

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

Christophe BREUER

## Résumé

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

## Mots-clés

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

## Abstract

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

## Keywords

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

## INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

Dans ce débat, la question des périmètres et des frontières est un point de tension majeur. Les frontières, fussent-elles administratives, sont en effet « à la fois un marqueur géographique et un créateur géographique de l'autorité régulatrice dans les relations sociales<sup>1</sup> » (Sparke, 2009 : 55) : les limites territoriales sont un construit social, objet de résistances, de luttes, de compromis, de domination et de consensus entre les acteurs concernés (Brunet *et al.*, 2009 ; Raffestin, 1980, 1990 ; Rosière, 2008). Dans notre recherche, nous considérerons donc l'évolution des frontières des gouvernements urbains comme un marqueur – parmi d'autres – de

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

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

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

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

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

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

## I. UN MODÈLE ANALYTIQUE DES TRANSFORMATIONS SPATIALES DES INSTITUTIONS URBAINES

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

### A. Fondements des théories du changement institutionnel

Le concept d'institution ne bénéficie pas d'une définition consensuelle. Il renvoie indistinctement à plusieurs acceptations selon les contextes et les champs disciplinaires qui le mobilisent à des fins analytiques ou normatives. De nombreuses études se réfèrent toutefois à la définition classique de North pour qui les institutions sont comprises comme les « *règles du jeu dans une société* » (North, 1990 : 3) ou des « *contraintes conçues par l'homme qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales [et qui] consistent en des contraintes informelles (sanctions, tabous, habitudes, traditions et codes de conduite) et des règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété, etc.)* » (North, 1991 : 97). Dans cette acceptation large des institutions, il s'agit de prendre en considération à la fois les « *règles* » *de jure* et *de facto* qui façonnent les interactions entre les acteurs. Malgré la pluralité des définitions des institutions – règles de comportement, organisation, normes ou croyances –, celles-ci convergent pour affirmer que « *les institutions sont des régularités de comportement d'acteurs dans des positions sociales particulières, qui sont créées par les acteurs, et qui ne relèvent pas du choix d'acteurs individuels. [...] D'une part, ils fournissent des informations qui permettent d'agir et de coordonner les comportements ; d'autre part, ils induisent des comportements en offrant des récompenses,*

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

Alors que les institutions ont été considérées comme des facteurs exogènes du développement par les théories économiques néoclassiques, les recherches menées à partir des années 1980 ont démontré que les institutions peuvent avoir un rôle déterminant sur l'activité économique. Cette influence sur l'environnement économique passe notamment par la création d'un « climat entrepreneurial », par les politiques de qualification des « ressources humaines », par la stimulation du marché du travail et par les stratégies visant à capter des opportunités et à anticiper certains enjeux économiques (Storper, 2010). Ces développements théoriques, notamment portés par les géographes économiques, ont sensiblement renforcé l'intérêt de l'étude des institutions pour le développement territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

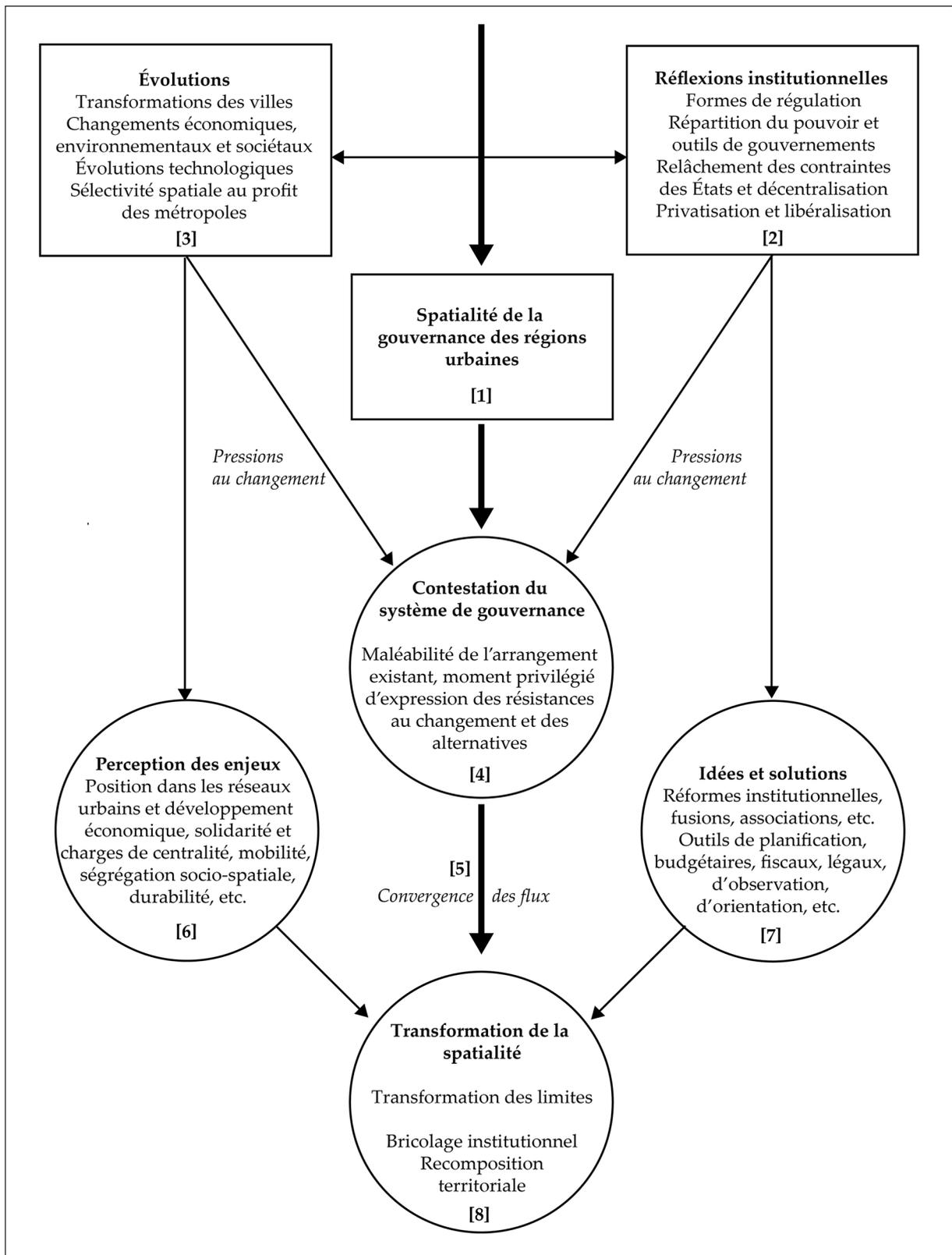
Tout en inscrivant les changements institutionnels dans leur contexte et dans une trajectoire particulière, ce modèle reconnaît la capacité transformative propre des agents et des institutions. En effet, Buitelaar *et al.* (2007 : 895) soulignent d'une part que « *les agents et les organisations peuvent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

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

Ce modèle analytique est structuré autour de différentes phases d'une trajectoire institutionnelle (Figure 1) : une phase de relative stabilité qui correspond à une hégémonie discursive<sup>6</sup> [1] et, dans notre cas, à la configuration initiale de la spatialité de la gouvernance ; [4] un « moment critique » durant lequel les institutions existantes sont questionnées et malléables et qui correspond à un moment de contestation du système de gouvernance ; [8] une « jonction critique » qui correspond ici à une transformation effective des aspects spatiaux de la gouvernance et à une phase de stabilisation des nouveaux arrangements institutionnels. Ces phases ne manquent pas de rappeler les étapes du changement organisationnel développées au milieu du 20<sup>e</sup> siècle par Lewin (Burnes, 2004) : une étape de dégel qui voit l'équilibre en place être déstabilisé et ouvre la possibilité d'un changement ; une étape de mise en mouvement qui dépend des options en présence, des acteurs et de leurs rapports de force ; une étape de regel qui correspond à une recristallisation organisationnelle.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### A. Contexte du système de gouvernance liégeois

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Réflexions institutionnelles

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

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

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

## 3. Évolutions de l'environnement

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

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

## 4. Moment critique – Contestation du système de gouvernance

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

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

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

##### 5. Perception des problèmes et des enjeux

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

##### 6. Idées et solutions institutionnelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

## NOTES

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> Les numéros entre crochets se réfèrent à la Figure 1.

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

## BIBLIOGRAPHIE

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

- Geography*, 12, pp. 523-547. doi:10.1016/0962-6298(93)90003-P
- Fricke C. & Gualini E. (2018). Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 199-221. doi:10.1080/21622671.2017.1351888
- Ghorra-Gobin, C. (2010). De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, pp. 25-33
- Greif, A. & Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98 (4), pp. 633-652
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press, 526p.
- Groupe l'Équerre. (1966). *Liège, métropole régionale. Options fondamentales de développement et d'aménagement*. Ministère des travaux publics, 245 p.
- Halleux, J.-M. (2001). Évolutions des organisations urbaines et mobilités quotidiennes : espace de référence et analyse des processus, *L'Espace géographique*, 30, pp. 67-80.
- Héritier, A. (2007). Theories of Institutional Change. *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford : Oxford University Press, 281 p., doi:10.1093/acprof:oso/9780199298129.003.0003
- Holvoet, G. (1937). *Les grandes agglomérations urbaines*, Bruxelles : Gouvernement belge, 127 p.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Bolder, New York, Oxford : Rowman & Littlefield Publishers Inc., 251 p.
- Jaewoo, C.o, Jae Hong, K. & Yonsu, K. (2018). Metropolitan governance structure and growth inequality dynamics in the United States. *Environment and Planning A*, 51 (3), pp. 598-616. doi:10.1177/0308518X18810002
- Jaillet, M.-C. (2007). Contre le territoire, la « bonne distance ». *Territoires, territorialité, territorialisation*, pp. 151-200
- Jouve, B. (2004). From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis. *Public Administration and Development*, 25 (4), pp. 285-294
- Keating, M. (1997). The invention of regions: Political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15 (4), 383-398
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 242 p.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*, New-York: Harper Collins
- Kingston, C. & Caballero, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5 (2), pp. 151-180
- Lazzari, M., Verjans, P. & Durviaux, A.-L. (2008). La fusion des communes : une réforme trentenaire, *Territoire(s) wallon(s)*, hors série, pp. 27-34
- Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernance et gouvernance*, Paris : Sciences Po – Les Presses
- Lefèvre, C. (2013). Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain. *Sociologie et sociétés*, 45 (2), pp. 223-242
- Leresche, J.-P. & Joye, D. (1993). Métropolisation : de l'urbain au politique. *Espaces Temps, Les Cahiers*, 51-52, pp. 6-17
- Leroy, S. (2000). Sémantique de la métropolisation. *Espace géographique*, 29 (1), pp. 78-86
- Levy, J. & Lussault, M. (dir.). (2013). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 1128 p.
- MacLeod, G. & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23, pp. 503-527
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Mahoney, J. & Thelen, K. (ed.), Cambridge University Press, 254 p.
- Mérenne-Schoumaker, B. (1994). La métropolisation, une nouvelle donne ?, *Acta Geographica Lovaniensia*, 34, pp. 165-174
- Mérenne-Schoumaker, B., Herbiet, M., Jehin, J.-B., Halleux, J.-M. & Knubben, M. (1997). *Convention portant sur l'identification de structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération*, Liège : Université de Liège, 197 p.
- Mérenne-Schoumaker, B. (2017). La période contemporaine. De 1945 à 2016. De la chute à la renaissance urbaine, in Bruno Demoulin (dir.), *Histoire de Liège. Une cité, une capitale, une métropole*, Bruxelles : éditions Marot, pp. 281-306
- Meyer, J. W. & Rowan, B., (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363
- Moulaert, F., Martinelli, F., Gonzalez, S. & Swynge-douw E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities – Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14 (3), pp. 195-209
- Nelles, J., Gross, J. S. & Kennedy L. (2018). The role of governance networks in building metropolitan scale. *Territory, Politics, Governance*, 6 (2), pp. 159-181. doi:10.1080/21622671.2017.1421478
- Nelson, E. & Foster, K.A. (1999). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21 (3), pp. 309-324. doi:10.1111/0735-2166.00019
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing, Paris
- OECD. (2015). *Governing the City*. OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264226500-en

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

*Coordonnées de l'auteur :*

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