

Fragmentation du maillage institutionnel local dans les régions urbaines européennes

BREUER Christophe¹, HALLEUX Jean-Marie²

¹ Université de Liège. Maître de conférences.
christophe.breuer@uliege.be

² Université de Liège. Professeur. jean-marie.halleux@uliege.be

Thématique choisie : 3. Coupures, coutures et acteurs

Mots clefs : gouvernance urbaine, fragmentation politico-administrative

Résumé

Le maillage des institutions locales constitue l'une des caractéristiques majeures des systèmes de gouvernance des métropoles européennes, et l'un des facteurs principaux de leur fragmentation. En Europe, le maillage des institutions (urbaines) hérite de l'histoire longue de la construction des systèmes locaux de gouvernement et apparaît dès lors très hétérogène. La littérature scientifique internationale a principalement traité cette question de recherche selon deux approches complémentaires et centrales pour l'interprétation des processus de gouvernance dans les espaces urbains : d'une part, la compréhension du rôle de la fragmentation institutionnelle sur le développement des villes et, d'autre part, l'interprétation des processus de recomposition des maillages politiques et administratifs locaux et urbains.

La première, d'inspiration nord-américaine, s'inscrit dans le consensus qui apparaît dès les années 1980 sur l'existence d'une relation entre structures (locales) de gouvernance et performance des territoires urbains. Elle a vu s'opposer les tenants d'une forte fragmentation institutionnelle, selon eux favorables à la compétition entre autorités locales, et les défenseurs d'une consolidation institutionnelle à l'échelle des agglomérations et des régions urbaines. Ces recherches ont donné lieu à des analyses empiriques et quantitatives à partir des régions métropolitaines américaines (voir notamment Nelson & Foster, 1999). La seconde approche s'est davantage attachée à décrire les processus de transformation des institutions locales sous la pression convergente de dynamiques locales, nationales et internationales : décentralisation et recomposition de l'État, généralisation du principe de subsidiarité, sélectivité spatiale en faveur des grands ensembles urbains, compétition territoriale et transformation de l'économie mondiale (voir notamment Brenner, 2003 et Jouve, 2005). Nous avons antérieurement contribué à ce champ de recherche (Breuer, 2017a) par nos travaux consacrés à l'influence des caractéristiques du maillage des institutions locales sur la recomposition multiscalaire des institutions urbaines. Nous avons pu constater (Breuer, 2017b) que ces questionnements ne se limitent pas aux cercles académiques, mais demeurent très aigus et pertinents auprès des acteurs territoriaux, et en particulier les autorités publiques en recherche d'une forme d'efficacité territoriale.

En Europe, les recherches empiriques dans ces domaines sont rendues plus complexes par la diversité des contextes nationaux de structuration des autorités locales. D'une part, les caractéristiques des communes, *Gemeinden*, *dimos*, *linn*, ou *districts* sont très hétérogènes selon les pays, voire selon les régions. D'autre part, le système statistique européen demeure largement fragmenté et ne disposait pas, jusqu'à récemment, de données harmonisées suffisamment précises à l'échelle locale pour permettre des analyses des configurations de gouvernance et de fragmentation des autorités locales. Jusqu'à présent, cette situation n'a pas permis de développer une approche quantitative systématique et européenne de la fragmentation des régions urbaines.

Nos recherches ont pour objectif de combler cette lacune par le développement d'une analyse empirique, systématique, quantitative et transnationale, de la fragmentation institutionnelle locale des régions urbaines européennes. Cette contribution poursuit un triple objectif : premièrement, élaborer une méthodologie permettant d'analyser de manière systématique certaines caractéristiques spatiales de la gouvernance dans les régions urbaines ; deuxièmement, collecter et analyser ces caractéristiques à une échelle européenne pour alimenter des analyses comparatives des systèmes de gouvernance ; troisièmement, vérifier l'existence de relations statistiques entre ces caractéristiques et des indicateurs territoriaux afin de tester l'existence de relations statistiques entre ces caractéristiques et des indicateurs territoriaux afin de tester leurs relations réciproques. Dans cette contribution au colloque de l'APERAU, nous proposons de traiter de la caractérisation de la fragmentation institutionnelle locale qui recouvre davantage l'enjeu de la division des acteurs urbains et soulève la question de leur articulation par l'émergence de nouvelles structures institutionnelles.

La méthodologie que nous avons développée (Breuer & Halleux, 2016) permet de caractériser la fragmentation des régions urbaines européennes en mobilisant deux ensembles d'informations géographiques à l'échelle européenne : d'une part, les délimitations spatiales des régions urbaines européennes déterminées à l'aide d'une méthodologie récemment harmonisée par la Commission européenne et l'OCDE (données Eurostat 2018) et, d'autre part, les délimitations spatiales des autorités publiques fournies par le consortium EuroGeographics. Ces dernières sont constituées de données géographiques relatives aux divisions politiques et administratives nationales, régionales et locales de tous les pays européens, assemblées et harmonisées à partir des informations détenues par les instituts nationaux du cadastre et de la cartographie. Sur la base de ces informations, nous avons calculé des indicateurs synthétiques de fragmentation et de répartition de la population des 257 régions urbaines européennes de plus de 300 000 habitants :

- un indicateur de la fragmentation de la population en valeur absolue, à savoir la population moyenne par entité politico-administrative locale ;
- un indicateur de la fragmentation de la superficie en valeur absolue, à savoir la superficie moyenne par entité politico-administrative locale ;
- un indicateur de fragmentation en valeur relative, à savoir le ratio de chaque région urbaine par le nombre d'entités politico-administratives locales ;
- un indicateur de primatie de la population, à savoir la part de la population de la région urbaine qui réside dans l'entité politico-administrative centrale ;
- un indice de Gini de la répartition de la population, traduisant la distribution de la population entre les entités politico-administratives locales constituant la région urbaine.

Les traitements statistiques que nous avons opérés sur la base de données que nous avons constituée (analyse en composante principale, classification hiérarchique ascendante selon la méthode de Ward) nous ont permis de développer une typologie originale de la fragmentation des régions urbaines européennes (figure 1).

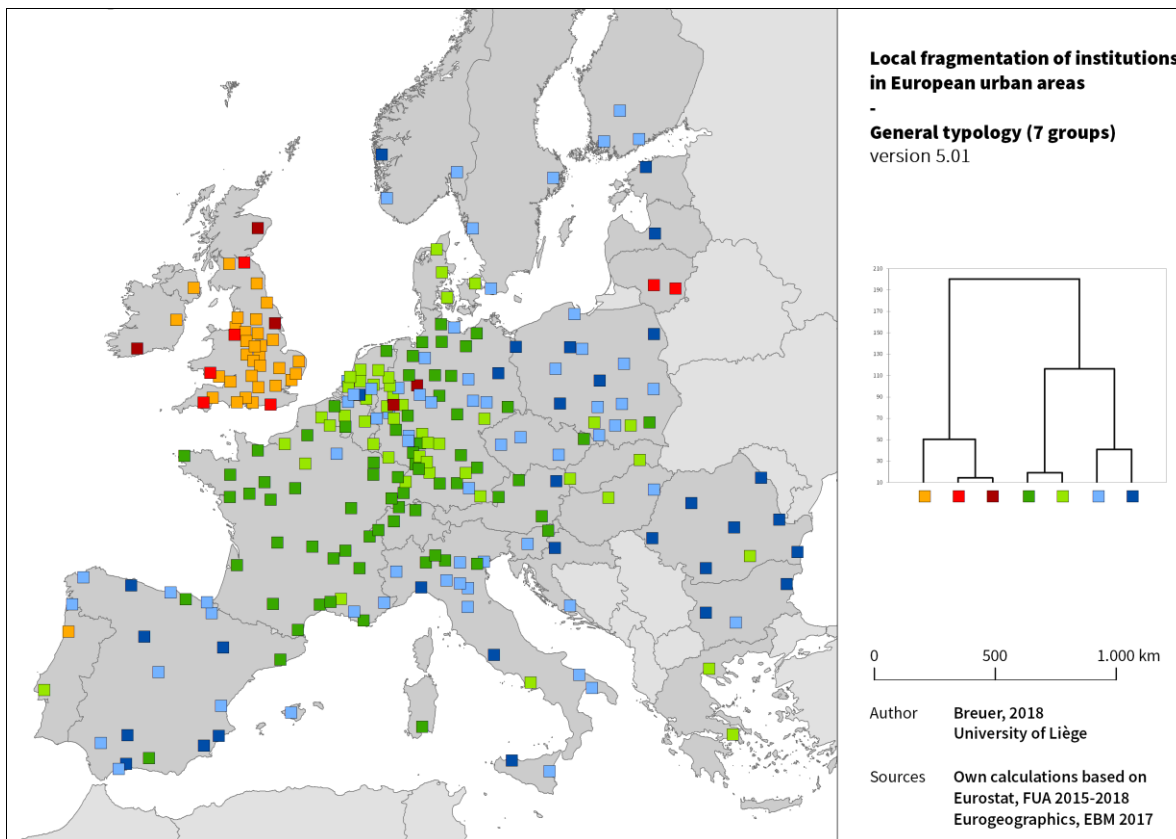


Figure 1. Typologie de la fragmentation politico-administrative des régions urbaines européennes au niveau local (typologie générale, année de référence 2017)

En première analyse, cette typologie générale met en évidence la relative homogénéité nationale des configurations locales de fragmentation des régions urbaines. Le poids du contexte (culturel et politique) national est confirmé par les analyses de variance, bien que certains pays de tradition fédérale se distinguent par une plus forte variabilité des indicateurs de fragmentation. En seconde analyse, la distribution spatiale des types de fragmentation dans leur contexte national laisse parfois apparaître une distribution régionale marquée des profils de fragmentation. En outre, la cartographie de cette typologie laisse apparaître une distribution spatiale centre – périphérie à l'échelle continentale, des convergences transfrontalières dans les profils de fragmentation et l'influence de certaines spécificités territoriales sur la typologie.

Ces résultats nous apparaissent particulièrement utiles, à la fois pour contextualiser les systèmes locaux de gouvernance urbaine dans une perspective internationale, et pour sélectionner des régions urbaines dans le cadre d'analyses comparatives des systèmes de gouvernance urbaine.

Références bibliographiques

- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), 297-324
- Breuer, C. (2017a). *La spatialité de la gouvernance des régions urbaines intermédiaires en*

- Europe*, thèse de doctorat inédite, Université de Liège, 474
- Breuer, C. (2017b). *La fabrique des métropoles*, Actes du colloque « La fabrique des métropoles », Liège, 24-25 novembre 2017, 81
- Breuer, C., Halleux, J.-M. (2016). The spatiality of local governments in European intermediate urban regions: a methodological approach, *Quaestiones Geographicae*, 35 (2), 39-58
- Jouve, B. (2005). La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européennes, *Géographie, économie, société*, 2005/2 (7), 177-192
- Nelson, A. C., Foster, K. A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth, *Journal of Urban Affairs*, 21 (3), 309-324