiste à la réorganisation des fonctions métropolitaines, au renforcement de polarités secondaires et à l'émergence d'un espace fonctionnel structuré par le processus de métropolisation.

Il ne nous apparaît pas que la métropolisation, en tant que concept analytique, ait jamais eu vocation à définir des stratégies ou des politiques. Pour autant, la métropolisation est intimement liée à la gouvernance urbaine dès lors qu'elle peut exacerber les enjeux métropolitains par la rapidité et l'ampleur des changements qu'elle induit (Leresche & Joye, 1993). Ces tendances ont probablement contribué à une « métropolisation politique », à savoir l'attention accrue portée aux espaces métropolitains et à la construction d'un discours politique de la métropolisation.

Par conséquent, métropole et métropolisation décrivent d'abord des canevas d'analyse de phénomènes urbains. Toutefois, l'analyse des discours (politiques) trahissent une politisation de ces deux concepts, emprunts d'enjeux contextualisés dans les espaces urbanisés des grandes villes.

III. Enjeux de gouvernance urbaine pour les métropoles

Ces divergences sémantiques autour des métropoles et de la métropolisation ne doivent toutefois pas masquer les enjeux concrets de gouvernance dans les régions urbaines. Ceux-ci résultent tant de l'évolution des espaces urbains que des pratiques de gouvernance et des attentes sociétales.

III.1 Urbanisation et fragmentation du maillage institutionnel

La banalisation de l'automobile au cours du 20^e siècle et la croissance de la mobilité individuelle ont engendré une forte périurbanisation. Le bâti s'est étendu à la faveur des constructions de lotissements et de zones d'activités économiques dans les espaces périphériques des villes, directement connectés aux infrastructures routières et autoroutières. En parallèle, les espaces ruraux à proximité des grandes villes ont été rurbanisés et intégrés à la dynamique métropolitaine. Ce changement spatial des villes au cours du 20^e siècle a été appréhendé par les géographes urbains à l'aide du concept de régions urbaines. Celles-ci contiennent l'espace urbanisé en continu (agglomération morphologique), l'espace d'urbanisation discontinue (périurbain) et la zone des migrants alternants, correspondant aux migrations quotidiennes des travailleurs entre leur lieu de domicile et leur lieu de travail dans l'agglomération morphologique (**figure 2**).

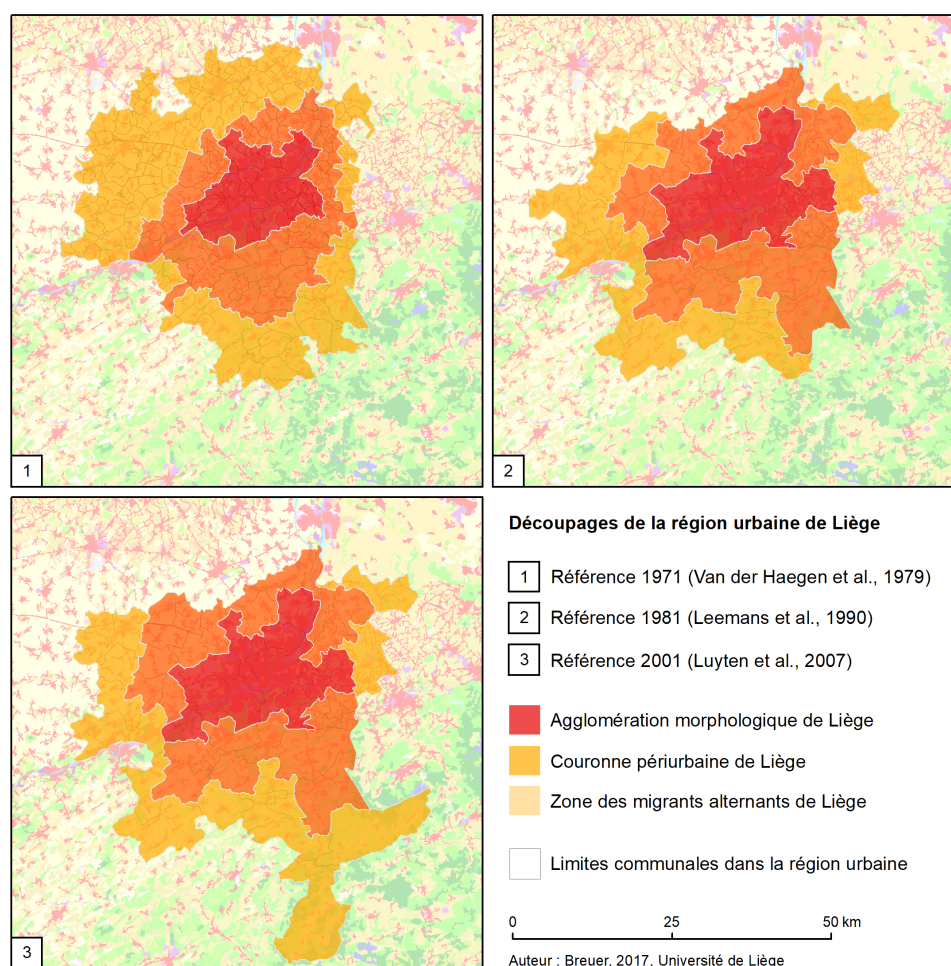


Figure 2. Découpage de la région urbaine fonctionnelle de Liège en 1971, 1981 et 2001

Cette évolution spatiale des villes s'est accompagnée d'une nouvelle organisation des fonctions urbaines. Premièrement, les zones urbaines périphériques situées hors des polarités urbaines traditionnelles ont connu une forte croissance économique grâce à la proximité d'infrastructures de transport (autoroutes, aéroports), à la

disponibilité de terrains, à l'exurbanisation de nombreuses entreprises et au déplacement de vastes pans de l'activité commerciale. Deuxièmement, ces mêmes zones ont accueilli une population à la recherche de terrains pour construire leurs résidences sur le modèle du pavillon. Le déplacement de ces populations vers la périphérie s'est accompagné d'un transfert de richesse (fiscale), celles-ci disposant en moyenne d'un revenu supérieur.

L'extension spatiale des villes ne s'est pas arrêtée aux limites administratives locales (communes, districts, etc.) héritées de l'histoire longue des gouvernements locaux européens. Les régions urbaines sont donc fragmentées en de nombreuses autorités locales (**figure 3**) dont le maillage a connu des réformes d'ampleur limitée, bien que variables selon les pays.

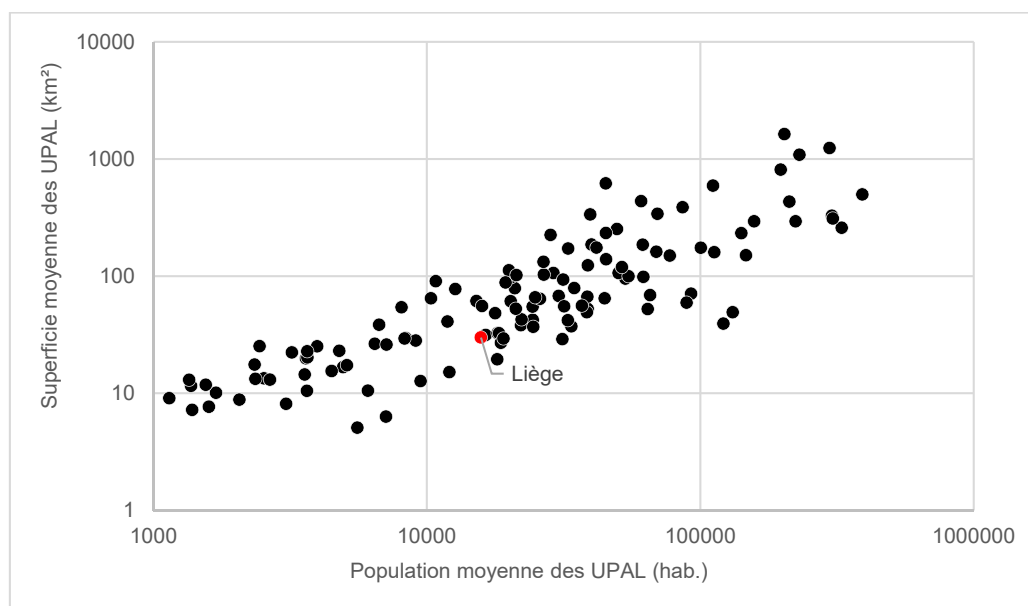


Figure 3. Fragmentation des régions urbaines intermédiaires en Europe par le calcul des populations et superficies moyennes des unités politico-administratives locales (UPAL) (Breuer & Halleux, 2016 ; Breuer, 2017)

Dans ce contexte de forte fragmentation institutionnelle, l'enjeu est désormais de coordonner les autorités locales pour mener un projet commun à l'échelle des « bassins de vie » qui correspondent à l'espace de quotidienneté des populations urbaines. En effet, plusieurs problématiques majeures ne semblent pas pouvoir être solutionnées sans réflexion à cette échelle. La littérature s'accorde générale pour souligner quelques-uns de ces enjeux : la congestion automobile et la gestion des infrastructures de transport, le développement des transports en commun, la gestion des zones d'activité industrielle et commerciale, la ségrégation sociale et le développement de logements publics, la planification de l'offre commerciale, ...

Si la fragmentation est source de concurrence entre les entités locales (pour attirer infrastructures, entreprises et habitants, sources de revenus), l'enjeu à l'échelle des régions urbaines est de développer une capacité collective d'action pour répondre aux nombreux défis auxquels ces villes doivent faire face pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

III.2 Transformation de l'action de l'État et enjeux démocratiques

L'érosion du modèle de l'État providence, les processus de déconcentration de l'État et la montée en puissance d'acteurs non institutionnels dans les dynamiques urbaines sont d'autres sources de transformations de la gouvernance des régions urbaines depuis le milieu du 20^e siècle. Sur le plan quantitatif, ces dynamiques ont accru le nombre d'acteurs impliqués dans la fabrique de l'urbain. Sur le plan qualitatif, les acteurs en présence se sont

largement diversifiés : aux cotés des gouvernements locaux, régionaux et nationaux, se sont positionnés des acteurs parapublics (intercommunales, associations publiques...), des acteurs internationaux (Europe, OCDE...), des entreprises (par exemple pour la gestion des déchets, le transport en commun, la promotion immobilière...) et des citoyens désireux de s'impliquer dans les débats publics. L'État, quant à lui, ne s'est pas complètement désengagé de la gestion urbaine, mais son intervention y apparaît moins directe par la convergence d'une réduction de ses ressources (financières), par l'accroissement des règles budgétaires et par le renforcement des gouvernements locaux et intermédiaires (Pinson, 2009). Ses interventions y sont aussi probablement moins régulatrices des inégalités territoriales : l'État tend davantage à privilégier la constitution d'une « offre territoriale » locale permettant de s'intégrer dans la compétition interurbaine (ib.), non sans faire preuve de sélectivité spatiale.

Dans ce contexte, le premier enjeu de gouvernance est de faire dialoguer de nombreux acteurs dont les objectifs sont divergents, qui fonctionnent selon des temporalités et des règles distinctes, et disposant chacun d'une partie des ressources territoriales. L'enjeu est également de garantir la lisibilité des processus décisionnels dans un environnement de plus en plus complexe où les responsabilités tendent à se diluer sous l'effet conjoint de la multiplication des co-décideurs et du manque de transparence des mécanismes de gouvernance. L'enjeu démocratique est enfin de faire correspondre spatialité urbaine et spatialité de la gouvernance pour que l'échelle des prises de décision correspondent à celle des réalités vécues.

IV. Outils et stratégies pour *faire métropole*

Afin de renforcer leur capacité collective d'action, les orateurs du colloque « La fabrique des métropoles » ont mis en évidence deux ensembles de stratégies de coordination de l'action collective : la première est relative aux évolutions institutionnelles afin de faire correspondre les gouvernements urbains aux nouvelles réalités urbaines ; la seconde est relative à la mise en œuvre de projets autour desquels vont s'articuler les différents acteurs intéressés.

IV.1 Les évolutions institutionnelles : intercommunalité, supracommunalité, réformes territoriales

Les réformes des institutions locales dans les agglomérations sont aussi anciennes que la création même de ces institutions. Elles ont souvent été la conséquence des processus accélérés d'urbanisation, en particulier durant la révolution industrielle et durant la phase de périurbanisation entamée au cours du 20^e siècle. Dans un premier temps, il s'agissait généralement de l'intégration itérative des communes urbaines périphériques en croissance dans le périmètre de la ville-centre (Breuer, 2017). Les changements ont été plus radicaux à partir des années 1960, bien que les solutions apportées à la croissance urbaine soient divergentes d'un pays à l'autre au sein même de l'Union européenne.

À des fins analytiques, l'Organisation de coopération et de développement économiques (2014) a établi une typologie de ces arrangements métropolitains de gouvernance à partir de laquelle il est possible de décrire leurs caractéristiques spatiales (Breuer, 2017) (**figure 4**). Chacun des modèles n'a pas pour vocation de décrire fidèlement le réel : chaque région urbaine partage, à des degrés divers, des similitudes avec ces modèles. L'ensemble forme un bricolage institutionnel, nécessairement hybride, intrinsèquement ancré dans son contexte urbain.

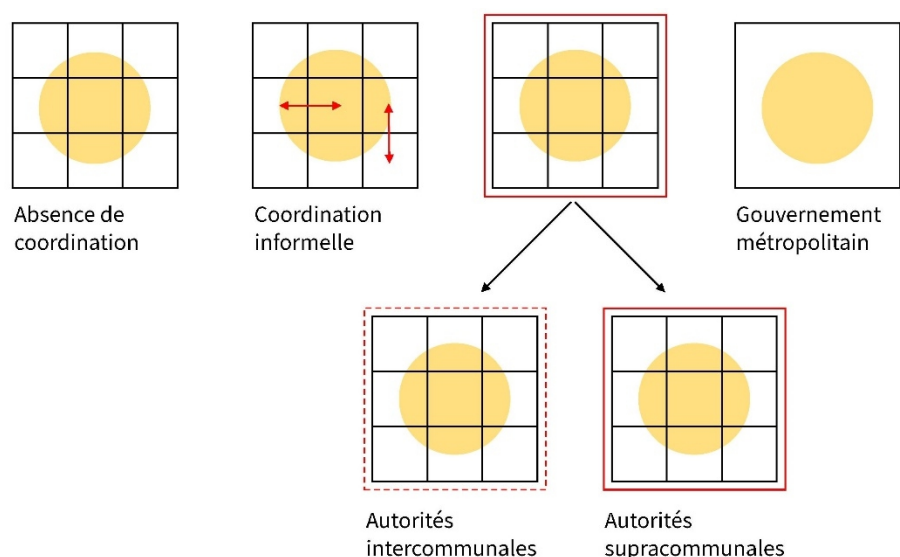


Figure 4. Modèles spatiaux et institutionnels de gouvernance « métropolitaine » (adaptation d'OECD 2014 par Breuer 2017)

Le **premier modèle** de gouvernance est celui d'une absence de coordination formelle ou informelle : les autorités locales qui se partagent le territoire de la région urbaine ne collaborent que de manière marginale et sont davantage en concurrence. Le **second modèle** envisage le cas de coopérations ponctuelles et informelles, voire de certaines formes de contractualisation. Dans ce second modèle, la place des projets est prépondérante, dès lors qu'ils permettent aux acteurs en présence de se structurer temporairement autour d'intérêts communs, sans que cette collaboration n'engage les parties sur le long terme. Dans ces deux premiers modèles, le manque de coordination risque de pénaliser la gestion des grands enjeux qui se posent à l'échelle des bassins de vie (mobilité, développement économique, aides au logement, implantations commerciales...). Pour autant, dans la théorie du choix public, cette compétition locale serait favorable à l'émergence d'innovations locales et à la différenciation des entités locales pour mieux répondre aux attentes des populations et des entreprises (Foster, 1993, Nelson & Foster, 1999).

Les troisième et quatrième modèles impliquent une évolution institutionnelle et, en particulier, la création d'organes inter- ou supracommunaux. Ainsi, le **troisième modèle** évoque la création d'une institution intercommunale qui lie structurellement les autorités locales dans un ou plusieurs secteurs d'activité publique : les réseaux d'électricité et de gaz, le traitement des déchets, le développement économique ou encore la gestion de grandes infrastructures (aéro-)portuaires ou culturelles. Dans ce modèle, les autorités locales (communes, districts...) sont les détentrices de l'autorités. Elles peuvent se retirer de la coopération et, en théorie, contrôlent les processus de décision au sein des intercommunales. Le **quatrième modèle** est davantage intégrateur : tout en conservant les autorités locales, un niveau de gouvernement (autorités supracommunales) est constitué à l'échelle des régions urbaines. Ce « gouvernement métropolitain » dispose généralement de compétences propres et d'une légitimité démocratique à travers l'élections de représentants directs ou indirects. La distinction entre ce modèle et le précédent tient aussi au mode de financement : dans le cas des autorités intercommunales, le financement résulte le plus souvent de contributions des autorités locales et de redevances, alors que les autorités supracommunales jouissent régulièrement d'une capacité fiscale propre. En termes de compétences, les deux modèles peuvent bénéficier de la subsidiarité à partir d'autres niveaux de gouvernement pour recevoir des capacités d'action additionnelles, comme le décrit Sophie Hanson dans sa contribution (Hanson, 2018). Les coopérations structurelles au travers de ces deux modèles permettraient de réaliser des économies d'échelles et de disposer d'une meilleure coordination des acteurs locaux. En contrepartie, ce modèle serait plus onéreux en raison de la multiplication des niveaux de pouvoir.

Enfin, le **cinquième modèle** correspond à une intégration complète du niveau métropolitain par la suppression ou la fusion de l'ensemble des entités locales au sein de la région urbaine. Cette très forte intégration politique, démocratique et fonctionnelle aurait pour avantage de réduire les coûts, mais en contrepartie d'une plus faible prise en considération des aspirations locales insuffisamment relayées.

Chaque modèle a ses qualités et ses effets négatifs. Les équilibres entre efficience et démocratie peuvent fortement varier entre les contextes et ils ne sont pas nécessairement transposables d'une région urbaine à l'autre. Les contextes territoriaux (en particulier, les enjeux urbains locaux) et les systèmes de gouvernance s'inscrivent dans le temps long (*path dependency*) : le changement d'un modèle à l'autre se heurte toujours à des inerties, voire à des résistances aux changements. L'histoire européenne est jalonnée de quelques « réussites » et de nombreux « échecs » de réformes locales. Dans ces actes, Christophe Demazière donne à voir de telles réformes en Angleterre, en France et en Italie (Demazière, 2018) pour en dégager les caractéristiques essentielles. Pour sa part, Frédéric Bouhon (Bouhon, 2018) interroge l'importance de la construction des collectivités dans les processus de gouvernance.

IV.2 La coordination par les projets

La coordination des acteurs urbains par les projets constitue sans aucun doute le second axe de mobilisation. Le projet urbain est une forme de mobilisation des acteurs, porteur de valeurs urbaines et expression de l'identité des territoires (Pinson, 2009). Il peut prendre différentes formes et se déployer à différentes échelles : projets de quartier, projet d'urbanisation, projet de ville ou projet de métropole.

Parmi les projets urbains, on distinguera d'une part les projets de territoire qui constituent des documents stratégiques et, d'autre part, les projets urbains concrets. Les premiers, à l'instar du projet de territoire de Liège Métropole présenté dans ces actes par Bruno Bianchet (Bianchet, 2018), ont pour ambition d'orienter le développement urbain par la mise en cohérence d'une projection collective de la trajectoire urbaine souhaitée. Cette démarche constitue souvent le premier jalon d'une dynamique collective, bien que le produit final ait des statuts très diversifiés. Les projets territoriaux peuvent également se déployer à une plus petite échelle, comme l'illustre Guy Vloebergh (Vloebergh, 2018) à partir de la mise en place d'une collaboration transfrontalière entre la Belgique et les Pays-Bas autour du canal Albert. Le succès de ces plans se mesure souvent à la concrétisation de projets urbains davantage spécifiques, tels des projets de services ou d'infrastructures. Dans sa contribution relative au projet du Grand Paris, Aurélien Delpirou met en exergue la place centrale – sinon exclusive – que peut prendre un projet d'infrastructure au sein d'un projet de territoire (Delpirou, 2018).

Les projets urbains ne sont pas nécessairement l'expression *top down* des institutions urbaines, régionales et nationales. En effet, ils peuvent également être initiés par les acteurs locaux, comme cela a été illustré lors du colloque par une présentation sur le projet de parc du Ry Ponet à Liège².

L'expérience accumulée dans la mise en œuvre de projets urbains permet d'en souligner quelques facteurs de réussite : une adéquation entre la finalité des projets et les besoins réels des communautés concernées, un niveau suffisant de ressources permettant d'atteindre des points de non-retour, l'implication des acteurs et un leadership fort qui maintient la dynamique, une bonne temporalité dans la mise en œuvre des projets, un niveau de confiance

² <http://www.ryponet.be/> (consulté en avril 2018)

élevé entre les acteurs, une mobilisation cohérente des parties prenantes, un « retour sur investissement » qui compense les coûts du projet et une répartition équitable des bénéfices.

V. Une contribution au débat sur la gouvernance en Europe et à Liège

Ce colloque s'est voulu être une contribution aux réflexions sur la gouvernance urbaine, en Europe en général et à Liège en particulier. L'expérience réunie des chercheurs et des acteurs urbains a permis d'ouvrir de nouvelles réflexions sur la gouvernance locale.

Pour les chercheurs, les questions demeurent cependant nombreuses sur les dynamiques de consolidation des arrangements de gouvernance, sur la divergence des modèles de gouvernance et sur l'impact de ceux-ci sur les territoires.

Pour les acteurs locaux, ces actes permettent d'enrichir un débat vieux de plus de 50 ans partiellement relaté dans les contributions de Jean-Claude Lahaut (2018) et Jean Englebert (2018). Toutefois, les différentes contributions n'imposent pas de solution univoque à une problématique complexe, mais ils contribuent à l'élaboration de solutions complémentaires et territorialisées sur la base d'expériences locales et étrangères. Ces expériences ont permis de souligner l'importance des réformes institutionnelles locales pour mettre les autorités en capacité d'agir de manière coordonnée sur le territoire, et l'importance des projets urbains pour structurer l'action collective dans les métropoles. La table ronde réunissant des femmes et les hommes politiques en clôture du colloque a toutefois mis en exergue la tension qui existe entre ces deux approches : s'il existe une convergence politique forte sur la nécessité de *faire métropole* et de transformer la gouvernance métropolitaine pour l'adapter aux réalités urbaines liégeoise contemporaines, des divergences subsistent quant au modèle institutionnel métropolitain à adopter et au rôle que doivent avoir les projets métropolitains.

La réconciliation de la géographie urbaine et de la géographie de la gouvernance est sans doute un élément central pour être davantage efficient et ne pas risquer l'asphyxie du système complexe des acteurs urbains. Mais « faire métropole », c'est d'abord et avant tout œuvrer concrètement et en cohérence pour mobiliser tous les acteurs, construire de manière itérative une capacité collective d'action à l'échelle pertinente, innover et prendre des risques, mettre en place les outils utiles et nécessaire au projet commun de développement et, enfin, placer les acteurs urbains au centre de la stratégie commune avec pour ambition l'amélioration durable de leur bien-être et de leur qualité de vie.

Bibliographie

- Antier Gilles, 2005. *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagement*, Paris : Armand Colin, 253 p.
- Ascher François, 1993. *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob, 346 p.
- Bianchet Bruno, 2018. Le Schéma de développement de l'arrondissement de Liège, une ambition territoriale portée par les élus locaux, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=111>
- Breuer Christophe, Halleux Jean-Marie, Teller Jacques, 2014. Urban governance adaptation in an old industrial city: Liège (Belgium), in *Napoli Citta Metropolitana*, Lucarelli A. & Francese D. (éd.), pp. 83-91
- Breuer Christophe, Halleux Jean-Marie, 2016. The spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach, *Quaestiones Geographicae*, pp. 39-38
- Breuer Christophe, 2017. *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en Europe*, Thèse de doctorat, Université de Liège, 476 p.
- Bouhon Frédéric, 2018. Avec qui décider ? Aspects procéduraux et substantiels de la délimitation des entités politiques, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=64>.
- Brunet Roger, Ferras Robert, Théry Hervé (dir.), 2009. *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris : Reclus – La Documentation Française, 470 p.
- Claval Paul, 2003. Métropolisation et globalisation, *Géographie et culture*, 48, pp. 5-24
- Collin Mathilde, 2018. La fabrique géopolitique des métropoles contemporaines dans la longue histoire urbaine européenne, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=91>
- Delpirou Aurélien, 2018. Le Grand Paris est-il un projet ?, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=109>
- Demazière Christophe, 2018. La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=93>
- Destatte Philippe, 2018. Métropole et métropolisation : entre honneur archiépiscopal et rêve maïoral, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=89>.
- Englebert Jean, 2018. Métropole colloques, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=79>
- Foster, K. A., 1993. Exploring the links between political structure and metropolitan growth, *Political Geography*, 12, pp. 523-547
- Ghorra-Gobin, Cynthia, 2010. De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, pp. 25-33
- Groupe l'Équerre, 1966. *Liège, métropole régionale. Options fondamentales de développement et d'aménagement*, Ministère des travaux publics, 245 p.
- Hanson Sophie, 2018. Le principe de subsidiarité constitue-t-il un bon outil pour assurer la répartition des missions dans un contexte supra-communal ?, *La fabrique des métropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=97>

- Lahaut Jean-Claude, 2018. Le rôle des associations dans l'élaboration de la métropole, *La fabrique des metropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=95>
- Lefeuvre, M.-P., 2015. *Faire Métropole – De nouvelles règles du jeu ?*, Paris : Le Moniteur, 192 p.
- Leresche, J.-P., Joye, D., 1993. Métropolisation : de l'urbain au politique, *Espaces Temps, Les Cahiers*, 51-52, pp. 6-17
- Leroy, Stéphane, 2000. Sémantique de la métropolisation, *Espace géographique*, 29 (1), pp. 78-86
- Levy, Jacques ; Lussault, Michel (dir.), 2013. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1128 p.
- Mérenne-Schoumaker, Bernadette, 1994. La métropolisation, une nouvelle donne ?, *Acta Geographica Lovaniensia*, 34, pp. 165-174
- Nelson, E., Foster, K.A., 1999. Metropolitan governance structure and income growth, *Journal of Urban Affairs*, 21 (3), pp. 309-324
- OECD, 2014. *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris
- Pinson, Gilles, 2009. *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Les Presses de Science Po, 420 p.
- Roger, Isabelle, 2007. *Les processus de métropolisation dans les capitales régionales européennes (agglomération de 500 000 à 1 million d'habitants). Les cas de Bordeaux, Bristol, Montpellier, Saragosse et Toulouse*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse II, 241 p.
- Rozenblat, Céline, Cicille, Patricia, 2003. *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris : La Documentation Française, 96 p.
- Vloebergh Guy, 2018. Une coopération transfrontalière internationale et locale, *La fabrique des metropoles* [En ligne], Actes du colloque « La fabrique des métropoles », 24-25 novembre 2017, Liège, URL : <https://popups.uliege.be:443/lafabriquedesmetropoles/index.php?id=107>

Métropole colloques

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Jean Englebert

Professeur émérite

Université de Liège

I. Rappel du colloque « Liège en l'an 2000 »

Je suis le dernier des mousquetaires qui les 6 et 7 novembre 1964 ont organisé un colloque pour faire part aux Liégeois des idées débattues et défendues au sein de leur association, la Jeune chambre économique de Liège (J.C.E.). Nous étions 4 liégeois Léo Wéry, André Dombar, Albert Bribosia et moi le seul toujours en vie, alors que j'étais l'aîné.

Ces idées avaient trait au développement de la ville de Liège, de l'agglomération tout entière, c'est-à-dire depuis Visé jusqu'à Flémalle et « à la maîtrise de sa croissance en tant que métropole régionale ». La J.C.E. souhaitait une ville et un agglomération plus unies, moins polluées, mieux habitées, plus vertes, mieux desservies par des transports en commun nouveaux, moins encombrées par les automobiles.

Avec mes amis de la J.C.E., nous souhaitions que Liège soit gérée comme une **Métropole**, avec un président assisté par les différents bourgmestres de l'agglomération liégeoise. Nous aurions aussi bien pu la qualifier de « Communauté urbaine », mais cette appellation n'existait pas encore. Le colloque fut intitulé : **Liège en l'an 2000** et il fut publié sous le titre : **Demain nos villes.**



Figure 5. Couverture de l'ouvrage Demain nos villes...

Pour étayer nos idées, pour les argumenter, pour les renforcer par des exemples probants, nous avons invité beaucoup d'experts étrangers, 15 en fait. Ceux-ci étaient des savants renommés comme les professeurs Robert Le Ricolais (Philadelphie), Maurice Rotival (New-Haven), Michel Rochefort (Paris-Sorbonne) ou Abraham Moles (Strasbourg). D'autres étaient des personnalités politiques comme Roger Secrétain bourgmestre d'Orléans ou des fonctionnaires préoccupés du devenir de leurs villes comme Toulouse, Metz, Nancy, Thionville, Lausanne, Cologne et Paris. Parmi ces invités, Monsieur Eugène Claudius-Petit, ancien ministre de la reconstruction 1948-1953 en France et Monsieur Jean Rey, membre de la Commission de la Communauté Économique Européenne conféraient par leur présence à notre colloque un caractère et une reconnaissance officiels.

478 personnes assistèrent aux deux journées et la renommée du colloque dépassa nos frontières à telle enseigne qu'il est toujours évoqué 53 ans plus tard.

Et pourtant ! Où en est-on aujourd'hui 53 ans après. Où en est l'idée de faire de **Liège une métropole régionale** ?

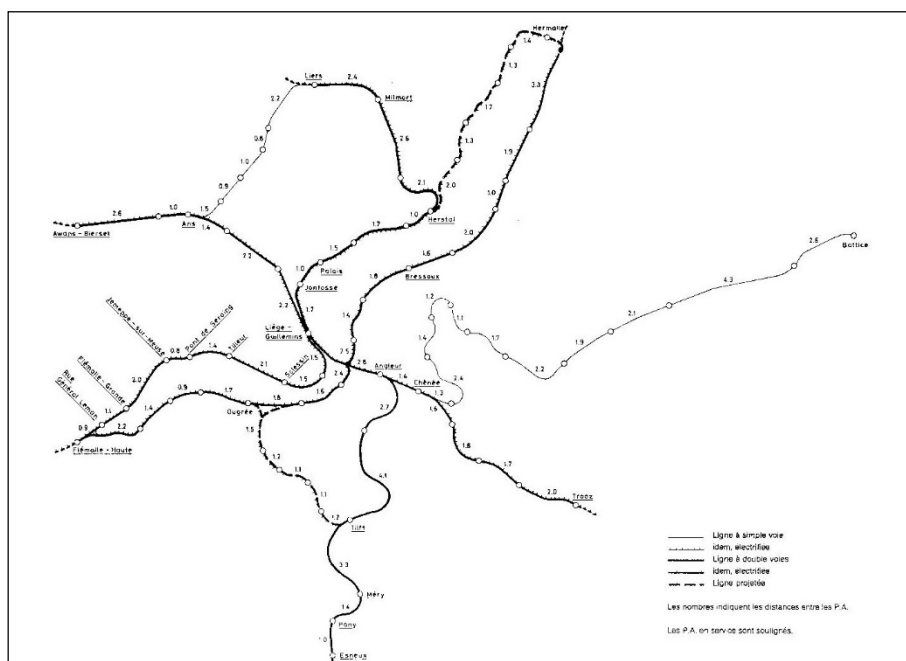
« Être une métropole, c'est remplir une mission, exercer une fonction, répondre à des besoins multiples, pour une et même plusieurs régions ; c'est aussi refuser de se laisser porter par une décision extérieure, c'est choisir son destin, consentir aux efforts financiers nécessaires. N'est pas une métropole qui veut, mais il faut aussi vouloir l'être. »

C'est ainsi qu'à cette époque, Olivier Guichard, délégué général à l'aménagement du territoire de la République française définissait la métropole et que la France au 1^{er} janvier 2018 en comptera dix-neuf dont dix-sept de droit commun (Bordeaux, Brest, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse et Tours) et deux à statut particulier (Aix-Marseille et Paris).

II. Mon projet

Le projet présenté au cours du colloque « Liège en l'an 2000 », avait été ratifié par l'ensemble des membres de l'association avant d'être exposé à l'important public présent.

Il comportait un plan global de circulation tirant parti du réseau ferré qui irrigue la ville et sa région en y superposant différentes voies et systèmes nouveaux pour assurer la mobilité des habitants et des usagers. Routes et autoroutes, métros lourd et léger, téléphériques, trottoirs roulants, rues réservées aux piétons permettaient à quiconque par-dessus les voies ferrées, tous les déplacements sans contrainte.



Des systèmes nouveaux de transports en commun utilisaient selon les distances à desservir deux types de boucles, des grandes et des petites.

Pour les grandes boucles, un métro suspendu appelé Safège (Fig. 4), mis au point par la firme française éponyme et pour les petites des cabines de la taille d'une 2CV Citroën à 4 places assises circulant sur le sol ou sur des rails surélevés, ces engins nouveaux se déplaceraient à la demande de manière automatique comme il en est des ascenseurs (Fig. 5, 6 & 7).

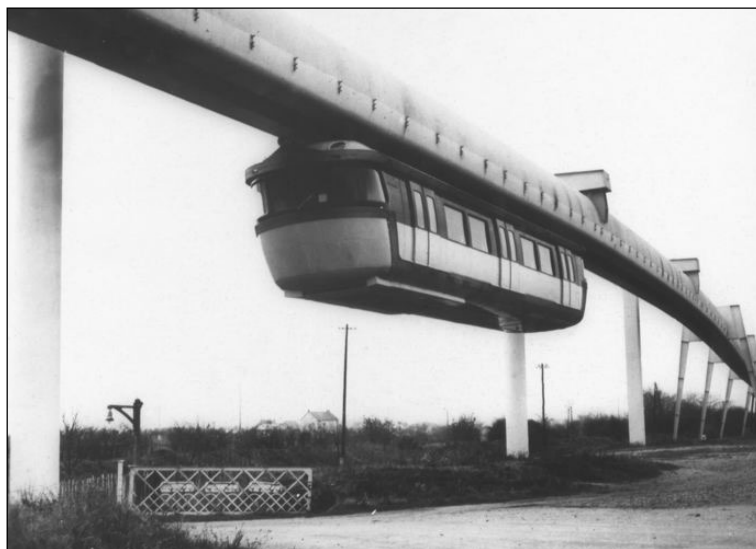


Figure 8. Safège



Figure 9. Safège



Figure 10.

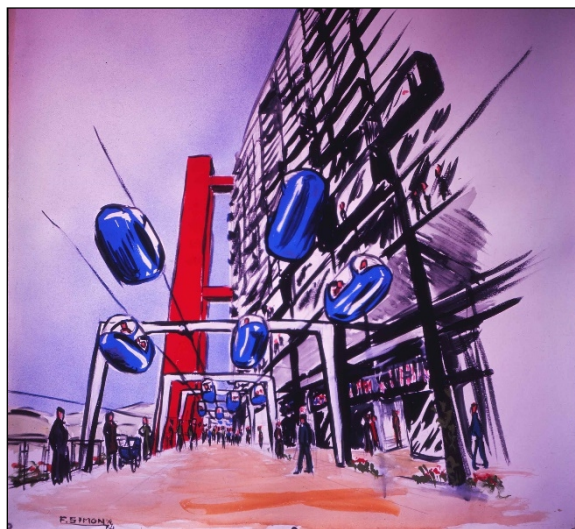


Figure 11.

Lorsque les pentes étaient fortes et particulièrement longues, des téléphériques comme il en existe dans les stations de sport d'hiver, étaient proposés.

Un usage différent de l'automobile était préconisé ; interdites d'accès dans la ville, les voitures devaient être rangées dans de vastes parcs à étages à l'endroit des gares et au périmètre des centres denses. De là, les automobilistes empruntaient des navettes ou des TEC pour rejoindre leur destination.

Il faut rappeler qu'avant la seconde guerre, les rues dans les villes servaient principalement et presque exclusivement à la circulation. Le stationnement y était toléré, mais il n'était pas admis qu'un habitant de la rue puisse laisser sa voiture en permanence devant chez lui et s'arroger le droit d'occuper la voirie comme cela est devenu le cas aujourd'hui. Ce droit moyennant une redevance annuelle, a progressivement été reconnu et s'est

généralisé à la ville entière. Lorsque les maisons familiales ont été remplacées durant les années 60 par des bâtiments à appartements, les artères qu'elles fussent, se sont révélées insuffisantes pour garer les voitures et des emplacements ont été prévus pour elles au détriment des espaces verts. Des mesures auraient dû être prises à cette époque pour contraindre les propriétaires de véhicules à justifier de garages sous leur « building » : les rues sont faites pour circuler et non pour être encombrées ou obstruées, sinon la circulation devient très difficile et même impossible. Ceci devient le cas pour beaucoup de rues et il est étonnant que les pompiers n'exigent pas le retour à la situation antérieure, comme ils exigent la fermeture des bâtiments quand ceux-ci ne satisfont plus aux nouvelles normes. En effet, le stationnement des voitures tout au long et même de chaque côté des rues, est de plus en plus admis, l'espace pour circuler se trouve alors réduit à 2m50 et il interdit certaines manœuvres aux grands véhicules ou aux bus (Fig. 8).



Figure 12. Encombrement de la voirie.

Faut-il rappeler que de telles règles existent notamment au Japon où le stationnement dans les rues est strictement interdit ? Quant aux surfaces importantes des différentes gares existantes encore à l'époque, elles étaient couvertes par de vastes dalles étagées qui supportaient des logements nouveaux et des équipements publics mal répartis dans la ville. Ces derniers donnaient naissance à des activités nouvelles dans les quartiers environnants. C'est ainsi qu'au-dessus des Guillemins, des logements et un ensemble de locaux pour le Ministère des Finances étaient prévus, facilitant ainsi des relations directes entre les fonctionnaires locaux et leurs homologues bruxellois (Fig. 9).



Figure 13.

À l'emplacement de la gare de Longdoz, un nouvel ensemble universitaire regroupant tous les locaux disséminés dans la ville réalisait à quelques pas des bâtiments de l'administration et de la faculté de philosophie et lettres une vaste construction moderne pyramidale dont l'architecture nouvelle en s'opposant à l'ancienne, mettait en valeur les deux styles (Fig. 10).



Figure 14.

Ce projet donnait l'occasion d'attirer l'attention sur l'alignement parfait de la rue Grétry et de la rue de l'Université ce qui permettait l'installation d'un trottoir roulant moyennant une nouvelle passerelle érigée dans l'axe des deux rues. Ce système largement répandu depuis, notamment dans les aéroports et dans les parcs de loisir, aurait entraîné une animation et établi une relation nouvelle entre les deux quartiers (Fig. 11 & 12).



Figure 15.



Figure 16. Trottoir roulant à Shibuya

Sur la gare de Bressoux, le projet prévoyait la construction de nouveaux logements et un grand ensemble réservé au Ministère de la Justice (Fig. 13).

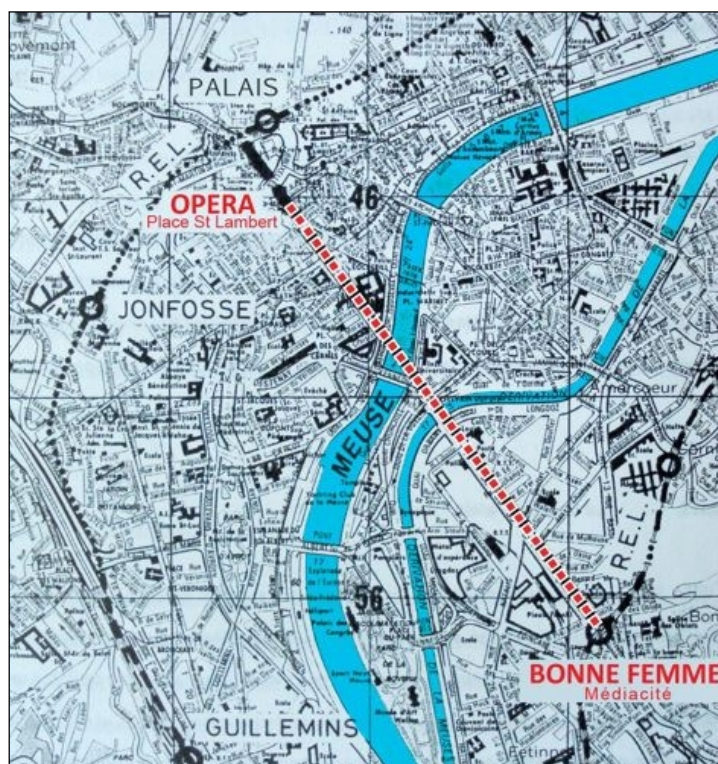


Figure 17. Axe Bonne Femme - Opéra

L'occupation du Palais des Princes-Evêques par ce Ministère de la Justice est inacceptable. Non seulement, il est indécent de priver la ville d'un monument susceptible de lui rapporter beaucoup, mais cette activité concentrée en ce lieu encombre inutilement le centre urbain. Et ceci sans compter sur l'inadaptation des locaux à cette fonction. Par contre, son implantation par-dessus la gare de Bressoux, complétait le quartier de Droixhe et le dotait d'un signal fort qui aurait suscité et engendré une animation nouvelle alors qu'il est voué presque exclusivement à l'habitation.

La surface de cette vaste gare ou celle de Vivegnis aurait pu accueillir une très grande caserne pour les pompiers. Ceux-ci auraient été en relation directe avec le réseau autoroutier et routier ce qui les rendait bien plus directement et facilement opérationnels.

Outre les propositions concernant les implantations originales d'équipements publics universitaires, finances, justice, pompiers, le projet proposait de remplacer les industries sidérurgiques obsolètes par des industries nouvelles et notamment par des usines pour fabriquer des maisons ou des logements à la manière dont les automobiles ou les frigos sont réalisés. Ainsi ces nouveaux logements provenant d'usines différentes constituaient par leur juxtaposition et leur superposition une immense mosaïque spatiale, comparable à celle des automobiles rangées sur un grand parking (Fig. 14).



Figure 18.

Sur notre planète, des millions sinon des milliards d'hommes manquent de maisons ou de logements décentes et bien équipés. Cela est inadmissible et rien n'est fait pour combler ce besoin considéré pourtant dans la *Déclaration des droits de l'homme* comme le 3^e besoin humain après la nourriture et le vêtement. Mais c'est tellement plus facile de créer de nouveaux lobbies comme ceux de l'amiante ou de la dépollution des sols.

Au début des années 60, les architectes japonais Fumihiko Maki, Kiyonori Kikutake et Kisho Kurokawa s'étaient groupés et avaient créé un mouvement qu'ils avaient appelé "Métabolisme". Il semble qu'ils aient voulu symboliser par ce mot une volonté d'adaptation aux rythmes fondamentaux de la vie et plus précisément permettre aux villes en croissance de se renouveler comme le corps humain ne cesse de renouveler ses cellules autour d'un squelette permanent. L'objectif de ces architectes était d'imaginer un urbanisme de type nouveau permettant aux villes de se renouveler à partir d'ossatures « durables » pour employer un mot à la mode.

Mes idées étaient fort proches des leurs, mais nous n'avons pas eu l'occasion de rapprocher nos points de vue (Fig. 15).



Figure 19.

Par contre le professeur Moles, à l'époque directeur de l'Institut de Psychologie sociale à l'université de Strasbourg, séduit par mes idées, m'a proposé de baptiser l'urbanisme que je défendais, de « **permutationnel** ». En effet, les logements pouvaient de par leur conception être agrandis ou diminués, changés de place ou vendus d'occasion comme les automobiles. Dès lors, l'ensemble des nouveaux logements n'était jamais figé, il se modifiait en permanence, exprimant d'une certaine manière la vie de la ville et pourquoi pas son dynamisme (Fig. 16).

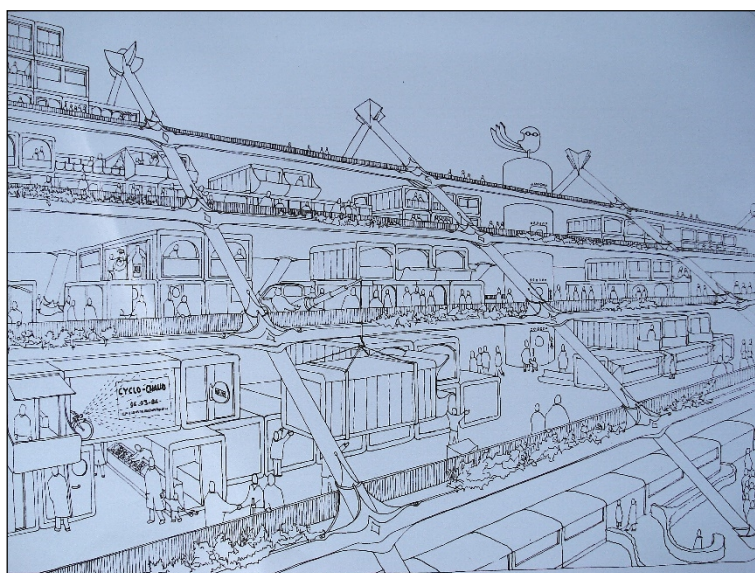


Figure 20.

Enfin mon projet pour « Liège en l'an 2000 » prévoyait d'augmenter les surfaces vertes en remplaçant des quartiers vieillissants et insalubres par des parcs petits ou grands. Cela était possible grâce aux gains d'espaces réalisés par les sols artificiels au-dessus des gares (Fig. 17).



Figure 21.

III. Où en est-on ?

Que penser aujourd'hui de mes propositions passées ?

Elles sont manifestement de plus en plus nécessaires et on peut croire qu'aujourd'hui, elles seraient mieux comprises et qu'elles deviendraient acceptables.

Les automobiles sont tellement nombreuses qu'elles remplissent les rues petites ou grandes à tel point que nous restons bloqués dans des encombrements devenus ingérables. La congestion de la circulation grandit chaque jour et des contraintes de plus en plus fortes vont être imposées aux automobilistes pour réduire l'usage de leur sacro sainte bagnole. Ces règles nouvelles ne seront acceptées que si en même temps, d'autres moyens de se déplacer seront mis à leur disposition, ainsi qu'à celle des habitants ou des visiteurs. Des nouveaux engins dont les qualités seraient certes différentes de la commodité de l'automobile ou de l'efficacité des bus, mais qui ne pourraient leur être inférieures, faute de quoi, ils seraient rejetés.

Il est étonnant que dans nos régions aucune véritable recherche n'est entreprise ou n'a été entreprise pour inventer d'autres manières de se déplacer. Pourtant jadis, nous étions inventeurs de vélos, de trolleybus, de motos, etc.

Pourquoi aujourd'hui laisse-t-on à d'autres toutes ces nouvelles inventions que sont par exemple les navettes sans conducteur Navya, Transdev, EZ10 ou les nouveaux Segway, Segway-puma, Hovertrax, Solowheel, Gyropode, Gyroroues, Hoverboard, etc. ?

Elles ont toutes pour ambition de révolutionner les déplacements urbains et de remplacer les automobiles qui seraient tenues de rester à l'extérieur des villes. Ces nouveaux engins électroniques petits et légers permettent de rallier les centres urbains, mais aussi les habitations, les bureaux ou les magasins. Les adolescents et les jeunes

enfants sont déjà conquis (Fig. 18). Il suffit de voir les rayons où ces engins sont proposés à la vente dans les magasins spécialisés et même dans les grandes surfaces. Leur présence dans les rues et dans la cour des écoles confirme leur adoption. Il nous suffit donc de compter sur les jeunes pour faire évoluer les usages.



Figure 22. Segway à Paris

Quant aux logements ou aux maisons, leur acquisition est de plus en plus difficile parce que les emplacements pour construire sont de plus en plus rares et plus chers. Ces dernières années, nos voisins Hollandais ont construit des homes pour étudiants au moyen de volumes modulaires en béton, puis en acier et plus récemment en polyester armé de fibres de verre renforcé dans les angles verticaux par des poteaux pour supporter deux ou trois étages (Fig. 19 & 20).



Figure 23. Homes à Amsterdam (photographie de l'auteur)



Figure 24. Construction modulaire à Utrecht

Nous aussi, nous avons réussi à réaliser quelques constructions au moyen de volumes modulaires à la satisfaction des utilisateurs (Fig. 21).



Figure 25. Service général d'informatique, Université de Liège.

Depuis, la mode s'étend et on peut trouver dans tous les pays européens des exemples de bâtiments construits au moyen de volumes modulaires, malheureusement produits et importés de Chine, alors qu'en 1964, une production liégeoise de volumes modulaires aurait pu enrichir à nouveau notre région en approvisionnant des marchés locaux et surtout internationaux ! (Fig. 22)

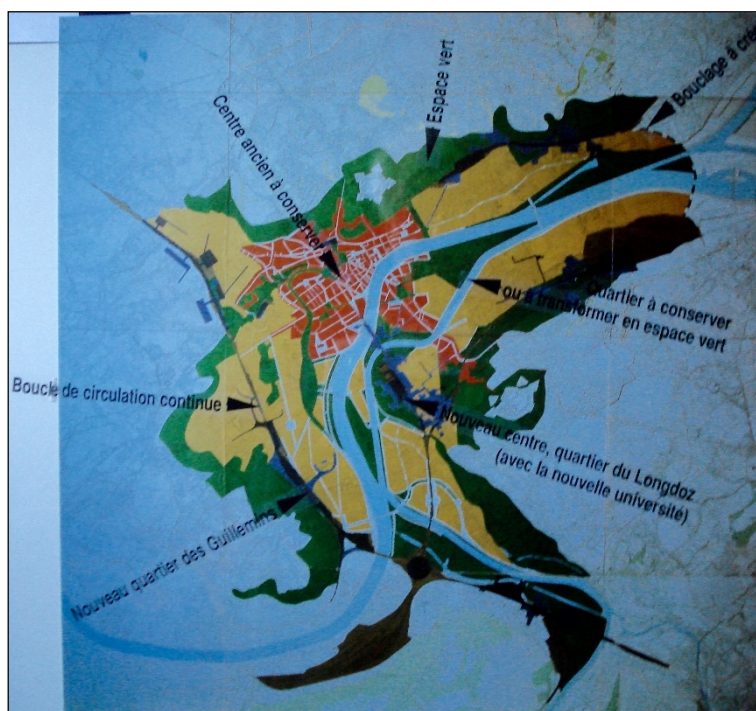


Figure 26. Liège en l'an 2000

IV. Conclusions

Je suis obligé de conclure en attirant l'attention des auditeurs ou des lecteurs que l'Occident et notre pays ou notre région en particulier sont de plus en plus à la traîne d'autres pays notamment asiatiques, lesquels ne cessent d'inventer et de produire de nouveaux moyens de transport et de nouvelles méthodes pour construire plus de logements.

Si les propositions énoncées lors du colloque « Liège en l'an 2000 » avaient été soutenues par les pouvoirs publics et relayées par les financiers, Liège et son agglomération, constitueraient aujourd'hui une ville nouvelle exempte d'automobiles, une ville silencieuse et propre, desservie par un réseau de moyens de transport automatiques, une ville modifiable faite de logements industrialisés installés sur le sol ou sur des sols artificiels selon les règles d'un **urbanisme permutatif**, une ville riche en espaces verts, une ville que les étrangers viendraient visiter comme ils vont voir actuellement les villes nouvelles réalisées dans les pays du Golfe par exemple.

Et comme nous le souhaitons, Liège serait considérée, comme une véritable « **métropole** ».

Pourquoi n'osons-nous plus ?

Bibliographie

- Collectif, Demain nos villes, Actes du colloque Liège en l'an 2000, Ed. Desoer, Liège 1965, 260 pages
 Englebert Jean, La réorganisation de l'espace : aménagement du territoire et logement, dans Une Wallonie pour les travailleurs, édition Vie Ouvrière, ASBL, 1965, p.111 à 139
 Englebert Jean, Un futur pour les hommes, Les Cahiers de l'urbanisme n°63, juin 2007, p.78 à 84
 Englebert Jean, Le TAU, une histoire à tiroirs, Science & Culture n°394, mars-avril 2005, p.31-42

Englebert Jean, Villes contemporaines et transports en commun, dans Bulletin d'information de l'Association liégeoise des amateurs de chemins de fer, 1981, n°1, 2 & 3

Lejeune Jean-René, Pour un réseau express liégeois, contribution à l'élaboration d'un plan global de circulation à l'échelle de la région liégeoise, nov 1989, Université de Liège, 30 pages

Le rôle des associations dans l'élaboration de la métropole

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Jean-Claude Lahaut

Président honoraire de la Jeune Chambre Économique de Liège

Maître de conférences à l'Université de Liège, HEC ULiège

I. Introduction

Liège a la particularité d'avoir une conscience collective de métropole, que l'histoire lui a donnée mais que les institutions actuelles ne lui reconnaissent qu'avec parcimonie. C'est pourquoi le rôle de certaines associations liégeoises peut être mis en évidence dans l'élaboration de la métropole. Elles ont tour à tour été visionnaires, parfois contestataires et toujours mobilisatrices pour l'avenir de leur ville. Leurs analyses et les idées qu'elles ont lancées ont laissé des traces durables et l'histoire n'est pas finie.

Je citerai trois associations qui ont partagé l'ambition d'un large rassemblement pour promouvoir et défendre « une certaine idée » de Liège. Il en en a eu, et en reste heureusement beaucoup d'autres que je ne peux pas citer ici. Avec le recul du temps, trois exemples historiques montrent le potentiel d'initiatives citoyennes à Liège :

- Le Grand Liège, plaidant pour un rôle de Liège dans les réseaux européens ;
- l'Association pour le Progrès Intellectuel et Artistique de la Wallonie (APIAW), amenant l'art contemporain, en particulier le Groupe Cobra, à Liège ;
- la Jeune Chambre Economique, avec son colloque « Liège en l'an 2000 ».

Le Grand Liège, et l'APIAW ont pris leur essor dans l'immédiat après-guerre.

II. Le Grand Liège

Beaucoup de questions politiques et économiques se posaient à cette époque pour la région. Le Grand Liège a rassemblé les décideurs régionaux pour partager une vision commune pour Liège. Il s'agissait d'en faire une grande agglomération et de la doter d'infrastructures pour y attirer des investissements et des événements tels que foires et congrès.

En prenant conscience très tôt de la vocation logistique de la ville, le Grand Liège a voulu valoriser sa position centrale en Europe et la relier à tous les réseaux de communications. Stratégie gagnante.

En 1951, le Grand Liège a aussi été à la pointe du combat, trop oublié aujourd'hui, pour obtenir le siège de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, deux industries où Liège excellait à l'époque. La ville était alors aussi symbolique que Strasbourg et Luxembourg, qui l'a emporté, clairement mieux défendue par ses diplomates face au lobby bruxellois. L'ambition était méritoire.

Faire de Liège une ville attractive et y développer de nouvelles fonctions internationales est resté un objectif permanent du Grand Liège à travers l'évolution de la Belgique et de la Wallonie. En relisant les propositions faites, on mesure les progrès réalisés en 80 ans pour permettre le développement de nouvelles activités.

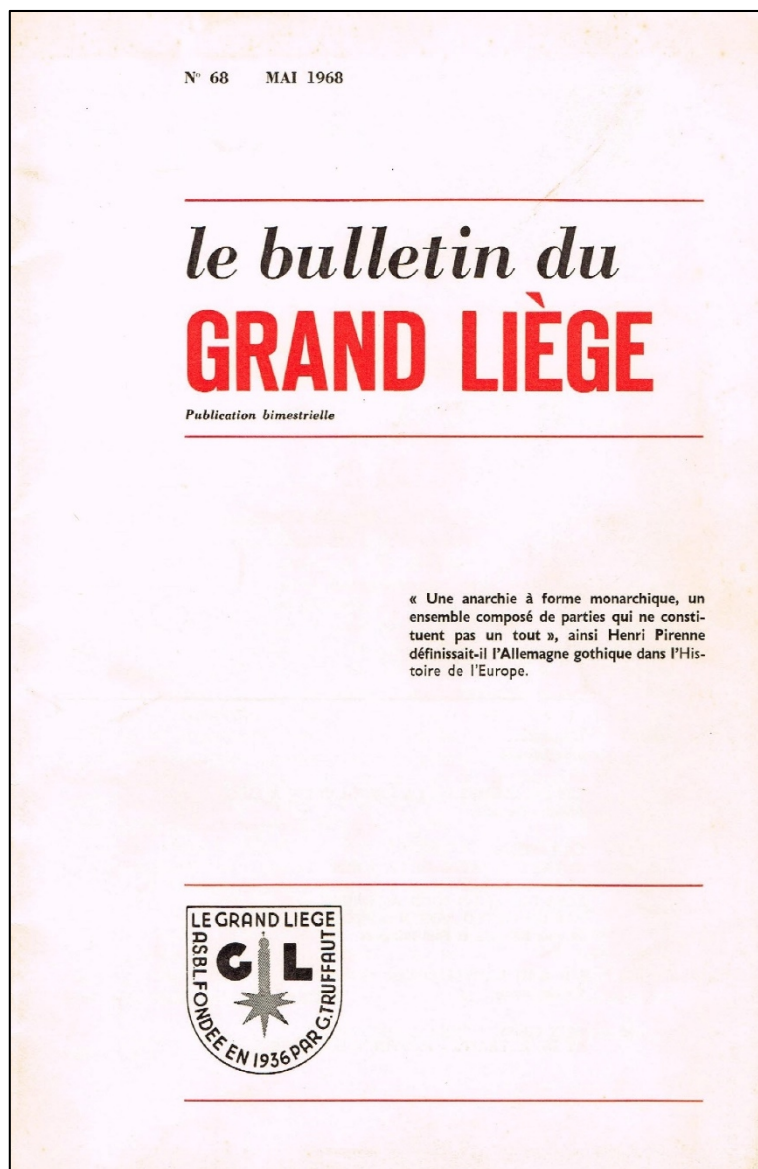


Figure 27. Bulletin du Grand Liège. Dans ce numéro : les problèmes de circulation à Liège...

III. L'Association pour le Progrès Intellectuel et Artistique en Wallonie

L'APIAW a fait de même au niveau culturel, publiant dès 1945 un manifeste « Pour renaître », « né du sentiment que la vie Intellectuelle et artistique de la Wallonie était en péril » après l'occupation et se proposant d'y porter remède. Le programme envisage l'enseignement, les sciences et les arts en demandant leur décentralisation, aujourd'hui largement acquise, mais alors bien audacieuse.

L'APIAW organisera avec l'aide de mécènes et de collectionneurs de nombreuses expositions d'art contemporain à Liège jusqu'en 1987, contribuant à l'animation et à la renommée de la ville. Les organisateurs avaient identifié très tôt de nombreuses futures célébrités. Un coup de maître fut sans doute de réunir 160 œuvres du groupe

COBRA (Copenhague, Bruxelles, Amsterdam), dans une de ses rares expositions, devenue ainsi un évènement mondial. C'était en 1951, déjà au musée de la Boverie. La piste était tracée.

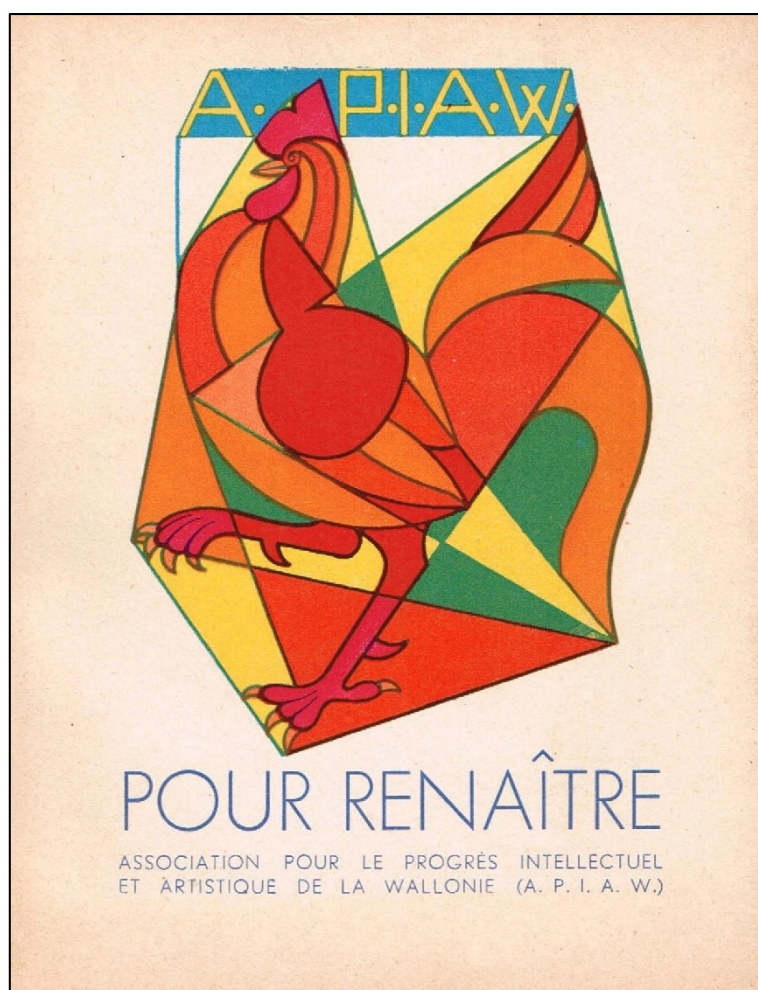


Figure 28. APIAW, manifeste "Pour renaître", sur "l'enseignement, le développement des arts, des sciences et du sentiment national" (1945)

IV. La Jeune Chambre Economique de Liège

En 1964, une nouvelle génération de jeunes responsables des entreprises et de l'université organise un colloque « Liège en l'an 2000 » réunissant 400 personnes pour rencontrer notamment des urbanistes et décideurs français en train de définir des métropoles régionales. Sous le titre « Demain nos villes », les actes du colloque veulent faire de Liège une métropole. Liège doit séduire. La Jeune Chambre propose de réorganiser l'agglomération autour des fonctions d'habitation et de services en valorisant les réseaux ferrés et autoroutiers. Avec d'autres associations, elle ouvre le débat sur l'aménagement de la place Saint Lambert pour la protéger du tout à l'auto qui transforme les modes de vie, l'habitat et les activités.

L'idée de métropole est restée dans les esprits. La Jeune Chambre a poursuivi la promotion des atouts et des ambitions de Liège sous d'autres formes. Elle parlera de compétitivité et de *city marketing*, avec des initiatives en faveur de l'aéroport, de l'accueil des investisseurs ou des touristes. Elle organisera les premières missions

d'exportateurs liégeois (beaucoup d'autres suivront), des junior entreprises et valorisera des activités d'avenir, aidant à renforcer et renouveler le tissu économique de Liège³.

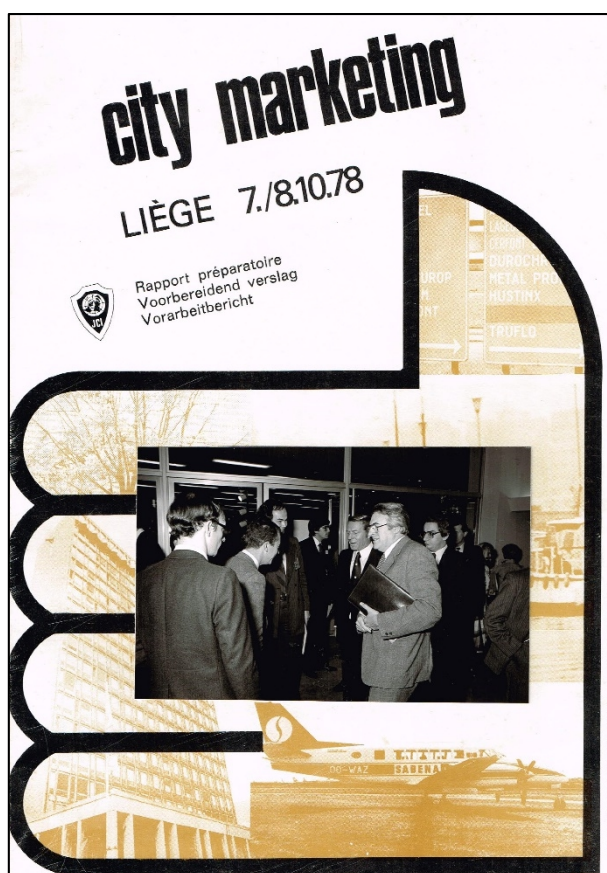


Figure 29. Jeune Chambre Economique de Liège, Congrès national
"City Marketing", accueil de MM Pierre Mauroy, Maire de Lille
et Edouard Close, Bourgmestre de Liège (1978)

Ces exemples montrent que l'apport des associations peut être d'une grande valeur pour la ville.

Reconnaissons cependant que, malgré la qualité et même les résultats de telles initiatives, la reconnaissance, l'organisation, et la planification d'une métropole sur le territoire, pourtant bien réel, de l'agglomération liégeoise demandent de nouvelles décisions politiques qui concrétiseront une vision pour Liège telle que l'ont fait d'autres métropoles et que les Liégeois attendent.

Car en même temps, dirait-on aujourd'hui, il faut écouter l'ambition, l'imagination et les propositions des associations et il faut s'organiser pour réunir les moyens et concrétiser des objectifs qui réalisent au mieux ces projets. C'est la définition d'une stratégie.

V. Liège, métropole ?

La métropole de nos prédécesseurs est toujours en chantier. Des idées ont percolé mais il a parfois fallu beaucoup de temps. Des équipements ont été créés faisant de Liège un pôle logistique, ou valorisés, comme ce réseau de chemin de fer « Suburbain » qu'on annonce enfin. Liège s'équipe et s'embellit mais, aujourd'hui, les moyens économiques et politiques ne sont plus les mêmes et il faut sans doute faire plus ou mieux avec moins.

³ Voir le site <http://www.jeunechambreliège.be>

On peut s'inquiéter de la lenteur des progrès réalisés pour la reconnaissance du fait métropolitain en Belgique et à Liège en particulier. La fusion des communes en 1976 a raté cet objectif à Liège et la régionalisation qui a suivi n'a créé qu'un empilement d'institutions dont l'inefficacité est de plus en plus dénoncée. Bien d'autres exemples montrent que structurer les territoires autour des villes dynamise l'ensemble. Mais on tergiverse.

« Métropole » reste un mot inconnu dans les institutions belges ou wallonnes. Alors qu'on s'interroge sur l'avenir des provinces, la réalité quotidienne du rôle structurant des grandes villes pour tous les échanges dans leur aire doit être reconnue. Il s'agit maintenant de maintenir nos capacités au niveau d'exigence internationale et de faire valoir notre attractivité parmi nos voisins, proches ou plus lointains.

« Liège est-elle compétitive ? » se demandait la Jeune Chambre avant bien d'autres, comme Michael Porter à Harvard qui publia « La Compétitivité des Nations » en leur proposant de se « différencier ». À défaut d'un rôle de capitale, Liège doit pouvoir faire valoir ses atouts de métropole. En 1978 la Jeune Chambre organisait à Liège un congrès national de synthèse sur le « City Marketing ». Comment attirer des habitants, des touristes ou des investisseurs ? Il faut réunir tous les moyens disponibles pour atteindre l'objectif choisi. On a progressé dans ce sens mais la concurrence est forte et la centralisation régionale n'y aide pas, pour employer un euphémisme.

Plus que jamais, Il faut rassembler tous ceux qui ont « une certaine idée de Liège » pour qu'ils la communiquent. S'ils joignent leurs forces, ils garderont une masse critique et feront la différence.

Sinon, Liège disparaîtra des écrans radar des décideurs, pour ne pas dire de la carte.

Métropole et métropolisation : entre honneur archiépiscopal et rêve maïoral

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Philippe Destatte

Directeur général

Institut Destrée

I. "Faire métropole"

L'idée de métropole n'est pas neuve, bien entendu, et l'on pourrait en chercher de nombreux fondements théoriques. Ainsi, le Centre commun d'Études urbaines du MIT et de l'Université de Harvard considérait-il, dès 1960, les avantages de la concentration dans un nombre restreint de pôles de développement urbains en estimant que la croissance avait plus de chance de se poursuivre d'elle-même dans les villes dont la population atteint ou dépasse les 100 000 habitants et bénéficient d'avantages particuliers : port exceptionnel, climat salubre, facilités de transports, accès à un arrière-pays susceptible de prospérer. La combinaison d'avantages de ce type, bien exploités, pouvait générer une expansion et des perspectives nouvelles par une réserve de main-d'œuvre plus importante et mieux spécialisée, des activités commerciales et industrielles harmonisées, l'amélioration des facilités de crédit et de change, l'accroissement du nombre des entreprises et le développement des professions libérales, des routes meilleures, l'établissement de services publics et de communication entre la ville, son arrière-pays et les autres régions, des possibilités d'emploi plus variées pour les salariés, *qualifiés ou non*, un plus grand choix des biens de consommation, des services et des divertissements, « *une variété plus grande d'expériences vivifiantes, engendrant de vastes ambitions et un effort de concurrence. L'interaction de ces éléments crée des économies externes, étend le marché, développe l'esprit d'entreprise et renforce d'une manière générale le syndrome de croissance, dont elle répand l'influence sur l'arrière-pays, lui-même en expansion* »⁴.

De son côté, et ce, dès 1994, Bernadette Mérenne-Schoumaker observait qu'un processus d'urbanisation nouveau semblait émerger et qu'il pourrait remplacer celui des *régions urbaines* qui traduisait les mutations en cours depuis le milieu du XXe siècle. La professeure à l'Université de Liège notait que ce nouveau processus, dénommé sous le concept encore souvent flou de *métropolisation*, était caractérisé par la croissance de certaines grandes villes, *engendrant parallèlement de nouvelles relations au sein des systèmes de villes*. Il s'agissait de la conséquence directe d'une nouvelle logique entrepreneuriale liée aux mutations technologiques et économiques, notamment à la tertiarisation, à l'automatisation ainsi qu'à l'internationalisation. Dans un tel contexte, écrivait Bernadette Mérenne, seules quelques grandes villes sont capables de relever le défi de la localisation optimale, « car elles possèdent la gamme variée des services aux entreprises et elles disposent des réseaux et des nœuds de transport permettant de capter les flux et d'organiser les échanges »⁵.

⁴ Lloyd RODWIN, *La politique urbaine dans les régions en voie de développement*, dans Walter ISARD & John H. CUMBERLAND, *Planification économique régionale, Techniques d'analyse applicables aux régions sous-développées*, p. 230-231, Paris, Agence européenne de Productivité de l'Organisation européenne de Coopération économique, 1961. - C'est aussi l'époque des travaux de Jane JACOBS, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

⁵ Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, *La métropolisation, une nouvelle donne ?* dans *Acta Geographica Lovanensia*, vol. 34, 1994, p. 165-174.

Plus récemment, Michel Lussault notait de la notion de métropole que « *le mot et la chose renvoient plus au sens commun qu'au domaine scientifique* ». Cette observation était à ses yeux renforcée par l'usage par les acteurs politiques du vocabulaire de la métropole et de la métropolisation. En effet, relevait le professeur à l'École normale supérieure de Lyon, « *il n'est pas de maire d'une commune urbaine française d'une certaine taille qui ne souhaite aujourd'hui propulser sa ville dans le « club » des métropoles. La métropolisation est alors le nom utilisé pour définir une stratégie politique spécifique d'affirmation du dynamisme et du rayonnement d'une aire urbaine* »⁶. Ainsi, en France, comme d'ailleurs en Wallonie et partout en Europe, à l'heure de la mondialisation et de la dématérialisation de l'économie, lorsqu'on est une grande ville, on ne pourrait que "faire métropole".

II. Le paradoxe de l'importance de la localisation dans un monde de délocalisation numérique

Il existe une sorte de paradoxe de constater et de théoriser sur la surreprésentation des emplois cognitifs dans les grandes agglomérations alors que la société de la connaissance est également celle de la délocalisation numérique considérée comme la capacité de penser, d'agir et d'interagir de n'importe où, pour autant que l'on soit adéquatement connecté. En tout cas, face au constat d'une plus forte concentration des métiers de l'économie cognitive dans les espaces métropolitains des pays développés, Magali Talandier n'y voyait pas une raison suffisante d'amalgamer les deux concepts d'économie métropolitaine et d'économie de la connaissance⁷. Observons tout de même que les éléments de différenciation que cette économiste - et néanmoins docteure en urbanisme et aménagement -, y voyait comme des métiers liés aux entreprises *high-tech*, aux laboratoires de recherche, aux institutions financières, aux services aux entreprises, à la mode ou au *design*, ne paraissent pas nécessairement sortir du champ de l'économie de la connaissance. Certes, *l'avantage métropolitain*⁸ ne se limite plus, comme l'indiquait mon vieux dictionnaire Lachâtre de 1865, au fait de disposer comme Lyon, Toulouse, Paris et Bordeaux d'un archevêque qui faisait, par vocation, de ces villes des métropoles⁹. Par contre, ce qui paraît relier fondamentalement économie cognitive et métropolisation, c'est l'interaction avec l'économie-monde. Depuis les anciens Grecs, en effet, la métropole se définit un rapport à l'extérieur, aux périphéries, aux colonies et donc au monde. L'idée d'interdépendance, qui nous paraît neuve et directement liée à la mondialisation, ne l'est pas. Karl Marx et Friedrich Engels l'avaient déjà employée en 1848 dans le *Manifeste du Parti communiste*. Ainsi, dans la version originale publiée en allemand cette année-là, évoquaient-ils littéralement "la dépendance des nations les unes envers les autres", (*Abhängigkeit der Nationen voneinander*¹⁰), tandis que la traduction anglaise, réalisée seulement quarante ans plus tard par Samuel Moore, en coopération avec Engels, évoque *l'universal interdependence of nations*¹¹.

Jeter un regard prospectif sur les métropoles et la métropolisation, comme me l'ont demandé les organisateurs de la *Fabrique des Métropoles*, c'est d'abord exprimer une méfiance par rapport à des concepts que l'on peut a priori considérer comme survalorisés et qui semblent s'inscrire dans une trajectoire de long terme prédéterminée, déjà établie pour l'avenir. Les apports de Richard Florida sur la classe créative dès le milieu des années 1990 - c'est-à-dire voici plus de 25 ans ! - ont provoqué un engouement réel autour d'un modèle devenu désormais classique où se mêleraient au cœur des grandes villes, d'abord américaines, puis européennes, les talents, les technologies

⁶ Michel LUSSAULT, *L'urbain métropolisé en voie de généralisation*, dans *Constructif*, n°26, Juin 2010. http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/l-urbain-metropolise-en-voie-de-generalisation.html?item_id=3029

⁷ *(In)capacité métropolisante de l'économie de la connaissance* dans Elisabeth CAMPAGNAC-ASCHER dir., *Economie de la connaissance, Une dynamique métropolitaine ?* p. 19, Paris, Ed. du Moniteur, 2015.

⁸ Ludovic HALBERT, *L'avantage métropolitain*, Paris, PuF, 2010.

⁹ Maurice LACHÂTRE, *Nouveau dictionnaire universel*, t. 2, p. 694, Paris, 1865-1870.

¹⁰ Karl MARX & Friedrich ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, London, Office de "Bildung Gesellschaft für Arbeiter" von J.E. Burgharb, 1848. (<https://marxwirklichstudieren.files.wordpress.com/2012/11/manifest-kommentiert.pdf>)

¹¹ In place of the old local and national seclusion and self-sufficiency, we have intercourse in every direction, universal inter-dependence of nations. Translated by Samuel Moore in cooperation with Frederick Engels, 1888. K. MARX & Fr. ENGELS, *Selected Works*, Vol. One, Progress Publishers, Moscow, 1969, p. 98-137. (<https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Manifesto.pdf>)

et la tolérance morale et culturelle ¹². Ce modèle s'articulait plutôt bien avec celui des *learning regions*, et autres *knowledge regions* sur lesquels nous nous sommes investis à la Commission européenne derrière Bengt-Åke Lundvall, Paraskevas Caracostas, Achille Mitsos, Günter Clar et quelques autres et qui, d'une certaine manière, prenaient le relais de la théorie des milieux innovateurs portée par le GREMI cher aux Roberto Camagni, Philippe Aydalot, Michel Quévit, etc. ¹³

Le débat faisait néanmoins rage autour de la question du potentiel d'innovation spécifique des métropoles à l'intérieur des réseaux. Je me souviens très bien qu'il s'est notamment cristallisé lors des *Open Days* 2012 de la DG Politique régionale de la Commission européenne et du Comité des Régions, sur le fait de savoir si, en valorisant les métropoles innovantes, nous nous situions dans une démarche normative et volontariste ou bien dans le constat d'une réalité déjà mesurée. Mais dès lors, comment, et par qui ? Autrement dit, ces *Cities of Tomorrow*, ces métropoles de demain, étaient-elles par nature porteuses de croissance durable ? Étaient-elles effectivement capables de jouer « *un rôle essentiel en tant que moteurs de l'économie, lieux de connectivité, de créativité et d'innovation et centres de services pour leurs quartiers périphériques* » ? ¹⁴ En effet, chacun peut admettre que « *des espaces de faible densité peuvent être des espaces d'innovation et de développement basés sur une économie cognitive* » ¹⁵. Surtout s'ils sont inscrits dans des systèmes hyperconnectés, entreprenants où les mots clefs sont, comme dans un des scénarios de Territoires 2040 de la DATAR : *créativité, compétition, opportunisme, entrepreneuriat, clubs innovants, incubateurs, ancrage, connexion, intégration réticulaire* ¹⁶. La question me paraît rester fondamentalement posée. Ce ne sont ni les porteurs du *Green Hub* ni ceux de *Luxembourg Creative* qui me démentiront. Mais l'espace urbain n'est évidemment pas naturellement porteur de talent, de tolérance ou de technologie. Le débat des *Open Days* s'est poursuivi jusqu'aujourd'hui et ce n'est certainement pas parce que la France baptise désormais par dizaine ses grandes villes et villes moyennes *métropoles*, sans pourtant y mettre d'archevêque, qu'elles connaissent dans la foulée un développement correspondant aux ambitions de la République et de ses territoires.

Ainsi, comme le rappelle Magali Talandier, spatialiser n'est pas territorialiser. « *La seule proximité organisationnelle comme la seule proximité géographique ne suffisent pas à créer une dynamique territoriale* » ¹⁷. C'est en fait l'organisation et la mobilisation des acteurs, sinon leur auto-organisation, dans des écosystèmes à finalités précises, construites et volontaristes, qui permettent la dynamique interactive de valorisation des atouts et des moyens créatifs et innovants. Quand ils existent. Quand ils se manifestent. Quand ils s'enclenchent. Quant aux ouvertures aux technologies-monde, à l'économie-monde, à la créativité-monde, elles sont bien sûr, affaires de réseaux, mais aussi affaires de culture, d'ambition, d'esprit d'entreprendre et de conquête des horizons. Une analyse de la corrélation entre un indicateur de dynamique urbaine et un indicateur de dynamique technopolitaine appliqué aux villes françaises dégage une typologie de types urbains différents et montre que, si certaines cumulent les dynamismes comme Toulouse ou Lyon, d'autres sont doublement pénalisées comme St-

¹² Richard FLORIDA, *Toward the Learning Region*, in *Futures: The Journal of Forecasting and Planning*, June 1995, 27, 5: p. 527-36. [reprinted in Meric Gertler, *Economic Geography Handbook*; Zoltan Acs, *Regional Innovation and Global Change*, London: Pinter Publishers Ltd. - Richard FLORIDA, *The Rise of the Creative Class : and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, p. xiii, New York, Basic Books, 2003. - voir Ph. DESTATTE, *L'avènement de la classe créative*, *Lecture des Travaux de Richard Florida*, Note au Ministre-Président du Gouvernement wallon, 10 juin 2004, 8 p.

¹³ Le GREMI avait d'ailleurs analysé les relations entre les processus de territorialisation du développement économique et les dynamiques urbaines. Si le milieu innovateur et la ville partagent des éléments communs comme la proximité, la capacité d'être en réseau avec le monde extérieur et le système de gouvernance, les villes constituent des systèmes beaucoup plus complexes par la diversification de leur activité économique, l'environnement physique plus contraignant, la tendance à la métropolisation, etc. Muriel TABARIES MATISSE, Les apports du GREMI à l'analyse territoriale de l'innovation ou 20 ans de recherche sur les milieux innovateurs, dans *Cahiers de la MSE*, 2005, n°18, p. 13-14.

¹⁴ *Les villes de demain, Défis, visions et perspectives*, Union européenne, Politique régionale, p. VI, Bruxelles, Commission européenne, Octobre 2011. - *The State of European Cities 2016, Cities leading the way to a better future*, European Commission - UN Habitat, 2016.

¹⁵ Magali TALANDIER, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶ Laurence BARTHE et Johan MILIAN, *Les espaces de la faible densité, Processus et scénarios de 7 systèmes spatiaux*, dans *Territoires 2040*, n° 4, 2ème semestre 2011, p. 151-183, p. 172.

¹⁷ M. TALANDIER, *...*, p. 22.

Etienne ou Douai-Lens¹⁸. La transposition d'une telle analyse aux agglomérations belges serait, à mon sens, dévastatrice. Toutes les villes wallonnes et leurs acteurs ne fonctionnent pas tout le temps en mode *Together*, même Liège. « *N'est pas métropole qui veut* », disait Jean Englebert en ouverture de ce colloque¹⁹.

III. La métropolisation : moins une question de taille que de connexion au monde

Au XXI^e siècle, la métropolisation constitue moins une question de volume et de densité de population, ou de dynamique d'urbanisation, que de connectivité matérielle et immatérielle au monde et de concentration de valeur sur des aires urbaines multiformes. Ainsi, peut-on dire que les aires métropolitaines représentent des « *points d'ancrage de l'économie globale, la métropolisation découlant de la globalisation* »²⁰, mais aussi de « *la concentration des activités de haute technologie* »²¹. Comme l'indiquait François Ascher, « *la métropolisation n'apparaît donc pas simplement comme la croissance des grandes villes et la modification de leurs formes. C'est un processus qui s'inscrit dans des transformations plus fondamentales, qui est profondément dépendant de l'économie internationale et des dynamiques des mutations sociétales* »²². Ainsi, un rôle moteur et croissant est dévolu aux flux matériels et immatériels, aux infrastructures et réseaux économiques et sociaux, comme autant de facteurs de métropolisation²³. Les effets d'agglomération restent évidemment essentiels, y compris dans une économie en dématérialisation²⁴. Le risque d'ailleurs est grand que les métropoles assurent la croissance, mais sans développement²⁵ ou, compte tenu de leur *vulnérabilité*²⁶, versent dans des phénomènes de *déséconomie d'agglomération*²⁷. Car, au-delà des dynamiques d'innovation qui sollicitent les capacités créatives scientifiques, technologiques et artistiques²⁸, la métropolisation est d'abord un défi économique et social, c'est une transition²⁹, une transformation qui implique l'inscription dans la mondialisation - européenne et globale -, l'échange de nos produits et services avec ceux qui voudront bien les rémunérer, l'acquisition, aux meilleurs prix des produits et services de qualité dont nous avons besoin³⁰.

S'il fallait en donner une définition, je dirais que la métropolisation est une trajectoire et processus de développement de facteurs et de concentration de valeurs permettant à un territoire d'atteindre la masse critique des fonctions pour être connecté et contribuer aux réseaux globaux.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28.

¹⁹ Lors de son intervention introductive au colloque *La Fabrique des Métropoles*, le 24 novembre 2017.

²⁰ Guy BAUELLE, Catherine GUY et Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*, p. 40, Rennes, PuR, 2011.

<https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/70844/1/M%C3%A9tropolisation-une%20nouvelle%20donne.pdf>

²¹ Félix DAMELLE et Jacques SCHEIBLING, *Le territoire français, Permanences et mutations*, p. 102, Paris, Hachette, 2003.

²² François ASCHER, *Métropolisation, Concentration de valeur à l'intérieur et autour des villes les plus importantes*, dans Jacques LEVY et Michel LUSSAULT dir., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p. 612-615, Paris, Belin, 2003. - voir aussi Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PuF, 2005.

²³ Martin VANIER, *La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ?* dans *Métropolitiques*, 22 avril 2013. <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>

²⁴ Jean-Claude PRAGER, *Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir*, dans *Ville et économie*, p. 16, Paris, Institut des Villes - La Documentation française, 2004.

²⁵ *The State of European Cities 2016, Cities leading the way to a better future*, p. 75, European Commission - UN Habitat, 2016. Laurent DAVEZIES, *La crise qui vient, La nouvelle fracture territoriale*, p. 89, Paris, Seuil - La République des idées, 2012. - L. DAVEZIES, *La métropole, joker du développement territorial... sur le papier*, dans *Revue d'économie financière*, n°86, 2006, p. 13-28. http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_2006_num_86_5_4195

²⁶ C'est Michel Lussault qui parle de la vulnérabilité des systèmes urbains : M. LUSSAULT, *L'avènement du monde, Essai sur l'habitation humaine de la Terre*, p. 228, Paris, 2013.

²⁷ G. BAUELLE, C. GUY et B. MERENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial en Europe...*, p. 94 et 208.

²⁸ Sylvie CHALEY et Nadine MASSARD, *Géographie de l'innovation en Europe, Observer la diversité des régions françaises*, p. 22, Paris, DATAR-La Documentation française, 2012.

²⁹ Alain MALHERBE, *Mutations et ressources de territorialisation de l'espace transfrontalier Meuse-Rhin sur le temps long, Vers une métropole polycentrique transfrontalière ?*, p. 43-47 et 241 sv, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires, 2015.

³⁰ Cette réflexion renvoie d'ailleurs à celle de Christophe Guilly pour savoir *comment élaborer un modèle économique complémentaire (et non alternatif) pour la France périphérique sans évoquer le protectionnisme, qui par ailleurs apparaît aussi comme une entrave aux métropoles ?* C. GUILLY, *La France périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, p. 176, Paris, Flammarion, 2015.

Ainsi, la participation à *la maîtrise de l'espace mondial* apparaît un facteur déterminant à l'existence des métropoles, de même que la participation à des réseaux, le fait d'être des territoires *d'attraction et de diffusion de flux de toute nature*. Comme l'écrit Sandra Bozzani, en s'inspirant elle aussi de François Ascher, la métropolisation ne peut donc pas uniquement se résumer à un phénomène de croissance urbaine. « *C'est un processus qui fait rentrer dans l'aire de fonctionnement quotidien de ces agglomérations, des villes et des villages de plus en plus éloignés et qui engendre des morphologies urbaines de types nouveaux* »³¹.

Dans *L'avènement du monde*, Michel Lussault met en évidence le caractère relatif des métropoles par rapport à leur taille et au contexte analysé. Le géographe estime néanmoins que la métropole implique « *une concentration d'activités, une intensité des liens internes entre les réalités sociales et une capacité d'attractivités que tous les agrégats, fussent-ils grands, ne possèdent pas* ». Quant à la métropolisation, il la qualifie de « *montée en puissance d'une aire urbaine, via une accentuation de ses potentiels de polarisation et un affinage de ses fonctions* »³². Ainsi que le Centre commun d'Études urbaines MIT-Harvard l'avait déjà observé, il faudrait identifier finement les facteurs de métropolisation ainsi que le niveau de masse critique des fonctions métropolitaines. On peut dès lors, revisiter à l'aune de cette approche de la métropolisation les 11 fonctions métropolitaines chères à la DATAR et définies déjà par l'INSEE au début des années 2000³³. Ces onze fonctions, liées aux emplois métropolitains, pouvaient se lire selon trois critères :

- le **critère directionnel** permettant d'exercer des fonctions de leadership et d'innovation dans les domaines de la banque et assurance, du commerce, de la gestion, du commerce, de l'informatique, service aux entreprises, information, de la recherche et des télécommunications ;
- le **critère logistique**, lié à la fonction du transport et à ses infrastructures, est celui qui permet d'attirer les flux et de permettre l'accessibilité et de favoriser l'attractivité. Ces infrastructures sont des conditions nécessaires, mais évidemment non suffisantes. Combien de ports voient passer des containers EVP qui ne seront ouverts que bien plus tard, bien plus loin ? Combien d'AKE ne font que transiter dans les aéroports sans plus-value pour les métropoles que les avions desservent ?
- le **critère de l'identité** est lié à la culture, l'attractivité patrimoniale, architecturale, environnementale, événementielle, voire scientifique³⁴.

Ces fonctions ont été revues en 2010 par une nouvelle classification élaborée par l'INSEE dans laquelle les actifs employés ont été répartis en 15 fonctions dont 5 ont été qualifiées de fonctions métropolitaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, cultures-loisirs³⁵. On le voit, ces facteurs de métropolisation évoluent et s'inscrivent davantage dans la logique des régions créatives. Au moins trois méritent d'être mis en évidence :

- la qualité de la gouvernance ouverte, fondée sur la transparence, la participation, la coconstruction des politiques collectives : Liège est évidemment tout en contraste où le pire des vieilles concertations industrielles fondées sur la lutte des classes, de la mauvaise gouvernance institutionnalisée et opaque

³¹ Sandra BOZZANI-FRANC, *Grandes vitesses, métropolisation et organisation des territoires*, L'apport de l'intermodalité aéro-ferroviaire à grande vitesse au rayonnement métropolitain. Géographie. Université des Sciences et Technologie de Lille - Lille 1, 2006, p. 44-46.

³² M. LUSSAULT, *L'avènement du monde...*, p. 72, n2.

³³ Philippe JULIEN, *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*, INSEE Première, n° 840, 2002. <https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/448/1/ip840.pdf>

³⁴ S. BOZZANI, *op. cit.*, p. 48.

³⁵ Cyrille VAN PUYMBROECK, Robert REYNARD, Répartition des emplois, Les grandes villes concentrent es fonctions intellectuelles, de gestion et de décision, INSEE Première, n°1278, Février 2010. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1281263/ip1278.pdf> - Maurice CATIN et Christophe VAN HUFFEL, *Les fonctions métropolitaines, catalyseur d'emplois au sein des grandes aires urbaines*, dans E. CAMPAGNAC-ASCHER, *Economie de la connaissance...*, p. 43sv.

- coexiste avec les dynamiques d'implications et de coconstruction dont témoignent Liège 2017, Liège Europe Métropole, Liège Together³⁶ ou des initiatives comme le Pôle académique Liège-Luxembourg 2025.
- le dynamisme d'innovations culturelles et créatives, portées par Liège Creative, le GRE, le nouveau Musée de la Boverie, Mediacité, les espaces de coworking, les labs et les incubateurs de spin-offs et de start-up, même si on en fait désormais un peu partout en Europe, de la Slovaquie à l'Estonie.
 - la capacité d'internationalisation des acteurs comme de l'ensemble du système métropolitain, qui reste trop faible, tant dans le transfrontalier que sur les longues distances. La méconnaissance de la langue, de la culture et de l'intelligence de nos voisins reste un handicap majeur pour un territoire qui se veut une porte de la Wallonie et de la Belgique.

IV. Conclusion : le récit de la métropolisation

En cette période que certains, à l'instar de notre XI^e siècle, ont qualifiée de siècle des villes, ma conclusion portera sur cette tendance que constitue l'urbanisation généralisée. Michel Lussault l'a inscrite et décrite dans les nouvelles géographies de la mondialisation que révèlent ses *Hyper-Lieux*³⁷. C'est pourtant dans un papier de 2010 que l'auteur de *L'avènement du monde* écrivait déjà que, pour que la métropole existe, il faut construire et diffuser un récit métropolitain légitime, afin qu'il structure la sphère publique locale et puisse s'exporter à d'autres échelles. Il faut, dit-il, « *que ce récit participe de la production de spécificité, c'est-à-dire parvienne à ce qu'une métropole donnée se distingue des autres métropoles et des autres villes, par la mise en scène singulière de ces attributs génériques qu'il est indispensable de posséder si l'on veut appartenir au club des métropoles internationales. Une métropole serait donc une entité qui n'existe réellement que par les récits collectifs et les images qui la font exister comme telle, comme une « marque » urbaine aisément identifiable, quoique membre d'une même « famille »*. Ce qui explique la volonté effrénée des acteurs métropolitains, partout, de construire des événements urbains spectaculaires, d'attirer des signatures architecturales et urbanistiques prestigieuses, de générer des développements économiques high-tech, d'organiser la réputation d'une ville autour d'emblèmes citadins, souvent utilisés par le tourisme. Tout cela fabrique de la métropole, cette ville comme toutes les autres, mais qui peut, quant à elle, et c'est là sa différence, produire et médiatiser sa singularité »³⁸.

Le récit métropolitain liégeois existe sans nul doute, depuis les beaux textes de Jean Lejeune et les représentations de José Sporck, en passant par le volontarisme international du fondateur du Grand Liège Georges Truffaut, jusqu'à l'idée bien argumentée et charpentée défendue par Alain Malherbe dans sa thèse et nous annonçant une *métropole polycentrique transfrontalière*³⁹.

Poussée au bout de sa logique, cette idée réinterroge fondamentalement l'avenir de Liège, elle réinterroge aussi celui de la Wallonie. En cela, elle m'apparaît très prospective.

³⁶ A noter que, dans sa thèse, Nicolas Rio souligne la nécessité de distinguer métropolisation fonctionnelle et construction intercommunale dont les processus, menés en parallèle *correspondent à des logiques radicalement différentes*. N. RIO, *Gouverner les institutions par le futur, Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, Thèse de doctorat en Science politique, p. 190, Université Lumière Lyon 2, Octobre 2015.

³⁷ M. LUSSAULT, *Hyper-lieux, Les nouvelles géographies de la mondialisation*, p. 22, Paris, Seuil, 2017.

³⁸ M. LUSSAULT, *L'urbain métropolisé en voie de généralisation*, dans *Constructif*, n°26, Juin 2010. http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/l-urbain-metropolise-en-voie-de-generalisation.html?item_id=3029

³⁹ Alain MALHERBE, *Mutations et ressources de territorialisation de l'espace transfrontalier Meuse-Rhin sur le temps long : vers une métropole polycentrique transfrontalière ?* Louvain-la-Neuve, UCL, 2015.

La fabrique géopolitique des métropoles contemporaines dans la longue histoire urbaine européenne

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Mathilde Collin

Doctorante

Université catholique de Louvain

I. Introduction

Deux philosophies soutiennent la mise en place d'une structure supracommunale à Liège. La première constate la désuétude des découpages territoriaux communaux, qui ne correspondent pas à la réalité urbaine, et plaide pour la création d'une entité qui permette de gouverner la cité de manière cohérente, dotée de compétences réelles notamment en aménagement du territoire, mobilité et développement économique. La deuxième, celle qui est actuellement retenue par les responsables politiques locaux, part d'une réalité toute différente : le jeu politique international urbain est en mouvement, et ce sont les villes les plus importantes qui parviendraient à tirer leur épingle du jeu. Il conviendrait, par conséquent, de déclarer que Liège est désormais une métropole et d'initier une campagne de communication et d'organisation événementielle symbolique visant à le démontrer⁴⁰. Le concept marketing « Liegetogether » a été mis en place à cette fin et vise à « *modifier positivement la perception de la Métropole liégeoise*⁴¹ ». L'institution choisie pour incarner le pouvoir métropolitain est, dans cette option, celle qui permet de réunir le plus grand nombre d'habitants, indépendamment de la réalité morphologique urbaine. Au-dessus d'un premier niveau *magna* correspondant à l'arrondissement, « Liège Métropole », a donc été placé un niveau *maxima*, baptisé « Liège-Europe-Métropole », qui épouse les limites provinciales. Le bourgmestre de Liège, Willy Demeyer, explique : « *C'est la forme que les Liégeois ont trouvée pour organiser la future supracommunalité. Nous ne voulons pas devenir un désert entre Lille et Cologne et pour être une métropole qui compte, il faut plus que les 600.000 habitants de l'agglomération liégeoise : 1 million, c'est bien*⁴² ».

Cette volonté de vouloir faire partie du phénomène de métropolisation de l'Europe peut cependant paraître étonnant en regard de la réalité du tissu morphologique urbain en Europe. En effet, celui-ci est composé d'un important réseau de villes petites et moyennes (de 10 000 à 200 000 habitants), avec quelques différences selon les régions. La carte des villes de plus de 10 000 habitants distantes entre elles de moins de 25 kilomètres révèle un maillage particulièrement dense dans la zone qui va de la Grande-Bretagne jusqu'à l'Italie, en passant par les Pays-Bas, la Flandre et l'Allemagne⁴³. Liège se trouve donc de ce point de vue dans une situation particulière : située dans le nuage dense, à sa limite, mais incluse administrativement dans une Région qui n'en fait pas partie, étant davantage rurale et semblable au semis français. Hormis Londres et Paris, qui peuvent être considérées comme des mégapoles, l'Europe occidentale compte peu de villes très importantes, en comparaison avec le reste du monde. Si l'Union européenne ne souhaite pas prendre ses moyennes et petites villes en considération, alors

⁴⁰Voir par exemple *Le successeur de Liège 2017*, "Liège Métropole Puissance 3", sera bientôt dévoilé, dans *Le Vif* [en ligne], 26 novembre 2013 ; Du 5 au 8 mai, Liège se « Métamorphose », dans *CCI mag*, 25 avril 2016.

⁴¹<https://liegetogether.be/a-propos>, page consultée le 8 mars 2018.

⁴²BODEUX, Ph., *Et voici Liège métropole*, dans *Le Soir* [en ligne], 21 février 2014.

⁴³ROZENBLAT, C., *Tissu d'un semis de villes européennes*, dans *Mappemonde*, n°4, 1995, p. 24.

elle fait le choix de mettre au banc plus de la moitié de sa population urbaine⁴⁴.

Il importe dès lors de se questionner sur ce phénomène d'évolution du paysage urbain européen, ou plus précisément de la stratégie de positionnement politique et économique des villes qui se loge derrière le désir de métropolisation des villes européennes. La fabrique des métropoles, qui est au coeur de ce colloque, c'est aussi la fabrique politique d'un discours sur les métropoles, et d'un positionnement géopolitique urbain dans un jeu institutionnel multi-niveaux inédit dans l'histoire.

L'histoire des villes européennes, en croisant la construction progressive de la trame urbaine et les stratégies relationnelles inter-urbaines, montre une certaine récurrence des ingrédients des stratégies de positionnement politique des villes, qui se déclinent de manières différentes selon les époques et les régions mais qui se fondent sur des éléments communs : la propension à multiplier les petites villes plutôt qu'à laisser croître celles qui se développent, la volonté d'autonomie, le souci d'impliquer des acteurs urbains dans la gestion, la nécessité de se distinguer des autres, la capacité à collaborer en réseau. C'est ce que montre la première partie de cet article.

Les ouvrages sur l'histoire des villes européennes sont nombreux. Je me base, pour la partie allant jusqu'au début du XX^e siècle, essentiellement sur deux ouvrages : *La ville dans l'histoire européenne* de Leonardo Benovolò⁴⁵ et *La ville en Europe* de Monique Von Wistinghausen⁴⁶. Ces deux auteurs mettent l'accent sur la place des villes dans la construction de l'Europe non pas institutionnelle mais en tant que société, entité historique distincte. Benovolò défend l'idée que les villes, que ces villes-là, sont un élément caractéristique de la civilisation européenne, au fondement de son identité : « *Les villes de l'Europe sont nées avec l'Europe et, dans un certain sens, en ont accouché*⁴⁷ ».

La partie suivante de l'exposé sera consacrée plus en détail à la période contemporaine, de manière à mettre en évidence les continuités et les ruptures entre les stratégies internationales urbaines à différents moments du XX^e siècle, ce qui permettra ensuite d'analyser le désir actuel de métropolisation de nombreuses villes européennes. La principale caractéristique de cette période est l'organisation des villes et pouvoirs locaux au sein de structures permanentes visant à représenter leurs intérêts auprès des niveaux de pouvoir supérieurs. C'est donc à travers l'histoire de ces organisations que les stratégies seront analysées.

II. De l'antiquité au Moyen-Age : trois phases de l'élaboration de la trame urbaine européenne

Depuis l'Antiquité, les villes se sont multipliées dans de petits formats en Europe. Pour des raisons diverses, les européens ont, lorsque le besoin s'en faisait sentir, construit de nouvelles petites villes plutôt que d'agrandir les villes existantes.

La *metropolis* est aussi ancienne que les villes européennes. Les « villes-mères » (de *metro* et *polis*) sont les villes à partir desquelles les Grecs ont multiplié leurs points d'ancrages sur les pourtours de la Méditerranée et de la Mer Noire : surpopulation dans des contrées peu fertiles, besoin de commercer et exils ont poussé à la création de nouvelles villes, petites par nécessité territoriale mais aussi par idéal politique : Platon considérait que, pour permettre la participation des citoyens à la cité, celle-ci ne devait pas dépasser 10 000 habitants. Chaque nouvelle fondation était une colonie de la métropole, qui prenait en main l'organisation et la distribution territoriale.

⁴⁴Chiffres du Centre des Nations Unies pour les Etablissements humains, 2001, cité dans VON WISTINGHAUSEN, M., *La ville en Europe*, Waterloo, 2016, p. 149.

⁴⁵BENEVOLO, L., *La ville dans l'histoire européenne*, Paris, 1993.

⁴⁶VON WISTINGHAUSEN, M., *op.cit.*

⁴⁷BENEVOLO, L., *op.cit.*, p. 9.

L'Empire romain fonctionne aussi comme un ensemble de villes structuré en provinces, chacune d'entre elles étant gouvernée par un chef-lieu ou *métropole*. Le réseau est densifié au sud, et étendu vers le nord, formant un véritable quadrillage du territoire, tant dans la forme urbaine elle-même que par les connexions routières qui relient les différentes *civitates*.

La troisième grande phase de construction du tissu urbain européen se déroule au Moyen-âge. L'expansion urbaine est à nouveau impressionnante durant cette période, mais s'inscrit dans des dynamiques plus complexes et variées selon les régions que dans les deux phases précédentes. Des facteurs économiques, démographiques, politiques et religieux en constituent les motivations⁴⁸. Mais, de manière constante, la tendance est de ne pas laisser croître les villes indéfiniment : l'option des villes neuves est partout retenue. Dans un paysage féodal morcelé, elles sont autant de marques de pouvoir des rois, feudataires, ordres religieux qui désirent s'installer ou distribuer le pouvoir, ce qui fût aussi pour certains une manière de se maintenir.

Cette singularité du tissu urbain ainsi constitué a deux conséquences. Premièrement, elle induit une nécessité de se distinguer des autres, qui se manifeste par la construction des édifices publics ou religieux, les armoiries, les façades privées, l'organisation de fêtes ou de tournois, mais aussi par la quête d'un traitement particulier, de titres qui créent une relation privilégiée entre le souverain et la ville.

Le XII^e et le XIII^e siècles sont ainsi marqués par la conquête de privilèges ou libertés communales, qui donnent lieu à la tradition des Joyeuses Entrées, cérémonie accompagnée de cortèges et festivités lors de laquelle le comte ou le duc échange avec ses sujet un serment de respect de l'autonomie accordée par ses prédécesseurs contre un serment de fidélité. Les chartes urbaines qui reprennent ces engagements respectifs deviennent le symbole de l'autonomie des villes.

La distinction hiérarchique n'a pas disparu pour autant : l'organisation religieuse prend le relais sur l'administration romaine. L'évêque assume le rôle du dernier fonctionnaire d'empire, tandis que l'archevêque métropolitain dans les pays catholiques, le métropolite chez les orthodoxes, dirige les provinces ecclésiastiques.

Deuxièmement, les villes européennes sont caractérisées par des liens très forts entre elles. La naissance des universités, mais aussi les pèlerinages et le commerce, accroissent la circulation, inscrivant les échanges intenses dans une trame culturelle commune qui se traduit notamment au niveau des structures urbaines et de l'architecture. Dans le respect de leurs singularités, les villes parviennent à se fédérer autour d'intérêts communs. L'exemple le plus connu et souvent cité de cette coopération dans la diversité est la Ligue de la Hanse, cette association de villes marchandes de moins de 30 000 habitants qui a regroupé jusqu'à 170 villes de la mer du Nord et de la Baltique au XIV^e siècle. Ces villes, tout en restant très attachées à leur autonomie, parviennent à mettre en place un système d'assemblée décisionnelle commune.

III. XVI^e – XVIII^e siècles – absolutismes, colonies, planification et représentation : le retour des métropoles

Les trois siècles suivant ne sont généralement pas considérés comme des périodes fastes pour les villes. Leur autonomie est largement mise en cause par les absolutismes – bien que le Saint-Empire romain germanique comptait encore 51 villes libres en 1800. La période est marquée par des mouvements démographiques importants liés aux maladies, aux guerres, aux migrations religieuses et économiques. Et, surtout, l'espace de pouvoir est bouleversé par les conquêtes d'outre-mer. L'expansion urbaine européenne peut désormais s'effectuer

⁴⁸Sur les multiples facteurs de la croissance urbaine au Moyen-âge, voir par exemple HEERS, R., *La ville au Moyen-âge*, St-Amand Montrond, 1990.

dans les colonies. Le terme de « métropole » reprend alors son sens initial. Il désigne désormais la ville européenne, siège d'un pouvoir capable d'imposer un ordonnancement urbanistique aux villes conquises et nouvelles villes coloniales⁴⁹.

Les autoritarismes marquent aussi physiquement les villes européennes. C'est l'époque de la planification urbaine, et de l'émergence de la perspective, de la représentation et de la mise en scène des paysages urbains, en ce compris sur le plan artistique.

La conjonction historique de ces deux aspects – métropolisation et souci de la représentation – est un aspect de la Renaissance qui mériterait sans doute de plus amples investigations.

IV. Ère industrielle et organisations internationales : les problèmes de grandes villes

La fin du XVIII^e marque un nouveau tournant en Europe, qui n'est pas directement favorable aux villes puisque la fin des pouvoirs totalitaires inaugure l'aire des États-nations, entités plus proches du niveau local urbain qui placent un nouveau joug sur les villes.

C'est à l'aune du développement industriel que les villes vont parvenir à ré-émerger en tant que pouvoir politique, sur une scène que l'on peut désormais appeler « inter-nationale ». Dans ce contexte, les villes commencent à se structurer sur une base nouvelle : les frontières des États. Le mouvement commence au Royaume-Uni avec la création de l'*Association of Municipal Corporations* en 1872. Puis, dans la foulée, l'Union des villes danoises voit le jour en 1873. Suivent ensuite l'Italie, la Norvège, la Hongrie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande, la Belgique, l'Autriche. Ces fédérations nationales se regroupent ensuite pour créer en 1913 à Gand l'Union internationale des villes (UIV)⁵⁰.

Le contexte économique et ses répercussions urbanistiques sont au premier rang des préoccupations de l'époque. L'industrialisation galopante a littéralement défiguré les modèles urbains préexistants, créant des problèmes nouveaux : augmentation considérable de la taille de certaines villes, arrivée de nouveaux types de transports, nécessité de gérer l'afflux de population ouvrière. Il s'agit donc de formaliser des échanges d'informations, d'idées et de pratiques sur la manière de gérer ces situations.

Plus qu'un réseau d'échanges techniques, l'UIV entend aussi participer, dès sa création, à la résolution de problèmes politiques. L'internationalisation du mouvement s'est en effet opérée sous l'impulsion d'une poignée de socialistes belges, dont Emile Vinck, sénateur et conseiller communal à Ixelles. Il va diriger l'UIV et l'Union des villes et communes belges jusqu'à sa mort en 1950.

En Belgique, après les élections communales de 1894, un nombre important de candidats socialistes sont élus dans des villes industrielles et ont contrôlé quelques communes autour de Bruxelles. Ce nombre d'élus augmente encore en 1903. Jules Destrée et Emile Vandervelde avaient identifié le besoin d'avoir non seulement des élus, mais aussi des administrations professionnelles, compétentes, capables de concrétiser les changements législatifs nécessaires à l'avènement d'une nouvelle politique. Emile Vinck, en tant qu'avocat, avait été placé à la tête de la Fédération des conseillers socialistes des villes⁵¹, dont il lance le journal « Mouvement communal », qui deviendra

⁴⁹BOUCHERON, P., *La métropole : un objet d'histoire dans la longue durée des villes*, dans *Constructif*, n°26, juin 2010 [en ligne : <http://www.constructif.fr>].

⁵⁰Sur cette organisation, voir les travaux de Pierre-Yves SAUNIER, notamment *Municipalités de tous les pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940)*, dans *Administrare*, Vol. 30, n°1-2, 1998, p. 217-239.

⁵¹DOGLIANI, P., *European municipalism in the first half of the twentieth century: the socialist network*, dans *Contemporary European History*, Vol. 11, n°4, novembre 2002, p. 573-596.

en 1914 l'organe de l'Union des villes et communes belge et internationale⁵². C'est encore à la demande du Parti Ouvrier Belge que la question des relations internationales des villes a été mise à l'ordre du jour des internationales socialistes du début du siècle. La Belgique socialiste est donc au centre du jeu.

Les ambitions politiques internationales des villes vont cependant être freinées par la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations en 1919. L'UIV se repliera alors sur des échanges techniques, d'expertise⁵³, opérant un choix par défaut dont elle ne saura pas sortir.

V. Construction européenne – nouvelle configuration – identité – fin des métropoles coloniales

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, un nouveau mouvement communal international voit le jour : le Conseil des Communes d'Europe⁵⁴ (CCE), qui établit son siège à Genève, puis à Paris. L'UIV installe son siège à La Haye et garde une influence plus forte dans les pays du nord de l'Europe. Au début des années 1950, le CCE revendique le *membership* de 44 000 communes réparties dans 16 pays européens.

Jean Bareth, premier secrétaire général du CCE, avait participé en 1944 à la fondation du mouvement « La Fédération »⁵⁵, qui avait engagé une réflexion sur l'autonomie et les libertés communales, et organisé en 1950 un congrès sur le thème « l'Europe par les communes »⁵⁶. Le CCE est d'ailleurs membre du Mouvement européen, groupe de pression des organisations militantes pro-européistes les plus importantes de l'époque⁵⁷.

Le CCE milite pour la concrétisation d'une Europe fédérale basée sur l'autonomie des collectivités locales. L'enjeu de la participation de ces dernières dans les institutions européennes est de « faire admettre que ces collectivités sont des cellules constitutives de la société européenne », tout en leur garantissant un degré de liberté maximal car « *les communes [...] sont le foyer nécessaire à l'esprit de liberté qui anime et justifie la civilisation européenne* »⁵⁸. Sur le plan intellectuel, le modèle est notamment inspiré de l'ouvrage d'Adolf GASSER, *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe*⁵⁹, dans lequel il affirme que les libertés communales sont la condition de l'existence de démocraties réelles et stables sont menacées par l'empiètement de l'État.

Le CCE est associé aux travaux du Conseil de l'Europe selon une combinaison de trois dispositifs qu'il s'y est forgés : une commission de l'Assemblée est consacrée aux pouvoirs locaux, composée de délégués européens nationaux qui sont pour partie eux-mêmes élus locaux, l'obtention du statut d'observateur, et la mise sur pied d'une Conférence européenne des pouvoirs locaux, assemblée européenne d'élus locaux directement adossée au Conseil de l'Europe.

Le CCE construit son corpus théorique en pleine cohérence avec l'histoire des villes européennes. Il adopte sa « Charte des libertés communales » à Versailles en 1953, qui vise à rappeler à la nouvelle autorité en train de se construire « *les droits fondés sur des traditions millénaires comme la liberté et la dignité humaine [...] aujourd'hui en*

⁵²UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, n° Hors série « *spécial 100 ans* » du Mouvement communal, 94^e année, mars 2013, p. 10.

⁵³GASPARI, O., *Cities against states ? Hopes, dreams and shortcomings of the European municipal movement, 1900-1960*, dans *Contemporary European History*, Vol. 11, n°4, novembre 2002, p. 597-621.

⁵⁴Sur l'histoire du CCE, voir BERGERET-CASSAGNE, A., *Pour une Europe fédérale des collectivités locales. Un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, 1950-1999*, Paris, 2009.

⁵⁵Ib., p. 17.

⁵⁶DEFrance, C., *Les jumelages franco-allemands : aspects d'une coopération transnationale*, dans *Vingtième siècle*, n°99, 2008, p. 192.

⁵⁷DESCHAMPS, E., *Mouvement européen*, dans GERBET, P. (dir.), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, Bruxelles, 2009, p. 691.

⁵⁸Archives du Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux, étude des moyens propres à assurer la représentation des collectivités locales dans les institutions européennes. La Commune et l'Europe, Rapport présenté par Jean Bareth aux états généraux des communes d'Europe à Venise, 1er octobre 1954, p. 1-2.

⁵⁹GASSER, A., *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe : principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, trad. William PERRENOUD, Boudry-Neuchâtel, 1946.

*péril et parfois même anéantis*⁶⁰ ». Cette charte ne sera adoptée par le Conseil de l'Europe qu'en 1985, à un moment charnière des rapports entre construction européenne et villes et alors que la Conseil de l'Europe aura perdu la main sur ces relations au profit de l'Union européenne.

Le CCE est aussi connu pour avoir inventé le terme « jumelages » et promu ce type de partenariats en Europe avec un fort succès. Liège s'est ainsi jumelée avec Lille, Cologne, Turin et Esch-surAlzette en 1958. Ce type de jumelage entre villes faisant face à des problèmes similaires était courant, mais les motifs de jumelages ont en réalité été bien plus diversifiés et se sont régulièrement ancrés dans des amitiés préexistantes entre villes, remontant parfois au Moyen-Age⁶¹, ou ont soutenu des relations étatiques bilatérales comme la réconciliation franco-allemande⁶². Quoi qu'il en soit, les relations de réseau entre villes européennes sont revitalisées sous ce label.

Les productions du CCE sont concentrées sur les conséquences de l'instauration de nouvelles organisations européennes pour les pouvoirs locaux. Il craignait notamment que l'accentuation du développement économique industriel n'aggrave encore la situation, jugée très problématique, non seulement des villes industrielles européennes, mais aussi des campagnes, vidées de leur population au profit des centres urbains. Pour le CCE, le rééquilibrage économique territorial de l'Europe passe par des investissements dans les zones rurales. On voit, pendant trois décennies, fleurir des rapports sur les méfaits de la modernisation et l'industrialisation de la société pour les villes (destruction de patrimoine historique, pollution de l'air, congestion urbaine, d'impacts financiers pour les pouvoirs locaux, déshumanisation), des réflexions sur les outils fonciers permettant d'agir sur l'aménagement du territoire, sur la création de nouvelles petites villes pour endiguer le phénomène de croissance urbaine⁶³. L'autonomie des pouvoirs locaux passe aussi par la création d'un crédit communal européen, construit sur le modèle belge, permettant aux localités d'accéder à des fonds directement, c'est-à-dire sans passer par les Etats.

On retrouve donc dans l'activité du CCE l'ensemble des caractéristiques des villes européennes mises en exergue dans la première partie de cette contribution.

VI. Eurocities, le retour des métropoles ?

Connaissant cette histoire, l'attachement des villes européennes à leur petite taille, à leur autonomie, à leur fonctionnement en réseau solidaire et à leur singularité, comment expliquer l'émergence d'un processus de métropolisation, entendu comme une volonté de constituer une grosse entité, au motif que c'est uniquement de la sorte que l'on pourrait compter en tant que ville sur le plan européen ?

Il faut d'abord rappeler que le mouvement d'indépendance des colonies à partir des années 1960 a eu pour conséquence de vider de leur substance les statuts de métropoles que certaines grandes villes détenaient depuis le XVI^e siècle. D'une certaine manière, on pourrait dire que le terme était « vacant », libre pour une nouvelle utilisation.

⁶⁰ Archives du Conseil de l'Europe, *Charte européenne des libertés communales*, adoptée par les Etats Généraux des Communes d'Europe, tenus à Versailles du 16 au 18 octobre 1953.

⁶¹ WACHÉ, B., *Les origines religieuses du jumelage Le Mans – Paderborn*, dans DENÉCHÈRE, Y. & VINCENT, M.-B. (dir.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Bruxelles, 2010, p. 23-36 (Euroclio n° 53).

⁶² Pour une introduction à l'histoire des jumelages, voir VION, A., *L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit*, dans *Revue française de sciences politiques*, Vol. 53, 2003, p. 559-582 ; DEFRANCE, C. & HERRMANN, T., *Jumelages. Entre coopération, rapprochement et réconciliation*, dans *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe* [en ligne], 2016, article mis en ligne le 03/02/2017, ehne.fr/node/956.

⁶³ Archives du Conseil de l'Europe, divers rapports de la Commission des pouvoirs locaux et de la Conférence européenne des Pouvoirs locaux entre 1954 et 1980.

Sur le plan économique, le déclin des villes industrielles s'amorçait également. Dans ce contexte, la Ville de Birmingham a adopté une stratégie de redéploiement très spécifique. Faisant face au double défi du déclin et de l'adoption de politiques de centralisation et de privatisation de la part du gouvernement britannique, elle a misé sur l'Union européenne pour endiguer la crise qui la frappait. En, 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a été créé pour corriger les inégalités de développement économiques entre régions, et en particulier stimuler les régions industrielles en difficulté. En Grande-Bretagne, l'absence de tradition régionale a fait que ce sont les autorités de grandes villes qui ont pu bénéficier de cette manne financière. Cependant, il fallait pour cela que le gouvernement les reconnaisse comme « *Assisted Area* », statut qui ne sera octroyé à Birmingham qu'en 1984⁶⁴.

Dès l'accès au FEDER débloqué, la ville implante un bureau de lobbying à Bruxelles. Elle est la première ville à adopter cette stratégie d'influence⁶⁵. Et cela fonctionne, avec des premiers résultats importants dès 1986, et répétés les années suivantes.

Cet exemple va évidemment susciter des émules. Birmingham voit donc un intérêt à initier une forme de coopération entre les grandes villes européennes susceptibles de l'imiter. Avec ses trois villes jumelles Lyon, Milan et Francfort-sur-le-Main, ainsi qu'avec Barcelone et Rotterdam, elle organise en 1986 une conférence des « *urban heavyweights* », alors recensés au nombre de onze. Cette conférence inaugure un nouveau mode de légitimation des villes dans l'Union européenne, basé sur l'expertise des universités et octroyant aux experts, leaders économiques et politiques un poids équivalent dans les prises de décision. Cette initiative donnera naissance en 1989 au réseau *Eurocities*, devenu le plus puissant lobby européen des villes aujourd'hui. Ces grandes villes ont élaboré leurs objectifs spécifiques en matière de développement politique, économique et social directement en rapport avec l'agenda européen⁶⁶.

L'objectif principal de *Eurocities* est de faire reconnaître la construction de l'urbain comme enjeu européen. Le réseau affiche la volonté de voir la Commission coordonner les différentes politiques communautaires en direction des villes, dispersées entre différentes Directions générales. Le développement d'une « Europe des villes » que le réseau appelle de ses vœux est une Europe au sein de laquelle les maires sont reconnus par leurs interlocuteurs européens et, surtout, sont soutenus par des programmes d'action à leur destination et auxquels ils prennent part⁶⁷.

Le réseau n'a, depuis sa création, cessé de grandir et de gagner en influence. Il compte aujourd'hui plus de 130 membres. D'après le site internet de l'organisation, il faut, outre le critère géographique d'appartenance à un pays membre de l'Union européenne, être un centre régional important, avec une dimension internationale, et compter au moins 250 000 habitants. En Belgique, sont aujourd'hui « *full members* » : Anvers, et Bruxelles, comme ville et comme région. Liège est donc exclue du réseau en raison de ce critère.

Entre temps, le Conseil des Communes d'Europe, est devenu la section européenne de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements locaux Unis, tandis qu'une multitude de réseaux de villes européennes thématiques se sont développés. Entre la perte relative de vitesse des premiers et la dispersion des autres, c'est bien *Eurocities* qui domine le paysage.

⁶⁴EWEN, S., *Transnational Municipalism in a Europe of Second Cities. Rebuilding Birmingham with Municipal Networks*, dans SAUNIER, P.-Y. & EWEN, S. (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, New-York, 2008, p. 109.

⁶⁵HUYSEUNE, M. & JANS, Th., *Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens*, trad. Evelyn MOMARD, *Brussels Studies*, n°16, 25 février 2008, p. 2.

⁶⁶BLOOMFIELD, J., *Developing Europe's urban model: 25 years of Eurocities*, Bruxelles, 2011, p. 2-4.

⁶⁷RUSSEIL, S., HEALY, A., *Quelle expertise urbaine pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts*, dans *Politiques européennes*, t.3, n°49, 2015, p. 57.

VII. Conclusion

La conjonction de l'histoire urbaine européenne et de celle, plus spécifique, des organisations internationales de villes européennes au XX^e siècle, nous enseigne que l'envie de métropolisation des villes moyennes européennes s'inscrit à la fois dans la continuité de la culture urbaine européenne et provoque des ruptures sur certains points fondamentaux.

Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les villes européennes, ravagées par les guerres et affaiblies dans leur positionnement mondial à la fois par la fin des colonies et le déplacement du jeu international vers les deux blocs de la guerre froide, mobilisent les ingrédients de leurs heures de gloire pour tenter de se forger une place aux côtés des États dans le processus de construction européenne.

Le Conseil des Communes d'Europe va échouer à faire valoir son modèle d'Europe fédérale des collectivités locales, ancré dans une revitalisation de la dynamique urbaine médiévale. Quelques grandes villes industrielles mettent alors en place une alternative, se trouvant face à des besoins économiques urgents.

Les institutions européennes ont choisi le niveau régional pour appuyer leur modèle fédéral face à des États qui restent en majorité défenseurs d'une vision unioniste de l'Europe. C'est dans ce cadre que les villes tentent de mettre en place une nouvelle stratégie à première vue peu en adéquation avec leurs valeurs historiques : elles mettent en avant leur grande taille, se rendent dépendantes du nouveau pouvoir, s'inscrivent dans un jeu de lobby en dissonance avec leur attribut démocratique historique.

La perspective de long terme nous invite cependant à considérer que nous traversons une période d'adaptation, et que les ruptures peuvent aussi se situer à d'autres endroits. L'autonomie des villes peut aussi s'entendre vis-à-vis des États. *Eurocities* emploie un vocabulaire adapté à son interlocuteur européen qui souhaite faire émerger des zones capables de faire contre-poids aux États. Mais observons que le *membership* a fortement été élargi depuis sa création, non seulement parce qu'il y a eu élargissement de l'Union à l'Est, mais aussi parce que le seuil minimum d'habitants a baissé. La forme même du réseau, la rivalité entre villes pour l'obtention d'un statut, la coopération dans la diversité, tous ces éléments réinventent les traits permanents qui fondent le modèle urbain européen. Le réseau des *big cities* puise ses racines dans un jumelage particulièrement performant, entre villes « jumelles », c'est-à-dire qui se sont choisies pour leur ressemblance. Elles ont jumelé leurs universités⁶⁸, leurs chambres de commerce, ont entretenu des échanges permanents depuis des décennies, de sorte qu'il n'a guère fallu plus qu'un claquement de doigt pour activer des solidarités au moment où l'opportunité s'est présentée. La pratique des jumelages est d'ailleurs encore très vivace chez les membres d'*Eurocities*, et cela affecte d'ailleurs positivement leur réussite⁶⁹. La taille des villes n'est par conséquent qu'un élément conjoncturel, une opportunité financière liée à une rivalité entre UE et États, dans un ensemble plus vaste qui se profile comme une reconfiguration progressive de la réémergence d'une diplomatie urbaine internationale.

« Ce n'est pas le nombre d'habitants qui détermine l'impact de la ville en Europe, mais le degré de liberté et de créativité animant la communauté urbaine⁷⁰ ».

⁶⁸BORE, A. & WHITBY, M., *Alliances among cities and universities. The case of Birmingham*, dans *The University and the City*. Goethe University, Frankfurt, Supplément to *Times Higher Education*, avril 2015, p. 7-8.

⁶⁹BAYCAN-LEVENT, T., GÜLÜMSER AKGÜN, A. & KUNDAK, S., *Success Conditions for Urban Networks : Eurocities and Sister Cities*, dans *European Planning Studies* [en ligne], Vol. 18, n° 8, août 2010.

⁷⁰VON WISTINGHAUSEN, M., op.cit., 4^e de couverture.

Bibliographie

- ARCHIVES DU CONSEIL DE L'EUROPE, [Fonds en ligne] : <http://coe.archivalware.co.uk/awweb/public.jsp>
- BAYCAN-LEVENT, T., GÜLÜMSER AKGÜN, A. & KUNDAK, S., *Success Conditions for Urban Networks : Eurocities and Sister Cities*, dans *European Planning Studies* [en ligne], Vol. 18, n° 8, août 2010.
- BENEVOLO, L., *La ville dans l'histoire européenne*, Paris, 1993.
- BERGERET-CASSAGNE, A., *Pour une Europe fédérale des collectivités locales. Un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, 1950-1999*, Paris 2009.
- BLOOMFIELD, J., *Developing Europe's urban model : 25 years of Eurocities*, Bruxelles, 2011.
- BODEUX, Ph., *Et voici Liège métropole*, dans *Le Soir* [en ligne], 21 février 2014.
- BORE, A. & WHITBY, M., *Alliances among cities and universities. The case of Birmingham*, dans *The University and the City. Goethe University, Frankfurt*, Supplément to *Times Higher Education*, avril 2015, p. 7-8.
- BOUCHERON, P., *La métropole : un objet d'histoire dans la longue durée des villes*, dans *Constructif*, n°26, juin 2010 [en ligne], <http://www.constructif.fr>.
- DEFRANCE, C., *Les jumelages franco-allemands : aspects d'une coopération transnationale*, dans *Vingtième siècle*, n°99, 2008, p. 189-201.
- DEFRANCE, C. & HERRMANN, T., *Jumelages. Entre coopération, rapprochement et réconciliation*, dans *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe* [en ligne], article mis en ligne le 03/02/2017, ehne.fr/node/956.
- DESCHAMPS, E., *Mouvement européen*, dans GERBET, P. (dir.), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, Bruxelles, 2009, p. 691.
- DOGLIANI, P., *European municipalism in the First Half of the Twentieth Century: The Socialist network*, dans *Contemporary European History*, Vol. 11, n°4, novembre 2002, p. 573-596.
- EWEN, S., *Transnational Municipalism in a Europe of Second Cities. Rebuilding Birmingham with Municipal Networks*, dans SAUNIER, P.-Y. & EWEN, S. (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, New-York, 2008, p. 101-117.
- GASPARI, O., *Cities against States ? Hopes, dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960*, dans *Contemporary European History*, Vol. 11, n°4, novembre 2002, p. 597-621.
- GASSER, A., *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe : principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, trad. William PERRENOUD, Boudry-Neuchâtel, 1946.
- HEERS, R., *La ville au Moyen-âge*, St-Amand Montrond, 1990.
- HUYSEUNE, M. & JANS, Th., *Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens*, trad. Evelyn MOMARD, *Brussels Studies*, n°16, 25 février 2008.
- ROZENBALT, C., *Tissu d'un semis de villes européennes*, dans *Mappemonde*, n°4, 1995, p. 22-27.
- RUSSEIL, S., HEALY, A., *Quelle expertise urbaine pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts*, dans *Politiques européennes*, t.3, n°49, 2015, p. 54-83.
- SAUNIER, P.-Y., *Municipalités de tous les pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940)*, dans *Administrare*, Vol. 30, n°1-2, 1998, p. 217-239.
- VION, A., *L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit*, dans *Revue française de sciences politiques*, Vol. 53, 2003, p. 559-582.
- VON WISTINGHAUSEN, M., *La ville en Europe*, Waterloo, 2016.
- WACHE, B., *Les origines religieuses du jumelage Le Mans – Paderborn*, dans DENECHERE, Y. & VINCENT, M.-B. (dir.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Bruxelles, 2010, p. 23-36 (Euroclio n° 53).

La création récente de gouvernements métropolitains : regard sur l'Angleterre et la France

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Christophe Demazière

Professeur des universités

Université de Tours

I. Introduction

Dans plusieurs pays européens (Angleterre, France, Italie) ou ailleurs (Canada), on a assisté, ces dernières années, à la mise en place d'un gouvernement métropolitain. Dans d'autres cas, comme à Liège, la perspective est débattue. Pour contribuer à la réflexion, cet article propose une analyse comparée de la création d'institutions métropolitaines en Angleterre et en France. Les réformes récentes constituent-elles un changement radical ? Quelle est l'assise territoriale réelle des institutions créées ?

Depuis plus longtemps, les chercheurs ont montré que l'institution d'un tel palier d'action publique demeure partielle, notamment en raison de la résistance des autres collectivités. Idéalement, le « gouvernement métropolitain » possède trois traits principaux (Sharpe, 1995 ; Lefèvre, 1998). Premièrement, il dispose d'une légitimité politique forte, obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques. Cette légitimité propre permet au palier métropolitain que ses actions soient admises et s'imposent à tous – et d'abord aux collectivités locales de base. Loin de l'intercommunalité, où la légitimité politique est celle accordée par les représentants des communes membres, on est ici dans un modèle supracommunal. Deuxièmement, l'institution métropolitaine dispose d'une autonomie significative vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement, acquise à travers des ressources financières et humaines adéquates et des compétences importantes. Les champs généralement cités sont la planification territoriale, le développement économique, la gestion des réseaux techniques (transport, eau, assainissement, déchets), la lutte contre l'incendie, la culture... Ces compétences permettent d'agir sur les principaux enjeux qui traversent les aires métropolitaines. Enfin, le gouvernement métropolitain a 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 (Lefèvre, 1998). Mais il y a loin de cette vision théorique à la pratique. Comme nous le verrons plus loin, les métropoles françaises créées depuis 2015 ne satisfont que le deuxième critère. Plus généralement, les formes d'organisations métropolitaines mises en place ces dernières années dans différents pays européens sont toujours incomplètes. Pour l'illustrer, nous reviendrons d'abord sur la mise en place récente des *Combined Authorities* en Angleterre, avant de mener une comparaison avec les métropoles françaises.

II. L'agir métropolitain dans un pays centralisé, l'Angleterre

En Angleterre il n'y a, en dehors du comté, pas de collectivités intermédiaires (région, province...) entre l'État et la collectivité de base qu'est le district. Il existe 326 districts et leur population moyenne est de 170 000 habitants.

L'écart est presque de 1 à 100 avec le nombre et la population moyenne des communes françaises. De plus, ce pays offre un exemple fascinant de réformes répétées des fonctions et l'organisation territoriale du *local government*, selon la volonté du gouvernement en place. Dans ce contexte, comment l'idée d'un pouvoir métropolitain a-t-elle cheminé ?

Dans les années 1960, la réflexion sur la fragmentation – toute relative, comparé à la France – du système de *local government* a débouché sur la création du *Greater London Council*, puis de six *Metropolitan County Councils* 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 à la même époque. Mais, avec le gouvernement Thatcher, le *new public management* s'est imposé. Les dotations aux districts ont été rognées, la fiscalité locale et la capacité d'emprunt ont été encadrées, la privatisation du parc de logement social a été initiée. Les *Metropolitan County Councils*, souvent dirigés par des élus travaillistes, ont tenté de résister, conduisant le gouvernement conservateur à les abolir en 1986. Désormais, les plans ont été conçus à l'échelle des districts, induisant une absence de vision stratégique métropolitaine (Sykes et Nurse, 2017).

En 1997, l'accession au pouvoir de Tony Blair a entraîné de nouvelles réformes territoriales, avec comme priorités l'autonomie accordée aux nations celtiques et une tentative de régionalisation. À Londres, un palier d'autorité métropolitaine a été recréé, le *Greater London Authority*, dont la compétence principale était d'élaborer et d'adopter un plan stratégique. Graduellement, cette structure a acquis des responsabilités en matière de transport, de développement économique, de gestion de l'environnement, de police, de santé et d'énergie. De plus, l'élection directe d'un maire de Londres est considérée comme un succès en termes démocratiques et de *leadership*.

Dans les années 2000, le gouvernement *New Labour* va s'intéresser aux grandes villes en dehors de Londres pour masquer l'accident politique qu'a été la fin de son projet de régionalisation, suite à l'échec du référendum proposant la création d'une région au Nord-Est de l'Angleterre. Plusieurs travaux officiels commandités par l'*Office of the Deputy Prime Minister* analysent alors les atouts et faiblesses des régions urbaines fonctionnelles anglaises et font un *benchmark* des institutions métropolitaines étrangères. Ce mouvement pro-métropolitain a également été animé par des initiatives volontaires de coopération entre districts dans certaines aires métropolitaines, notamment à Manchester. Depuis 1995, huit grandes villes en dehors de Londres ont créé un réseau, *English Core Cities Group*, qui fait du lobbying auprès du gouvernement et des instances européennes.

En 2008, le gouvernement anglais a initié une contractualisation avec les territoires d'une quinzaine d'aires urbaines, les *Multi Area Agreements*. Arrivé au pouvoir en 2010, le gouvernement Tory-Lib Dem a mis fin à cette expérience et a encouragé la création de *Local Economic Partnerships* (LEP), à la tête desquels on trouve des chefs d'entreprises. Pour mener leur mission de promotion du développement économique, les LEP traitent des questions liées à la planification et au logement, aux transports et aux infrastructures prioritaires. Dans la pratique, le rôle des LEP s'est révélé limité car ils ont un pouvoir exécutif extrêmement limité, et notamment aucune compétence officielle en matière de planification du territoire.

Le *Core Cities Group* a continué à plaider pour une décentralisation qui concernerait les plus grandes villes et agglomérations. En réponse, le gouvernement a annoncé en 2011 la mise en place d'une série de '*city deals*' qui visaient initialement les grandes villes. Les *city deals* consistent principalement en une augmentation des pouvoirs de planification économique des grandes agglomérations en échange de l'élection au suffrage universel direct d'un exécutif métropolitain. Autrement dit, le gouvernement anglais pense qu'il ne peut concéder du pouvoir à des structures métropolitaines sans l'élection au suffrage universel d'un *metro mayor*.

Les *city deals* convergent avec une initiative institutionnelle du gouvernement Brown en 2009 : les districts des grandes villes peuvent désormais associer leurs compétences sur les transports et le développement économique, en formant une *Combined Authority*, assimilable à un EPCI français. Greater Manchester a été la première association à obtenir ce statut en avril 2011. Elle associe dix districts qui rassemblent 2,8 millions d'habitants. Ses principales responsabilités couvrent les transports, la planification stratégique, le développement économique, l'urbanisme, les logements et la police. Les dix districts coopérants demeurent, il ne s'agit donc pas d'une fusion, mais d'un niveau supérieur de gouvernement au niveau de la région urbaine. L'exécutif de Greater Manchester comprend les dirigeants des 10 conseils de district. Il se réunit une fois par mois. Greater Manchester a le pouvoir d'établir des comités dans des domaines de travail comme l'urbanisme, le logement, l'environnement, les transports, la santé. Ces comités se composent d'élus locaux mais aussi de représentants d'autres partenaires, y compris le secteur privé, les organismes publics ou associatifs.

Rejoignant ce cas précurseur, huit *Combined Authorities* ont été créées de 2014 à mi 2017, le principe étant que les regroupements d'autorités locales candidatent auprès du gouvernement, qui examine alors leur projet et négocie l'octroi de compétences et de ressources. Les *Combined Authorities* acquièrent des pouvoirs supplémentaires en matière de planification économique et de transport. Les pouvoirs et les ressources attribués sont négociés au cas par cas avec l'État. Ces créations sont volontaires et ne sont pas nécessairement centrées autour d'une grande ville. Les 9 *Combined Authorities* existantes en juillet 2017 regroupent un tiers de la population d'Angleterre vivant hors de Londres. Une loi votée en 2016, *The Cities and Local Government Devolution Act*, autorise les *Combined Authorities* à élire un maire au suffrage universel et acquérir des compétences décentralisées par l'État, qui s'ajoutent à celles mises en commun par les districts constituants. Six agglomérations ont élu leur maire métropolitain en mai 2017, mais avec une participation faible, allant de 21% (à Tees Valley) à 34% du corps électoral (pour Cambridgeshire and Peterborough).

III. Les métropoles en France : un périmètre très étroit

Le cas de l'Angleterre permet de souligner la fragilité du processus de réforme métropolitaines et les discontinuités provenant d'un changement de gouvernement. L'institution des métropoles en France semble au contraire marquée par une triple continuité. Temporelle : depuis la désignation de « métropoles d'équilibre » et des premières communautés urbaines, le point de vue de l'État n'a pas varié sur la nécessité de dépasser le niveau communal pour traiter certains enjeux. Institutionnelle : en créant un nouveau type d'EPCI et non une nouvelle collectivité territoriale (à l'exception lyonnaise près), la tradition l'emporte. Enfin, la continuité territoriale est extrême (Grand Paris et Aix-Marseille mis à part).

Sur les 15 premiers regroupements issus de la loi MAPTAM, sept n'ont connu aucun changement de leur périmètre (tableau 1, première colonne). Or, la plupart de ces territoires ont connu une forte croissance démographique et économique et un mouvement de périurbanisation au cours des dernières décennies, ce qui justifierait un élargissement de leur territoire. À l'autre extrême du tableau (colonne de droite), la création de deux « métropoles Gargantua » (Wood, 1958) a été imposée par l'État, au grand dam de la plupart des élus locaux.

Cas	Pas d'élargissement	Petit élargissement • 5 municipalités • 10 000 hab.	Moyen élargissement • 20 municipalités • 30 000 hab.	Création	
Modalité		Fusion de la métropole ou de l'EPCI urbain préexistant avec les communes d'une communauté de communes comptant moins de 15 000 habitants	Fusion de la métropole ou de l'EPCI urbain préexistant avec plusieurs communautés de communes	Décision de l'Etat : fusion d'EPCI urbains et périurbains	Décision de l'Etat : création ex nihilo d'une métropole à statut spécial
Villes	Bordeaux Brest Lyon Montpellier Nancy Nantes Toulouse	Lille (en 2017 5 municipalités, 5 900 habitants) Rennes (en 2014, 5 municipalités, 7 138 habitants) Strasbourg (5 municipalités, 6 500 habitants)	Grenoble (en 2014, communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois, 21 communes et 35 000 habitants) Nice Rouen (en 2010, 26 municipalités rejoignent la communauté d'agglomération, soit 81 161 habitants supplémentaires)	Marseille-Aix	Grand Paris

Tableau 1 : Stabilité ou changement dans le périmètre des 15 métropoles issues de la loi MAPTAM

L'institution de métropoles a parfois donné lieu à un agrandissement du périmètre qui varie en importance. À Grenoble, Nice et Rouen, les EPCI ont fusionné en amont de la loi MAPTAM. À Lille, la communauté urbaine s'est muée en métropole mais au 1er janvier 2017, il y a eu fusion avec une communauté de communes dont la population était inférieure au seuil défini par la loi NOTRe. Ce minuscule élargissement a une grande conséquence : il a impliqué le passage du conseil de 179 à 184 membres et surtout la réélection d'un président et des vice-présidents. Ce cas peut contribuer à expliquer pourquoi les élus des EPCI métropolitains eux-mêmes étaient (et seront demain ?) réticents à toute fusion avec des EPCI périurbains. S'agit-il de garder l'antique division du travail avec le département ? Il y a dix ans déjà, Alain Motte écrivait que, pour analyser les dynamiques territoriales clés et mettre en œuvre l'action publique, l'échelle de l'aire urbaine est considérée comme « évidente » par les gouvernements, les chercheurs et les techniciens, mais beaucoup moins par les élus locaux (Motte, 2006, pp.19-20).

Population de la métropole • population de l'unité urbaine	Population de la métropole • population de l'unité urbaine
Grand Paris (66,4%)	Aix-Marseille-Provence (117,2%)
Lyon (81,6%)	Lille (110,9%)
Bordeaux (81,0%)	Rouen (107%)
Toulouse (81,3%)	Strasbourg (105,8%)
Nantes (71,3%)	Montpellier (108,4%)
Nice (88,6%)	Rennes (136,1%)
Grenoble (88,6%)	Clermont (110,6%)
Toulon (77,3%)	Orléans (105,1%)
Tours (85,3%)	Dijon (106,7%)
Nancy (91,8%)	Brest (106,9%)
Metz (78,5%)	

Tableau 2 : Les 22 métropoles et leur unité urbaine

En conséquence, le périmètre des nouvelles institutions métropolitaines est le plus souvent étroit (tableau 2). Si on utilise la définition de la ville utilisée en France par l'INSEE, caractérisée par la continuité du bâti, on voit que la moitié des métropoles ont une population inférieure à la population de l'unité urbaine. C'est notamment le cas de Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Grenoble et Toulon, soit 8 centres urbains parmi les 10 plus peuplés de France. Seules les métropoles de taille moyenne (avec moins d'un demi-million d'habitants dans leur unité urbaine) ont une population supérieure à la population de celle-ci, ce qui signifie qu'elles englobent (en général modérément) les espaces périurbains. Mais ce n'est pas le cas partout, comme le montre le cas de Tours où seulement 85% de la population de l'unité urbaine est couverte par la métropole. Par contre, à Rennes, le périmètre de la métropole comprend d'importantes parties des zones périurbaines.

IV. Plus de différences que de points communs ?

Dans la mesure où les districts anglais sont en moyenne de grande taille et regroupent une population beaucoup plus importante qu'une commune française, on perçoit l'écart important entre les *Combined Authorities* avec les métropoles françaises, en termes de périmètre et de population couverte, mais surtout du fait d'un nombre beaucoup moins important d'élus locaux impliqués. Le fonctionnement des *Combined Authorities* et des métropoles françaises est également très différent. En France, la gouvernance des communautés urbaines (devenues métropoles) a souvent été décrit par les chercheurs comme étant complexe, notamment à travers les relations entre les représentants de la commune-centre et les maires des autres communes, d'un moindre poids démographique, économique et politique (Louargant et Le Bras, 2015). En Angleterre, la régulation territoriale est plus « équilibrée » (Leclercq et Loew, 2017). Dans le Greater Manchester, par exemple, les poids démographiques des villes regroupées (Salford, Trafford, Odham...) sont moins dissymétriques qu'en France, même si la ville-centre domine. La planification urbaine et la gestion des services sont entièrement cédées à la *Combined Authority*, alors qu'en France ce point pose problème. Chaque district est représenté par un élu qui a auparavant voté la mise en place d'un plan stratégique urbain et économique à l'échelle de la *Combined Authority*.

Le gouvernement anglais encourage l'association des districts et du secteur économique dans des partenariats formalisés qui jouent aujourd'hui un rôle non négligeable dans les décisions des *Combined Authorities*, notamment dans la priorité donnée au développement économique. Dans le cas français, l'instauration des conseils de développement ne débouche, au mieux, que sur l'enrichissement de la décision des exécutifs métropolitains. Par ailleurs, les *Combined Authorities* ont rôdé cette année l'élection directe du *metro mayor*. En France, l'exécutif métropolitain ne jouit pas de cette légitimité mais s'ancre dans la relation forte qu'a chaque municipalité avec les électeurs concernés.

Le gouvernement anglais a un poids très fort dans les formes de coopération métropolitaine. En effet, les districts qui se regroupent négocient avec l'État ses compétences et ses ressources. En France, les champs d'action et les moyens des métropoles sont inscrits dans la loi et leur mise en œuvre ne pose pas de problème majeur en raison de trois décennies de gestion locale. L'État français se trouve loin des territoires et les pactes métropolitains s'apparentent le plus souvent une liste de projets définis par les métropoles.

La faiblesse politique des grandes villes anglaises conduit à ce que les *devolution deals* ne soient pas réservés aux grandes agglomérations, ce qui n'est pas imaginable en France. Ainsi, plusieurs *devolution deals* ont été signés avec des espaces non métropolitains, voire ruraux, tels que la Cornouaille ou Greater Lincolnshire. L'établissement de nouvelles relations entre l'État et le local, et entre autorités locales elles-mêmes, ne tourne donc pas autour de la figure métropolitaine, en dépit des rapports qui pointent, comme en France, que les grandes villes sont les lieux privilégiés de l'innovation et de la création de richesse. En France, par contre, la question métropolitaine est

attachée à celle des grandes villes, dont certains élus ont lancé depuis vingt ans des projets urbains audacieux et marquants (opérations de régénération urbaine, lignes de tramway, centres d'affaires...). Le mouvement de coopération intercommunale qui a jeté les bases de la création des métropoles serait-il un enfermement ? Pour un observateur étranger, la création des métropoles en France s'assimile, pour les plus peuplées d'entre elles, à la création d'une très grande municipalité urbaine (puisqu'on est dans l'unité urbaine), mais sans supprimer les communes existantes. Le pouvoir métropolitain est majeur au plan politique, acteur en matière de projets, mais étrié au plan spatial. Comment peut-il recevoir l'injonction de coopérer avec des espaces périurbains qui font partie du système métropolitain mais revendiquent d'être autonomes ?

Bibliographie

- 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.
- Lefèvre, C. (1998): Metropolitan government and governance in western countries: A critical review, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 22 (1), pp. 9-25.
- Louargant S., Le Bras D. (2015), L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble, in Lefeuve M.-C. (dir.), *Faire métropole : les nouvelles règles du jeu*, Paris, Le Moniteur.
- Motte A. (2006), *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA.
- Sharpe L.J. (ed.) (1995), *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*, Chichester, Wiley.
- Sykes O., Nurse A. (2017), Cities and Regional Development in England – a festival of scales and regions? *Pôle Sud*, n°1.
- Wood R. (1958), Metropolitan government, 1975: an extrapolation of trends. The new metropolis: greenbelt, grass roots or Gargantua?, *American Political Science Review*, Vol. 52, pp. 108-122.

Avec qui décider ? Aspects procéduraux et substantiels de la délimitation des entités politiques

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Frédéric Bouhon

Chargé de cours

Université de Liège

Du village autogéré aux empires intercontinentaux, l'exercice de la puissance publique a connu à peu près toutes les échelles que la taille de notre planète permet d'envisager. La délimitation des entités politiques en général, et des métropoles en particulier, soulève des questions aussi délicates que passionnantes. Dans les démocraties, l'enjeu de l'opération qui consiste à tracer les limites d'une entité politique est considérable : ce choix fondamental revient à déterminer avec qui – avec quels autres citoyens – les habitants d'un lieu donné vont partager le pouvoir d'influencer les choix politiques et le contenu des normes juridiques qui leur sont applicables.

Dès lors, la question de savoir comment – selon quelles procédures et selon quels critères substantiels – les limites des entités politiques sont fixées mérite une réflexion. Nous proposons ici une analyse juridique en deux parties : la première sera consacrée à une approche théorique de la problématique, tandis que la seconde portera sur des applications pratiques sélectionnées dans le contexte belge et, plus particulièrement, wallon.

I. Réflexion théorique

2. – Dans le cadre de la première partie de la contribution, nous proposons de réfléchir à deux objets. Nous voudrions d'abord approfondir l'examen des enjeux fondamentaux de la délimitation des entités politiques (A), avant d'aborder les principales difficultés procédurales et substantielles qui se présentent typiquement lorsqu'il est envisagé de créer des entités politiques nouvelles ou de faire évoluer leurs frontières (B).

A. Enjeux de la délimitation et de son évolution

3. – La question du choix des limites est susceptible de se poser pour toute entité politique : pour l'État en tant que tel, pour ses composantes, régionales ou locales, ou encore pour des entités de nature supranationale. Elle peut par ailleurs être envisagée dans tout type de régime, mais présente une dimension particulière dans le contexte démocratique. En effet, si le pouvoir de décision se trouve dans les mains du peuple, il y a lieu de définir ce qu'est le peuple, en précisant qui fait partie de la communauté et pourra participer aux décisions sur une matière déterminée.

La réponse donnée à ce type d'interrogation est déterminante pour le fonctionnement de l'entité démocratique concernée. En choisissant une échelle et des limites précises, on dessine un territoire, mais on constitue surtout un groupe qui *inclut* certains individus et en *exclut* d'autres. Or, 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.

Dès lors, en précisant les limites du territoire d'une entité (où ?), on détermine les contours d'une communauté politique (qui ?) et on contribue à influencer les orientations de l'action politique qui y sera menée (quoi ?).

Cette thématique est abordée dans la littérature de philosophie politique où l'on traite des limites du *demos* (*the boundary problem*)⁷¹, de la constitution du *demos* (*constituting the demos*)⁷² ou encore de l'unité de référence (*the problem of the unit*)⁷³. Quel que soit le nom donné à la problématique⁷⁴, celle-ci présente une grande importance dans toute réflexion sur la démocratie.

4. – Si la question présente un intérêt académique indéniable, il est aussi vrai que les occasions de s'en saisir en pratique sont nombreuses. C'est par exemple une préoccupation de cette nature qui agite le débat sur l'éventuelle indépendance de la Catalogne. Il s'agit au fond de savoir si les habitants de Barcelone ou de Gérone ont primordialement vocation à décider avec les autres Catalans ou avec les autres Espagnols. On s'interroge en l'espèce sur les limites du *demos* au niveau d'une entité politique de dimension nationale. La question peut se poser à l'intérieur du cadre étatique, sans que surgisse nécessairement de revendication d'indépendance. On pense ainsi à la réforme territoriale qui, en France, a abouti en 2016 à réduire le nombre de régions. Enfin, de façon similaire, une réflexion concrète peut être menée à l'échelle locale. Si l'on veut par exemple créer une entité politique pour la métropole liégeoise, on devra avant tout déterminer son territoire et, partant, définir le groupe d'individus qui pourra contribuer aux décisions de l'entité. On se demandera alors s'il convient de n'inclure que les habitants du cœur de la ville, ou d'étendre le *demos* à ceux qui vivent dans l'aire urbaine⁷⁵, voire à ceux qui sont installés dans les communes plus rurales des alentours⁷⁶.

B. Difficultés de la délimitation et de son évolution

5. – Comme en témoignent les quelques exemples qui précèdent, les limites nationales, régionales ou locales sont toujours susceptibles d'être revues. Celles qui existent à un moment donné sont toutefois l'héritage d'un passé, parfois lointain, et il apparaît que la flexibilité des frontières politiques est toute relative. C'est en effet un domaine où le *statu quo* tend souvent à l'emporter ; ainsi, les limites actuelles des départements français ou des provinces belges reposent encore largement sur des choix opérés à la fin du 18^e siècle. Cette tendance à la stabilité s'explique notamment par l'existence, inhérente au problème envisagé, de difficultés procédurales (1) et substantielles (2).

1. Les difficultés d'ordre procédural

6. – Le premier type de difficultés résulte de ce que, par définition, l'entité nouvelle (ou l'entité existante dans ses limites nouvelles) n'existe pas au moment où la question de la fixation de ses limites se pose. Dès lors que cette

⁷¹ Cette expression apparaît d'abord dans l'article fondateur de F. WHELAN, « Prologue : Democratic theory and the boundary problem », in : J. PENNOCK et J. CHAPMAN (éds.), *Liberal democracy*, New York et Londres, New York University Press, 1983, pp. 13-47. Voy. aussi G. ARRHENIUS, « The boundary problem in democratic theory », in : F. TERMAN (éd.), *Democracy unbound : basic exploration I*, Stockholm, Stockholms Universitet, 2005, pp. 14-29 ; L. BERGSTRÖM, « Democracy and political boundaries », mimeo, Dept. of Philosophy, Stockholm University, 2006, p. 1. En langue française, Philippe Gérard parle du « problème des limites de la communauté politique » (Ph. GERARD, *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis Bruxelles, 1995, pp. 239-240).

⁷² R. GOODIN, « Enfranchising all affected interests, and its alternatives », *Philosophy and Public Affairs*, 2007, pp. 40-68, ici p. 40. H. Brighouse et M. Fleurbaey parlent quant à eux de « composition of the demos » (H. BRIGHOUSE et M. FLEURBAEY, « Democracy and proportionality », *The Journal of Political Philosophy*, 2008, pp. 1-19, ici p. 3).

⁷³ R. DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale UP, 1989, p. 193.

⁷⁴ Voy. aussi le problème de l'« élasticité du peuple » évoqué par G. Burdeau (G. BURDEAU, *Traité de science politique. Tome V : Les régimes politiques*, 3^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1985, pp. 120-121).

⁷⁵ On pense alors notamment aux habitants des actuelles communes d'Ans, Beyne-Heusay, Grâce-Hollogne, Herstal ou Saint-Nicolas. Se pose aussi la question de l'inclusion de communes urbaines un peu plus éloignées, comme Flémalle et Seraing.

⁷⁶ Dans cette catégorie, on pourrait notamment placer les actuelles communes d'Awans, Blegny, Chaudfontaine, Crisnée, Fléron, Oupeye, Neupré, Tilff, etc.

entité est encore à créer, il est impossible d'identifier la communauté qui lui correspond et qui pourra se prononcer sur l'opportunité de sa création avec telle extension territoriale. À défaut de pouvoir véritablement résoudre cette difficulté, on ne peut que la contourner en se fondant sur les institutions qui préexistent. Deux approches distinctes paraissent alors concevables.

La première consiste à privilégier une approche *décentralisée*, c'est-à-dire à favoriser un processus où les décisions essentielles sont prises à une échelle institutionnelle *inférieure* ou *égale* à celle de l'entité que l'on veut créer ou dont on veut modifier les limites. Cette configuration se produit, par exemple, lorsque des communes procèdent à des fusions entre elles, de leur propre initiative et selon des modalités qu'elles négocient elles-mêmes. Relèverait aussi de ce scénario un mécanisme qui permettrait à une province ou à un département de modifier sa propre frontière avec le seul accord de l'entité limitrophe affectée. Cette approche présente l'intérêt majeur de conditionner les réformes au consentement des entités – et, par leur biais, des populations – les plus directement concernées par les changements entrepris. Elle pêche en revanche par le manque de vision d'ensemble et par le risque de comportements peu solidaires⁷⁷.

La seconde manière de concevoir le processus de décision qui mène à de nouvelles délimitations est, au contraire, l'approche *centralisée*. Il s'agit cette fois de favoriser un processus où les décisions essentielles sont prises à une échelle institutionnelle *supérieure* à celle de l'entité (ou des entités) à créer ou à modifier. Cette voie est suivie notamment lorsque l'autorité nationale procède elle-même à l'adaptation des limites d'entités infra-étatiques. La centralisation permet de procéder à une approche globalisée, fondée sur un plan, et est de nature à favoriser une certaine harmonie. Elle a cependant le défaut d'imposer des solutions susceptibles de provoquer un sentiment de frustration au niveau local.

On relève enfin la possibilité de rechercher une *voie intermédiaire* pour essayer de tirer profit, autant que possible, des avantages respectifs des deux approches susmentionnées. Dans cette hypothèse, la procédure peut alors être dirigée par l'autorité supérieure avec une prise en compte effective des avis émis par des entités du niveau inférieur pertinent. Elle peut aussi, à l'inverse, être menée par les entités subordonnées, pour autant qu'on attribue à l'autorité supérieure un pouvoir d'approbation ou un droit de veto. Il semble toutefois impossible d'atteindre le parfait équilibre, puisque le pouvoir décisif du dernier mot ne peut forcément être détenu que par un seul niveau de pouvoir.

2. Les difficultés d'ordre substantiel

7. – Le second ordre de difficultés inhérentes à tout processus de réforme des limites territoriales est substantiel. Il s'agit de se demander comment – selon quels critères de fond – les nouvelles entités vont être établies.

Dans une perspective juridique, le principe de subsidiarité semble offrir un point de repère. Comme on le sait, ce principe signifie qu'il convient d'attribuer les compétences de gestion à l'entité la plus proche de ceux qui sont directement concernés par les actions, à moins qu'il ne soit plus efficace de l'attribuer à un niveau supérieur⁷⁸. Ceci est certes utile dans un contexte où existent déjà plusieurs niveaux de pouvoirs, organisés selon des échelles

⁷⁷ Ainsi, si on laisse à des entités locales la faculté de procéder librement à des fusions entre elles, il existe un risque que les entités les plus prospères soient tentées de se rapprocher, en laissant, le cas échéant isolées, les entités plus défavorisées. Cette tentation peut être renforcée par l'espoir d'orienter la composition idéologique de l'électorat de manière à favoriser l'accès ou le maintien au pouvoir de tel parti politique. On peut renvoyer ici à la notion de *gerrymandering*.

⁷⁸ L'idée est par exemple formalisée dans l'article 4, § 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ». On retrouve aussi ce principe dans l'article 5, § 3, du Traité sur l'Union européenne.

différentes, puisqu'il contribue à déterminer le niveau qui est adéquat pour l'affectation d'une compétence. Le principe ne fournit, en revanche, guère d'éléments pour déduire l'échelle adéquate qu'il conviendrait de retenir pour créer ou réformer des entités locales ou régionales au sein d'un État. On doit donc reconnaître que le juriste est démuni face à cette question : il ne peut se référer à aucun dispositif de portée générale.

Deux attitudes, complémentaires, sont toutefois envisageables. Le juriste constatera, d'une part, que diverses considérations – de nature économique, sociale, culturelle, géographique, *etc.* – sont susceptibles de nourrir le débat sur le tracé des limites et que des choix politiques, pour identifier les critères à retenir, doivent être posés par les autorités compétentes. Il pourra souhaiter, d'autre part, que ces choix soient autant que possible objectivés et qu'ils soient, de manière transparente, consacrés dans une législation-cadre qui lie lesdites autorités au cours de la mise en œuvre de la réforme territoriale qu'elles envisagent⁷⁹.

II. Applications concrètes

8. – Dans la seconde partie de la contribution, nous proposons d'examiner des cas concrets à l'occasion desquels des réformes des limites territoriales ont été entreprises dans le contexte belge, et plus spécialement wallon. Nous essayerons de montrer comment les difficultés procédurales et substantielles, que nous avons identifiées dans la première partie, ont été appréhendées dans la pratique. Notre attention se portera successivement sur la délimitation des communes (A) et des entités supracommunales (B).

A. La délimitation des entités communales

9. – Fixer les frontières communales implique de choisir la dimension que l'on donne aux entités politico-administratives de base. Convient-il de privilégier la formation de petites municipalités, avec une entité pour chaque village, voire chaque hameau, comme c'est notamment le cas en France ? Ou est-ce préférable d'opter pour des territoires plus vastes, à l'instar des *kommuner* norvégiennes ?

La Belgique a connu, à cet égard, une évolution considérable. À sa naissance, en 1830, le Royaume comptait 2.492 communes pour environ quatre millions et demi d'habitants⁸⁰, soit un ratio proche de 1.800 âmes par entité. Aujourd'hui, il existe 589 communes (près de cinq fois moins), alors que la population a plus que doublé, dépassant les onze millions d'habitants. Le nombre moyen d'habitants par commune est désormais supérieur à 20.000. Sous réserve de quelques fusions et scissions isolées, les petites entités de 1830 sont demeurées intactes jusqu'à la moitié du 20^e siècle⁸¹. Une première vague de fusion est ensuite intervenue en application de la loi du 14 février 1961⁸² – connue sous le nom de *loi unique* – et a abaissé le nombre de communes de 300 unités environ. L'opération majeure s'est toutefois déroulée au cours de la décennie suivante : sur la base de la loi du 23 juillet 1971⁸³, une entreprise ambitieuse de fusion des communes a été menée et a permis d'atteindre le nombre actuel de communes, soit 589⁸⁴. Très rares sont les communes anciennes qui n'ont pas été fusionnées avec au moins une autre⁸⁵. En moyenne, quatre à cinq entités de l'ancien régime forment une nouvelle commune. Dans les cas extrêmes, que sont ceux de Namur et Tournai, respectivement 25 et 30 anciennes communes ont été rassemblées

⁷⁹ Ce vœu peut être formulé que l'on suive une procédure centralisée ou décentralisée. Voy. *supra*, n° 7.

⁸⁰ E. VAN HECKE, « Les fusions de communes : 1964 – 1971 », *Courr. hebd. CRISP*, 1971, n°s 540-541, p. 2.

⁸¹ Au début des années 1960, la commune la moins peuplée de Belgique était Freloux, avec 54 habitants. *Idem*, p. 24.

⁸² Voy. en particulier les articles 91 à 95 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (*Moniteur belge*, 15 février, p. 938).

⁸³ Loi concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites (*Moniteur belge*, 6 août 1980, p. 9280).

⁸⁴ Au 1^{er} janvier 1977, la Belgique ne comptait plus que 596 communes. Le nombre de 589 a été atteint le 1^{er} janvier 1983, après la fusion de huit anciennes communes pour former l'actuelle commune d'Anvers.

⁸⁵ On peut mentionner, parmi les exceptions, les cas de Martelange ou Spa.

au sein de la nouvelle⁸⁶. On peut sans hésiter considérer qu'il s'agit d'un bouleversement politique et d'une des évolutions institutionnelles les plus remarquables de l'histoire nationale. Dans la suite du propos, nous nous focalisons sur les choix procéduraux (n° 10) et substantiels (n° 11) qui ont été posés à l'époque.

10. – Quant à la *procédure* suivie, c'est une approche centralisée qui a été retenue. L'initiative a été prise par le gouvernement, ainsi qu'en témoignent les plans élaborés au sein du ministère de l'Intérieur, notamment lorsqu'il était dirigé par Joseph Michel, sous le gouvernement Tindemans II. Ce dernier avait par ailleurs annoncé sa volonté de suivre « des plans d'ensemble »⁸⁷. Cette tendance centralisatrice était nuancée par la consultation des conseils communaux et provinciaux, dont les avis n'ont cependant pas toujours été pris en considération, de sorte qu'on a parfois parlé, notamment sur les bancs de l'opposition, de « mariages forcés ». Formellement, la fusion des communes a été adoptée par le biais d'un arrêté royal⁸⁸, approuvé par une loi du 30 décembre 1975⁸⁹. En raison du caractère prétendument urgent, le Conseil d'État n'a pas rendu d'avis sur le projet.

11. – La seconde question – relative aux critères substantiels de la réforme – est plus complexe à aborder. Le rapport au Roi (c'est-à-dire le texte introductif) de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 apporte des éléments de réponse intéressants. Le gouvernement justifie sa démarche et explique qu'il a cherché à regrouper ce qui est aggloméré ou ce qui se trouve dans la zone d'attraction d'une agglomération, qu'il a retenu les centres de services comme pôles de regroupement, qu'il a pris en considération l'implantation des aires industrielles et des flux commerciaux et qu'il a visé à assurer la viabilité financière des nouvelles entités. À ces critères géographiques, socio-économiques et financiers, il ajoute qu'il « a attaché une importance toute spéciale aux affinités : l'homme devant rester le centre des préoccupations, les mentalités et la manière de vivre ont été déterminantes pour le choix des fusions »⁹⁰.

Sans prétendre que ces critères n'auraient pas effectivement servi de repères pour l'opération de fusion des communes, nous pensons qu'ils sont à ce point généraux et souples, qu'ils ont pu donner lieu à des applications pratiques en divers sens. Un certain manque de cohérence apparaît quand on compare des petites communes entre elles : alors que le nouveau territoire de Dalhem est justifié par la volonté de créer une entité agricole homogène, celui de Lontzen – à quelque 25 kilomètres – est motivé par son caractère hétérogène, qui permet un équilibre entre les intérêts agricoles et industriels⁹¹. Des approches variables apparaissent aussi entre les grandes villes. Dans certains cas, la nouvelle commune ne correspond qu'à une partie de l'aire urbaine, comme à Verviers (sans Dison) ou à Liège (qui comprend Jupille, Rocourt, Angleur et Wandre, mais pas Ans, Herstal, Grâce-Hollogne ou Saint-Nicolas)⁹². Dans d'autres lieux, la nouvelle entité englobe toute l'aire urbaine, voire davantage, comme à Namur, à Tournai ou – dans une moindre mesure – à Anvers.

12. – Un peu plus de quarante ans après la fusion, l'idée de réduire encore davantage le nombre de communes est revenu à l'ordre du jour, spécialement en Région flamande. Le décret flamand du 24 juin 2016 sur la fusion volontaire de communes prévoit toutefois une procédure bien différente de celle appliquée au 20^e siècle : ce sont désormais les communes qui disposent d'un pouvoir d'initiative important, tandis que l'autorité régionale encourage les fusions par des incitants financiers et conserve un pouvoir d'approbation qu'elle n'exerce qu'a

⁸⁶ Pour une présentation détaillée des opérations, on se référera notamment aux n°s 679, 697-698, 708 et 714 des *Courriers hebdomadaires du CRISP*, parus en 1975 et 1976.

⁸⁷ Voy. la déclaration d'investiture du gouvernement Tindemans II du 12 juin 1974.

⁸⁸ Arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites (*Moniteur belge*, 25 septembre).

⁸⁹ *Moniteur belge*, 23 janvier, p. 784.

⁹⁰ Voy. le rapport au Roi de l'arrêté royal du 17 septembre 1975.

⁹¹ Voy. le rapport au Roi de l'arrêté royal du 17 septembre 1975.

⁹² Sur le cas liégeois, voy. J. DIGNEFFE, « L'expérience de Liège », *Res Publica*, 1982, pp. 649-657.

*posteriori*⁹³. Sur le fond, le dispositif juridique ne prévoit pas, à notre connaissance, de critères particuliers pour encadrer ces nouvelles fusions, ce qui laisse une marge d'appréciation significative aux communes intéressées⁹⁴. En Région wallonne, la possibilité de fusionner des communes est vaguement évoquée dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), mais celui-ci n'établit pas de procédure particulière et encore moins de règles substantielles⁹⁵. L'idée de fusionner la ville de Liège avec les communes voisines pour créer une entité communale métropolitaine n'est pas à l'ordre du jour. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale, divisée en dix-neuf petites communes⁹⁶, n'a pas été touchée par les fusions du 20^e siècle et n'a pas de projet actuel de réforme de ses entités communales.

B. La délimitation des entités supracommunales

13. – Quelle que soit la dimension des communes, la gestion de certains intérêts publics peut être envisagée au niveau supracommunal, c'est-à-dire à un niveau qui demeure local mais dont le ressort correspond au territoire de plusieurs communes. Des mécanismes juridiques qui fondent la supracommunalité existent déjà en Région wallonne ; d'autres pourraient être développés à l'avenir. Cette perspective présente un intérêt particulier pour la réflexion sur la création éventuelle d'institutions propres à la métropole liégeoise.

Dans l'ordre juridique belge, il existe plusieurs conceptions de la supracommunalité, dont on retiendra ici deux modèles distincts. Le premier est celui de la coopération entre communes afin de gérer, par des structures qu'elles fondent, des intérêts communs (n° 14). Le second modèle peut être qualifié de supracommunalité au sens strict et suppose l'existence d'entités politiques qui occupent un niveau intermédiaire, entre les communes et la région, et qui possèdent certains traits particuliers (n° 15).

14. – En Région wallonne, plusieurs institutions relèvent de la coopération entre communes⁹⁷. On peut mentionner les associations de projet⁹⁸, les a.s.b.l. pluricommunales⁹⁹, les associations « chapitre XII »¹⁰⁰ ou encore les bien nommées intercommunales¹⁰¹, qui vont retenir un instant notre attention.

Sur le plan procédural, le système de création des intercommunales est décentralisé : sous réserve du contrôle de tutelle exercé par la Région wallonne, les communes sont à l'initiative du processus. Elles négocient entre elles l'étendue de la compétence territoriale de l'institution, aucune commune n'étant juridiquement tenue d'adhérer à l'intercommunale que ses voisines établissent. Toutes les échelles sont dès lors concevables, de l'entité bicommunale¹⁰², à celle qui réunit toutes les communes de la Région wallonne, voire associe des communes d'autres Régions¹⁰³. La législation applicable prévoit comme seul critère de fond que ces structures ne peuvent avoir que « des objets déterminés d'intérêt communal »¹⁰⁴ – notion juridique caractérisée par une élasticité qui est

⁹³ Decreet houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten (*Moniteur belge*, 19 août 2016, p. 52554).

⁹⁴ En pratique, plusieurs paires de communes se sont engagées dans le processus. À titre d'exemple, on peut citer les cas de Meeuwen-Gruitode et Opglabbeek, de Deinze et Nevele, de Overpelt et Neerpet, de Sint-Amands et Puurs et d'Aalter et Knesselare.

⁹⁵ L2111-3, § 3, al. 4, 1^o, du CDLD.

⁹⁶ La surface moyenne d'une commune bruxelloise est de 8,5 km², pour 43,9 km² en Région flamande et 62,3 km² en Région wallonne.

⁹⁷ Un nombre limité de structures existe toutefois et les communes ne sont en principe pas autorisées à en inventer d'autres. Voy. not. A. L. DURVIAUX, *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, pp.175 à 179.

⁹⁸ Voy. l'article L1512-2 du CDLD.

⁹⁹ Voy. les articles L1234-1 et s. du CDLD.

¹⁰⁰ Voy. le chapitre XII de loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale.

¹⁰¹ Voy. les articles L1512-3 et s. du CDLD.

¹⁰² Voy. le cas de l'Académie Court-Saint-Étienne et Ottignies-LLN.

¹⁰³ On parle alors d'intercommunales interrégionales ; l'intercommunale Publifin relève notamment de cette catégorie.

¹⁰⁴ Voy. l'article L1512-3 du CDLD.

parfois à l'origine d'abus¹⁰⁵. Cette forme de supracommunalité est largement utilisée en Région wallonne, où toutes les communes sont impliquées dans au moins une intercommunale, et est notamment fort développée aux alentours de la ville de Liège¹⁰⁶. En raison de leur nombre et de leur diversité quant aux compétences matérielles et territoriales, elles ne constituent cependant pas le socle adéquat d'une gestion métropolitaine globale.

15. – D'autres types d'entités – celles qui relèvent de la supracommunalité au sens strict – peuvent en revanche apporter des solutions. Ces entités occupent une position intermédiaire – entre la Région et les communes – et se distinguent des précédentes notamment en ce qu'elles disposent d'une assemblée composée de membres directement élus et d'un pouvoir fiscal propre. En droit positif, la province est une entité de cet ordre, mais son étendue est plus large que celle de la métropole et ne constitue donc pas le creuset adéquat de son développement. Deux autres voies sont toutefois potentiellement ouvertes.

La première consiste à créer une agglomération de communes. Cette solution, est rendue possible par les articles 165 et 166 de la Constitution¹⁰⁷, mais n'a été concrétisée qu'à Bruxelles¹⁰⁸. Une agglomération liégeoise pourrait être établie par un décret wallon, qui en fixerait le territoire, ce qui signifie que l'initiative échapperait ici aux communes concernées. À droit constant, les compétences de cette agglomération seraient toutefois restreintes à celles qui sont énumérées par la législation organique¹⁰⁹, ce qui est peu compatible avec le projet de mettre en place une gestion métropolitaine ambitieuse.

La seconde voie ne pourrait être empruntée que si un scénario particulier venait à être suivi : depuis la sixième réforme de l'État, les articles 41 et 162 de la Constitution prévoient la possibilité de supprimer les provinces et, dans ce cas, de les remplacer éventuellement par des entités supracommunales d'une nouvelle espèce, dont le territoire pourrait être plus petit que celui des provinces. Si cette évolution avait lieu, elle offrirait notamment l'opportunité de créer une entité à la taille de la métropole liégeoise. Comparée à l'agglomération susmentionnée, cette entité disposerait d'une compétence plus générale, vraisemblablement inspirée de l'intérêt provincial et adaptée au niveau supracommunal ; elle serait une institution plus souple que l'agglomération et pourrait gérer tout ce qui relève de l'intérêt propre à la métropole.

*

16. – De ce qui précède, il ressort que les difficultés procédurales et substantielles que nous avons identifiées en théorie, sont parfois appréhendées en pratique avec un certain degré de systématisme et de transparence, comme ce fut le cas lors des opérations de fusion des communes, et même si – dans cet exemple – la mise en œuvre concrète des principes arrêtés demeure largement critiquable. Dans d'autres situations, que révèle notamment la réflexion sur la création d'institutions propres à la métropole liégeoise, le cadre juridique est pauvre. S'il offre parfois des solutions procédurales – en désignant l'autorité qui pourrait établir de nouvelles entités –, il

¹⁰⁵ Sur la notion d'intérêt communal, voy. not. D. DEOM et G. DE KERCHOVE, « L'intérêt communal », *Ann. Dr.*, 1980, pp. 147-206 ; A. COENEN, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal (première partie) », *Mouvement communal*, 1992, pp. 24-37 ; C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2016, p. 246.

¹⁰⁶ Rapport d'analyse du cadastre des intercommunales et organismes supra-locaux en Région wallonne, première partie, juillet 2017, p. 29. Ce document est disponible par le biais du lien suivant :

https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/homepageMarilyn/RAPPORT%20-%20Cadastre%20OSL%20-%20Partie%201_vMLB.pdf

¹⁰⁷ Voy. aussi la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*Moniteur belge*, 24 août 1971) et, pour ce qui concerne spécifiquement la Région wallonne, les articles L2111-1 et s. du CDLD.

¹⁰⁸ Voy. not. J. SAUTOIS, « La Région de Bruxelles-Capitale, chronique de la naissance d'une Région à part », *A.P.T.*, 2014, pp. 108-158, spécialement p. 127 et s.

¹⁰⁹ Voy. en particulier l'article L2111-5 du CDLD.

est presque toujours silencieux sur l'aspect substantiel, ne fournissant guère de critères sur la base desquels les limites de nouvelles entités pourraient être tracées. Or, la réflexion interdisciplinaire – menée par exemple dans le cadre du présent colloque – montre que les sources objectives d'inspiration ne manquent pas.

Le principe de subsidiarité constitue-t-il un bon outil pour assurer la répartition des missions dans un contexte supracommunal ?

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Sophie Hanson

Maître de conférences

Université de Liège

I. Introduction

La Belgique comprend différents niveaux de pouvoir consacrés par la Constitution et dont certains sont aussi anciens de l'État belge. C'est dans ce cadre institutionnel juridiquement cadenassé que s'inscrit la métropole liégeoise. Dans les faits, elle doit s'adapter, à l'instar de toute métropole, aux évolutions et aux mutations sociétales qui nécessitent, selon les cas, un autre niveau d'intervention que ceux qui sont en place. Il s'agit, en d'autres termes, de la question de l'échelle pertinente de l'action des pouvoirs publics (ou de manière plus simpliste, de la supracommunalité).

Cette contribution n'aborde pas la question de la détermination du territoire d'action pertinent. Il s'agit de mettre en évidence un moyen de répartir les tâches entre les entités communales existantes faisant partie de la métropole et la métropole elle-même (dont, par exemple, les limites ou les institutions doivent être établis par ailleurs). Autrement dit, il s'agit d'identifier un mécanisme en vue d'opérer le partage des missions entre la commune (entités administrative existante) et Liège Métropole (entité supracommunale informelle). Le principe de subsidiarité peut constituer une bonne grille de lecture, il est d'ailleurs souvent évoqué lorsqu'on aborde la supracommunalité puisque son objet consiste à guider la répartition des tâches entre différentes entités dans un contexte composé de plusieurs niveaux de décision.

Dans cette contribution, il s'agit d'examiner, d'une manière générale, si ce mécanisme peut être appliqué dans le contexte liégeois c'est-à-dire s'il peut contribuer à la répartition des missions entre l'échelon le plus petit (la commune) et l'échelon supra-communal (Liège Métropole). Si c'est le cas, constitue-t-il un outil adéquat ? Pour atteindre cet objectif, il faut, en premier lieu, circonscrire le principe de subsidiarité (chap. II). En quoi consiste-t-il exactement ? Une fois la notion définie, il s'agit d'identifier s'il existe dans les faits et, le cas échéant, d'examiner son application concrète : est-il appliqué dans les faits et, si oui, comment cela se passe-t-il ? (chap. III)

II. En quoi consiste le principe de subsidiarité ?

La subsidiarité est un concept flou aux contours mal définis. D'une manière très générale elle consiste en une ligne de conduite, une orientation, qui permet de déterminer l'acteur compétent dans un contexte qui en comprend plusieurs. Deux idées principales transparaissent de la subsidiarité : la suppléance (un acteur se substitue à un autre pour effectuer une tâche en cas de carence) et le support (un acteur apporte une aide, un renfort à un autre un moment donné et sans s'y substituer). La subsidiarité recouvre donc plusieurs concepts mais également plusieurs formes : elle peut être fonctionnelle (subsidiarité entre sphère privée et publique), procédurale

(subsidiarité entre autorités, instances publiques) ou encore jurisprudentielle (intervention des instances juridictionnelles et l'impact de leurs décisions).

Le cas de Liège Métropole implique deux niveaux d'intervention : la commune et la métropole. Dans ce cas de figure, l'application de la subsidiarité, sous sa forme territoriale, pourrait être examinée et constituer une réponse au partage des tâches entre l'une et l'autre. Sous cette forme, le principe de subsidiarité pose le postulat que l'action des pouvoirs publics doit être prise au niveau qui est le plus efficace étant entendu que l'échelon le plus proche des citoyens doit être privilégié. Si cet échelon ne peut intervenir, alors l'échelon supérieur peut le faire à sa place ou l'aider à remplir cette mission. *In fine*, l'idée et l'intérêt principal que véhicule la subsidiarité territoriale est d'assurer un « équilibre » afin d'éviter qu'une autorité supérieure ne s'arroge les tâches d'une entité inférieure. Cette intervention de l'autorité supérieure s'effectue via l'instauration d'un critère à respecter, l'efficacité, et, parallèlement à cela, d'un contrôle à chaque fois qu'il est fait application du principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité ayant été brièvement circonscrit, se pose la question de savoir s'il peut être appliqué, de manière concrète, à la métropole liégeoise et, le cas, échéant, selon quelles modalités.

III. L'application du principe de subsidiarité dans le contexte de la métropole liégeoise

Le cas de la Belgique se prête bien à l'étude du principe de subsidiarité et à son application. En effet, il s'agit d'un État fédéral qui comprend plusieurs échelons de pouvoir. Plus précisément, la Belgique est composée d'entités centrales capables de légiférer (l'État fédéral, les Régions et les Communautés) et d'entités locales (les Provinces et les Communes). Il est donc intéressant d'étudier si, dans ce cadre institutionnel particulier, le principe de subsidiarité s'applique pour organiser la répartition des tâches entre ces différents niveaux de pouvoir (III.2.). Préalablement à cet examen, le contexte supranational est abordé dans la mesure où la Belgique fait partie de l'Union européenne. À nouveau, la question se pose de savoir si le principe de subsidiarité est à la base du partage des tâches entre l'Union européenne et les États membres.

Ainsi, il s'agit d'identifier si le principe de subsidiarité est à la base du système de partage des missions entre ces différentes strates. Si c'est le cas, les modalités d'application du principe seront identifiées. Cette démarche permettra de dégager des éléments en faveur (ou non) de son application dans le contexte de la métropole liégeoise.

A. Le principe de subsidiarité gouverne-t-il les rapports entre l'Union européenne et ses États membres ?

La répartition des tâches entre l'Union européenne et les États est organisée par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1er décembre 2009¹¹⁰. L'article 5 du traité sur l'Union européenne définit les principes qui permettent de savoir ce qui revient à l'Union et ce qui revient aux États membres. Plusieurs informations peuvent en être tirées. Le premier paragraphe établit d'abord le principe d'attribution des compétences. L'Union européenne n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui sont conférées par le traité et pour répondre aux objectifs qui y sont fixés. Toute compétence qui n'est pas attribuée par les États membres à l'Union par les traités reste entre les mains des États membres.

¹¹⁰ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Il comprend le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que des protocoles et annexes. La version consolidée du traité a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 26 octobre 2012, C326, pp. 1 – 391.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit les catégories de compétences et les modalités de son intervention¹¹¹. Il y a notamment les compétences exclusives¹¹², ce qui implique que si le traité confère une compétence exclusive à l'Union, alors les États membres ne peuvent plus légiférer (sauf si l'Union le leur demande). Elles sont peu nombreuses et sont explicitement listées à l'article 3 du TFUE. Il s'agit, de manière non exhaustive, de l'Union douanière ou encore de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro.

Parallèlement aux compétences exclusives, il y a d'autres domaines dans lesquels l'Union peut intervenir et, notamment, ce que l'on appelle les compétences partagées¹¹³ (le marché intérieur, certains aspects de la politique sociale, l'environnement, les transports, l'énergie, etc.). Dans le cadre des compétences partagées, il n'y a pas de partage rigide des compétences entre l'Union européenne et les États membres, contrairement au système de compétences exclusives. Dès lors, comment « arbitrer » ce qui revient à l'Union ou aux États membres ? Il faut à nouveau se référer à l'article 5 du TUE, et, plus spécifiquement au paragraphe 3, qui indique qu'« [e]n vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

Deux constats peuvent être dégagés de cette disposition. D'abord, on en déduit que, en dehors des compétences exclusives, le principe général veut que ce soient les États membres qui disposent de la compétence de principe. Ils peuvent légiférer, adopter des actes juridiques contraignants tant que l'Union européenne n'est pas intervenue¹¹⁴. Ensuite, l'Union européenne peut intervenir si elle le souhaite. Cette intervention doit s'effectuer en application du principe de subsidiarité qui impose le respect d'une double condition : les objectifs de l'action ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau régional que local (l'Union doit effectuer un test d'aptitude des États membres, et de ses composantes les plus petites, à rencontrer un objectif) et ces objectifs peuvent être mieux rencontrés au niveau de l'Union en raison des dimensions ou effet de l'action envisagée (l'Union doit démontrer qu'elle est plus efficace, qu'elle apporte une plus-value si elle légifère).

Si l'Union démontre que son action rencontre ces deux critères (ces conditions sont cumulatives), les États sont alors dessaisis du domaine d'action concerné. Inversement, s'il y a eu intervention et que les conditions ne sont plus respectées, il peut y avoir abandon de l'action. Lorsqu'elle adopte une directive portant sur une compétence partagée, l'Union doit en principe à chaque fois effectuer cette démonstration.

On le constate, ces conditions sont subjectives. Un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité a, entre autres, été adopté pour préciser les modalités de mise en œuvre du principe de subsidiarité (y compris les conditions). Il prévoit un double contrôle : un contrôle *a priori* effectué par les Parlements nationaux et un contrôle *a posteriori* au travers d'un recours possible des États membres – ou de leurs parlements nationaux – devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Ainsi, le principe de subsidiarité permet une répartition souple des pouvoirs : il revêt une dimension politique. Cette souplesse constitue un avantage (l'action est progressive, l'intervention fait l'objet d'une discussion) mais

¹¹¹ Article 2 du TFUE.

¹¹² Articles 2 et 3 du TFUE.

¹¹³ Article 2 du TFUE.

¹¹⁴ Ce qui figure également dans l'article 2, 2, du TFUE énonce que « [l]orsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne ».

présente aussi des inconvénients (il est difficile d'objectiver ses critères d'application – ce qui peut fragiliser le fondement de l'intervention – et d'établir un contrôle par rapport à un principe subjectif).

B. Le principe de subsidiarité est-il d'application dans le système fédéral belge ?

Le point précédent a mis en évidence le rôle important que revêt le principe de subsidiarité en matière de répartition des tâches entre Union européenne et États membres. Peut-on tirer le même constat en ce qui concerne les rapports entre les différentes composantes de l'État belge ? Pour répondre à cette question, il s'agit, dans un premier temps, d'examiner si le principe de subsidiarité gouverne les rapports des entités centrales (c'est-à-dire celles qui sont capables de légiférer soit, concrètement, l'état fédéral, les régions et les communautés) entre elles. Dans un second temps, la répartition des tâches entre les entités centrales et locales (les provinces, les communes) est examinée à l'aune du principe de subsidiarité.

Dans le système fédéral belge, le principe de subsidiarité gouverne-t-il les rapports des autorités centrales entre elles ?

D'une manière très schématique, il ressort des dispositions de la Constitution que les compétences des communautés et des régions sont fixées dans une loi spéciale¹¹⁵. Cette dernière peut également expliciter des exceptions au profit du fédéral. Les compétences résiduelles (celles qui ne figurent pas explicitement dans la loi spéciale) reviennent à l'entité fédérale. Il s'agit d'une répartition des pouvoirs qui est rigide¹¹⁶ comparativement aux principes à la base de la répartition des compétences partagées qui figure dans le traité de Lisbonne. Le système belge ne comprend pas de compétence concurrente dont l'attribution à l'État fédéral au détriment des entités fédérées repose sur des critères « subjectifs ». L'efficacité n'est pas le critère principal en fonction duquel l'intervention de l'autorité (territorialement supérieure) est déterminée.

Le système « rigide » à la base du partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées présente des avantages (identification de l'échelon d'intervention plus aisée, l'autorité en charge d'une mission repose sur un choix politique traduit dans un texte juridique, ce qui rend son intervention moins contestable) mais également un inconvénient (difficulté d'adaptation de l'action en réponse à des problématiques qui peuvent être spécifiques et qui peuvent évoluer).

Dans le système fédéral belge, le principe de subsidiarité gouverne-t-il les rapports entre les autorités centrales et les autorités locales ?

Pour ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et les pouvoirs locaux (provinces, communes), le système est encore différent de celui présenté au point III.A et au point III.B. L'article 41 de la Constitution énonce que les « intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution »¹¹⁷. Ces principes figurent à l'article

¹¹⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge* du 15 août 1980. Cette loi a été modifiée plusieurs fois.

¹¹⁶ Cette rigidité est cependant tempérée par le mécanisme des compétences implicites ou des accords de coopération.

¹¹⁷ L'article 41 a été modifié dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Il permet aux régions, si elles le souhaitent, de supprimer les institutions provinciales par décret spécial, à l'exception du Gouverneur de province qui reste le commissaire du gouvernement fédéral sur le territoire. Ensuite, les régions peuvent, en remplacement des provinces, créer des collectivités supra-communales soumises, comme les institutions communales et provinciales, aux principes visés aux articles 41, 162 et 170 de la Constitution. Parallèlement à la Constitution, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, comporte un chapitre consacré à la supra-communalité dans lequel sont ancrées les provinces, les agglomérations (Liégeoise et Carolorégienne) ou encore les fédérations de communes. Le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir ne se fait pas en application du principe de subsidiarité (sous sa forme territoriale). Il est mentionné, sans autre précision, pour les provinces.

162, d'entre eux sont mise en évidence par rapport à la problématique du partage des compétences entre entités centrales et locales à savoir la décentralisation territoriale et la décentralisation par services.

La décentralisation territoriale

L'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution énonce que tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, (...), est attribué aux conseils provinciaux et communaux, « *dans les cas et suivant le mode que la loi détermine* ». En d'autres mots, communes et provinces, en identifiant elles-mêmes ce qui est d'intérêt communal ou provincial, déterminent leur champ d'intervention. Ainsi, la Constitution établit une sorte de clause générale et indéterminée de compétence qui permet aux communes et aux provinces d'exercer leurs prérogatives dans les domaines qu'elles déterminent elles-mêmes en fonction de l'appréciation politique qui leur est propre. Cela leur confère une autonomie particulièrement importante, ce qui constitue l'une des caractéristiques de la décentralisation territoriale.

Le Code la démocratie locale et de la décentralisation¹¹⁸ met en place les modalités de fonctionnement des entités locales en Wallonie mais ne prévoit pas de régime d'attribution rigide de compétences. Le code prévoit en particulier que les conseils provinciaux sont compétents pour tout ce qui est d'intérêt provincial dans le respect du principe de subsidiarité¹¹⁹. Par contre, le texte ne semble pas comporter de définition du principe de subsidiarité et n'établit pas de critère d'intervention pour l'application de celui-ci (à la différence de ce que prévoit le régime européen).

L'étendue de l'intérêt communal (ou provincial) n'est cependant pas totale puisque les communes ou provinces wallonnes peuvent se voir retirer des missions par le biais d'une intervention législative émanant de l'état fédéral ou des entités fédérées. De ce fait, les tâches dévolues aux communes ou provinces par le biais d'une loi ou d'un décret ne sont plus d'intérêt provincial ou communal mais d'intérêt général. Plus les entités centrales légifèrent plus les entités locales voient leur champ d'action se restreindre.

La décentralisation par services

L'article 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution indique que la loi consacre « *la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales* ». Il s'agit dans ce cadre de leur confier des missions d'exécution des législations des entités fédérale ou fédérées. Concrètement, une loi ou un décret confie des missions de gestion aux provinces et aux communes qui vont au-delà de l'intérêt communal ou provincial. L'étendue des tâches qui leur sont confiées dépend donc de la loi ou du décret en question qui les instaure, ce qui diminue leur marge de manœuvre.

Ainsi, le système de partage des tâches entre autorités centrales et locales semble à première vue souple. Pourtant, cette souplesse est contrebalancée par le fait qu'État fédéral ou entités fédérées peuvent, au travers d'une loi ou d'un décret, limiter la marge de manœuvre des provinces et communes (dans le cadre de la décentralisation territoriale ou de la décentralisation par services). Cette intervention législative n'est pas formellement liée à l'application d'un quelconque principe de subsidiarité mais repose sur un choix politique qui n'est pas encadré. En outre, d'autres éléments limitent l'action des entités locales. Par exemple, elles font l'objet de contrôle (comme par exemple la tutelle administrative). Autre illustration, leur action doit s'inscrire dans le cadre établi par les autorités supérieures (hiérarchie des normes, imposition de règles de procédures, etc.).

¹¹⁸ *Moniteur belge* du 18 août 2004.

¹¹⁹ Article L2212-32, §1er, du code de la démocratie locale et de la décentralisation.

IV. Conclusion

L'analyse de l'application du principe de subsidiarité dans différents systèmes organisationnels (Union européenne, composantes de l'État belge), contexte dans lequel évolue la métropole liégeoise, a montré qu'il y a plusieurs moyens de répartir les compétences entre différents échelons de pouvoirs. Certains sont très souples (comme le principe de subsidiarité), d'autres confèrent une souplesse qui est encadrée (entités centrales et locales), enfin il y a des systèmes très rigides (système de répartition des compétences entre entités centrales belges).

Parmi tous ces systèmes de répartition des tâches, on constate que le principe de subsidiarité a pour atout de conférer une souplesse pour déterminer le niveau d'intervention, ce qui peut présenter l'avantage d'avancer progressivement, par « tâtonnements ». Il s'inscrit également dans une démarche du bas vers le haut et permet de répondre aux craintes d'une entité inférieure de se voir priver de ses missions. Ces caractéristiques permettent, contrairement à un système rigide, de conférer progressivement des missions à l'échelon de pouvoir supérieur (et, le cas échéant, de les lui retirer).

Au vu de ces éléments, si des communes souhaitent développer une action ensemble pour résoudre des problématiques qui dépassent leur champ territorial, l'application du principe de subsidiarité peut constituer une réponse au déclenchement d'une action par la métropole.

Le principe pourrait, dans un second temps, être généralisé pour régir le partage des compétences entre les échelons inférieurs (les communes) et l'échelon supérieur (Liège Métropole). Il permet de justifier une action à un moment donné mais également de retirer une mission à l'échelon supérieur si l'objectif peut être mieux rencontré à l'échelon inférieur. Il permettrait, en d'autres termes, une analyse au cas par cas de l'intervention de la métropole et de « rassurer » les communes contre un interventionnisme du niveau supérieur qui pourrait être perçu comme excessif. Le principe de subsidiarité est le garant d'un équilibre décisionnel entre les différents niveaux de pouvoirs. Une bonne application du principe, implique qu'il faut mettre en place un critère d'intervention (à l'instar de ce qui se fait au niveau de l'Union européenne, critère d'efficacité, transcommunal) ainsi qu'un contrôle minimum relatif au respect de ce principe (via les organes décisionnels communaux ?). Bref, on pourrait s'inspirer du système européen (du traité de Lisbonne et du protocole sur l'application du principe de subsidiarité) pour l'appliquer à la métropole.

Dans un troisième temps, une fois que le principe est éprouvé et que son application rencontre, le cas échéant, un certain succès, on peut aller plus loin, vers un système plus intégré. Il faut se poser la question (et cela relève d'un choix politique qui n'est pas sans conséquence) de l'établissement d'un socle minimum de compétences exclusives au profit de la métropole parallèlement à des compétences partagées (ou concurrentes) s'exerçant en application du principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité ne constitue cependant pas la panacée. Il ne faut jamais perdre de vue qu'il s'agit d'un principe politique, son efficacité est liée à la façon dont les acteurs concernés en font usage. Son application dépend de la volonté d'aller vers un projet commun, qui si elle est présente, peut conduire au succès de la métropole. Par contre, en l'absence de projet commun, le principe de subsidiarité ne peut que conduire à un échec.

Une coopération transfrontalière internationale et locale

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Guy Vloebergh

Urbaniste OMGEVING cvba

Professeur à l'Université d'Anvers

I. Le contexte Flamand

Dans le domaine de la planification, ce n'est pas une nouveauté d'aborder les problèmes et opportunités spatiales, économiques et sociales à une échelle interurbaine. Politiquement, cela semble toutefois bien plus compliqué.

Au cours des quinze dernières années, un travail important a été réalisé en Flandre afin de délimiter les territoires urbains. En 1997, la *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Structure Spatiale de la Flandre ; RSV) a permis de concevoir et de développer une politique régionale d'urbanisme. Dans ce cadre, 13 zones urbaines ont été définies, à savoir les régions métropolitaines d'Anvers et de Gand, ainsi que les zones urbaines de Bruges, Louvain, Malines, Turnhout, Hasselt-Genk, Ostende, Sint-Niklaas, Alost, Roeselare, Courtrai et la zone urbaine flamande autour de Bruxelles (Gouvernement flamand, 1997/2004/2011).

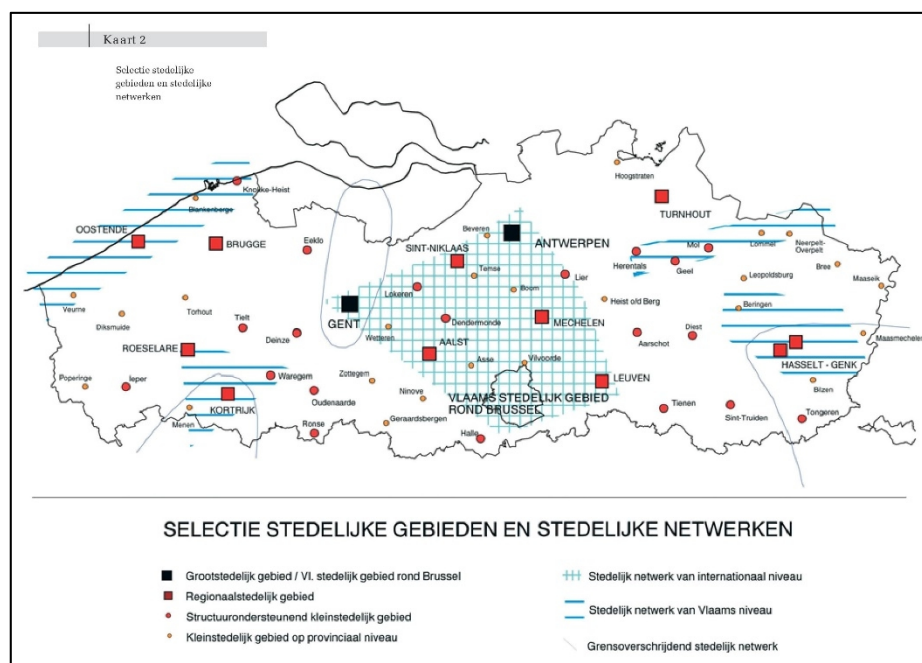


Figure 1. Extrait du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Gouvernement flamand, 1997/2004/2011)

La RSV utilise cette identification des zones urbaines pour définir le territoire urbain et pour soutenir la politique régionale d'urbanisme. Pour chaque zone urbaine, un processus de planification a été mis en place en associant les villes à certaines communes avoisinantes sur la base d'une cohérence morphologique et fonctionnelle. Le gouvernement flamand a fortement investi dans ces études, qui ont aidé à identifier des objectifs quantitatifs dans

chaque zone urbaine pour le développement de logements et de zones industrielles. Ce travail a abouti à de nouveaux plans d'affectations du sol, une délimitation définie par les parcelles cadastrales (figure 2) et des programmes d'actions qui permettent leur mise en œuvre. Toutefois, ce travail ne tient pas compte des possibilités de collaborations entre les villes et leurs périphéries, sans même envisager de nouvelles fusions de plus petites communes. Nous savons pourtant que de tels partenariats sont nécessaires pour développer des visions intercommunales qui aboutissent à la concrétisation de projets.

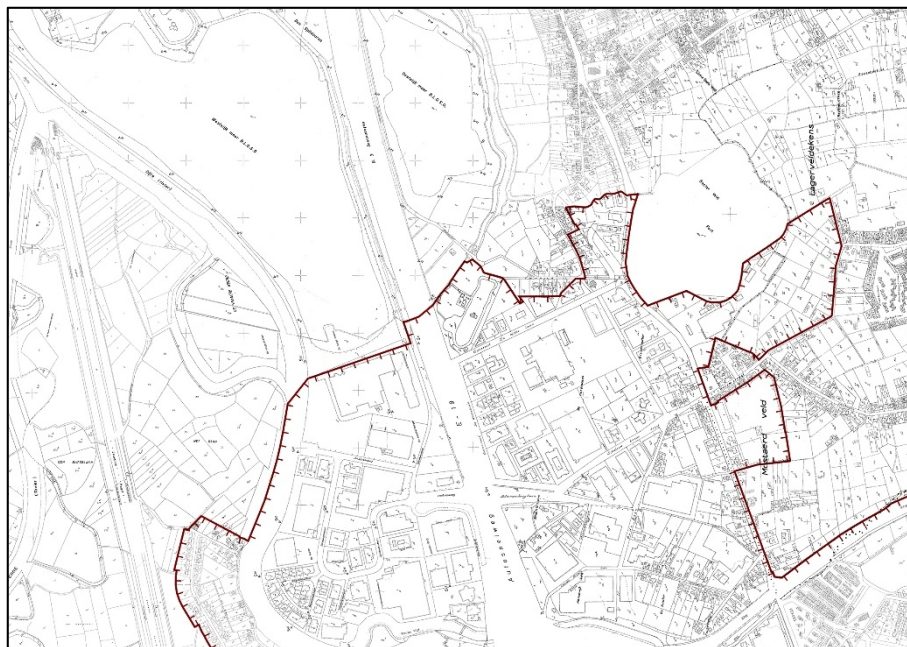


Figure 2. Délimitation de la zone urbaine de Malines (www.ruimtelijkeordening.be)

Une évaluation menée par Vercammen (2017) a démontré que les processus de définition des limites des zones urbaines, à l'exception de la ville de Turnhout, n'ont pas permis d'établir des dynamiques de coopération régionale. Selon cette enquête, les gouvernements locaux ne collaborent que s'ils bénéficient directement de cette coopération. L'étude montre également que les coûts de transaction des négociations – représentant les « coûts » ou les efforts nécessaires pour faire aboutir une négociation – ne compensent pas les bénéfices de cette négociation. Le manque d'informations, les différences politiques, l'incertitude du « retour sur investissement », la difficulté du contrôle mutuel... sont des exemples d'aspects qui augmentent ces coûts de transaction. Pour ces raisons, les hommes politiques locaux de Flandre ne souhaitent pas s'organiser spontanément autour des enjeux régionaux d'urbanisme.

Faisant exception dans ce contexte, Turnhout est un cas intéressant où l'on a réussi à mettre en place une coopération régionale durable. Ce partenariat existe toujours sous le nom de *stadsregio Turnhout*. Il s'agit d'une collaboration entre la ville de Turnhout et les trois communes limitrophes de Beerse, Vosselaar et Oud-Turnhout. Dans le livre *Witboek Beleidsplan Vlaanderen* (Programme d'action flamand, BRV) qui remplacera à terme le RSV, les processus de délimitation des zones urbaines sont abandonnés. Ce plan repose entièrement sur une coopération régionale d'urbanisme purement volontaire. Des questions fondamentales pourraient être formulées car il apparaît qu'une contrainte minimale et/ou une plus-value économique et spatiale sont fondamentales pour les dynamiques de coopération intercommunale. De plus il est important que toutes les autorités compétentes puissent se réunir sur un même pied d'égalité, afin de pouvoir formuler des ambitions d'urbanisme régional.

II. Le projet stratégique *ALBERTKNOOP* (Maastricht/Lanaken)

Le projet stratégique *ALBERTKNOOP* (articulation Albert) est un exemple actuel et fonctionnel de partenariat autour d'un projet stratégique. En 2004, les deux provinces de Limbourg (en Belgique et au Pays-Bas), la commune de Lanaken (Belgique) et la ville de Maastricht (Pays-Bas) ont mis en place une plateforme transfrontalière qui avait pour but de concevoir des plans pour le territoire frontalier entre la Belgique et les Pays-Bas. Ce territoire se trouve en « périphérie » pour chacun des acteurs, mais en même temps au milieu d'une zone de développement interurbain (figure 3). Les multiples demandes spatiales, comme le développement d'une activité liée à l'eau, le développement de nouvelles connexions écologiques et naturelles, des espaces de récréation, la qualité résidentielle ou les flux de circulation nécessitent en effet une approche intégrée.



Figure 3. Localisation du projet *ALBERTKNOOP* (Google Earth)

Après quinze années de collaboration réussie dans un environnement institutionnellement « complexe », certaines leçons peuvent être tirées de cette dynamique : quels sont les facteurs de réussite en termes de gouvernance ?, comment impliquer les divers acteurs à différentes échelles ?, comment associer les réflexions à long terme avec des réalisations à court terme ?, comment créer une base pour les projets d'avenir et la réalité actuelle ?, comment contractualiser les engagements ?, comment trouver les fonds nécessaires à la mise en œuvre des projet ?

- En ce qui concerne la gouvernance, la nomination d'un chef de projet indépendant –appelé *manager transfrontalier* – a été un facteur de réussite et de pérennité de la collaboration. Il pilote une équipe de fonctionnaires délégués et est engagé dans l'ensemble du processus. Parallèlement, les administrateurs se réunissent chaque année dans un groupe de pilotage pour prendre les décisions nécessaires, sous une

présidence alternante. Le projet est également un processus dans lequel le *manager transfrontalier* est responsable de la continuité.

- Comment impliquer les divers acteurs à différentes échelles ? En fonction de la nature des différents projets, les différents acteurs sont réunis dans des groupes de travail (temporaires), du Benelux aux gouvernements Flamand et Néerlandais, provinces, communes, entreprises concernées et les résidents locaux.
- Comment associer les réflexions à long terme aux réalisations à court terme ? Pour cela, il est nécessaire de travailler sur trois axes simultanément : (1) définir une vision à long terme afin d'affirmer une vision convaincante pour l'avenir (le concept *ALBERTKNOOP*), (2) réaliser des actions concrètes sur le terrain telles que le développement d'un maillage écologique, la construction d'une piste cyclable transfrontalière, l'adaptation d'un traité, une mise à jour d'un plan d'affectation du sol, etc., et (3) une communication et discussion permanente avec les entreprises et les résidents pour créer des projets portés pour des plans d'aménagements à long et à court termes. Ces trois approches sont en interaction constante (figure 4). Un exemple récent d'action concrète est l'adoption d'une *Benelux Beschikking* qui porte sur la réglementation relative aux nuisances sonores. Un cadre juridique a été élaboré afin de surmonter les différences législatives entre les Pays-Bas et la Flandre et de permettre aux entreprises et aux résidents des quartiers adjacents de jouir d'une juridiction plus intégrée (décision du Comité des ministres du Benelux relative à la limitation des nuisances sonores provenant d'entreprises situées dans la zone d'activité transfrontalière ALBERTKNOOP, Moniteur Belge 11/12/2017).

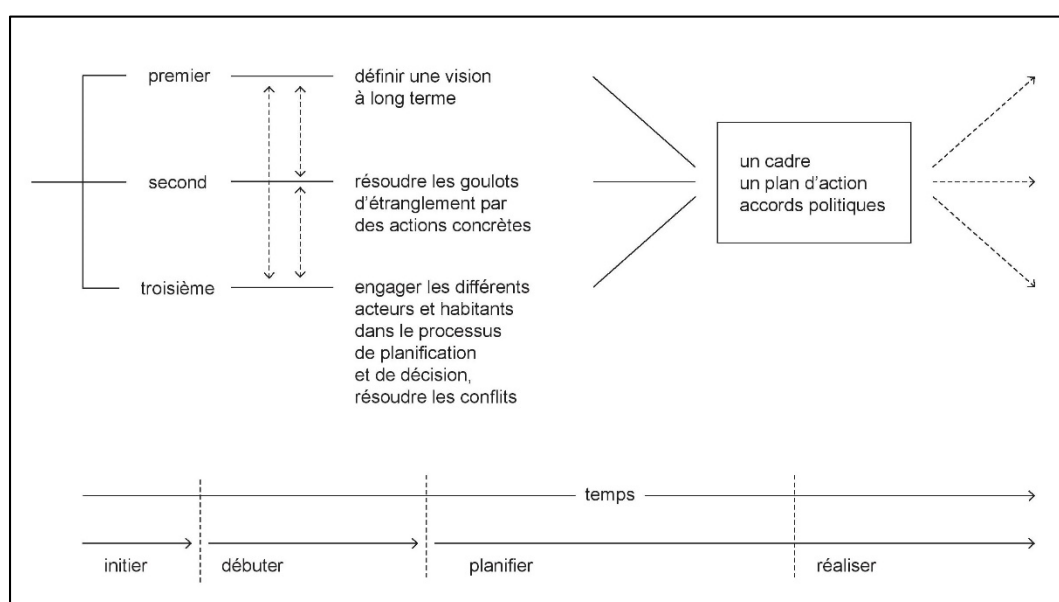


Figure 4. Articulation sur les trois axes d'intervention.

- Comment créer une base pour les projets d'avenir et la réalité actuelle ? En transformant chaque problème en opportunité dans un processus dynamique afin de favoriser la collaboration transfrontalière, apprendre les uns des autres et créer un cadre stable de dialogue et de coopération, en étant à la fois réaliste et visionnaire. Des sous-projets, comme par exemple les travaux de terrassement pour de la réalisation d'un connexion écologique (modification de la structure spatiale) sont particulièrement précieux pour concilier la réflexion à long et à court termes.
- Comment respecter les engagements pris entre les parties ? Tout projet demande des engagements des différents acteurs. Il s'agit en premier lieu des partenaires du projet *ALBERTKNOOP*, mais aussi d'autres parties

prenantes. Ces engagements sont repris dans une *déclaration d'engagements* qui fait l'objet d'un monitoring et est mise à jour fréquemment (Figure 5). À la suite des élections à différents niveaux de gouvernement, tant en Flandre qu'aux Pays-Bas, de nouveaux administrateurs se réunissent régulièrement autour de la table : dans ce cas, la déclaration d'engagement assure également la continuité souhaitée pour la poursuite du projet.



Figure 5. Signature de la déclaration d'engagement en Janvier 2018

- Comment trouver les fonds nécessaires ? Trouver l'argent pour la réalisation des études, la planification et la réalisation d'actions concrètes est une question prioritaire à laquelle une demande est adressée à toutes les politiques, les programmes de subventions Européennes, les fonds flamands, les subventions provinciales et les contributions locales des partenaires du *ALBERTKNOOP*. Pour chaque action décidée, un accord financier spécifique est établi.

Bibliographie

Gouvernement Flamand, 1997/2004/2011. *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, version coordonnée, Bruxelles
 Gouvernement Flamand, 2016. *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Bruxelles
 Vercammen, Jannes, 2017. *Masterproef 'stadsregionale samenwerking, een evaluatie van de stedelijke afbakeningsprocessen*, Universiteit Antwerpen, faculteit Ontwerpwetenschappen, opleiding Master in de Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, Antwerpen

Le Grand Paris est-il un projet ?

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Aurélien Delpirou

Maître de conférences

École d'urbanisme de Paris, Université de Paris Est

Dix ans après son lancement spectaculaire par une vaste consultation internationale, le projet du Grand Paris a pris une tournure bien différente de celle imaginée par ses initiateurs. D'un côté, après bien des péripéties, la réforme de la gouvernance s'est limitée à la création d'une nouvelle institution (la Métropole du Grand Paris, MGP) au périmètre et aux compétences étriqués. De l'autre, le projet grand-parisien a été polarisé sinon phagocyté par une grande infrastructure de transport (le Grand Paris Express, GPE) voulue et réalisée par l'Etat. Mais si le GPE a finalement suscité des initiatives plus larges cherchant à tirer parti de ses effets urbains, économiques et environnementaux, il ne saurait tenir lieu de stratégie métropolitaine. Dans le même temps, l'interventionnisme étatique a accéléré les recompositions dans le champ des acteurs - anciens et nouveaux - et des pratiques de l'aménagement métropolitain : alors que la Région, qui se veut garante du développement durable de l'équilibre territorial, privilégie les grands programmes sectoriels, les communes et intercommunalités franciliennes ont développé leur propre agenda politique et urbain. De son côté, la MGP a lancé à un « appel à projets innovants » dans le double but de légitimer son existence et de s'affranchir des contraintes et des temporalités des modes de production urbaine à l'œuvre dans la région capitale depuis quarante ans. Cette pluralité de registres et d'initiatives témoigne d'un incontestable renouvellement des pratiques réglementaires et opérationnelles, mais masque mal la difficulté à construire un projet et un récit métropolitains partagés par des acteurs en concurrence pour le leadership et porteurs de visions difficiles à concilier.

Le schéma de développement de l'arrondissement de Liège, une ambition territoriale portée par les élus locaux

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Bruno Bianchet

Chercheur

Université de Liège

Le schéma de développement de l'arrondissement de Liège (SDALg) a été initié par Liège Métropole, association qui réunit les 24 bourgmestres des communes de l'Arrondissement de Liège. En 2004, les élus de l'arrondissement et le Service Public de Wallonie s'engagent dans l'élaboration du Plan Urbain de Mobilité (PUM) organisé par le Décret du 1er avril 2004 dont l'objectif était de se doter d'une réflexion relative à l'organisation de la mobilité et du développement territorial sur l'arrondissement. Dans la suite du PUM, les bourgmestres ont confirmé la volonté de disposer d'une vision cohérente, transversale et ambitieuse de l'organisation spatiale de l'arrondissement, sous la forme d'un schéma de développement territorial. L'élaboration de ce schéma de développement a été confiée au bureau PLURIS et à son partenaire Bruno BIANCHET, avec la collaboration de Tr@me pour l'animation participative.

Le SDALg, qui ne s'inscrit dans aucun cadre législatif, propose une stratégie territoriale élaborée en co-construction avec les élus. Elle repose sur onze enjeux et quatre ambitions ainsi que des mécanismes de mise en œuvre qui combinent modes d'actions et territoires.

Programme du colloque

Session 1 – Métropoles, gouvernance et institutions urbaines : éléments de cadrage

— Jean-Marie Halleux	Professeur	Université de Liège
— Mathilde Collin	Doctorante	Université catholique de Louvain
— Philippe Destatte	Directeur général	Institut Destrée
— Sophie Hanson	Maître de conférences	Université de Liège

Session 2 – Enjeux et objectifs des institutions métropolitaines

— Hassan Bousetta	Chercheur qualifié	F.R.S.-FNRS
— Christophe Breuer	Assistant	Université de Liège
— Marc Bourgeois	Professeur ordinaire	Université de Liège
— Chloé Mercenier	Chercheuse	Université de Liège

Session 3 – Échelles urbaines et recompositions territoriales

— Zoé Lejeune	Chercheuse	National Contact Point Urbact
— Frédéric Bouhon	Chargé de cours	Université de Liège
— Christophe Demazière	Professeur des universités	Université de Tours
— Guy Vloebergh	Professeur	Université d'Anvers

Session 4 – Territoires de projets et projets de territoire

— Jacques Teller	Professeur ordinaire	Université de Liège
— Aurélien Delpirou	Maître de conférences	École d'Urbanisme de Paris
— Bruno Bianchet	Chercheur	Université de Liège
— Gilles Pinson	Professeur	Sciences Po Bordeaux

Session 5 – Acteurs métropolitains et démocratie métropolitaine

— Jean Englebert	Professeur émérite	Université de Liège
— Jean-Claude Lahaut	Président honoraire	Jeune Chambre Économique de Liège
— Véronique Beauvois	Membre	Projet du Ry Ponet
— Jean Peltier	Membre	Projet du Ry Ponet
— Laurent Nisen	Président	Urbagora

Session 6 – Supracommunalité en Wallonie et à Liège

— Philippe Lawson	Journaliste	L'Écho
— Danielle Coune	Directrice générale	Province de Liège
— Zoé Lejeune	National Contact Point	Urbact
— Alain Malherbe	Chargé de cours invité	Université catholique de Louvain
— Jean-Christophe Péterkenne	Directeur Stratégie	Ville de Liège

Session 6 – Supracommunalité en Wallonie et à Liège

— Philippe Lawson	Journaliste	L'Écho
— Véronica Cremasco	Ancienne députée de Wallonie	écolo
— Fabian Culot	Député de Wallonie	MR
— Michel de Lamotte	Conseiller communal de Liège	cdH
— Willy Demeyer	Bourgmestre de Liège	PS
— François Schreuer	Conseiller communal de Liège	Vega

