

Thèse de Doctorat

pour obtenir le grade de docteur délivré par

l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Discipline : Géographie

La coopération entre villes européennes : convergences dans l'action publique urbaine par la circulation transnationale de modèles

présentée et soutenue publiquement par

Paul Gourdon

le 30 novembre 2021

Sous la direction de **Anne Bretagnolle**

Composition du Jury :

Myriam Baron	Professeure de Géographie, Université Paris Est Créteil	Rapporteure
Vincent Béal	Maître de Conférences en Sociologie, Université de Strasbourg	Examinateur
Emmanuelle Boulineau	Professeure de Géographie, École Normale Supérieure de Lyon	Rapporteure
Anne Bretagnolle	Professeure de Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Directrice
Emmanuèle Cunningham-Sabot	Professeure en Aménagement et Urbanisme, École Normale Supérieure de Paris	Examinatrice
Sylvie Fol	Professeure en Aménagement et Urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Examinatrice
Michel Grossetti	Directeur de recherche CNRS en Sociologie, UMR LISST	Examinateur

Je n'ai écrit que des approches, que j'eusse peut-être préféré simplement lire. Des approches de quoi ? Si je l'avais su, je n'aurais rien écrit. Par contre, si je les avais lues, je continuerais à lire, même en sachant de quoi il est possible de s'approcher.

Roberto Juarroz, *fragments verticaux*, José Corti, 1994,
trad. Silvia Baron Supervielle.

Remerciements

Quelles questions nous permettent de réfléchir à d'autres questions ? Quelles histoires racontons-nous lorsque nous racontons d'autres histoires ? Quels nœuds nouent d'autres nœuds ? Quelles pensées pensent des pensées ? Quels liens lient des liens ? Tout cela compte. Quelles histoires font des mondes ? Quels mondes font des histoires ? Cela compte aussi.

Donna J. Haraway, *Vivre avec le trouble*,
Editions Des Mondes à Faire, 2020, p.25,
trad. Vivien Garcia

Ouvrir cette thèse avec la parole — traduite — de Donna Haraway n'est pas innocent, cela compte. Les contours de l'épistémologie féministe qu'elle dessine permettent d'affirmer un écart notable avec les récits sur la science et la recherche qui mettent en scène un parcours solitaire, semé d'embûches, donnant l'occasion au chercheur (au masculin) de déployer sa puissance intellectuelle, sa ténacité, et sa force de travail. Cette thèse, qui s'intéresse de près à la circulation des idées, est consubstantielle à la multiplicité des déterminants, des rencontres (avec des personnes et des livres), des dialogues et des voix qui ont peuplé mon monde et m'ont donné les moyens de travailler et de penser. Ces remerciements, loin d'être la simple expression de quelque protocole, tentent de donner à voir certaines des relations constitutives de cette entreprise collective.

Pour la confiance et les encouragements qu'elle m'a témoignés, pour nos nombreuses discussions et son exigence me permettant d'apprendre le métier de chercheur, de clarifier ma pensée, et pour son travail de relecture, je tiens à remercier chaleureusement Anne Bretagnolle, ma directrice de thèse.

J'adresse mes très sincères remerciements à Myriam Baron, Vincent Béal, Emmanuelle Boulineau, Emmanuèle Cunningham-Sabot, Sylvie Fol et Michel Grossetti d'avoir accepté de lire, évaluer, rapporter et examiner cet écrit et de me faire l'honneur d'en discuter.

Les multiples échanges permis par le comité de thèse, au début et au milieu de ce travail, ont grandement enrichi ma réflexion. Aussi, pour tout cela, je remercie Emmanuèle Cunningham-Sabot, Marianne Guérois et Gilles Pinson.

Je veux également exprimer ma gratitude envers toutes les personnes qui m’ont accordé de leur temps pour faire des entretiens et qui m’ont permis de participer à des événements de la coopération transnationale. Je remercie particulièrement les membres du Secrétariat du programme URBACT pour leur accueil et pour m’avoir fait découvrir un nouveau monde.

Le temps de formation que constitue la thèse a été marqué par le tissage de nombreuses relations. L’apprentissage du travail collectif a été structuré par mon implication dans le projet TRADEVE, sur les trajectoires démographiques des villes européennes, au côté d’Anne Bretagnolle, de Marianne Guérois, d’Antonin Pavard, de Natalia Zdanowska, de Liliane Lizzi et d’Ivan Glita. J’y ai découvert les épineux problèmes de la comparaison internationale des villes ainsi que certaines bases de l’analyse quantitative en géographie. La fréquentation du groupe FMR (flux, matrices, réseaux) a été tout à fait déterminante pour découvrir le monde de l’analyse de réseaux : je remercie particulièrement Françoise Bahoken, Laurent Beauguitte, Serge Lhomme, Marion Maisonobe, Natalia Zdanowska et Ryma Hachi, pour ce cadre d’apprentissage et d’échange très stimulant.

D’un point de vue méthodologique, la thèse peut être décrite comme une courbe de progression démarrant de la manipulation occasionnelle de tableurs Excel et LibreOffice pour aller, graduellement, vers une certaine maîtrise des analyses quantitatives concernant les lieux, les textes et les réseaux. Ce cheminement prend sa source dans de multiples relations au sein, mais aussi à l’extérieur, du laboratoire Géographie-cités. Je suis extrêmement reconnaissant envers Robin Cura — qui n’a jamais compté son temps pour former les autres doctorant.e.s, notamment au langage-programme R, ouvrant des potentialités incroyables en termes d’efficacité, de clarté et de reproductibilité des analyses quantitatives. Mes interactions répétées avec Thomas Louail (sur les méthodes quantitatives et sur la vie), Hadrien Commenges, Marion Maisonobe, Laurent Beauguitte, Antonin Pavard, Juste Raimbault, Arnaud Banos, Lucie Nahassia et Julie Gravier ont constitué autant de sources pour ma découverte de l’univers des analyses quantitatives, et je les en remercie. Certains échanges, plus ponctuels, ont été tout à fait déterminants et je veux remercier ici Pascal Floquet pour ses conseils en statistiques multivariées, ainsi que Guillaume Le Roux pour m’avoir fait découvrir l’analyse de séquences.

Les réflexions présentes dans cette thèse ont été nourries par mes échanges avec des chercheuses et chercheurs qui, pour beaucoup, ont été mes professeur.e.s avant de devenir mes collègues. Je pense à Olivier Orain (pour nos discussions sur l’épistémologie, l’histoire de la géographie et des sciences sociales), à Denise Pumain (pour la découverte d’une géographie urbaine qui pense en systèmes), à Lena Sanders (pour ses conseils et l’apprentissage de la clarté théorique et conceptuelle), à Sylvie Fol (pour nos échanges sur les politiques urbaines et sur la décroissance), et à Clarisse Didelon-Loiseau (pour son soutien, sa présence et nos échanges sur l’Europe et le monde). Enfin, je veux également exprimer ma profonde sympathie et ma reconnaissance à trois chercheuses qui, lorsque j’étais en licence à Albi puis en master à Paris 1, m’ont fait découvrir et aimer la géogra-

phie. Un grand merci donc à Stéphanie Lima (notamment pour m'avoir fait découvrir la géographie sociale et la géographie politique), à Frédérique Blot (qui m'a mis sur la piste de Claude Raffestin), et à Béatrice Collignon (qui m'a donné le goût de la recherche en accompagnant mon mémoire sur la géographie des espaces domestiques).

D'un point de vue matériel, scientifique et affectif, l'affiliation au laboratoire Géographie-cités a été une chance incroyable pour moi. J'ai pu compter sur le soutien technique, administratif mais surtout amical de Saber Marrouchi, Martine Laborde, Véronique Degout, Stéphanie Assanemougamadou, Dorothée Kouevi. Je pense aussi à Arnaud Banos et Eric Denis (directeurs du laboratoire), et à Antoine Fleury suivi de Sophie Baudet-Michel et Hadrien Commenges (à la direction de l'équipe PARIS).

Ce manuscrit a bénéficié d'un travail de relecture à différentes phases. Les regards critiques de Brenda Le Bigot, Lucie Nahassia, Julie Gravier, Anton Paumelle, Mathilde Pedro, Nicolas Verdier, Laurent Beauguitte, Marianne Guérois, Julien Migozzi, Robin Cura, Anne-Cécile Ott, Thibault Le Corre et Aurélie Douet ont considérablement enrichi le fond et la forme de ce texte. Dans les derniers instants, j'ai également bénéficié du soutien et des relectures de Fanny Cottet, Marion Albertelli, Matthieu Pichon, Natacha Rollinde, Camille Dabestani, Mégane Fernandez, Léo Taillandier, Corten Pérez-Houis et Thomas Rosenthal, je les remercie toutes et tous chaleureusement.

Ma vie au sein du laboratoire a été augmentée en joie grâce à la naissance de relations d'amitié fortes et durables. Je pense à deux « triades » structurantes : celle avec les sacrés compères que sont Thibault et Julien ; et celle avec mes « collègues et néanmoins colocos et néanmoins ami.e.s » (selon la formule consacrée), à savoir Anne-Cécile et Matthieu. J'envoie un clin d'œil au groupe « Bretagne », qui ne comporte pourtant que trois breton.ne.s, rassemble les deux triades déjà citées auxquelles s'ajoutent Robin, Julie, Lucie, Brenda et Aurélie, formant ainsi un gang d'humour et d'affection. J'en profite aussi pour remercier l'ensemble des doctorants, doctorantes et docteurs cotoyé.e.s durant ces années pour tous les moments chouettes, en marge du travail.

Je veux adresser un « merci d'exister » à mes ami.e.s toulousain.e.s (celles et ceux du lycée Saint-Sernin, celles et ceux des scènes musicales garage ou métal), à mes ami.e.s parisien.ne.s (rencontré.e.s à la fac ou ailleurs) et à mes ami.e.s du Sabot (grâce à qui la littérature et la poésie sont devenues une aventure partagée). Toutes et tous sont des « exhausteurs de goût », la vie est plus belle et plus intense en leur compagnie.

Comme pour les ami.e.s, il est difficile de remercier sa famille sans que cela paraisse impersonnel et convenu. Je pense à mes grands-parents, à mon frère et à ma sœur, à mes parents et je vous dis un simple merci, sous lequel se dissimule tout un amour qui n'a de sens qu'en dehors de ces pages.

Aurélie, d'abord je t'adresse un très sobre merci pour toute ton aide quant à la cartographie et aux traitements des données. Ensuite, pour que tu n'aies pas trop la honte à cause d'une formule à l'eau-de-rose de mon cru, je laisse la parole à Aragon qui approche au plus près ce que je ne sais dire (il faut tourner la page pour s'en rendre compte).

Je vais te dire un grand secret Toute parole
A ma lèvre est une pauvrese qui mendie
Une misère pour tes mains une chose qui noircit sous ton regard
Et c'est pourquoi je dis si souvent que je t'aime
Faute d'un cristal assez clair d'une phrase que tu mettrais à ton cou
Ne t'offense pas de mon parler vulgaire Il est
L'eau simple qui fait ce bruit désagréable dans le feu
(Louis Aragon, *Elsa*, Gallimard, 1959)

Enfin, si c'était à recommencer, je ne m'imposerais pas cette norme d'écriture à la première personne du pluriel (sans que quiconque, d'ailleurs, ne l'ai exigé). Je veux prier la lectrice et le lecteur de n'y voir aucun « nous de majesté » mais, au contraire, la constellation de liens que ces remerciements n'ont fait qu'esquisser.

Ce nous, c'est vous et c'est nous.

Préambule

Les conditions matérielles pour le déroulé de la thèse sont essentielles. Afin de ne pas les passer sous silence, cette section détaille les différentes institutions qui ont rendu ce travail de recherche possible.

D’abord, durant trois ans, l’obtention d’un contrat doctoral de l’Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ainsi qu’un poste de moniteur, nous ont fourni les ressources financières nécessaires. Par la suite, deux années de recherche ont été financées par Pôle Emploi, grâce à l’ARE — l’Allocation d’aide au Retour à l’Emploi, et une année supplémentaire grâce à un contrat d’ATER à l’Université Paris 1.

Sur le plan matériel et administratif, j’ai également bénéficié du soutien de l’Ecole Doctorale de Géographie de Paris (Merci à Candice Zaninetti) et d’un lieu de travail au laboratoire Géographie-cités.

Beaucoup des analyses et des calculs réalisés dans le cadre de la thèse ont été facilités par la TGIR Huma-Num et la mise à disposition d’un compte *R Studio Web*. L’assistance de Gérard Foliot s’est avérée très précieuse pour surmonter certaines difficultés techniques liées à mon inexpérience des serveurs de calcul.

La pratique du code avec R a été considérablement facilité par l’existence du forum *Stack Overflow* et de la communauté de contributeurs et de contributrices qui partage temps et compétence afin de répondre aux difficultés rencontrées par chacun.e.

Enfin, l’utilisation de la plateforme en ligne *CorText Manager* — projet initié et porté par l’unité INRA SenS puis par l’UMR LISIS dans le cadre d’une initiative fondatrice du GIS IFRIS, poursuivie dans le cadre du LABEX SITES — nous a été d’un grand secours pour produire des analyses mêlant fouille de textes et réseaux.

Sommaire

Introduction générale	1
1 Pour une étude de la dimension politique des relations entre villes	19
2 Reconstruire un système de relations : une démarche quantitative pour aborder la coopération transnationale entre villes européennes	101
3 Le champ opératoire de la coopération entre villes : localisation des affiliations et caractérisation des organisations	155
4 Les relations entre villes européennes : structures et communautés des réseaux institutionnels de coopération	243
5 « Traduction » et médiatisation des politiques locales : le cadre cognitif de l'action publique urbaine européenne	351
6 Les discours en interaction : l'expérience de coopération URBACT et l'institution de la catégorie des « petites villes »	437
Conclusion générale	511
7 Annexes	527

Introduction générale

La solution est là, sous nos yeux, évidente mais le plus souvent méconnue : les villes sont nos ensembles politiques les plus interconnectés. Organisées en réseaux, elles se définissent avant tout par la collaboration et le pragmatisme, par la créativité et par la pluralité culturelle. Laissons-les faire ce que les Etats ne peuvent pas faire. Laissons les maires gouverner le monde.

Benjamin R. Barber, *Et si les maires gouvernaient le monde ? Décadence des Etats, grandeur des villes*, Rue de l'Echiquier, 2015, p.29

At a global level, cities are forming a thick and growing web-work of ties that constitutes an underground economy of knowledge. [...] It is not surprising that cities should be entering a global hunt for knowledge. It can be (and has been) argued that the very raison d'être of cities is that they facilitate exchange of all kinds. More to the point, in a globalized economy where knowledge plays an increasing role, cities are the crucibles where linkages are made.

Tim Campbell, *Beyond Smart Cities : How Cities Network, Learn and Innovate*, Routledge, 2013, p.9

Ces dernières années, un passage dans le rayon « politique » des librairies donne la nette impression d'un « retour des villes » dans les discours experts et journalistiques : « Et si les maires gouvernaient le monde ? » (BARBER 2015), « Ces maires qui changent tout » (RIVAT 2017), « À nous la ville ! traité de municipalisme » (DURAND FOLCO 2017), « Crises : la solution des villes » (HAËNTJENS 2012). Il se passe quelque chose du côté des villes : leurs politiques locales sont mises en valeur et comparées, leur interconnexion fait l'objet de louanges et leur légitimité à participer à un ordre politique mondial est réaffirmée.

Si la pandémie de Covid 19 et son traitement médiatique ont remis l'action des Etats au cœur du débat, les dernières décennies semblent constituer un moment particulier de revalorisation des villes dans leur rôle de gouvernement des sociétés locales. Depuis une quarantaine d'années, des travaux de science politique et de sociologie ont notamment décrit les transformations institutionnelles du pouvoir urbain qui — dans le contexte européen — sont liées à la multiplication des politiques de décentralisation conduites par les Etats et aux grandes mutations du capitalisme globalisé (LE GALÈS 2011 ; BRENNER 2004).

Cette thèse se propose de saisir dans un même mouvement les transformations contemporaines dans la manière de gouverner les villes et les relations politiques transnationales tissées par les gouvernements urbains, au-delà des frontières nationales. La valorisation des villes comme actrices politiques d'une scène globale — faite de relations horizontales et relevant d'une « gouvernance multi-niveaux » — est ici questionnée à travers un travail empirique sur les systèmes de relations qu'elles construisent et auxquels elles participent. Il s'agit dès lors de s'interroger sur les processus de circulation des politiques urbaines et de constitution de discours sur le pouvoir urbain, tels qu'ils sont facilités et orientés par les pratiques de coopération transnationale entre villes. Pour ce faire, cette recherche s'appuie sur la construction de bases de données référençant les organisations transnationales qui mettent en relation les villes européennes. L'espace politique européen, aux limites floues, présente un intérêt particulier du fait d'une longue histoire de coopération entre gouvernements urbains (SAUNIER 2006 ; PAYRE 2007) et de sa structuration institutionnelle par l'Union Européenne. Sur une période de vingt ans (2000-2020), nous proposons une analyse de la participation des villes aux associations transnationales de

municipalités et aux projets de coopération territoriale de l'UE — notamment ceux du programme URBACT spécifiquement dédié à l'échange de stratégies politiques.

Cette introduction éclaire en trois temps la construction d'une problématique de géographie politique visant à donner sens à la coopération transnationale interurbaine.

D'abord, nous préciserons les différents enjeux liés à la survalorisation des villes comme actrices politiques et à la manière dont les politiques urbaines voyagent, par-delà les frontières, sous la forme de *best practices*.

Ensuite, les fondations d'une approche relationnelles permettront de formuler les questions de recherche sur la spatialité des circulations de politiques urbaines. Nous détaillerons les trois gestes principaux de cette entreprise visant à : (1) produire un panorama inédit des systèmes de relations entre villes européennes ; (2) mieux comprendre la nature de ces liens et questionner le type de savoirs qui font l'objet de circulation ; et enfin, (3) évaluer les effets de telles relations dans la construction et le renforcement de normes et catégories d'action publique à l'échelle européenne.

En dernier lieu, nous verrons en quoi cette thèse propose un renouvellement des approches théoriques et méthodologiques de la coopération entre villes, grâce à l'articulation d'une démarche de géographie politique et d'une méthodologie quantitative, exploratoire et reproductible.

Enjeux de recherche : le « retour des villes » et la circulation des politiques urbaines

Les quelques publications laudatives, citées plus haut, mettant en scène le pouvoir des villes à faire advenir un monde nouveau, relèvent d'ancrages idéologiques très divers. Toutefois, elles participent à la construction d'un discours commun valorisant la capacité des villes — souvent incarnées par les municipalités et la personne du maire — à produire d'importants changements sociaux, non pas seulement à l'échelle locale mais également au niveau global. Ainsi, comme le montrent les épigraphes de B. Barber et T. Campbell, la force des villes — en tant qu'actrices politiques — résiderait dans la place privilégiée qu'elles occupent dans un contexte de globalisation (BARBER 2015 ; CAMPBELL 2013). Non seulement elles seraient mieux placées pour répondre démocratiquement aux problèmes locaux mais, en plus, le réseau dense de leurs interconnexions permettrait de dessiner un agenda politique au niveau mondial ou, *a minima*, de constituer dans l'échange tout un répertoire d'actions visant à relever des défis globaux. Ces considérations générales sont appuyées par un certain nombre d'études de cas — principalement sur des grandes métropoles chez Campbell et Barber — qui définissent autant de « modèles urbains ». Néanmoins, la description d'un monde fait de villes inter-connectées formant les ressorts d'un nouvel ordre politique est à la fois trop générale et insuffisante. Trop générale, car le système d'interrelations entre les villes est, comme tout réseau, local en tout point, éventuellement global selon ses dimensions et sa configuration spatiale, mais

jamais universel. Autrement dit, il est constitué de nœuds et de liens qui définissent autant de zones de plein, de zones de creux et de hiérarchies. Insuffisante, car cette description, en hypostasiant le rôle des villes comme actrices politiques, minore ou ignore le rôle des États, voire entérine leur impuissance et leur disparition (comme c'est le cas chez Barber). Ajoutons à cela que cette configuration générale dit souvent peu de choses sur la nature et le contenu des relations politiques entre les villes : des gouvernements échangent entre eux au-delà des frontières nationales, certes, mais quels sont les effets de ces mécanismes de circulations et de coopération ? Si toutes ces approches ont le mérite de dépasser l'appréhension d'un monde politique qui serait strictement inter-national, elles encouragent à enquêter plus avant sur le rôle concret des villes dans cet ordre global.

A côté de ces discours visant à renforcer la légitimité des villes sous le double prisme du « local » et de l'ouverture par la connexion, des études urbaines plus critiques figurent des scènes illustrant moments de convergence où des politiques urbaines deviennent hégémoniques. Ainsi, dans la récente encyclopédie *Le Capital dans la Cité*, l'introduction s'ouvre sur des scènes frappantes : Berlin, en mai 2016, avec le salon international *Metropolitan Solutions* durant lequel le ministre indien du Développement urbain et du logement et la ministre allemande de l'Environnement signent un accord de collaboration pour un développement urbain durable — mêlant partenariat public et contrats industriels — pour accompagner des projets de « 100 villes intelligentes » en Inde (ADAM et COMBY 2020, p. 9)¹. Ce qui se joue ici est bien de l'ordre des circulations des politiques urbaines. Il n'est plus question de justifier le rôle des villes comme actrices politiques inter-connectées mais de décrire des moments précis de rencontre et de coopération entre acteurs de différents niveaux et d'en saisir les effets. La circulation du label de *smart city*, depuis les pays européens vers l'Inde, pose la question de la convergence, ou disons de l'uniformisation, des politiques urbaines selon une rationalité néolibérale faite d'interventions fortes des acteurs publics pour favoriser l'attractivité des lieux et l'activité de grandes entreprises dans une économie globalisée marquée par la compétition.

Dans les travaux qui portent plus spécifiquement sur la circulation des modèles urbains, la scène se peuple également « d'élites transnationales » ou de représentants d'une *global consultocracy* qui se rencontrent, viennent constater les effets visibles ou supposés de politiques locales lors de visites d'étude et de conférences (McCANN 2011). Ces « agents de transfert », grâce à une série de pratiques plus ou moins informelles, sont ainsi décrits comme des vecteurs de la diffusion géographique d'un urbanisme néolibéral, comme c'est le cas par exemple avec la circulation du modèle du *Business Improvement District* (WARD 2007)².

1. Quelques lignes plus loin, l'auteur et l'autrice relatent les annonces de François Hollande, en janvier 2016, à propos du soutien de l'AFD (Agence Française de Développement) pour certains de ces projets urbains, notamment « Pondichéry ville *smart* ». Cette focalisation sur la *smart city* est présentée à partir du discours du ministre indien : « L'idée est de créer un modèle reproductible, qui puisse être un phare pour les autres villes » a expliqué le ministre indien du Développement urbain lors de l'annonce des vingt premiers lauréats en janvier 2016. Les technologies mises en œuvre sont censées être au service des populations, mais surtout de l'« attractivité » de ces territoires, véritable dogme des villes entrepreneuriales (Harvey 1989). » (ADAM et COMBY 2020, p. 10).

2. Également désigné comme *Business Investment District* (BID), ce type de modèle est basé sur une appropriation de la gestion des espaces publics par des groupements de propriétaires ou d'entreprises sur le quartier qu'ils occupent. En concertation avec la municipalité, l'allègement ou la suppression des

Ces études urbaines critiques mêlent ainsi plusieurs niveaux d'analyse afin de saisir les processus de transformation et d'adaptation des pratiques au niveau local et le rôle actif d'experts dépositaires de savoirs, intégrés dans des réseaux internationaux (MCCANN 2011). L'attention se porte sur des individus particuliers (architectes, urbanistes, universitaires, élus locaux) et sur leurs pratiques en situation afin de comprendre comment des idées circulent, comment elles gagnent en puissance au cours de visites d'études ou d'autres mises en scène collectives (ateliers, conférences, forums internationaux). Toutefois, au-delà de ces interactions interpersonnelles, les politiques nationales et les contextes d'action locaux sont également pris en compte pour éclairer les mécanismes de transformation et d'adaptation de ces modèles en circulation (MCCANN et WARD 2011a ; PECK 2011). Dans la sphère francophone, ces *Urban Policy Mobilities* sont approchées au travers de la notion de « circulation de modèles urbains » :

« La notion de « modèle » urbain [...] renvoie à un ensemble d'objets, de politiques, de doctrines urbanistiques, de « bonnes pratiques » ou de labels partageant une caractéristique commune : celle de servir de référence à l'imitation ou à la reproduction dans un contexte autre que celui de sa production initiale. » PEYROUX et SANJUAN 2016

Dans cette formulation, le sens de « modèle » est bien celui d'une configuration à imiter. Cela témoigne d'un positionnement critique qui scrute les convergences et l'uniformisation des politiques urbaines dans un monde néolibéral. Ces travaux prolongent de façon stimulante des réflexions plus anciennes — en histoire, en science politique et dans les Relations Internationales — sur la circulation des idées et sur le changement institutionnel³. La présente thèse s'appuie par conséquent sur le regard critique qui replace la mobilité des politiques urbaines dans l'analyse du néolibéralisme et de la compétition inter-urbaine.

Ces quelques éléments permettent d'esquisser trois grands enjeux qui sous-tendent notre recherche.

Légitimation du « local » et retour des villes ?

Le statut des gouvernements urbains comme acteurs politiques tissant des liens à l'international oblige à se positionner par rapport à ce qui fonde ou ce qui renouvelle ce pouvoir urbain. Sans ratifier les discours experts qui chantent la capacité des villes à « gouverner le monde » à la place des Etats (BARBER 2015), l'enjeu porte plutôt sur les conditions qui rendent possible l'action politique des gouvernements urbains. De fait, certaines politiques — souvent étatiques (BRENNER 2004) — donnent plus ou moins de pouvoir aux gouvernements urbains. Prendre en compte ces conditions permet de s'interroger

taxes municipales s'accompagne d'une habilitation à transformer et gérer l'espace (embellissement, vidéo-surveillance, contrôle de la circulation etc.). Voir : WARD 2007.

3. Voir Chapitre 1 : section 1.3 « *Circulation* : modèles urbains et circulations transnationales des savoirs sur la ville ».

sur la construction d'un consensus à propos de la valeur politique (et « démocratique ») accordée à l'échelle « locale » (PURCELL 2006). La question du gouvernement des villes prend une autre dimension lorsqu'elle est examinée sous l'angle des rapports entre les villes et les autres entités politiques comme les Etats et les institutions supra-nationales. Dans ces conditions, le « retour des villes » ne correspond pas tant à une description mais plutôt à une problématique pour questionner des changements institutionnels importants (EPSTEIN 2008). En France par exemple, l'autonomie locale faisant suite aux grandes lois de décentralisation des années 1980 est ressaisie de manière critique dans les mutations récentes de l'action publique (EPSTEIN 2015). On assisterait depuis quelques années à la mise en place d'un « gouvernement à distance » manifestant une forme particulière de re-centralisation et reposant sur deux mécanismes : les logiques « d'*uploading* (faire remonter des pratiques, les sélectionner et les modéliser) et les logiques de *downloading* (diffuser ces « bonnes pratiques », les intégrer aux cadres de l'action publique) » (BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2015, p. 114). Si, dans beaucoup de discours, les gouvernements urbains gagnent en légitimité sur les scènes nationales et mondiales, leurs actions ne peuvent être uniquement comprises sur le mode d'une horizontalité des relations⁴. Le pouvoir des villes prend tout son sens lorsque l'on prend acte de certaines relations verticales avec leurs Etats respectifs ou avec des entités supra-nationales (UE, Conseil de l'Europe).

Ainsi, la présente thèse considère les discours valorisant le pouvoir des villes en tant qu'objet d'étude, comme des contenus médiatisés par les organisations de coopération transnationale.

Systèmes de relations et effets de la coopération transnationale entre villes

L'étude empirique des relations transnationales entre gouvernements urbains soulève trois questionnements quant aux effets potentiels de tels liens.

D'abord, un certain nombre de travaux critiques sont attentifs à la circulation et à la variation locale de modèles urbains relevant de la rationalité néolibérale : la question du changement institutionnel est donc prise dans une tension entre convergence et différenciation. Cette dichotomie permet de penser une contradiction apparente du capitalisme dans les processus de circulation : si des pratiques sont partout imitées et adaptées, il en résulte logiquement une forme d'uniformisation nécessaire à la logique de marché (possibilité de mettre en équivalence des choses très différentes). Toutefois, si les différences sont radicalement supprimées, les possibilités de valorisation (ici d'un lieu) sont du même coup annulées⁵. Ainsi, cette tension comporte une dimension éminemment géographique : la création d'espaces discursifs dans lesquels des politiques locales sont comparées, mises en équivalence et adoptées, participe certes à une certaine uniformisation des pratiques à l'échelle globale mais permet à certains lieux de se démarquer temporairement par rapport

4. C'est-à-dire des relations entre entités de même niveau politique, ce qui suggérerait une absence totale de hiérarchie.

5. Voir les deux premiers textes de *Géographie de la domination*, intitulés respectivement « Le capitalisme, fabrique de la fragmentation » et « L'art de la rente » (HARVEY 2018).

à des concurrents voisins, afin d'attirer certaines activités économiques ou populations. Au-delà de cette dimension critique, chercher à identifier les effets de systèmes de relations transnationales entre villes ouvre sur deux questionnements tout aussi fondamentaux.

Un deuxième questionnement porte sur la capacité qu'ont les idées à produire du changement. Qu'il s'agisse d'interactions entre experts et élites urbaines ou d'effets plus structurels qui résultent des pratiques d'acteurs collectifs comme les associations de municipalités, la matérialité de la circulation des savoirs et des normes en matière de politiques urbaines doit être interrogée. Autrement dit, les pratiques d'échanges, les expériences sensibles (*e.g.* visites d'étude), la production de discours sur telle ou telle politique locale, l'utilisation de mots-clés et les modes de présentation des politiques locales sur le web, constituent autant d'entrées pour essayer de comprendre comment des idées acquièrent une force, comment des pratiques sont transformées en « bonnes pratiques », c'est-à-dire en succès à imiter.

Enfin, le troisième questionnement lié à l'étude des systèmes de relations entre villes a trait à la valeur politique souvent attribuée à la notion de « réseau ». Ce mot semble presque omniprésent dans les descriptions scientifiques de l'ordre politique et économique mondial⁶, mais également dans les discours proprement politiques⁷. En ce qui concerne notre sujet, cela a des répercussions directes : certes les travaux critiques sur les *Urban policy mobilities* (MCCANN et WARD 2011a) s'intéressent principalement à la circulation des pratiques qui servent d'avatars pour penser la ville néolibérale (contrôle, grands projets, urbanismes sécuritaires, extension de la logique de marché), mais, indépendamment des contenus, le déploiement de réseaux de relations permettant la circulation de politiques urbaines ne fixe pas en lui-même une orientation politique. De fait, les pratiques de coopération transnationale entre villes ont une histoire beaucoup plus longue que celle de la phase néolibérale du capitalisme (EWEN et HEBBERT 2007 ; SAUNIER 2006 ; PAYRE 2007). Dès le début du XXème siècle, des associations comme l'IULA (*International Union of Local Authorities*) naissent en Europe, accompagnant les mouvements internationalistes et socialistes (DOGLIANI 2002). Des processus de circulation transatlantique à propos du gouvernement des villes et des politiques sociales se mettent en place, dès la fin XIXème siècle (RODGERS 1998). Très récemment, des auteurs s'interrogent sur des modèles alternatifs de gouvernements des villes et examinent les initiatives internationales qui se réclament d'un nouveau « municipalisme »⁸ (THOMPSON et al. 2020 ; RUSSELL 2019). A un certain niveau de généralité, et en prenant le réseau comme un système de relations à travers lequel circulent des idées et savoirs sur les politiques urbaines, il semble que ce type de dispositifs ne porte pas en lui-même une orientation politique *a priori*. Les

6. Les épigraphes de cette introduction en fournissent des exemples frappants.

7. Lorsque l'importance de la notion de réseau est figurée, l'ouvrage de Manuel Castells est presque inmanquablement cité, sans doute est-ce dû à la très grande généralité du propos ainsi qu'à son titre accrocheur *La société en réseaux. L'ère de l'information* (CASTELLS 1998).

8. Sans rentrer dans les détails, notons que certains élus locaux européens (notamment à Barcelone) mobilisent de plus en plus les cadres de pensée du municipalisme libertaire, courant dont un des principaux penseurs — Murray Bookchin — fait l'objet de multiples traductions et publications récentes (BOOKCHIN et al. 2019 ; BOOKCHIN 2018 ; DURAND FOLCO 2017). Pour une description de ce mouvement révolutionnaire du point de vue social et écologique on se reportera à cette très bonne synthèse d'Elias Boisjean dans la revue *Ballast* : revue-ballast.fr/le-municipalisme-libertaire-quest-ce-donc/.

discours sur le pouvoir des villes et sur leur mise en réseaux peuvent servir aussi bien la rationalité néolibérale (flux, échange, ouverture, compétition, adaptation) que ses critiques les plus radicales (horizontalité, solidarité, coopération, municipalisme libertaire). Autrement dit, la description de ces réseaux — acteurs inclus ou exclus, types de relations, contenus échangés, niveaux d'organisation, plus ou moins grande formalisation des échanges — constitue un enjeu central.

Processus d'institution des politiques urbaines à l'échelle européenne

En dernier lieu, et faisant suite à l'enjeu de description des réseaux de relations transnationales dans lesquelles s'impliquent les gouvernements urbains européens, la problématique du changement institutionnel ne peut être réduite aux effets locaux (dans telle ville particulière) de la circulation de modèles urbains. Comprendre comment les systèmes de relations politiques entre villes s'institutionnalisent constitue un enjeu particulièrement saillant pour l'espace européen⁹ qui est encadré par différentes organisations supra-nationales (Union Européenne, Conseil de l'Europe). Très souvent, les mécanismes de circulation et d'apprentissage des modèles urbains sont envisagés sous l'angle de coalitions plus ou moins informelles d'acteurs privés et publics : qu'il s'agisse de dénoncer le rôle d'élites urbaines transnationales (MCCANN 2011) ou de montrer la plus grande efficacité de ce type de réseaux par rapport aux organisations plus institutionnalisées (CAMPBELL 2009). Mais de fait, en Europe notamment, beaucoup de dispositifs de coopération entre villes se déploient dans des organisations collectives institutionnelles. Les travaux proposant une image d'ensemble de ce paysage sont très peu nombreux, mais il semblerait que le nombre de « réseaux de ville » augmente sensiblement au cours des dernières décennies (ACUTO et RAYNER 2016). L'espace politique européen serait ainsi structuré, d'une part, par la création d'associations transnationales de municipalités (BULKELEY et al. 2003 ; KERN et BULKELEY 2009 ; LOSADA et ABDULLAH 2019) ; et, d'autre part, par certains programmes de coopération territoriale émanant directement de l'Union Européenne (BUSSI 2009 ; BOURDIN et IDT 2016).

Au-delà de la description des procédures d'association entre villes, cette institutionnalisation ouvre des questions sur la construction de normes et de catégories d'action publique à l'échelle européenne en matière de politique urbaine¹⁰. Suivre les activités des organisations de coopération transnationale constitue un moyen de comprendre comment se forment les cadres cognitifs (MULLER 2019) de l'action publique urbaine en Europe. En particulier, cela permet de porter une attention aux processus de *traduction* ou de *transcodage*¹¹ dont font l'objet les pratiques locales des villes membres de ces organisations,

9. A ce stade, nous laissons volontairement de côté l'épineuse question des limites d'un tel espace.

10. Même si l'UE n'a pas de compétences législatives directes en la matière, un ensemble de dispositifs et de discours peuvent être de nature prescriptive et, à ce titre, lus comme une « politique urbaine de l'Union Européenne » (HALPERN et LE GALÈS 2013).

11. Le concept de *traduction* qui provient à l'origine des travaux de Bruno Latour et Michel Callon, a ensuite été mobilisé par la sociologie politique dans le cadre des études sur le transfert des politiques publiques (DUMOULIN et SAURUGGER 2010 ; HASSENTEUFEL et MAILLARD 2013). On retrouve sa formulation sous le vocable de *transcodage* dans les travaux de Pierre Lascoumes, qui mettent l'accent sur les

c'est-à-dire leur inscription dans d'autres cadres (supranationaux) d'action publique. Étudier ces dynamiques d'institution offre une occasion de saisir le *transnational*, non comme une échelle internationale d'un certain type, mais comme processus qui définit activement l'interaction entre différentes échelles et qui permet de penser les convergences qui en résultent ¹².

Enfin, prêter attention à l'institution des pratiques de coopération transnationale entre villes européennes soulève un dernier enjeu d'importance. Il s'agit de considérer l'implication éventuelle des villes de moindre taille dans ce type de dispositifs, alors que les travaux sur l'internationalisation des villes portent le plus souvent sur des métropoles mondiales.

Certes, les productions expertes ou journalistiques valorisant le pouvoir municipal recensent souvent des pratiques développées dans des bourgs ruraux ou des petites villes. Dans son livre *Ces maires qui changent tout*, Mathieu Rivat ne rend pas uniquement compte des politiques urbaines de Paris et Grenoble mais il examine la transition écologique dans un contexte de désindustrialisation pour la ville de Loos-en-Gohelle (7 000 habitants), ou encore les politiques agro-alimentaires construites avec les agriculteurs dans une commune bretonne de 200 habitants, Trémargat (RIVAT 2017). Les études urbaines ont également remis à l'agenda les travaux sur les villes petites et moyennes, dans le but de décentrer un regard porté sur les seules métropoles mondiales (BELL et JAYNE 2009 ; ÉDOUARD 2012) ¹³. En revanche, à de rares exceptions près (ESCACH et VAUDOR 2014), dès que l'internationalisation politique des villes est au centre de l'analyse, le paysage se peuple de métropoles modèles qui ont « rationalisé leur succès tactiques », c'est-à-dire qui valorisent « des processus d'action collective qui distingue [ces] ville[s] » (PINSON et VION 2000). Barcelone, Seattle, Vancouver, Bilbao font figure de lieux d'investigation particulièrement investis par les études urbaines (CAMPBELL 2009 ; GONZÁLEZ 2011 ; MCCANN et WARD 2011a ; PINSON et VION 2000). Ce silence relatif sur les petites villes s'explique en partie par l'hypothèse d'une moindre participation de ces dernières aux dynamiques de coopération transnationale, notamment du fait de capacités (personnels disponibles, finances, maîtrise de l'anglais) qui seraient plus faibles (BULKELEY et al. 2003). Qu'il s'agisse de problèmes construits à l'échelle globale (comme le changement climatique) ou de la diffusion de certains modèles d'urbanisme sécuritaire et néolibéral, les études sur les réseaux de villes, les associations de municipalités, la *city-to-city cooperation*, la diplomatie des villes, ou encore les *Transnational Municipal Networks*, décrivent le plus souvent les pratiques d'internationalisation des grandes villes et des métropoles mondiales, c'est-à-dire des hauts-lieux d'un monde globalisé, urbanisé et hiérarchisé. Pour autant, lorsque l'on prête attention aux organisations institutionnelles qui instaurent des pratiques de coopération, ces dernières ne concernent pas uniquement les villes du sommet de la hiérarchie urbaine. Certes, l'association *EuroCities* ¹⁴, très souvent citée, ne regroupe que

activités de synthèse qui transforment des pratiques éparses en totalité (LASCOUMES 1996).

12. « le transnational ne peut pas simplement être considéré comme un niveau supplémentaire qui viendrait s'ajouter au local, régional ou national, selon une logique de changement de focale. Il est, au contraire, appréhendé en tant que niveau qui se constitue en interaction avec les précédents » (WERNER et ZIMMERMANN 2003, p. 22).

13. Voir également le numéro spécial (3- 2019) de la revue *Belgé*, intitulé *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale* (BAILLEUL, BAUELLE et JOSSELIN 2019).

14. Voir : <https://eurocities.eu>.

des villes européennes de plus de 250 000 habitants mais d'autres organisations sont, à l'inverse, construites autour de l'identité des petites villes comme c'est le cas pour l'association internationale *Cittaslow*, née en Italie et s'adressant exclusivement aux villes de moins de 50 000 habitants¹⁵.

Ainsi, prendre en compte les dynamiques de coopération transnationale, sans écarter *a priori* les villes de moindre taille, c'est prêter attention à la façon dont s'instituent, dans toutes leur diversité, des catégories d'action publique au niveau européen. La plupart des travaux académiques sur les petites villes posent la question de leur place dans les systèmes territoriaux et productifs, mais un chantier sur les politiques publiques développées par (ou pour) ces villes peut s'ouvrir (ÉDOUARD 2014). L'enjeu, à l'échelle européenne, est donc non seulement de voir comment les pratiques de coopération entre villes européennes dessinent un certain type d'agenda politique urbain, mais également quelle place occupe la catégorie des « petites villes » dans cet agenda.

Par conséquent, cette recherche s'appuie sur la volonté d'examiner la constitution de « problèmes publics »¹⁶, notamment ceux qui sont associés à cette catégorie de villes. L'attention portée au rôle de l'expertise (CALLON, LASCOUMES et BARTHE 2001) ainsi qu'à la transformation des arguments qui accompagne les changements d'échelle et la recomposition des acteurs impliqués (CHATEAURAYNAUD 2011) sont autant de moyens conceptuels pour analyser comment ce qui circule (dans les processus de coopération entre villes) participe de la définition de modèles urbains ou, *a minima*, de problèmes urbains considérés comme légitimes.

Une problématique relationnelle : ce que peut la géographie politique

Comme nous l'avons vu, un des points de départ de ce travail de thèse provient des études sur les politiques urbaines et leur circulation transnationale. En effet, beaucoup de travaux enquêtent sur des pratiques de coopération et sur des mécanismes de circulation de savoirs qui expliquent des changements institutionnels dans la manière de gouverner les villes. Pourtant, si on trouve des synthèses historiques sur la coopération entre villes

15. Voir : <https://www.cittaslow.org/>.

16. Le concept de problème public, proposé par la sociologie politique des mobilisations (des controverses et de l'action publique), permet de penser le fait que les problématiques auxquelles se proposent de répondre les politiques publiques ne sont pas données ou préexistantes mais sont bien construites collectivement et ce de manière particulière. A partir de *conditions* ou d'expériences sensibles particulières, il s'agit donc de retracer le travail collectif de problématisation qui fait advenir une cause et la positionne dans l'espace public. Pour une définition synthétique des différentes approches voir SHEPPARD-SELLAM 2019. Pour en donner une compréhension intuitive, l'exemple proposé dans cet article de dictionnaire est assez éclairant : « la politique environnementale démontre que la pollution n'a commencé à être considérée comme un problème public qu'à partir des années 1970, alors qu'elle existait depuis l'apparition de la grande industrie : autrement dit, l'existence d'un fait objectif n'implique pas sa qualification automatique en tant que problème public » (SHEPPARD-SELLAM 2019).

européennes (SAUNIER 2006 ; EWEN et HEBBERT 2007 ; DOGLIANI 2002), les travaux contemporains sur ces dynamiques regroupent souvent des études de cas sur certaines associations — Eurocities, MedCities, C40 (LOSADA et ABDULLAH 2019) — ou sur certains projets de coopération de l'UE — avec des chapitres sur des projets particulier du programme URBACT (BOURDIN et IDT 2016 ; HAMEDINGER et WOLFFHARDT 2010). En clair, toutes ces études fournissent des analyses cruciales sur des dispositifs de coopération entre villes européennes et les synthèses sur la gouvernance urbaine les mentionnent comme une modalité importante du processus d'eupéanisation. On sait alors que les villes européennes coopèrent beaucoup, créent des relations, et l'accès à cette réalité se fait au travers de listes d'organisations (LE GALÈS 2011)¹⁷.

L'objectif principale de cette thèse est d'offrir un prolongement à cet ensemble de travaux, notamment grâce à une description empirique et systématiques des relations politiques entre villes européennes. Plus précisément, il s'agit de construire un panorama et une cartographie de ces relations, de systématiser les observations pour faire émerger une image manquante, en centrant le regard sur les dispositifs institutionnels qui encadrent ces relations — qu'il s'agisse d'associations transnationales de municipalités ou de programmes de coopération territoriale émanant de l'UE.

En s'écartant d'une problématique fondée sur la dichotomie réseau/territoire¹⁸, l'originalité de la thèse réside dans la proposition d'une géographie attentive à d'autres effets politiques de la coopération transnationale entre villes. Il s'agit ici de voir comment s'instituent des modèles urbains à l'échelle européenne, du fait des pratiques de coopération transnationale. Pour le dire autrement, ce projet de recherche s'articule autour de deux dimensions spatiales : *en quoi les pratiques de coopération transnationale révèlent la spatialité des circulations de savoirs sur le gouvernement des villes et comment ces échanges influent sur la manière de penser l'action publique urbaine au niveau européen ?* Reconstituer empiriquement ces réseaux politiques et les échanges qu'ils permettent s'inscrit dans le cadre d'une problématique relationnelle (RAFFESTIN 1980). Celle-ci rend visible la construction et la mobilité de modèles urbains et dessine les contours d'une géographie politique de ces savoirs et de ces normes concernant le gouvernement des villes.

La référence au livre de Claude Raffestin inscrit ce travail dans une perspective par-

17. C'est par exemple le cas dans le livre extrêmement cité de Patrick Le Galès. Dans la section intitulée « L'eupéanisation par les interactions horizontales : les réseaux transnationaux d'autorités locales », différentes organisations de coopération sont listées pour montrer leur caractère pléthorique et leurs rôles dans l'eupéanisation — c'est-à-dire ici une certaine convergence sans contrôle coercitif, sans relations verticales — de l'action publique urbaine (LE GALÈS 2011, p. 180-185).

18. La formulation de notre projet de recherche doit beaucoup aux travaux précurseurs de Nicolas Escach (ESCACH et VAUDOR 2014 ; ESCACH 2016). Une partie du travail d'enquête se fonde ainsi sur des sources et méthodes mobilisées dans sa thèse (ESCACH 2014) visant à analyser les pratiques de coopération des villes de l'espace baltique. Une grande partie de la problématique qui encadre son travail est territoriale — intégration d'une région sous l'effet des relations qui la constituent — et « inter-territoriale » (VANIER 2010) — examen des processus de partage et de coordination des pouvoirs entre autorités politiques de différents niveaux. Si des questions de ce type ne sont pas étrangères à cette thèse, notre approche s'en écarte sensiblement. Au-delà du fait que l'espace considéré — l'Europe — est plus étendu et que la question de ses limites institutionnelles n'est pas au centre de la recherche, les effets du système de relations politiques entre villes européennes qui nous intéressent ne sont pas les mêmes.

ticulière. En effet, *Pour une géographie du pouvoir* proposait, en 1980, une reformulation radicale du projet de la géographie politique (RAFFESTIN 1980). Il s’agissait de sortir l’appréhension du politique en géographie de son caractère stato-centré — pendant longtemps cette géographie n’a eu pour objet que les politiques territoriales des Etats-nations ou des empires — et d’offrir une généralisation des observations en définissant un nouvel objet — la *relation* — afin de rendre intelligible le pouvoir politique et ses manifestations spatiales. Choisir la relation comme unité élémentaire de l’analyse permettait de prendre en compte la capacité différenciée des acteurs à peser sur la définition de cette relation et, dans le même temps, cela exigeait une enquête sur le champ socio-politique (*champ opératoire* dans le langage de C. Raffestin) dans lequel elle se déploie — c’est-à-dire l’inscription spatio-temporelle et le contenu de la relation. Cette proposition fait écho à un mouvement plus large dans les sciences sociales, que certains baptisent le « programme relationnaliste » (CORCUFF 2019). Au-delà de cette étiquette, il semble bien qu’un certain nombre d’approches en sociologie aient choisi de prendre la *relation* comme objet d’étude pour échapper à l’alternative longtemps structurante entre les approches holistes/structuralistes et les approches davantage centrées sur les individus (individualisme méthodologique)¹⁹.

La formulation d’une problématique relationnelle pour rendre compte des relations politiques transnationales entre des acteurs collectifs — les villes européennes — inscrit ce travail dans la continuité de toute une famille d’approches des sciences humaines et sociales. En se proposant de systématiser des observations à l’échelle européenne et de reconstruire empiriquement ces réseaux transnationaux, notre approche s’avère complémentaire des monographies locales basées sur des méthodes qualitatives qui examinent l’internationalisation d’une ville en particulier ou les processus de circulation des modèles urbains centrés sur des élites urbaines clairement identifiées ou encore sur un dispositif de coopération particulier (telle association ou tel projet).

Dans le champ de la géographie urbaine, l’originalité de la thèse est de considérer les relations politiques entre villes. En effet, beaucoup de travaux dans les études urbaines ont contribué à saisir les interactions entre villes à différentes échelles mais très souvent les interactions considérées relèvent de mécanismes économiques (flux de capitaux, de personnes) qui font systèmes et qui expliquent des processus de localisation et de hiérarchisation à l’échelle globale²⁰. Ce prisme économique et le type de relations considéré

19. C’est par exemple le cas des études dans le champ de l’analyse des réseaux sociaux (DEGENNE et FORSÉ 2004; WASSERMAN et FAUST 1997) ou dans des formulations plus contemporaines comme la *relational sociology* (POWELL et DÉPELTEAU 2013). Dans ces approches, l’étude des relations entre acteurs a pour but de comprendre comment se constituent les collectifs (sans les considérer comme des totalités pré-existantes) et de saisir en retour comment un système de relations particulier contraint les acteurs (donc sans nier les effets de structure). Bien entendu il s’agit là de reformulations théoriques relativement récentes, adossées à certaines méthodes — comme l’analyse de réseaux —, mais l’importance donnée aux relations est bien sûr beaucoup plus ancienne. On trouvera par exemple des références à la sociologie de Georg Simmel pour justifier le caractère central des triades (relations entre trois acteurs) dans les travaux contemporains sur l’analyse de réseaux sociaux (BRAILLY et al. 2017).

20. On pense par exemple aux travaux sur les villes globales (SASSEN 1991, 2009; KNOX et TAYLOR 1995), à l’accent mis sur les fonctions de coordination économique dans les processus de métropolisation (BOURDEAU-LEPAGE et al. 2012; BOURDEAU-LEPAGE et HURIOT 2005) ou encore aux travaux sur les systèmes de villes (CATTAN et SAINT-JULIEN 1999; PUMAIN 1995).

permet de rendre compte des processus d'auto-organisation (KRUGMAN 2008) et d'émergence — c'est-à-dire de configurations structurantes qui apparaissent à des niveaux *meso*- et *macro*-géographiques à partir de l'action d'individus qui poursuivent des objectifs variés. Ces mécanismes sont différents de ceux saisis à travers un prisme politique. Cette fois, les relations politiques entre gouvernements urbains résultent de décisions délibérées de la part d'acteurs précis (élus locaux, personnels administratifs) lorsqu'ils inscrivent leur ville dans telle association transnationale ou dans tel projet de coopération territoriale de l'UE. Les questions de recherche doivent donc se poser en d'autres termes. La problématique relationnelle que nous avons posée ouvre trois axes de recherche.

1. Le panorama de la coopération transnationale entre villes européennes.

Ce premier axe s'organise autour de la description des structures qui apparaissent lorsque l'on reconstruit empiriquement les systèmes de relations politiques entre les gouvernements urbains européens. Il s'agit avant tout de mesurer et de rendre compte de la participation de ces derniers aux dispositifs institutionnels de coopération. Ce premier axe ouvre donc les questions de recherche suivante : *Quelles sont les caractéristiques de l'espace européen de la coopération politique interurbaine ? Quelles sont les limites et les différenciations spatiales qui apparaissent lorsque l'on cartographie la participation des villes européennes aux dispositifs de coopération ? Est-ce que les différents niveaux de participation des villes révèlent des logiques de hiérarchisation qui dépendent de leurs caractéristiques (taille des villes, appartenance territoriale, fonction administrative) ?*

2. Relations entre villes et circulation des politiques urbaines.

Ce deuxième axe de recherche s'organise autour de la dimension proprement relationnelle de l'objet de recherche. Il s'agit alors d'étudier les types de relations qui se développent au sein des organisations de coopération transnationale entre villes. L'objectif est de donner à voir des réseaux et de s'interroger sur les canaux de circulation d'information qu'ils constituent. Les questions de recherche de cet axe sont les suivantes : *Quelle est la nature des relations transnationales entre villes selon le type d'organisations considérées et quels principes fondent ces pratiques de coopération territoriale ? Quels sont les acteurs impliqués — élus, administratifs, experts — et quels sont leurs rôles ? L'analyse de ces réseaux fait-elle émerger des groupes (communautés) de villes particulièrement liées entre elles ? Et si oui, selon quels principes ? Enfin, quels sont les contenus — problèmes publics, instruments, normes, politiques urbaines — qui circulent entre les villes ?*

3. Cadre cognitif et institution de catégories de l'action publique.

Les deux premiers axes de recherche fournissent un cadre pour décrire les systèmes de relations entre villes. Le troisième axe, quant à lui, regroupe les questionnements qui ont trait aux effets produits par de tels systèmes. Contrairement aux études de cas centrées sur une ville ou un territoire restreint, il ne s'agit pas ici d'observer les effets locaux — adaptation, imitation, transformation — des pratiques de circulation de modèles urbains. L'objectif est davantage de prendre en compte l'action des organisations de coopération entre villes et de voir comment elles produisent et renforcent des normes en matière de politiques urbaines à l'échelle européenne. Les questions de recherche sont les suivantes : *Les pratiques de coopération trans-*

nationale entre villes contribuent-elles à des processus de convergence des politiques urbaines ? Comment caractériser ces mécanismes d'eupéanisation des villes ? A travers leur travail de représentation d'autorités locales et de lobbying, quels types de discours portent ces acteurs collectifs sur le pouvoir urbain ? Comment les organisations de coopération contribuent-elles à définir les cadres cognitifs pour penser l'action publique urbaine ? Plus précisément, comment des expériences de coopération influent sur la construction d'une catégorie de « petites villes » à l'échelle européenne, alors que les villes du bas de la hiérarchie urbaine seraient moins concernées par les pratiques d'internationalisation politique ?

Proposition d'une démarche exploratoire et reproductible : une méthodologie résolument quantitative

Si les différents enjeux et la problématique encadrant l'objet d'étude s'inscrivent dans des perspectives théoriques et thématiques clairement identifiées, cette thèse se présente également comme une proposition méthodologique pour systématiser et synthétiser un certain nombre d'observations quant aux relations transnationales entre gouvernements urbains. La problématique relationnelle situe théoriquement la présente proposition mais laisse ouverte la question du choix des méthodes et du type d'enquête à conduire. Pour construire l'image manquante du système de relations transnationales entre villes européennes sur les 20 dernières années, la démarche proposée se place résolument du côté des méthodes quantitatives. Il s'agit par là d'offrir un regard complémentaire aux travaux déjà réalisés en science politique, en sociologie et en géographie sur les pratiques de coopération territoriale et sur la circulation des savoirs entre villes. La démarche que nous proposons peut se lire comme une tentative pour nouer un dialogue interdisciplinaire et elle s'interroge sur ce que les outils de la géographie quantitative ont à offrir pour décrire un système de relations politiques. Pour éviter autant que possibles de laisser des « boîtes noires » et garantir la reproductibilité des analyses, la quasi-totalité des traitements ont été effectués avec le langage-programme *R* et sont disponibles en accès libre²¹. Cette démarche offre des réponses à une série de questions pratiques allant de la construction des données — quelles sources, quels types de relation ? — jusqu'aux différents traitements et interprétations permises, en passant par les modes de représentation graphique. Qu'il s'agisse de cartographier l'espace européen de coopération entre villes, de rendre compte des réseaux qui se forment ou de synthétiser des discours grâce à la statistique textuelle sur des corpus (rapports de projet, sites web), l'enchaînement des différentes analyses suit la logique de l'analyse exploratoire des données (TUKEY 1977 ; BANOS 2001) qui permet de faire émerger des questionnements de manière itérative à la suite de chaque analyse ou visualisation. En effet, si certaines des méthodes les plus simples confirment des faits connus ou supposés, elles révèlent souvent des incohérences dans les données ou ouvrent de nouveaux questionnements qui complexifient graduellement l'analyse. Cet étonnement oblige à faire un aller-retour permanent entre la construction et le nettoyage des données, les résultats provisoires et les questions de recherche qui les encadrent.

21. Voir <https://github.com/pgourdongeo/>.

L'ensemble de cette démarche est présentée à travers les six chapitres que comporte ce manuscrit. Ces chapitres peuvent être regroupés selon plusieurs logiques. Les deux premiers constituent le socle théorique et méthodologique sur lequel repose la thèse.

Le chapitre 1 pose les conditions d'intelligibilité de la problématique relationnelle en proposant un état de l'art interdisciplinaire structuré en trois temps examinant :

1. la question du pouvoir urbain dans un monde globalisé et la pertinence de saisir les acteurs collectifs que sont les villes comme les entités élémentaires d'un système de relations.
2. les travaux des sciences humaines et sociales qui ont été attentifs à la circulation des savoirs et des idées et, notamment, à ses effets en matière de changement institutionnel et de transformation des cadres de l'action publique.
3. le concept d'institution en tant que processus, et les approches qui rendent compte de la manière dont s'organise l'action publique — comment se construisent des problèmes publics ? Cet ensemble est mis en dialogue avec notre objet d'étude plus circonscrit, à savoir : l'étude des pratiques de coopération territoriale institutionnalisées entre villes européennes qui se déploient au sein des associations de municipalité ou des programmes de l'UE.

Le chapitre 2, quant à lui, présente la démarche d'ensemble, la construction des données et les principales méthodes mobilisées dans la thèse. On y trouve des informations sur les deux grandes bases de données construites et enrichies avec :

1. les informations relatives à la construction de la base inédite ETMUN (*European Transnational MUunicipal Networks*) rassemblant près de 60 associations transnationales de municipalités et représentant plus de 17 000 adhésions ;
2. le travail d'enrichissement de la base de données KEEP²², produite dans le cadre du programme Interact, et qui nous a permis créer la base de données EUCICOP (*European Union Cities COoperation Projects*) localisant plus de 50 000 partenaires engagés dans plus de 19 000 projets de coopération territoriale de l'UE, entre 2000 et 2019. A partir de ce travail, nous décrirons également comment a été créée la base de données URBACT, du nom du programme européen spécifiquement dédié à la coopération transnationale entre gouvernements urbains (172 projets, 591 villes impliquées).

La démarche exploratoire que nous avons déployée conduit à organiser les analyses selon trois grandes étapes : les localisations, les réseaux, et les contenus mis en circulation.

Le chapitre 3 prend en charge la première étape — consacrée aux questions de localisation. Une fois les bases de données construites et les participations à la coopération géolocalisées, l'analyse porte sur l'intensité et la répartition de ces pratiques de coopération : il s'agit de produire une cartographie de l'espace de coopération européen selon les deux grandes bases de données et donc selon des modalités de coopération différentes.

Le chapitre 4, quant à lui, introduit la dimension relationnelle grâce aux méthodes

22. Base de donnée en libre accès mettant à disposition la plupart des projets de coopération des programmes Interreg, Interreg IPA cross-border, et ENPI/ENI cross-border. Voir <https://www.keep.eu/>.

de l'analyse de réseaux. Il s'agit alors de caractériser les liens entre villes mais aussi entre les villes et les organisations qui les rassemblent. Ces analyses descriptives ont pour objectif de rendre compte des logiques sous-jacentes aux processus d'association et de repérer les structures produites par les différents réseaux (position plus ou moins centrale, hiérarchisation, communauté). Rassemblés ensemble, les chapitre 3 et 4 fournissent les bases pour décrire les systèmes de relations transnationales entre villes européennes.

Les chapitres 5 et 6 correspondent à la troisième étape de la démarche exploratoire. Ils donnent un accès aux contenus qui circulent dans les réseaux précédemment décrits.

Le chapitre 5 se propose de faire émerger les traits principaux des discours sur le pouvoir urbain produits par les organisations de coopération transnationale. Grâce à la statistique textuelle, il s'agit d'analyser les activités de ces organisations dans la sélection, la traduction et la médiatisation des pratiques de leurs villes membres.

Enfin, le chapitre 6 — centré exclusivement sur le programme URBACT — a pour objectif de mieux analyser la circulation de thèmes et de problèmes publics qui concernent les villes européennes. Il s'agit notamment de voir comment s'institue la catégorie des « petites villes » au niveau européen, au travers de pratiques effectives de coopération transnationale et de mise en récit collective de ces dernières.

La synthèse des grands résultats produits par cette démarche mais aussi les nombreuses perspectives de recherche que ce travail esquisse sont rassemblées dans la conclusion générale.

Pour une étude de la dimension politique des relations entre villes

Sommaire

1.1	Introduction	21
1.2	<i>Pouvoir urbain</i>	25
1.2.1	Globalisation, décentralisation : repenser les rapports villes/État	27
1.2.2	La ville comme acteur collectif?	36
1.2.3	Une question de taille : quelle place pour les petites villes dans un paysage largement métropolitain?	47
1.3	<i>Circulation</i>	61
1.3.1	Un « prisme circulatoire » dans les sciences sociales? Prescriptions pour aborder le transnational	61
1.3.2	Les circulations contemporaines de modèles urbains : approches expertes ou critiques des coalitions d'acteurs et des élites urbaines	70
1.4	<i>Institution</i>	74
1.4.1	Concepts et notions pour penser l'action publique	76
1.4.2	Le terrain européen : limites variables, enjeux spécifiques et institution de la coopération territoriale	85
1.5	Éléments de synthèse	99

Local and subnational governments have proven to be a reliable force for positive global change. Now, in 2017, it is vital that we push to make the trend towards sustainable development irreversible. We aim to do so through our actions on the ground, efforts to shape global policy and events that bring local action and local issues onto the global stage.

Gino Van Begin, secrétaire général de l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), Janvier 2017.

Lorsque les ressources publiques sont rares, la coopération dans des domaines stratégiques tels que les services publics, les grands projets de développement, l'infrastructure de connaissance et les nœuds de transport devient essentielle pour le développement urbain et territorial durable. Il est donc essentiel que les villes situées sur les territoires voisins s'engagent dans la «coopétition», à savoir la concurrence coopérative plutôt que la concurrence pure et simple.

Union Européenne & Direction générale de la politique régionale, *Les villes de demain défis, visions et perspectives*. Luxembourg, 2011.

Decentralised cooperation, whereby cities (and indeed other institutions) work together on defining their problems and devising appropriate solutions on the basis of shared experience among peer groups is increasingly recognized as a powerful means of advancing collective know-how.

HABITAT, UTO, WACLAC, *City-to-City Cooperation : Issues Arising From Experience*, Nairobi, 2001.

1.1 Étudier les relations politiques entre villes : pouvoir, circulation, institution

Européanisation des gouvernements urbains et changements institutionnels, circulation de modèles urbains et convergence néolibérale, vertus démocratiques du niveau local et capacité des villes à intervenir sur des problématiques globales : voici quelques-uns des enjeux associés à l'étude des relations politiques entre villes. Ces différentes dimensions sont rassemblées dans le cadre de la problématique relationnelle qui interroge la spatialité des circulations de modèles urbains et les effets produits sur les normes d'action publique urbaine, ici abordées à l'échelle européenne (cf. Introduction Générale). Avec l'identification et la caractérisation des réseaux institutionnalisés de coopération transnationale, cette thèse produit une vision précise des canaux qui favorisent la circulation des « bonnes pratiques » et qui contribuent à renforcer, à l'échelle européenne, certaines catégories d'action publique. Les conditions d'intelligibilité de cette problématique¹ dépendent des approfondissements et des clarifications que le présent chapitre se propose d'apporter concernant les descriptions et postulats sur lesquels s'appuient la recherche, les entités étudiées et, enfin, les processus et phénomènes qui sont au centre de l'analyse. Pour ce faire, nous proposons une tripartition rejoignant les trois axes de recherche proposés dans l'introduction générale :

1. Le panorama de la coopération transnationale entre villes européennes : ce premier axe de recherche soulève deux enjeux théoriques. D'abord, il s'agit de s'interroger sur les discours qui présentent les villes comme des acteurs politiques ayant une certaine légitimité à prendre en charge des problèmes globaux. Sur quelles descriptions du monde globalisé ces discours s'appuient-ils pour valoriser le rôle politique des villes ? Le deuxième enjeu concerne directement les définitions des villes en tant qu'entités élémentaires d'un système de relations. La question théorique sous-jacente est liée au concept d'acteur collectif que nous discuterons ici. Ces deux grands enjeux font l'objet d'une première section intitulée *Pouvoir Urbain* (section 1.2).
2. Les relations entre villes et circulations des politiques urbaines : le deuxième axe suggère un travail de définition et d'état de l'art sur les processus qui sont au centre de l'analyse, à savoir les pratiques favorisant la circulation des politiques urbaines. Il s'agit alors de préciser ce qui se joue dans les approches du transnational et d'examiner quelques travaux historiques — en histoire, en sociologie et dans les Relations Internationales — sur la circulation des savoirs. Ces approches seront complétées par un état de l'art sur les travaux contemporains qui ont pris en charge ces objets, notamment dans le champ de la géographie et de l'urbanisme. Ainsi, la seconde section, intitulée *Circulations* (section 1.3), précise les définitions des processus étudiés dans la thèse.
3. Les cadres cognitifs des politiques urbaines et l'institution de catégories d'action publique : le troisième axe de recherche permet d'éclairer la problématique d'en-

1. En suivant de problématique que C. Raffestin pose : « démarche qui consiste à déterminer, préalablement à toute analyse, le statut d'intelligibilité capable de rendre compte d'un système. » (RAFFESTIN 1980, p. 25).

semble de la thèse. Après avoir défini les entités — villes/gouvernements urbains — et les processus — circulation des politiques urbaines — dont elles sont parties prenantes, il s’agit de s’interroger sur des effets particuliers des systèmes de relations considérés. La troisième section, intitulée *Institution* (section 1.4), a ainsi pour objectif de préciser l’objet d’étude et le périmètre de l’enquête : le travail engagé s’intéresse à un espace particulier mais aux contours flous — l’Europe — et les processus de circulation sont abordés à travers des dispositifs particuliers — les associations transnationales de municipalités et les programmes de coopération territoriale de l’UE. En parallèle, il s’agit de définir les principaux concepts de la sociologie de l’action publique et de la science politique qui permettent de donner sens aux processus d’institution (ou institutionnalisation) renforcés par les pratiques de coopération entre villes. Il sera donc question de construction de problèmes publics, d’eupéanisation et d’approches cognitives pour penser les politiques publiques.

Pouvoir urbain, circulation des savoirs, et institution, cette tripartition conceptuelle a pour but de rendre intelligible les questions centrales de ce travail et leur inscription dans une problématique relationnelle² qui conçoit l’interaction entre ces trois sphères et qui met au centre de l’analyse les relations politiques entre villes.

La capacité supposée des villes à tisser des relations politiques et à agir à différentes échelles appelle une discussion sur le concept de *pouvoir* et plus précisément sur le pouvoir urbain (section 1.2). En effet, beaucoup des discours cités dans l’introduction revalorisent ou réactualisent la capacité des villes à organiser la société. Mais de quelles « villes » parle-t-on ? Dans le cadre de notre problématique, la question de la définition des villes — au croisement entre géographie et science politique — se pose pour au moins deux raisons. La première, c’est que s’intéresser à l’action publique urbaine telle qu’elle est pensée aux niveaux infra- et supra-nationaux suppose de penser les conditions concrètes (rapports villes-Etats, dispositifs de coopération, programmes européens) et les relations avec d’autres entités (Etats, UE) pour éclairer les contextes dans lesquels les villes ont une légitimité, des ressources, et des compétences pour agir politiquement. A cet endroit, il semble nécessaire de ne s’inscrire ni dans les approches mettant en avant l’horizontalité et décrivant l’affaiblissement (ou la disparition) du rôle des États, ni dans les approches du pouvoir et du politique qui font de l’État la seule structure pertinente — les villes n’étant alors qu’un avatar de l’Etat local. Les processus de *rescaling* — recomposition des échelles — fournissent des éléments pour éclairer des changements de régimes et les transferts de pouvoir dont les villes européennes ont fait l’objet (BRENNER 2004). La seconde raison, c’est que les villes — quelles que soient leurs caractéristiques — ne sont pas uniquement des espaces d’intervention pour des institutions de niveaux supérieurs mais constituent aussi des acteurs politiques à part entière. Cette proposition simple appelle néanmoins des discussions sur la nature de ces « acteurs collectifs », car les villes — notamment au travers de la coopération transnationale étudiée dans cette thèse — sont elles-mêmes actrices de la construction de catégories d’action publique qui les définissent. S’interroger à la fois sur la nature des êtres collectifs que sont les villes au niveau local (avec une organisation, des objectifs spécifiques, des procédures, une capacité d’action) et

2. Pour une définition de la problématique relationnelle selon Claude Raffestin, voir introduction générale et section 1.2 ci-après.

sur les effets de leurs regroupements et de leur coopération au niveau européen, nécessite de clarifier l’ancrage théorique et les définitions du pouvoir et de la relation. Ces développements permettront d’éclairer l’analyse des matériaux empiriques, notamment les discours des interlocuteurs que nous avons rencontrés (élus, experts, représentants d’organisation) — eux-mêmes mobilisant des notions spécifiques ayant trait au pouvoir (e.g. la gouvernance, la participation)³ pour décrire leurs activités. Alors qu’il existe structurellement une grande perméabilité entre le champ des études urbaines et celui de l’action publique « territoriale », il s’agit autant que possible d’éviter la confusion entre les notions mobilisées par les acteurs pour rendre compte de leurs pratiques et les concepts nécessaires pour définir le cadre de la problématique de recherche de ce travail. Par ailleurs, les descriptions du monde globalisé qui sont au cœur de cette première section mettent au centre du récit les grandes métropoles mondiales. La place des petites villes dans les études urbaines fera l’objet du dernier temps de l’analyse. A partir d’un état de l’art critique, il s’agira de mettre au jour les interrogations sur leurs rôles dans les systèmes territoriaux et leur position — envisagée comme problématique — dans un contexte de métropolisation et de mutation des systèmes productifs. Les images de petites villes perdantes, exclues, ou menacées par les dynamiques globales du capitalisme rencontreront les interrogations et les *a priori* positifs en matière de « démocratie locale » qui font des petites villes des communautés à « taille humaine ». De fait, les villes du bas de la hiérarchie urbaine présentent-elles vraiment des spécificités politiques et géographique ?

Toutefois, engager une réflexion sur le pouvoir et définir les villes en tant qu’acteurs politiques n’est pas suffisant. En effet, une des « forces » que beaucoup d’auteurs prêtent aux villes provient de leurs interconnexions et de leurs pratiques de coopération dans un monde économique et politique caractérisé par une valorisation du savoir et de la connaissance. Pour éclairer ce que recouvrent exactement ces affirmations, la clarification de la notion de *circulation* est nécessaire (section 1.3). Les études urbaines mais aussi les discours experts et politiques sont saturés par l’idée de réseaux transnationaux (de natures très différentes) dont les villes seraient les relais privilégiés. Mais toutes les relations ne se valent pas, n’ont pas les mêmes structures, les mêmes logiques, ni les mêmes effets. On examinera d’abord les travaux de SHS qui s’ancrent dans un « prisme circulatoire » (VAUCHEZ 2013). Plus précisément, nous résumerons certains des grands apports de la sociologie politique, de l’histoire globale et des Relations Internationales pour penser ce qui se joue exactement dans le *transnational*. Par la suite, on explorera la manière dont les études urbaines s’inscrivent dans ce cadre notamment avec l’idée de *circulation des modèles urbains* (PEYROUX et SANJUAN 2016) pour expliquer des mécanismes de convergence et de changement institutionnel dans la manière de gouverner les villes. Il s’agira alors de lever une contradiction apparente entre les discours théoriques fondés sur une mobilité généralisée des savoirs et des professionnels — qui concernerait, par essence, l’ensemble du monde urbain — et le tropisme vers des grandes métropoles s’inscrivant dans une économie de la connaissance marquée par la compétition (CAMPBELL 2013). Cette valorisation du sommet de la hiérarchie urbaine peut être implicite (BELL et JAYNE 2009) ou fondée sur l’hypothèse d’une moindre participation des petites villes aux dynamiques de coopération

3. Une des difficultés principales de l’analyse réside dans le fait que ces discours sont, pour une part, des discours *sur le pouvoir* (un retour critique fait par les interlocuteurs sur leurs pratiques et les contextes dans lesquels ils évoluent) et, d’autre part, des discours *de pouvoir* en tant qu’ils émanent d’acteurs impliqués au premier chef dans des mécanismes politiques.

transnationales, explicitée en termes capacités — financières et langagières (maîtrise de l’anglais international) — plus faibles (BULKELEY et al. 2003).

Après avoir éclairer les entités — gouvernements urbains dans un monde globalisé — et les processus — circulations de savoirs et relations politiques —, la dernière discussion autour du concept d’institution permet de circonscrire le périmètre de l’enquête ainsi que les effets potentiels des systèmes de relations étudiés (section 1.4). Les concepts de *problèmes publics* (SHEPPARD-SELLAM 2019), de *référentiel global-sectoriel* pour analyser les politiques publiques (MULLER 2019; JOBERT et MULLER 1987) et de transcodage (LASCOURMES 1996) serviront de grille d’analyse pour comprendre comment la circulation de « bonnes pratiques » dans un espace transnational contribue à renforcer des normes en matière d’action publique urbaine. Ces clarifications théoriques permettront de préciser notre questionnement sur la construction de la catégorie de « petites villes » telle qu’elle se déploie à l’échelle européenne. Dans un second temps, il s’agira de circonscrire les dispositifs étudiés parmi la grande diversité des relations politiques entre villes. Les associations transnationales de municipalités, d’une part, et les programmes de coopération territoriale de l’UE, d’autre part, constituent deux types de dispositifs qui permettent d’avoir accès à l’institutionnalisation des pratiques de coopération entre villes européennes. Dans cet espace aux limites floues qu’est l’Europe, il s’agira de voir ce que recouvre l’idée de coopération territoriale (BUSSI 2009), et de préciser les effets de telles pratiques sur la convergence des politiques urbaines — c’est-à-dire en terme d’eupéanisation des villes (HAMEDINGER et WOLFFHARDT 2010).

1.2 *Pouvoir urbain.* Définir les villes dans le cadre d'une problématique relationnelle, au croisement entre géographie et science politique.

En 1980, Claude Raffestin, avec son ouvrage *Pour une géographie du pouvoir*, a participé au renouvellement de la géographie politique francophone et ce même si sa pensée n'a sans doute pas « fait école »⁴. Deux éléments de cet ouvrage sont essentiels pour notre travail : la critique d'une géographie politique dominante qui était en réalité une géographie de l'Etat⁵ et l'explicitation de la *problématique relationnelle* (RAFFESTIN 1980). De fait, critiquer toute une tradition géographique se définissant uniquement par son objet, le territoire de l'Etat, permet à Raffestin de poser les jalons de son projet scientifique, à savoir : rendre intelligible le pouvoir politique et ses manifestations spatiales. Selon lui, ce projet ne peut être mené à bien qu'en inscrivant au centre de l'analyse le concept de *relation* qu'il définit comme une catégorie générale, dont l'échange — qui a beaucoup intéressé l'économie et l'anthropologie — serait un cas particulier. Pour cet auteur la relation est définie dans son versant fonctionnel par :

- un champ opératoire : c'est-à-dire un champ socio-politique formé par les acteurs pris dans la relation et par les organisations qui en fixent les règles et contraintes ;
- un contenu : dont les termes sont négociés précédemment ou simultanément ;
- une inscription spatio-temporelle.

L'auteur ne se contente pas de caractériser la relation d'un point de vue fonctionnel — c'est-à-dire par sa forme concrète et ses effets — mais également d'un point de vue processuel — c'est-à-dire en tant que processus qui a des conditions de possibilité et qui met en jeu des capacités différenciées de peser sur la définition de cette même relation. Au-delà de sa définition du concept, l'apport majeur de la proposition de Raffestin vient du fait que le projet de recherche ne s'organise plus uniquement autour de formes et d'objets spatiaux prédéfinis mais au contraire à partir d'une notion dont le caractère spatial, s'il existe, n'est pas central. Il est intéressant de voir que cette intuition se retrouve plus tard en géographie⁶, notamment dans le courant critique anglophone qui pense la mobilité des politiques urbaines⁷ (MCCANN et WARD 2010). De son côté, la sociologie contemporaine a largement repris ce questionnement sur le statut de la *relation*⁸, notamment

4. Comme le pense Jacques Lévy (LÉVY 2003).

5. Critique double, d'abord sur le caractère synecdochique d'une géographie qui a longtemps abordé implicitement le pouvoir sous la forme unique de l'organisation étatique et, ensuite, critique sous-jacente sur l'appareillage théorique de la géographie qui apparaît insuffisant à Raffestin (notamment lorsque l'on prête attention aux références centrales à son argumentation : Henri Lefèbvre et Michel Foucault).

6. Pour ne donner qu'un exemple dans la géographie francophone : les concepts de lieux et de territoires chez Denis Retaillé qui sont dégagés d'une échelle spatiale et d'une forme déterminées et renvoient à des processus sociaux qui viennent modifier des perceptions de l'espace et des distances (RETAILLÉ 1997).

7. Nous y reviendrons plus tard (section 1.3) mais à ce stade, mentionnons que ces auteurs considèrent la fabrique des politiques urbaines comme un processus à la fois *relationnel* et *territorial*, c'est-à-dire caractérisé par de la circulation et de la compétition mais aussi de l'ancrage, de la fixité.

8. Voir la description du « programme relationnaliste » comme tournant dans la pensée sociologique

avec les courants de la *processual sociology* (ABBOTT 2016) et de la *relational sociology* (POWELL et DÉPELTEAU 2013). Comme son nom l'indique, ce dernier courant, place la *relation* au centre de l'analyse en refusant de travailler sur des structures et formes sociales prédéfinies (qu'il s'agisse de faits sociaux ou de groupes/ institutions définis *a priori*), et critique les dualismes individus/société ou agent/structure, notamment par un refus de l'alternative entre vision holiste ou atomistique de la société⁹. Chez Raffestin, le pouvoir est consubstantiel aux relations :

« [...] nous poserons comme axiome de base que toute relation, de par son contenu, est « politique » en ce sens qu'elle intéresse et qu'elle concerne réellement ou virtuellement tout être appartenant à la collectivité ou à une collectivité donnée. » p.28, RAFFESTIN 1980

Le pouvoir est donc consubstantiel aux relations. Cette affirmation nécessiterait de poser une définition du pouvoir mais cela nous entrainerait trop loin dans la diversité des conceptualisations de ce terme dans la philosophie politique et dans les sciences sociales. Nous retiendrons seulement deux propriétés : (1) le pouvoir n'est pas une chose qui se possède, au contraire il s'exprime dans toutes relations, notamment dans les capacités différenciées qu'ont les agents de peser sur les définitions de cette même relation, (2) le pouvoir s'exprime comme un principe de transformation, comme la propriété d'une relation d'affecter plus ou moins ses différents pôles (RAFFESTIN 1980).

De fait, comme nous l'avons rappelé en introduction, les relations entre villes (conçues souvent comme « interactions »¹⁰) sont dans beaucoup de discours valorisées sans être précisées ou étudiées systématiquement. Bien sûr, la géographie — notamment dans l'approche des systèmes de villes — a depuis longtemps caractérisé un certain nombre de relations interurbaines, ainsi que leurs effets, mais au prix d'une certaine agrégation (il s'agit le plus souvent de flux) et d'un parti pris économique. Avec l'appui des autres dis-

de la fin du XXème siècle (CORCUFF 2019).

9. La *relational sociology*, qui n'est pas un courant uniforme et complètement unifié, semble marquée par un rejet du déterministe qui n'est pas directement compatible avec certaines vues défendues plus loin dans ce chapitre. Néanmoins, nous retrouverons des points de convergence : d'une part, l'héritage pragmatique — incarné par le philosophe John Dewey — est aussi mobilisé en France par les tenants de « l'analyse de problèmes publics » (1.4.1.2), d'autre part, la conceptualisation de la relation comme entité de base de la sociologie et le refus des grandes dichotomies s'expriment également dans l'*analyse structurale* de réseaux sociaux (section 2.2).

10. La définition d'*interaction* recoupe une partie de la définition de la « relation », lorsqu'elle est présentée comme une action réciproque entre au moins deux acteurs. Néanmoins, le terme est étroitement associé aux approches systémiques de la complexité et, en géographie théorique et quantitative, l'interaction est envisagée comme un phénomène dépendant de la distance de la même manière que dans les modèles urbains de l'économie classique : « Une interaction est une action réciproque (rétroaction) entre deux ou plusieurs acteurs ou lieux dans un système. Tous les échanges (de matière, de personnes, d'informations...), par ex. au niveau individuel entre producteur et client, entre partenaires, ou au niveau agrégé entre des villes ou des régions (ce sont les interactions), sont des interactions dans la mesure où ils provoquent des changements interdépendants dans les comportements ou dans les structures. Le terme a été introduit dans une théorie du mouvement par E.L.Ullman qui a posé comme condition nécessaire à l'interaction spatiale la complémentarité (compatibilité entre offre et demande) entre les lieux qui échangent et la transportabilité du produit (possibilité technique, existence d'infrastructures, coût supportable), ainsi que la prise en compte des occasions interposées, ou autres lieux plus proches susceptibles d'offrir ou de recevoir le même produit. Les interactions spatiales peuvent être utilement analysées à l'aide du modèle (qui fait partie plus généralement de la catégorie des modèles d'interaction spatiale) si elles sont fortement contraintes par la distance. » (PUMAIN 2004b).

ciplines que sont la sociologie et la science politique, les trois discussions suivantes ont pour objectif d'enrichir la vision des relations que les villes tissent en leur sein, mais aussi entre elles et avec d'autres entités. En clair, il s'agit de centrer le regard sur les relations politiques transnationales entre villes.

Dans un premier temps, nous nous appuierons sur des descriptions d'un ordre politique globalisé dans lequel les villes auraient la capacité et la légitimité d'agir. Il s'agira de voir comment ces dynamiques participent du discours sur le « retour des villes » mais également de pointer un problème afférent : la disparition des relations des villes-Etat dans beaucoup d'analyses, alors que celui-ci est un des acteurs principaux de l'autonomisation et de la mise en concurrence de celles-là.

Dans un deuxième temps, la définition de la ville comme un acteur collectif sera questionnée. Comment se configure le système de relations qui fondent politiquement les villes ? Est-il pertinent d'identifier une ville comme une unité politique (un pôle) engagée dans des relations ?

Enfin, après cette définition synthétique des villes, il s'agira de revenir sur une des différenciations majeures qu'est la hiérarchisation par critère de taille (population) — hiérarchisation qui se trouve à l'intersection entre les sphères scientifiques et politiques. Il s'agira de s'interroger sur la place des petites villes dans les descriptions politiques et économiques d'un monde globalisé et métropolitain.

1.2.1 Globalisation, décentralisation : repenser les rapports villes/État

1.2.1.1 Globalisation et recomposition des échelles

Une grande partie des études urbaines ou des essais sur la ville prennent comme point de départ le contexte de globalisation¹¹. Si les descriptions sont variées — la globalisation pouvant servir à désigner un tournant dans l'économie mondiale, une menace ou une force de transformation des Etats-nations, des phénomènes de concentration spatiale ou de hiérarchisation — un des premiers problèmes que pose la mobilisation de ce concept est que le terme renvoie souvent à une clé d'interprétation trop large, une grande tendance, dont il est parfois difficile de trancher entre le statut de cause (la globalisation produit tel phénomène) ou celui de résultat (tel processus renforce ou produit de la globalisation) (ROSENBERG 2003). Positionner la globalisation comme contexte sert souvent à justifier la ville en tant qu'échelon pertinent de l'analyse car il s'agirait, par excellence, d'un objet d'interface entre le local et le global. Mais derrière cette fonction d'introduction se cache

11. Nous retenons ici le terme de *globalisation*. Choisir ce mot permet de mettre l'accent sur les dynamiques politico-économiques dont il sera question, notamment sur les dimensions spatiales des métamorphoses du capitalisme. Le terme de *mondialisation*, beaucoup plus usité dans le champ francophone, se veut plus multi-dimensionnel et beaucoup généralisant (GHORRA-GOBIN 2017).

des débats plus profonds sur la nature de la globalisation et de ses effets. A ce titre, Neil Brenner a repéré un certain nombre de problèmes théoriques quant à l'articulation entre territoires et globalisation (BRENNER 2004) : selon lui, beaucoup d'auteurs utilisent la clé de lecture de l'Etat-Nation et de son territoire pour penser la globalisation, quand d'autres critiquent ces approches mais en viennent à oblitérer complètement l'Etat et proposent une analyse qui relève d'une certaine « déterritorialisation » du phénomène (encadré 1.1).

Encadré 1.1 : La critique des études sur la globalisation par Neil Brenner : entre *global territorialism* et *deteritorialisation approaches*

Neil Brenner, dans une critique célèbre, a donné un bon résumé des problèmes afférents aux approches de la globalisation en distinguant les deux grandes lectures les plus courantes de ce phénomène (BRENNER 2004).

La première lecture, présentée sous le nom de *global territorialism*, rassemble des travaux qui traitent spécifiquement de la globalisation mais dans une version stato-centrée. L'Etat-Nation reste l'unité d'analyse principale ^a avec une vision statique et anhistorique du territoire et reposant sur le postulat que toutes les relations sociales sont organisées au sein d'espaces délimités et bornés (le territoire apparaissant alors comme un contenant). De fait, selon Brenner, les auteurs qui s'inscrivent dans cette approche ne font que transposer ces présupposés à l'échelle globale, sans que les modalités de description et les problématiques ne changent fondamentalement. Ce stato-centrisme qui réduit la territorialité ^b à l'expression d'un pouvoir sur un territoire borné (et ce même à une échelle globale ou, devrait-on dire, à une échelle internationale), conduit paradoxalement les auteurs à minorer le rôle structurant des Etats-Nations dans les processus de globalisation ainsi que la façon dont ces derniers sont transformés par leur rôle de médiateur et d'animation de ces processus. Pour illustrer cette approche, l'auteur cite d'abord Robertson (ROBERTSON 1992) dont la sociologie des processus globaux repose en fait sur une approche macro-géographique de territorialités nationales, l'espace global — ici anhistorique — ne constituant qu'une simple extension (BRENNER 2004, p. 49). Mais la critique la plus intéressante porte sur les travaux d'Immanuel Wallerstein (BRENNER 2004, p. 49-52). Cet auteur a, au contraire, beaucoup œuvré pour penser la globalisation et le système-monde sur la longue durée (WALLERSTEIN 2000, 1988), notamment en l'associant au développement du capitalisme. Si la division du travail au sein du système-monde, le pousse à définir trois zones supra-nationales — centre, semi-périphérie, périphérie — la géographie élémentaire qui constitue ces zones reste principalement celle des Etats-nations ou, plus précisément, « les territoires bornés sur lesquels les Etats-Nations tentent d'exercer leur souveraineté » (BRENNER 2004, p. 51).

La deuxième famille de travaux — regroupée sous le vocable de *deteritorialisation approaches* — met l'accent sur l'érosion des Etats-Nations et de leur territorialité avec la compression de l'espace-temps, l'avènement d'un espace de flux (CASTELLS 1998), d'un monde sans frontières (OHMAE

1999, 1995), voire sur une fin de la géographie (O'BRIEN 1992). Si certains de ces travaux ont permis de forger de nouvelles catégories pour penser des formes spatiales émergentes, la territorialité des Etats et les nouveaux processus s'exprimant à une échelle globale sont vus comme antagonistes : les uns se déployant au détriment des autres. Ce centrage sur l'érosion de l'Etat ne permet pas de saisir les transformations qualitatives de sa territorialité, notamment les reconfigurations des espaces infra-nationaux comme les régions et les villes.

a. Ce qui rejoint exactement la critique émise par Raffestin sur la géographie politique classique : « D'une manière très générale, quelques rares exceptions mises à part, la géographie politique du XXème siècle a été une géographie de l'Etat. Une géographie politique unidimensionnelle en quelque sorte qui n'a voulu voir dans le politique qu'une expression de l'Etat. » (RAFFESTIN 1980, p. 17)

b. Le terme de territorialité a fait l'objet de longues discussions et a notamment été employé par C. Raffestin que nous mobilisons ailleurs. Nous l'employons ici dans un sens qui provient de la géographie anglophone, notamment à partir de travaux de Soja, et qui en fait une composante spatiale fondamentale de l'organisation politique. On se reportera aux différentes acceptions du termes dans : BÉDARD 2017.

Pour approcher la globalisation, Brenner propose une lecture historique et dynamique des transformations du capitalisme et du rôle des Etats, et de leurs implications sur l'évolution des territorialités. (1) Lecture historique, car il décrit des grandes phases de territorialité. D'abord, les années 1960 et 1970 seraient marquées par un système keynésien, le *spatial Keynesianism*¹², basé sur une logique centralisée d'aide au développement, de redistribution et de rééquilibrage pour les territoires en déclin ou périphériques. La configuration contemporaine, à partir des années 1980 — l'*urban locational policy* — s'exprimerait davantage aux échelles régionale et urbaine (infra-nationales) avec pour claire orientation la croissance économique, l'attraction de capitaux et la compétitivité et valoriserait des « biens collectifs locaux » différenciés (CROUCH et al. 2001). (2) Lecture dynamique, car la territorialité n'est pas envisagée comme une configuration particulière (dans l'espace et dans le temps) mais comme un processus. Ainsi le faisceau de transformations que l'on nomme « globalisation » ne privilégie pas une échelle au détriment d'une autre mais entraîne une « recomposition des échelles »¹³ : le *rescaling*¹⁴. Suivant Neil Smith (1995) et Bob Jessop (2002), Brenner s'oppose à une définition des échelles comme une métrique neutre de l'espace physique. Au contraire, il conçoit la recomposition des échelles comme un ensemble de processus (*e.g* la *localisation*¹⁵, la régionalisation, la

12. Terme que l'on doit à Ron Martin (MARTIN 1989).

13. Nous reprenons cette traduction de la notion de *rescaling* à Nicolas Escach (ESCACH 2014).

14. Cette notion, largement reprise depuis, est présentée par l'auteur comme une synthèse de deux concepts. Celui de *relativization of scales* (JESSOP 2002b) : la primauté de l'échelle nationale pour lire l'organisation politico-économique est remise en cause ; de nouvelles géographies apparaissent à d'autres niveaux. Celui de *Glocalization* (SWYNGEDOUW 1997) : les processus d'intégration globale vont de pair avec des reconfigurations socio-spatiales à des échelles sub-globales ; l'emboîtement des échelles selon une hiérarchie fait l'objet de réarticulations et de luttes.

15. Ce terme apparaît plus clairement en anglais, *Localization*, et renvoie au processus d'assignation d'un phénomène à l'échelle locale et non pas à la « localisation » dans le sens français qui se résume à une position dans l'espace.

nationalisation, la globalisation) dont il faudrait explorer systématiquement le caractère relationnel. Il résume son approche avec trois grandes propositions, qui forment le cœur de ce qu'il appelle *a new political economy of scale* :

- Les échelles géographiques et leurs hiérarchisations (symboliques, politiques et économiques) sont continuellement formées et contestées en tant qu'arènes et produits de l'action collective.
- La période contemporaine voit les anciennes configurations scalaires des institutions et processus sociaux (*e.g* celles de l'accumulation du capital, celles de la régulation étatique, celles des mobilisations sociales) remises en cause et déstabilisées. Il y aurait prolifération de nouvelles stratégies pour recomposer les hiérarchies scalaires et les relations entre les différents niveaux.
- Enfin, dans un régime global du capitalisme et du néolibéralisme, ces nouvelles configurations scalaires (on pourrait dire, ces « territorialités ») sont plus complexes, plus diversifiées et plus imbriquées que celles de la période fordiste-keynesienne (BRENNER 2004, p. 12).

Ces propositions énoncées par Brenner témoignent d'un usage très différent du terme d'*échelle* que ceux que l'on peut observer dans la géographie française¹⁶. Les géographes anglophones cités précédemment exposent clairement la variabilité des significations du terme et décalent le questionnement, non pas sur des niveaux d'observation de phénomènes sociaux mais sur leur spatialité. Il s'agit de reconnaître leur dimension horizontale : leur caractère situé et les relations entre les différents lieux ; mais également leur dimension verticale. Autrement dit, la forme et le contenu de ces phénomènes ne dépendent pas uniquement du contexte local et des relations avec d'autres ensembles spatiaux de mêmes niveaux mais également de la configuration qui définit des niveaux supérieurs et inférieurs et leurs effets sur le phénomène observé. Ces approches des *échelles* comme processus sont éminemment politiques dans le sens où elles renvoient à la façon dont sont agencés les *corps politiques* — corps politiques qui se définissent *structurellement* par le rapport entre leurs parties (et non pas comme la somme de leurs parties).

Si l'on peut sans doute porter quelques critiques sur le caractère polysémique de la notion d'échelle et surtout sur sa signification processuelle qui ne va pas de soi par rapport aux usages francophones du terme, notons que cet ancrage théorique autorise un nouveau compte-rendu (géographique) de la globalisation qui ne néglige pas la place de l'Etat :

*« the contemporary round of global restructuring has entailed neither the absolute territorialization of societies, economies, or cultures onto a global scale, nor their complete deterritorialization into a supraterritorial, distanceless, placeless, or borderless space of flows. What is occurring, rather, is a **multiscalar restructuring of capitalist sociospatial configurations, coupled with a reshuffling of entrenched hierarchies of scalar organization,***

16. Sur la notion d'échelle dans la géographie française, on trouvera des indications précieuses dans le cours du CNED d'Olivier Orain. Le terme d'échelle est très présent dans les textes des géographes français mais il a fait l'objet de peu de conceptualisation avancée. Lorsqu'il est explicitement mentionné, notamment dans les années 1960 et 1970, il renvoie « à des niveaux de réalité différents, plus ou moins autonomes, plus ou moins interdépendants. Il en découle une conception largement intuitive de discontinuités dans le réel ». Sinon, il relève souvent d'un impératif disciplinaire que serait l'analyse « multi-scalaire » (ORAIN 2004).

leading in turn to qualitatively new geographies of capital accumulation, state regulation, and uneven development. » BRENNER 2004, p. 64

1.2.1.2 Décentralisation(s) et variétés des rapports villes-Etat : un retour des villes ?

Si cette approche de la globalisation peut sembler très générale, elle a le mérite de ne pas concentrer l'effort sur les seules transformations macro-économiques mais de considérer, du point de vue de la géographie politique, une des actions fondamentales de l'Etat qui est de produire une pensée de la différenciation spatiale dont les modalités varient : différenciation (ou plutôt inégalités, cf. *uneven development*¹⁷) nécessaire, selon cette lecture néomarxiste, pour l'accumulation et la circulation du capital, mais différenciation qu'il s'agit tout de même de réguler. Le rôle des Etats est envisagé dans la capacité de coercition et de contrainte pour imposer une idéologie et des pratiques hégémoniques. Le pouvoir néolibéral des Etats se manifeste par les mécanismes de *roll back* — démantèlement de l'Etat providence — et ceux de *roll-out* — pratiques de gouvernement au service de la construction des marchés — (PECK et TICKELL 2002 ; JESSOP 2002a). Ainsi, contrairement à ce qu'affirment beaucoup de discours experts, ce n'est pas la disparition de l'échelle nationale qui explique d'un seul tenant l'importance des villes et des régions urbaines comme points d'interface entre le local et le global mais c'est davantage la reconfiguration du pouvoir étatique par le mouvement de décentralisation¹⁸ qui permet de lire ce « retour des villes » et de comprendre leurs mises en concurrence à différentes échelles¹⁹. La décentralisation, procédant de rationalités diverses selon les contextes, participe donc de nouvelles formes de différenciation entre les villes.

L'approche néomarxiste de Brenner pose les bases d'une problématique particulière. En conceptualisant la décentralisation comme un processus de *downscaling* qui favorise la circulation et la fixation du capital, une approche critique des justifications du pouvoir central qui la présente comme un « synonyme de modernisation de l'Etat et d'approfondissement de la démocratie » (OHNET 2003) est rendue possible. Néanmoins le caractère général et théorique de cette définition ne doit pas masquer la très grande diversité des processus de *downscaling* tels qu'ils s'expriment dans les modalités nationales de la décentralisation. En effet, certains auteurs insistent sur la multiplicité des rationalités poli-

17. La tension entre concentration — des forces productives dans les grands centres urbains — et dispersion — extension et intégration des espaces dans le capitalisme pour un « élargissement constant de la sphère de circulation » — (HARVEY 2020, p. 515-521).

18. Brenner l'annonce dès le début de l'ouvrage : « processes of state downscaling - the devolution or decentralization of regulatory tasks to subnational administrative tiers, coupled with a restructuring of subnational institutional configurations - are as fundamental to the contemporary of political space as the forms of state upscaling. » BRENNER 2004, p. 3

19. Mise en concurrence qui passe bien sûr par des transferts de compétences et par les logiques de concentration métropolitaine de certaines activités économiques (SASSEN 1991, 2009 ; BOURDEAU-LEPAGE et BAILLY 2012), mais aussi par l'adoption de nouvelles techniques de gouvernement issues du monde de l'entreprise (HARVEY 1989 ; MOREL-JOURNEL et PINSON 2012)

tiques²⁰ qui justifient la décentralisation, l'analyse porte alors sur le séquençage entre les diverses composantes : (a) la décentralisation administrative (transfert de compétences), (b) la décentralisation politique (mise en place de nouvelles règles électorales), (c) la décentralisation fiscale (autonomisation de la capacité à gérer et se procurer des revenus) (LE LIDEC 2012). Dans ces conditions, il convient de différencier des modèles de décentralisation selon divers degrés de précision. Dans l'espace européen, ces modèles peuvent renvoyer à des distinctions macro-régionales, avec par exemple l'opposition entre Europe du Nord — moins de conflictualité dans les rapports villes-Etat ; collectivités territoriales dotées d'un rôle technique et gestionnaire — et Europe du Sud — dans lesquels les processus d'intégration nationale ont été plus conflictuels et ont donné aux élus locaux un rôle important de défense des intérêts locaux (PINSON et MOREL JOURNAL 2016). Cette grande dichotomie peut aussi laisser place à des archétypes plus précis qui prennent en compte les relations verticales villes-Etat, en distinguant par exemple

- le modèle français : dont certaines caractéristiques, comme le rôle très « politique » des maires en tant que représentant de la communauté locale, sont partagées par l'Italie, L'Espagne, la Grèce, le Portugal ;
- le modèle anglais : gouvernement local avec statut politique assez faible, organisant l'accès aux services publics ;
- le modèle nordique et médian : gouvernement local perçu comme fournisseur de services publics mais davantage reconnu institutionnellement et plus autonomes fiscalement que dans le modèle anglais ;
- et le modèle des pays d'Europe Centrale et Orientale : qui, par beaucoup d'aspects, est assez proche du modèle précédent mais avec une historicité différente (HEINELT et HLEPAS 2006 ; HESSE et SHARPE 1991).

Au-delà de la variété nationale ou régionale des modalités de décentralisation, certains auteurs pointent des degrés de décentralisation et des résistances aux modèles promus par l'Union Européenne, comme c'est le cas en Roumanie et en Bulgarie (BOULINEAU et SUCIU 2008). Pour Michael S. De Vries, la question se déplace vers la réception différenciée dans le temps et l'espace des débats sur la décentralisation : cette diversité relativiserait l'importance de ce changement institutionnel, qui serait loin d'être uniforme (DE VRIES 2000).

Une lecture historique montre que beaucoup des « modèles d'institutionnalisation du gouvernement local » se sont formés à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, dans les contextes de renforcement des Etats-Nations européens et de révolutions industrielle et urbaine (LE GALÈS 2011). Ce type de lecture complexifie un peu l'image communément envisagée en montrant que les villes ont été des lieux d'expérimentation de politiques publiques bien avant les grandes politiques de décentralisation de la fin du XX^e siècle. Les défis liés à l'urbanisation ont conduit les gouvernements urbains, en cours d'autonomisation, à développer leurs champs d'intervention, notamment en matière de mobilité,

20. Patrick Le Lidec en identifie quatre. (1) Conserver le pouvoir : volonté d'obtenir de meilleurs résultats aux élections locales que nationales ; (2) Concession par rapports aux élites locales : il s'agit par exemple de prévenir des risques sécessionnistes ; (3) Stratégie de désengagement : avec un transfert d'attributions coûteuses ou difficiles à exercer ; (4) Une simple logique d'affichage : notamment lorsque le projet est mis à l'agenda par des institutions extérieures à l'Etat (UE, organisations internationales comme le FMI ou la Banque Mondiale), LE LIDEC 2012.

de logement, d'hygiène, avec l'appui de nouveaux experts luttant pour leur légitimité à intervenir²¹. Ce processus entraîne, en France ou en Espagne, des tensions dans les rapports « centre-périphérie » (c'est-à-dire les rapports Etat-villes) : l'Etat central cherchant à assurer sa prééminence politique. Toutefois, l'approche historique — prenant en compte à la fois la tendance générale (autonomisation) et les variétés nationales des rapports villes-Etat — rejoint la lecture de Brenner sur les changements les plus contemporains. Les dynamiques de globalisation et d'*européanisation*²² produisent une recomposition de l'Etat et une certaine « confusion des pouvoirs », accentuées par le fort rôle normatif de l'Union Européenne, et au sein desquelles les villes se trouvent plus intégrées que précédemment (tant d'un point de vue vertical dans leurs relations avec l'État que d'un point de vue horizontal dans leurs liens avec d'autres villes)²³.

Somme toute, si le constat d'un « retour des villes » est largement partagé, les causes de ce retour font l'objet d'un débat. Loin d'accepter l'hypothèse d'un dépérissement ou d'une érosion de l'Etat sous l'effet de la globalisation, nos références théoriques orientent le regard sur le rôle des Etats dans leur propre recomposition, particulièrement leurs actions décentralisatrices qui renforcent les villes comme échelle pertinente de gouvernement de la société dans le cadre d'une mise en concurrence des territoires sub-nationaux à différentes échelles. Toutefois, identifier l'Etat comme un des acteurs principaux de ces grandes transformations ne ferme pas le débat sur la situation contemporaine : assiste-t-on vraiment à un « desserrement de l'étreinte de l'Etat »²⁴ ? Les différentes dynamiques observées dans les années 1980 et 1990 semblent accréditer cette thèse. Pourtant la situation contemporaine en Europe suscite un renouvellement de ce questionnement : d'abord, avec les contestations du système européen (dont le modèle politique est de plus en plus remis en cause) ; ensuite avec des dynamiques de recentralisation sous l'effet de gouvernements autoritaires (*e.g* en Pologne et en Hongrie) ; enfin, du fait des modalités mêmes de la recomposition de l'Etat. Ce dernier cas peut s'illustrer avec une des thèses de Renaud Epstein, qui voit de nouvelles relations villes-Etat en France : le retrait des agents de l'Etat (au niveau des départements), le transfert de compétences vers les villes et la mise en place d'agences nationales chargées de la gestion de programmes spécifiques participeraient d'un « gouvernement à distance » des collectivités territoriales (EPSTEIN 2015, 2008)²⁵. Ce cadre organiserait la compétition entre villes (mais aussi la compétition entre les municipalités d'une même intercommunalité) tout en réduisant leur marge de manœuvre : on assisterait au renforcement de la dimension verticale (Etat <=> villes),

21. Sur le développement des politiques sociales dans les villes dès le XVIIIème siècle, voir : PETIT et MAREC 1996. L'histoire que raconte Renaud Payre sur le mouvement de réforme municipale, en Europe dans l'entre-deux-guerres, rompt avec un regard trop stato-centré, et démontre une certaine « antériorité des politiques locales sur les politiques centrales, une construction du centre par les périphéries » (PAYRE 2007, p. 14).

22. Pour une discussion sur ce terme, voir : section 1.4.

23. L'eupéanisation aurait entraîné l'émergence de la *New territorial politics* aux niveaux étatique et supra-étatique. Ce nouveau régime serait moins caractérisé par la question de l'intégration du territoire national et beaucoup plus par la compétition territoriale qui s'exprime aux échelles européennes et sub-nationales (KEATING 1998 cité par LE GALÈS 2011, p. 169).

24. Locution que nous reprenons à Patrick Le Galès (LE GALÈS 2011, p. 157)

25. Thèse critiquée pour son niveau de généralité (LE LIDEC 2007) alors qu'elle a été développée dans le cadre de l'analyse de la Politique de la Ville et de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (EPSTEIN 2015).

configuration dans laquelle seules les municipalités qui conforment le plus leurs projets à l’agenda de l’Etat central sont récompensées. De fait, si reconnaître que les Etats ont été les acteurs de la délégation d’une partie de leur capacité politique — aux niveaux supra- et infra-nationaux — fournit une bonne justification de la prise en compte du rôle politique des villes, cela ne doit pas conduire à une lecture uniquement centrée sur le « desserrement du verrou de l’Etat ».

L’ensemble de ces débats et le refus des comptes-rendus simplificateurs qui défendent l’équation *Globalisation => Disparition des Etats => montée des villes*, nécessitent de préciser les définitions de l’Etat mobilisées dans la thèse (encadré 1.2).

Encadré 1.2 : De quel Etat parle-t-on ?

La théorie néomarxiste de Brenner, mettant l’accent sur la recomposition des échelles dans les processus d’intégration globale, maintient que les Etats ont un rôle structurant dans ces dynamiques. L’action de l’Etat est en réalité saisie au travers de la notion de *statehood*^a, concept qui prend en compte plusieurs niveaux institutionnels et qui est employé afin de lever les ambiguïtés afférentes au terme d’Etat (pouvant renvoyer à une configuration historique et politique particulière). Gilles Pinson esquisse une critique double de ce terme : premièrement, il fait peser sur les transformations du capitalisme l’ensemble des changements qui affectent le *statehood*; deuxièmement, la notion renvoie à un ensemble de niveaux (locaux, régionaux, nationaux, supranationaux) qui participent tous de recompositions d’échelles uniquement orientées vers des objectifs d’accumulation et circulation du capital (PINSON 2009, p. 24-25).

En géographie, le fait que l’Etat soit implicitement la seule unité d’analyse ou, au contraire, qu’il soit absent, traduit la faiblesse de certaines de ses définitions. Afin d’éviter cet écueil et de pouvoir penser les relations avec les villes et les recompositions d’échelles, il convient de s’appuyer sur des concepts déjà existants. Nous reprendrons deux acceptions :

- une acception « institutionnelle » et philosophique : l’Etat en tant que corps politique et dont l’Etat-Nation n’est qu’une forme historique parmi d’autres (LORDON 2015). Un corps politique a ainsi une définition structurale, c’est-à-dire qu’il est conçu non pas comme la somme de ses parties mais bien comme un certain rapport entre les parties qui le composent. Cette approche est utile dans la mesure où elle rappelle la formation des collectifs et le fait que l’activité humaine s’exprime toujours au travers de collectivités qui s’institutionnalisent en corps politiques, dont l’un des rôles est de garantir une certaine stabilité face aux affects divergents qui menacent son unité.
- une acception “opérationnelle” concevant « l’Etat en action » (JO-

BERT et MULLER 1987). Il s'agit alors de voir que la mise en ordre (le gouvernement) de la société passe avant tout par les politiques publiques, celles-ci acquièrent donc un nouveau statut dans l'analyse : « l'Etat n'est plus seulement saisi en tant qu'Etat-Nation, dans sa dimension de souveraineté, mais à travers ses *pratiques*. Les politiques publiques sont beaucoup plus que des outils ou des instruments de l'Etat, elles sont l'*essence* même de l'Etat, ce qui signifie que, du *point de vue de la théorie de l'Etat*, ce dernier doit désormais être entendu comme un faisceau de politiques publiques. » MULLER 2015

a. « *The notion of statehood seems to me a more precise basis for describing modern political institutions, because it does not ontologically prejudge the configuration of state scalar organization, the level of state centralization, or the degree of institutional isomorphism among state agencies* » (BRENNER 2004, p. 4).

Les travaux sur la recomposition des Etats dans le contexte de globalisation montrent bien que les villes voient leurs rôles transformés. Les processus de différenciation spatiale, qui s'appuient notamment sur le *downscaling* — dont la décentralisation est une modalité — invitent à questionner les rapports villes-Etats, c'est-à-dire à appréhender les rapports qui caractérisent les *corps politiques*, définis non pas par leurs parties mais bien par les relations entre ces parties qui déterminent une politique des échelles. Si l'idée selon laquelle ces nouveaux systèmes de relations revalorisent l'échelle locale et contribuent à faire des villes des acteurs politiques de premier plan est généralement admise, il convient de définir ces acteurs politiques. En effet, la catégorie du *local* — trop vague — ne saurait à elle seule permettre de rendre intelligible les modifications de l'action publique (PINSON 2014). Dans le champ francophone de la sociologie et de la science politique, et particulièrement sur le cas de la France, il existe beaucoup de travaux qui prennent en compte la territorialisation de l'action publique en tant que politique particulière et qui examinent plus précisément le développement de politiques publiques par des acteurs positionnés à des échelles infra-nationales²⁶. Le niveau d'analyse auquel se situe cette thèse nous conduit à penser la diversité des rapports villes-Etats dans les pays européens par le biais des travaux comparatistes qui tentent de caractériser les systèmes politico-administratifs territoriaux en examinant le rôle des pouvoirs locaux — notamment des municipalités (voir section 2.2.3). Les différentes typologies produites dans ce cadre donneront accès à des pistes d'explication pour saisir les différenciations spatiales en termes de participation à la coopération transnationale entre villes.

Tenir dans un même mouvement, l'importance des rapports centre-périphérie (ici villes-Etats) et reconnaître la spécificité des acteurs politiques de niveau infra-national

26. Cette riche littérature a pu être décrite selon trois phases : d'abord la prise en compte de relations verticales avec une vision assez stato-centrée, ensuite une prise en compte des relations horizontales (entre territoires ou sein d'un même territoire) ; puis un troisième mouvement, construit sur les apports des deux précédents, qui s'interroge sur la spécificité du territoire (comme notion ou niveau d'analyse) en mobilisant des concepts jusque là développés pour l'analyse de l'action de l'Etat (FAURE et NÉGRIER 2007). Ces questions spécifiques seront abordées dans la section 1.4 du présent chapitre.

est un des enjeux de l'approche relationnelle déployée ici. Toutefois, prendre en compte cette spécificité oblige à sortir la catégorie générale de « local » et de s'interroger sur la capacité des villes à agir politiquement — en tissant des relations entre elles au-delà des frontières nationales et en développant de manière particulière des politiques publiques sur leur territoire et pour leur population. Dans cet esprit, la section suivante a pour objectif de discuter la possibilité de considérer la ville comme un acteur collectif particulier (1.2.2).

1.2.2 La ville comme acteur collectif?

Les descriptions de la globalisation et des processus de recomposition d'échelles nous conduisent à dépasser une vision stato-centrée des politiques publiques, tout en reconnaissant le rôle incontournable des Etats-nations (et de leur gouvernements nationaux) dans l'organisation et l'impulsion de ces grandes transformations. Autrement dit, la territorialisation de l'action publique et le déploiement de politiques publiques au niveau local ne sont pas compris comme des phénomènes auto-organisés mais bien comme dépendant des relations entre les différentes autorités locales et l'Etat. Toutefois, si la catégorie du « local » peut être un objet d'attention dans l'analyse des discours politiques, elle est beaucoup trop large et imprécise d'un point de vue théorique. Ainsi, il ne s'agit pas d'aborder le local comme catégorie générale mais bien de s'interroger sur le gouvernement des villes. La discussion qui suit introduit plus clairement la distinction entre ville et gouvernement urbain en l'articulant autour de la notion d'acteur collectif. Elle évalue la possibilité de considérer des entités composées — d'individus et de groupes d'individus — comme des acteurs à un certain niveau d'analyse : c'est-à-dire comme des entités élémentaires disposant d'une capacité d'action.

La première entrée s'appuie sur des définitions de la ville provenant des travaux de géographie urbaine et économique. La question de la définition de la ville en tant que formation socio-spatiale recouvre des débats très généraux en sociologie et géographie urbaines : nous l'aborderons ici par le prisme des processus agglomératifs — pourquoi observe-t-on une concentration spatiale des populations et des activités ? — dans le cadre d'un système économique post-fordiste — c'est-à-dire dans le cadre d'une économie de la connaissance (section 1.2.2.1).

La deuxième entrée est une discussion sur la notion de *gouvernance* pour comprendre les mutations politiques dont les gouvernements urbains sont parties prenantes (section 1.2.2.2). Il s'agira d'examiner brièvement les apports de cette conceptualisation pour rendre compte de certaines transformations institutionnelles dans les manières de gouverner les villes, mais également de pointer certaines limites dans ses usages (notamment ceux effectués par les acteurs politiques eux-mêmes).

Ces deux discussions ont d'abord pour fonction de préciser le type d'entités considérées dans cette thèse et la possibilité de les aborder comme des acteurs capables d'entrer en relation. Toutefois, notons qu'elles s'inscrivent dans de grands débats contemporains en sociologie et en philosophie politique. Il y a, semble-t-il, un regain d'intérêt pour penser

les *collectifs* et leurs constitutions (KAUFMANN et TROM 2010), alors que les sciences humaines et sociales ont été dominées par l'individualisme méthodologique — le collectif étant compris comme une fiction — ou, à l'inverse par des approches structuralistes — les collectifs étant objectivés comme des groupes bien délimités et articulés entre eux. L'enjeu devient alors de s'interroger sur des êtres collectifs particuliers — plus circonscrits que la catégorie générale du « social » — et sur leurs propriétés : personnification de collectifs dans le langage courant ; normes, régulations et médiations leur donnant consistance et visibilité ; délégation de pouvoir à des entités collectives (ANGELETTI et BERLAN 2015)²⁷.

1.2.2.1 Processus agglomératifs et définition de la ville : des *learning cities* dans une économie de la connaissance ?

Définir la ville est un exercice ancien et problématique pour les sciences sociales. Les comptes-rendus historiques sur la géographie française font souvent naître la « géographie urbaine » au cours des années 1950. En réalité, les villes sont prises en compte et étudiées dès la fin du XIX^{ème} siècle et l'on retrouve des positions fortement « urbano-philés », valorisant les avantages politiques et économiques des grandes villes, chez Elisée Reclus, Paul Vidal de la Blache, Jean Brunhes (qui est un des premiers à utiliser l'expression « géographie urbaine » en 1900), puis plus tard, Raoul Blanchard (ROBIC 2003). Si, pendant un temps, les questions de définition de la ville et de l'urbain intéressent peu les géographes français, les problèmes urbains — à savoir ici les enjeux de gestion des grandes villes — font l'objet de réflexions (notamment dans l'entre-deux guerres). En sociologie, l'étude des villes a servi à centrer le regard sur de grandes transformations sociales notamment en période de révolution industrielle. Ainsi, chez des auteurs aussi divers que Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Emile Durkheim et Max Weber, les villes sont les avatars de nouveaux systèmes de relations et types de solidarité (différenciation entre *communauté* et *société*, entre solidarité *mécanique* et solidarité *organique*). Bell et Jayne évoquent, dans un sens plus restreint, cette tendance de la sociologie à vouloir qualifier les transformations de la vie urbaine selon des périodes différentes comme des approches qui s'intéresseraient à l'*epochal city*, autrement dit une (grande) ville dont la forme et la fonction changent au cours du temps²⁸ (BELL et JAYNE 2009). Chez les fondateurs de la sociologie, ces transformations qui s'opèrent dans les villes peuvent être expliquées par la dynamique de division sociale du travail mais aussi, dans une certaine mesure, par le phénomène d'agrégation et de concentration de la population en tant que tel. Cette dernière dimension sera d'ailleurs reprise dans le célèbre article de Louis Wirth, paru en 1938

27. Un autre indice de l'actualité de ces débats se retrouve dans les usages renouvelés de la philosophie de Spinoza : déterminisme radical pour mettre en cause les visions atomistiques de la société (MATHERON 1988) ; pensée des corps politiques selon la théorie des affects communs et du pouvoir de la multitude (LORDON 2015, 2018) ; et, enfin, différentes propositions pour une orientation spinoziste des travaux en SHS, afin de remettre en cause l'individualisme méthodologique et ses fondements, de faire travailler une théorie de l'action déterministe et relationnelle, et en ce qui nous concerne, de considérer les institutions sociales comme corps collectifs constitués sous le régime de la servitude passionnelle, c'est-à-dire par une tension entre des affects communs (CITTON et LORDON 2010 ; DEBRAY, LORDON et ONG-VAN-CUNG 2019).

28. Temporalité envisagée ici sous la forme de grandes périodes renvoyant à des configurations sociales (politiques et économiques précises) : moderne/ post-moderne ; industrielle/post-industrielle, etc.

(WIRTH 2009), où se mêlent de manière édifiante des considérations sur les critères de définition de la ville (notamment en termes de taille et de concentration de la population) et la reprise des débats sur les transformations profondes de l'organisation sociale. Malgré ces tentatives de définition, les travaux de l'École dite de Chicago et plus généralement le développement de la sociologie urbaine ont été critiqués comme une « sociologie sans objet » ou du moins une sociologie qui ne travaillait pas sur l'objet déclaré : la ville. Celle-ci fournirait davantage un cadre qu'un véritable sujet d'étude (CASTELLS 1968, 1969). Ainsi, il semble que l'on puisse résumer un des enjeux de la définition de la ville avec les formules de Marie-Claire Robic — *la ville, objet ou problème ?* — et de Bernard Lepetit — *la ville : cadre, objet, sujet* (LEPETIT 1996) —, c'est-à-dire un questionnement sur le statut épistémologique de celle-ci.

Dans le cadre de notre problématique relationnelle, le questionnement sur la définition de la ville est beaucoup plus circonscrit. Il ne s'agit pas d'analyser le statut de l'objet « ville » dans les différentes études urbaines, ni de produire une synthèse des grandes définitions existantes, mais plutôt d'examiner les travaux qui tentent d'expliquer les processus agglomératifs — qui font des villes des sites de première importance — dans le cadre d'une économie post-fordiste globalisée. Ce bref état l'art permettra deux grandes opérations : d'abord de poser certaines hypothèses sur les différences de participation aux dispositifs de coopération transnationale selon les villes et leur niveau d'internationalisation (voir chapitre 3) ; ensuite, de dégager certains fondements académiques des discours experts et politiques sur l'innovation et l'économie de la connaissance (voir chapitre 5).

La théorie économique et la géographie ont depuis longtemps essayé de caractériser les processus d'urbanisation et de métropolisation : c'est-à-dire d'expliquer les processus agglomératifs qui produisent une concentration spatiale des populations et des activités. On en retrouve un compte-rendu dans le texte de P.H Derycke sur la métropolisation. Son premier point de passage est celui d'un état de l'art sur le rôle des processus d'agglomération et les notions de proximité et d'interaction spatiale²⁹. Dans beaucoup des références mobilisées par l'auteur, on retrouve le prisme économique qui donne une place centrale aux interactions entre individus. Ainsi, l'explication des phénomènes macroscopiques est en partie subordonnée à des mécanismes qui relèvent d'un niveau d'observation dans lequel l'individu humain est l'unité élémentaire. En dernière instance, des faits d'interaction à une échelle locale et donc les comportements d'agents individuels (rationnels) feraient émerger des configurations meso- et macrogéographiques. Par bien des aspects, ce postulat est éminemment économique même s'il est combiné avec des prémisses classiques de la sociologie concernant la transformation du système de relations en milieu urbain (Simmel, Tonnies) pour montrer comment le niveau meso-géographique qu'est celui de la ville (dans ces nouvelles configurations en termes de densité et de diversité de population) impose en retour de nouvelles contraintes et opportunités pour les individus (STORPER et VENABLES 2004). Dès lors, il s'agit de montrer pourquoi dans un monde de plus en plus interconnecté, les effets d'agglomération et de concentration sont expliqués par l'im-

29. « Au confluent de l'histoire urbaine et de l'analyse spatiale apparaissent quelques concepts forts dont l'assemblage permet d'expliquer la formation des villes. Au nombre de ces concepts fondateurs figurent entre autres les effets d'agglomération et de proximité et les processus d'interaction spatiale entre les agents, lesquels renforcent la tendance à la concentration urbaine des hommes et des activités. » (DERYCKE 1999).

portance des interactions face-à-face et par le choix des agents de favoriser les conditions de ces interactions (proximité). Un des objectifs est alors de montrer les processus de hiérarchisation et de développement économique inégal entre régions urbaines selon leur degré d'insertion dans des systèmes productifs qui ne sont plus uniquement industriels (SCOTT 2008).

Sans revenir en détail sur toute cette littérature, la valorisation renouvelée des interactions (notamment des interactions face-à-face) est permise par un tournant important en matière conceptuelle : la description d'une nouvelle économie largement structurée par une intensification des échanges d'informations et, plus précisément, par la place centrale donnée à la connaissance — et par extension à la notion d'apprentissage — dans un contexte de haute spécialisation et d'innovation. En s'intéressant aux nouveaux modes de production — spécialisation, désindustrialisation-délocalisation, rôle des nouvelles techniques de communication et d'information, position centrale de l'innovation dans des cycles courts —, la théorie économique a tenté de formaliser différents types de connaissance nécessaires aux activités de cette nouvelle économie : connaissance de faits (*know-what*), connaissance sociale (*know-who*), connaissance pratique (*know-how*) (LUNDVALL et JOHNSON 1994). De fait, cette économie ne se caractérise pas simplement par la connaissance mais davantage par la capacité à acquérir, traiter et utiliser l'information, c'est-à-dire par de l'apprentissage à différents niveaux (*Learning Economy*, terme que l'on retrouve parfois comme un quasi-synonyme de la *Knowledge economy*). Certains travaux critiques ont produit des lectures de ces mutations à partir de la pensée de Karl Polanyi, en considérant que la connaissance serait la quatrième marchandise fictive — en plus du travail, de la terre et de la monnaie (voir encadré 1.3). La notion d'économie de la connaissance nourrit une foule de travaux. Les auteurs, notamment anglophones (GLAESER 1999), mobilisent des précurseurs comme Alfred Marshall pour affirmer les avantages des processus d'agglomération dans nombre d'échanges (notamment de savoirs) et pour montrer que la ville, dans sa définition même, peut être considérée comme la configuration socio-spatiale qui — du fait du système d'interactions qu'elle favorise — est le lieu de naissance des innovations et des nouvelles idées (JACOBS 1970). Il semble bien que les descriptions de l'économie de la connaissance orientent les questionnements sur les mécanismes d'apprentissage individuels puis collectifs. Cette focalisation sur l'apprentissage met d'abord en exergue des explications, à des niveaux d'observation *micro*, de la localisation urbaine des activités : acquisition de compétences professionnelles par l'interaction (GLAESER 1999), importance des échanges en face-à-face en termes de réseaux personnels, d'opportunités, d'apprentissage et de motivation psychologiques (STORPER et VENABLES 2004 ; SASSEN 2009). Tous ces « avantages comparatifs » décrits au niveau inter-individuel ont été intégrés au niveau meso-géographique de l'analyse, c'est-à-dire au niveau des villes, pour éclairer les logiques de localisation et enrichir la notion d'économie d'agglomération³⁰ : les *clusters*

30. Nous retenons ici la définition synthétique de Denise Pumain : « Économies d'agglomération : économies externes (externalités) réalisées par les entreprises du fait de l'utilisation collective des infrastructures de transport, de communication et des services urbains. La réduction des coûts, à laquelle s'ajoutent les avantages retirés de la proximité d'un grand marché, explique la concentration des établissements industriels et tertiaires dans les plus grandes villes, induisant un développement cumulatif de celles-ci. L'agglomération facilite également la circulation du capital et la diversification du marché du travail. En multipliant les probabilités de contacts, elle accroît la vitesse d'adoption des innovations. » (PUMAIN 2004a).

d'activités de haut-niveau seraient les formations socio-spatiales les plus favorables à la complémentarité et la diffusion/propagation de connaissances (*knowledge spillovers*) en vue de se maintenir dans une compétition mondiale faite de cycles courts d'innovation (AUDRETSCH 1998 ; AUDRETSCH et FELDMAN 2004 ; PINCH et al. 2003).

Encadré 1.3 : La connaissance comme 4^{ème} marchandise fictive

La notion d'*économie de la connaissance* renvoie au moins à deux réalités : d'abord un champ particulier de l'économie — la production et l'échange de savoirs ; mais également, une vision théorique qui analyse la connaissance (et l'information) comme un facteur d'innovation et d'amélioration de la productivité, bref comme un facteur de production (AZAM 2007 ; JESSOP 2007). Ces deux dynamiques servent à décrire les mutations contemporaines du capitalisme : dans une phase post-industrielle de l'économie, on assisterait alors au développement d'un *capitalisme cognitif* caractérisé par l'importance de l'innovation et les modes de production particuliers de la connaissance qui font l'objet de régulation par des normes sur la propriété intellectuelle (AZAÏS et al. 2001 cité par AZAM 2007).

Ces descriptions se font au travers d'un prisme économiciste qui analyse les mutations d'un système productif. Toutefois, certaines lectures construites à partir du travail de Karl Polanyi (POLANYI 2017), mettent l'accent sur des ruptures plus importantes encore : à savoir la transformation radicale de la connaissance, de bien commun à une marchandise (AZAM 2007).

Au même titre que la terre, le travail et la monnaie, la connaissance serait transformée en marchandise fictive : c'est-à-dire, en suivant Marx et Polanyi, des biens qui ne sont pas, *a priori*, produits pour la vente — la terre étant renvoyée à la nature, et le travail à un trait fondamental de l'activité humaine — mais qui sont traités comme s'il s'agissait de marchandises dans le cadre d'une société de marché. Les processus sociaux qui accompagnent ce *comme si* produisent des mécanismes de marché tout à fait réels (la rente pour la terre, le salaire pour le travail). Pour la connaissance, les différentes lois et normes sur la propriété intellectuelle dessinent depuis les années 1960 une accélération du mouvement d'*enclosure*^a de ce bien commun : la connaissance et le savoir ne sont pas « rares » au sens économique du terme, mais les différentes lois sur la propriété intellectuelle créent concrètement la rareté de ce bien commun par la privatisation et le paiement de droits d'accès qui en découlent^b. De manière plus profonde encore, les distinctions entre invention (savoir, protégé par un brevet, appliqué à la production de biens marchands) et connaissance fondamentale tendent à disparaître^c, et ce mouvement s'étend internationalement avec le relais de l'OMC et, plus récemment de l'UE (AZAM 2007).

Ce mouvement de transformation de la connaissance en marchandise fictive porte en lui-même des contradictions — les normes en matière de

propriété intellectuelle génèrent une explosion de litiges et des appareils bureaucratiques qui freinent la circulation des savoirs^d.

Les savoirs sur les politiques urbaines étudiés dans cette thèse ne font pas l'objet du même mouvement de privatisation (avec une protection de propriété intellectuelle), mais les grandes transformations précédemment décrites permettent de comprendre comment un espace — transnational — de transactions s'ouvre pour permettre la comparaison et la circulation des pratiques visant à positionner les villes dans l'économie de la connaissance. Les pratiques locales des gouvernements urbains sont ainsi recodées en « bonnes pratiques » qui ne visent pas simplement à médiatiser des thèmes et des politiques publiques particulières mais comportent aussi une dimension réflexive — en portant directement sur les manières de gouverner^e et d'organiser un apprentissage collectif pour les élites urbaines. L'internationalisation devient alors, en tant que telle, un objet d'expertise (PINSON et VION 2000).

a. Terme qui décrit à l'origine les transformations du système agricole anglais dès le XVI^e siècle avec : l'appropriation par les propriétaires d'espaces préalablement dévolus à l'usage collectif; substitutions de l'ancien système ouvert par des champs enclos par des haies; établissement de vastes domaines, loués à des fermiers pourvus de moyens financiers (wikipedia.org/wiki/Enclosure).

b. « *One must ask under what conditions knowledge gains the form of a commodity. Insofar as knowledge is collectively produced and is not inherently scarce (in economic terms, it is a 'non-rival' good), it only acquires a commodity form insofar as it is made artificially scarce and access thereto depends on payment of rent. Hence, instead of naturalising knowledge, one should assume that 'information is not inherently valuable but that a profound social reorganisation is required to turn it into something valuable'* (Schiller 1988 : 32) » (JESSOP 2007). Bob Jessop enrichit la lecture de Polanyi, en identifiant cinq phases de la transformation de biens communs en marchandise (*commodification*) : *Pre-commodification* (bien commun cumulatif); *fictitious commodification* (début de technologie de propriété intellectuelle), *quasi-commodification* (l'intégration de la connaissance dans des cycles de valorisation-dévalorisation, avec la dimension réflexive particulière à ce bien : la connaissance pour la production — efficace et rapide — de connaissance); *real commodification* (la subsomption totale de la connaissance dans le système capitaliste : *e.g* production de médicaments par les grandes firmes entièrement contrôlée par des groupes capitalistes.); et, *fictive capital* (sécurisation des droits de propriété intellectuelle).

c. Certains savoirs fondamentaux sur le vivant, la découverte de bactéries par exemple, font progressivement l'objet de ce mouvement d'*enclosure* (AZAM 2007).

d. « Même ainsi « clôturée », la connaissance comporte des indivisibilités et renvoie à des connaissances communes, si bien que l'appropriation ne peut jamais être complète à moins d'appauvrir et de stériliser le processus de sa production. » (AZAM 2007).

e. En rationalisant des « succès tactiques » de coalitions d'acteurs urbains (PINSON et VION 2000).

La mobilisation de ces *knowledge-based theories* aux niveaux *meso* et *macro*-géographique³¹ a produit un glissement vers l'idée d'un apprentissage collectif — idée qui prête aux organisations sociales une capacité d'apprentissage. Si au départ les organisations en question sont principalement des entreprises (LUNDVALL et JOHNSON 1994), les entités collectives considérées se diversifient : au niveau des régions et de leurs réseaux d'acteurs structurants (incluant des acteurs publics locaux) (KOSTIAINEN 2002; CAPELLO 1999; POLENSKE 2004), mais aussi au niveau des villes (LARSEN 2011). Ainsi, des travaux sur les *learning cities* (CAMPBELL 2009; BLANCO et CAMPBELL 2006), ou encore sur les *cognitive cities* voient le jour (FINGER et PORTMANN 2016). Ce dernier label est particulièrement intéressant en ce sens qu'il est présenté comme un prolongement de la *smart city* et de la *learning city* :

« *But facing the resilience challenges goes still one step further and requires yet another level of cognition : indeed, in our complex world, urban systems—technology and actors combined—must ultimately become more resilient, that is capable of withstanding external shocks (i.e., economic crises, epidemics, heat waves, water shortages, congestions and transport breakdowns, specific environmental pollutions, riots, etc.), something which goes much further than increasing efficiency or sustainability. Building on the above two layers—data generation and analysis for optimization purposes [smart city], as well as data display and exchange for individual and collective learning purposes [learning city] — new forms of machine intelligence involving human-machine interactions will be used to come with creative and disruptive systemic solutions, by which (the) entire urban socio-technical system(s) copes or adapts to shocks from its environment. The basis of these systems will allow cities and its citizens to evolve. This is what we call “cognitive city,” and for the realization of which we explore, in this book, the appropriate (socio-technical) tools. More precisely, for cities to compete effectively in today’s knowledge-based society, citizens need to align practices with the changed characteristics and context of knowledge. Hierarchical, top-down, pre-defined methods of operating fail to react and adapt quickly to changes. Any variation of the foundations of complex large urban systems (i.e., by exposure of the city to external shocks) can shift overnight— rendering today’s knowledge predominantly obsolete. Therefore, a new thinking inspired by complex dynamic systems, ecosystems, and social systems should be welcomed. Yet, such a perspective would also have implications for the robustness of an urban system. More and more, for cities to survive, they must increasingly rely on learning networks and knowledge ecologies.* » FINGER et PORTMANN 2016, p. 5

Alors que la *smart city* renvoie aux technologies d'information et de production de savoirs qui visent à gagner en efficacité et à résoudre des problèmes urbains sur le mode de l'ingénierie ; et que la *learning city* renvoie à la résolution de problèmes plus larges tels que la « durabilité » des systèmes socio-spatiaux que sont les villes, et impliquent des

31. Afin de résoudre l'apparente contradiction entre l'accroissement exponentiel des échanges à une échelle globale et la concentration croissante de certaines activités dans des sites urbains déterminés.

transformations des manières de gouverner et des comportements individuels, la *cognitive city* propose une naturalisation plus profonde encore, en convoquant la pensée systémique et les figures du réseau. La ville y est présentée comme un organisme et doit être gérée comme tel. L'approche systémique est ici convoquée pour externaliser plusieurs problèmes urbains qui sont présentés comme des éléments perturbateurs qui déstabilisent le système. La particularité de la notion de *cognitive city* est alors de placer la connaissance et sa circulation comme les éléments centraux pour la « résilience » du système local — à savoir sa capacité à surmonter des chocs politiques, économiques, sociaux et environnementaux. L'horizontalité des réseaux locaux est présentée comme un avantage pour construire des connaissances utiles et en permanence renouvelées dans le système compétitif — caractérisé par des cycles courts — qu'est l'économie de la connaissance. Cette construction théorique s'appuie sur un individualisme méthodologique fort sur lequel la figure du réseau permet de modéliser des processus d'échange et d'apprentissage collectif. Ce modèle urbain suppose ceux de la *smart city* et de *learning city* pour pousser plus loin la gestion de ces réseaux et offrir une faculté d'adaptation³² à des perturbations — qui sont en réalité des problèmes politiques, dont beaucoup émanent d'ailleurs de contradictions du capitalisme (comme par exemple la dynamique de concentration spatiale et ses « externalités négatives »³³).

Si ces travaux comportent souvent une dimension appliquée et prescriptive, ils insistent en creux sur (1) le rôle des villes comme centres de production de la connaissance et (2) la nécessité que la puissance publique (*i.e.* les gouvernements urbains) joue un rôle d'animation de réseaux locaux : c'est-à-dire s'oriente vers un *Knowledge-based Development*³⁴ (KNIGHT 1995 ; CARRILLO et al. 2014). Dans cette lignée, la coopération transnationale entre villes (et les visites d'études qui en résultent) participerait des mécanismes d'apprentissage collectif favorisant l'innovation en termes de politiques urbaines (BUCKLEY, TAKAHASHI et ANDERSON 2015). Certes, cette littérature porte de plus en plus d'attention aux acteurs publics et au rôle des gouvernements urbains mais, quels que soient le niveau d'observation mobilisé et le rôle accordé à la puissance publique, les fondations théoriques de ce corpus sont largement économiques. Plus précisément, ces approches sont fondées sur l'idée que des principes d'auto-organisation (KRUGMAN 2008) — aux rangs desquels la proximité spatiale serait un avantage décisif — expliquent la récurrence des choix de localisation individuels puis collectifs et, par conséquent, justifient le principe de concentration d'activités dans les métropoles mondiales.

Les travaux traitant des processus agglomératifs — formation des villes, métropolisation — permettent de comprendre l'articulation entre des niveaux d'analyse allant de l'individu à des formations macro-géographiques. L'état de l'art permet de dégager

32. La naturalisation de problèmes politiques et la visée de transformation des acteurs individuels et collectifs pour qu'ils s'adaptent mieux au changement est un des fondements principaux de la rationalité néolibérale (STIEGLER 2019).

33. Voir les chapitre 12 et 13 de HARVEY 2020.

34. Si cette notion semble suffisamment répandue pour avoir son acronyme (KBD), il semble très difficile de trouver une définition claire. On résumera simplement en disant que cela semble renvoyer à des politiques d'attraction des personnes hautement qualifiées, à la valorisation de ressources locales (patrimoine culturel, institutions de recherche et d'éducation), et à la création de conditions favorables à l'innovation (KNIGHT 1995).

des biais économicistes et de comprendre certaines fondations théoriques de politiques urbaines, ainsi que la prise en compte de plus en plus importante de la production et de la circulation des savoirs dans un contexte d'économie de la connaissance. Au-delà de cette dimension critique, les apports concernant la place centrale des interactions face-à-face et les processus de concentration des personnes et des activités, nous serviront pour poser certaines hypothèses sur les différenciations entre villes en matière de participation à des dispositifs de coopération transnationale : notamment par la circulation informelle de savoirs sur ces dispositifs (leur existence, les modalités d'affiliation ou de participation), de la concentration d'activités internationales ou d'institutions administratives et politiques (chapitre 3).

Si les travaux examinés ont pour principal objectif de définir les formations socio-spatiales que sont les villes, nous avons vu que les notions d'apprentissage collectif prennent en compte le rôle des autorités locales dans la stabilisation de réseaux locaux d'acteurs. Autrement dit, certaines descriptions de ces réseaux locaux donnent corps à l'idée que la ville est un acteur collectif. Sans ratifier les discours qui naturalisent ou qui personnifient radicalement la ville, il semble qu'une des conséquences théoriques de cette discussion consiste à s'inscrire théoriquement dans les analyses multi-niveaux des réseaux (LAZEGA et SNIJDERS 2016) : autrement dit à considérer des différences de nature entre, d'une part, les relations tissées entre les individus et, d'autre part, les relations tissées entre acteurs collectifs, et ainsi, à concevoir les interactions entre niveaux. Dans cette thèse, le niveau d'analyse principal met en scène des relations entre gouvernements urbains — des acteurs collectifs donc — et il s'agit d'en saisir les récurrences à un niveau agrégé, en clair de donner à voir le système qu'elles forment, et non pas d'expliquer telle ou telle relation particulière. De ce point de vue, l'analyse des réseaux sociaux, notamment dans le champ de la sociologie économique, a permis de saisir empiriquement et de distinguer clairement les liens inter-personnels et les liens inter-organisationnels. Une des idées centrales est que les relations entre deux organisations (acteurs collectifs) dépendent toujours au départ de relations inter-individuelles mais que si l'expérience de coopération est répétée et démultipliée, les liens ne présupposent plus une inter-connaissance entre des individus particuliers. Ils changent alors de niveau et deviennent inter-organisationnels (LORENZ 1999).

Dans toutes ces approches, la configuration des relations au niveau local sert de substrat pour penser la constitution d'acteurs collectifs que sont les villes ou, *a minima*, les gouvernements urbains. Il s'agit maintenant d'examiner brièvement la littérature qui prend en compte les transformations politiques au sein des villes par le biais de la notion de gouvernance urbaine.

1.2.2.2 Transformations de l'action des gouvernements urbains : la notion de *gouvernance* et ses limites

La ville comme *acteur collectif* constitue une des définitions usuelles en science politique. Patrick Le Galès, en se référant à Max Weber, défend l'idée que la ville est un groupe, doté d'un appareil administratif et d'un rôle politique, jouant un rôle de régulation de l'économie (LE GALÈS 2011, p. 24). Cela dit, le projet scientifique ne peut se

centrer uniquement sur l'étude des transformations du capitalisme, comme c'est le cas chez Brenner (1.2.1.1). Si ces transformations économiques sont importantes, le capitalisme ne saurait être le seul déterminant des dynamiques urbaines et il est nécessaire de prêter attention aux rôles de régulation politique et à la capacité de gouvernement de la société que les villes déploient, notamment au travers de politiques publiques. Dans ce cadre là, la ville est envisagée comme une « société locale incomplète » (*incomplète* dans le sens où elle se présente comme un niveau parmi d'autres), traversée par des conflits, des confrontations et de la coopération entre divers acteurs définissant les modalités de l'action collective (LE GALÈS 2011, p. 58-59). Pour rendre compte de ces dynamiques locales en matière politique, les auteurs recourent souvent à la notion de *gouvernance* urbaine. Il s'agit alors de préciser la constitution et le mode de fonctionnement de l'acteur collectif « ville ». Le Galès résume ainsi les enjeux des définitions politiques associés aux villes :

« L'étude des villes navigue entre deux écueils : celui de la représentation de la ville unitaire, au risque de la réification, et celui de la diversité infinie dont on ne doute pas de la complexité. Éviter le premier écueil suppose de prendre en compte la diversité des acteurs, des groupes et des institutions qui composent la ville. Elle est aussi par nature fluidité, désordre, circulations, composée d'individus qui habitent, travaillent, échangent, se cultivent, se mobilisent. La ville n'est pas dotée d'une volonté unitaire d'action, et les conflits sont au cœur de la dynamique sociale et politique. [...] La prise en compte de cette diversité suppose cependant de ne pas tomber dans l'« émerveillement du tout collectif », ce qui revient à s'émerveiller de la diversité d'une multitude d'acteurs, de leurs interactions, de leurs discours contradictoires en faisant fi des contraintes, des institutions, des rapports de pouvoir, des conflits, des ressources des acteurs, des rapports de domination. LE GALÈS 2011, p. 292

Pour éviter ces deux écueils, l'auteur mobilise notamment le concept de *gouvernance*.

Ce concept, aujourd'hui extrêmement usité, apparaît d'abord comme une critique du *gouvernement local*. Ce dernier terme renvoyant à une forme réifiée de l'autorité locale qui serait le lieu « naturel » et légitime de l'action rationnelle, du pouvoir et des politiques locales. En outre, cette acception s'inscrirait dans une lecture trop institutionnelle, avec un accent sur la bureaucratie et les élus locaux en lien étroit avec le gouvernement central — le terme de « gouvernement » étant, de surcroît, principalement associé à l'Etat, ce qui ne rendrait pas compte de l'autonomisation des villes et de leur rôle dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques (LE GALÈS 1995). Ainsi, sans évacuer le rôle de l'Etat, la gouvernance viendrait enrichir la compréhension du politique et de l'action publique :

« La gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie ainsi aux dynamiques multi-acteurs qui produisent la stabilité d'une société et d'un régime politique, son orientation et sa capacité à fournir des services et à assurer sa légitimité. Mais la gouvernance vient compléter le gouvernement qui ne disparaît pas. » LASCOUMES et LE GALÈS 2012, p. 24

Au-delà de cette formulation synthétique, le concept permet de prendre en compte la recomposition des échelles dans les systèmes politiques. Des relations horizontales co-

existeraient, voire dépasseraient le système d'emboîtement vertical des échelles allant du gouvernement central jusqu'au niveau local : on insiste alors sur la dimension « multi-niveaux » de la gouvernance (HOOGHE et MARKS 2001)³⁵. Cette notion a par la suite largement été reprise en géographie urbaine, notamment car la branche urbaine de la science politique a fourni des descriptions convaincantes des transformations de l'action publique dans les villes : avec, pour le cas de la France, « l'urbanisme de projet », soit le passage d'une logique de planification centrale à une définition locale des orientations et à la capacité renforcée des gouvernements urbains à mobiliser une diversité d'acteurs par le biais du « projet » urbain, autrement dit un rôle d'animation renvoyant à l'idée de gouvernance (PINSON 2009). De fait, l'attention aux relations horizontales prend une place très importante dans les lectures de géographie politique qui traitent de l'urbain. C'est le cas par exemple de l'idée d'*interterritorialité*³⁶, défendue par Martin Vanier, qui vise à démontrer que la notion de gouvernement sur un territoire borné (et de taille idéale) est dépassée (VANIER 2013), et qu'il faut, en parallèle de la diversité des acteurs, prendre en compte la fragmentation des territoires ainsi que les relations qu'ils nouent entre eux (VANIER 2010).

Il semble cependant que la définition synthétique de la gouvernance ait participé au développement du deuxième écueil — l'émerveillement pour la diversité des acteurs — dans les études urbaines et au-delà. En effet, d'une part, la notion a été reprise très largement et dans une version acritique dans la littérature grise et dans un grand nombre de documents normatifs et prescriptifs sur l'action politique de villes européennes. Ainsi, on retrouvera des mentions très générales comme « une coordination horizontale et verticale est nécessaire, les villes devant collaborer avec d'autres niveaux de gouvernance et renforcer leur coopération et leurs mises en réseaux avec d'autres villes » (UNION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE 2011, p. VII). Mais davantage que le caractère général et vague de la notion, la dimension problématique de ses usages survient d'autre part lorsque la diversité d'acteurs supposée par la gouvernance — notamment la participation d'acteurs privés — masque des configurations plus précises, comme le partenariat public-privé, qui revêtent parfois un caractère anti-démocratique. C'est le cas par exemple des consultations citoyennes organisées par le privé au sujet de grandes opérations d'aménagement urbain (RACO, STREET et FREIRE-TRIGO 2016) ou encore des modes de gestion de certains quartiers par les acteurs commerciaux dans le cadre des *Business Improvement District* (WARD 2007). Cela nous enjoint à la prudence quant à l'utilisation du terme de *gouvernance*, celui-ci servant de descriptif général et de justification pour une grande diversité de dispositifs d'action publique urbaine, notamment lorsque ces modèles sont mis en circulation (1.3). Ainsi, les comptes-rendus de la gouvernance qui se limitent à la mobilisation d'une diversité d'acteurs dans le but d'atteindre un consensus collectif ne sont plus satisfaisants et ne permettent pas de lire les mécanismes contemporains de capture de pouvoir :

35. Cette fois-ci dans un sens différent de celui de l'analyse de réseaux. Il s'agit de prendre en compte la diversité des acteurs politiques et les échelles des systèmes politico-administratifs.

36. *Interterritorialité* — ou « gouvernance interterritoriale », résumée comme suit par l'auteur : « u fait de la dynamique sociale et économique, les territoires sujets politiques ont désormais moins à organiser et exercer le pouvoir sur l'étendue qu'ils délimitent chacun et pour eux-mêmes (par l'expression d'une légitimité interne, la collecte d'impôts territoriaux et l'exercice de compétences propres), qu'à contribuer à organiser et exercer le pouvoir interterritorial, lequel est, par définition, partagé. » (VANIER 2010, p. 2)

« As issues are displaced from arenas of public debate and decision-making into closed networks of elite representatives and technical experts, glaring democratic deficits are generated as issues which are often of pressing concern to both local populations and broader citizenries become sheltered in shadowy forums comprised of select groups of influential 'stakeholders' who take upon themselves the right to resolve the issues at hand in between each other. This severely limits the transparency of decision-making process and further disables public discussion and interrogation of issues — in a way thus short-circuiting the democratic political process. » METZGER, ALLMENDINGER et OOSTERLYNCK 2015, p. 3

Afin d'éviter le second écueil, la définition de la gouvernance se résumant à la diversité des acteurs doit être mise à distance. Ainsi, lorsque Le Galès parle des villes comme des « sociétés locales incomplètes », il faut prêter attention aux conflits, tensions qui peuvent exister et surtout aux dispositifs — aux institutions pourrait-on dire — qui encadrent les relations, favorisent certains groupes et capturent une grande partie de la capacité d'action : autrement dit, qui définissent l'agenda et les modalités de l'action collective. Cependant, au-delà de ces précautions théoriques, le problème du premier écueil — celui de considérer la ville comme un acteur collectif unitaire et doté d'une volonté propre — se pose lorsque l'on travaille à l'échelle européenne et, précisément, sur les relations *entre* les villes.

Aussi, par la suite, nous parlerons simplement de gouvernements urbains pour se référer à des collectifs institués que sont les municipalités, les inter-communalités, ou les structures métropolitaines qui ont, selon les systèmes territoriaux, des compétences politiques pour mettre en place des politiques urbaines (voir la section 2.2.3). Les différentes tensions et relations qui sous-tendent les sociétés locales que sont les villes ne pourront pas être prises en compte systématiquement étant donné le niveau d'analyse auquel se situe la présente thèse. Cependant, grâce à l'étude de discours d'acteurs et de pratiques politiques situées, nous éclairerons pour certains cas les relations effectives entre les autorités locales et d'autres acteurs pour comprendre comment certains thèmes ou politiques urbaines sont mis à l'agenda localement, dans un contexte de circulation des savoirs sur le gouvernement des villes.

1.2.3 Une question de taille : quelle place pour les petites villes dans un paysage largement métropolitain ?

« En concentrant les richesses et les activités à forte valeur ajoutée dans les métropoles, la mondialisation a accru leur poids économique, politique et culturel. Confrontées aux mêmes problèmes, abritant la même population aisée et diplômée, elles ont commencé à se ressembler — on trouve à New York ou à Pékin les mêmes gratte-ciel, les mêmes centres commerciaux aseptisés, les mêmes « clusters créatifs » —, puis à se rassembler. Unies pour défendre leurs intérêts communs, elles influent désormais sur les centres de décision, de la Banque mondiale à la Commission européenne, et orientent ainsi les politiques publiques à leur avantage, accentuant un modèle de développement

spatialement inégalitaire, qui délaisse les campagnes et les petites communes. »
BRÉVILLE 2020

« What happens to America's manufacturing heartland when Silicon Valley turns to China ? Where do former mill and mining towns fit in when big cities shift to digital work ? How does upstate New York benefit when New York City increases business with Tokyo ?

The answers have social and political implications at a time when broad swaths of the country feel alienated from and resentful of "elite" cities that appear from a distance to have gone unscathed by the forces hollowing out smaller communities. To the extent that many Americans believe they're disconnected from the prosperity in these major metros — even as they use the apps and services created there — perhaps they're right. [...]

Such a picture, Ms. Sassen said, "breaks a past pattern where a range of smaller, more provincial cities actually fed the rise of the major cities." Now major cities are feeding one another, and doing so across the globe. » BADGER 2017

Les lectures des dynamiques de la globalisation, qu'elles prennent appui sur des hypothèses d'économie classique³⁷ pour comprendre le renforcement des processus agglomératifs ou qu'elles s'inscrivent dans un cadre néo-marxiste, dessinent un monde très largement métropolitain. Les processus de concentration spatiale des populations, du capital, et des activités renforcent la position de grandes métropoles mondiales (SASSEN 1991 ; BOURDEAU-LEPAGE et al. 2012 ; BEAVERSTOCK, SMITH et TAYLOR 2000) comme des pôles incontournables. Les approches marxistes conçoivent d'ailleurs cette tendance comme l'expression d'une contradiction spatiale du capitalisme — la concentration³⁸ étant une des modalités du *développement géographique inégal* (HARVEY 2020).

Les citations du *Monde Diplomatique* et du *New York Times* mises en exergue montrent que les phénomènes de métropolisation activent une série de questionnements sur la place et l'avenir des autres villes — celles qui ne correspondent pas aux métropoles mondiales des pays occidentaux. La présente section a pour objectif de dresser un état de l'art des travaux qui considèrent la catégorie des petites villes — principalement dans l'espace européen. Les pays européens sont connus pour leur système de villes qui, du fait d'une urbanisation ancienne, sont caractérisés par un grand nombre de ces petites villes, réparties sur tout leur territoire. Il s'agit donc de voir ce qui se joue dans la taille des villes : comment la population totale d'un ensemble urbain devient un *proxy* pour penser sa place dans les systèmes territoriaux et productifs (section 1.2.3.1) ? Comment la taille des villes sert de fondement à des considérations sur leurs capacités politiques et sur des images de villes à « taille humaine » au sein desquelles les possibilités démocratiques seraient plus grandes

37. Que l'on peut résumer ici à l'auto-organisation et à l'importance des choix individuels en matière de lieux de vie et d'emploi.

38. Couplée avec le mécanisme d'extension/intégration d'espaces dans le systèmes capitalistes.

(section 1.2.3.2) ?

Ainsi les petites villes, en tant que catégorie, sont au cœur de notre enquête sur la coopération transnationale alors même qu'elles participeraient moins à ce type d'activité (BULKELEY et al. 2003). Elles offrent l'occasion de s'interroger sur les processus de hiérarchisation spatiale et politique : en clair de questionner le rôle de ces agglomérations dans des systèmes territoriaux où elles apparaissent soit comme perdantes, exclues ou, *a minima*, menacées ; soit comme des alternatives au « tout métropolitain » et à ces nombreuses externalités négatives.

1.2.3.1 Un regain d'intérêt pour les petites villes dans la recherche urbaine : quels enjeux ?

L'attention portée aux dynamiques de globalisation fournit un argument pour justifier l'étude des villes comme pôles économiques et comme acteurs politiques, notamment du fait des recompositions d'échelle et des processus de décentralisation (1.2.1). Toutefois, il ne s'agit pas tant des villes en général que de quelques grandes métropoles concentrant des flux mondiaux de natures diverses et des fonctions de commandement en direction d'autres espaces. En effet, les dynamiques économiques qui s'expriment à l'échelle globale et la mutation des systèmes productifs ont fourni un cadre d'investigation pour approcher les processus de métropolisation. Loin de voir naître un espace des flux généralisés, différents auteurs et autrices ont mis en avant la concentration des richesses, des institutions de pouvoir et des informations autour des villes occupant le sommet de la hiérarchie urbaine (BOURDEAU-LEPAGE et HURIOT 2005 ; KNOX et TAYLOR 1995 ; SASSEN 1991), ainsi que leurs corollaires spatiaux que sont l'étalement, la fragmentation et la recomposition des territoires à une échelle métropolitaine (ASCHER 2013 ; LACOUR et PUISSANT 1999). Les approches économiques ont éclairé la place grandissante de ces ensembles urbains au travers des processus cumulatifs (BOURDEAU-LEPAGE et BAILLY 2012) et du caractère largement auto-organisé de ces systèmes (KRUGMAN 2008). Le monde urbain dans l'ère de la globalisation est décrit comme un *archipel mégapolitain mondial* (DOLLFUS 2001) dans lequel les métropoles jouent le rôle de pôles intégrés avec pour conséquence un creusement des écarts avec les zones périphériques (VELTZ 2014). Cette image du monde urbain a contribué à faire de l'étude des villes petites et moyennes le « parent pauvre » (ÉDOUARD 2012) des travaux de géographie urbaine (DEMAZIÈRE, SERRANO et VYE 2012). Ces grandes transformations entraînent pourtant une série d'interrogations sur le devenir des autres villes et des espaces non-métropolitains. En effet, le processus de métropolisation contribue à un renforcement de la hiérarchie urbaine (PUMAIN 1999), notamment car l'accroissement des vitesses de déplacement a court-circuité les petits centres de services en faveur des centres urbains plus importants (BRETAGNOLLE 1999), ce qui pose directement la question de l'avenir de petites villes et de leur éventuel déclin (CERAMAC 2003). Du fait de sa trame urbaine dense, l'espace européen est particulièrement concerné par ces enjeux. En effet, « l'Europe a hérité de sa longue histoire urbaine un système de villes qui comporte un nombre très important de villes petites et moyennes » (PUMAIN 1999, p. 177). De fait, on estime que près de 80% des agglomérations de plus de 10 000 habitants

européennes ont une population inférieure à 50 000 habitants³⁹.

Depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui, on enregistre un nombre croissant de publications de sciences sociales qui comportent le mot-clé « petite ville »⁴⁰. Sans conduire une recension exhaustive de toutes ces publications, nous identifions trois grands questionnements qui se dégagent des textes francophones et anglophones sur le sujet.

Les questionnements critiques : les vertus de l'étude des petites villes

Le premier questionnement est de nature *critique* et fournit une justification pour l'étude des petites villes et des espaces non-métropolitains. Il s'agit alors de mobiliser des arguments en faveur de l'intérêt pour le bas de la hiérarchie urbaine et d'aboutir sur un certain nombre de prescriptions théoriques et méthodologiques. Ainsi travailler sur les petites villes présenterait plusieurs vertus, notamment celle de questionner les discours construits autour de l'équation « avenir urbain = grandes métropoles de la planète » (CHÂTEL et MORICONI-ÉBRARD 2016, 2017).

Ce type de questionnement peut aboutir à une véritable critique d'une théorie urbaine construite uniquement sur les villes globales. Cette focalisation sur les « monstres » urbains (GEORGE 1968) sert de base à toute une tradition critique assez manichéenne dans ses formulations — développée dans les années 1960-1970 —, et qui voit dans le développement des mégapoles les traces d'un déclin de la civilisation ou, à tout le moins, d'un certain chaos (MUMFORD 2011 ; SCHUMACHER 2011). Ce courant présente une idéologie assez « anti-urbaine » (FOL et CUNNINGHAM-SABOT 2010) et conduit à une valorisation de la petite ville en tant qu'exact opposé (ROQUES 2011)⁴¹.

Mais au-delà, de ces approches quasi-morales, l'éventuelle surdétermination d'une théorie urbaine édifée à partir d'un nombre très faible de cas — sur des villes « modèles » comme Chicago, Los Angeles, New York, Paris, Londres, Barcelone — est envisagée comme un problème auquel il faut faire face (BELL et JAYNE 2009 ; CONNOLLY 2008)⁴².

39. Estimation effectuée à partir de la base de données UMZ (Urban Morphological Zones) développée par l'Agence Européenne de l'environnement en 2004 et enrichie dans le cadre du projet ESPON M4D (BRETAGNOLLE et al. 2012)

40. A titre exploratoire, une recherche des mentions *petite ville* et *small city*, dans la base de données SCOPUS, a fait état de 1400 publications en sciences sociales sur la période 1950-2019. A partir de l'an 2000, on trouve plus de 25 publications annuelles avec un maximum de 128 pour l'année 2018.

41. On trouve, encore aujourd'hui, des questionnements dont l'effet dramatique est renforcé par une certaine personnification de la petite ville : « Au regard de cette hypertrophie urbaine, on est en droit de se demander comment la petite ville réagit. Tente-t-elle de se développer ou se laisse-t-elle phagocyter par des entités plus grandes au risque de perdre son identité, ou résiste-t-elle au risque de voir son identité se crispier et se rétracter ? » (ROQUES 2011, p. 31). On retrouve également des interrogations sur l'identité (culturelle) menacée des petites villes dans (ROQUES et CHIGNIER-RIBOULON 2009 ; LUGAN 1983).

42. La mention de « ville modèle », n'a pas ici le même sens que les modèles urbains dont il sera question dans le reste de la thèse : les villes modèles sont ici celles dont l'étude a permis la conceptualisation de la plupart des grandes dynamiques urbaines d'un point de vue théorique. La critique de Bell et Jayne (BELL et JAYNE 2009) prend largement appui sur l'appel de Jennifer Robinson à « décoloniser » la théorie

Dans ce cadre là, la justification porte en partie sur la nécessaire prise en compte des villes « ordinaires », car les petites villes représentent la plus grande part des formations urbaines et cumulent une part très importante de la population urbaine. Il s'agit alors de déconstruire des représentations qui mobilisent toujours l'idée d'avantages métropolitains et qui identifient des villes « gagnantes » et des villes « perdantes » :

« It is clear that such models of city-ness are delineated with reference to a limited number of measures relating to population size and the presence of particular types of economic activity that are then often used to generalize about, or measure the success or failure of, all cities. » BELL et JAYNE 2009, p. 685

De fait, est mise en scène l'opposition binaire entre les espaces qui font l'objet d'une certaine « concentration » économique (innovation, croissance de l'emploi), social (hégémonie, solde migratoire positif) et politique (autonomisation, inscription dans des réseaux) et les espaces subissant un processus de « périphérisation »⁴³ caractérisés par la situation inverse : manque d'innovation et perte d'emplois, un solde migratoire négatif et une stigmatisation de la population, ainsi qu'une dépendance politique — avec également une absence d'inscription dans les réseaux de pouvoir (KÜHN 2015 ; BERNDT et COLINI 2013). Les modèles valorisant l'innovation et l'avantage métropolitain excluent d'office les villes de moindre taille qui ne constitueraient *a priori* pas des espaces de production, or, sous l'influence de politiques spécifiques, certaines d'entre elles peuvent développer des projets technopolitains (TALLEC 2012).

De fait, ce que critiquent beaucoup d'auteurs, c'est que le contexte de globalisation ait conduit la majeure partie des études urbaines à envisager la métropole comme le seul type de pôle possible dans un espace de flux (CARRIER et DEMAZIÈRE 2012). L'étude des petites villes, loin de nier des avancées permises par le travail sur les métropoles, viendrait compléter et enrichir l'analyse (DEMAZIÈRE 2017) et montrer que « l'espace des flux » produit les situations d'isolement — ainsi on ne peut exclure ces villes sans passer à côté d'un effet majeur de la globalisation (CLANCEY 2004).

Les questionnements définitionnels : criteriologie

Une famille de questionnements se structure autour des critères de définition empiriques et des spécificités de la catégorie de petites villes. Travailler sur les petites villes — en interrogeant ce qui les séparent d'autres lieux de peuplement comme les bourgs ruraux — réactualise les interrogations canoniques sur la nature de l'urbain (seuils de population, fonctions économiques). Il ne s'agit pas cette fois de produire une définition générale de la ville appuyée sur l'exemple de très grandes métropoles mais davantage d'appréhender cette position « d'entre-deux territorial » où la frontière entre le rural et l'urbain est floue (ÉDOUARD 2008, p. 5). Beaucoup d'études insistent sur le rôle de structuration du territoire dévolue aux petites villes, notamment en tant que pôle urbain de « l'espace

urbaine, c'est-à-dire à décentrer le regard vers toutes les autres villes — les villes ordinaires — celles qui ne sont pas les grandes métropoles européennes et étasuniennes (ROBINSON 2006).

43. En anglais : *peripheralization*.

non-métropolisé » (KAYSER 1969, 1972). Cette structuration est alors approchée à partir de définitions fonctionnelles de la ville : ce qui différencierait la petite ville du bourg rural serait sa triple fonction d'unité de « production-résidence-service » (LABORIE et RENARD 1997). Ces approches, si elles ne la mobilisent pas toujours explicitement, ont de forts points de convergence avec la théorie des lieux centraux de Walter Christaller et le rôle de « places centrales » des petites villes⁴⁴. Les définitions fonctionnelles mettent en avant une concentration d'activités dans lesquelles le secteur primaire n'est plus dominant et où on trouve des services peu « rares » comme les écoles et commerces de bouche (LE GUEN et al. 1980). Cette concentration de services étendrait l'aire d'influence de la petite ville au-delà de ses propres limites dans un rayon de 10 à 20 kilomètres (MAINET 2011). Récemment Jousseume et Talandier ont proposé une typologie fonctionnelle, avec différents niveaux de structuration du territoire selon des services hiérarchisés (JOUSSEAUME et TALANDIER 2016). Ces services sont abordés par la présence ou l'absence d'équipements⁴⁵ : ainsi le quatrième niveau, qui correspond aux « gros bourgs-centres », est caractérisé par la présence simultanée d'un établissement de convalescence, d'un collège et d'un supermarché (les unités de cette classification ont une population médiane de 5000 habitants en 2009) ; le cinquième niveau, quant à lui, correspond aux petites villes et est défini par la présence concomitante d'un hypermarché (> 2500 m² de surface de vente), une vaste zone commerciales d'enseignes spécialisées (grande distribution), un lycée général, un hôpital et la présence de médecins spécialistes (les unités de cette catégorie ont une population médiane de 15 000 habitants en 2009). Au-delà de ces fonctions économiques, les dynamiques de décentralisation auraient renforcé, en France par exemple, le rôle d'interface des petites villes entre le monde rural et le monde urbain. C'est le cas de la loi Chevènement sur la « simplification » de l'intercommunalité en 1999 ou de la loi Voynet qui renforce les « Pays » dont la ville principale est le plus souvent une ville de 5000 à 20 000 habitants (ÉDOUARD 2008).

Les approches fonctionnelles ne permettent pas seulement de différencier les petites villes d'avec les lieux de peuplement du bas de la hiérarchie territoriale, mais elles visent également à les séparer analytiquement des villes de rang supérieur. La distinction peut être envisagée de manière purement fonctionnelle : la présence d'un établissement universitaire distinguant par exemple la ville intermédiaire de la petite ville (JOUSSEAUME et TALANDIER 2016). Cependant, on trouve souvent une idée d'*intensité* urbaine moindre : les petites villes auraient des attributs et des fonctions urbaines mais en nombre plus réduit et surtout moins diversifiés (MAINET 2011). Cela aboutit parfois à une définition en creux, la petite ville étant alors définie par l'absence de certaines qualités, notamment l'impossibilité de réaliser des économies d'agglomération ou les conditions de proximité et de concentration d'activités du tertiaire supérieur qui seraient nécessaires à l'innovation (MAINET 2011 ; LABORIE 1993)⁴⁶. Ces considérations ont pour corollaire le fait que les

44. Christaller propose des seuils de population qui incluent les très petites agglomérations : 3500 habitants = marché local / 11 000 habitants = relais postal / 35 000 habitants = chef lieu de district, etc. Cité in (BELL et JAYNE 2009). Certains auteurs, notamment des historiens, critiquent l'approche uniquement commerciale des petites villes comme *market towns*, ils insistent alors sur l'importance de la présence de personnels administratifs et de professions libérales (PLESSIX et POUSSOU 1998).

45. Présence ou absence mesurée selon une définition morphologique de lieux de population : l'unité urbaine.

46. Dès 1968, Pierre George parle d'une « insuffisance de la tertiarisation » (GEORGE 1968).

petites villes sont considérées comme le dernier maillon des processus de diffusion des innovations. En conséquence, elles feraient preuve d'un certain mimétisme par rapport aux grandes villes quant aux politiques économiques (ÉDOUARD 2014). A titre d'exemple, on peut citer leur insertion tardive dans les réseaux (nationaux et internationaux) de la grande distribution (CHAZE 2008), le retard par rapport aux grandes villes dans la mise en place de politiques culturelles (SIBERTIN-BLANC 2008), ou encore les récentes tentatives de dynamisation des relations privé-public avec l'adoption des réseaux économiques collaboratifs (*e.g.* espaces de *co-working*) (MARINOS et BAUELLE 2018).

Paradoxalement, ces insuffisances supposées servent parfois à valoriser les avantages comparatifs des petites villes. L'idée est que l'intensité urbaine moindre diminuerait mécaniquement les externalités négatives liées aux grandes agglomérations urbaines (PARKINSON, MEEGAN et KARECHA 2014). On retrouve ici un des enjeux pointés dans les questionnements critiques : les petites villes sont le support de discours et d'utopies qui valorisent leur « taille humaine » (VEYRET-VERNER 1969). On trouve cet argument sous la plume d'Yvette Veyret-Verner, dès la fin des années 1960 :

« seule la ville moyenne ou petite peut assurer ces liens intimes entre la ville et sa campagne qui font l'équilibre d'une région et, partant, contribuent à l'équilibre d'un pays. Même si les banlieues y prolifèrent et se diversifient, si elle reste de dimension et de peuplement raisonnables, elle peut prétendre à un urbanisme à la fois moderne et humaniste. Elle peut facilement jouer son double rôle d'attraction et de distribution. Elle peut contribuer à l'épanouissement de l'individu. Bref, elle est régionalement et nationalement un élément d'équilibre dans un monde où cette notion tend sinon à disparaître, du moins à se raréfier. » VEYRET-VERNER 1969, p. 18-19

Jean-Luc Roques rappelle la longue histoire des considérations sur la taille idéale de la cité (ROQUES 2011), ainsi Platon donne des indications sur la taille optimale d'une cité — environ 5000 habitants —, et Thomas More construit son *Utopie* au 16^{ème} siècle sur l'idée d'une répartition équilibrée des lieux de peuplement, à savoir une répartition de la population dans des cités de 6000 familles environ (MORE 1852). Cette taille limitée est supposée garantir une interconnaissance plus grande entre les habitants ce qui développerait une solidarité plus importante entre groupes et un engagement dans les activités collectives plus important (BESSER 2009), mais aussi un contrôle social renforcé (MAINET 2008)⁴⁷. Dans la période contemporaine, les villes de moindre taille sont aussi associées à des rapports à l'environnement plus « durables » :

« [Les villes petites et moyennes] sont *a priori* plus proches de la Nature, plus aptes à promouvoir des valeurs fondées sur un *soft development*, sur des projets à échelle humaine, sur des solutions d'écodéveloppement. Elles valorisent ainsi cette qualité intrinsèque que confère une taille modeste. » CHÂTEL et MORICONI-ÉBRARD 2017

Ces villes seraient donc le lieu d'innovations d'un autre genre que celles généralement admises par la géographie économique. Elles auraient, en effet, une capacité plus grande à prendre en compte les différentes dimensions du développement durable et à mettre en place des solutions intégrées (KNOX et MAYER 2013 ; MAYER et KNOX 2010).

47. De manière sous-jacente, on retrouve ici la dichotomie *communauté/société* telle que F. Tonnies et E. Durkheim l'ont, chacun à leur façon, conceptualisée.

Du fait de la nature relative de la catégorie « petites villes », toutes ces différentes approches mettent en jeu le critère de la taille démographique. Il est vrai que certains auteurs rejettent les classifications par seuils de population (GEORGE 1968 ; BELL et JAYNE 2009 ; PÉRIGOIS 2008) mais, pour la plupart, il s'agit plutôt de montrer la diversité des usages et définitions selon les pays (SANTAMARIA 2000 ; MAINET 2008). Si la construction de catégories principalement fonctionnelles est possible au sein d'un même pays (JOUSSEAUME et TALANDIER 2016), cette démarche est plus difficile à mettre en place dans le cadre de comparaisons internationales. Les tentatives pour avoir une définition unifiée de la ville étant couteuses, les critères de densité et de volume de population sont souvent les seuls à entrer en compte pour appréhender empiriquement les petites villes (ÖIR 2006 ; SERVILLO et al. 2014).

Questionnements sur l'avenir : prospectives

La troisième famille de questionnements est de nature *prospective*. Ces approches, après avoir reconnu les grandes transformations économiques et politiques récentes, posent la question de l'avenir des petites villes et de leur place négociée dans les systèmes productifs en mutation. Dans le cas français, les auteurs pointent la fin des politiques étatiques favorables aux villes petites et moyennes (notamment la logique de déconcentration industrielle) durant les Trentes Glorieuses⁴⁸ (DEMAZIÈRE 2017), les politiques nationales d'aménagement actuelles mettant en avant la recherche de la compétitivité (CARRIER et DEMAZIÈRE 2012). Au-delà des politiques, on trouve un discours plus général sur l'affaiblissement du rôle structurant des petites villes. Celles-ci feraient face à la fin de la « rente de situation », notamment du fait de : (1) la décentralisation qui valoriserait en fait les régions et les départements ; (2) une société plus mobile, le « quadrillage » qui servait à administrer une population sédentaire n'étant plus de mise ; (3) la métropolisation (ESTÈBE 2018). Dans le contexte de crise économique, la question de l'accès aux financements et de la concurrence entre les grandes villes et les autres est également posée (PARKINSON, MEEGAN et KARECHA 2014).

Ainsi, de manière générale, c'est la concurrence avec les grandes villes qui interroge la place des villes de moindre taille dans les systèmes productifs, notamment du fait de la position nodale des métropoles dans un espace du flux globalisés :

« Dans ce contexte de la mondialisation, les principales têtes de réseau, les capitales du système monde, consolident leurs positions et s'érigent en mégapoles, métropoles géantes, ou régions mégapolitaines, aux dépens des villes petites et moyennes qui paraissent condamnées, au mieux à la stagnation, au pire au déclin. » PUMAIN 1999, p. 167.

L'idée d'un court-circuitage des petites villes est envisagée comme un facteur potentiel de déclin démographique (DUBUC 2004). Toutefois, ces comptes-rendus ne sont pas uniformes et presque tous les auteurs et autrices montrent une grande diversité de situations : une certaine résilience dans l'emploi et la croissance démographique (FÉRÉROL 2016), voire

48. Même si dès les années 1960 des inquiétudes et des enjeux d'aménagements étaient pointés (VEYRET-VERNER 1969 ; GEORGE 1968).

même une inversion de la croissance démographique, plus favorable aux petits établissements urbains (JOUSSEAUME et TALANDIER 2016).

D'avantage qu'un groupe de villes qui présenteraient toutes le même type de trajectoires, leur place dans le système productif est envisagée en fonction de la situation géographique. Ainsi, la différenciation se ferait en fonction de la distance plus ou moins grande à des ensembles métropolitains : la proximité pouvant signifier la croissance et la spécialisation ; l'éloignement, rendant les petites villes plus dépendantes du contexte régional dans lequel elles s'inscrivent (rente de situation en zone balnéaire ou de montagne, difficultés en zone industrielle, etc.) (CATTAN et SAINT-JULIEN 1999).

L'ensemble des questionnements répertoriés ici montrent bien que l'étude des petites villes posent des questions de fond à la géographie urbaine. Cette catégorie est structurellement envisagée en relation avec les niveaux supérieurs ou inférieurs de l'organisation territoriale, notamment car l'adjectif même qui compose la locution est relatif à l'ensemble d'une hiérarchie des lieux de peuplement. D'une certaine manière, les enjeux décrits précédemment rejoignent bien l'observation de Jean-Charles Edouard, lorsqu'il affirme que la petite ville, après avoir été considérée comme un objet singulier, puis comme un point d'entrée pour une étude exhaustive de systèmes territoriaux régionaux, est devenue un objet abordé comme :

« un territoire d'étude « observatoire » en offrant de grandes opportunités pour approfondir la connaissance sur des thèmes de recherche actuels. Il est devenu alors, sans doute, un objet plus banal dans l'analyse des problématiques urbaines et d'aménagement contemporaines. » ÉDOUARD 2012.

C'est-à-dire, un cadre pour enquêter différemment sur les problématiques urbaines et qui, selon nous, permet de penser, en creux, les tensions et les effets des dynamiques de concentration spatiale et de métropolisation.

1.2.3.2 Nombre, taille et démocratie : les petites villes comme communautés politiques

Les travaux qui s'interrogent sur la définition des petites villes et questionnent leur rôle dans les systèmes territoriaux oscillent entre des diagnostics inquiets sur l'avenir de ces villes et la valorisation de spécificités propres. Si, en comparaison des métropoles, la concentration beaucoup plus faible d'activités, de services et de population est vue comme un désavantage pour beaucoup de mécanismes économiques (économie d'agglomération, innovation), cette situation est par ailleurs traduite avec l'idée que les petites villes seraient à « taille humaine » (voir section 1.2.3.1). Derrière cette idée se trouvent repliés différents avantages, notamment des liens plus solides avec l'espace rural alentour — du fait de la proximité avec ce dernier et de leur rôle de place centrale — mais aussi des considérations sur la nature des relations sociales au sein de groupes de taille plus modeste (inter-connaissance plus grande). Ces représentations — qu'on retrouvera dans certains discours analysés plus loin dans ce travail (chapitres 5 et 6) — ont également un fondement politique et recoupent des questions de fond en science politique et en philosophie, à savoir les questions d'*optimum* sur la taille et la définition des entités politiques

à la fois en terme de population et de périmètre (spatial et de compétences). Cette discussion présente quelques travaux qui cherchent à définir cet *optimum* selon le prisme de l'efficacité à gouverner et le degré plus ou moins grand de démocratie que supposent les communautés politiques en fonction de leur taille.

La question de l'*optimum* de taille pour les unités politiques peut sembler largement anachronique, notamment du fait de sa visée prescriptive et du réductionnisme qu'elle opère. Autrement dit, alors que les systèmes politiques et administratifs sont constitués d'un emboîtement de plusieurs types d'unités, aux périmètres et compétences variables, choisir un niveau particulier selon des critères de taille de population et de dimension du territoire peut apparaître comme une tentative vaine. Pourtant, depuis les années 1960, ce type de questionnement a suscité de vifs débats, notamment dans la science politique anglophone, et certains éléments sont encore discutés aujourd'hui. Nous faisons l'hypothèse que la permanence de ces débats est en partie due à la vivacité de la controverse scientifique mais également à un certain nombre de représentations tenaces sur la démocratie et les communautés politiques.

Les écrits de Robert Alan Dahl, professeur de science politique à Yale, semblent être un des points de départ de la réactivation de ces questionnements. Dans son article *The City in the Future of Democracy*, publié en 1967, il légitime à nouveau les interrogations sur la recherche de « l'unité appropriée pour un système politique démocratique » (DAHL 1967). Après un détour par la Grèce antique et le système des Cité-Etats, R. Dahl suppose que les grandes transformations politiques et intellectuelles entre le XVIII^{ème} et le XIX^{ème} siècle expliquent que l'hégémonie de l'Etat-Nation et du système représentatif ait détourné la science politique — alors stato-centrée — de la réflexion sur les autres unités politiques. Les principaux arguments pour s'intéresser à la taille de ces unités politiques peuvent être résumés de plusieurs manières. D'abord la recherche d'une entité politique optimale recouvre une tension entre fragmentation (faction selon Dahl) et unité politique : Dahl met en scène ce débat avec les réflexions sur la Constitution étasunienne à la fin du XVIII^{ème} siècle. Ensuite, cela ouvre la question de la subsidiarité⁴⁹ : à l'aide d'une saynète comprenant six interlocuteurs (chacun défendant un échelon allant de la petite ville au gouvernement mondial), l'auteur cherche à montrer que l'*optimum* de taille varie selon la nature des problèmes à gérer et réguler, notamment du fait d'une interdépendance croissante du fait de la mondialisation. Après cet exposé de la complexité des enjeux, Dahl apporte de manière spéculative un début de réponse : l'unité politique optimale serait la ville, petite ou moyenne — et surtout pas la grande mégalopole⁵⁰. Ce choix est justifié selon deux critères :

- celui de l'efficacité ou de l'efficience, en pointant notamment des déséconomies d'échelle, c'est-à-dire l'augmentation de l'appareil bureaucratique et des taxes par habitants pour la fourniture de services publics à mesure que la taille de l'entité augmente (en population et en périmètre).

49. « *The larger and more inclusive a unit, the more its government can regulate aspects of the environment that its citizens want to regulate, from air and water pollution and racial justice to the dissemination of nuclear weapons.* » (DAHL 1967).

50. Dans le texte, R. Dahl critique l'usage du terme de « gouvernement local » pour parler des gouvernements métropolitains. Selon lui, l'autorité *New York City* n'a par exemple rien d'un gouvernement local au vue de la population qui est concernée.

- celui de la démocratie et de ses conditions de possibilités. L’auteur trace alors une démarcation entre les pratiques de démocratie directe — réduite ici à la possibilité de tenir des réunions publiques où chaque membre peut potentiellement prendre la parole — et la démocratie représentative — qui, lorsqu’elle concerne une large population, réduit la participation au simple acte de voter pour des élections⁵¹.

Dans ces conditions, la petite ville semble offrir un compromis, à partir du moment où elle est associée à d’autres unités plus larges (comme l’Etat ou des entités suprationales). Elle permettrait des modes de participation plus directs ; d’intéresser davantage les citoyens avec des questions politiques sur le cadre et les conditions de vie, de limiter les déséconomies d’échelle ; et de limiter la trop grande distance entre les représentants et les citoyens. Cet échelon serait alors celui qui présenterait le plus d’attraits pour les citoyens, notamment du fait du caractère plus concret et immédiatement visible de la plupart des décisions politiques prises à ce niveau.

Les positions présentées dans cet article et consolidées dans l’ouvrage *Size and Democracy*, publié avec Edward Tufte six ans plus tard (DAHL et TUFTE 1973), semblent avoir donné lieu à de vives controverses dans le champ de la science politique anglophone. En 1983 K. Newton réfute presque point par point les arguments de R. Dahl (NEWTON 1982). Les quelques éléments empiriques avancés, notamment sur les systèmes britannique et suédois, fournissent une base à la contestation des spéculations précédentes. L’idée de déséconomies d’échelle est largement contestée : notamment car il y aurait une incommensurabilité entre la diversité des activités et services développés dans les grandes villes par rapport aux petites, ensuite parce que l’effet « taille » n’est pas uniforme et dépend des activités considérées. Sur le volet démocratique, les résultats d’enquêtes sur les pratiques des citoyens électeurs⁵² tendent à montrer que la taille de la ville ou de l’autorité locale (en terme de population résidente) influe peu et en tout cas beaucoup moins que les variables sociales et économiques qui caractérisent les individus. Dans un registre plus spéculatif, l’auteur pointe aussi des effets négatifs pour les petites entités politiques : notamment moins de diversité dans la composition des membres des conseils locaux, et une tendance à voir ces entités dirigées par une élite locale constituée de propriétaires terriens et d’entrepreneurs, souvent conservateurs. De plus, un gouvernement représentant un territoire et une population plus importante aurait l’avantage de pouvoir réduire les inégalités en son sein, alors que la fragmentation en petites unités renforcerait les inégalités de revenus (de taxes). Ce que critique directement Newton est une certaine tendance des chercheurs

51. « *Returning to our question of the appropriate unit for democracy, and keeping in mind time’s inexorable constraint, we discover that this simple and elemental limit on human behavior cuts both ways : Whenever the number of citizens grows large, to maximize their equal opportunities to control their government people must resort to representation. They have no alternative. Yet if time’s constraint demands this shift from direct democracy to representative government, it also reduces and ultimately eliminates the possibility that every citizen can engage in a discussion that includes the officials who are charged with the authority to decide. The greater the number of citizens, then, the longer and more indirect must be the channel of communication from the citizen to his top political leaders* » (DAHL 1967).

52. Newton présente notamment les résultats d’une enquête de 1969 (Royal Commission on Local Government in England, Research Studies N°9, *Community Attitudes Survey*). Les questions sont très diverses : lecture régulière de la presse locale, participation aux institutions politiques, opinion sur la gestion des services publics, intérêt pour les affaires locales, sentiment d’appartenance à une communauté locale, etc. Voir NEWTON 1982, p. 198.

en science politique à romantiser la petite ville et ses vertus démocratiques, attitude fondée selon lui sur certains sentiments anti-urbains et sur une survalorisation problématique de l'homogénéité (sociale) supposée des communautés de petite taille.

Rendre compte de ces débats rencontre pour nous deux objectifs : d'abord celui de montrer que les questions formulées sous le vocable « taille et démocratie » renvoient à des représentations et des valeurs profondément ancrées, ce qui explique en partie la relative permanence de l'idée d'une petite ville à taille humaine ; ensuite de montrer que si les formulations des années 1960 peuvent apparaître comme un peu désuètes, les questionnements scientifiques et politiques qu'elles suscitent ont toujours une certaine actualité. Sur le premier point, Michael Keating résume en 1995 le débat selon une opposition entre des positions *consolidationnist* en faveur des unités les plus larges possibles (population et périmètres) et des positions valorisant les unités plus petites (interprétées comme une défense de la fragmentation)⁵³. Pour lui, ces deux camps s'affrontent autour de quatre questions :

« There are four great issues of principle which have animated the debate on consolidation. First, there is the question of efficiency, of which scale of structure can produce most service at least cost. Second is the issue of democracy, of what structures can best secure citizen control over government and proper accountability. Third is the question of distribution, of which structure can achieve the most equitable distribution of services and tax burdens. Fourth is the issue of development, of which structures are best equipped to promote economic growth. Each of these concepts, efficiency, democracy, distribution and development, is highly value-laden so that it becomes difficult to secure agreement on their definition [...].

These conceptual difficulties are compounded by the string vested interests at stake in reorganizing governmental arrangements. » KEATING 1995, p. 117

Keating pointe ici le fait que ces débats sont profondément enracinés dans l'action publique et que ces questions sont aussi celles des acteurs politiques qui, selon le niveau qu'ils représentent, ont des intérêts divergents.

Les recherches fondées sur la formulation « taille et démocratie » ont, semble-t-il, circonscrit le périmètre d'enquête aux gouvernements locaux (catégorie déjà très large). Une bibliographie synthétique montre la permanence de ces préoccupations. Jusque dans les périodes les plus récentes les propositions de Dahl et Tufte servent de point d'achoppement pour des travaux empiriques et pour des développements théoriques. On retrouve par exemple une discussion qui met en tension la taille des entités politiques et l'homogénéité des pratiques et des représentations des citoyens dans des micro-Etats (ANCKAR 1999). L'opposition entre consolidation et fragmentation sert de grille de lecture pour analyser les gouvernements locaux des pays d'Europe Centrale et Orientale (SWIANIEWICZ 2002). La présence ou l'absence d'outils de participation démocratique a pu être analysée en fonction de la taille des municipalités en France, en montrant une corrélation positive entre la population et le nombre de dispositifs participatifs mis en place (PREMAT 2009). Les transformations récentes de pratiques politiques sous l'effet des technologies

⁵³. Note sur le contexte, notamment britannique, et le dépassement de ces débats avec la proposition de l'inter-territorialité en France.

numériques ont également permis de renouveler les interrogations sur les pratiques des élus locaux et des citoyens en Norvège (SAGLIE et VABO 2009), en montrant des différences significatives pour les élus — ceux des grandes villes utilisant beaucoup plus les outils numériques que ceux des petites localités — mais pas pour les citoyens. Dans la perspective d'un système électoral et représentatif, saisi notamment par une mesure du pluralisme (nombre de partis, présence d'une opposition dans les conseils locaux, sentiment de conflit politique), certaines études montrent une corrélation positive entre la diversité de l'offre politique locale et la taille de la ville, ainsi qu'un sentiment d'indépendance plus grand vis-à-vis des bureaucraties locales et nationales pour les élus des plus grandes entités politiques (KARLSSON 2013). Enfin, certains auteurs et autrices plaident pour déplacer les questionnements de Dahl et Tufte, en rejetant l'opposition entre une participation démocratique plus grande pour les petites entités et une efficacité/capacité à gouverner qui augmenterait avec la taille de l'entité politique. Ils proposent de réévaluer la question de la taille à la lumière des travaux sur la gouvernance avec l'idée que le niveau de services et de spécialisation du personnel municipal augmente avec la taille, et que la diversité des compétences et des services pris en charge par les gouvernements locaux a un impact sur les pratiques de « co-crédation », c'est-à-dire sur les possibilités de partenariat (impliquant des acteurs répartis selon la tripartition publics, privés, société civile) et de gouvernements par projets (RØISELAND et VABO 2019).

En parallèle de la vivacité de ces débats académiques très centrés sur une vision particulière de la démocratie (abordée selon les systèmes représentatifs et la pratique de l'élection), certaines pensées révolutionnaires comme le *municipalisme libertaire*⁵⁴, dont on peut constater un retour aujourd'hui dans la presse de gauche ou dans l'activité éditoriale, mettent aussi en scène l'importance de la (petite) commune, du lieu de vie, comme l'espace démocratique par excellence. Ce projet anticapitaliste et promouvant une écologie sociale se fonde sur des mécanismes de démocratie directe fonctionnant sur le mode de l'assemblée à l'échelle d'une communauté de petite taille — la municipalité — pour impliquer une large part des citoyens à des politiques qui concernent leur espace de vie quotidien⁵⁵. Murray Bookchin, un des fondateurs de ce mouvement, observait que l'usine, lieu de politisation de la classe ouvrière était également le lieu de la subordination, et surtout un espace peu propice pour promouvoir une écologie sociale (BOOKCHIN 2018). Cette proposition politique s'appuie ensuite sur les figures du réseau et de la fédération pour envisager des liens entre ces assemblées locales et des transformations à la hauteur des enjeux environnementaux et sociaux : le renversement du système capitaliste.

Les dynamiques socio-spatiales de la globalisation et de la métropolisation interrogent sur la place des petites villes dans les systèmes productifs et territoriaux et conduisent à des perspectives inquiètes sur leur statut d'exclues ou de perdantes dans un tel système. Mais lorsqu'on aborde cette catégorie de villes du point de vue de la géographie politique, on trouve une image beaucoup plus complexe. Le critère de taille (population) ne sert pas uniquement les descriptions de systèmes polarisés et hiérarchisés à l'avantage des métro-

54. Un des fondements de cette pensée est une méditation sur l'échec du communisme d'Etat, des révoltes anarchistes et du réformisme parlementaire (BOISJEAN 2018).

55. Bookchin admettait donc que la réalisation de ce programme serait plus délicate dans les espaces métropolitains (BOISJEAN 2018).

poles : un certain nombre de représentations tenaces sur les avantages des municipalités de petite taille y sont attachées. En définitive, la petite ville comme ville « à taille humaine » est une image qui soulève d'importantes questions politiques et avec laquelle il faut composer.

1.3 *Circulation* : modèles urbains et circulations transnationales des savoirs sur la ville

1.3.1 Un « prisme circulatoire » dans les sciences sociales ? Prescriptions pour aborder le transnational

Les travaux concernant les villes posent un certain nombre de problèmes autour des différentes lectures théoriques des relations et de la *recomposition des échelles*. Ils participent ainsi d'une description des modalités contemporaines du processus de globalisation, toujours présentées dans leur multiplicité. La croissance exponentielle des publications en sciences sociales sur la globalisation explique cette multiplicité et conduit à une reconfiguration de certains champs autour d'appareils théoriques redéfinis pour mieux rendre compte de l'état du monde⁵⁶. A ce titre, le développement important des travaux qui pensent les *circulations* est un avatar de la réorganisation de champs des sciences sociales autour de notions qui disent, en elles-mêmes, l'enjeu de penser la globalisation et qui cherchent à élargir le domaine d'objets d'études en appelant de nouvelles exigences méthodologiques. S'il est assez évident que cette notion de *circulation* se constitue pour une part dans le champ des Relations Internationales, les travaux des historiens — notamment ceux de la *World History* — ont apporté une réflexion sur le sujet dès les années 1980 et 1990 (encadré 1.4).

Encadré 1.4 : Relations Internationales et Histoire mondiale : considérer le rôle des idées et de leurs circulations

Au cours des années 90, les Relations Internationales^a posent de nouveaux questionnements en réévaluant le rôle des idées pour comprendre le nouvel état du monde et l'émergence de modèles politiques communs. Ainsi, plusieurs études, portant sur l'émergence du modèle de la démocratie de marché, ont encouragé la prise en compte des processus de diffusion des idées (SANTISO 1998). On retrouve également des travaux sur les politiques étrangères des Etats (GOLDSTEIN 1988) ou sur les institutions internationales (HAAS 1990), accompagnés de réflexions plus générales en économie politique sur le rôle des idées pour définir des orientations politiques (WOODS 1995 ; JACOBSEN 1995). Il s'agit alors de critiquer l'image d'une action publique qui reposerait sur une rationalité et une neutralité présumées et de voir comment les politiques publiques, telles qu'elles sont mises en place, dépendent d'un apprentissage collectif des élites et de la circulation de doctrines. A ce titre, la notion de paradigme politique^b, formulée par Peter A. Hall, présente un intérêt certain pour analyser les transformations de la politique économique du Royaume-Uni

56. Voir la section 1.2.1.1, notamment les problèmes mentionnés par Neil Brenner à propos des « approches déterritorialisées » qui construisent de nouvelles notions mais en viennent à hypostasier les échelles supra et infra-nationales et oublier le rôle structurant des Etats-Nations dans les recompositions d'échelles.

et le déclin de l'influence keynésienne au cours des années 1970 et 1980 (HALL 1993). Dans la plupart de ces travaux le cadre national reste souvent l'unité de référence et la formalisation de la circulation des idées est très peu présente, à l'exception de certaines tentatives pour penser les dynamiques spatiales et les niveaux de contraintes caractérisant l'adoption de nouvelles idées (LAPONCE 1993 ; BÉLANGER 1993).

Aussi stimulants qu'apparaissent ces différents apports conceptuels et le renouvellement des objets d'étude, certains auteurs ont pointé le problème du statut causal donné à la circulation des idées sur la mise en place de politiques ^c (YEE 1996) et surtout sur la difficulté (voire l'inefficacité) de séparer analytiquement les idées des intérêts que poursuivent les acteurs (JACOBSEN 1995). En définitive, le principal apport de ce champ réside dans la critique d'un choix rationnel qui présiderait à la définition et la mise en place de politiques en remettant au centre de l'analyse le rôle des idées et leur pouvoir d'affecter, c'est-à-dire de produire des changements idéels et matériels. S'ouvrent alors un certain nombre de problèmes pour définir ce que seraient les « idées » (SANTISO 1998). Pour dépasser les ambiguïtés liées au terme même « d'idée », notamment la proximité avec la notion de croyance, certains ont proposé le concept de « technologie symbolique » afin de rendre compte des systèmes inter-subjectifs de représentations qui constituent les idées (LAFHEY et WELDES 1997). Mais comment aborder ou reconstruire ces systèmes inter-subjectifs de représentations, si ce n'est par une analyse concrète d'un système relationnel ?

Le champ des études historiques a, quant à lui, largement contribué à penser le transnational et la circulation des idées et savoirs (SAUNIER 2004) : dans le sillage de la *World History* (GEYER et BRIGHT 1995) ou de la *Global History*, un courant d'histoire transnationale ^d s'affirme au cours des années 1990. Dans ce contexte, produire une histoire des circulations répond à deux grands enjeux : (1) penser le transnational implique une réflexion sur l'historiographie en ouvrant des questions sur les sources, les terrains et les objets considérés dans la recherche. Il s'agit notamment de dépasser les approches uniquement centrées sur le cadre national ou relevant du comparatisme — cherchant à révéler des différences. (2) Faire ce travail, notamment en considérant la matérialité des circulations ^e, constitue un moyen, selon Pierre-Yves Saunier, d'historiciser la globalisation. S'il reconnaît les critiques d'historiens médiévistes qui voient dans l'intérêt contemporain pour la globalisation une invention de « l'eau tiède » (DUTOIR 2004), Saunier avance que l'histoire a été dominée par des approches plutôt inter-nationales que réellement transnationales. Historiciser la globalisation permettrait une critique importante de ce qui est habituellement renvoyé comme des éléments de contexte, des forces exogènes, avec par exemple une remise en cause de la notion « d'influence étrangère » qualifiée de « paresseuse ». Les travaux historiques qui pensent les

circulations et le transnational sont attentifs aux rôles d'individus et de groupes particuliers, aux pratiques matérielles qui favorisent échanges et rencontres, afin de retracer des mécanismes complexes, non réductibles à de simples logiques d'import-export entre deux espaces (SAUNIER 2004). Si ces apports ne sont pas contestés, certaines critiques voient dans le développement d'une histoire transnationale le risque de renforcer un préjugé positif sur l'échange et la circulation, avec pour corollaire d'« écrire l'histoire de ces interconnexions comme une histoire des succès et comme une démonstration de la multiplication des relations productives et positives entre différentes parties du monde, différents acteurs et différentes cultures » et de ne pas prendre en compte les mécanismes d'exclusions qui apparaissent en négatif des relations établies (HAUPT 2011).

a. La plupart des éléments d'état de l'art pour les Relations Internationales des années 1990 proviennent de SANTISO 1998.

b. L'idée de paradigme politique (*policy paradigm*) montre la construction des problèmes publics et des politiques associées telles qu'elles se manifestent dans des institutions à travers un apprentissage collectif de doctrines devenant ainsi dominantes : « *precisely, policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing.* » (HALL 1993, p. 279)

c. Selon Albert S. Yee, les chercheurs qui se sont intéressés au rôle des idées sur la définition des politiques (*Ideational Analysts*) n'avaient pas répondu aux objections des matérialistes pour qui les enjeux de pouvoir et les différents intérêts personnels ou collectifs étaient beaucoup plus déterminants (YEE 1996).

d. Pierre-Yves Saunier ouvre son article d'état de l'art sur l'idée d'un renforcement des approches sociologique et historique « qui se donnent comme terrain le monde au-delà des nations ou entre celles-ci » (SAUNIER 2004). Parmi ces courants, il cite le renouveau de la *World History*. La fiche wikipédia consacrée à « l'histoire globale » expose de manière synthétique les divers courants et écoles ainsi que le décentrement du regard proposé du point de vue historiographique : dépassement des cadres nationaux et des découpages chronologiques afférents, remise en cause de l'eurocentrisme (wikipedia.org/wiki/Histoire_globale).

e. « Livres, articles, rapports, conférences, discours, cours, rencontres ne sont que quelques-unes des formes où s'inscrivent les circulations. Le déplacement même des corps est le plus souvent au fondement de ces formes, et le voyage est une thématique qui traverse tous nos ouvrages. » (SAUNIER 2004, p. 113).

Ainsi, un certain nombre d'études des sciences sociales contemporaines se sont restructurées à travers un « prisme circulatoire » (VAUCHEZ 2013), non pas autour de concepts génériques unanimement partagés par toutes les disciplines mais plutôt par une série d'exigences venant esquisser une approche particulière de la globalisation. En effet, le terme de *circulation* semble synthétiser la mise en mouvement d'une grande diversité d'objets d'études — techniques, savoirs, individus, objets — et intègre des propositions pour dépasser certaines apories de la monographie ou de la démarche comparative — s'inscrivant trop souvent dans des cadres strictement nationaux. De plus, le nouveau développement⁵⁷

57. Nous parlons ici de « nouveaux développements » car les préoccupations autour des mécanismes de diffusion et d'imitation de pratiques politiques ne sont pas nouvelles. Dans cette perspective, Louis Bélanger cite les travaux de Gabriel Tarde à la fin du XIX^{ème} siècle : *Les lois de l'imitation*, 1895 et, *Les*

d'études sur des circulations qui soient en partie idéelles (savoirs, idées, doctrines), permet de traiter spécifiquement d'une « mondialisation du politique » en dépassant la tension entre institutions traditionnelles (Etats, système international) et nouvelles formes d'action transnationale (BÉLANGER 1993).

1.3.1.1 Circulations transatlantiques : réforme urbaine et toile municipale

Les travaux qui étudient les processus de circulation d'idées, ainsi que leurs effets sur l'action publique, sont particulièrement attentifs à la matérialité des pratiques (correspondances épistolaires, congrès, voyages) d'acteurs particuliers désignés de multiples façons : élites globales, interprètes, intermédiaires, experts, passeurs (RUSSEIL 2019). La nature même de ce changement de regard donne une place importante à la spatialité des processus étudiés et, il est intéressant de noter qu'une partie non négligeable de la constellation de ces travaux a une orientation urbaine.

A ce titre, *Atlantic Crossings* de Daniel T. Rodgers — cité comme un exemple d'histoire transnationale (SAUNIER 2004) — se propose de faire une histoire de l'ère progressiste (1890-1920) qui dépasse le cadre national étasunien. Ce faisant, il raconte les circulations croisées d'idées et de pratiques qui éclairent la mise en place de politiques sociales en donnant une place importante aux mondes urbains européen et étasunien (RODGERS 1998). Le chapitre 4, intitulé *The Self-Owned City*, reconstruit la naissance de problèmes publics⁵⁸ dans les villes industrielles occidentales de la fin du XIX^{ème} siècle. Il retrace les mouvements de privatisation puis de municipalisation d'un certain nombre de services urbains, au premier rang desquels on retrouve l'adduction d'eau et le système d'égout dans le cadre d'une problématique hygiéniste. Cette histoire croisée insiste sur l'importance des villes — britanniques, allemandes et étasuniennes — comme les sites de luttes de pouvoir (notamment entre le privé et le public) et d'émergence d'une pensée réformatrice — socialiste ou non. Ainsi, les transformations radicales dans la manière de gouverner les villes que l'on observe à Birmingham, à Glasgow et, au tournant du XX^{ème} siècle à Londres et Berlin, servent de modèles pour renforcer des dynamiques de municipalisation déjà en cours dans les villes étasuniennes comme Cincinnati, ou encore Boston. Dans ces circulations, les échanges universitaires et les « tours d'Europe » sont d'une importance particulière pour les acteurs américains (journalistes ou élus locaux⁵⁹).

Les pratiques de coopération entre les élites urbaines naissantes ont également fait l'objet de travaux spécifiques sur l'espace européen. Pierre-Yves Saunier examine ainsi, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, le développement d'une « toile municipale » en Europe, c'est-à-dire :

« un espace social qui traverse les limites nationales, régionales ou linguistiques

transformations du pouvoir, 1899. Voir (BÉLANGER 1993).

58. Pour une définition synthétique du terme, voir l'introduction générale de cette thèse. Le concept de problème public sera discuté plus loin dans la section 1.4.

59. On retrouve la figure d'Albert Shaw, journaliste et intellectuel américain, qui rapporta notamment l'expérience de Glasgow, avec notamment la municipalisation des transports (tramway), mais également la figure du maire de Boston, Josiah Quincy, très influencé par les pratiques des villes allemandes.

et dont l'étendue est définie par l'extension des flux d'information, d'idées, de procédés, de services, de personnes centrés sur les pratiques, les formes, les méthodes, les principes et les valeurs du gouvernement municipal des villes. »
SAUNIER 2006

Ainsi, avant le tournant du XX^{ème} siècle, les échanges transnationaux foisonnent en Europe occidentale et aux USA. Les partisans d'une réforme urbaine (PAYRE 2007) échangent et débattent sur les bonnes manières de gouverner et d'administrer les villes. En toile de fond, les processus d'urbanisation qu'ils observent fournissent un accord minimal sur la hauteur des enjeux que revêtent les questions de définition des entités politiques urbaines (périmètres et compétences) et la fourniture de services d'utilité publique (eau, égout, gestion des déchets, gaz, transport, électricité). Le monde qu'ils voient émerger est un monde urbain qui trace un avenir commun et qui donne à leurs préoccupations une certaine universalité — ce qui justifie les échanges transnationaux⁶⁰. Peu à peu, certaines pratiques développées par quelques « courtiers transnationaux » (*brokers*)⁶¹ s'institutionnalisent et certaines organisations nationales et transnationales voient le jour : c'est le cas de la célèbre Union Internationale des Villes (IULA — *International Union of Local Authorities*) créée en 1913 à Gand, dans une période où naissent également des associations nationales de municipalités (ANCI en Italie dès 1901, l'Union des Villes Belges en 1913 au même moment que l'IULA). La création de l'IULA participe de l'institutionnalisation de cette toile municipale, durant la première moitié du XX^{ème} siècle, et ce particulièrement en Europe. Émerge alors un espace d'échanges (notamment au travers de congrès internationaux) pour différentes communautés d'acteurs, dont certains sont poussés par des visions politiques d'utopies urbaines notamment socialistes (DOGLIANI 2002), et d'autres sont davantage des praticiens (experts, ingénieurs, administratifs) échangeant sur des solutions techniques (SAUNIER 2006 ; GASPARI 2002).

Ces travaux ont pour première vertu de rappeler la longue histoire des relations transnationales entre gouvernements urbains en Europe. Les idéaux et éléments de plaidoyer qui caractérisent ces relations et leurs acteurs sont parfois très proches de discours contemporains sur le pouvoir des villes⁶². Ils permettent de suivre l'institutionnalisation de ces pratiques et les diverses organisations qui se concurrencent, se complètent et parfois fusionnent. Dans le cas étasunien, le bouillonnement d'interrogations sur la réforme urbaine accompagne l'institutionnalisation progressive de la science politique (FRISCH 1982). Il semble que cela soit moins le cas en Europe, où tous ces savoirs sont relativement peu

60. Cet horizon urbain commun oriente ces acteurs vers « la recherche de réponses à des problèmes définis comme étant techniques et communs, ce qui équivaut à dire que la solution peut en être universelle et la validité, dépasser les contextes locaux et nationaux » (SAUNIER 2006).

61. A savoir des ingénieurs, journalistes et élus locaux particulièrement investis dans la réflexion sur le gouvernement municipal (SAUNIER 2006).

62. Oscar Gaspari cite un extrait du rapport sur le premier congrès international organisé par l'IULA au début du XX^{ème} siècle. La défense de l'autonomie du pouvoir municipal s'inscrit dans une réflexion sur les différents niveaux politico-administratifs et notamment sur le rapport à l'Etat : « *we must make a conscientious and detailed study of the kind of rules that may best govern the relationship between [local, regional, central] powers [...] but boundaries must always be set up in the best interests of municipal autonomy, that is, of decentralisation; the greater its freedom of action, the more constructive that action will be.* » (*Premier Congrès International et Exposition comparée des villes. I Construction des villes. II Organisation de la vie communale*, Brussels : Union Internationale des Villes, 1914, Troisième partie, p71, cité par GASPARI 2002).

institutionnalisés dans la sphère académique (PAYRE 2007). Enfin, un des points cruciaux de ces études historiques réside dans la géographie complexe de cette toile municipale. Selon leurs intérêts, les acteurs ne valorisent pas les mêmes pratiques et les mêmes lieux ; certes des « villes modèles » émergent à certaines périodes — Londres, Berlin ou Vienne mais aussi des entités plus petites comme Glasgow, Düsseldorf, Gand, Ulm —, mais les échanges ne peuvent être réduits à la dichotomie entre municipalités pourvoyeuses (de savoirs) et municipalités demandeuses (SAUNIER 2006). Par ailleurs, la structuration des relations transnationales ne suit pas un schéma linéaire d’emboîtement des échelles (du local vers le supranational en passant par le national), mais au contraire participe d’une « recomposition des échelles » (voir section 1.2) et révèle parfois des tensions villes-Etats⁶³.

En définitive, ces approches historiques des circulations de savoirs et des relations politiques transnationales entre villes occidentales constituent une des sources principales pour la formulation des questionnements de recherche de cette thèse. Au-delà de l’intérêt thématique, les travaux qui relèvent du prisme circulatoire suscitent une réflexion sur les manières d’aborder, théoriquement et méthodologiquement, le *transnational* (section 1.3.1.2).

1.3.1.2 Au-delà de la diversité des approches théoriques, le *transnational* comme processus

Malgré la diversité des objets (périodes, espaces, acteurs) considérés et des disciplines impliquées, nul doute qu’un champ académique se structure autour d’un « prisme circulatoire ». Des états de l’art interdisciplinaires sont produits (VAUCHEZ 2013 ; DUMOULIN et SAURUGGER 2010 ; DELPEUCH 2008) ainsi que dans différentes disciplines déjà structurées comme l’histoire (SAUNIER 2004) ou les approches des politiques publiques (HASSENTEUFEL 2005) et des mécanismes de transfert (RUSSEIL 2019 ; BENNETT 1991 ; DOBBIN, SIMMONS et GARRETT 2007 ; DOLOWITZ et MARSH 1996 ; STONE 2004) . Ces différentes tentatives de description d’un champ en construction contiennent toutes une part de critique qui ouvre sur des prescriptions de recherche : il s’agit de pointer les difficultés et les écueils qui seraient inhérents aux approches qui abordent les circulations transnationales. Ces enjeux à la fois méthodologiques et théoriques peuvent être résumés comme suit :

1. Dépasser la linéarité du schéma émetteur/récepteur : un des périls mentionnés systématiquement est d’envisager la circulation comme une simple diffusion d’un pôle (modèle) à un autre (demandeur). La terminologie varie — schéma linéaire, diffusion, émetteur/récepteur, pourvoyeur/demandeur, import/export — mais elle met en cause des visions trop simplistes et monolithiques des processus de circulation (VAUCHEZ 2013 ; SAUNIER 2004). De manière générale, les approches jugées trop mécanistes, comme celles de la sociologie de la diffusion qui — de la même manière que la géographie des innovations — analysent les séquences de diffusion depuis

63. Saunier donne l’exemple de l’association des villes allemandes qui ne participe pas au premier congrès de l’Union des Villes, notamment à cause du contrôle du Ministère des Affaires Etrangères qui voyait d’un mauvais œil cette organisation internationale portée par des socialistes belges (SAUNIER 2006).

l'innovation jusqu'à la généralisation en donnant un rôle prépondérant aux effets de voisinage et de contagion, apportent des connaissances utiles sur les conditions de possibilité des transferts mais laissent de côté ce qui est spécifique aux transferts — à savoir les phénomènes de transformation/adaptation des modèles au cours de la circulation (DELPEUCH 2008 ; DUMOULIN et SAURUGGER 2010)

2. Ne pas survaloriser la déterritorialisation et l'horizontalité des relations : de la même manière que Brenner met en cause les approches de la globalisation qui entérinaient la fin des territoires et des Etats-Nations (encadré 1.1), les approches des circulations transnationales portent en elles le risque de ratifier trop vite l'idée d'une dénationalisation de l'ordre mondial et une survalorisation des relations dites horizontales (VAUCHEZ 2013). En clair, une des mises en garde concerne le positionnement des chercheurs en pointant le risque de porter une vision acritique de la globalisation, en devenant un « intellectuel organique » de cette dernière, que cela soit dans le versant libéral ou altermondialiste (SAUNIER 2004).
3. Envisager la pluralité des mécanismes qui suscitent les circulations de modèles et les transferts de politiques publiques. Il semble qu'une des problématiques principales de la littérature sur les transferts de politiques publiques soit d'identifier et de catégoriser les différentes dynamiques à l'origine du changement institutionnel (RUSSEIL 2019). Les travaux de sociologie institutionnelle ont, dans ce cadre, conceptualisé des mécanismes comme l'isomorphisme institutionnel — coercitif, mimétique ou normatif. Il s'agissait alors penser les niveaux de contraintes qui président à l'adoption de nouvelles politiques publiques (POWELL et DIMAGGIO 1991). De manière générale, la plupart des états de l'art cités ici proposent des typologies au sein desquelles les niveaux de contrainte ont une place importante⁶⁴. Ces catégorisations repèrent à la fois la pluralité des mécanismes de circulation et permettent une lecture critique de la bibliographie. Dumoulin et Saurugger, tout comme Delpeuch, identifient ainsi plusieurs courants dont chacun se centre sur des mécanismes particuliers⁶⁵ : sociologie de la diffusion (séquence et voisinage), sociologie institutionnelle (isomorphisme et niveaux de contrainte), sociologie critique (rôle des élites)⁶⁶, les études sur l'eupéanisation (processus de transfert et de convergence dans le cadre d'une institution supra-nationale) ; et les *policy transfer studies* (notion d'apprentissage et catégorisation des sources du changement institutionnel). Derrière ce découpage du champ, on peut lire un appel à prendre en compte les apports de chaque approche pour mieux en dépasser les limites respectives. Il reste que mener un travail

64. On retrouve chez Dolowitz et Marsh le triptyque de transferts volontaires (*voluntary transfer*) ; transferts coercitifs directs (*Direct Coercive Transfer*) résultants de pressions politiques (*e.g* les politiques du FMI ou de la Banque Mondiale dans les pays du Sud) ; et enfin transferts coercitifs indirects, émanant par exemple d'un problème commun qu'il faut résoudre de manière coordonnée (*e.g* pollution), DOLOWITZ et MARSH 1996.

65. D'une manière différente, c'est également le cas dans DOBBIN, SIMMONS et GARRETT 2007. Les auteurs et autrices identifient quatre familles de travaux qui mettent l'accent sur différents mécanismes : les constructivistes (rôle des communautés épistémiques d'experts et des organisations internationales) ; les approches de la coercition (rôle d'Etat-Nations puissants ou d'acteurs économiques) ; les approches de la compétition (politiques de l'offre et de l'attractivité qui produisent des convergences) ; les approches par l'apprentissage (centrées sur les mécanismes d'apprentissage collectif).

66. Les approches de sociologie critique donnent un rôle particulier aux élites transnationales et à la constitution d'un champ, au sens bourdieusien (MÉRAND 2015) , fait de rapports de pouvoir (DUMOULIN et SAURUGGER 2010).

empirique explorant toutes ces dimensions semble extrêmement exigeant, si ce n'est impossible.

4. Le dernier point concerne justement les défis méthodologiques et théoriques : les approches des convergences et circulations supposent, comme nous venons de le voir, un certain nombre de précautions pour aborder sérieusement le transnational. A ce titre, Patrick Hassenteufel distingue clairement la pratique de la comparaison internationale de la comparaison transnationale mais rappelle, dans les deux cas, l'exigence de mettre en place une grille d'analyse commune pour construire une comparaison qui ait du sens — en dépassant ainsi le postulat de l'incomparabilité et en évitant la comparabilité spontanée (non problématisée et sans déconstruction des notions). Cette exigence — accompagnée des contraintes temporelles, matérielles et linguistiques inhérentes au travail empirique — apparaît difficilement réalisable par un chercheur seul (HASSENTEUFEL 2005).

Toute cette littérature offre des regards extrêmement stimulants pour penser les processus de circulation des idées et des savoirs ainsi que les effets en matière de convergence et de transfert de politiques publiques. Cependant, mises bout à bout, les prescriptions méthodologiques et la multiplicité des approches théoriques peuvent difficilement être le point de départ d'une démarche englobante attentive simultanément à la multiplicité des acteurs, des échelles, des processus qui caractérisent ces circulations. Le présent travail propose une démarche beaucoup plus modeste mais qui entretient un lien de filiation avec ces différents champs d'étude : lien du point de vue de la problématique relationnelle en mettant au centre la circulation et l'échange pour penser le changement institutionnel et politique ; et, deuxièmement, point d'appui pour penser et définir le transnational.

Dans cette perspective, le transnational est conçu dans cette thèse comme un processus politique plutôt que comme une échelle ou un niveau d'analyse. L'adjectif « transnational », même lorsqu'il est substantivé, ne renvoie pas à un concept unifié en géographie. S'il est relativement détaillé dans le champ des études migratoires (SIMON 2002, 2006), son association à des domaines variés en fait parfois un synonyme de « global » (GHORRA-GOBIN 2012), ou renvoie, au contraire, à une simple typologie pour le distinguer par exemple du multinational dans l'analyse des firmes et grandes entreprises. Il ne s'agit pas ici de reprendre l'une ou l'autre de ces acceptions géographiques, mais au contraire de mettre en valeur la dimension géographique du concept, tel que défini par d'autres disciplines. L'emploi de la notion de transnational permet assurément de trouver un point d'accroche avec la science politique et les études de l'action publique. A l'inverse de l'international qui qualifie des interactions spécifiques entre Etats-Nations ou renvoie à une méthodologie comparative relativement statique (HASSENTEUFEL 2005), le transnational propose une conception plus fluide des rapports particuliers entre les différentes échelles :

« le transnational ne peut pas simplement être considéré comme un niveau supplémentaire qui viendrait s'ajouter au local, régional ou national, selon une logique de changement de focale. Il est, au contraire, appréhendé en tant que niveau qui se constitue en interaction avec les précédents » WERNER et ZIMMERMANN 2003

Plutôt que de nier l'importance de l'échelle nationale, le concept de transnational nous apparaît comme une modalité particulière de la recomposition des échelles (*rescaling* cf. section 1.2.1). Autrement dit, on désigne par là un tissu de relations et de circulations, non réductibles à l'échelle nationale et mettant en scène des acteurs d'autres niveaux afin

d'éclairer les processus de convergence et de différenciation qui en découlent. La dimension spatiale est au moins double car ces processus de circulations ont une géographie particulière (faite de relations plus ou moins réciproques) et contribuent en même temps à reconfigurer les rapports entre des entités politico-administratives de niveaux différents (notamment en dépassant la simple dichotomie local/global, SAUNIER 2004). Enfin, ces processus éminemment politiques sont l'occasion de sélection, de confrontation et de négociation entre les pratiques de différents systèmes institutionnels et les normes associées afin de faire émerger de nouvelles modalités de régulation à une autre échelle⁶⁷.

On le conçoit, le transnational renvoie donc à des processus qui — par-delà les frontières nationales — produisent un certain nombre de convergences. Selon Patrick Hassenteufel, ces convergences peuvent concerner plusieurs dimensions de l'action publique⁶⁸, synthétisées ci-après :

- Les objectifs de l'action publique. La convergence est alors d'ordre cognitif et renvoie aux modalités de construction du problème, de définition de finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique, et donc de légitimation de celle-ci ;
- Le contenu d'une politique publique. La convergence porte sur l'articulation entre objectifs et instruments qui caractérisent une politique publique à un moment donné ;
- Les instruments de l'action publique. La convergence concerne les outils adoptés et leur mode d'utilisation ;
- Les acteurs dominants d'une politique publique. La convergence est ici plus transversale, puisqu'elle concerne à la fois les acteurs jouant un rôle clef au niveau de la définition du problème, de l'orientation de la politique, de la formulation de son contenu, de son adoption et de sa mise en œuvre (HASSENTEUFEL 2005, p. 123).

Ce sont bien ces types de convergence qu'il s'agira d'approcher à travers les processus de coopération transnationale entre villes lorsque leurs gouvernements urbains échangent des savoirs sur les stratégies et politiques urbaines. Ces dynamiques ne s'opposent pas à celles de différenciation que connaissent les villes lorsqu'elles cherchent à se positionner dans le contexte d'une compétition interurbaine renforcée (CAMPBELL 2013). Seulement, on peut faire l'hypothèse que pour un grand nombre d'entre elles (notamment les villes petites et moyennes), cette concurrence s'exprime aux échelles nationale et régionale (*i.e* nécessité de se positionner dans un système productif national). Dans cette optique, aller chercher des stratégies et pratiques à l'étranger peut fournir un avantage comparatif non négligeable : d'abord, pour étendre le réseau de relations des acteurs locaux et permettre de multiplier les ressources mobilisables ; ensuite, car importer des pratiques développées dans des villes pensées comme « semblables » (ou ayant rencontré les mêmes problématiques urbaines), mais inscrites dans d'autres contextes nationaux, constitue un moyen sûr de

67. Les approches de la sociologie néo-institutionnelle mobilisant les outils de l'analyse de réseaux ont récemment abordé la formation d'institutions transnationales avec des tentatives pour saisir empiriquement les pratiques d'experts issus de pays différents et les dynamiques d'influence et de négociation au sein de leur réseaux : voir les travaux d'Emmanuel Lazega et ses collaborateurs sur la Juridiction Unifiée des Brevets en Europe (LAZEGA 2012 ; LAZEGA, QUINTANE et CASENAZ 2017 ; LAZEGA 2016).

68. Nous reviendrons sur les notions qui permettent d'étudier les politiques publiques dans la section suivante : section 1.4.

faire figure de pionnier à une échelle plus locale⁶⁹.

1.3.2 Les circulations contemporaines de modèles urbains : approches expertes ou critiques des coalitions d'acteurs et des élites urbaines

L'histoire transnationale a contribué à faire des gouvernements urbains et des savoirs sur les politiques municipales un terrain à partir duquel penser la circulation d'idées et les relations entre acteurs, par-delà et en-deçà des cadres nationaux (cf. section 1.3.1.1). Ces études ont esquissé une géographie complexe et mouvante, non réductible à la hiérarchie urbaine ou au modèle centre-périphérie (SAUNIER 2004), même si les méthodes d'enquête des historiens n'ont, selon nous, pas complètement permis de systématiser (et de donner à voir) les traits saillants de cette géographie. Les problématiques soulevées par les études historiques des circulations transatlantiques et de la toile municipale au tournant du XX^{ème} siècle s'inscrivent dans une dynamique de recherche plus large sur les mécanismes de circulation transnationale expliquant le changement institutionnel et participant aux transferts de politiques publiques. Du côté de la science politique et des Relations Internationales, il semble que l'attention aux autorités locales — et plus précisément urbaines — soit restée relativement marginale (BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2018). A de rares exceptions près (WOLMAN et PAGE 2002), la plupart des études sur les transferts se sont interrogées sur de grandes transformations des modèles de régulation et sur le succès de certains paradigmes d'économie politique (HALL 1989, 1993).

Depuis quelques années, les politiques urbaines ont cependant été mises au centre des préoccupations, notamment lorsque des géographes et des urbanistes se sont penchés sur la circulation des modèles urbains. Sans proposer un état de l'art exhaustif, nous examinons ici trois grands types d'approches qui tentent de comprendre la mobilité des politiques urbaines, ses géographies ainsi que les stratégies d'internationalisation des gouvernements urbains.

La première famille de travaux correspond à des études qui comportent une dimension prescriptive assez marquée. Comme nous l'avons vu (cf. Introduction Générale), les travaux de Tim Campbell ou de Benjamin Barber en fournissent des exemples marquants. Ils participent à la légitimation des gouvernements urbains en tant qu'acteurs politiques capables de prendre en charge des problèmes politiques construits comme relevant du niveau global (BARBER 2015). Le monde décrit est celui d'une compétition inter-urbaine importante et d'une économie de la connaissance au sein desquelles les villes doivent se positionner (CAMPBELL 2013). Les prescriptions portent alors sur les meilleures modalités d'échange et d'apprentissage qui dessinent une *learning city* : l'internationalisation est valorisée sous la forme de coalitions d'acteurs publics et privés qui ont permis loca-

69. On peut donner l'exemple de Michel Thiollière, maire de Saint-Etienne, qui effectua, tout au long de son mandat, de nombreuses visites d'étude dans des villes de la Ruhr, à Bilbao, Coventry, ce qui a contribué à enrichir le projet de reconversion industrielle alors engagé, tout en maintenant une distance par rapport à Lyon et Paris (BÉAL et PINSON 2014).

lement d'anticiper des crises (notamment économiques) et sur l'idée que ces coalitions renforcent leur capacité d'action en étant « proactives » dans les dynamiques d'échange et d'apprentissage avec d'autres villes modèles (CAMPBELL 2009). L'étude de cas sur Seattle rappelle ainsi l'importance de la stabilisation d'un réseau local d'acteurs sous la forme d'une *Trade Development Alliance* mêlant élus locaux, représentants d'association et de grands groupes industriels (comme Boeing), et de l'importance mobilisatrice des différentes visites d'étude que ce groupe a menées dans différentes villes (Barcelone par exemple). Qu'il s'agisse de Barcelone, de Curitiba (Brésil), de Seattle, ou encore de Bilbao, Tim Campbell les range dans la première classe de sa typologie de *learning cities*, comme un exemple à suivre celui des *proactive cities* : « *Takes initiative in outward search for knowledge and information; commits resources to incorporating knowledge in policy and practice* » (CAMPBELL 2009). Notons que, dans ce type de classement, les associations (*networks*) de municipalités arrivent tout en bas des pratiques favorisant l'apprentissage collectif des gouvernements urbains. Ce type de travaux offre des informations importantes pour comprendre comment certaines villes sont élevées au rang de « modèles », notamment dans la sphère académique. Ce discours fait la part belle à la valorisation d'une capacité de réaction (pro-active) présentée comme contradictoire avec l'institutionnalisation des pratiques d'échange de savoirs. Ce type de recherches témoigne également du fait que les stratégies d'internationalisation des villes soient devenues en elles-mêmes « des objets d'expertise », pour reprendre le vocable développé par Antoine Vion et Gilles Pinson (PINSON et VION 2000).

A côté de ces travaux comportant une bonne dose de prescription, les géographes critiques anglophones se sont également saisis des questions de circulation de politiques. Fondées sur une critique (un peu unilatérale) des approches en termes de transferts et pointant une nouvelle fois la nécessité de dépasser la linéarité des schémas émetteur/-récepteur (cf. section 1.3.1.2), ces études mobilisent les outils de la géographie critique pour penser la mobilité des politiques urbaines comme un des traits de la globalisation (MCCANN et WARD 2011a; PECK 2011). De fait, la critique de l'ordre néolibéral qui s'appuie sur une tension entre mobilité et fixité dans le cadre d'une approche relationnelle trouve ses soubassements critiques chez David Harvey et Doreen Massey (MCCANN et WARD 2010). Au prisme d'une mobilité généralisée caractérisant la globalisation, il s'agit de repenser l'articulation local/global (MCCANN et WARD 2011b; HEALEY 2013). La description du monde urbain ainsi produite s'appuie sur les concepts de *spatial fix* (HARVEY 1982, 1985) — afin de rendre compte de la tension entre fixité et mobilité du capital — et de *global relational sense of place* (MASSEY 1991, 1993) — par lequel les villes sont conçues en tant que nœuds constitués par les circulations de divers flux (capitaux, personnes, idées) et les *places* en tant qu'évènements ou circonstances dans lesquels des lieux distants sont mis en relation. Du point de vue politique, cette tension entre mobilité et fixité va de pair avec l'idée de convergence rapide et de diffusion de modèles politiques à l'échelle globale. En face d'un monde de *fast policy* fait d'imitations, de diffusions et d'adaptations rapides de *best practices*, le niveau local — avec son temps politique propre et ses spécificités institutionnelles — ne constitue pas un support passif (PECK et THEODORE 2015). Ces travaux, en proposant une approche géographique des (*urban*) *policy mobilities*, permettent de mieux penser la tension entre convergence et différenciation dans un contexte d'incertitudes chroniques fait de crises. Toutefois, on doit noter que le néolibéralisme semble être la clé d'interprétation principale des mécanismes de convergence à l'œuvre. Les pratiques favorisant la mobilité des politiques sont alors

travaillées par le prisme des élites urbaines qui forment des coalitions plus ou moins informelles. Ces groupes d'acteurs (privés et publics) structurent et façonnent les politiques urbaines au niveau local, celles-ci étant ensuite mises en circulation par ces mêmes élites urbaines (experts, élus locaux, entrepreneurs) lors d'événements internationaux (salons, conférences, visites d'étude) ou par le biais d'un travail de comparaison et d'apprentissage (*benchmarking*) (MCCANN et WARD 2010 ; MCCANN 2011). Ces approches techniciennes et expertes des politiques urbaines, devenues des *best practices* mobiles et répliquables, sont alors lues comme des machines « anti-politiques » et anti-démocratiques (CLARKE 2012). Les modèles dont la circulation est prise en compte sont emblématiques du néolibéralisme, à l'instar des *Business Improvement Districts* (WARD 2006, 2007), au risque d'écarter *a priori* tout autre type de pratiques politiques, ce qui est particulièrement dommageable lorsque l'on étudie les villes européennes (PINSON et MOREL JOURNAL 2016 ; PINSON 2020) — dont les relations politiques sont bien plus anciennes que la configuration actuelle du capitalisme (cf. section 1.3.1.1).

Dans le champ francophone, les *urban policy mobilities* correspondent au vocable de « circulation de modèles urbains » (PEYROUX et SANJUAN 2016) (voir Introduction Générale). Les approches comparatives de l'urbanisme se trouvent ainsi enrichies par l'étude des systèmes de références partagées (BOURDIN et IDT 2016), notamment par le biais de programmes européens de coopération entre villes (MBOUMOUA 2007). Dans ce cadre là, la prégnance des échanges des pays du Nord vers le Sud est questionnée et une attention particulière est portée aux circulations entre les pays du Sud (MOUSSI 2010 ; DUCHARME 2016).

Les différentes pratiques qui participent aux échanges politiques transnationaux entre villes sont alors catégorisées selon les modalités concrètes de la coopération (VILTARD 2010) ou selon un découpage thématique des organisations (BULKELEY et al. 2003 ; KEINER et KIM 2007 ; BOYCE et KATZ 2021). Toute cette littérature s'inscrit dans une réflexion plus générale sur l'internationalisation des villes et des collectivités territoriales qui, depuis les années 1990, tente de décrire les différentes modalités et stratégies — économiques et politiques — qui permettent aux villes de se positionner dans l'espace international (SOLDATOS 1991). Au-delà des critères économiques (attractivité, présence d'entreprises transnationales, etc.), il s'agit de décrire les nouvelles manières qu'ont les pouvoirs locaux de se projeter à l'international : non plus échanges culturels mais diplomatie, positionnement symbolique et légitimation (*marketing*) des choix politiques (JOUVE 2007 ; PASQUIER 2012). Si le concept d'internationalisation accuse quelques flous, nous l'employons ici dans son sens politique⁷⁰, afin de rendre compte des actions entreprises par les gouvernements urbains pour tisser des relations politiques avec d'autres villes.

Toutes ces approches ont enrichi notre réflexion. Toutefois, il semble que les pratiques de coopération institutionnelle (au sein d'organisations formelles), si elles sont souvent citées, sont rarement prises en compte dans la littérature experte sur l'internationalisation des villes (CAMPBELL 2009), ni dans les approches les plus critiques des *Urban Policy Mobilities* (MCCANN 2011). Elles ont fait l'objet de travaux en géographie — notamment

70. Et non pas dans une acception plus strictement économique visant à analyser la position des villes dans les flux mondiaux du commerce et de la production.

sur l'espace européen (ESCACH 2014 ; BOULINEAU 2017 ; CREMADES et al. 2009) — sous l'angle de la coopération territoriale, visant alors à articuler l'existence de réseaux de villes et la construction de territoires transnationaux. Nous faisons la proposition d'étudier ce même versant institutionnel de la coopération au prisme de l'institution de normes et catégorie de l'action publique urbaine à l'échelle européenne (section 1.4).

1.4 *Institution* : coopération territoriale et construction de normes et catégories d'action publique

Jusqu'ici les éléments de la littérature scientifique examinés ont permis de préciser les entités étudiées — les villes et leur gouvernement urbain —, et les dynamiques relationnelles au centre de l'analyse — c'est-à-dire la circulation de modèles urbains participant d'un cadre transnational. Le monde dessiné par la plupart des références mobilisées est peuplé de villes globales et de métropoles qui concentrent les richesses, les populations et les pouvoirs : ce simple fait révèle des tensions qu'il convient d'explorer, en donnant dans notre récit une place importante aux villes européennes non-métropolitaines, désignées comme « petites villes ». Cet intérêt pour une catégorie de villes recouvre des enjeux politiques, mais aussi des éléments d'analyse sur les dynamiques socio-spatiales — d'un monde globalisé et capitaliste — qui favorisent la concentration, la hiérarchisation et ce faisant les inégalités spatiales. Toutefois, il ne s'agit pas tant pour nous d'objectiver cette catégorie de villes — en proposant des définitions et en apportant des connaissances sur les dynamiques de ces ensembles urbains particuliers — que de discuter les différentes représentations et pratiques politiques qui y sont associées, en comparaison avec les villes du sommet de la hiérarchie urbaine. Ainsi, notre questionnement sur les petites villes est envisagé comme une étude de cas d'un processus plus vaste : la construction de catégories et normes d'action publique (catégories que la circulation transnationale fait émerger à un niveau européen). De « l'institution » se trouve repliée derrière cette formulation.

En effet, en filigrane des deux sections précédentes, plusieurs faits institutionnels sont apparus : décentralisation et recomposition des échelles (*rescaling*) du fait des transformations impulsées par les Etats vers un régime de compétition inter-urbaine (*urban locational policy*)⁷¹ ; prise en compte des villes et de leur gouvernement urbain comme des acteurs collectifs⁷² ; création d'organisations spécifiques pour faciliter les échanges entre acteurs politiques du monde urbain dans un espace transatlantique dès le début du XXème siècle⁷³. Certes, ces phénomènes sont de natures très diverses mais tous entretiennent un lien avec la notion polysémique d'institution.

Dans les sciences sociales, les acceptions du terme *institution* changent selon : (1) le niveau de généralité du concept, (2) le sens statique ou dynamique qu'on lui confère. A un haut niveau de généralité, il semble que l'institution s'identifie presque à un fait social, à n'importe quel fait collectif — argent, religion, famille — (FOSSIER et MONNET 2009), dont on peut déceler les effets structurels par les contraintes, les influences, qu'elle exerce sur les individus et leurs actions. Dans son sens le plus restreint, on retrouve une acception proche des usages vernaculaires : l'institution (formelle)⁷⁴ devient presque synonyme d'organisation collective reconnue par le droit. La seconde ligne de partage provient du sens plus ou moins dynamique donné au concept avec une tension « entre

71. Voir section 1.2.1.

72. Voir section 1.2.2.

73. Voir section 1.3.1.

74. Voir le chapitre 5, « Institutions, normes et instruments de l'action publique » dans LASCOUMES et LE GALÈS 2012.

la dimension statique des institutions (celles-ci seraient des structures sociales figées, ou, dans un sens plus restreint, des « organisations ») et leur dimension dynamique (celle des *procédés* d'institution et des *procédures* permettant d'ordonner les actions individuelles, d'agencer des mondes sociaux, d'établir des règles, de fixer des représentations ou des croyances) » (FOSSIER et MONNET 2009, p. 9). Au sein des études sur l'action publique⁷⁵, l'institution est envisagée comme le résultat de dynamiques sociales et politiques qui confèrent une capacité d'action collective relativement stabilisée. En clair l'institution est un corps politique doté d'une forme particulière (LORDON 2015) :

« Les institutions sont des construits sociaux et politiques issues de conflits et de négociations. Ce sont des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus, notamment pour la production de politiques publiques. Elles agissent et se reproduisent sans mobilisation particulière, à partir de mécanismes sociaux et politiques auto-entretenus, routiniers. » LASCOUMES et LE GALÈS 2012, p. 88-89

En suivant cette définition, assez communément admise, la distinction entre processus et produit — entre définition dynamique ou statique — est permise avec le couple institutionnalisation⁷⁶/institution. La notion d'institution est alors comprise dans un sens plus restreint que celui de fait social, et est intégrée parmi les dimensions clés permettant de qualifier la nature de l'action publique et ses dynamiques de transformation. Ces dimensions sont résumées de manière heuristique par P. Lascoumes et P. Le Galès sous la forme d'un « pentagone de l'action publique » :

- les *acteurs* impliqués : qui ont des intérêts, des ressources et mettent en place des stratégies.
- les *institutions*, plus ou moins formalisées, qui sont (ou ont été) créées par les acteurs et qui supposent des normes et des cadres d'action.
- les *représentations* : c'est-à-dire, les valeurs et les idées, les manières de qualifier des enjeux et des problèmes publics.
- les *processus* en jeu dans les configurations particulières entre les trois domaines précédents (acteurs, institutions, représentations) : controverse, coalition, mobilisation.
- Les *effets* ou résultats produits par l'ensemble de la dynamique : changement institutionnel, effets d'une politique publique, etc. (LASCOUMES et LE GALÈS 2012, p. 14-16)

Outre la distinction entre processus et produit, la principale difficulté vient du fait que l'ensemble de règles et de normes qu'est une institution, même dans son sens plus restreint,

75. Le terme d'*action publique* devrait être également défini. Nous renvoyons ici au manuel de P. Lascoumes et Patrick Le Galès, qui revient sur la structuration d'un champ de sociologie politique de l'action publique, synthétisant des approches de la science politique et de la sociologie des organisations (LASCOUMES et LE GALÈS 2012). L'action publique est alors mobilisée pour penser l'articulation entre les régulations sociales et politiques, mais également la pluralité des pratiques et acteurs impliqués (non réductible à l'Etat).

76. « Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures sont élaborées, se développent pour structurer un espace social et produire les comportements des acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. De manière plus précise, le processus d'institutionnalisation s'observe lorsque des règles et des procédures se multiplient et se stabilisent, gagnent en précision et deviennent concrètement prescriptives. » (LASCOUMES et LE GALÈS 2012, p. 89).

ne dit rien du niveau de formalisation de celle-ci. De ce fait, l'institution peut renvoyer à des structures sociales plus ou moins stabilisées de manière formelle, encadrées ou non par le droit. Afin d'éviter cette confusion, nous parlons dans la thèse d'*organisations de coopération transnationale entre villes* (et non d'institutions) pour désigner les collectifs formés selon des règles et des procédures formalisées : qu'il s'agisse des associations transnationales de municipalités (dotées du statut de personne morale) ou des projets de coopération de l'UE. Nous réservons le terme d'institution à l'acception dynamique (FOSSIER et MONNET 2009) : c'est-à-dire (1) à la manière dont les relations politiques entre villes sont permises, encadrées et stabilisées par un ensemble d'organisations mettant en place des procédures ; et (2) à l'ensemble de règles et de normes sur les politiques urbaines qui se construisent au niveau européen, du fait de cette coopération transnationale entre gouvernements urbains.

Ainsi, notre regard se porte sur les effets produits par la coopération entre villes et la circulation de modèles urbains afin de saisir non seulement des processus d'institution de normes dans la manière de gouverner les villes mais aussi les changements institutionnels (convergence ou différenciation) que cela suppose au niveau européen et pour les gouvernements urbains impliqués dans les pratiques de coopération.

La sous-section suivante a pour objectif de définir les concepts qui nous ont permis de donner sens aux politiques urbaines et aux manières dont elles sont présentées. Il s'agira d'insister sur le caractère construit des *problèmes publics*, sur les approches cognitives qui révèlent les visions du monde social que portent en elles les politiques publiques, et enfin sur les pratiques de *traduction* et de *transcodage* qui permettent de saisir la dimension matérielle des transformations à l'œuvre dans la circulation des politiques publiques (section 1.4.1).

La deuxième sous-section, quant à elle, a pour objectif d'examiner la spécificité du terrain européen — le processus de convergence se faisant *européanisation* — et de préciser le périmètre de l'enquête — en explicitant les espaces et organisations considérés dans la suite de la thèse (section 1.4.2).

1.4.1 Concepts et notions pour penser l'action publique

Considérer les relations transnationales entre gouvernements urbains européens et saisir leurs effets sur l'institution de modèles urbains orientent la problématique relationnelle vers certaines modalités du changement institutionnel. Il s'agit alors d'examiner la construction de normes et de bonnes pratiques pour définir ce que doit être et ce que doit faire un gouvernement urbain. Les catégories et instruments de l'action publique auxquels nous sommes confrontés dans cette thèse peuvent être difficiles à déconstruire, non pas du fait de leur caractère exceptionnel mais, bien au contraire, comme une conséquence de leur omniprésence. En effet, les acteurs qui construisent des politiques publiques produisent

des discours et une vision du réel qui tendent à devenir hégémoniques⁷⁷. Afin d'analyser ces représentations et ces lexiques — auxquels nous sommes extrêmement socialisés dans le champ des études urbaines et qui peuvent acquérir par là un caractère ordinaire⁷⁸ —, quelques concepts de science politique et de sociologie de l'action publique nous ont été nécessaires (section 1.4.1.1).

Au cœur de la problématique construite autour du processus d'institution de discours et de normes sur le pouvoir urbain, il s'agira ensuite de donner corps à une hypothèse particulière : celle de la construction de la catégorie d'action publique des « petites villes ». Pour ce faire on examinera, à partir du cas français, un faisceau d'indices témoignant de l'existence et du renforcement de cette catégorie de villes (section 1.4.1.2). Tout l'enjeu de notre travail sera alors de voir comment ces villes et les processus de concentration et d'inégalités spatiales qu'elles révèlent (voir section 1.2.3) sont saisies en tant que catégorie à l'échelle européenne.

1.4.1.1 Comment donner sens aux politiques urbaines : problèmes publics et approches cognitives des politiques publiques

Problème public

Un des points de départ féconds pour analyser les pratiques et les discours sur les politiques urbaines mises en circulation réside dans la notion de problème public. Plusieurs courants de la sociologie et de la science politique donnent une place importante à ce concept, au sein d'approches qui peuvent différer grandement (SHEPPARD-SELLAM 2019). Cela dit, il semble qu'un accord minimal soit possible autour de deux points : (1) l'idée qu'il y a un problème qualifié de public dès lors qu'une situation est vécue comme contingente et que « quelque chose peut être fait pour changer la situation » (KINGDON 2014 cité par SHEPPARD-SELLAM 2019) et qui donc appelle une intervention collective (action publique) ; (2) la reconnaissance du caractère construit d'un problème public. Autrement dit, la plupart des études qui utilisent ce concept sont attentives aux manières dont une « condition » est problématisée par des individus et des collectifs (SHEPPARD-SELLAM 2019). Les problèmes publics qui appellent des politiques publiques pour les résoudre ne sont ni des évidences, ni des donnés.

77. Une des formulations les plus connues de ce problème est celle de Pierre Bourdieu, lorsqu'il qualifie l'Etat d'« objet impensable » car, comme l'explique Pierre Muller, « l'on a toutes les chances de penser l'Etat à travers des catégories forgées par l'Etat » (MULLER 2015, p. 9). Cette réalité s'éclaire avec la définition de l'Etat de Bourdieu, résumée encore par Muller : « L'Etat s'affirme parce qu'il détermine et impose les cadres cognitifs en fonction desquels il est possible de le penser et c'est ce "*nomos* ratifié par l'inconscient" qui explique que les "*dominants dominent*". [...] l'Etat est un lieu de *mise en ordre* du monde et cette mise en ordre passe par la *production de structures cognitives* qui permettent de penser le monde parce qu'elles sont reconnus comme "*vraies*". » (MULLER 2015, p. 11).

78. Ce caractère ordinaire est renforcé par le fait qu'il y a beaucoup de circulation entre la sphère académique des études urbaines et les sphères de l'action publique : pour ne donner que deux exemples, on peut voir le succès du concept de *gentrification* dans les discours médiatiques et politiques (VAN CRIE-KINGEN 2013) ; ou encore la bonne fortune, du fait de circulations et transferts de politiques publiques, de la *creative city* de Richard Florida dans les milieux politiques et experts (SCOTT 2006 ; EVANS 2009).

L'état de la littérature sur l'histoire transnationale de la toile municipale et de la circulation des politiques sociales au tournant du XX^{ème} siècle (cf. section 1.3.1) montre bien que certaines transformations morphologiques et sociologiques (conditions) dans un contexte d'urbanisation et d'industrialisation ont fait l'objet de problématisations, notamment par divers acteurs en concurrence pour gouverner les villes occidentales. Le mouvement de municipalisation qui a cours dans cette période témoigne du fait que la gestion de certaines infrastructures (égouts, adduction d'eau, gaz, électricité) et de services (transports) sont construits, dès la fin du XIX^{ème} siècle, comme des problèmes publics. Beaucoup d'approches s'appuient sur la philosophie pragmatiste de John Dewey (DEWEY 2010), en reconnaissant la compétence des citoyens qui, organisés en collectifs, peuvent se constituer en tant que « public » et faire le travail de problématisation des conditions dans lesquelles ils vivent. On trouvera un exemple urbain de cette approche dans une étude historique sur la ville de Rochester dans l'Etat de New York au début de XX^{ème} siècle. En effet, dans *Creating a democratic public : the struggle for urban participatory democracy during the progressive era*, Kevin Mattson analyse la création d'un public au niveau municipal et la mise en place de procédures participatives pour les citoyens (MATTSON 1998).

Certaines approches des problèmes publics présentent une dimension séquentielle afin de penser les phases de problématisation⁷⁹ (CEFAÏ et TERZI 2012) mais également celles de publicisation — le moment où une cause entre dans l'arène publique, c'est-à-dire est reconnue par plusieurs acteurs collectifs et fait l'objet de débats et de médiatisation. Durant cette séquence, les collectifs en présence, les lieux de débat et les arguments utilisés se transforment (CEFAÏ 1996 ; CÉFAÏ et TROM 2001 ; CEFAÏ 2016 ; CHATEAURAYNAUD 2011). Ces différentes phases peuvent aboutir à une « mise à l'agenda » (KINGDON 2014), c'est-à-dire à une reconnaissance du problème par des autorités politiques qui vont alors mettre en place des politiques publiques. Là encore, plusieurs modèles de mise à l'agenda existent selon les acteurs considérés et les processus qui l'informent (GARRAUD 2019). Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que la mise à l'agenda politique d'un problème dépend certes des stratégies des groupes qui se mobilisent pour une cause mais qu'il ne faut pas réduire l'ensemble du processus à un choix des acteurs politiques qui hiérarchiseraient de manière rationnelle les différents problèmes publics⁸⁰.

79. C'est-à-dire le passage d'une *condition* à un *problème*. Ici deux grandes familles d'approches coexistent (SHEPPARD-SELLAM 2019) : (1) celles qui s'intéressent particulièrement au rôle d'acteurs (individuels ou collectifs) qui sont considérés comme des « entrepreneurs politiques » (qu'il s'agisse d'une élite politique ou de mouvements sociaux plus larges), dans ce cas une place importante est laissée aux représentations et aux récits constitués par ces acteurs ; (2) celles qui mettent en avant la multiplicité des causes objectives d'un processus de problématisation, avec des facteurs internes comme des innovations technologiques ou des variations sous la forme de cycles dans la sphère politique (alternance) mais également des facteurs externes comme des crises non anticipées (catastrophes dites "naturelles").

80. D'une part les acteurs politiques institutionnels n'interviennent pas nécessairement en fin de séquence pour reconnaître un problème devenu public ; ils sont parfois à l'origine de problématisation (GARRAUD 2019). D'autre part, le concept de « fenêtre d'opportunité » (KINGDON 2014 ; RAVINET 2019), développé par John Kingdon, acte le fait qu'il existe un mouvement de problématisation d'une part (*problem stream*), mais également deux autres courants qui existent indépendamment : celui des solutions politiques (*policy stream*), et celui propre à un système politique (*political stream*). L'idée centrale est donc que des solutions préexistent à des problèmes qui émergent et qu'il y a une certaine contingence dans la mise à l'agenda d'un problème et des solutions envisagées ou, à tout le moins, que cela nécessite un alignement, un couplage entre les différents courants.

La littérature sur la construction des problèmes publics est extrêmement vaste tant dans la sphère francophone qu'anglophone, et comprend différents courants de la science politique et des sociologies de l'action publique ou des mobilisations. Les méthodes de recherche associées sont également très variées mais, dans la plupart des cas, elles mobilisent un travail de terrain conséquent pour avoir accès aux discours et arguments des acteurs impliqués. La présente thèse mobilise les apports de ce champ d'étude comme toile de fond théorique qui permet (1) de reconnaître le caractère construit des problèmes urbains et des politiques publiques associées et (2) de s'interroger sur les processus de mises à l'agenda dans le cadre de la coopération transnationale entre villes. Il s'agira alors d'être attentif à la manière dont certains problèmes urbains acquièrent un caractère prioritaire pour les organisations de coopération et organisations politiques supranationales mais également de s'interroger sur la manière dont des conditions spécifiques sont problématisées dans certaines villes sous l'effet de la circulation de modèles urbains pré-établis.

Référentiel global/sectoriel

La question de la prise en charge des problèmes publics par les autorités politiques nous conduit à examiner certaines approches des politiques publiques. Quelques distinctions théoriques permettant leur analyse ont été évoquées lors de la discussion sur les processus de convergence transnationale et de transfert des politiques (section 1.3.1.2) : les objectifs (la manière de construire un problème public), les instruments (les outils de l'action public mobilisés)⁸¹ et les acteurs (HASSENTEUFEL 2005). Cela dit, il existe également des approches théoriques qui donnent un statut central aux politiques publiques pour comprendre l'action d'une société sur elle-même.

De fait, beaucoup des références mobilisées dans la section sur la circulation (cf. section 1.3.1)⁸² ainsi qu'une des définitions de l'Etat « en action » utilisée (cf. encadré 1.2, JOBERT et MULLER 1987) relèvent des approches dites « cognitives » des politiques publiques. Derrière ce vocable se trouvent rassemblés « des travaux qui insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques » (SUREL 2019). Dans cette thèse, les travaux de Bruno Jobert et de Pierre Muller nous ont été utiles pour comprendre l'ensemble des représentations et discours qui sont sous-jacents aux politiques publiques. Selon eux, l'étude de ces politiques est un moyen pour accéder à la manière dont les acteurs publics (pour ces auteurs : l'Etat) produisent un découpage du réel (social) en même temps qu'ils organisent une action sur celui-ci.

Les politiques publiques sont alors analysées comme des dispositifs d'*autoréférentialité* et d'*autoréflexivité*. Autrement dit, elles participent à la fois à un « processus à travers lequel la société se "pense" et se "dit" sans passer par des systèmes de référence extérieurs à elle-même (Dieu, la Nature, le Cosmos...). La société est donc elle-même son propre

81. L'articulation entre objectifs et instruments étant dénommée « contenu » par Patrick Hassenteufel (HASSENTEUFEL 2005).

82. Avec par exemple RADAELLI 2000, ou encore la notion de paradigme chez HALL 1989 (cf. encadré 1.4).

point de référence » (MULLER 2015, p. 20)⁸³, ce qui correspond à l'autoréférentialité ; mais les politiques publiques expriment également l'autoréflexivité, c'est-à-dire :

« la capacité de la société à "agir" sur elle-même, à travers la mise en place d'instruments, de mécanismes destinés à produire des effets sur le monde, à changer le monde et donc à se transformer elle-même. Ces instruments concernent à la fois l'appropriation (et la transformation) de son environnement (de la "nature") et une action sur les comportements des individus » MULLER 2015, p. 21.

Ces deux notions sont très liées même si, analytiquement, la première (autoréférentialité) vise plutôt les représentations alors que la seconde (autoréflexivité) s'envisage à travers l'action⁸⁴.

De manière plus pratique, c'est surtout la notion de *référentiel* développée par les deux auteurs que nous avons mobilisée pour comprendre les découpages thématiques ou sectoriels qui transparaissent dans nos corpus sur les politiques urbaines mises en valeur par les organisations de coopération transnationale (voir chapitre 5). Le « référentiel » peut être défini comme suit :

« le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel. » MULLER 2019, p. 534

Ainsi l'analyse des politiques urbaines et des programmes de coopération dessinent en creux un référentiel plus global qui donne sens au pouvoir urbain.

L'approche par référentiel distingue le *référentiel global* — correspondant à une représentation générale définissant des cycles historiques d'action publique — et les *référentiels sectoriels* — renvoyant aux cadres cognitifs liés à l'organisation d'un secteur d'intervention particulier. Le premier est défini comme suit :

« une représentation générale autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les différentes représentations sectorielles. Il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui renvoient aux croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites. Il constitue la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. » MULLER 2019, p. 535-536

Les deux référentiels globaux les plus récents sont, selon Muller, le référentiel de l'*efficience publique* associé au cycle de l'Etat-entreprise et celui de l'*efficacité globale*, associé au cycle de la gouvernance durable, en cours d'émergence⁸⁵. Le référentiel sectoriel, quant à lui,

83. Muller ajoute tout de suite « que c'est l'Etat, en tant que producteur de politiques publiques qui est le principal lieu de production de ce regard autoréférentiel » (MULLER 2014, p. 20).

84. « Autoréférentialité et autoréflexivité ne se recouvrent donc pas exactement. La première relève de la pensée et de la parole, la seconde de l'action[...] La pensée et la parole de la société sur elle-même n'existent que comme projet d'action sur elle-même : cognition et normation sont inséparables » (MULLER 2015, p. 21).

85. Voir MULLER 2015, p. 110-115.

est :

« une représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur, sa configuration et sa place dans la société, dans la mesure où ces éléments sont l'objet de conflits permanents en liaison avec les controverses sur le contrôle de l'agenda politique. »

MULLER 2019, p. 537

Les analyses mobilisant cette approche cognitive portent un intérêt particulier aux rapports global-sectoriel des configurations étudiées. Une des questions que nous posons dans le chapitre 5 est de savoir si les politiques urbaines qui circulent et s'instituent au niveau européen définissent un référentiel sectoriel « urbain », ou, au contraire, si la façon d'envisager les gouvernements urbains comme des opérateurs inter-sectoriels intervenant dans de nombreux secteurs ne dessine pas plutôt un référentiel global, du point de vue de ces acteurs transnationaux.

Traduction et transcodage

Au-delà des grandes approches théoriques des politiques publiques, l'attention aux pratiques ordinaires des acteurs impliqués dans la circulation transnationale des idées nous conduit à examiner le concept de *traduction* ou de *transcodage*. En effet, le concept de *traduction*, qui provient à l'origine des travaux de Bruno Latour et Michel Callon, a ensuite été mobilisé par la sociologie politique dans le cadre des études sur le transfert des politiques publiques (DUMOULIN et SAURUGGER 2010 ; HASSENTEUFEL et MAILLARD 2013). Ce terme, sans écarter *a priori* le sens vernaculaire⁸⁶, a l'avantage de mettre l'accent sur les procédures qui permettent l'inscription des politiques publiques dans de nouveaux cadres :

« La notion de traduction permet d'articuler les trois dimensions-clés d'une politique publique mises en jeu et transformées par des dynamiques transnationales : son espace de sens, sa configuration d'acteurs en interaction et son institutionnalisation. Ces trois dimensions ont fait l'objet de trois types de problématisations différentes mais complémentaires qu'il est possible de combiner : dans le cadre de l'analyse littéraire (la traduction comme re-création d'un texte original), dans le cadre de la sociologie des sciences (la traduction comme reproblématisation, négociation et mobilisation d'acteurs) et dans une perspective néo-institutionnaliste (la traduction comme inscription dans un contexte institutionnel et politique). » HASSENTEUFEL et MAILLARD 2013, p. 388.

Pierre Lascoumes lui préfère le concept de « transcodage » pour marquer la spécificité du processus lorsqu'il s'agit d'interroger l'action publique :

« Par transcodage nous entendons alors l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans

86. Ce qui est utile dans notre cas, puisque la majeure partie des textes sur les politiques urbaines produits par les organisations transnationales de coopération sont rédigés dans un anglais international.

d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. Tous les discours portant sur la « nouveauté » des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit en grande partie d'entreprises de recyclage. C'est-à-dire de conversion-adaptation du « déjà là » de l'action publique, de ses données préexistantes, de ses catégories d'analyse, de ses découpages institutionnels, de ses pratiques routinisées. [...] Le transcodage présente ainsi des caractères proches des activités de mise sur agenda et de mise en œuvre. Cependant les opérations que nous mettons en évidence sont moins finalisées. Elles constituent en quelque sorte un préalable à la mise sur agenda proprement dite en offrant une matrice de qualification et un réceptacle d'action déjà structurés. Elles créent le cadre cognitif de construction des problèmes, profilent des projets d'action et légitiment ainsi les entreprises. »

LASCOUMES 1996, p. 334-335

La richesse des concepts de transcodage et de traduction prend tout son sens dans les travaux de sociologie politique particulièrement attentifs aux rôles des acteurs transnationaux dans leur travail de médiation (HASSENTEUFEL et MAILLARD 2013). Ceci étant dit, nous pensons que ces concepts peuvent également nous permettre d'analyser les matériaux textuels et les opérations ordinaires de mise en valeur des pratiques de villes membres (*e.g* étiquetage des projets à l'aide de mots-clés) des organisations de coopération transnationale, en montrant qu'ils participent de la production d'un cadre cognitif pour penser les politiques urbaines à l'échelle européenne (voir chapitre 5).

La territorialisation de l'action publique

La plupart des concepts et notions que nous avons explicités ont d'abord été mobilisés pour penser l'action de l'Etat. Cependant, nous avons déjà vu que les Etats ont un rôle actif dans la recomposition des échelles (*rescaling*), notamment dans la modification des rapports qu'ils entretiennent avec les entités politiques infra-nationales (voir section 1.2.1). De fait, les travaux qui ont pensé la territorialisation de l'action publique se sont d'abord interrogés sur la nature du pouvoir local et sur les rapports désignés comme centre-périphérie entre Etat et villes (PINSON 2014; EPSTEIN 2020). Il semble, aujourd'hui, que l'agenda de recherche sur la territorialisation de l'action publique ait été infléchi de telle sorte que celle-ci n'est plus abordée comme un mouvement inéluctable mais bien comme une politique à part entière et que la relative autonomie des entités infra-nationales autorise l'usage de concepts développés à l'origine pour l'analyse des politiques publiques nationales (FAURE et NÉGRIER 2007). A ce titre, Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier et Alain Faure discutent de la pertinence des schémas théoriques de Pierre Muller pour penser les politiques publiques locales (DOUILLET, NÉGRIER et FAURE 2015). La présente thèse s'inscrit modestement dans certaines perspectives dessinées par A-C Douillet, notamment lorsqu'elle appelle à « déterritorialiser » l'analyse de politiques publiques. Dès lors, il ne s'agit pas tant d'oblitérer les spécificités des territoires que de sortir de l'idiosyncrasie des études de cas en examinant des transformations profondes de l'action publique vue du local. Ces transformations posent notamment deux questions qui entrent directement en résonance avec le présent projet de recherche :

1. l'interrogation sur la mise en secteurs de l'action publique — et la question de savoir si certaines politiques locales dépassent la logique sectorielle pour une appréhension

plus globale (inter-sectorielle) des politiques.

2. Ne pas cantonner l'analyse de politiques locales à cette échelle et prendre en compte le rôle de « mise en ordre » de la société que celles-ci contribuent à jouer, en décrivant les interactions entre les territoires (notamment la circulation des modèles) pour comprendre des processus de convergence ou de différenciation qui dépassent l'échelle locale (DOUILLET, NÉGRIER et FAURE 2015).

Sur ce dernier point, notre analyse se propose d'examiner comment les pratiques de sélection, de traduction et de mise en valeur des politiques urbaines effectuées par les organisations de coopération dessinent des cadres cognitifs de l'action publique au niveau européen. Ces cadres cognitifs donnent accès à une représentation particulière du pouvoir urbain et, ce faisant, mettent en jeu des descriptions du monde qui sont politiques en ce qu'elles articulent des problèmes publics et des pratiques locales pour rendre compte d'une action ayant une portée plus globale (voir chapitres 5 et 6).

1.4.1.2 Les petites villes comme catégorie d'action publique

Il existe un intérêt ancien pour les petites villes en science politique et en géographie, qu'il s'agisse de discuter l'optimum de taille d'une entité politique (section 1.2.3.2) ou de s'interroger sur la place de ces ensembles urbains dans les systèmes productifs et territoriaux (section 1.2.3.1). Nous avons vu que cet intérêt était en partie renouvelé ces dernières décennies (section 1.2.3). Cela n'est sans doute pas étranger à l'institution progressive de cette catégorie d'action publique. En effet, la perméabilité entre les études urbaines et les milieux institutionnels et professionnels est un fait admis (SCHERRER 2010). Les travaux sur les « villes petites et moyennes » dans la France des années 1970 sont étroitement associés aux politiques territoriales de l'époque (DEMAZIERE 2017 ; SANTAMARIA 2012). Si ces catégories sont relativement anciennes, notre hypothèse est qu'elles cristallisent un certain nombre d'enjeux politiques contemporains⁸⁷, et surtout que ces villes, en tant que catégories d'action publique, émergent non plus seulement au niveau nationale mais aussi au niveau européen. Sans proposer une analyse exhaustive, nous pouvons repérer quelques traces de cette réactualisation dans la période récente qui justifient de concentrer une partie de nos analyses sur ce cas.

Le 1er juin 2018, paraissait dans l'*Est Républicain*⁸⁸ un article intitulé « Ces petites villes mal-aimées » relatant les propos du maire de Lure, décidé à interpeller le premier ministre français, Edouard Philippe, lors des assises de l'Association des Petites Villes de France (APVF). L'élus local qualifie les communes de moins de 20 000 habitants « d'oubliées des grandes politiques gouvernementales » et rappelle leur rôle structurant pour les territoires, notamment en tant qu'interface entre la ruralité et les espaces urbains. Depuis une vingtaine d'années, les petites villes apparaissent comme une catégorie d'action

87. A titre d'exemple de cette actualisation, on pense à la récente consultation *Popsu-Territoire*, lancée en 2020 par le PUCA (Plan Urbanisme Construction Aménagement) et intitulée « Petites villes et campagnes au cœur d'un nouveau récit territorial » : urbanisme-puca.gouv.fr/consultation-de-recherche-action-popsu. Depuis 2020, il existe également nouveau programme porté par l'ANCT qui est intitulé « Petites villes de demain » : voir agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain.

88. LOUIS Patricia (2018), « Ces petites villes mal-aimées », *L'Est Républicain*, 1er juin 2018, p.6

publique qui porte des enjeux spécifiques, notamment la problématique de dévitalisation/-revitalisation des centres-villes (PÉRIGOIS 2008)⁸⁹. À la même date, à l'occasion de son intervention lors de l'évènement organisé par l'APVF, le premier ministre français évoque la problématique de la métropolisation par le biais des questions de redistribution des richesses et il différencie la situation des petites villes intégrées dans le périmètre d'une métropole de celles qui ne le sont pas⁹⁰. Ainsi donc, au niveau politique, la situation des villes du bas de la hiérarchie urbaine est pensée par le prisme de leur position et de leurs rapports avec les métropoles « qui sont devenues un véritable moteur de croissance économique »⁹¹. De fait, ces problématiques ne sont pas spécifiques à la France, comme en témoigne l'inscription d'un thème prioritaire « *Challenges and opportunities of small- and medium-sized Urban Areas and polycentric development* » dans l'Agenda Urbain Européen⁹² (EUROPEAN-UNION 2016). De plus, et c'est ce qui est défendu dans cette thèse, un certain nombre de projets de coopération entre villes européennes contribuent à dresser un panorama des problématiques associées à la catégorie des petites villes. Notamment les projets URBACT : désindustrialisation et décroissance démographique (*OP-ACT*, 2009-2012), revitalisation des centres-villes (*CITY CENTRE DOCTOR*, 2015-2018), approvisionnement alimentaire et gestion durable des espaces agricoles environnants (*AGRI-URBAN*, 2015-2018).

Cette construction au niveau supranational dépend en partie des stratégies de communication et de formulation des problématiques urbaines aux niveaux local et national, mais également de la manière dont les gouvernements urbains se décrivent eux-mêmes. A ce titre, les travaux d'Hélène Mainet fournissent un éclairage précieux sur la façon dont les petites villes françaises se présentent. En analysant la communication sur les sites web de plus d'une centaine de communes, elle a pu identifier différentes stratégies. De manière générale, les acteurs des petites villes les placent systématiquement dans une référence aux autres niveaux territoriaux : (1) on trouve ainsi la stratégie du « Mi-urbain, mi-rural » qui valorise à la fois la proximité à de grands ensembles urbains et en même temps le cadre rural environnant ; (2) la stratégie de l'adéquation avec le monde rural, où toutes les références à la ville disparaissent (les villes se définissant alors comme des villages ou des bourgs) ; (3) le mimétisme avec les grandes villes, une stratégie caractérisée par la valorisation d'un certain dynamisme et qui vise une population plus large que les seuls administrés ou touristes potentiels (MAINET 2011).

Notre hypothèse, ici, est que les modalités de la communication ne sont pas exactement les mêmes à l'échelle transnationale et que, au sein des organisations de coopération, l'énonciation de la catégorie « petite ville » peut être une stratégie de positionnement.

89. Voir notamment la déclaration du président de l'APVF (BOUILLON 2018) mais aussi le récent plan « action cœur de Ville » lancé par le gouvernement, ou encore l'appel à projet de la DATAR en 2005 sur les « Petites villes en espace rural » visant les communes entre 4000 et 35 000 habitants dans des territoires jugés défavorisés (MAINET 2008).

90. Discours de M. Édouard PHILIPPE, premier ministre français, XXIèmes Assises des petites villes de France, Autun, vendredi 1er juin 2018 : gouvernement.fr/assises-des-petites-villes-de-france.

91. Ce discours du premier ministre est assez répandu même si des travaux en géographie économique contestent ce récit simpliste (BOUBA-OLGA et GROSSETTI 2015, 2019).

92. Ici, il ne s'agit pas du concept d'agenda politique (cf. section 1.4.1.1) mais bien d'une organisation — *Urban Agenda for the EU* — en cours d'institution au niveau européen : ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda/.

Une étude sur un programme INTERREG a déjà montré comment la catégorie « ville moyenne » pouvait faire partie d'une stratégie de revendication pour obtenir des crédits (TESSON 2012). En élargissant la problématique au-delà de la communication et de la captation des ressources, nous pensons que la coopération transnationale interurbaine, en favorisant la circulation des savoirs sur la ville, contribue à créer un répertoire commun de modèles associant étroitement des problèmes urbains et des politiques publiques à la catégorie de « petites villes » (GOURDON 2019).

1.4.2 Le terrain européen : limites variables, enjeux spécifiques et institution de la coopération territoriale

La présente thèse porte explicitement sur les systèmes de relations transnationales entre villes européennes. Derrière le vocable de « villes européennes » se trouvent repliés plusieurs problèmes qu'il convient d'explicitier ici : à savoir les limites de notre terrain d'enquête, leurs justifications et la spécificité des processus généraux qui nous intéressent dans un espace géographique et dans des structures institutionnelles particulières. Sans nier la diversité des situations et des définitions, les travaux en géographie comme en science politique s'accordent sur l'idée qu'il n'est pas absurde — à un certain niveau d'analyse — de parler de villes européennes, c'est-à-dire de reconnaître quelques traits communs. Les géographes parlent ainsi de « fait urbain européen » pour caractériser certaines configurations morphologiques héritées d'une histoire longue (LE GLÉAU, PUMAIN et SAINT-JULIEN 1996)⁹³ et s'interrogent sur l'existence d'un système de villes à l'échelle européenne (CATTAN 2007). La science politique dresse le constat de points communs entre villes européennes avec, entre autres, la domination politique de la ville centre dans les régions métropolitaines, ou encore le rôle politique affirmé et légitimé de régulation dévolu aux gouvernements urbains (LE GALÈS 2011 ; BRENNER 2004)⁹⁴. Au-delà de la consistance même de la locution « villes européennes », un certain nombre de questions théoriques et pratiques restent sous-jacentes quant aux définitions de l'espace européen.

La définition d'une identité européenne ou des limites d'un espace européen constitue une problématique à part entière. La définition de l'Europe est un problème géographique et politique à plusieurs dimensions, avec entre autres : les tensions entre différenciations internes et unité (VANDERMOTTEN et DÉZERT 2008 ; DIDELON, RICHARD et VAN HAMME 2011), la structuration institutionnelle et les relations géopolitiques internes et externes (FOUCHER 2010), ou encore la place de l'Union Européenne dans les dynamiques de mon-

93. « les villes d'Europe se caractérisent par leur développement concentrique et par la grande lisibilité du paysage urbain, qui tient à une organisation particulière. La formation urbaine caractéristique, celle qui est la plus fréquente et qui se trouve représentée dans tous les pays, comprend un noyau central plus ancien et plus dense, une zone développée plus ou moins concentriquement en continuité de bâti avec une forte compacité, et des extensions périphériques plus lâches » (LE GLÉAU, PUMAIN et SAINT-JULIEN 1996, p. 12).

94. La spécificité des rapports villes-Etats et du rôle très politiques des gouvernements urbains — surtout dans l'Europe continentale — justifie d'ailleurs une prise de distance avec les travaux critiques de la géographie anglophone (notamment étasunienne) qui fixe son attention sur l'hégémonie de la ville néolibérale (PINSON et MOREL JOURNAL 2016 ; PINSON 2020).

dialisation et de régionalisation, et les relations entretenues avec les pays voisins (DIDELON, RICHARD et VAN HAMME 2011).

L'analyse des réseaux formés par les relations politiques entre villes européennes peut prendre sa part pour expliciter les phénomènes multiscalaires qui sous-tendent des différenciations territoriales internes et l'émergence de macro-régions intégrées, comme le montre la thèse de Nicolas Escach sur l'espace baltique (ESCACH 2014). Une partie de notre travail de description de l'espace de coopération des villes européennes contribue à esquisser non pas l'Europe dans l'absolu mais bien une Europe telle que définie par les relations politiques transnationales entre gouvernements urbains. Pour autant, les questions territoriales — portant sur les limites européennes ou les différenciations internes — ne sont pas au centre de notre problématique relationnelle qui vise plutôt à saisir les processus d'institution des normes en matière de politiques urbaines à l'échelle européenne. Pour ne pas restreindre *a priori* l'espace européen des relations politiques entre ville, la principale solution empirique a été de prendre en compte les définitions des organisations de coopération transnationale (voir chapitre 2). Celles-ci, à travers de la description de leurs activités ou de leurs villes membres, produisent un discours géographique, en mentionnant par exemple leur implantation — exclusive ou non — en Europe. Pour saisir les processus de régionalisation et de différenciation interne, nous avons mobilisé certaines typologies d'acteurs supranationaux (comme les dichotomies entre Europe du Nord et du Sud, Europe de l'Est et de l'Ouest), par exemple celles de la Banque Mondiale. Dans ces cas là, il ne s'agit pas tant de réifier ces partitions que de les faire travailler avec les méthodes quantitatives et de questionner ainsi leur pertinence. Pour ne pas s'en tenir à la géographie des organisations et acteurs supra-nationaux, nous avons également mobilisé certaines catégorisations académiques qui prennent en compte le rôle des entités municipales et locales et les niveaux de décentralisation selon les différents pays européens (voir section 1.2.1.2 et section 2.2.3). Dans la plupart de ces typologies, on retrouve en creux les distinctions entre Europe(s) du Nord, du Sud, Occidentale, et Centrale-Orientale.

Bien sûr, les questions géographiques liées aux territoires européens ne sont pas les seules, et le vocable Europe recouvre également une foule de travaux sur les dynamiques politiques et institutionnelles supra-nationales : construction de l'Union Européenne, rôle du Conseil de l'Europe, etc. Du point de vue de la coopération transnationale entre villes, nous avons déjà vu qu'un certain nombre de pays d'Europe occidentale avait constitué l'espace de déploiement d'une « toile municipale » s'institutionnalisant dès le début du XXème siècle (cf. section 1.3.1.1). La deuxième moitié du XXème siècle a également été un moment de changement institutionnel important, avec notamment le rôle précurseur du Conseil de l'Europe (CdE) — la Commission Européenne de l'UE étant au départ davantage tournée vers les relations inter-étatiques — pour formaliser les bases juridiques de la coopération transfrontalière et reconnaître un rôle important aux autorités locales (CREMADES et al. 2009). Quelques événements donnent un aperçu de cette institutionnalisation : la Convention Cadre de Madrid sur la « coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », en 1980 ; la création en 1957 de la Conférence des pouvoirs locaux transformée en 1994 en Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, un organe consultatif du CdE ; ou encore, la signature d'une Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1985, dans laquelle les Etats du CdE s'engagent à reconnaître dans leur législation le principe d'autonomie locale. Bien sûr l'Union Européenne a également participé à cette dynamique d'institution de la coopération, notamment à partir des années

1990 avec la création du programme INTERREG et plus récemment avec la création d'entités juridiques transnationales pour stabiliser la coopération et renforcer des territoires transnationaux : les EGTC (*European Grouping of Territorial Cooperation*) mis en place en 2014 en appui à la Politique de Cohésion (CAESAR 2017).

Ces quelques éléments justifient l'intérêt qu'il y a à considérer la coopération transnationale entre villes européennes et les processus d'institution de réseaux de relations politiques et de normes d'action publique qui sont mises en circulations.

Dans un premier temps nous préciserons le périmètre de notre enquête en clarifiant les deux types d'organisation de coopération entre villes qui sont au cœur de cette thèse : à savoir les associations transnationales de municipalités, d'une part, et les projets de coopération territoriale de l'UE — en particulier le programme URBACT — d'autre part (section 1.4.2.1)

Ensuite, nous aborderons rapidement la spécificité des processus de convergence de politiques publiques dans le contexte européen à travers une discussion sur la notion d'eupéanisation (section 1.4.2.2).

1.4.2.1 Réseaux ou organisations de coopération ? Formes, procédures, acteurs.

La coopération territoriale renvoie à la fois à un vocable de l'action publique (européenne) et à des enjeux scientifiques. Dans les études académiques, de quoi parle-t-on lorsque l'on mobilise la notion de coopération ? Si ce concept est relativement formalisé en économie politique et dans le cadre de la théorie des jeux (TAZDAÏT, PEREAU et CAPARRÓS 2005), Michel Bussi note un déficit théorique dans le champ de la géographie (BUSSI 2009). Cette prévalence de l'économie explique que l'on retrouve, en géographie urbaine, des dichotomies telles que coopération/concurrence ou coopération/compétition dans la théorie des « systèmes de villes » — dont les fondations reposent, pour une bonne part, sur des postulats économiques (BURA et al. 1996 ; CAMAGNI 1993 ; PUMAIN 1994). Dans le champ d'une géographie politique, les tentatives de définition restent rares et incomplètes (FOURNY 2005), même si l'on peut retrouver la notion sous d'autres formes comme c'est le cas avec le concept d'interterritorialité (VANIER 2010)⁹⁵. Ainsi, les propositions de Michel Bussi peuvent fournir une base théorique pour penser les formes de la coopération et les dimensions proprement territoriales de celle-ci. Le schéma 1.1 rappelle les grandes logiques politiques qui sont au fondement des projets de coopération. Ces trois formes de coopération sont les suivantes :

- *Stratégique* (« Nous coopérons pour maximiser un gain individuel »). Dans la logique du marché économique : coopération implicite pour les individus.
- *Subsidiaire* (« Nous coopérons au nom de valeurs supérieurs à notre territoire »).

95. Pour une définition synthétique voir l'Introduction Générale de cette thèse.

Dans la logique de contrat social : interaction coopérative au nom de la volonté générale auquel l'individu se soumet. La coopération naît de valeur morale et se définit en fonction d'un principe d'universalité.

- *Communautaire* (« Nous coopérons parce que nous nous ressemblons »). Dans la logique de l'altruisme : la coopération comme fondement d'une communauté.

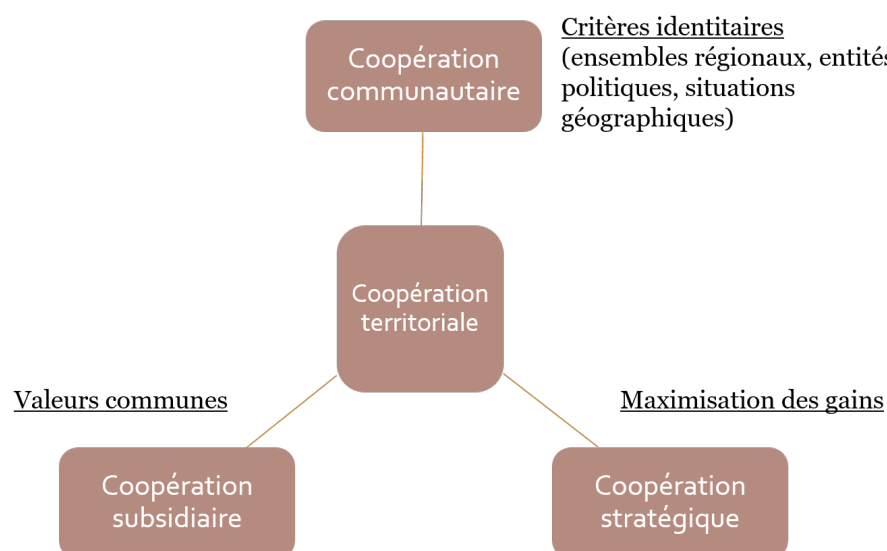


Schéma 1.1 – Coopération et territoires d'après BUSSI 2009, p. 24.

Cette grille de lecture est efficace pour décrire les différents projets de coopération et la façon dont ils reposent sur des représentations partagées quant à la visée collective poursuivie. De fait, au-delà des logiques politiques à l'origine de ces pratiques, l'utilisation du vocable « coopération » pourrait être proche de celui de collaboration, dans le sens d'une « participation à l'élaboration d'une œuvre commune »⁹⁶. Toutefois, le concept de coopération, ayant déjà été grandement enrichi par d'autres disciplines et signalant une attention particulière aux conditions d'émergence qui la rendent possible mais également aux externalités qui en découlent, permet une meilleure articulation des différentes dimensions de notre sujet. Dans cette optique, le rôle du territoire reste à préciser, car la coopération territoriale n'est pas seulement une désignation institutionnelle :

« la coopération n'émerge pas spontanément. Pour cela, il faut doter les individus d'une rationalité qui privilégie en partie l'intérêt collectif. Le « territoire » semble alors une dimension essentielle de l'intérêt collectif (aussi bien du point de vue organisationnel que du point de vue identitaire), et donc une composante indispensable de l'émergence de la coopération. » BUSSI 2009, p. 13

Ainsi, lorsque l'on parle de coopération territoriale, il ne s'agit pas seulement de qualifier les acteurs (élus locaux par exemple) qui seraient parties prenantes de la dynamique de coopération, mais plutôt de voir en quoi le territoire peut être un élément structurant

96. Voir sur le dictionnaire en ligne CNRTL : cnrtl.fr/definition/collaboration.

du processus de coopération. La coopération entre villes peut également entrer dans les processus de structuration d'un territoire, comme cela a été montré dans une thèse sur l'espace baltique (ESCACH 2014 ; ESCACH et VAUDOR 2014). En suivant Michel Bussi, on peut résumer le rôle du territoire dans la coopération en deux points :

- Il est support d'une identité collective comme fondement de la coopération : l'identité de « ville », identité d'une région (Baltique), l'identité selon un profil de spécialisation économique (villes industrielles, villes touristique) ou selon des dynamiques socio-spatiales particulières (villes en déclin). Les différentes perceptions et les expertises sur la situation des territoires sont autant de manières de faire émerger des coalitions autour de problèmes publics et ainsi de définir des enjeux communs voire des catégories d'action publique par-delà l'échelle locale.
- Du point de vue des politiques locales : le territoire devient un support d'une capacité politique locale⁹⁷. La ville, en tant qu'acteur collectif capable de déployer un projet pour son territoire, est tributaire de certaines conditions institutionnelles, des relations entre les différentes entités politiques et administratives plus ou moins fragmentées, et de l'implication plus ou moins grande d'autres types d'acteurs (privés, publics). La particularité de ces configurations locales et des représentations du territoire participe alors à des manières différenciées de construire des problèmes publics et de mettre en place des politiques urbaines.

Sans proposer une définition synthétique de la coopération territoriale, retenons que ce concept appelle un renouvellement des questions en géographie politique sur plusieurs dimensions. Comme le présente Emmanuelle Boulineau, la réflexion en géographie autour de cette notion ouvre de nouvelles problématiques pour penser « la frontière, la dialectique réseau/territoire, la région et la logique transnationale » (BOULINEAU 2017). Notre recherche porte précisément sur l'articulation entre les pratiques de coopération territoriale entre villes et l'émergence d'une pensée politique transnationale des politiques urbaines. Emmanuelle Boulineau prolonge son appel à une géographie politique de la coopération territoriale en examinant deux modalités de cette coopération : celle de l'étude des régions transfrontalières et celle des « réseaux de villes ». Cette dernière modalité appelle quelques clarifications afin de circonscrire plus précisément le périmètre de l'enquête de la présente thèse.

Afin de se repérer dans ce paysage institutionnel complexe, nous proposons de centrer l'analyse sur deux grands types d'organisation de coopération qui reposent sur des logiques assez différentes. Cependant, un des points communs entre les associations transnationales de municipalités et les projets de coopération territoriale de l'UE réside dans le fait que ces dispositifs participent d'une stabilisation des relations politiques entre gouvernements urbains, notamment parce que ces relations sont encadrées par des procédures relativement formalisées⁹⁸. Ainsi, les deux types de dispositifs étudiés seront rassemblés sous

97. Capacité politique que Vincent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson définissent d'après Clarence Stone (STONE 1993) comme la « faculté qu'ont collectivement des acteurs urbains à définir des projets et à agir collectivement dans des environnements fragmentés, pluralistes, caractérisés par la dispersion des ressources politiques » (BÉAL, DORMOIS et PINSON 2010, p. 2).

98. Il ne s'agit pas d'essayer de saisir les pratiques informelles d'échanges entre experts ou élites transna-

le vocable d'*organisations de coopération transnationale* à la fois pour réserver le terme d'institution à la description de processus (section 1.4), mais également afin d'éviter d'employer le vocable « réseaux de villes » souvent usité pour désigner des organisations de coopération (CAMAGNI et GIBELLI 1994 ; HYZY 2001)⁹⁹. En effet, nous réservons l'usage du mot *réseau* pour caractériser les systèmes de relations formés par l'ensemble des organisations transnationales et de leurs villes membres, et non pas pour désigner telle ou telle organisation (association ou projet).

La logique associative : associations transnationales de municipalités

Emmanuelle Boulineau pose que l'étude de la coopération entre villes, en centrant l'attention sur des « liens faibles » — par opposition aux liens forts de la géopolitique inter-étatique et des liens de dépendance et de contrôle étudiés par l'économie politique —, ouvre des perspectives pour saisir les processus de recomposition des échelles, pour interroger les notions de gouvernance, de décentralisation mais également pour décaler le regard sur les territoires en dépassant les notions de contiguïté et de continuité spatiale (BOULINEAU 2017). En outre, elle reconnaît que les liens « horizontaux » entre villes, forgés de manière volontaire, sont encore assez peu étudiés du point de vue de la forme des réseaux qu'ils dessinent mais aussi des valeurs partagées qu'ils supposent. De fait, les organisations et dispositifs formels créés par les villes pour coopérer sont divers, et on retrouve notamment le jumelage des villes deux-à-deux comme une pratique relativement bien étudiée en Europe occidentale dans la deuxième moitié du XX^e siècle (CLARKE 2009 ; VION 2002, 2003 ; JAYNE, HUBBARD et BELL 2011). Cette coopération par le jumelage est également envisagée sous la forme de la coopération décentralisée, c'est-à-dire dans le cadre de relations Nord-Sud et de la problématique d'aide au développement (BUIS 2009). Toutes ces pratiques participent directement d'une « diplomatie des villes » et du rôle des gouvernements urbains dans un ordre politique mondial (VILTARD 2010 ; ACUTO, MORISSETTE et TSOUROS 2017)¹⁰⁰. Ainsi, si dans certaines typologies sur les modalités de coopération entre villes, les organisations plus formalisées ont tendance à être déconsidérées (cf. section 1.3.2), leur rôle de représentation d'intérêts collectifs est reconnu. Dans ce cadre là, les associations transnationales de municipalités ont, semble-t-il, une place importante aux côtés des autres dispositifs.

Ces associations — souvent dénommées « réseaux » dans la littérature — organisent et défendent la capacité d'action des villes à prendre en charge des problèmes globaux comme le changement climatique (KERN et BULKELEY 2009 ; BULKELEY et al. 2003 ;

tionales (cf. section 1.3.2), mais d'être attentifs aux modalités institutionnelles de la coopération politique entre élus et personnels des gouvernements urbains européens.

99. Les ambiguïtés du terme étaient déjà pointées par Violette Hyzy en 2001 : « la généralisation, depuis peu, du terme «réseau» à toute forme de coopération ou d'interaction entre les villes tend à brouiller le sens même de ce mot et relève en partie d'un effet de mode, mais il n'en éclaire pas moins l'importance que revêt désormais le facteur relationnel dans les processus de développement des territoires et particulièrement des villes. » (HYZY 2001, p. 278).

100. Le terme de diplomatie des villes est également employé par les villes et leurs associations. Voir la conférence mondiale organisée, notamment par l'association internationale Cité et Gouvernements locaux unis, en 2008 à La Haye sur ce thème dans VILTARD 2010. Les éléments de plaidoyers qui sont développés sont très similaires aux déclarations des Etats dans le cadre des Organisations Internationales (prévention des conflits, cohésion sociale, démocratie, paix).

BOUTELIGIER 2012) ou, plus récemment, les questions de santé publique en réaction à la pandémie du COVID 19 (BOYCE et KATZ 2021). Elles contribuent parfois à multiplier des liens entre les autorités locales de régions transnationales et donc à produire de l'inter-territorialité (ESCACH 2016). Le nombre d'associations de ce type accuse, depuis les années 1990, une certaine croissance (ACUTO et RAYNER 2016) et celles-ci font l'objet de quelques travaux académiques spécifiques qui se partagent entre considérations générales sur le rôle politique des gouvernements urbains au niveau mondial et monographies sur des associations particulières — C40, EUROCITIES, etc. (LOSADA et ABDULLAH 2019). Quelques études prennent aussi en charge les effets locaux de cette modalité d'internationalisation. Renaud Payre examine par exemple les retombées locales de l'implication active de Lyon dans l'association EUROCITIES — légitimation de l'action du gouvernements urbains, établissement de liens plus directs avec les institutions de l'UE, accès facilité aux programmes et financements de l'UE — (PAYRE 2010). En parallèle des études de cas approfondies, des éléments de généralisation ont été apportés sur les fonctions de ces organisations (schéma 1.2). Marco Keiner et Kim Arley en identifient trois qui recoupent certaines des dimensions évoquées précédemment : la facilitation des échanges et des mécanismes d'apprentissage (circulation de savoirs), la fonction de groupe de pression vis-à-vis d'instances nationales et supra-nationales (*lobbying*) et, enfin, celle de valorisation du territoire et de l'action politique locale, sous la forme du marketing et de la labellisation (KEINER et KIM 2007).

Les 3 fonctions des
Transnational Municipal Networks

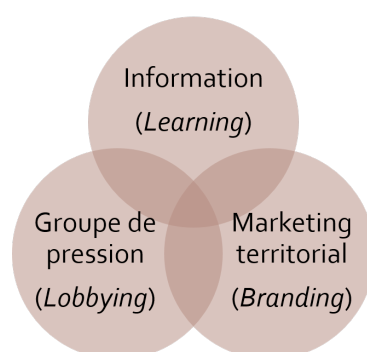


Schéma 1.2 – Principales fonctions des associations transnationales de municipalités (*TMNs*), d'après KEINER et KIM 2007.

Ces pistes bibliographiques justifient en grande partie notre intérêt pour ce type d'organisations de coopération pour lequel de nombreuses interrogations restent ouvertes à l'heure actuelle :

« peu de réflexions sont encore menées sur ce que la forme et le contenu des réseaux (volontaires) de villes disent des liens horizontaux entre les lieux : une ville coopère-t-elle davantage avec une autre parce qu'elles ont des affinités communes (en Europe, rang-taille) ou parce qu'elles sont confrontées à des problèmes similaires qui dépassent leur simple contexte territorial d'inscription (accès à l'eau, lutte contre des crues ou des sécheresses, accès à l'énergie..) et qu'elles ont alors besoin de partager des expériences, des solutions et des façons

de faire ? » BOULINEAU 2017, p. 13

Par ailleurs, le caractère relativement formalisé des pratiques de coopération au sein de ces organisations permet de mieux comprendre l'institution des relations entre gouvernements urbains. De plus, d'un point de vue empirique, la documentation en ligne sur les activités de telles structures¹⁰¹ et l'accès à leurs villes membres est très compatible avec le niveau d'analyse auquel se situe cette thèse, à savoir l'observation systématisée de la coopération à l'échelle européenne¹⁰². Enfin, la nature même de ces organisations, sur le mode associatif, n'exclue pas *a priori* les villes plus petites, car très souvent les modalités d'affiliation (frais d'adhésion) sont adaptées à la taille de la ville candidate (voir chapitre 3).

Les associations transnationales de municipalités affichant une implantation européenne feront l'objet d'analyses particulières fondées sur la construction d'une base de données inédite dans le cadre de cette thèse (voir chapitre 2). Au-delà de la diversité des modes de fonctionnement et du type de relations entre villes que chaque association permet, nous retenons plusieurs traits communs de ces organisations qui présentent un certain degré d'institutionnalisation :

1. il s'agit de personnes morales régies par le droit du pays dans lequel elles ont leur siège social (*e.g* association à but non lucratif, loi 1901, en France) et qui regroupent des acteurs collectifs (gouvernements urbains) ;
2. elles sont structurées selon des organigrammes précis (conseil d'administration, assemblée générale), des procédures d'affiliation qui, la plupart du temps, supposent une cotisation. En outre, elles se déploient dans plusieurs pays ;
3. elles sont fondées à l'initiative des gouvernements urbains eux-mêmes (même si certaines naissent dans le sillage de programmes de l'UE) et définissent une raison sociale (objectifs, thématiques, identité) qui leur est propre.

Ainsi, la logique associative constitue une modalité de coopération plutôt *bottom-up* car elle suppose des relations horizontales et un niveau de contrainte faible, puisque la participation s'organise sur la base du volontariat.

La logique « projet » de l'UE : INTERREG et URBACT

La deuxième famille de dispositifs que nous analysons s'inscrit dans la dynamique d'institutionnalisation de la coopération territoriale au sein de l'UE. Nous avons déjà pointé le fait que la dynamique décentralisatrice et de coopération transnationale entre autorités locales avait, dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, davantage été portée par d'autres organisations supranationales, au premier rang desquelles on trouve le Conseil de l'Europe¹⁰³. Toutefois, la création du programme INTERREG en 1990, sous l'égide du

101. La plupart des associations disposent d'un site web qui leur sert de vitrine.

102. Beaucoup plus compatible, en tout cas, en comparaison avec les pratiques plus informelles qui nécessiteraient un travail de terrain sur un cas précis.

103. « Tout se passe comme si face au caractère, essentiellement intergouvernemental du fonctionnement des négociations internationales dans le cadre communautaire, les instances paneuropéennes (Conseil de l'Europe, communautés de travail) avaient servi de support privilégié aux collectivités locales, face à l'« Europe des États », pour le déploiement d'un double projet « europhile » et « décentralisateur ». » (CREMADES et al. 2009, p. 168).

FEDER et de la Politique de Cohésion, a participé à la formalisation des pratiques de coopération territoriale selon la logique de projet (CREMADES et al. 2009). Des modalités de coopération ont également été explicitement différenciées : la coopération transfrontalière (Volet A), la coopération transnationale (Volet B)¹⁰⁴, et la coopération inter-régionale (Volet C)¹⁰⁵.

En parallèle de ces trois grands volets qui rassemblent la majorité des projets de coopération depuis 30 ans, le programme URBACT né en 2002 a constitué un de nos principaux terrains d'investigation. En effet, ce programme qui prend la suite du Programme d'Initiative Communautaire (PIC) URBAN¹⁰⁶ (BUCELLA, CHATAIN et LOUBIÈRE 2019) est spécifiquement dédié à la coopération transnationale entre gouvernements urbains et à l'échange de savoir et de pratiques concernant les politiques urbaines. Nous verrons que les pratiques de coopération au sein d'URBACT se sont peu à peu institutionnalisées. A l'instar des projets INTERREG, la logique de coopération est sensiblement différente de celle des associations transnationales de municipalités :

- la coopération s'effectue sur le mode du projet, c'est-à-dire sur une période clairement délimitée, avec un découpage du travail en phases qui permettent de préciser de manière itérative les objectifs politiques (PINSON 2009) ;
- la participation est organisée selon la logique d'appels à projets — qui dans le cas d'URBACT ne sont pas thématiques — et nécessite une procédure d'évaluation et de validation. Les villes porteuses de projet (*lead partner*) répondent aux appels en proposant la création d'un projet autour d'une thématique avec quelques villes partenaires. Les critères d'éligibilité sont vérifiés par le Secrétariat Général du programme. L'évaluation est réalisée par un panel d'experts et la validation d'un projet (du point de vue des membres et de la thématique) est soumise à la décision du comité de suivi (*Monitoring Committee*) composé de représentants des Etats membres de l'UE ;
- les projets validés rassemblent généralement une petite dizaine de gouvernements urbains (dont certains ont été proposés par la ville *lead partner* et d'autres ont rejoint le projet durant la première phase) et sont animés par un expert en chef (*lead expert*). Les projets aboutissent à la rédaction de stratégies politiques pour chaque ville partenaire, qu'il s'agisse de plans d'action locaux ou de stratégies pour la mise en œuvre (*implementation*) d'une politique particulière.

La coopération entre villes selon la logique du projet présente des contraintes plus importantes en terme de procédure que la logique associative. Cela dit, le fait que les appels à projets du programme URBACT ne soient pas fléchés laisse une grande marge de manœuvre aux villes *lead partner* candidates pour proposer les thèmes de leur choix.

Dans le cadre de cette thèse, l'étude de ce programme se révèle particulièrement pertinente, notamment car, si pour certaines associations de municipalités comprenant beau-

104. Le transnational renvoie ici à la structuration de la coopération selon une logique macro-régionale.

105. Modalité qui concerne particulièrement les transferts de « bonnes pratiques » et de savoirs.

106. Programme URBAN qui a deux sources principales : la Politique de la Ville en France — selon la logique de contrat entre les villes et l'Etat —, et le *City Challenge* en Angleterre — basé sur la logique d'appels d'offre concurrentiel (HALPERN et LE GALÈS 2013).

coup de villes membres les relations entre chaque ville sont incertaines, les projets URBACT recouvrent quant à eux une coopération active sur une période de deux ou trois ans. En effet, chaque projet entraîne plusieurs réunions de travail collectif, des visites d'étude, et la constitution dans chaque ville partenaire d'un groupe local (*URBACT Local Group* - ULG) réunissant experts, élus, administratifs, citoyens, ou organisations (associations locales, autorités locales autre que la municipalité). Le programme URBACT semble ainsi être une organisation particulièrement active dans les processus de circulation de modèles urbains (MBOUMOUA 2016 ; VETTORETTO 2009).

Les projets de coopération territoriale de l'Union Européenne ont fait l'objet de très nombreuses monographies (MEDEIROS 2018) et un certain nombre d'entre elles concernent des projets URBACT¹⁰⁷. On trouve également quelques panoramas qui révèlent à une échelle plus large les logiques territoriales (transfrontalières, macrorégionales) de la coopération instituée dans le cadre d'INTERREG (PLOSZAJ 2013). En revanche, il existe très peu d'études qui analysent, à l'échelle de l'Europe, la structure des réseaux formés par les projets de coopération interurbaine (ESCACH 2014). C'est notamment ce vide relatif que la présente thèse se propose de combler.

Caractériser les organisations de coopération transnationale entre villes

Les différents éléments bibliographiques ainsi que la définition des deux grands types d'organisation étudiés dans cette thèse dessinent les éléments saillants permettant d'aborder la coopération interurbaine transnationale dans son versant institutionnel. En guise de synthèse nous proposons une grille d'analyse afin de caractériser les différentes organisations de coopération que nous rencontrerons par la suite (schéma 1.3).

107. voir par exemple : MBOUMOUA 2007 . Certaines productions sont aussi le fait de chercheurs et chercheuses qui sont intervenu.e.s en tant qu'expert.e.s lors d'évènement ou au court d'un projet : DELGADO-SERRANO, ZAFRA et SOUSA 2020.

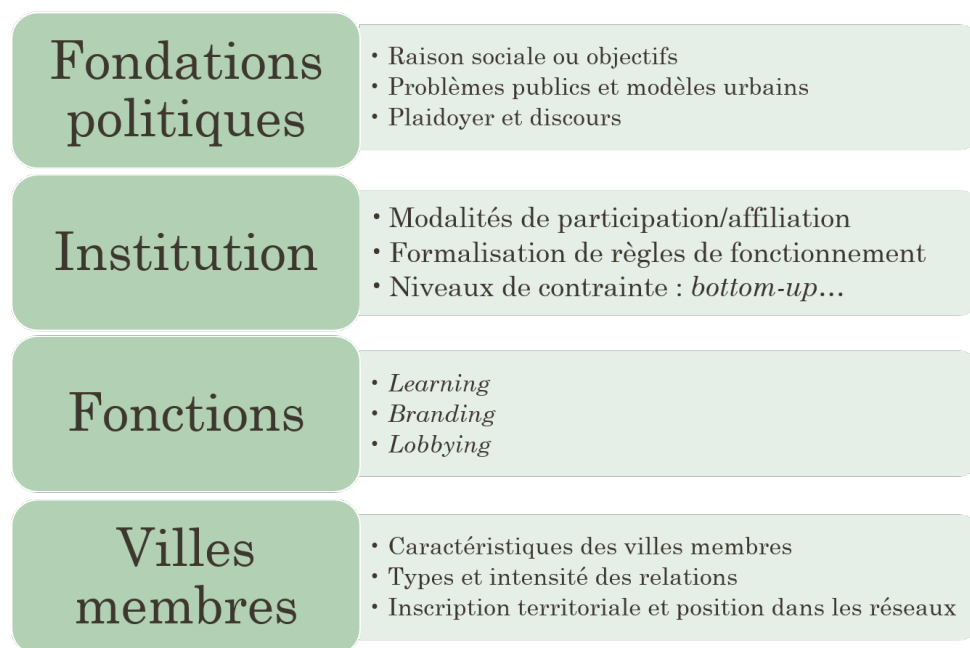


Schéma 1.3 – Grille d’analyse synthétique pour caractériser les organisations de coopération transnationale entre villes.

- Les travaux de Michel Bussi ont attiré notre attention sur les principes que l’on retrouve au fondement de la coopération (subsidaire, communautaire, ou stratégique). Ainsi, l’analyse des contenus thématiques et des objectifs affichés par les organisations constitue une première entrée pour comprendre leur raison d’être et les motivations des villes à s’y affilier.
- Le deuxième angle d’analyse centre le regard sur le processus d’institution, c’est-à-dire sur la formalisation de règles et de normes qui encadrent la coopération entre villes, et qui permettent ainsi de mieux comprendre le rôle des organisations dans l’impulsion du changement institutionnel.
- Le troisième point prend en charge les effets qui découlent de l’activité des organisations de coopération : à savoir le rôle politique de représentation des intérêts collectifs auprès d’autres instances, la création de relations pour l’échange de savoir, ou encore les pratiques de médiatisation et *marketing*.
- Enfin, par delà la présupposition de relations horizontales entre villes, la dernière manière de caractériser les organisations réside l’étude de la composition des villes membres (selon leurs caractéristiques et leurs stratégies d’internalisation) et des types de relations qui existent entre elles (voir chapitres 2 et 3).

1.4.2.2 Convergence et européanisation

Par le biais de l’étude des organisations de coopération transnationale entre villes, notre problématique relationnelle vise avant tout à comprendre les processus de convergence et de transformation de l’action publique urbaine à l’échelle européenne. La longue histoire des relations entre villes et de la construction d’organisations supra-nationales

en Europe a ouvert un champ d'étude pour penser le changement institutionnel dans sa spécificité européenne. Ainsi les processus de convergence (HASSENTEUFEL 2005) et de transfert de politiques publiques (DUMOULIN et SAURUGGER 2010 ; SAURUGGER et SUREL 2006), lorsqu'ils participent à la construction européenne, sont regroupés sous le vocable d'*européanisation*. Dans ce contexte, les relations transnationales entre villes et les pratiques de coopération territoriale sont reconnues comme des modalités de ce processus plus large (MARSHALL 2005 ; DÜHR et NADIN 2007 ; DÜHR, STEAD et ZONNEVELD 2007). En ce qui concerne l'Union Européenne, le paradoxe apparent réside dans la production de discours et de dispositifs qui concernent les politiques urbaines alors que l'UE n'a pas de compétence législative en la matière (HALPERN et LE GALÈS 2013). Pourtant, les prescriptions en matière d'action publique territoriale se multiplient, recyclent et traduisent des objectifs de politiques urbaines parfois anciens. Ainsi, il semble qu'on assiste à un double mouvement, d'une part un « tournant métropolitain » de la politique régionale et territoriale de l'UE (KAHN 2017) qui correspond à l'orientation vers une compétition interurbaine dans un contexte de concentration des richesses et des activités caractérisant une économie de la connaissance ; d'autre part, certains dispositifs mis en place par l'UE affichent (ou ont affiché) des objectifs de régulation du développement géographique inégal (BRENNER 2004), en insistant sur le polycentrisme et ou sur la notion floue de cohésion territoriale¹⁰⁸.

Au-delà de ces grandes dynamiques qui encadrent les interventions en matière de développement territorial au sein de l'espace de l'UE, la question de l'européanisation des villes a fait l'objet d'un certain nombre de questionnements académiques (HAMEDINGER et WOLFFHARDT 2010). Il est généralement admis que l'européanisation, notamment pour les villes, ne se résume pas à un pouvoir vertical, une contrainte venue des instances européennes s'appliquant uniformément sur les autorités locales.

Nous voulons ici discuter deux approches de cette européanisation qui sont particulièrement utiles pour formuler des hypothèses sur les effets produits par la coopération transnationale entre gouvernements urbains européens. Claudio Radaelli définit synthétiquement l'européanisation comme des :

« processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational. ». RADAELLI 2014

Sans nécessairement suivre l'auteur sur le caractère séquentiel — « dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen » — la problématique que recouvre cette définition de l'européanisation est extrêmement proche de celle que nous posons dans cette thèse. En parallèle de cette définition synthétique, la particularité de l'approche de Radaelli est de donner une place centrale aux récits (*policy narratives*) qui sont construits lors de la

108. La Politique de Cohésion de l'UE est un des avatars de cette tendance (MCCANN 2015). La mise en place du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire a aussi été discutée comme une modalité d'européanisation de l'action publique territoriale.

mise en place de politiques publiques (RADAELLI 2019). Ces récits constituent des moyens pour légitimer le choix d'une politique publique particulière pour traiter d'un problème. A travers l'étude des récits produits pour mettre en avant des politiques locales, nous nous intéresserons particulièrement à la façon dont ils opèrent des distinctions, en séparant des éléments renvoyés à un contexte global — hors de portée de l'action politique des villes — et des éléments de problématisation — ce qui doit être résolu d'une certaine manière par les gouvernements urbains (chapitres 5 et 6). De ce point de vue, nous aurons affaire à des discours sur le pouvoir urbain, qui portent en eux-mêmes un nombre important de normes plus ou moins implicites. Ces discours sont ceux des organisations supranationales qu'il convient d'étudier en tant que tels (GOBIN 2002, 2004 ; GOBIN et DEROUBAIX 2010) mais également ceux des gouvernements urbains (de leurs représentants) dans la manière dont ils médiatisent la coopération transnationale et leurs projets urbains (ROSEMBERG 2000 ; CARDY 2011)¹⁰⁹.

Les études qui approchent spécifiquement les processus d'eupéanisation auxquels participent les villes ont contribué à complexifier l'analyse des niveaux de contrainte et des relations de pouvoir qui sont en jeu (HAMEDINGER et WOLFFHARDT 2010). Les analyses de la coopération transnationale entre villes posent souvent l'hypothèse d'une horizontalité des relations, et des organisations comme les associations de municipalités sont caractérisées comme relevant de dynamiques construites « par le bas » (*bottom-up*). Pour autant, les procédures qui encadrent ces organisations ou les projets de coopération territoriale de l'UE sont difficilement compréhensibles si on les réduit à l'horizontalité ou à une dynamique verticale à sens unique — du bas vers le haut. De ce point de vue, les travaux d'Adam Marshall permettent de prendre en compte les relations réciproques entre le niveau local et le niveau européen. Ce dernier formalise l'idée d'un double mouvement d'eupéanisation fait de mécanismes ascendants (*upload*) et de mécanismes descendants (*download*) :

« **Download Europeanisation** : *Changes in policies, practices, preferences or participants within local systems of governance, arising from the negotiation and implementation of EU programmes.*

Upload Europeanisation : *The transfer of innovative urban practices to the supranational arena, resulting in the incorporation of local initiatives in pan-European policies or programmes.* » MARSHALL 2005, p. 7

Nous posons l'hypothèse que les organisations de coopération transnationale étudiées dans cette thèse participent activement de ces mécanismes. En sélectionnant, traduisant, labellisant et médiatisant les politiques de leurs villes membres pour en faire des « bonnes pratiques », elles participent de cette dynamique ascendante (*upload*). Ces différentes pratiques locales sont agencées pour produire un discours général sur le pouvoir urbain et sur les instruments politiques à privilégier. Pour avoir accès à des financements (nationaux ou européens) ou pour maintenir leur niveau d'attractivité, les gouvernements urbains sont alors pris dans des mécanismes d'imitation et de circulation qui les poussent à l'adop-

109. Alain Faure montre que les récits politiques des acteurs métropolitains seraient en crise et témoigneraient d'une perte de sens dans le contexte d'une gouvernabilité incertaine de ces ensembles intercommunaux (FAURE 2014). Il ne s'agit pas ici de contester ce type de constat, mais nous posons l'hypothèse que les pratiques de coopération transnationale fournissent des éléments de justification et de valorisation pour légitimer l'action politique locale (BÉAL et PINSON 2014).

tion de ces modèles urbains renforcés par leur portée transnationale (*download*). Ce type de mécanismes est au cœur de l'idée de « gouvernement à distance » (BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2018, 2015 ; EPSTEIN 2015) qui permet de comprendre les recompositions du pouvoir politique et des rapports entre les villes et les instances étatiques ou supra-étatiques, sans tomber dans une vision mythifiée d'une gouvernance multi-niveaux actant l'affaiblissement des relations verticales et l'avènement d'un ordre politique réticulaire et horizontal.

Ainsi, le concept d'eupéanisation, en ce qu'il permet d'entrer de plain pied dans la complexité des mécanismes de convergence, offre des questionnements politiques qui sont très stimulants pour notre sujet :

« L'eupéanisation des villes n'est pas un processus linéaire. Différentes dimensions sont à prendre en compte : les organisations, les représentations, les interdépendances. Quelques processus de changement ont été évoqués [...], [le rôle] du mimétisme et de la concurrence [...] dans l'apprentissage des normes et des règles. La gouvernance européenne se présente comme un terrain de jeu sur lequel les acteurs sont en permanence dans des logiques de coopération, d'interdépendance, mais aussi de concurrence politique. Cela ne signifie aucunement un mouvement homogène, une marche ordonnée des villes sur le chemin fleuri de l'eupéanisation. » LE GALÈS 2011, p. 186

Les pratiques de coopération transnationale entre villes et la circulation des modèles urbains sont parties-prenantes de la dynamique complexe d'eupéanisation. Les gouvernements urbains sont alors pris dans une tension entre convergence et différenciation : jouer le jeu de la compétition interurbaine pour se différencier des autres villes en adoptant et en transformant des recettes politiques ayant acquis une légitimité à l'international.

1.5 Synthèse : vers une géographie politique de la coopération transnationale entre villes européennes

Faire une géographie des relations politiques transnationales entre villes permet plusieurs opérations : ne pas réduire la configuration des villes en systèmes à des mécanismes économiques auto-organisés, saisir les grandes transformations du capitalisme et des cycles d'action publique par le prisme d'une recomposition des échelles, considérer le transnational comme un processus caractérisé par la circulation de modèles et de normes et par une reconfiguration des relations entre des entités de niveaux multiples, et enfin comprendre la manière dont s'institue la coopération en décrivant attentivement les systèmes de relations entre villes afin de questionner leur horizontalité supposée et de comprendre comment les politiques des gouvernements urbains impliqués sont sélectionnées, traduites puis transformées en « bonnes pratiques » à imiter.

Nous l'avons vu, les villes sont souvent présentées comme des entités politiques qui seraient par essence inter-connectées et proches des citoyens (section 1.2). Sans ratifier *a priori* cette vision, bien au contraire, la production d'un panorama de leurs relations dans l'espace européen aura pour premier objectif de questionner cette inter-connexion généralisée en analysant finement les différenciations de positionnement dans les réseaux. Toutefois, davantage qu'une problématique territoriale ancrée dans la tension entre territoire et réseau, notre problématique relationnelle s'organise autour de gouvernements urbains qui participent volontairement à des processus d'apprentissage et de circulation de modèles urbains par-delà les cadres nationaux qui sont les leurs. Dès lors, l'étude se propose de comprendre les effets de telles circulations afin de saisir dans quelle mesure elles participent des processus de convergence et de changement institutionnel : en clair, l'institution à l'échelle européenne de normes et de catégories d'action publique concernant le pouvoir urbain, d'une part ; et les transformations dans les manières de gouverner que cela entraîne pour les villes, d'autre part. Le questionnement secondaire porte plus précisément sur la construction de la catégorie des « petites villes » souvent considérées dans la littérature scientifique comme menacées ou perdantes dans l'ordre économique et politique de la globalisation et très souvent assignées à l'échelle locale — autrement dit les excluant *a priori* des études sur l'internationalisation des villes.

Les questionnements posés dans cette thèse prennent leur source dans une multitude de disciplines et de champs des sciences humaines et sociales sensibles à l'urbain, aux changements institutionnels et à la circulation des savoirs. Dans ce paysage académique, chaque approche a sa manière de problématiser et d'enquêter sur les dynamiques de transformation de l'action que les sociétés ont sur elles-mêmes. La présente thèse, plutôt que de réaliser une impossible synthèse transdisciplinaire de ces courants, s'en nourrit pour proposer un panorama des systèmes de relations politiques transnationales entre villes. L'approche défendue ici consiste en une géographie politique qui s'appuie sur des méthodes quantitatives afin de développer les bases d'une démarche reproductible et de changer de niveaux d'observation. Il s'agit alors de donner à voir les structures de la coopération à l'échelle européenne et de comprendre les effets politiques de tels systèmes. C'est ce qui sera développé dans le chapitre 2.

Reconstruire un système de relations : une démarche quantitative pour aborder la coopération transnationale entre villes européennes

Sommaire

2.1	Introduction	103
2.2	Analyse de réseaux	109
2.2.1	Implications théoriques et objectifs de l'analyse de réseaux . .	109
2.2.2	Délimiter le système de relations et définir les variables relationnelles	112
2.2.3	Les attributs des villes : variables intrinsèques et contexte territorial	114
2.3	Construction des bases de données	124
2.3.1	Sources et construction de la BD ETMUN.	125
2.3.2	Sources et construction de la BD EUCICOP	131
2.3.3	Des entités membres puis des villes européennes : une double procédure de géocodage	135
2.4	La statistique textuelle pour analyser les politiques urbaines en circulation	140
2.4.1	Approcher empiriquement ce qui « circule » dans les organisations de coopération européenne	140
2.4.2	Composition des corpus documentaires : littérature grise et textes programmatiques	141
2.4.3	Protocole d'analyse textuelle : chercher les régularités et les spécificités lexicales	144
2.4.4	Observation participante et entretiens : la coopération en mots et en actes	147
2.5	Éléments de synthèse	153

Si seulement je pouvais me dire que je suis une brique, même très modeste, insérée dans les murs de cette vaste cathédrale de style démodé, je serais infiniment plus heureux, j'aurais pour moi la vie, la vie de la structure entière, si faible et infinitésimale qu'y soit ma part.

Henry Miller, *La Crucifixion en rose : Sexus*, 1999 [1949], Christian Bourgois, Trad.
Georges Belmont

2.1 Introduction : une démarche exploratoire pour appréhender la coopération transnationale entre villes

Si une approche relationnelle des organisations transnationales de coopération entre villes européennes définit les premiers enjeux et les limites de notre cadre d'investigation, la démarche de recherche doit, dans son ensemble, saisir la spécificité de ces relations politiques. Beaucoup de travaux reconnaissent le caractère interconnecté des acteurs collectifs que sont les villes (BARBER 2015 ; CAMAGNI et GIBELLI 1994 ; CAMPBELL 2013) mais les différentes stratégies d'internationalisation sont souvent travaillées sous la forme de monographies (BÉAL et PINSON 2014) ou trouvent place dans des discours plus généraux qui listent un certain nombre d'associations de villes pour montrer l'importance de la coopération, notamment en Europe (LE GALÈS 2011, p. 180-185). Rares sont les propositions qui tentent de saisir la structure des réseaux formés par ces relations dans un espace comprenant plusieurs dizaines de pays — à ce titre, Nicolas Escach est un des rares à avoir engagé ce travail (ESCACH 2014).

Le présent chapitre vise à expliciter la mise en place d'une démarche permettant de construire un panorama de la coopération entre villes à l'échelle européenne. Cette proposition, complémentaire des monographies sur des villes ou des organisations de coopération particulières, donne à voir ce système de relations tel qu'il s'institue en Europe dans la période contemporaine (2000-2020). Un des premiers défis est donc de sortir des discours sur une interaction généralisée pour analyser concrètement des relations effectives entre villes. Ce niveau de généralisation doit permettre de saisir les caractéristiques de cet espace européen de coopération : quelles sont ses limites ? Quelles sont ses zones de plein, ses zones de creux ? Dégager ces structures géographiques, c'est approcher la façon dont le système de relations, au travers de ses multiples organisations, se hiérarchise et produit de la différenciation. Ces différenciations suivent-elles des grandes dichotomies (est-ouest / nord-sud) ou des hiérarchies par rapport à la taille des villes ? Peut-on aborder la notion de « ville modèle » par la caractérisation de sa centralité dans le réseau ou par l'intensité de ses relations et activités de coopération ?

Si la question de la structure spatiale dessinée par ces relations est très importante, elle est indissociable des contenus mis en circulation. En effet, il ne s'agit pas seulement de repérer et de décrire des canaux institutionnels par lesquels s'échangent des prescriptions en matière de politique urbaine, il faut également voir comment cet espace de coopération est lui-même structuré et différencié en fonction de thématiques et de problèmes publics particuliers. Approcher les contenus empiriquement permet de formuler des pistes de réponse quant à l'hypothèse d'une convergence ou d'une uniformisation des politiques urbaines à l'échelle européenne. Cela fournit également une occasion pour s'interroger sur les retombées des pratiques de coopération transnationale en tant que moyen pour les villes de se positionner dans une compétition interurbaine renforcée.

Pour servir ces différents objectifs, ce travail se présente avant tout comme une démarche comprenant deux dimensions : la collecte et l'exploration de données. Il s'agit bien

de dimensions — et non pas de phases — car les différentes étapes de l'exploration ont appelé de nécessaires enrichissements des données préalablement construites. L'ensemble de ce processus est organisé selon une séquence de travail qui relève de ce qu'on appelle communément l'analyse exploratoire des données (TUKEY 1977 ; BANOS 2001). En effet, notre démarche est largement itérative et se structure autour d'objets d'analyse successifs qui, pris ensemble, permettent de reconstruire et d'étudier le système relationnel de la coopération transnationale entre villes européennes (schéma 2.1).

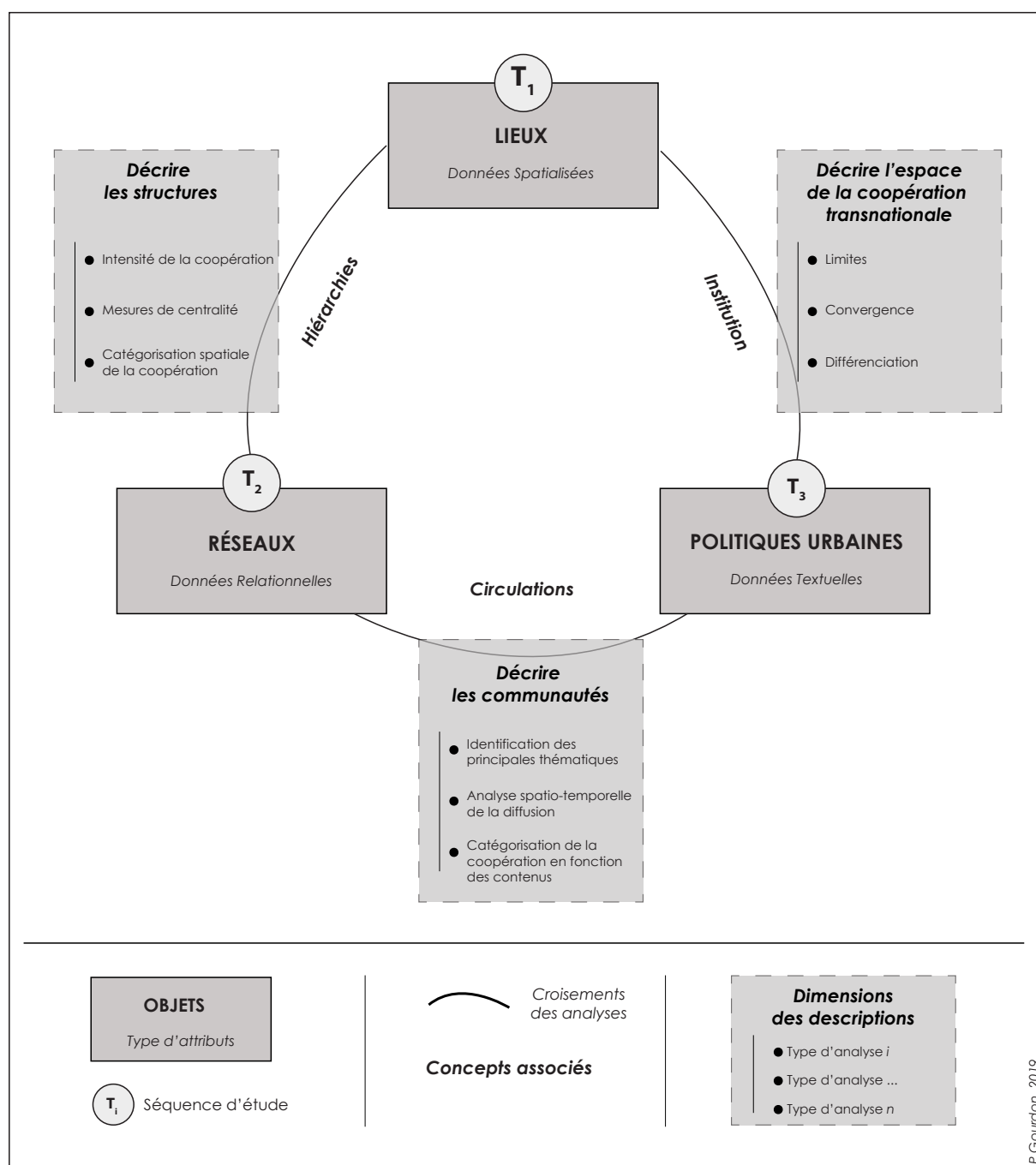


Schéma 2.1 – Une démarche exploratoire pour appréhender le système relationnel de la coopération transnationale entre villes

Dans cette organisation séquentielle du travail, on accorde une grande importance à « l'étonnement » provoqué par l'exploration de données et la visualisation (BANOS 2005) — que cela soit pour repérer des incohérences, réaliser des filtrages ou encore poser de nouvelles questions de recherche. Le schéma 2.1 identifie les trois objets d'analyse principaux ainsi que leur place dans la séquence de recherche : (T_1) les lieux de la coopération (Chapitre 3), (T_2) les réseaux permettant la circulation de politiques urbaines (Chapitre 4) et, enfin, (T_3) les problèmes publics et les politiques associées qui fondent les contenus de l'échange (Chapitres 5 et 6). Au croisement entre les différents objets, on retrouve les enjeux de la description de ce panorama en construction. Ainsi, l'analyse des lieux et celle des réseaux ont pour objectif de fournir des éléments pour décrire les structures de la coopération. Il s'agit alors d'observer les hiérarchies entre villes sous l'angle de leur centralité dans les réseaux et de l'intensité de leurs activités de coopération. Cela permet d'aboutir à une première catégorisation des organisations en fonction de leur inscription spatiale et des logiques d'association potentiellement liées aux attributs des villes (taille, localisation, etc.). Au croisement entre l'analyse des réseaux et celle des contenus échangés (ce que l'on a résumé dans le schéma 2.1 sous le terme général de « politiques urbaines »), l'enjeu de la description porte sur l'identification des thématiques et pratiques qui sont mises en circulation afin de dégager des communautés d'intérêts autour de certains *modèles urbains*¹. Enfin, le croisement entre les projets urbains et les lieux au sein desquels ils sont portés, suscite la montée en généralité et la formulation d'une description de l'espace de coopération transnationale entre villes européennes. Cette dimension de la description est légèrement différentes des deux autres : l'analyse des projets urbains, intervenant à la fin de la séquence de travail, bénéficie des apports des deux explorations précédentes. C'est pourquoi les types d'analyse qui caractérisent le croisement entre les projets et les lieux sont de portée plus générale.

Cette démarche d'ensemble s'appuie principalement sur des méthodes quantitatives afin de produire un panorama de la coopération à l'échelle européenne et de systématiser certaines observations. La présente thèse propose de poser les bases d'une démarche reproductible pour saisir des relations politiques transnationales entre gouvernements urbains. Elle s'inscrit alors dans la volonté d'ouvrir un dialogue inter-disciplinaire en démontrant les potentialités de la géographie quantitative et en dessinant plusieurs prolongements possibles. Bien sûr, les différentes questions suscitées par la démarche exploratoire ont nécessité le recours à des éléments explicatifs obtenus au cours d'entretiens et à des phases d'observation dans les lieux et moments de la coopération (*e.g.* différentes rencontres et événements autour de la coopération transnationales rassemblant experts, élus locaux et personnels administratifs des villes). Certes, la dichotomie entre approches quantitatives et qualitatives relève de la simplification commode, mais il semble préférable de positionner notre approche résolument du côté des méthodes quantitatives afin d'éviter les malentendus et surtout d'affirmer la complémentarité avec les autres approches.

Le schéma 2.2 précise la description synthétique de notre démarche en mettant au centre les interactions entre le domaine des *données* et celui des *analyses* par l'intermédiaire

1. Ces modèles urbains seront saisis empiriquement par l'identification des pratiques et thématiques récurrentes que permet notamment l'analyse textuelle des différents rapports et documents émanant des réseaux de coopération.

des *objets* tels que nous les avons précédemment décrits (schéma 2.1).

La combinaison des analyses quantitatives et des quelques éclairages obtenus par des méthodes plus qualitatives sert les différentes dimensions de la description. De ce point de vue, la plupart des contributions sur les méthodologies mixtes² et sur les liens entre qualitatif et quantitatif mettent l'accent sur deux critères afin de qualifier une démarche de recherche : (1) l'identification de la dominante de l'étude — qualitative ou quantitative — et (2) l'organisation du dialogue entre les deux méthodes — simultanée ou séquentielle (MORSE 1991 ; JOHNSON, ONWUEGBUZIE et TURNER 2007). Morse associe les recherches à dominante qualitative à la démarche inductive et à l'objectif principalement théorique de la contribution (discuter et critiquer des concepts existants, en fonder de nouveaux) ; à l'inverse, elle considère que les recherches à dominante quantitative relèvent d'une démarche hypothético-déductive (inscription dans un champ d'étude déterminé, test d'hypothèses formulées à partir d'un état de la littérature). Notre travail relève de la seconde catégorie notamment car il est construit à partir d'un corpus important de travaux sur la circulation de modèles urbains et la coopération transnationale entre villes et qu'il propose une nouvelle description de ces phénomènes, appuyée sur la construction et l'exploration de bases de données, à l'échelle européenne. Cela dit, la simplification épistémologique qui associe les approches inductives aux méthodes qualitatives et les approches hypothético-déductives aux méthodes quantitatives est insatisfaisante : certes des hypothèses préalables aux analyses ont été formulées le plus clairement possible mais le principe même de la démarche exploratoire des données laisse une large place à l'émergence de nouvelles questions de recherche au cours des analyses. De plus, on peut considérer que la tentative de saisie empirique et d'objectivation des processus de *circulation* et d'*institution* est inséparable d'une portée théorique plus générale, quand bien même la dominante de notre recherche est quantitative. Quant au second critère (celui de l'articulation entre les méthodes), le schéma 2.2 montre que, si les analyses qualitatives et quantitatives peuvent avoir lieu simultanément, leurs interactions sont avant tout *séquentielles* — la dimension qualitative de l'enquête intervenant dans une large mesure pour le filtrage et la transformation des données nécessaires à l'ensemble des analyses ainsi que pour éclairer certains résultats (MORSE 1991)³. Les descriptions des méthodes

2. Johnson, Onwuegbuzie et Turner identifient cinq grands thèmes présents dans la plupart des définitions des *méthodes mixtes* : (1) ce qui est « mixé » (consensus sur le mélange entre qualitatif et quantitatif), (2) les étapes au cours desquelles intervient ce mélange, (3) l'ampleur de l'hybridation (*continuum* entre la simple collecte de données quantitatives et qualitatives jusqu'aux études qui mélangent des perspectives et des langages méthodologiques divers), (4) la raison principale de l'adoption d'une méthodologie mixte (profondeur de la description, corroboration et validation d'hypothèses, dimension critique de la recherche), et (5) l'orientation (position de la recherche dans un continuum allant d'une approche *bottom-up* — lorsque la nature des questionnements de recherche suscite l'adoption d'une méthode mixte — à une approche *top-down* — lorsque c'est le positionnement critique du chercheur et les contraintes en termes de demande sociale qui guident le choix de la démarche). Les auteurs proposent alors une définition synthétique des méthodes mixtes : « Mixed methods research is the type of research in which a researcher or team of researchers combines elements of qualitative and quantitative research approaches (e.g., use of qualitative and quantitative viewpoints, data collection, analysis, inference techniques) for the broad purposes of breadth and depth of understanding and corroboration » (JOHNSON, ONWUEGBUZIE et TURNER 2007, p. 123).

3. La configuration *QUAN* → *qual*, c'est-à-dire une recherche à dominante quantitative avec une triangulation séquentielle (MORSE 1991), a pour principal objectif l'examen de résultats inattendus, ce qui rejoint un des grands principes de l'analyse exploratoire des données évoquée précédemment (BANOS

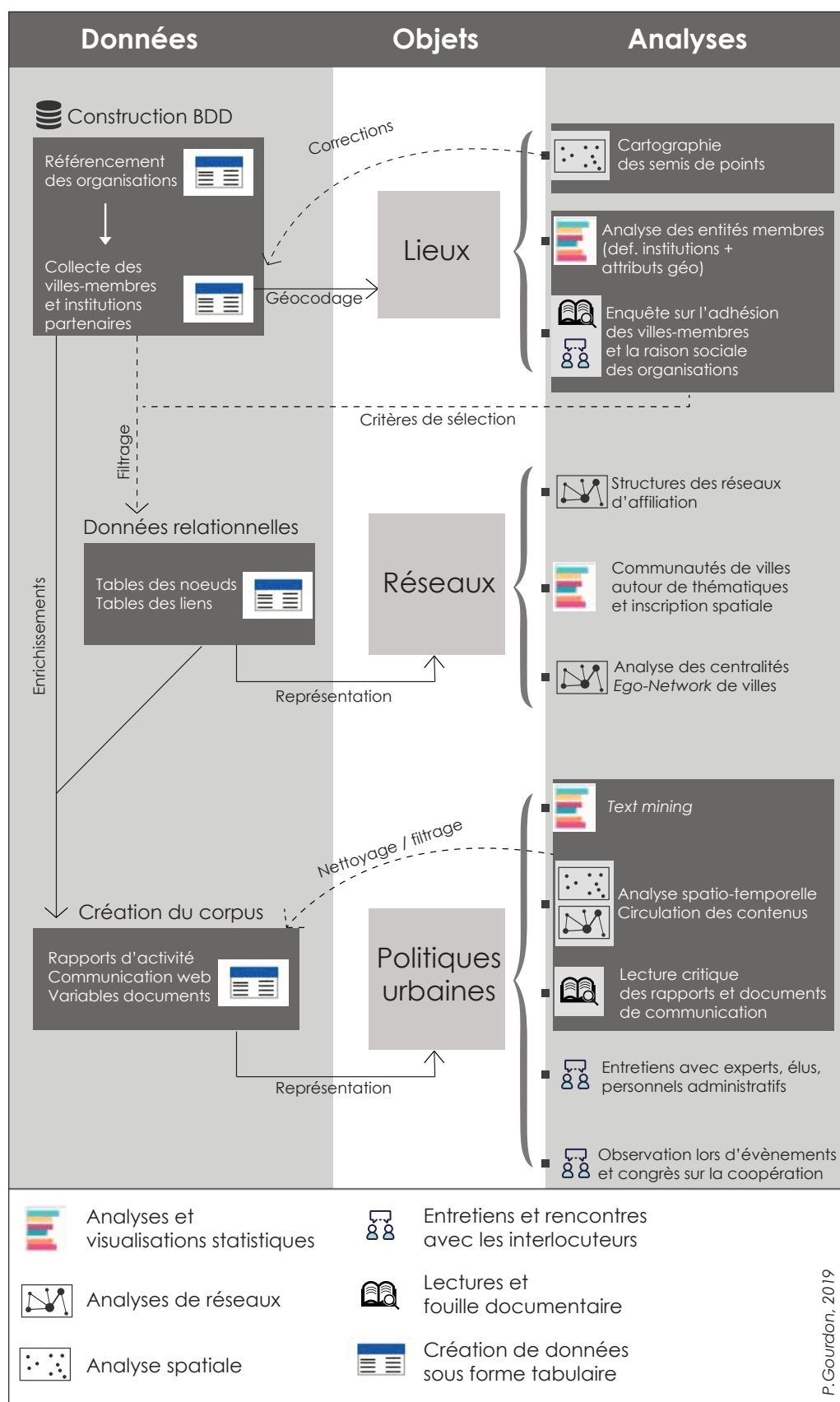


Schéma 2.2 – Articulation des méthodes et allers-retours entre données et analyses.

mixtes, notamment dans l’articulation séquentielle qu’elles valorisent, ont tendance à réifier la distinction qu’elles tentent de dépasser (LEMERCIER et OLLIVIER 2011). Aussi, s’il est absolument nécessaire d’articuler entre elles les différentes analyses et de réfléchir à la structure globale du projet de recherche, nous ne cherchons pas à présenter cette démarche sous le seul angle de la différenciation entre « qualitatif » et « quantitatif ». En effet, l’analyse de réseaux — qui occupe une place centrale dans ce travail —, du fait de ses méthodes et de son ancrage interdisciplinaire, contribue à dépasser cette dichotomie (section 2.2).

Notre approche s’inscrit également dans les enjeux de reproductibilité. La majeure partie des traitements quantitatifs et des opérations de filtrage et transformation des données (schéma 2.2) ont été effectués grâce au logiciel de programmation *R* et sont disponibles en accès libre⁴. Néanmoins notre démarche n’est pas entièrement automatisée, ce qui complique la reproductibilité de certaines étapes, notamment car la constitution des bases de données a comporté un certain nombre d’opérations faites « à la main » (sections 2.3 et 2.4). La mobilisation de méthodes de *webscrapping* n’a pas eu pour objectif de corriger ce défaut — d’autant que ces méthodes doivent, dans les faits, toujours être adaptées à l’architecture des sites web cibles — mais plutôt d’explorer les potentialités d’une collecte de données partiellement automatisée dans la perspective de travaux futurs portant sur des organisations préalablement ciblées.

Plutôt que de reprendre un à un les trois objets d’analyse principaux (schéma 2.1), ce chapitre s’organise autour de deux discussions méthodologiques auxquelles s’ajoute la présentation détaillée de la collecte de données. Premièrement, la place de l’analyse de réseaux dans la formalisation de notre approche relationnelle est questionnée. Le système de relations transnationales entre villes européennes peut-il être décrit comme un réseau social ? Il s’agira de préciser l’usage de la modélisation des réseaux sous forme de graphes et sa contribution dans la construction d’un panorama de la coopération entre villes (section 2.2).

Nous préciserons ensuite les procédures qui ont permis la constitution et la mise en forme de nos deux bases de données répertoriant les associations transnationales de municipalités d’une part, et les projets de coopération territoriale de l’UE, d’autre part. On s’interrogera sur les enjeux de l’approche empirique des différentes définitions de la ville et des différents types de relations et sur les mécanismes de filtrage et de sélection qui sont intervenus selon les différentes phases de la recherche (section 2.3).

Enfin, nous engagerons une seconde discussion à propos de l’intérêt de la statistique textuelle, complétée par des entretiens et de l’observation, afin de saisir empiriquement et de synthétiser les politiques urbaines qui sont transformées en modèles et en « bonnes pratiques » à l’échelle européenne (section 2.4).

2001).

4. github.com/pgourdongeo/.

2.2 L'analyse de réseaux : un corpus théorique et méthodologique pour saisir des systèmes de relations

2.2.1 Implications théoriques et objectifs de l'analyse de réseaux

Inscrire un travail dans une approche relationnelle (RAFFESTIN 1980) pose un certain nombre de questions méthodologiques. Comment lier l'exigence théorique de considérer les *relations* comme les unités principales d'analyse et la possibilité de saisir et répertorier ces entités qui n'ont pas toujours une trace matérielle (POWELL et DÉPELTEAU 2013) ? Comment borner un système de relations alors que celui-ci est possiblement toujours en extension ou en reconfiguration ? Et enfin, comment mettre en place une méthodologie de recherche qui ne manipule pas des entités sociales prédéfinies exerçant une contrainte sur les acteurs (holisme) ou, au contraire, qui ne considère le social que dans une perspective interactionniste évacuant le rôle des structures (individualisme) ?

Encadré 2.1 : L'analyse de réseaux comme cadre pour une approche relationnelle

Dans les années 1960, Claude Flament rédigeait un « avertissement » à son étude de psychologie sociale des petites groupes dans lequel il défendait l'intérêt de la « théorie des graphes » et pointait sa différence profonde avec d'autres formes de mathématisation de la réalité sociale — plus problématiques dès lors qu'elles conduisent à identifier la modélisation numérique à la réalité qu'elles ont pour objectif de décrire (FLAMENT 1968). Cet exemple est révélateur d'un mouvement plus général au cours duquel, à partir des années 1950, différentes disciplines scientifiques ont intégré l'analyse de réseaux — parfois désigné sous le vocable « théorie des graphes » comme c'est le cas pour Flament — dans leurs méthodes ^a. De fait, de nombreuses disciplines des sciences sociales ont eu recours à la modélisation de données relationnelles sous la forme mathématique de graphes, et chacune a importé et puis développé des outils, des indicateurs et un vocabulaire pour saisir les spécificités des réseaux étudiés. Dans leur manuel de référence ^b, Stanley Wasserman et Katherine Faust reviennent sur le positionnement de l'analyse de réseaux dans l'ensemble des sciences sociales (WASSERMAN et FAUST 1997, p. 3-15). L'analyse de réseaux y est présentée comme une perspective de recherche centrée sur la relation sociale comme objet fondamental. Dans cette optique, l'analyse ne porte jamais directement sur les individus mais bien sur un ensemble d'individus formant un système de relations. Ce système n'est pas perçu comme un simple cadre, la présence de régularités dans les relations entre les objets de ce système (*patterns*) sont perçus comme les *structures* — structures qui peuvent être décrites graphiquement et quantitativement par un ensemble de variables. Il s'agit donc de saisir très concrètement des objets et notions (*structures, relations, individus*) qui sont mobilisées dans

la plupart des sciences sociales. Les auteurs insistent sur les trois apports principaux de cette perspective :

1. La possibilité d'une description formelle : l'analyse de réseaux, profitant de l'apport de la modélisation mathématique sous forme de graphes, fournit un vocabulaire et un ensemble de concepts pour exprimer formellement les relations, leurs structures et les propriétés afférentes. Ainsi des notions comme groupes sociaux, position sociale, rôle, réciprocité, domination ont commencé à être objectivées et le détour par une réflexion sur la mesure a accompagné des réflexions théoriques importantes.
2. L'évaluation et le test de modèles et de théories : sans parler des modèles de simulation, la modélisation de réseaux sous forme de graphes permet d'examiner des résultats postulés par des corpus théoriques sur les processus relationnels et sur les effets des structures sur ces relations. À côté des graphes, les modèles algébriques (pour analyser des réseaux multi-relationnels) et les modèles statistiques et probabilistes (pour simuler la croissance de réseaux) ont accompagné le développement de ces travaux et ont suscité la collaboration avec mathématiciens, physiciens et informaticiens. L'enjeu principal étant de penser la relation dans le traitement même des données : ce qui rend l'approche classique par des variables indépendantes caractérisant les individus largement insuffisante.
3. La transversalité des méthodes et la variété des domaines d'application : la plupart des grands thèmes de recherche qui ont intéressé les sciences sociales peuvent être pensés sous l'angle relationnel. Ainsi, les objets de recherche sont très divers (*e.g.* système économique mondial, systèmes de croyance, formation de coalitions, sociologie des sciences, diffusion et adoption d'innovation, etc.), et les « individus » peuvent être de nature très différente (personnes, Etats, collectifs, villes). Depuis l'étonnement suscité par les sociogrammes de Moreno (MORENO 1934 ; MORENO et JENNINGS 1938), dans les années 1930, une série d'inventions en termes de visualisation a permis la formalisation sociométrique des observations de terrain effectuées par les sociologues et anthropologues. Si ces développements ont concerné la plupart des disciplines des SHS, la largeur du champ d'application ne présume pas d'échelles d'analyse particulières. Autrement dit, la nature des relations et le type d'individus étudiés restent très ouverts et le positionnement théorique qui associe implicitement l'échelle macro à la mesure et l'échelle micro à l'enquête qualitative, n'a plus aucune pertinence dans ce cadre (LEMERCIER et OLLIVIER 2011).

Si les exigences liées à la mesure et à l'objectivation d'un large spectre de processus sociaux tendent à rapprocher l'analyse des réseaux sociaux d'une méthode quantitative, la diversité des cas, des échelles, des méthodes de collecte de données ainsi que les développements théoriques qui la caracté-

risent nous paraissent constituer un dépassement concret de la dichotomie qualitatif/quantitatif.

a. En ce qui concerne la géographie, il semble que la modélisation de réseaux sous forme de graphes remonte aux années 1960 avec des travaux sur les réseaux de transports des géographes étasuniens. Laurent Beauguitte a récemment proposé une traduction et une présentation d'un des articles fondateurs de William Garrison paru en 1960, où celui-ci analyse le réseau autoroutier inter-Etats : voir GARRISON 2021.

b. *Social Network Analysis : Methods and Applications* totalise plus de 30 000 citations depuis sa première édition en 1994.

Ces questions méthodologiques sur l'approche relationnelle peuvent certes trouver de multiples réponses⁵. Dans cette thèse, une des sources principales dans la manière d'aborder les réseaux provient des apports de l'analyse structurale des réseaux sociaux. La sociologie « structurale » (ou néo-structurale) des réseaux sociaux correspond à un ensemble de méthodes mobilisées afin d'étudier les relations entre des acteurs sociaux de manière inductive. Bien qu'il existe un certain nombre de liens, elle ne peut être confondue avec l'approche théorique dite « structuraliste », ni avec les théories sociologiques des organisations telles qu'elles existaient dans les années 1950-1960 (LAZEGA 2013). Au contraire, alors que les approches structuralistes sont souvent associées à un certain holisme, l'analyse « structurale » des réseaux permet de s'interroger non seulement sur la nature des groupes et des faits sociaux mais également et surtout sur la constitution des groupes :

« il n'existe aucun moyen de savoir *a priori* comment les groupes sont constitués, c'est-à-dire comment se font les combinaisons de relations. C'est la raison pour laquelle l'analyse de réseau tente de trouver les régularités de comportements, et les groupes qui présentent ces régularités, de façon inductive, en analysant les relations entre individus afin de dégager des groupes pertinents *a posteriori*. Elle est ainsi en mesure de comprendre concrètement comment la structure contraint les comportements, tout en émergeant des interactions. »
DEGENNE et FORSÉ 2004, p. 8-9

Cette approche inductive rejette donc le postulat que la structure prime sur l'individu et exerce sur lui une contrainte forte (déterminisme). Cela dit, la question du déterminisme n'est pas complètement évacuée comme cela pourrait être le cas dans certaines approches individualistes défendant une vision atomistique de la société (primat de l'individu libre et rationnel en tant qu'acteur élémentaire). En effet, Degenne et Forsé insistent sur la reconnaissance du rôle de la structure (déterminisme faible) : il s'agit alors de penser que celle-ci ne se réduit pas à une somme d'actions individuelles⁶ et qu'elle exerce une contrainte *formelle* sur les individus⁷. L'analyse structurale, et plus généralement l'analyse de réseaux, permet donc de placer la *relation* au centre de l'analyse tout en considérant celle-ci dans son système et non pas seulement pour elle-même.

5. On trouvera des exemples d'application de la *relational sociology* dans DÉPELTEAU et POWELL 2013

6. Pour une discussion sur l'appréhension des êtres collectifs en sciences sociales, voir section 1.2.

7. « Il est clair qu'un réseau ne se réduit pas à une simple somme de relations et que sa forme exerce une contrainte sur chaque relation. » (DEGENNE et FORSÉ 2004, p. 10).

En pratique le *réseau social* est une métaphore et un outil — appréhendé grâce à des graphes — qui permet de saisir et d’analyser un système de relations. Emmanuel Lazega résume ainsi les différents objectifs de l’analyse de réseaux :

- (a) Reconstituer et représenter la structure : *e.g.* identification de sous-groupes
- (b) Décrire le positionnement des acteurs dans la structure : *e.g.* score individuel, centralité
- (c) Analyser les procédures d’association et d’influence (structure + position) : *e.g.* comprendre des comportements stratégiques
- (d) Décrire l’évolution du système de relations. (LAZEGA 2013, p. 11-12)

Pour répondre à ces objectifs il est nécessaire de (1) borner le système (quelles limites pour le réseau ?) ; (2) définir une ou des *variables relationnelles*, c’est-à-dire choisir une mesure de la relation et comprendre sa signification, cette variable pouvant *a priori* mettre en relation tous les acteurs du système étudié ; (3) définir d’autres variables — *attributs* — au niveau individuel des acteurs, certaines comme des *attributs indépendants* ayant alors une valeur explicative et d’autres comme des *attributs dépendants*, c’est-à-dire des attributs à expliquer par la structure.

2.2.2 Délimiter le système de relations et définir les variables relationnelles : l’affiliation à une organisation de coopération

Le choix d’étudier des réseaux de coopération entre villes à la manière de *réseaux sociaux* nécessite de considérer les villes comme des acteurs collectifs — institués ici sous la forme de gouvernements urbains —, autrement dit comme des pôles avec une capacité d’association dans un système de relations qui leur est propre (cf. section 1.2.2). Les apports de la sociologie ont été très structurants pour formaliser l’approche des réseaux d’affiliation étudiés dans cette thèse. Cela dit, un certain nombre de travaux en géographie ont étoffé la réflexion sur des réseaux dont les sommets ont une position géographique et *a contrario* des liens ayant une dimension plus immatérielle. C’est par exemple le cas des réseaux commerciaux et des réseaux de firmes analysés au niveau des agglomérations (ZDANOWSKA 2018 ; ROZENBLAT, ZAIDI et BELLWALD 2017) ; des relations politiques entre Etats-nations au sein de l’ONU (BEAUGUITTE 2011b) ; ou encore des travaux attentifs à la dimension spatiale des collaborations scientifiques et qui permettent de reconstruire des relations entre villes universitaires (MAISONOBE 2013b ; MAISONOBE et al. 2016 ; COMIN 2009 ; ECKERT, BARON et JÉGOU 2013)⁸.

Du fait du caractère institutionnel des réseaux étudiés dans cette thèse (cf. section 1.4.2), le bornage du système de relations est, au moins théoriquement, relativement

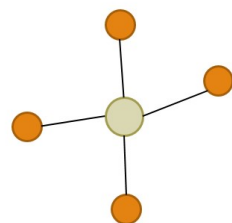
8. Les liens avec des travaux qui analysent la dimension spatiale de réseaux sociaux seront développés au cours du (chapitre 4).

aisé. Il s'agit de repérer les organisations transnationales — associations et projets — qui regroupent des villes européennes en tant que membres et dont l'objet porte sur la coopération et l'échange de savoirs en matière de politiques urbaines (chapitre 1)⁹.

La question de la définition des variables relationnelles, elle, est davantage problématique. En effet, une fois identifiées les organisations de coopération transnationale et leurs villes membres, la première variable relationnelle est simplement l'appartenance à telle ou telle organisation, sous la forme d'une adhésion par exemple. Dans ce cas là, les réseaux reconstruits affichent deux types d'entités élémentaires : les organisations, d'une part, et les villes membres, d'autre part. Les liens représentent alors des relations d'affiliation entre une ville et une organisation. Lorsque l'on veut considérer les relations entre villes — et non plus les relations entre villes et organisations — la variable relationnelle est une simple transformation de la relation d'affiliation (schéma 2.3). Celle-ci est alors assez « pauvre » sémantiquement puisque toutes les villes membres d'une même organisation sont considérées comme étant en relation deux à deux¹⁰. Toutefois, cette variable permet de mener une analyse inter-organisationnelle, autrement dit de saisir les multiples affiliations de chaque ville à des organisations et donc l'intensité de l'engagement dans des activités de coopération transnationale. Réciproquement, elle permet de considérer les organisations qui partagent un grand nombre de villes membres.

Variable relationnelle : affiliation

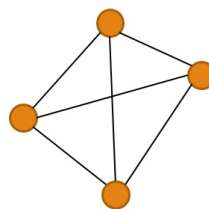
Réseau Villes-Organisations



● Association ou projet
● Villes membres

Relations supposées entre villes membres

Réseau Villes-Villes



PROJECTION

⇒ Forme automatiquement une « clique »
(On suppose une relation potentielle entre toutes les villes membres d'une même organisation)

P.Gourdon 2018

Schéma 2.3 – Une variable relationnelle d'affiliation : la projection du réseau Villes-Organisations au réseau Villes-Villes

Ainsi, une des difficultés majeures issues de la définition des variables relationnelles se pose au niveau intra-organisationnel puisque l'affiliation à une organisation peut revêtir

9. Pour la collecte et l'enregistrement des organisations de coopération transnationale entre villes, voir section 2.3.

10. Lorsque l'on considère uniquement les relations entre villes, on obtient un système de relations fait de multiples *cliques* — des sous-groupes (renvoyant aux différentes organisations de coopération) formant autant de sous-graphes *complets* où chaque villes est en relation avec toutes les autres. Pour une description complète du lexique de l'analyse de réseaux utilisé dans cette thèse voir section 4.2.1.

plusieurs significations quant aux relations effectives entre villes membres. Dans le cas de certaines associations de municipalités, la variable d'appartenance recouvre en réalité une relation assez faible, comme par exemple la simple participation annuelle à une assemblée générale. À l'inverse, dans certains projets Interreg de coopération transnationale, la variable relationnelle de participation au projet peut renvoyer à une collaboration étroite sur plusieurs années, faite de multiples réunions, sessions collectives de travail et de visites d'étude (voir section 4.1). Plus encore, alors que la variable relationnelle d'appartenance sert de base à la construction d'un graphe non-orienté — formé par des relations réciproques où tout lien entre x et y suppose l'existence d'un lien entre y et x —, la reconnaissance de rôles différenciés par certaines organisations, comme le statut de ville « porteuse de projet »¹¹, conduit à orienter cette variable relationnelle pour faire apparaître la position déterminante de certaines entités dans le cadre d'une coopération fonctionnant sur le modèle du projet.

L'enregistrement et l'enrichissement de nouvelles variables relationnelles à l'échelle européenne constituent de grands enjeux pour permettre l'analyse des relations intra-organisationnelles. Si des informations telles que la présence aux réunions, le nombre de citations dans les documents de la littérature grise (rapports officiels, comptes-rendus d'activité) ou les visites d'étude d'une délégation dans une ville partenaire peuvent être enregistrées lorsque l'on travaille sur un espace plus restreint (ESCACH 2014) ou dans le cadre d'une monographie sur une organisation particulière, l'hétérogénéité des sources, la masse des données et parfois leur confidentialité restent encore des obstacles à la constitution d'un panorama général de la coopération qui comprendrait systématiquement les relations intra-organisations dans toute leur richesse et leur profondeur.

2.2.3 Les attributs des villes : variables intrinsèques et contexte territorial

Définir des attributs pertinents pour caractériser les acteurs collectifs que sont les villes nécessite de clarifier au préalable le statut que l'on donne à l'analyse structurale des réseaux. Ce travail se propose de mobiliser principalement cette approche dans une perspective descriptive, au sens statistique du terme. En reprenant la synthèse d'Emmanuel Lazega, ce sont les objectifs *a* (représentation de la structure), *b* (description de la position des acteurs) et *d* (description de l'évolution du système de relations) qui sont ici privilégiés (LAZEGA 2013). Le choix de laisser de côté l'explication statistique des procédures d'associations (*objectif c*) est motivé par deux raisons principales. D'une part, les étapes de description statistique des réseaux étudiés sont nécessaires et préalables aux approches explicatives et celles-ci s'appuient nécessairement sur le travail chronophage de construction et de correction de bases de données (cf. section 2.3). D'autre part, si le temps de formation que constitue la thèse a permis d'acquérir une certaine maîtrise des outils d'analyse de réseaux, les présupposés théoriques et techniques des méthodes plus explicatives ne nous ont été accessibles qu'en fin de parcours. Celles-ci s'appuient très

11. Par exemple le statut de *Lead Partner* dans les projets Interreg : une entité répondant à un appel à projet et proposant des entités partenaires qui, une fois sélectionnée, oriente la conduite du projet.

souvent sur la simulation de graphes aléatoires¹² et permettent d'évaluer précisément les effets de structure sur l'évolution d'un réseau et les effets dus aux variables indépendantes caractérisant les entités en relation. De ce fait, nous ne sélectionnons pas d'*attributs dépendants*, c'est-à-dire d'attributs des villes qui seraient expliqués par la structure des réseaux de coopération. Nous approchons ces *attributs dépendants* de manière non systématique lors d'études de cas, afin de saisir qualitativement les avantages et conséquences au niveau local d'une expérience de coopération transnationale. Une fois ces éléments précisés, une question reste entière : quels sont les *attributs indépendants* pertinents pour caractériser les villes et pouvant être mobilisés dans une perspective comparatiste à l'échelle européenne ?

Quelles que soient la définition de la ville et la dimension de l'analyse, les attributs qui caractérisent les villes peuvent être classés en deux grandes familles : (1) ceux qui renvoient à la ville elle-même et qui sont appréhendés par des *variables intrinsèques* ; (2) ceux qui renvoient à l'environnement dans lequel est située la ville et qui sont appréhendés par des *variables contextuelles* (FAVORY, NUNINGER et SANDERS 2012). Le schéma 2.4 synthétise les attributs qui ont été envisagés et sélectionnés en fonction des deux définitions de l'entité « ville » que nous mobilisons.

Entité		
	Ville	
Dimension	Morphologique	Politique/Admin.
Définition	Agglomération	Gouvernement Urbain
Délimitations	UMZ	LAU 1 & 2
Attributs		
Variables Intrinsèques	■ Population totale ■ Emplois et Activités ■ Grands-Equipements	■ Population totale ■ Parti Politique ■ Statut Administratif
Variables Contextuelles	■ Contexte territorial (Rural/Urbain) ■ Grandes régions ■ Pays & typologies des pouvoirs locaux	■ Typologie Régions UE ■ Eligibilité Fonds structurels ■ Grandes régions ■ Pays & typologies des pouvoirs locaux

P. Gourdon, 2019

Schéma 2.4 – Sélection des attributs indépendants pour caractériser les villes selon deux définitions.

Note de lecture : les variables en texte normal ont été renseignées pour toutes les villes enregistrées. Les variables en italique concernent seulement des sous-ensembles de villes. Les variables barrées ont été envisagées puis écartées.

12. Comme par exemple l'utilisation que font les sociologues des ERGM (*Exponential Random Graph Modeling*), voir par exemple BRAILLY et al. 2017.

2.2.3.1 Les variables intrinsèques : caractériser les villes en tant que lieu de peuplement et comme entité politique et administrative

La population totale

Dans la famille des variables intrinsèques, le premier attribut envisagé est la taille de la ville, en terme de population totale. Beaucoup d'hypothèses de la géographie et de la sociologie font de cette variable un critère déterminant à la fois pour définir l'urbain et les processus d'agglomération (WIRTH 2009 ; DERYCKE 1999) mais aussi pour inférer une série de hiérarchies et de typologies¹³. Cet attribut est nécessaire pour mesurer la participation des villes de moindre taille et vérifier si l'on retrouve des formes de hiérarchisation, même en matière de coopération politique transnationale, en fonction de la taille de la ville. En effet, au moins implicitement, beaucoup d'études sur les stratégies d'internationalisation des villes associent préférentiellement ces activités aux grandes métropoles (chapitre 1). Lorsque l'implication des petites villes est directement évoquée, il s'agit d'expliciter les raisons d'une plus faible participation — due à la fois à la taille des équipes administratives et politiques des gouvernements urbains mais aussi à la présence plus faible d'institutions internationales dans les petites villes (BULKELEY et al. 2003). Pour vérifier ce constat d'une mise en retrait des petites villes sur la scène de la coopération transnationale, le renseignement de l'attribut population est incontournable mais ne va pas sans poser de problème en termes d'harmonisation et de comparabilité des données.

Dans notre étude, les villes constituent les individus élémentaires de l'analyse de réseaux ; ainsi, il est nécessaire de préciser les définitions qui sont mobilisées. Les membres des organisations de coopération étudiées sont, le plus souvent, des collectivités territoriales et en l'occurrence des gouvernements urbains. A l'échelle européenne, leur nature et leur délimitations varient fortement. La population administrative des gouvernements urbains peut être appréhendée, selon les pays, à partir des LAU (*Local Administration Units*), tels qu'ils sont définis par Eurostat¹⁴. Pour autant, même lorsque les gouvernements urbains de deux pays relèvent d'un même niveau, les entités considérées retranscrivent la variabilité des échelles administratives et de l'organisation territoriale¹⁵. Aussi nous avons constitué, grâce à Liliane Lizzi (ingénieure d'étude au laboratoire Géographie-cités), un fichier des périmètres administratifs (assimilables à des municipalités) qui reprend la délimitation LAU 2017 pour la plupart des pays européens¹⁶, à l'exception du

13. Même si certains semblent redécouvrir et systématiser les lois d'échelle, jusqu'à faire de la taille des villes un déterminisme (BETTENCOURT et al. 2007), les questions de la hiérarchisation des lieux de peuplement et des effets d'agglomération sont travaillées depuis longtemps. C'est par exemple le cas de la théorie évolutive des systèmes de villes au sein de laquelle la taille et les fonctions des villes sont pensées conjointement (PUMAIN 1997). Sur la question de la taille des villes dans les études urbaines : voir section 1.2.3.

14. Avant 2017, les LAU étaient divisés en deux niveaux d'agrégation. Le niveau LAU2 correspondaient par exemple aux communes françaises.

15. Ainsi les *municipios* espagnols et les communes françaises sont associés à l'ancien niveau LAU2. Mais les premiers ne composent que 8000 entités, quand les secondes sont plus de 36 000. La comparabilité est donc sujette à caution (GRISON 2016).

16. Voir ec.europa.eu/eurostat/lau.

Portugal, de la Grèce et de Chypre (pays pour lesquels nous avons réalisé une agrégation spatiale correspondant à l'ancien niveau LAU1) et de la Grande-Bretagne et de l'Irlande (zones pour lesquelles nous avons dû utiliser des définitions morphologiques — *Urban Areas*). Toutes ces géométries ont été associées à deux populations (2006 et 2011) à partir d'une interpolation spatiale avec les grilles de 1 km^2 GEOSTAT disponibles sur Eurostat¹⁷. Afin de ne pas rester à ce niveau d'analyse, nous proposons d'utiliser également une définition morphologique de la ville en tant qu'agglomération urbaine. Chaque entité administrative est ainsi replacée dans une agglomération urbaine lorsqu'elle en fait partie (schéma 2.4). Pour ce faire, nous utilisons la base TRADEVE (GUÉROIS et al. 2019), celle-ci étant elle-même construite à partir de la base UMZ (*Urban Morphological Zones*) (BRETAGNOLLE et al. 2012, 2014, 2016)¹⁸.

Parti Politique et Statut Administratif

Les politistes s'accordent autour du double constat d'une réaffirmation du rôle important des villes européennes dans la capacité à gouverner les sociétés (LE GALÈS 2011) et du renforcement de la position de *leadership* du maire — notamment, sur ce dernier point, du fait (1) de la nature complexe des réseaux d'acteurs à mobiliser par les élus locaux ; (2) de l'émergence d'une « nouvelle culture politique » depuis les années 1970, brouillant les oppositions du passé et transformant les institutions de la démocratie locale (HOFFMANN-MARTINOT 2007 ; CLARK et HOFFMANN-MARTINOT 2003) ; (3) du processus d'eupéanisation qui voit le cadre institutionnel de l'UE se renforcer et qui implique un certain nombre de modèles et de standards politiques pour les élus locaux ; et enfin, (4) d'un certain mimétisme institutionnel et des transferts qui fournissent une plus grande légitimité à l'action politique locale (BORRAZ et JOHN 2004). Ces remarques pourraient encourager à chercher des attributs pour caractériser les élus des gouvernements urbains. Toutefois, la collecte d'informations individuelles (sous formes de questionnaires et de récits biographiques) sur les élus d'un grand nombre de villes européennes n'est pas envisageable pour un chercheur seul¹⁹. Pour approcher la dimension politique, le renseignement du parti politique du maire en activité au moment de l'inscription dans un programme de coopération a été envisagé. Bien sûr, la relation entre parti politique et élection locale a considérablement évolué, et beaucoup pointent un affaiblissement des logiques partisans en matière de politique locale européenne (FALLEND, IGNITS et SWIANIEWICZ 2006) ainsi que de nouvelles formes de légitimité politique basées sur la mise en œuvre de services publics plutôt que sur des logiques électoralistes favorisant certains groupes sociaux (BÉAL et PINSON 2014 ; SCHARPF 2000)²⁰. Dans ces conditions, une collecte des informations

17. Voir notre dépôt github pour le détail du code : github.com/pgourdongeo/Chap3/LocationalAnalysis. Pour plus d'information sur les grilles GEOSTAT, voir : ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained.

18. Nous avons également mobilisé, très ponctuellement, des définitions fonctionnelles en utilisant les périmètres des grandes aires fonctionnelles FUA (*Functional Urban Areas*) telles que définies par l'Audit Urbain et l'OCDE en 2012 (DIJKSTRA et POELMAN 2012 ; GUÉROIS et al. 2014).

19. Des entreprises de ce type ont déjà été menées collectivement : voir, par exemple, BÄCK, HEINELT et MAGNIER 2006.

20. On peut ici se référer à la distinction entre *input-oriented legitimacy* et *output-oriented legitimacy* de Fritz Scharpf : la première forme de légitimité relevant, à grands traits, de logiques électoralistes ; la seconde, se référant plutôt à la nécessité de mise en œuvre de politiques publiques larges, dont les effets sont mis en avant comme autant d'éléments de bilans politiques (SCHARPF 2000, cité par BÉAL et PINSON 2014, p. 304).

liées aux partis politiques des élus locaux a été mise en place pour un sous-ensemble de projets de coopération européens, ceux du programme URBACT. Mais les difficultés d’harmonisation et les raisons théoriques évoquées plus haut nous ont conduit à laisser de côté cet attribut caractérisant les gouvernements urbains²¹.

Afin d’enrichir les informations sur les villes étudiées, nous avons collecté le statut administratif des localités correspondant aux villes membres des organisations. De fait, l’organisation hiérarchique des villes ne se fait pas seulement selon des logiques économiques, et les hiérarchies produites par la structuration politico-administrative des territoires ont un impact sur les fonctions des villes (PUMAIN 1997). Ainsi le statut administratif d’une ville peut expliquer par exemple la concentration d’un certain nombre de sièges d’organisations publiques. La collecte a été principalement réalisée automatiquement au cours du travail de double-géocodage des villes membres en associant la position géographique aux informations de la base de données *Geonames* qui comprend une variable harmonisée sur les niveaux administratifs des localités²². Il existe 24 modalités pour la variable sur le niveau administratif et 18 modalités caractérisant le type de lieu de peuplement (renseignant également des informations sur les fonctions administratives et politiques). Nous avons simplifié la variable administrative en ne gardant que 5 niveaux et en agrégeant les modalités par ordre hiérarchique : capitale d’entité politique (*e.g.* capitale nationale), siège de premier niveau administratif (*e.g.* en France, préfecture de région), siège de second niveau administratif (en France, préfecture de département), siège d’autres niveaux administratifs²³, et enfin lieu de peuplement rassemblant toutes les localités sans statuts administratifs d’ordre supérieur.

21. La logique « projet », avec des dates précises de début et de fin, a permis de renseigner au cas par cas les maires en exercice lors du lancement de chaque projet URBACT de la phase II du programme (2007-2013). Les partis politiques auxquels étaient affiliés les élus locaux ont également été renseignés lorsque l’information était disponible, notamment sur *Wikipedia*. Cela dit, l’extrême diversité des partis politiques dans les pays européens et le nombre important d’élus « sans étiquettes » rendent cette variable difficilement utilisable en tant que telle. Pour dépasser cette difficulté nous avons cherché à replacer chaque parti au sein de grandes tendances politiques — ce qui nécessite un travail d’harmonisation / comparaison délicat. Une première solution pour la qualification des différents partis provient des typologies et descriptions mobilisées par la base de données *European Election Database* du NSD — *Norwegian Centre for Research Data* — ROSE et MUNRO 2009. Cette base, qui a notre connaissance n’a pas été mise à jour depuis 2012, à l’avantage de fournir un premier descriptif des partis des pays européens (plus de 30 pays), ainsi que leurs scores aux différentes élections mais aussi de renseigner une variable de positionnement politique sur un *continuum* « droite » / « gauche ». Ce score évolutif droite-gauche (FRANZMANN et KAISER 2006) a été préalablement calculé à partir d’analyses textuelles effectuées dans le cadre du projet *Manifesto*. Ce projet, financé par la *German Science Foundation* (voir : <https://manifesto-project.wzb.eu>) depuis 2009, vise à la collecte et l’analyse d’un grand corpus de manifestes et documents de campagne des principaux partis européens à l’occasion de chaque élection. Ces quelques sources ouvrent des perspectives stimulantes pour envisager des travaux comparatifs à l’échelle européenne.

22. *GeoNames* est une base de données géographiques gratuite et accessible sur Internet sous une licence *Creative Commons*. Le projet date de 2005 et fonctionne avec une interface Wiki qui permet aux utilisateurs de renseigner ou corriger des informations eux-mêmes. La base de données contient plus de 25 millions de noms géographiques qui correspondent à plus de 11 millions de lieux existants. Des données comme la latitude, la longitude, l’altitude, la population, la subdivision administrative, le code postal sont disponibles en plusieurs langues pour chaque emplacement. Les coordonnées géographiques sont basées sur le système WGS 84. Pour plus d’informations voir : geonames.org/about.html.

23. Regroupant la modalité *seat of third order administrative division* avec celles de 4ème et 5ème niveaux lorsqu’elles existent.

Les attributs socio-économiques écartés : emplois, activités, équipements

La diversité des critères de définition de la ville ouvre un champ des possibles quant à la sélection d'attributs pour caractériser les unités élémentaires des réseaux étudiés. De fait, les composantes économiques — approchées par des variables socio-économiques sur l'emploi ainsi que par le référencement de services et sièges d'entreprises — sont souvent intégrées lorsqu'il s'agit de différencier les villes entre elles, voire d'appréhender des hiérarchies fonctionnelles (PUMAIN et al. 2006 ; TAYLOR et al. 2011). De même, la présence de grands équipements (de transport, par exemple, avec les aéroports) constitue un autre moyen d'aborder le rayonnement d'une ville et les économies d'agglomérations qu'elle peut offrir. Aussi intéressants que soient ces attributs pour qualifier les villes et donner de la profondeur à la description, ils ont été écartés pour deux raisons. La première est d'ordre pratique : même si de nombreux rapports présentant des classements hiérarchiques de villes existent, ils ne concernent pour la plupart que les villes globales, et les informations sont rarement harmonisées. A l'échelle de l'Europe et sur un éventail plus large de la hiérarchie urbaine, il n'existe pas de données harmonisées directement mobilisables²⁴. A titre d'exemple, la base SIRE (HAMPSON et RAXIS 2008), qui renseigne un grand nombre de variables au niveau des LAU, est encore très incomplète, et les différents indicateurs restent peu comparables²⁵. La deuxième raison est d'ordre théorique : si les attributs de nature économique peuvent éventuellement servir à vérifier des hypothèses d'homophilie — ce qui reviendrait à postuler que les villes qui se ressemblent du point de vue socio-économique ont tendance à davantage coopérer entre elles —, il est important de préciser que cela soulève un problème important de déterminisme géographique. Théoriquement, les gouvernements urbains — en tant qu'acteurs collectifs — participent de la construction des problèmes publics au niveau local (chapitre 1). Ainsi, deux villes faisant face à une situation similaire d'un point de vue économique peuvent construire ces situations comme des problèmes publics très différents et mettre en place des politiques publiques qui diffèrent en tous points. Cela n'empêche pas que des similitudes avec d'autres villes européennes, telles qu'elles sont perçues par les acteurs locaux, peuvent servir de motivation à entrer en contact et à développer une coopération transnationale²⁶. Ce type de situation est, dans cette thèse, envisagé au cas par cas et non vérifié de manière systématique. De fait, l'harmonisation des données socio-économiques concernant les villes constitue une question de recherche à part entière.

Le choix des attributs engage à une nécessaire précaution en matière d'hypothèses. Le coût d'harmonisation des données étant très élevé (en temps et en compétences), les attributs socio-économiques — qui permettent d'approcher les villes par leur position dans les systèmes productifs et par les grands équipements qu'elles comprennent — ont été écartés de l'analyse.

24. Les données d'EUROSTAT ne sont disponibles que pour les villes qui ont une population supérieure à 50 000 habitants, selon une définition morphologique (EUROSTAT 2017).

25. La base UMZ précédemment mentionnée a été enrichie en partie grâce à la base SIRE, pour autant, les problèmes de consistance et de complétude de la base ont bien été repérés. Ainsi, seules la population totale et les populations par classes d'âge ont été retenues (BRETAGNOLLE et al. 2014).

26. Comme c'est le cas pour les visites d'étude effectué par le maire de Saint-Etienne vers d'autres villes en reconversion industrielle (BÉAL et PINSON 2014).

2.2.3.2 Les variables contextuelles : situations géographiques et appartenances territoriales

Les villes sont également caractérisées par des *variables contextuelles* (schéma 2.4) qui visent à donner un aperçu de leur *situation géographique*²⁷. Il s'agit alors de replacer les villes dans leurs inscriptions territoriales afin de pouvoir agréger l'information et prendre en compte d'autres niveaux d'analyse.

Grandes régions : un découpage institutionnel macro-régional.

Ainsi, chaque ville est replacée dans un premier découpage de l'espace européen en quatre zones, tel que conçu par la Banque Mondiale : Europe du Nord, du Sud, de l'Est et de l'Ouest²⁸.

Appartenance nationale et caractéristiques des pouvoirs locaux dans une perspective comparatiste.

La deuxième approche du contexte territorial se fait par l'appartenance des villes à un pays. De fait, sans réduire l'analyse à une configuration inter-nationale, l'Etat-nation reste un niveau élémentaire extrêmement courant pour penser les relations sur un espace étendu (comme celui de l'Europe). Le niveau national est particulièrement utile dans notre cas car il suppose des organisations administratives et territoriales différentes ainsi que des niveaux de décentralisation et des types de compétences variés pour les gouvernements urbains. Aussi, comme évoqué dans le chapitre théorique (cf. section 1.2.1), la prise en compte de la diversité des processus de décentralisation a été saisie à partir de l'appartenance nationale des villes. Pour ce faire, nous avons regroupé et synthétisé 6 typologies issues de travaux cherchant à comparer les systèmes territoriaux, l'autonomie et le mode de fonctionnement des pouvoirs locaux pour les pays européens²⁹ :

- Une typologie sur les relations horizontales³⁰ des gouvernements locaux et du personnel politique (modes d'organisation, leadership, professionnalisation) issue de MOURITZEN et SVARA 2002. Elle comprend quatre modalités — *Collective Form*, *Committee Leader Form*, *Council-Manager Form* et *Strong Mayor Form* — caractérisant 28 pays européens.
- Une typologie issue de HESSE et SHARPE 1991, prenant en charge la caractérisation

27. Une définition de la situation géographique d'une ville : « Evaluée en termes de position géographique, de dimension relative et de spécialisation, cette situation représente d'une part la dépendance historique à l'égard des adaptations antérieures de la ville, de sa trajectoire évolutive, et d'autre part les effets de la concurrence exercée par les autres villes » (PUMAIN 1999, p. 167).

28. L'attribution se fait à partir de la variable pays, selon une procédure de codage automatique à l'aide du *package R countrycode* (AREL-BUNDOCK 2017). Bien sûr ce découpage est sujet à caution et la définition de l'espace européen ne peut être réduite à ces dichotomies.

29. Les références et la cartographie de ces typologies sont à retrouver dans la section 7.1.

30. La caractérisation des typologies selon la dichotomie pouvoir vertical ou horizontal provient de HEINELT et HLEPAS 2006. Une présentation disponible en ligne de Hubert Heinelt nous a également fourni des éléments de synthèse pour associer aux différents pays les modalités de plusieurs typologies : voir HEINELT 2020.

des relations verticales entre les pouvoirs locaux et les niveaux supérieures, ainsi que la distributions des compétences politiques. Elle présente quatre modalités suivant un découpage macro-régional — *Anglo-Type*, *Franco-Type*, *North-Middle European Group* et *East-Central European Group* — et concerne 18 pays.

- Une typologie de synthèse des deux précédentes et qui envisage le *leadership* au niveau local en fonction des relations verticales et horizontales. Elle est intitulée POLLEADER et a été établie dans HEINELT et HLEPAS 2006. Celle-ci présente également quatre modalités — *Ceremonial Mayors*, *Collegial Leaders*, *Executive Mayors*, *Political Mayors* — et concerne 17 pays.
- La plupart des trois typologies précédentes classent avant tout les pays d'Europe occidentale. Aussi la quatrième typologie est centrée sur les pays d'Europe centrale et orientale, telle que définie dans SWIANIEWICZ 2014. Elle reprend les grands principes des typologies précédentes en synthétisant les relations entre les pouvoirs locaux et les autres niveaux, les compétences dévolues, les relations horizontales au sein des gouvernements locaux, et en prenant en compte l'autonomie financière plus ou moins grande. Cette caractérisation produit cinq modalités et concerne 19 pays. Cela dit nous avons exclu l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, ce qui réduit la variable à 16 pays et seulement quatre modalités (l'Arménie et l'Azerbaïdjan représentant la cinquième modalité à eux-deux.)
- La dernière typologie qualitative utilisée est celle qui caractérise le plus grand nombre de pays (29). C'est également la plus récente. Elle est issue des travaux de KUHLMANN et WOLLMANN 2019 qui s'appuient sur les typologies précédemment citées. Elle présente 6 modalités qui sont construites à partir de dimensions culturelles et historiques — *Anglo-Saxon*, *Central Eastern European*, *Continental European Federal*, *Continental European Napoleonic*, *Nordic*, *South Eastern European*.
- Enfin une dernière variable, celle-ci quantitative, a été renseignée pour 38 pays. Il s'agit d'un indice compris entre 0 et 44, construit à partir de 11 variables et mesurant l'autonomie des gouvernements locaux à différentes dates (entre 1990 et 2014). Cette variable est issue de travaux LADNER, KEUFFER et BALDERSHEIM 2016 dans lesquels la construction de l'indice est explicitée.

Ces différentes typologies nous ont permis de procéder à des regroupements de pays en fonction des caractéristiques politiques et administratives des pouvoirs locaux. Ces différents découpages de l'espace européen ont été mobilisés comme variable exploratoire et explicative pour essayer de comprendre les différents niveaux de participation aux organisations de coopération entre villes (chapitre 3).

Découpages infra-nationaux : contexte de peuplement et critères d'éligibilité aux fonds de l'UE.

Enfin, un dernier attribut d'appartenance territoriale est renseigné : le contexte régional à une échelle infra-nationale. Ce dernier prend deux formes.

La première est une typologie urbain-rural (BRETAGNOLLE, GUÉROIS et PAVARD

2019) qui permet d'identifier sept grands types de contextes régionaux³¹, allant des régions rurales isolées aux régions urbaines dominées par une grande métropole ou caractérisées par une forte densité de grandes villes. Cette typologie est mise en place sur différentes mailles possibles (NUTs2 et NUTs3, ou LAU1 dans le cas de l'Irlande), ce qui permet d'avoir des zones de gabarit comparable d'un pays à l'autre (GRASLAND et MADELIN 2007). La prise en compte du contexte territorial en termes de peuplement permet ainsi de discuter des situations d'éloignement ou de proximité par rapport à des ensembles métropolitains afin de tester l'hypothèse que ces espaces sont, de la même manière que pour d'autres interactions, plus connectés. Il peut s'agir également de repérer d'éventuelles spécificités des thèmes de coopération portés par les villes inscrites dans un même type de territoire.

La seconde forme de typologies régionales est de nature institutionnelle. Il s'agit de la typologie construite pour l'éligibilité des régions de l'UE aux fonds structurels (MCCANN 2015, p. 56-62). Cette typologie — principalement basée sur le niveau de richesse (en PIB par habitant) — est intégrée pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. Cette information de contexte est uniquement utilisée pour la base de données qui concerne les projets de coopération émanant de l'UE Interreg.

2.2.3.3 Le danger du déterminisme géographique

Il importe de préciser que les *attributs indépendants*, présentés plus haut (schéma 2.4), ont une faible valeur explicative pour éclairer la naissance d'une relation particulière entre deux villes. Autrement dit, il ne s'agit pas de chercher dans la taille ou dans le contexte territorial une causalité qui viendrait expliquer telle ou telle procédure d'association entre deux villes. En effet, les éléments de diagnostic scientifique (les attributs) qui permettent de caractériser les villes ne sont pas des propriétés actives de ces dernières lorsque l'on étudie la dimension politique. Quels que soient les éléments objectivant la situation d'une ville (d'un point de vue géographique), leur perception et leur transformation en problème public dépendent du travail politique du collectif. En ce qui concerne la capacité de coopération, dès lors que les villes sont considérées comme des acteurs collectifs dotés d'une capacité d'association et d'échange en matière politique, il ne faut pas perdre de vue que ces acteurs sont institués de manière particulière, notamment au travers des gouvernements urbains, et que la naissance d'une coopération particulière entre plusieurs entités urbaines dépend avant tout des réseaux personnels de ses représentants (élus ou administratifs). Ceci étant dit, si les attributs des villes sont peu secourables pour expliquer l'émergence d'une relation particulière, ils fournissent tout de même des éléments pour observer des régularités à une échelle agrégée, notamment pour vérifier l'hypothèse souvent émise d'une moindre participation des villes du bas de la hiérarchie urbaine à des dispositifs de coopération transnationaux (cf. chapitre 1).

31. La cartographie associée à ces typologies sont présentées dans Annexe A. Notons que cette typologie est mise en place uniquement pour les pays de l'Union Européennes, ce qui constitue une certaine limitation pour la comparabilité.

Afin de rendre possible l'analyse structurale des réseaux de coopération transnationale entre villes européennes, nous avons constitué deux bases de données distinctes pour répertorier les associations de municipalités européennes d'une part, et les projets de coopération entre villes de l'Union Européenne d'autre part. Une fois ces bases construites, elles ont été enrichies avec les attributs que nous venons de présenter. Dans la section suivante, nous revenons sur les étapes de construction de ces données.

2.3 La construction des bases de données : BD ETMUN et BD EUCICOP

Afin de remplir les objectifs généraux de construction d'un panorama général de la coopération entre villes européennes (section 2.1), nous avons constitué deux bases de données distinctes : la base ETMUN (*European Transnational MUnicipal Networks*), qui répertorie les associations de municipalités ancrées dans l'espace européen et la base EUCICOP (*European Union CIties COoperation Projects*), qui répertorie les projets de coopération financés et organisés par l'Union Européenne. Ces deux bases peuvent être utilisées conjointement car la logique de leur constitution est identique (schéma 2.5).

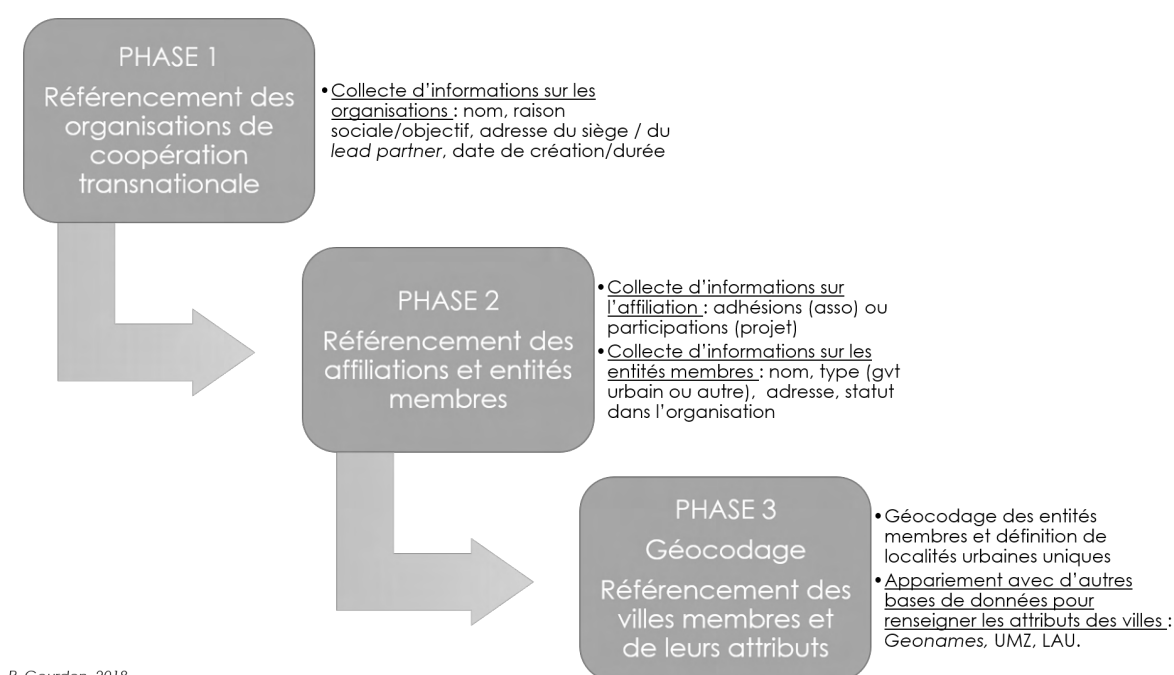


Schéma 2.5 – Démarche générale de constitution des bases de données ETMUN et EUCICOP

Les premières entités à référencer sont les organisations (qu'il s'agisse d'associations de municipalités ou de projets de coopération émanant de l'Union Européenne). Les bases sont peuplées d'informations qui serviront à la caractérisation des organisations de coopération (Phase 1). On retient notamment la date de création (ou dans le cas de projets, la durée d'existence) pour des analyses évolutives, et la raison sociale — à savoir les objectifs principaux de ces organisations — afin de pouvoir conduire une analyse des thématiques récurrentes portées par ces organisations. Lors de la deuxième phase, il s'agit de répertorier les données d'affiliation, c'est-à-dire la liste des entités adhérentes (associations) ou participantes (projets). Lors de cette étape, des informations sont collectées concernant les entités membres afin de les caractériser et de vérifier — notamment pour la base ETMUN — qu'il s'agit majoritairement de gouvernements urbains (Phase 2). Une fois les membres collectés, il faut rapporter leur localisation à des entités urbaines (définition administrative et morphologique) afin de pouvoir renseigner leurs attributs (cf. section 2.2.3). Pour

ce faire, un double processus de géocodage³² a été effectué pour obtenir des villes uniques (sans doublons) avant de pouvoir faire des appariements avec des bases de données renseignant les variables intrinsèques et contextuelles (Phase 3 : voir schéma 2.5).

La description générale des phases de construction de la base ETMUN (section 2.3.1) et de la base EUCICOP (section 2.3.2) font l'objet des sections suivantes. Les traitements communs et automatisés de la Phase 3, permettant de passer d'une liste d'entités membres à des villes européennes, seront détaillés dans une dernière section (section 2.3.3).

2.3.1 Sources et construction de la BD ETMUN.

Construire un panorama des TMNs (*Transnational Municipal Networks*), fortement implantés en Europe, nécessite de référencer scrupuleusement ces organisations de coopération³³. Toutefois, l'information appropriée n'est pas directement disponible. En effet, il n'existe pas à notre connaissance de bases de données harmonisées et chaque association de municipalités gère, selon ses moyens et ses objectifs, les instruments de communication mobilisés. Ainsi, il est nécessaire de créer une base de données harmonisée pour répertorier et analyser ces organisations (Phase 1) pour ensuite considérer leurs membres (Phase 2). Mais quelles peuvent-être les sources pour constituer une telle base ?

La première source identifiée et testée est l'Annuaire des Associations Internationales, déjà mobilisé dans d'autres recherches sur les réseaux de villes (ESCACH 2014). Produit chaque année par l'Union des Associations Internationales (UIA), un centre de recherche et de documentation basé à Bruxelles qui présente les statuts d'une ONG (association à but non lucratif), cet annuaire a l'avantage de répertorier des informations relativement harmonisées et un système de classement qui constitue une première analyse. Au préalable, nous avons réalisé une étape d'échantillonnage à partir d'un accès gratuit sur la version en ligne, en faisant une requête à partir de deux mots-clés³⁴. Néanmoins, l'accès payant à la base de données complète en ligne³⁵, nous a orienté vers une consultation des volumes papiers en bibliothèque. En complément, l'autre source d'information provient d'une veille web. Cette source a été mobilisée ponctuellement au cours de la thèse mais elle s'est avérée nécessaire car, compte tenu de la durée de vie instable des associations ainsi que de la rapidité de création de telles structures, il était pertinent d'ajouter au fur et à mesure les nouvelles organisations. Pour ce faire, la veille sur Internet et le recoupement d'informations obtenues lors des entretiens ont semblé être les meilleures options³⁶.

32. Procédure automatique pour obtenir les coordonnées géographiques des entités à partir d'adresses complètes ou de toponymes.

33. Cette phase constitue le point de départ de toute la démarche, voir schéma 2.2

34. Cette première recherche à partir des mots-clés *Towns* et *Cities* a donné respectivement 39 et 138 résultats, parmi lesquels nous avons estimé qu'il y avait 13 associations pertinentes pour le premier mot-clé et 70, pour le second.

35. L'accès annuel coûtant plus de 2 800 €.

36. Une quinzaine d'associations ont été considérées en suivant ce principe. Six d'entre elles ont été effectivement ajoutées à la base ETMUN, avec leurs villes membres.

Du fait de la nature de la source principale (*Yearbook of International Organizations* de l'UIA : noté « YIO » ci-après) le travail de sélection et de filtrage des organisations (Phase 1) s'est fait selon un protocole de collecte en quatre étapes (schéma 2.6) :

1. Une recherche thématique dans le *Volume 3* (table 2.1) : 12 mots-clés ont été sélectionnés à partir de quatre grandes catégories — *Amenities*, *Gouvernement*, *Society*, *Value redistribution* — au sein du *Volume 3* du YIO (*Global Action Networks : subject directory and index*, qui contient le classement des organisations par mots-clés). En tout, 1490 associations ont été consultées.
2. Lors de cette consultation un premier filtrage et un premier référencement ont été effectués. Les noms des organisations ont permis d'écarter celles qui n'avaient aucun rapport avec les villes ou l'urbain. Un deuxième filtre a été appliqué à partir de la variable *Type 1* qui caractérise la structure de l'organisation³⁷.
3. L'étape 2 aboutit à une présélection de 279 associations. Il s'est agi — à partir des codes des associations — d'enrichir les données avec 12 variables supplémentaires dont la raison sociale, les coordonnées, la date de création, ou encore le type de membres de l'association (lorsqu'il est renseigné). Nous avons utilisé pour cela le *Volume 1* (*Organization Descriptions and cross references*) du YIO 2015.
4. Une fois ces informations disponibles pour chaque association, il est possible de faire un nouveau filtrage (66 associations ont été écartées) et de définir la pertinence des associations enregistrées. Cette pertinence est avant tout évaluée à partir du type de membres de l'association, avec en complément la raison sociale de l'association. Nous avons ainsi retenu 59 associations qui sont bel et bien des associations de municipalités ; ce qui donne, avec les 13 associations répertoriées suite à la veille web, un total de 72 associations pour lesquelles nous avons cherché à collecter les villes membres.

Catégorie	Mot-clé	Nombre d'organisations référéncées
<u>Amenities</u>	<u>Towns</u>	138
	Rural	186
	<u>Settlements</u>	40
	<u>Urban</u>	115
	Villages	20
<u>Gouvernement</u>	<u>Authorities</u>	80
	<u>Municipalities</u>	105
	<u>Citizenship</u>	187
	<u>Frontiers</u>	117
	Public	189
Society	Local	104
Value redistribution	<u>Cooperative</u>	209
Total		1490

TABLE 2.1 – Recherche thématique par mots-clés dans le volume 3 de l'YIO, 2015.

Après le référencement des associations de municipalités européennes (Phase 1) vient

37. Nous avons retenu cinq modalités parmi 15 proposées : Organisations à membrariat universel (B) ; Organisations à membrariat intercontinental (C) ; Organisations à membrariat limité ou régional (D) ; Organisations émanentes de lieux, de personnes ou d'autres organes (E) ; Organisation ayant une forme particulière, y compris fondations, fonds (E).

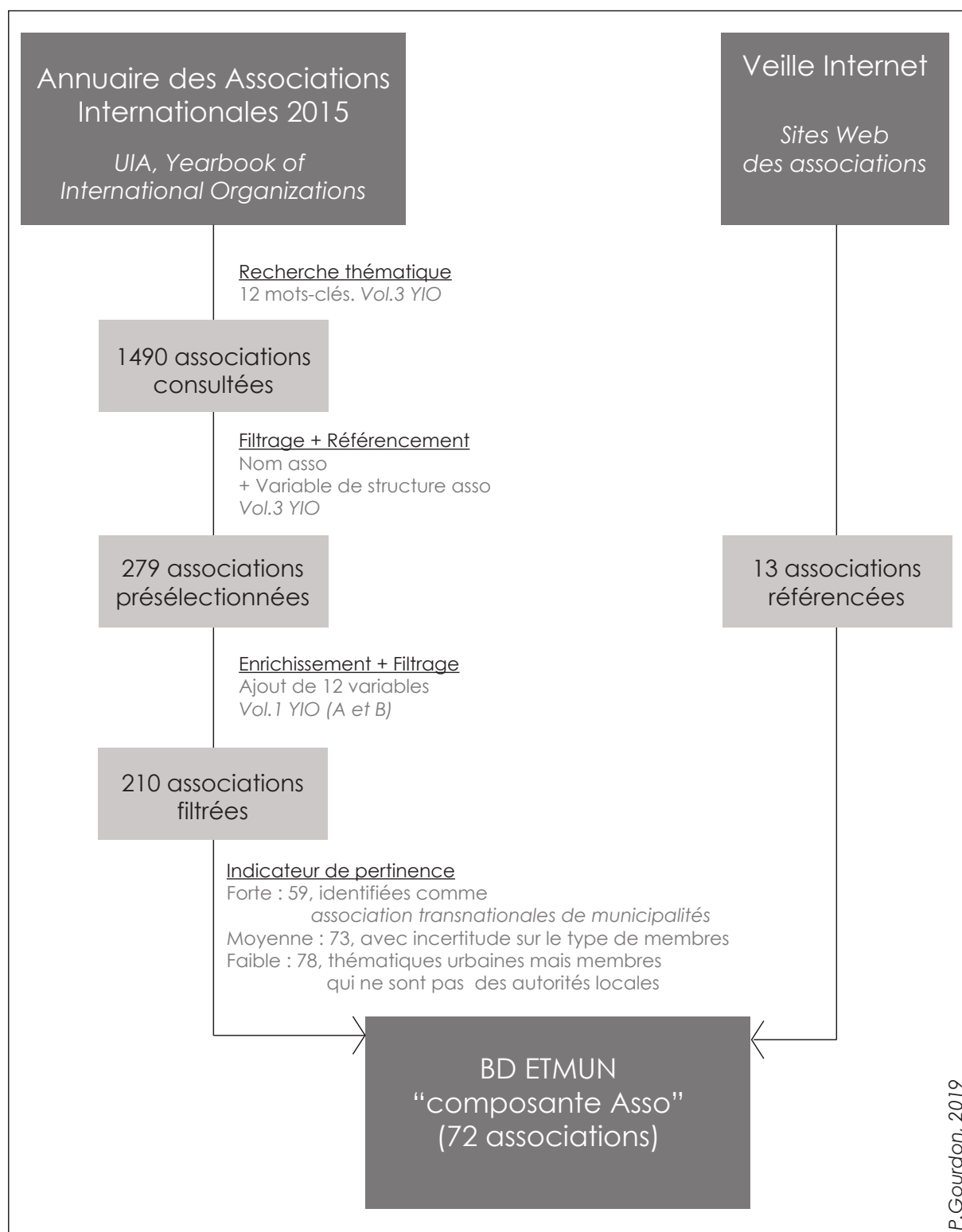


Schéma 2.6 – Phase 1 : Référencement des associations de la base ETMUN.

la phase cruciale du référencement des membres de ces associations (Phase 2). Alors que la Phase 1 avait l'avantage de reposer sur une source principale avec des données harmonisées, la prise de contact avec les associations sélectionnées pour obtenir des données complémentaires a soulevé un certain nombre de problèmes. D'abord, se pose la question de l'accès aux données. En effet, le but premier de cette phase est d'enregistrer, pour chaque association, la liste de entités membres (assimilables à des villes) et éventuellement leurs dates d'adhésion (afin de pouvoir en suivre l'évolution). Ces informations ne sont pas toujours accessibles sur Internet : certaines associations ne les diffusent pas, d'autres n'ont tout simplement pas de page web. En outre, les données sont marquées par une certaine hétérogénéité : que les informations soient accessibles sur Internet ou qu'elles aient été transmises par les associations, le format des données reste extrêmement variable. Certaines organisations classent précisément leurs membres par type (personne, municipalités, collectivités territoriales de niveau régional), d'autres ne font figurer que les noms des villes sans que l'on sache si cela fait référence à la municipalité, à un élu, à une structure intercommunale. Nous avons donc toujours gardé le nom complet de l'entité membre auquel nous avons adjoint manuellement le nom générique de la ville — considéré en tant que localité du siège. Compte tenu de ces contraintes nous avons pu avoir accès à la liste des membres pour 59 des 72 associations reconnues comme très pertinentes, ce qui représente un total de plus de 17 000 adhésions et (après la phase 3) près de 14 000 localités différentes³⁸. Lors de la Phase 2, ce sont donc les membres qui sont référencés, car les données d'adhésion ne sont pas encore rapportées à des municipalités et des agglomérations : le nom d'une entité qui est membre de trois associations apparaîtra donc trois fois (un enregistrement par adhésion). Les membres sont ensuite géocodés automatiquement à partir du nom simplifié de la ville et du nom du pays et nous récupérerons leurs coordonnées géographiques (voir section 2.3.3). Au fur et à mesure de ces enregistrements, il est possible de représenter les différentes adhésions sous forme d'un semis de points. Ces représentations permettent d'appréhender deux dimensions de la démarche exploratoire : la visualisation comme moyen pour soulever des questions de recherche ; la visualisation comme moyen de filtrer les données.

38. La liste de ces 59 associations est disponible dans la Section.

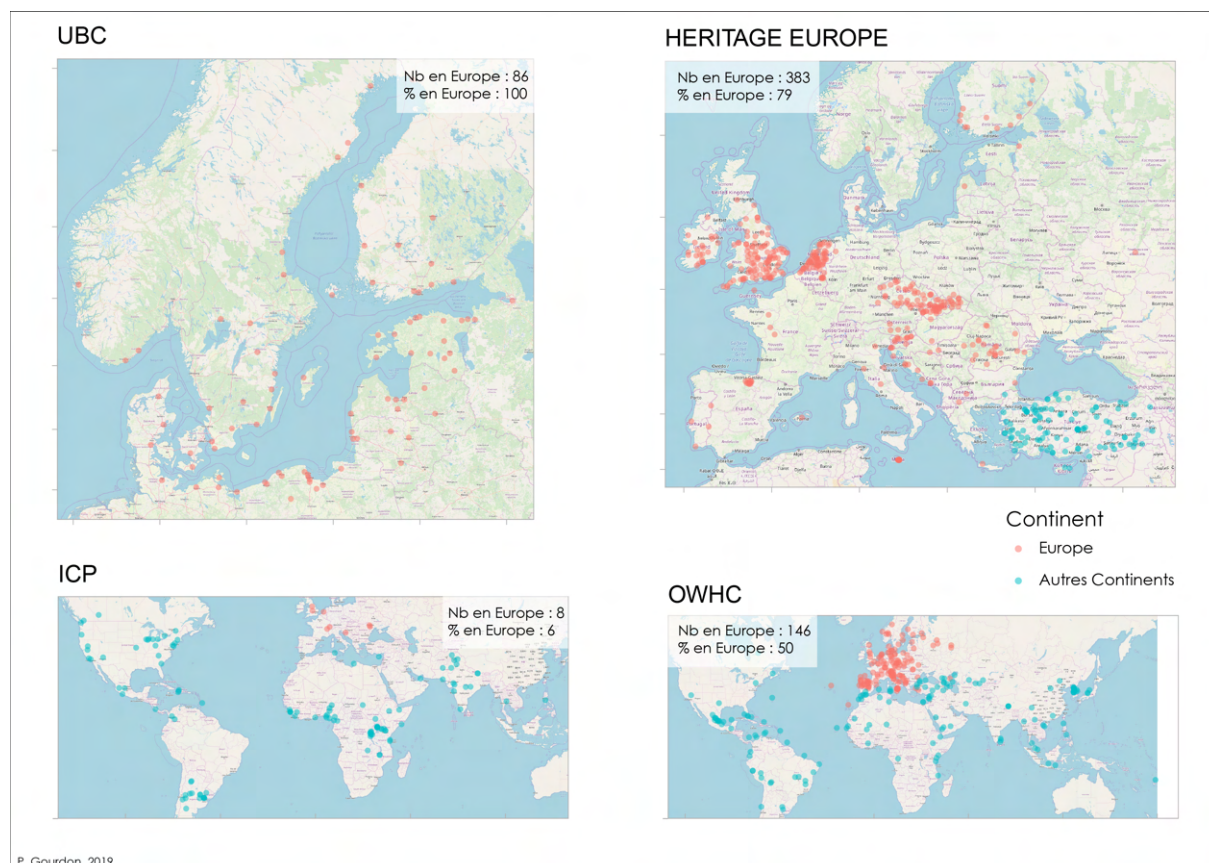


FIGURE 2.1 – Planche des semis de points des membres de quatre associations de la BD ETMUN.

La figure 2.1 est le résultat d’une cartographie automatique de l’ensemble des membres (européens et non-européens) de quatre associations. En effet, le géocodage a permis de créer des premières variables contextuelles comme le continent, la grande région (européenne), et le pays d’appartenance des villes membres (section 2.2.3). Ce mode de représentation permet déjà une première caractérisation des associations. L’association ICP (*International Cities of Peace*), qui regroupe des villes impliquées dans des activités diplomatiques en faveur de la paix, affiche par exemple une implantation assez marginale en Europe — à la fois en nombre absolu de membres (seulement 8 municipalités européennes) et en part relative (ces 8 villes représentent seulement 8% des membres). Si l’on a conservé cette association dans la plupart des analyses, d’autres ont été plus systématiquement retirée, comme par exemple WWCAM (*World Winter Cities Association for Mayors*) ne disposant que de 3 villes membres en Europe, dont une seule est également présente dans une autre association. Les trois autres associations de la figure 2.1 — *Union of Baltic Cities* (UBC), *Heritage Europe*, et l’*Organization of World Heritage Cities* — à l’inverse ont une forte présence dans l’espace européen. La dernière, OWHC, est issue de l’UNESCO et domiciliée au Canada. A ce titre, son maintien dans la BD ETMUN pourrait être discuté. Toutefois, la présence importante de municipalités européennes (146 en 2015, représentant environ 50% des membres de l’association), ainsi que les objectifs de coopération entre élus et personnels administratifs sur les thèmes de la gestion du patri-

moins historique des villes³⁹, apparaissent comme autant de critères pour conserver cette association. Ainsi, l'exploration des données et les premières fouilles documentaires sur les associations sont indispensables pour la constitution et le filtrage des bases de données (schéma 2.2) et constituent un premier travail interprétatif.

Lors de la Phase 2, le géocodage des membres est une opération préalable à l'appariement entre les membres localisés et leur entité administrative et morphologique de rattachement (LAU et UMZ). Ainsi, lors de la Phase 3 (schéma 2.5), les populations sont associées aux entités administratives dont relèvent les membres. La figure 2.2 présente une cartographie exploratoire des populations résidant au sein des unités administratives (LAU) des villes de quatre associations de la BD ETMUN⁴⁰. Certaines associations font du critère de taille une condition d'adhésion. Ainsi, *Cittaslow* regroupe des petites villes (moins de 50 000 habitants), *Eurotowns* des villes moyennes (entre 50 000 et 250 000 habitants), et *Eurocities* des grandes villes européennes (plus de 250 000 habitants). Pour *Cittaslow* et *Eurotowns*, la question de la taille des villes est centrale dans l'argumentaire politique que mettent en place ces associations⁴¹. Pour la première, l'identité « petites villes » est le support d'un discours critique sur la mondialisation qui passe par la promotion du mot d'ordre des « villes du bien vivre ». Pour *Eurotowns*, l'identité des villes moyennes permet la construction d'un argumentaire sur la ville à « taille humaine »⁴². D'autres associations n'appliquent pas de tels critères et seuls les tarifs d'adhésion dépendent de la taille de la ville : c'est le cas pour *Energy Cities*, dont l'adhésion se fait uniquement sur le critère d'une volonté politique en faveur de la transition énergétique.

39. Le YIO fournit la description suivante de la raison sociale de l'association : « Contribute to implementation of the UNESCO World Heritage Convention and the Charter of the Conservation of Historic Towns and Urban Areas; study means of financing the safeguard and restoration of ancient cities, often overpopulated and maladapted to modern life ». *Source* : BD ETMUN, 2017.

40. Sur la figure 2.2 les populations des LAU datent de 2015. En effet, cette cartographie provient de sous-partie de notre base de données qui ont été construites presque entièrement manuellement en début de thèse. Ce n'est que dans un second temps, après le double processus de géocodage (voir section 2.3.3) que nous avons construit un fichier unifié des LAU avec des populations interpolées à partir des grilles 2006 et 2011 (cf. section 2.2.3).

41. Cette représentation exploratoire fournit déjà des éléments pour objectiver les fondements *communautaires* dans ces associations de coopération, voir : section 1.4 et (BUSSI 2009).

42. Cf. Session organisée par l'association Eurotowns durant l'European Week of Regions and Cities (9-12 octobre 2017) ; Bruxelles

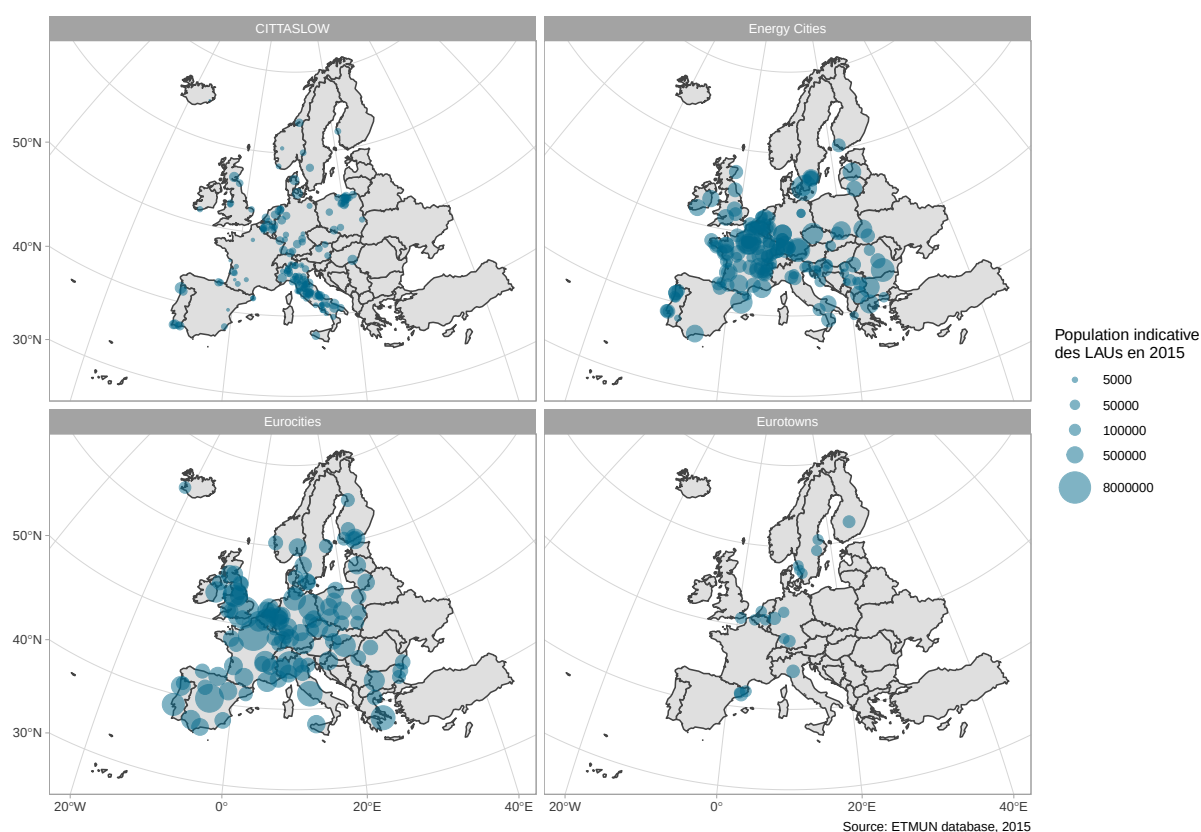


FIGURE 2.2 – Semis de points des membres de quatre associations de la BD ETMUN avec les populations indicatives

Semis de points des membres de quatre associations de la BD ETMUN avec les populations indicatives des LAUs.

Par ailleurs, la visualisation des localisations des membres ouvre un certain nombre de question de recherche. A titre d'exemple, la forte concentration des villes de l'association *Cittaslow* s'explique par son origine italienne. Les concentrations dans certains sous-espaces nationaux, comme en Pologne, révèlent l'interaction avec les niveaux régionaux. En effet, la région (*voïvodie*) de Varmie-Mazurie abrite le siège polonais de l'association, ce qui a entraîné une visibilité importante de ce projet de coopération pour les villes cette région rurale.

2.3.2 Sources et construction de la BD EUCICOP

Si les municipalités européennes ont une longue histoire de coopération (EWEN et HEBBERT 2007), l'Union européenne s'est saisie relativement récemment de cette question en donnant aux villes la possibilité de s'associer sur un temps court afin de faciliter le transfert de politiques urbaines (section 1.4). Ceci étant dit, les réformes de la Politique de Cohésion (MCCANN 2015) et l'importance nouvelle de la coopération au travers du développement du programme Interreg dans les années 2000, font de l'Union Européenne un acteur incontournable des relations transnationales entre villes.

Afin de saisir ce pan de la coopération institutionnalisée, la base de données EUCI-COP a été constituée. Cette base provient d'une source unique et en accès libre : le projet « Keep.eu »⁴³. Ce dernier, financé par le programme Interact, renseignent la plupart⁴⁴ des projets de coopération des programmes de l'UE depuis 2000. La base KEEP référence donc principalement les projets Interreg⁴⁵ marqueur de la volonté institutionnelle d'un effacement des frontières intérieures et d'une meilleure « intégration européenne » (CREMADES et al. 2009). Sont également enregistrés les projets de la Politique Européenne de voisinage, lancée en 2001 puis renforcé en 2007, avec l'Instrument Européen de voisinage et de Partenariat (IEVP, ou ENI en anglais), instruments servant notamment une politique de pré-adhésion à l'UE mais visant, plus largement, une stabilisation des relations économiques et politiques avec les pays voisins.

Nous avons fait une requête en 2019 pour récupérer l'ensemble des projets clos entre 2000 et 2019. Tous programmes et tous types d'entités (villes, régions, entreprises, etc.) confondus, la requête a renvoyé 19 176 projets et l'équivalent de 84 408 participations. Aussi, les phase 1 et 2 de la démarche générale (schéma 2.5) sont relativement confondues car les collectes des projets et entités participantes sont simultanées — le géocodage des entités devant, tout de même, être réalisé. Chaque projet et chaque participation a, dans un premier temps, reçu un identifiant unique. Les projets sont caractérisés par 51 variables (qui ne sont pas systématiquement renseignées, notamment pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013), avec entre autres : le programme européen concerné, le nom du projet, le porteur du projet, l'adresse de son siège social, le budget total et le budget financé par le programme, les dates de début et de fin (sauf pour les projets de la période 2000-2006), et les différentes descriptions de la nature des projets (les thématiques sont en anglais, alors que les descriptions sont parfois dans la langue du porteur de projet). Les participations donnent de précieuses informations sur les entités impliquées, notamment leur nom et l'adresse de leur siège, mais également le rôle dans le projet selon la dichotomie *lead partner/partner*⁴⁶. A partir de ces données, nous avons pu construire une table des 58 855 partenaires uniques (entités participant au projet) à partir de la table des participations, en concaténant le nom de l'entité partenaire ainsi que son pays d'appartenance⁴⁷. Les projets comme les participations sont référencées selon les trois grandes périodes de programmation que sont 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020. Cette périodisation a servi de base pour la plupart des analyses temporelles.

Le principal traitement a été de géocoder les adresses des 58 000 partenaires (qui renvoient en réalité à 14 000 adresses distinctes, renvoyant elles-mêmes à 9201 localités identifiables comme municipalités). Le géocodage (Phase 3) a été l'occasion d'un appariement avec les bases LAU, UMZ et surtout *Geonames* (section 2.3.3). Par rapport à la base

43. <https://www.keep.eu/>

44. Sur les trois périodes — 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020 — le taux de complétude de la base KEEP est toujours supérieur ou égale à 96% du total des projets. Pour plus d'informations, voir la section « représentativité » de la documentation en ligne : keep.eu/representativeness/.

45. Programme mis en place dans les années 1990.

46. Entité porteuse de projet ou simple partenaire.

47. Cette méthode est suggérée dans la documentation de la base KEEP (cf. keep.eu/faq/partner-what-is-it/), et nous nous sommes assurés de son bien fondé en contactant directement les personnes en charge du programme KEEP.

ETMUN dont les associations sont préselectionnées en fonction de la nature des entités membres, les données de la base KEEP regroupent tout type d'entité participante au projet de coopération. Ainsi, la localisation de l'ensemble des partenaires des programmes de coopération transfrontaliers et transnationaux de l'UE, renvoie à des entités très diverses : villes, régions, acteurs privés, associations, université etc. La base EUCICOP renvoie donc à une coopération dont les modalités sont beaucoup plus larges que la seule coopération entre gouvernements urbains. Elle permet de reconstruire les liens entre villes dans la mesure où celles-ci sont des sites privilégiés pour les sièges d'entités participantes diverses. Nous avons choisi de traiter ces données d'ensemble afin de produire un panorama de la coopération territoriale en Europe. Toutefois, afin de saisir plus spécifiquement les échanges entre gouvernements urbains, nous avons construit un sous-ensemble plus restreint correspondant aux projets du programme URBACT (voir section 1.4.2.1)⁴⁸. Les projets URBACT, dans la mesure où ils sont développés sur un temps délimité et que les mécanismes de coopération sont encadrés par un ensemble de procédures, permettent d'accéder à une coopération effective entre gouvernements urbains européens dont l'objet principal est l'échange à propos des politiques urbaines.

48. D'un point de vue théorique, le programme URBACT institue des réseaux-projets — significatifs des modalités actuelles de gouvernance urbaine (PINSON 2009) —, et il témoigne des formes contemporaines d'institutionnalisation de la coopération.

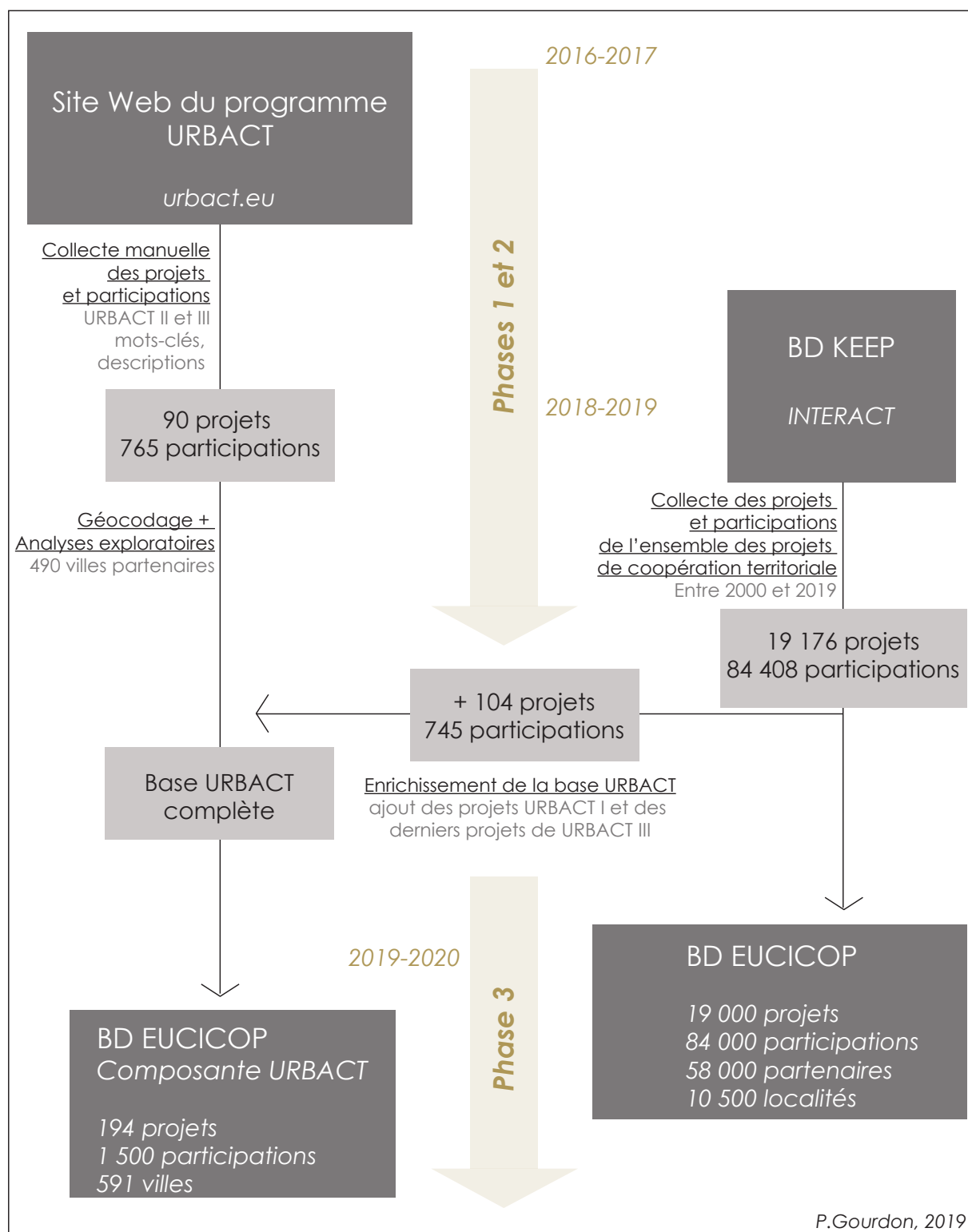


Schéma 2.7 – Les différentes phases de la construction de la base EUCICOP et du sous-ensemble URBACT.

Comme le montre le schéma 2.7, la base URBACT est bien un sous-ensemble de la base EUCICOP. Pour autant, les informations sur les projets URBACT ne sont pas le simple résultat d'un filtrage de la base EUCICOP. En effet, la base URBACT a été construite

« manuellement » à partir du site web du programme URBACT, dès les premières années de la thèse. Ce n'est que dans un second temps que nous avons mobilisé les données KEEP, à la fois pour décentrer le regard du seul programme URBACT mais également pour avoir accès à l'intégralité de ses projets. En effet, sur le site web d'URBACT, les projets de la phase I (antérieurs à 2007) n'étaient pas référencés. La phase de construction de la composante URBACT d'EUCICOP n'a pas été uniquement l'occasion de faire un travail exploratoire, elle a permis d'avoir accès à des données plus riches que les informations renseignées dans KEEP avec notamment : des descriptions synthétiques et longues de chaque projet, un système de mots-clés plus détaillés, l'accès à des documents complémentaires (notes de l'expert, rapports projets).

La construction de la base EUCICOP a donc été un moyen pour analyser — à l'échelle fine de la ville — la coopération territoriale encadrée par l'UE sur près de 20 ans (2000-2019). Le sous-ensemble URBACT de cette base de données a, quant à lui, pour objectif de saisir plus précisément des projets de coopération impliquant directement des gouvernements urbains comme entités participantes et portant spécifiquement sur l'échange de politiques. Pour cet échantillon de projets, le travail patient de collecte non-automatisée nous a assuré une bonne connaissance des données et a permis la composition de corpus textuels en vue l'analyse des politiques urbaines et thématiques au centre de la coopération (voir section 2.4).

2.3.3 Des entités membres puis des villes européennes : une double procédure de géocodage

La construction des bases ETMUN et EUCICOP suivent le même principe bien que les sources et le type de données diffèrent pour chacune (schéma 2.8). Les phases 1 et 2 ont montré comment la sélection des organisations de coopération et la collecte d'information sur les données d'affiliation constituaient des étapes cruciales du travail. Les entités manipulées lors de ces deux premières phases sont donc de trois types :

- des *organisations* : associations (ETMUN) ou projets de coopération (EUCICOP) ;
- des données d'affiliation : chaque ligne renseignant l'implication d'une entité dans une organisation. Il s'agit d'*adhésions* dans le cas des associations (ETMUN) et de *participations* dans le cas des projets européens (EUCICOP) ;
- enfin des *entités membres* : il s'agit de la liste des entités uniques qui sont impliquées dans les organisations répertoriées dans chaque base de données dans les données d'affiliation. Dans la base ETMUN, le travail de filtrage qualitatif sur la nature des organisations fait que la grande majorité des entités membres sont des gouvernements urbains. Pour EUCICOP dans son ensemble, ce n'est pas le cas, et les entités partenaires des projets sont très diverses.

De fait, les mécanismes de filtrage diffèrent selon les deux bases de données. Pour ETMUN, il s'agit d'une sélection des associations en fonction de leur raison sociale et de la nature des entités membres (gouvernements urbains) ainsi que de leur inscription géographique. Pour la base EUCICOP, il n'y a pas, à proprement parler, de filtrage des projets et des entités participantes, mais la création d'un sous-ensemble sur le programme URBACT.

Les projets URBACT permettent de capturer précisément des modalités de coopération entre villes qui favorisent la circulation de modèles urbains (cf. section 1.3).

Cela étant dit, à l'issue des deux premières étapes du travail, les deux bases de données ne sont pas encore peuplées de localités urbaines. La phase 3 est donc l'étape qui permet de passer de listes d'entités membres à des villes caractérisées par leurs attributs intrinsèques et contextuels (cf. section 2.2.3). Le schéma 2.8 met en parallèle les deux chaînes de traitements qui permettent la collecte et l'enrichissement des données pour chaque base et montre la proximité conceptuelle qui les rassemblent. La troisième phase débute à partir des étapes de géocodage, et ce sont ces procédures qu'il s'agit ici de préciser.

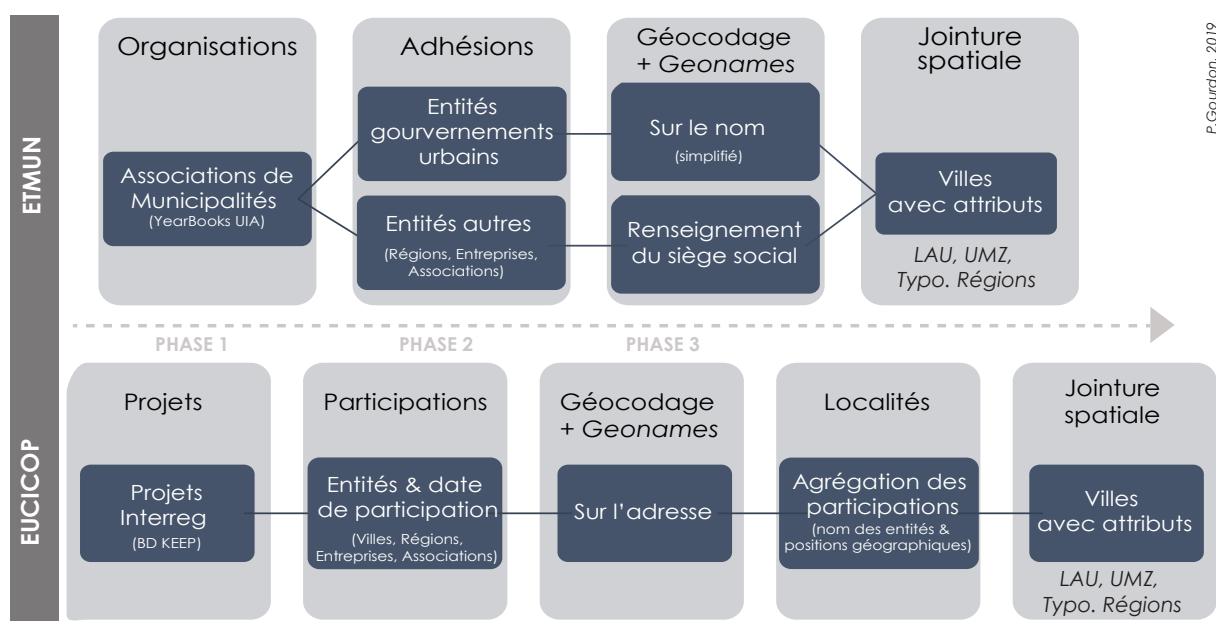


Schéma 2.8 – Chaîne de traitements pour la construction des bases de données : depuis des organisations jusqu'à des villes participantes.

Le schéma 2.9 retrace les grandes étapes du travail de géocodage et d'appariement qui permettent de transformer des informations d'affiliation en information géographique⁴⁹. Après plusieurs essais sur des échantillons des bases ETMUN et EUCICOP, la procédure de géocodage a été stabilisée selon la logique suivante :

- Les tables d'entités membres uniques⁵⁰ issues de la phase 2 renseignent des adresses qui ont, a minima, le nom de la localité ainsi que le pays d'appartenance. Pour les deux bases de données, le nombre d'adresses uniques est d'environ 14 000. A partir de ces adresses nous avons effectué une première requête sur la base *Geonames* grâce

49. Pour plus de détails sur ce travail, on se reportera au code R disponible sur un dépôt en ligne concernant le chapitre 3. Les étapes de géolocalisation (colonne de gauche du schéma 2.9) sont séparées selon les bases de données considérées. Le code pour la création d'une table CITY unifiée (colonne de droite du schéma 2.9) est commun à EUCICOP et ETMUN. Voir github.com/pgourdongo/Chap3_LocationAnalysis.

50. Nom de localité pour les villes membres dans ETMUN. Nom des entités, pays d'appartenance et adresse précise pour EUCICOP.

au *package* R du même nom (ROWLINGSON 2019). Suite à cette première requête, la grande majorité des entités (70% pour EUCICOP et 80% pour ETMUN) ont reçu une réponse et ont été associées à un code *Geonames* unique avec 50 variables dont les plus utiles sont : un toponyme international (codé en caractères ASCII), une appartenance territoriale à plusieurs niveaux (continental, national, régional), une population administrative indicative, et des variables qualitatives sur le niveau administratif de l'entité au sein de système territorial national.

- Du fait de quelques milliers de requêtes sans réponse, une seconde requête a été envisagée, en utilisant l'API de *Google Map* grâce au *package* R *ggmap* (KAHLE et al. 2019). Plutôt que de faire cette requête sur les seules entités sans correspondance après la première étape, celle-ci a été effectuée pour toutes les adresses de chaque base de données. Ainsi, on obtient des coordonnées géographiques (latitude et longitude) pour les entités non appareillées avec *Geonames* mais également pour celles qui disposaient déjà de ces informations.
- La troisième étape est donc double. Il s'agit d'une simple vérification pour les entités associées à la fois à *Geonames* et disposant de coordonnées *ggmap*, en calculant une distance géographique : seules quelques centaines d'entités, souvent hors de l'Europe, affichent une distance supérieure à 10 kilomètres entre les deux géolocalisations. Pour les entités sans identifiant *Geonames*, une troisième requête est conduite à partir des coordonnées *ggmap* afin d'associer l'entité *Geonames* la plus proche.

Cette procédure de double géocodage nous permet d'obtenir une table d'entités membres géocodées pour chaque base de données (schéma 2.9). Par rapport aux 14 000 adresses de chacune des deux tables, le nombre d'entités est légèrement inférieur : ce ceci s'explique par le fait que deux adresses différentes peuvent renvoyer à la même localité (notamment du fait de la langue des toponymes : « Torino, IT » et « Turin, IT » renvoient bien à la même entité). A ce stade, il ne s'agit pas encore de la table unifiée des villes européennes. La création d'un fichier des entités *Geonames* uniques qui apparaissent dans au moins une des deux bases (mais possiblement dans les deux) montre que des variations dans le niveau de précision des adresses ou dans les toponymes peuvent renvoyer à des entités intra-municipales ou qui ne sont pas des localités (au sein d'entité de type *place* dans la base *Geonames*). A titre d'exemple, pour la municipalité de Paris, l'entité *Geonames* qui apparaît le plus souvent est bien celle qui correspond à la capitale nationale de la France et à la population administrative (environ 2 millions d'habitants) mais d'autres entités apparaissent également (comme le 5ème arrondissement, ou même des bâtiments). Pour tenter d'obtenir un table des entités administratives correspondant à des villes, une jointure spatiale permet de localiser les entités *Geonames* uniques (points) dans les polygones de la couche unifiée des LAU (cf. section 2.2.3). A partir de là, dans tous les cas où un LAU comportait plusieurs points, nous avons agrégé l'information pour ne conserver que l'entité correspondant à un lieu de peuplement (type *place*) avec la plus grande population. Ceci permet d'écarter les entités qui renvoient à des entités administratives infra- (bâtiment arrondissement, quartier) ou supra-municipales (département, comté, région). Une fois que chaque LAU dispose d'une entité *Geonames* unique, nous pouvons faire les autres jointures spatiales (selon les définitions morphologiques et fonctionnelles des villes ou selon les régions construites à l'échelles européennes). Pour les entités qui sont dans des pays non-couverts par la couche LAU, ce sont les seules informations *Geonames* qui sont conservées.

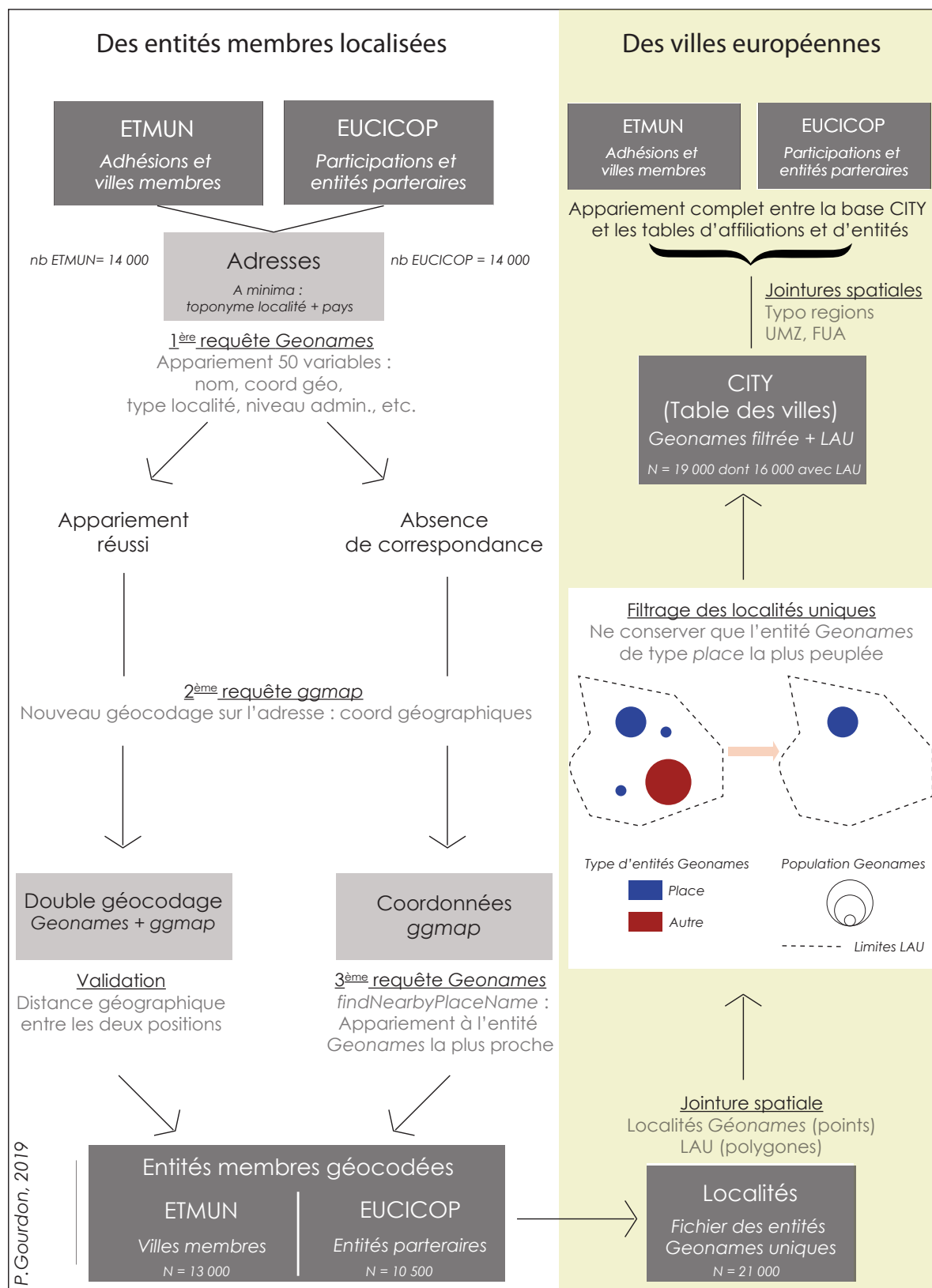


Schéma 2.9 – Phase 3 : double-géocodage et création d'une table des villes européennes uniques, impliquées dans les organisations de coopération.

Ces opérations permettent d'obtenir une table CITY qui comporte 19 000 localités dont 16 000 sont associées à un LAU. En l'état, il s'agit davantage de lieux de peuplement selon des définitions administratives que de villes à proprement parler (puisque certaines entités ont des populations très faibles). Toutefois, nous avons gardé l'ensemble des entités et simplement effectué des filtrages pour certaines analyses en classes de taille (en jouant sur des seuils de populations courants comme 5 000 ou 10 000 habitants pour la borne inférieure). A la fin de la procédure décrite dans le schéma 2.9, les différentes tables des deux bases de données sont associées à l'identifiant Geonames unique de la table CITY. Ainsi, différents objets disposent d'une localisation : des données d'affiliation (adhésions pour ETMUN et participations pour EUCICOP), des entités membres (villes pour ETMUN, entités partenaires diverses pour EUCICOP et villes pour le sous-ensemble URBACT) et enfin les villes selon les différentes définitions (table CITY) qui agrègent le nombre d'adhésions aux associations d'ETMUN et le nombre de participations aux projets de coopération territoriale l'UE (EUCICOP).

2.4 La statistique textuelle pour analyser les discours et les politiques urbaines en circulation

2.4.1 Approcher empiriquement ce qui « circule » dans les organisations de coopération européenne

Le troisième objet d'analyse de ce travail porte sur les contenus en circulation dans les relations de coopération entre villes européennes (cf. section 2.1, schéma 2.1). Si l'analyse des lieux et des réseaux de la coopération met en évidence des structures institutionnelles, les discours sur le pouvoir urbain et les politiques urbaines constituent une pierre angulaire pour comprendre les processus de circulation de savoirs et de changement institutionnel (voir sections 1.3 et 1.4). Approcher empiriquement ces objets complexes dans le cadre d'un panorama général de la coopération à l'échelle européenne a nécessité trois étapes :

- d'abord, s'appuyer sur les études de cas mobilisant des méthodes qualitatives et un travail de terrain pour y chercher des éclairages locaux et des éléments explicatifs des dynamiques plus larges que nous observons ;
- ensuite, construire des corpus en anglais international qui donnent un accès aux thématiques et discours portés par les villes membres et les organisations de coopération. La constitution de ces corpus est inséparable de la méthode quantitative envisagée : il s'agissait certes de faire des lectures compréhensives et critiques de certains textes, mais surtout d'y chercher des régularités pour proposer des éléments de synthèse en mobilisant la statistique textuelle et les outils du *text mining* (fouille exploratoire de données textuelles) ;
- enfin, observer plus directement ce que font les acteurs qui participent à la coopération transnationale entre villes et recueillir leurs paroles. L'observation participante et la conduite d'entretiens semi-directifs ont offert quelques clés de lecture pour comprendre la circulation de politiques urbaines telle qu'elle se pratique, notamment lors de grands événements internationaux.

Les trois discussions qui suivent servent à préciser les méthodes et sources nécessaires pour saisir empiriquement ce qui circule à travers les pratiques de coopération.

Ainsi, la section 2.4.2 détaille la composition d'un corpus de textes sur les associations ETMUN et de trois corpus concernant le programme URBACT. Il s'agira d'explicitier la fonction de chacun des corpus dans la démarche générale de la thèse mais également de discuter des sources. Cette pondération en faveur du programme URBACT peut, à première vue, surprendre. Toutefois, ce choix est justifié par plusieurs aspects. Notre travail d'enquête nous a conduit à privilégier l'étude d'URBACT par rapport aux autres modalités de coopération. D'un point de vue théorique, l'expérience de coopération que ce programme européen permet recoupe beaucoup des questionnements de notre problématique sur l'institutionnalisation des échanges à propos de politiques urbaines. A l'inverse, l'activité de coopération est spécifique à chacune des associations (ETMUN), ce qui rend la comparaison plus difficile tant pour les objectifs que pour les relations tissées entre villes membres d'une même association. D'un point de vue pratique, c'est pour le programme URBACT que nous avons pu collecter les données les plus riches, non seulement celles de

la base KEEP mais également une foule d'informations et de documents complémentaires à partir du site web dédié (urbact.eu/). Enfin, le déroulé du travail de terrain a favorisé des rencontres avec les acteurs du programme (membres du Secrétariat Général domicilié à Paris, ou experts et participants lors des événements).

Par la suite on présentera brièvement les méthodes quantitatives utilisées pour l'exploration systématique et la synthèse de ces différents corpus (section 2.4.3). On expliquera la philosophie générale d'une telle démarche en pointant ses possibilités et ses limites.

Enfin, nous détaillerons la composante qualitative de ce travail d'enquête, en discutant notre positionnement de recherche et notre insertion progressive dans le milieu de la coopération transnationale entre villes (section 2.4.4).

L'originalité de la démarche d'ensemble réside dans la possibilité d'offrir un regard complémentaire aux travaux qualitatifs (science politique, sociologie, géographie) qui saisissent la coopération transnationale entre villes à partir d'une expérience locale ou d'une organisation de coopération particulière.

2.4.2 Composition des corpus documentaires : littérature grise et textes programmatiques

La composition des corpus documentaires a constitué une étape très importante pour avoir accès aux contenus et discours politiques qui sont portés au sein des organisations de coopération entre villes européennes. Nous avons construit un premier corpus à partir des descriptions des objectifs des 59 associations de la base ETMUN (section 2.4.2.1). Les trois autres concernent directement le programme URBACT avec :

- un corpus des 97 bonnes pratiques telles que labellisées par le programme en 2017 (section 2.4.2.2) ;
- un corpus de 87 rapports de projet URBACT, couvrant la phase II (2007-2013) et le début de la phase III (2014-2020). Il s'agit principalement des rapports préliminaires (*baseline study*) rédigés par les experts en chef et exposant l'objet du projet de coopération (section 2.4.2.3) ;
- un petit corpus de 10 documents qui correspondent aux plans d'action locaux (*Local Action Plans*) tels qu'ils ont été développés par les dix villes partenaires du projet *City Centre Doctor* (section 2.4.2.4).

2.4.2.1 Le corpus des associations ETMUN : raison sociale et objectifs

La composition de ce corpus sert à qualifier les discours que portent les associations sur leurs propres activités et sur le motif de leur création (raison sociale). Même si les liens de coopération entre villes membres d'une même association sont de natures très diverses, nous avons conçu l'ensemble du tissu associatif comme un réseau de circulation

d'information et de savoirs sur les politiques urbaines. Il s'agit donc de repérer les éléments rhétoriques et lexicaux qui justifient l'existence de ces corps collectifs que sont ces associations de villes, notamment en analysant la manière dont celles-ci se font le relais d'un discours sur le pouvoir urbain (voir section 5.2).

Le corpus est issu de différentes sources. Il est constitué de plusieurs documents composites pour avoir accès aux descriptions que donnent les associations d'elles-mêmes. La première source est liée à la collecte des associations dans l'annuaire des organisations internationales (*The Yearbook of International Organizations*) produit par l'UIA (voir section 2.3.1). Nous avons regroupé les descriptions synthétiques (en anglais) des objectifs (raisons sociales) des associations ainsi que leurs principales activités. Cela dit, le corpus qui en résulte est à la fois incomplet (il n'inclue pas les associations enregistrées à partir d'autres sources) et trop restreint. En effet, ces descriptions forment de très courts paragraphes : en nous en tenant à cette source, les descriptions sont d'une longueur de 40 mots en moyenne. Aussi, nous avons procédé à une collecte manuelle des textes de présentation des associations tels qu'ils étaient disponibles sur leur site web⁵¹. Nous avons donc automatiquement recomposé des textes avec les éléments synthétiques de description issus de l'annuaire suivis des textes de présentation recueillis sur Internet. Ce corpus a donc les dimensions suivantes :

- 59 documents, correspondant aux 59 associations dont nous avons pu identifier les villes membres ;
- les textes sont bien plus longs que ceux de l'annuaire, une longueur moyenne de 500 mots par document (au lieu de 40 sans la collecte sur le web), avec un minimum de plus de 150 et un maximum de 1 800 mots (pour l'association *Digital Cities*).

2.4.2.2 Le corpus des bonnes pratiques URBACT : des villes présentant leurs politiques

En décembre 2016, le programme URBACT lance un appel à projets d'un nouveau genre afin de collecter des « bonnes pratiques » en vue d'une labellisation par le programme. Un an plus tard, après évaluation et validation — par un panel d'experts et de représentants de villes —, de plus de 300 propositions, 97 bonnes pratiques sont labellisées et 25 d'entre elles donneront naissance à des projets URBACT (*Transfer Networks*) pour permettre à des villes partenaires de s'approprier le contenu des pratiques.

Pour acquérir ce matériau, une opération de collecte automatisée (*web scraping*) a été effectuée en mai 2018, afin de réunir dans un seul tableau les éléments de discours ainsi qu'un certain nombre de méta-données (ville, classe de taille de la ville, budget estimé, date de lancement, etc.) caractérisant les 97 bonnes pratiques labellisées par URBACT.

Les textes de ce corpus affichent en moyenne 1200 mots (table 2.2). Pour donner un ordre de grandeur, les documents vont d'une page A4 (environ 500 mots) à environ trois

51. La grande majorité de ces sites disposent de sections de description clairement identifiables : *e.g.* les sections *about us* ou *missions and objectives*.

pages (1500 mots). Ces textes émanent directement des réponses à l'appel à participation, et ont donc été produits par des représentants des villes. Cet ensemble de textes a pour principale fonction de donner à lire la voix des villes qui diffusent et valorisent leurs pratiques politiques dans le cadre d'un programme européen (voir section 5.4).

Variables	Nb doc	Moy.	St-Dev	Min	Q1	Med.	Q3	Max
nb mots par document	97	1 262	205	498	1 113	1 294	1 407	1 589

TABLE 2.2 – Dimension du corpus des bonnes pratiques URBACT.

2.4.2.3 Le corpus des rapports de projets URBACT : un accès aux problématiques urbaines mises en circulation

Le deuxième grand corpus concernant URBACT est constitué des rapports de projet des phases II et III du programme URBACT. Il a été composé en même temps que la première table construite manuellement sur les projets URBACT (cf. section 2.3.2) à partir du site web du programme. Chaque projet URBACT renvoie à une coopération effective entre villes partenaires avec des rencontres et des visites d'études mais également la production de nombreux documents écrits : rapports, plans d'action locaux. Pour saisir les thématiques portées dans ce programme, avons donc enregistré les rapports de 87 projets URBACT, sur la période 2007-2016⁵². La plupart d'entre eux sont des rapports préliminaires (*baseline study*) comportant des éléments d'expertise sur les villes partenaires et des éléments d'état de l'art témoignant de la manière dont sont construits les problèmes publics au cœur des projets (voir sections 1.4.1 et 6.2). Ils sont rédigés par l'expert en chef (*lead expert*) en charge de l'animation du projet, sous l'impulsion du gouvernement urbain chef de projet (*lead partner*). S'ils présentent beaucoup de similitudes dans la forme (notamment dans le découpage en sections), ils sont en revanche de tailles très diverses, allant de quelques dizaines de pages à plusieurs centaines. Pour avoir un corpus plus homogène, nous avons réalisé un travail de coupe et de sélection sur l'ensemble des textes : en retirant les éléments de diagnostic et d'expertise sur les villes partenaires (souvent extrêmement descriptifs) ainsi que les éléments récurrents de méthodologie (méthodologie URBACT) et en sélectionnant les sections d'introduction, d'exposition des concepts et de conclusion/synthèse. Ce travail avait deux objectifs : s'assurer d'enregistrer les parties les plus signifiantes pour la définition des thèmes et des problèmes urbains et, dans le même temps, obtenir des textes de longueurs plus comparables.

Une fois ce travail effectué nous obtenons 87 textes, correspondant chacun à un projet URBACT, comportant au moins 2000 mots, avec en moyenne 4700 mots, et un ratio maximal de 1 à 4 entre la taille du plus petit document et celle du plus long.

⁵². Les derniers projets de la phase III, lancés en 2018 ou 2019, ne disposent pas encore de rapports écrits accessibles à l'heure où nous écrivons ces lignes.

2.4.2.4 Le corpus des *Local Action Plans* d'URBACT : exemple du projet *City Centre Doctor*

Les deux corpus URBACT précédemment évoqués concernent soit des villes hors des projets de coopération (cas des « bonnes pratiques »), soit des projets pris comme entité de base (cas du corpus des rapports de projet). Le dernier corpus accompagne une étude de cas sur le projet CCD (*City Centre Doctor*, 2015-2018) qui concerne dix petites villes européennes coopérant autour de la thématique de « revitalisation des centres-villes ». Il a pour principal fonction de donner accès aux pratiques et discours au sein d'un projet de coopération, et donc de changer de niveau d'analyse. Les dix textes correspondent aux documents finaux, produits à l'issue du projet : il s'agit des plans d'action locaux qui établissent la stratégie politique telle que définie par le groupe local (*URBACT local group*) de chaque ville partenaire. La coopération entre villes est ainsi comprise comme un moteur de production de politiques urbaines. Ce petit corpus de dix textes est composé à partir des parties rédigées en anglais dans chaque document et leur taille varie fortement, avec un maximum de 16 000 mots pour le plan de Medina del Campo (Espagne) et un minimum de 2 000 mots pour la ville d'Idrija (Slovénie). Les documents, riches en iconographie et en tableaux, ont été traités de manière à ne conserver que le texte. Ainsi, les tableaux les plus importants — ceux présentant des éléments de diagnostics ou les différentes actions envisagées — ont été transformés en données textuelles.

L'analyse systématique de ce corpus a notamment permis de dégager des tendances d'ensemble du point de vue des concepts utilisés mais également des proximités lexicales plus ou moins grandes entre les textes (voir section 6.3.2).

2.4.3 Protocole d'analyse textuelle : chercher les régularités et les spécificités lexicales

Les grandes étapes de la chaîne de traitements mobilisant les outils de la statistique textuelle sont précisées au début du chapitre 5 (cf. section 5.1.2) et le code R est disponible sur le dépôt en ligne correspondant⁵³. Il s'agit simplement ici de décrire la philosophie générale de ces analyses, leurs fonctions et les grands principes de base sur lesquels elles s'appuient.

Les outils de la statistique textuelle que nous mobilisons sont complémentaires des lectures critiques que nous avons pu faire des textes des différents corpus. Ils ont offert la possibilité de prolonger notre démarche exploratoire (GUÉRIN-PACE 1997) des données lors de la troisième phase de la thèse portant sur les contenus en circulation. En effet, la plupart des analyses quantitatives découlent d'un réductionnisme assumé en considérant les textes comme des sacs de mots (dont l'ordre est rarement pris en compte). Aussi, si les outils de fouille statistique de texte permettent aujourd'hui de faire de véritables analyses sémantiques (sur le sens et les valeurs attribués à des propositions), la majeure partie de

53. Voir github.com/pgourdongeo/Chap5_TextMining.

nos analyses restent, quant à elles, résolument lexicales. La quasi-totalité des méthodes employées sont construites à partir de calculs de fréquences d'apparition de mots au sein des corpus.

Ce choix est motivé par une considération théorique importante. Les discours rassemblés dans les différents corpus construits rendent compte de la manière dont les pratiques politiques des villes sont décrites et mises en valeur au sein des organisations de coopération transnationale. Selon nous, l'attention particulière portée aux lexiques employés est un moyen efficace pour faire émerger un panorama général des concepts et mots en usage pour caractériser les problèmes publiques et les politiques les plus courantes dans l'espace transnational européen. Le concept de traduction ou « transcodage », tel qu'il a été détaillé dans le premier chapitre (section 1.4.1), peut faire l'objet d'une enquête quantitative. Il s'agit alors d'accorder une importance aux mots de l'action publique urbaine dans l'espace transnational, en s'interrogeant sur le renforcement d'une langue hégémonique ; renforcement issu d'une socialisation à un grand nombre de mots-clés et de concepts traduisant/transcodant des pratiques locales dans un anglais international. Autrement dit, la grande diversité des pratiques locales fait l'objet d'une traduction dans les deux sens du terme : à la fois passage dans un anglais international et adaptation au cadre transnational, c'est-à-dire une nouvelle mise en récit pour assurer une certaine transférabilité dans différents contextes institutionnels. De fait, une de nos hypothèses est que l'exposition à un lexique relativement homogène pour les acteurs des gouvernements urbains participant activement à la coopération, a un effet de normalisation sur la manière de penser et décrire les politiques urbaines — qu'il s'agisse de se conformer à des mots-clés pour obtenir des financements ou pour médiatiser largement l'action politique locale sur la scène transnationale.

Ainsi, les analyses lexicales mises en place s'organisent selon les itérations suivantes :

1. *Analyses morpho-syntaxiques et nettoyage du corpus* : étiquetage des unités lexicales selon leur fonction morpho-syntaxique et transformation des textes en tableaux de données (une ligne par unité lexicale).
2. *Analyse lexicale* : fréquences d'utilisation des mots au sein des textes ou dans l'intégralité du corpus.
3. *Détection des mots-clés* : détection des locutions (groupes de mots) très fréquentes dans les textes, co-occurrences de mots au sein d'unités textuelles (documents, paragraphes, phrases).
4. *Analyse des similarités et mots-spécifiques* : repérage des spécificités ou similarités lexicales entre les textes d'un corpus.
5. *Modélisation de thèmes* : construction automatique de thèmes (représentés par un ensemble de mots qui ont une forte co-occurrence au sein des documents) dans l'ensemble d'un corpus.

Dans un souci de clarté, les quatre dernières étapes seront explicitées dans les chapitres 5 et 6 conjointement avec la description des résultats produits. Nous détaillons ci-après l'étape première et cruciale de mise en forme des textes en données utilisables pour les analyses quantitatives. Celle-ci consiste à produire un tableau de données permettant l'analyse syntaxique et lexicale des corpus et de leurs documents. Les opérations de *parsing* et de lemmatisation permettent d'obtenir un tableau avec un *token* (unité lexicale) par

ligne pour lequel on obtient également le *lemme* correspondant (une forme canonique des mots faisant abstractions de leurs « formes fléchies » (c’est-à-dire de leur genre, leur nombre, leur personne ou leur mode). Cette opération est aussi accompagnée d’un *Part-Of-Speech-tagging* (POS-tagging), qui correspond à un étiquetage morpho-syntaxique des *tokens* pour identifier leur fonction dans les différentes phrases (*e.g* noms, adjectifs, verbes). Ces techniques reposent sur des modèles d’apprentissage « entraînés » sur des corpus préalablement traités et étiquetés par des linguistes. Une fois ces opérations effectuées, nous procédons à différents nettoyages du corpus selon les analyses : en retirant les mots vides (*stopwords*) — tellement fréquents qu’ils sont non-significatifs (les prépositions par exemple) — ou, dans certains cas, les noms propres ou encore les *tokens* numériques (date, nombres).

Ces opérations ont été conduites sous R grâce au *package spacyr* (BENOIT et MATSUO 2020). Les textes de nos corpus étant en anglais, nous avons utilisé le modèle d’apprentissage nommé *en_core_web_lg* construit sur un corpus de textes issus du web (blog, presse en ligne, commentaires)⁵⁴.

Pour donner un exemple concret de ce processus de *parsing* et de *POS-tagging*, la table 2.3 montre le résultat de la fonction *spacy_parse* sur la phrase suivante : « **Altena provides a case study of two practical interventions which can arrest and ultimately reverse decline** » (Bonne pratique de la ville d’Altena (DE) sur le site web d’URBACT : urbact.eu/finding-opportunities-declining-cities).

doc_id	sentence_id	token_id	token	lemma	pos	entity
text1	1	1	Altena	Altena	PROPN	ORG_B
text1	1	2	provides	provide	VERB	
text1	1	3	a	a	DET	
text1	1	4	case	case	NOUN	
text1	1	5	study	study	NOUN	
text1	1	6	of	of	ADP	
text1	1	7	two	two	NUM	CARDINAL_B
text1	1	8	practical	practical	ADJ	
text1	1	9	interventions	intervention	NOUN	
text1	1	10	which	which	DET	
text1	1	11	can	can	VERB	
text1	1	12	arrest	arrest	VERB	
text1	1	13	and	and	CCONJ	
text1	1	14	ultimately	ultimately	ADV	
text1	1	15	reverse	reverse	VERB	
text1	1	16	decline	decline	NOUN	

TABLE 2.3 – Résultats de l’opération de *parsing* et de *POS-tagging* : transformation d’une phrase en tableau d’unités morpho-syntaxiques.

La table 2.3 montre que la phrase est découpée en 16 *tokens* qui sont identifiés selon

54. Les spécifications techniques de ce modèle sont détaillées sur spacy.io/models/en.

leur ordre d'apparition et sont associés à une phrase (la phrase 1) et un document unique (ici le *text1*). La colonne *token* affiche les formes fléchies telles qu'on les retrouve dans la phrase d'origine. La colonne *lemma* fait correspondre une forme générique à chaque *token* : ainsi le verbe conjugué *provides* devient (*to*) *provide* dans la colonne *lemma*, les accords en nombre sont rapportés au singulier pour les noms communs (*e/g* de *interventions* à *intervention*). L'avant dernière colonne propose une qualification des fonctions morpho-syntaxiques de chaque *token*. On y retrouve donc les noms propres (Altena, le nom de la ville allemande), les verbes, les noms communs mais également les déterminants (DET), les adjectifs (ADJ), le *token* numérique (NUM), ou encore des adpositions (*of*) ou les conjonctions de coordinations (*and*) qui sont des mots-outils (*stopwords*)⁵⁵. Cette classification permet de séparer analytiquement les *tokens* selon leur fonction : pour avoir une idée des lexiques utilisés on préférera par exemple calculer les noms communs les plus fréquents (NOUN) plutôt que les conjonctions de coordination (CCONJ). Enfin, la dernière colonne, nommée *entity*, propose une identification de certains types de *token* en mobilisant des dictionnaires — de lieux, d'organisations, de personnes, etc. On en voit ici les limites, car le toponyme de la petite ville allemande d'Altena est associé à une organisation et non à un nom de lieu. Si l'on remplace « Altena » par « Berlin », la variable *entity* affichera la catégorie GPE (pour *Geopolitical Entity*). Ainsi cette étape (baptisée *Name Entity Recognition*), dépend des dictionnaires et listes étiquetées qui ont été construits. Au cours de cette thèse nous n'avons pas créé de telles listes et, de fait, seules celles proposées dans le modèle choisi ont été mobilisées.

2.4.4 Observation participante et entretiens : la coopération en mots et en actes

Si la présente thèse s'inscrit dans une démarche principalement quantitative (cf. section 2.1), une partie conséquente du travail d'enquête est appuyée sur des méthodes plus qualitatives afin de rendre compte des pratiques et des discours produits dans le cadre de la coopération entre villes européennes. Ainsi, alors que la collecte et le traitement des données ont fait l'objet d'un protocole clairement explicité en amont, l'enquête de terrain s'est organisée de manière discontinue, à l'occasion de différentes rencontres avec les acteurs impliqués. La partie plus qualitative du dispositif d'enquête est donc envisagée en complément et en appui du dispositif quantitatif au cœur de la thèse. Toutefois, les objectifs dévolus à ce volet du travail ne sont pas anecdotiques. Les différentes rencontres et interactions avec les acteurs et actrices engagé.e.s dans la coopération transnationale ont permis d'approfondir la connaissance de leurs pratiques et de leurs discours, de récolter des informations complémentaires (sur l'existence d'autres dispositifs de coopération par exemple), et de susciter des commentaires ou des explications sur des résultats (surprenants) de la démarche exploratoire quantitative (comme la sur-représentation des villes italiennes dans la plupart des organisations de coopération).

Ainsi, l'expérience de terrain que nous avons conduite ne suit pas un déroulé linéaire

55. Les grandes catégories utilisées dans les processus de POS-tagging peuvent être retrouvées ici : universaldependencies.org/u/pos/.

et se présente davantage sous la forme de « coups de sonde » en fonction des rencontres et des prises de contacts réussies. A l'issue de la première phase de construction de la base ETMUN (cf section 2.3.1), une fois les associations de villes répertoriées, la prise de contact en vue de la collecte des villes membres n'a pas été des plus concluantes. En effet, en 2016, peu d'associations contactées ont répondu à nos sollicitations : sans doute que la demande d'information sur les membres et l'absence de personne de référence pour servir d'intermédiaire ont joué en notre défaveur. En parallèle, l'intérêt pour le programme URBACT s'est affirmé et concrétisé dans la construction d'une autre base de données (cf. section 2.3.2). La prise de contact avec un membre du secrétariat général, Kristijan Radojčić, a également participé à une bifurcation dans le travail de recherche. La place centrale dévolue, dès le début de la thèse, à l'étude des associations de municipalités est peu à peu devenue secondaire par rapport à l'étude du programme URBACT. Notre insertion progressive au sein du réseau des personnes impliquées dans ce programme nous a conduit à participer à plusieurs événements internationaux et à réaliser des entretiens avec différents acteurs sur le mode itératif des recommandations croisées. Les deux modalités principales de cette enquête ont donc été : (1) la conduite d'entretiens semi-directifs avec des experts, des membres du Secrétariat Général d'URBACT, et des élus ou personnes administratives des villes participantes et (2) des phases d'observation et de participation lors de grands événements de coopération.

Les entretiens effectués de manière formelle sont au nombre de 12 et sont répertoriés dans la table 2.4. Ils ont fait l'objet d'un enregistrement audio, en accord avec les participant.e.s. Chaque grille d'entretien a été préparée individuellement selon l'interlocuteur ou interlocutrice en intégrant quelques questions précises et personnalisées⁵⁶ dans les deux derniers modules. Malgré cette spécificité, les grilles suivaient le déroulé suivant :

- Brève présentation de notre projet de recherche ;
- Module sur le parcours académique et professionnel des interlocuteurs et interlocutrices ;
- Module sur l'implication et le rôle dans les dispositifs de coopération (projets, programmes, associations) ;
- Module sur des questions thématiques (propres à l'organisation étudiée) ou théoriques plus générales (discussion sur des politiques urbaines ou sur les modalités de la coopération entre villes). Ce dernier module était ponctuellement augmenté avec l'évocation de résultats exploratoires issus de nos analyses quantitatives afin de susciter des éléments d'explication de la part des interlocuteurs et interlocutrices.

56. Notamment pour les entretiens effectués en anglais, la rédaction de questions précises a servi d'appui au bon déroulé des entretiens, sans pour autant s'écarter de l'aspect conversationnel recherché dans ce type d'interactions. Un exemple de grille est donné dans Section.

Date	Type	Interlocuteur/interlocutrice	Fonction	Organisation(s)	Langue utilisée	Durée approx. (h:min)	Lieu
déc-16	Entretien semi-directif	Kristijan Radočić	Chargé de suivi des projets	URBACT	Français/Anglais	00:30	Téléphone
mai-17	Entretien semi-directif	François Panouillé	Chargé de mission	APVF	Français	00:45	Paris, France
févr-18	Entretien semi-directif + visite de terrain	Laurent De Gaulle	3ème adjoint, mairie de Valmondois	Association Cittaslow	Français	03:00	Valmondois, France
juin-18	Entretien semi-directif	Emmanuel Moulin	Secrétaire Général	URBACT	Français	01:30	CGET, Paris, France
juil-18	Entretien semi-directif	Ian Goldring	Expert en chef projet Jobtown I et II	URBACT	Français	01:45	Visio
juil-18	Entretien semi-directif	Elodie Langlumé / Emmanuel Dubreucq	Chargée d'urbanisme / Chef de projet Attractivité Développement Economique	Mairie de Romans-sur-Isère, Projet URBACT RetailLink	Français	01:00	Téléphone
sept-18	Entretien semi-directif	Matthew Baqueriza-Jackson	Expert en chef projet Procure	URBACT	Anglais	01:00	Visio
sept-18	Entretien semi-directif	Gilles Pérole	Adjoint au maire	Mairie de Mouans-Sartoux, Projet URBACT Agri-URBAN	Français	00:30	Lisbonne, Portugal
sept-18	Entretien semi-directif	Sabrina Abdi	Responsable du point d'information français d'URBACT	URBACT/CGET	Français	00:30	Lisbonne, Portugal
nov-18	Entretien semi-directif	Simone D'Antonio	Responsable du point d'information italien d'URBACT	URBACT / ANCI	Anglais	01:00	Visio
déc-18	Entretien semi-directif	Jon Aguirre	Responsable du point d'information espagnol d'URBACT	URBACT / Paisaje Transversal	Anglais	00:30	Visio
nov-19	Entretien semi-directif	Céline Ethuin	Chargée de projet et des finances	URBACT	Français	00:45	Téléphone

TABLE 2.4 – Liste des entretiens semi-directifs effectués.

Le travail d'observation, quant à lui, s'est déroulé au cours de cinq grands événements internationaux, entre 2017 et 2018 (table 2.5). L'observation effectuée peut-être schématisée selon deux grandes modalités :

- des phases d'observation simple consignées dans un carnet de recherche : déambulation entre les stands ou les différentes salles, écoute de présentations publiques et de conférences, photographies
- des phases d'observation participante : ateliers et tables-rondes, moments festifs et interactions informelles propres à ces grands événements. Lors de ces phases, notre position de doctorant était ou bien retraduite sous la figure de « l'expertise » — avec des demandes d'avis et de positionnements sur les thématiques ou politiques urbaines discutées⁵⁷ —, ou bien sous la figure de « l'étudiant » — dans ce cas-là, les interlocuteurs (souvent des experts) endossaient une position de pédagogues et nous fournissaient beaucoup d'informations et d'avis personnels.

Les interactions variées qui ont eu lieu au cours de ces événements nous ont donné une certaine connaissance pratique de la coopération, surtout dans le cadre du programme URBACT. Elles nous ont permis notamment de constater l'existence de réels réseaux amicaux entre expert.e.s mais également autour de chaque projet URBACT — c'est-à-dire entre les représentant.e.s des villes partenaires et l'expert.e en chef (*lead expert*). De fait, la succession des entretiens et des événements nous a permis une certaine socialisation⁵⁸ au sein de ces différents groupes et de devenir, en l'espace de quelques mois, un visage connu pour certain.e.s habitué.e.s du programme.

Suite à notre rencontre avec un expert nommé Wessel Badenhorst, lors d'un événement URBACT en juin 2017, nous nous sommes particulièrement intéressés au projet qu'il accompagnait alors concernant la revitalisation des centres-villes de petites villes : *City Centre Doctor* (2015-2018, URBACT III). Une troisième modalité d'enquête a été explorée. Il s'agissait d'administrer un petit questionnaire en ligne aux représentant.e.s des groupes locaux de chacune des dix villes partenaires (voir section 6.3). Le questionnaire était organisé en cinq grandes sections :

1. Module de questions personnelles concernant le ou la répondant.e.s ;
2. Module de questions sur la ville d'appartenance : représentations sur la situation géographique, expériences de coopération en dehors du projet URBACT ;
3. Module sur l'expérience du projet URBACT : relations avec l'expert, constitution de l'*Urbact Local Group*, relations avec les autres villes partenaires ;
4. Module de questions thématiques liées à la thématique de la dévitalisation/revitalisation des centres-villes : éléments de diagnostic, solutions envisagées, etc. ;
5. Module de questions autour de la communication sur le projet URBACT : quels médias, quels publics.

57. Cela a pu être le cas, par exemple, lors des ateliers en petits groupes sur les stratégies des petites villes européennes. Nous avons été sollicités directement pour donner notre opinion et jouer un rôle dans les dispositifs participatifs déployés dans les événements URBACT (réalisation collaborative d'affiche, atelier *post-it*).

58. Notamment du fait de notre participation à divers moments festifs.

Date	Type	Session / Présentation	Evenement	Organisation concernée	Durée audio	Lieu
oct-17	Observation	Integration in medium-sized cities: big enough to cope, small enough to care	European Week of Regions and Cities	Ville de Schiedam (NL) et association Eurotowns	02:00	Bruxelles, BE
oct-17	Observation participante	How can good city practices be transferred? Join the new URBACT transfer networks!	European Week of Regions and Cities	URBACT	02:30	Bruxelles, BE
juin-17	Observation		Training Session for Action Planning Networks	URBACT	03:00	Paris, FR
sept-18	Observation participante	Ice Breaking Cocktail	URBACT City Festival	URBACT	03:00	Lisbonne, PT
sept-18	Observation	Introduction Accueil	URBACT City Festival	URBACT	00:30	Lisbonne, PT
sept-18	Observation participante	Breakout session : Vitality and viability of smaller and medium-sized cities	URBACT City Festival	URBACT	01:30	Lisbonne, PT
sept-18	Observation participante	Breakout session : Building up a millennial city	URBACT City Festival	URBACT	01:30	Lisbonne, PT
sept-18	Observation	From Local Action To Global Impact	URBACT City Festival	URBACT	00:30	Lisbonne, PT
sept-18	Observation participante	Workshops : Revitalising the retail sector	URBACT City Festival	URBACT	01:30	Lisbonne, PT
sept-18	Observation	French Corner : Discussion entre les participant.e.s francophones et les membres du programme URBACT à propos des prochains appels à projet	URBACT City Festival	URBACT	00:30	Lisbonne, PT
oct-18	Observation	Introduction and Policy context	Vitality of Smaller Cities in Europe - URBACT Capitalisation	URBACT	00:40	Barcelone, ES
oct-18	Observation	Developing new local retail propositions to enliven urban centres in smaller cities	Vitality of Smaller Cities in Europe	URBACT	02:00	Barcelone, ES
oct-18	Observation	Placemaking in the public spaces of smaller cities' urban centres	Vitality of Smaller Cities in Europe	URBACT	01:30	Barcelone, ES
oct-18	Observation	Focusing on local agricultural production to strengthen the urban economy of smaller cities	Vitality of Smaller Cities in Europe	URBACT	01:45	Barcelone, ES
oct-18	Observation	How can smaller European cities benefit from each other and receive support from the European Union institutions and programmes ?	Vitality of Smaller Cities in Europe	URBACT	01:00	Barcelone, ES
nov-18	Observation	Mot d'accueil, conférence introductive	SIVIM - Sommet International de l'Innovation en Villes Médianes	SIVIM, Nevers Agglomération	00:30	Nevers, FR
nov-18	Observation	Quels dispositifs pour favoriser les villes médianes ?	SIVIM	SIVIM, Nevers Agglomération	00:30	Nevers, FR
nov-18	Observation	Villes intelligentes... et si nous étions intelligents ensemble ?	SIVIM	SIVIM, Nevers Agglomération	00:45	Nevers, FR
nov-18	Observation	Intervention de Mouir Mahjoubi	SIVIM	SIVIM, Nevers Agglomération	00:10	Nevers, FR

TABLE 2.5 – Liste des évènements et sessions du terrain (avec captation audio).

On retrouvera le questionnaire en détail dans la Annexe B. Cette démarche a permis de récolter des informations sur chaque ville partenaire mais aussi des données relationnelles pour comprendre les interactions et proximités entre villes au sein d'un même projet. Malgré les relances et l'appui de l'expert en chef du projet, nous n'avons eu que 8 répondant.e.s sur les dix contacté.e.s. Ce constat, auquel s'ajoute celui du temps nécessaire à la construction d'un questionnaire spécifique pour un seul projet, nous ont conduit à écarter la systématisation d'une telle démarche. En effet, seule la création d'un questionnaire générique aurait un sens pour une collecte de données sur de multiples projets mais, dans ce cas, l'aspect thématique sur les problèmes publics au centre de la coopération ne pourrait être traité en profondeur.

A l'issue de l'ensemble de ce travail qualitatif nous obtenons plus de 12h d'entretiens en enregistrement audio, plus de 18h d'enregistrement de sessions et de présentations lors d'évènements internationaux, un carnet de recherche, et un tableur consignait les réponses au questionnaire pour le projet CCD. Ces matériaux de recherche n'ont fait l'objet d'aucun traitement systématique. Du fait de la place accordée à cette partie de l'enquête, la retranscription intégrale des entretiens et des enregistrements de sessions a été écartée, au profit d'une écoute intégrale des fichiers audio accompagnée d'une prise de notes et de retranscriptions partielles des propos considérés comme importants pour le développement ou l'illustration de certaines analyses.

2.5 Synthèse : Une démarche exploratoire et reproductible participant d'un dialogue interdisciplinaire

La démarche de recherche proposée, dont les contours et le déroulé viennent d'être établis, sert d'opérateur pour tenir ensemble les objectifs théoriques, thématiques et méthodologique de la thèse.

D'un point de vue interne à la géographie, la démarche générale questionne l'apport des méthodes quantitatives pour aborder la coopération entre villes à l'intersection d'une géographie politique et urbaine. Il s'agit, d'une part, d'adosser l'étude quantitative à une problématique relationnelle (RAFFESTIN 1980) et à une saisie empirique et critique des relations politiques entre gouvernements urbains. D'autre part, un des enjeux principaux est de montrer que les différentes étapes — qui vont de la construction des données à leur interprétation — permettent de faire émerger des faits qui mêlent les niveaux d'analyse (des pratiques locales à l'institution de normes européennes) et qui se déploient à une échelle macro-régionale, celle de l'espace européen. D'un point de vue thématique, il s'agit donc d'explorer les modalités de coopération transnationale entre villes européennes : quelles géographies de l'Europe en découlent ? Quelles conséquences politiques émanent de la circulation de politiques urbaines ?

Pour ce faire, la démarche suit trois grands temps selon les objets d'analyse : les lieux (chapitre 3), les réseaux (chapitre 4), et les politiques urbaines (chapitres 5 et 6). Cette progression répond bien sûr aux enjeux thématiques définis dans les trois axes de recherche (sections 1.1 et 2.1) et, par là même, sert de fil rouge au présent manuscrit. Au-delà de cet aspect pratique, cette tripartition propose de rendre visible le caractère exploratoire et reproductible de la démarche.

En effet, la progression ne masque pas la chronologie de la recherche et permet de questionner itérativement les données au fur et à mesure de leur construction et des enrichissements dont elles font l'objet :

1. Comment passer de données d'affiliation entre acteurs collectifs (gouvernements urbains et organisations de coopération) à des données géographiques ? Que peut nous apprendre une analyse des lieux de la coopération ? Que laisse-t-elle de côté ?
2. Comment traiter des données relationnelles entre acteurs collectifs ? Comment la description des réseaux permet-elle d'enrichir la géographie des lieux de la coopération ?
3. Et enfin, comment saisir empiriquement les effets de ces systèmes de relations et les contenus politiques qu'ils mettent en mouvement dans un espace transnational ?

Par conséquent, les analyses, programmées en langage R et disponibles en ligne⁵⁹, accompagnent la construction des données et suivent un déroulé qui va du plus simple au plus

59. github.com/pgourdongeo/.

complexe du point de vue de la richesse des données traitées, des méthodes utilisées et, enfin, des questions de recherche posées.

Cet esprit est selon nous un moyen pour engager un dialogue inter-disciplinaire. La reproductibilité n'est pas simplement garantie par le libre accès aux différents traitements mais aussi par la clarté de la démarche. Ainsi, ce panorama de la coopération transnationale entre villes européennes détaille à chaque étape les potentialités et les limites de notre approche théorique et méthodologique. Les prolongements des descriptions et analyses proposées dans ce cadre sont donc nombreux et laissent un espace ouvert pour un dialogue inter-disciplinaire.

D'un côté, les champs qui ont déjà abordés différemment notre sujet d'étude — *e.g* la géographie critique, la sociologie de l'action publique et la science politique — trouveront ici des données de cadrage, des analyses complémentaires aux monographies détaillées et aux travaux de terrain, mais également des outils pour la sélection raisonnée d'études de cas (organisations comme villes). Les apports théoriques de ces champs d'étude encouragent également à enrichir les méthodes proposées ici, notamment dans le cadre d'une méthodologie mixte (JOHNSON, ONWUEGBUZIE et TURNER 2007) et de futurs travaux collectifs sur la circulation transnationale des idées et pratiques politiques. D'un autre côté, ces potentiels prolongements appellent une intensification des échanges avec les champs qui produisent une réflexion sur l'analyse et la visualisation de données — informatique, géovisualisation, fouille de données et analyse de réseaux — afin de continuer à mettre à profit les nouvelles capacités d'acquisition et de traitement de données massives, tout en cherchant au plus près une adéquation entre méthodologie quantitative et questionnements de recherche critiques.

Le champ opératoire de la coopération entre villes : localisation des affiliations et caractérisation des organisations

Sommaire

3.1	Introduction : L'analyse des localisations	157
3.1.1	Du <i>lieu</i> à la localisation	157
3.1.2	Une géographie de l'affiliation des villes aux organisations de coopération	160
3.2	Hypothèses & Fondements théoriques	162
3.2.1	Une concentration métropolitaine des entités? Place des interactions face-à-face, capacités de coopération différenciées et contraintes structurelles	162
3.3	Cartographie de l'espace de coopération	171
3.3.1	Localisation des participations	171
3.3.2	Participation des gouvernements urbains	191
3.3.3	Internationalisation et hiérarchie urbaine	201
3.4	Fondements politiques de la coopération transnationale	211
3.4.1	Description des organisations de coopération	211
3.4.2	Désirs d'internationalisation	219
3.5	Éléments de synthèse	241

Des choses elles-mêmes, nous ne savons rien, mais nous sommes en revanche très sensibles à leur position.

Ossip Mandelstam, *L'entretien sur Dante*, 2018 [1933],
Le bruit du temps / La Dogana, Trad. Jean-Claude Schneider.

3.1 Introduction. L'analyse des localisations : décrire les organisations de coopération transnationale et la géographie de leurs affiliations

3.1.1 Du *lieu* à la localisation

Château Saint-Georges, Lisbonne, le 12 septembre 2018 : au crépuscule, les premiers participants de l'*URBACT City Festival* déambulent le long des remparts. Elus locaux, fonctionnaires européens, urbanistes, experts, personnels administratifs, universitaires sont présents et attendent le début de l'*Ice-Breaking Cocktail*. On entend des éclats de voix, des retrouvailles dans toutes les variations de l'anglais international, les serveurs courent dans tous les sens et le groupe de musique, engagé pour l'occasion, commence à jouer. Les invités se présentent mutuellement, s'introduisent dans les petits groupes qui se forment et se déforment autour d'un statut (celui d'expert par exemple) ou d'un ancien projet de coopération (les représentants de chaque ville semblant ravis de se retrouver). Cet évènement mobilise des fonds européens, la municipalité de Lisbonne, l'office du tourisme, un traiteur : tout un arrière-plan institutionnel qui rend possible cette coopération transnationale dans cet espace emblématique de la ville organisatrice.

Cette petite scène, issue de notre terrain, est une bonne illustration de ce que peut être un *lieu* de la coopération transnationale. A condition de ne pas employer le concept de lieu comme un simple synonyme de site ou de localisation¹, mais de considérer que celui-ci renvoie avant tout à une *circonstance* qui se construit dans un *site* en fonction des personnes en co-présence (RETAILLÉ 1997)². Ces approches du *lieu*, relevant des géographies sociales et culturelles francophones, présentent des ressemblances avec les travaux critiques sur la circulation des modèles urbains des anglophones. Même si les constructions théoriques et les objets de recherche ne peuvent être confondus, la convocation de figures telles que Doreen Massey par les tenants des *Urban Policy Mobilities* donne une importance centrale au concept de *place* comme une circonstance et une mise en relations (cf. section 1.3.2). De fait, l'attention aux experts et aux élites pousse les chercheurs à enquêter sur le rôle d'intermédiation des agents permettant la circulation des politiques urbaines. Les moments et les sites où se rencontrent ces groupes de personnes, ainsi que les différents supports matériels qui sont produits à cette occasion sont analysés finement :

« Policy actors (a broadly defined category including politicians, policy professionals, practitioners, activists, and consultants) act as 'transfer agents',

1. On retrouve, dans beaucoup de définitions anciennes (mais aussi — sous forme de survivances — dans des acceptions plus récentes), l'idée du *lieu* comme unité spatiale minimale et élémentaire pour la géographie : « Point de l'étendue : élément de base de l'espace géographique, son atome en quelque sorte » (BRUNET, FERRAS et THÉRY 2009).

2. Denis Retaillé rejette la notion du *lieu* qui serait une simple localisation ou qui viendrait servir de base à la description d'une échelle « locale » très imprécise. Il s'agit pour lui de mettre en avant l'idée d'interaction entre individus et avec l'espace : « le lieu est cette situation qui place les individus en position de jouer un rôle avec plus ou moins d'aisance pour des raisons qui sont institutionnelles et sociales mais aussi très individuelles et psychologiques » (RETAILLÉ 1997, p. 91).

shuttling policies and knowledge about policies around the world through attendance at conferences, fact-finding trips; consultancy work, etc. »³ MC-CANN et WARD 2010, p. 175



Illustration 3.1 – Moment de restitution collective, *URBACT City Festival*, Patio da Galé, Lisbonne, 14 septembre 2018.

Source : P. Gourdon

L'illustration 3.1 donne un aperçu du site principal du Festival URBACT mentionné plus haut. La coopération transnationale en matière de politiques urbaines appelle des lieux qui serviront à l'exposition, la diffusion des pratiques locales et à la création de conditions favorables aux interactions directes⁴.

Aborder la richesse des lieux de la coopération est envisageable dans le cadre d'enquêtes de terrain approfondies et mobilisant les méthodes d'observation qualitatives. Le

3. « Les acteurs politiques (une catégorie générale comprenant les élus, les praticiens, les activistes et les consultants) agissent en tant qu' « agents de transfert », faisant la navette entre leurs politiques et la connaissance des politiques dans le monde par le biais de leur participation à des conférences, des voyages d'étude, du travail de conseil, etc. ».

4. La dispersion en plus petits groupes (dans le cadre de différents ateliers) et l'incitation à déambuler de stand en stand laissent parfois place à des moments de restitution collective, faisant appel à différents témoins afin de faire remonter oralement les faits marquants des ateliers.

niveau d'observation auquel se situe notre travail ne permet pas de mobiliser cette approche du lieu de manière systématique. Une étude quantitative se déployant à l'échelle d'un continent et sur près de 20 ans pose nécessairement certaines limitations quant à la saisie d'interactions interpersonnelles⁵. Pour autant, un certain nombre d'éléments interprétatifs que nous posons dans ce chapitre reposent sur notre expérience et notre fréquentation de ces lieux de la coopération et sur des hypothèses théoriques qui mobilisent des mécanismes qui relèvent d'un niveau d'observation *micro*.

Pour éviter une confusion théorique, il est nécessaire de poser une distinction claire entre lieux et localisation. Ainsi, plus que sur le *lieu* conçu comme la circonstance qui préside à de nombreuses interactions, nous travaillons davantage sur des *localisations* : c'est-à-dire la position relative des entités participantes. L'échelle d'observation utilisée permet de répertorier les entités qui participent à la coopération et de les agréger au sein des objets *villes*, qui peuvent être définis de plusieurs manières (administrativo-politique, morphologique, fonctionnelle). Toutefois, cette étude des entités, de leur position relative et de leurs caractéristiques, appelle l'explicitation des différents soubassements explicatifs qui éclairent ces faits agrégés, tels que la concentration ou la dispersion des localisations. Ces processus renvoient en partie à des mécanismes *micro* — les interactions interpersonnelles et la circulation de l'information — qui donnent sens aux configurations meso-géographiques (cf. section 1.2.2.1).

Il s'agit donc d'expliciter le lien entre les niveaux du lieu (*micro*) et des localisations à l'échelle d'un continent (*meso* et *macro*-géographique). Au cours de cet événement, nous avons pu constater l'importance des discussions informelles (retours d'expérience à la pause café) et des réunions formelles afin d'avoir accès aux informations nécessaires pour répondre aux futurs appels à projet⁶. Certes, toute la documentation expliquant les procédures est accessible sur le site web d'URBACT, mais cela ne remplace pas les interactions en face-à-face. En effet, durant ces rencontres, les représentants des gouvernements urbains désireux de participer au prochain appel à projets ont pu avoir accès directement à des membres du secrétariat général d'URBACT. La discussion entre les participant.e.s français.e.s a mis en valeur les retours d'expérience par rapport aux projets achevés, a permis de faire remonter des critiques, des thématiques d'intérêts ; en bref, d'entrer concrètement dans les démarches à effectuer pour monter un dossier. Nul doute que ce type de rencontres permet un accès privilégié à l'information et à l'amorce d'un mécanisme d'apprentissage des règles formelles mais aussi tacites qui sous-tendent un programme de coopération et sa logique d'appels à projet.

5. De plus, les matériaux empiriques principaux — à savoir l'enregistrement des organisations transnationales et la liste de leurs villes membres — ne permettent pas de saisir les lieux de rencontre qui naissent de telles pratiques de coopération. A notre connaissance, seul Nicolas Escach a pris en compte les différentes réunions et assemblées générales des associations de villes dans l'espace plus circonscrit qu'est la région Baltique (ESCACH 2014). A terme, des mécanismes de collecte pourraient sans doute être envisagés dans le cadre de travaux collectifs : notamment en partant du dépouillement systématique et (partiellement) automatisé des comptes-rendus d'activité des différentes organisations (reconnaissance des lieux cités : moment et site des assemblées générales ou des forums), ou encore de collecte d'éléments numériques rendant compte de la communication des organisations de coopération et des villes (twitter, facebook, etc.).

6. Notamment lors de la session *French Corner* de l'évènement : section 2.4.4.

3.1.2 Une géographie de l'affiliation des villes aux organisations de coopération

L'objectif de ce chapitre est donc d'amorcer la démarche exploratoire pour appréhender le système relationnel de la coopération transnationale institutionnelle entre villes européennes. La première étape de ce cheminement consiste à enregistrer des informations et à reconstruire les données utiles pour l'analyse des localisations des villes participantes (cf. section 2.1).

A partir de la sélection des organisations, de la collecte des entités affiliées et du travail de géocodage, l'analyse des localisations devient possible (cf. section 2.3). D'un point de vue pratique, la construction même des données autorise assez rapidement les explorations cartographiques de la répartition des entités membres, et ce, avant même d'avoir créé l'information relationnelle nécessaire à l'exploration de la dimension réticulaire de l'objet d'étude (cf. section 2.1). D'un point de vue théorique, l'analyse des localisations est à même de fournir des éléments pour décrire certaines structures du système de relations entre villes en questionnant les différenciations géographiques que les niveaux de participation à la coopération peuvent révéler.

Les questions abordées dans ce chapitre peuvent être résumées comme suit : *Qui participe à la coopération institutionnelle entre villes ? Où se situent ces entités et dans quelle mesure participent-elles ?* Il s'agit donc de voir quel espace est dessiné par une cartographie de la coopération.

A ce titre, il s'agira d'abord de penser le lien entre le concept de *lieu* et l'analyse des localisations, dans le cadre de ce panorama de la coopération transnationale entre ville (section 3.2). Nous poserons alors les deux grandes hypothèses sur la structuration géographique des niveaux d'affiliation⁷ : la concentration métropolitaine (logiques d'auto-organisation et d'émulation) ou la dispersion structurelle (contraintes institutionnelles) des entités parties prenantes.

Dans un deuxième temps, nous procéderons à l'exploration des localisations afin de cartographier l'espace de coopération entre villes européennes (section 3.3). Cette section aura pour objectif de mettre en regard les formes spatiales des différents espaces de coopération : celui émanant des programmes de l'Union Européenne (base EUCICOP) et celui émanant des différentes associations de municipalités (base ETMUN). L'exploration du nombre de participations/adhésions des villes permettra de caractériser les gouvernements urbains en fonction de leur niveau d'implication et de chercher les déterminants de ces différenciations.

Enfin, dans la troisième section, nous caractériserons les organisations en fonction des fondements territoriaux de leur projet de coopération. Pour ce faire, la cartographie exploratoire des villes membres et les documents statutaires des organisations permettent une

7. L'affiliation est la catégorie générique des liens entre villes et organisations. Il s'agit de *participations* pour les projets de coopération européens et d'*adhésion* pour les associations.

première catégorisation. Au-delà de la description de ces acteurs collectifs, nous discuterons les déterminants qui poussent les gouvernements urbains à fonder et/ou à s'impliquer dans ce type de dispositifs : en explicitant les ressorts qui motivent ces acteurs à se lancer dans une démarche de coopération transnationale (section 3.4).

3.2 Géographie de la coopération transnationale interurbaine : entre concentration métropolitaine et dispersion structurelle

Produire une cartographie des entités qui participent de la coopération transnationale institutionnalisée entre villes est une première étape pour penser les localités qui sont mises en relation dans le cadre de ce système. Toutefois, le périmètre de l'enquête (section 1.4.2) et la méthodologie (section 2.1) de cette thèse nous ont conduit à distinguer les *lieux* de la coopération (les circonstances dans lesquelles la coopération se produit en action : forum, réunion de travail, visite d'étude, etc.) et les *localisations* des entités qui participent à cette coopération transnationale. Les niveaux d'observation privilégiés ici sont ceux de la ville (comme unité élémentaire) et de l'interurbain (système de relations) à l'échelle de l'Europe. Pour autant, il n'y a pas d'imperméabilité théorique entre ce qui se joue à l'échelle du lieu entre les acteurs individuels et les configurations spatiales des entités collectives qui participent à la coopération. En effet, beaucoup d'études urbaines en sociologie, géographie et économie, donnent une importance cruciale à la proximité et aux interactions face-à-face (niveau *micro*) pour expliquer les processus d'agglomération et de hiérarchisation des villes à des niveaux meso- et macro-géographiques (cf. section 1.2.2.1).

Ces apports théoriques permettent de rendre intelligible l'affiliation des villes à des organisations de coopération. Il s'agira alors de voir comment des hypothèses donnant une place aux interactions entre acteurs et à la circulation de l'information éclairent les configurations spatiales qui sous-tendent le système de relations. Une première hypothèse de concentration métropolitaine des niveaux de participation sera alors posée (1). Cependant, la spécificité de notre champ d'étude appelle une prise en compte attentive des effets de structure des niveaux supérieurs (interurbains, nationaux, et supranationaux), en termes de contraintes institutionnelles. Dans cette optique, nous formulerons (2) une seconde hypothèse de dispersion structurelle, notamment dans le cas des dispositifs de coopération proposés et encadrés par l'UE (section 3.2.1).

3.2.1 Une concentration métropolitaine des entités ? Place des interactions face-à-face, capacités de coopération différenciées et contraintes structurelles

Durant la grande période des travaux sur la globalisation, de nombreux chercheurs ont démontré que l'accroissement des échanges ne signifiait ni la fin des Etats, ni celle des villes (cf. section 1.2.1). Au contraire, il s'agissait de montrer les logiques de concentration spatiale et les hiérarchisations résultantes pour décrire un nouvel ordre du monde. Si les faits empiriques décrivant les mécanismes globaux de la métropolisation ont été étayés dans différents champs de recherche (cf. section 1.2), une réflexion théorique sur les facteurs explicatifs a également été engagée. Comme nous l'avons vu au chapitre 1 (voir section 1.2.2.1), les transformations du système économique, pensées comme une transition vers une économie post-fordiste, ont donné naissance à l'idée d'une économie

de la connaissance (*knowledge economy*). Au sein de cette nouvelle économie, l'acquisition (*learning economy*) et la production d'informations sont perçues comme des facteurs déterminants pour les acteurs collectifs participant aux activités de haute-spécialisation et d'innovation. Ces approches reposent en grande partie sur l'idée que les interactions face-à-face, ainsi que la proximité entre les agents, constituent des avantages comparatifs cruciaux. Ces avantages, perçus par les acteurs privés, expliqueraient l'auto-renforcement des dynamiques de concentration métropolitaine. Quant à eux, les acteurs publics, notamment les gouvernements urbains, chercheraient à influencer positivement sur ces dynamiques, grâce à leur rôle d'animation des réseaux locaux d'acteurs privés et publics et à leurs stratégies de développement. À la manière des entreprises, les gouvernements urbains seraient donc eux-mêmes inscrits dans la logique compétitive de l'économie de la connaissance afin d'innover en termes de modèles urbains (CAMPBELL 2013).

Ces approches sont usuellement mobilisées pour éclairer un nouvel ordre économique et les différenciations entre les villes de ce système. Pour autant, certains de ces mécanismes peuvent, selon nous, expliquer en partie les logiques spatiales des niveaux de participation différenciés des villes à la coopération transnationale. À ce titre, les interactions face-à-face sont conçues comme déterminantes dans l'explication de l'inscription des gouvernements urbains dans des organisations de coopération. L'exemple de l'*URBACT City Festival* de Lisbonne (section 3.1.1), et la définition du *lieu* qu'il appelle, apparaissent comme révélateur du caractère déterminant de ce type de relations. La présence à un événement collectif, la proximité avec les responsables d'un programme, et la possibilité d'un accès direct et moins formel à l'information peuvent déterminer la capacité d'un gouvernement urbain à participer à un projet de coopération.

Dans ce travail, les localisations ne correspondent pas à un déplacement d'activités économiques mais bien à des niveaux différenciés de participation aux organisations de coopération transnationales. Ces données d'affiliation sont agrégées spatialement à l'échelle des villes (cf. section 2.3). Aussi, si l'on peut légitimement poser comme hypothèse que les interactions au niveau *micro* déterminent en partie la capacité des villes à s'inscrire dans des projets institutionnels de coopération, la question de la concentration de ces activités et institutions (hypothèse 1) ne saurait être entièrement prise en charge par une explication basée sur l'idée d'auto-organisation⁸. Sans doute que les règles formelles encadrant les modalités d'affiliation aux organisations de coopération produisent des contraintes structurelles qui favorisent des dynamiques de dispersion spatiale (hypothèse 2).

3.2.1.1 L'hypothèse de concentration métropolitaine des institutions de coopération (1)

Économie de la connaissance, importance de l'apprentissage collectif, et primats des interactions entre individus : ce triptyque économique fournit un cadre de pensée intéressant mais insuffisant pour former des hypothèses sur la géographie de la coopération institutionnelle entre villes européennes. En effet, il est principalement question d'activi-

8. Pour une représentation graphique des deux hypothèses et de leurs dimensions voir le schéma 3.1

tés économiques de haut-niveau et, par là même, de stratégies individuelles (travailleurs de ces secteurs) et collective (entreprises), pour expliquer leur localisation dans les mêmes métropoles, ou encore de décrire les liens de commandement entre ces places globales et les différents sites de productions répartis dans un espace mondial différencié (BOURDEAU-LEPAGE et HURIOT 2005 ; BOURDEAU-LEPAGE et BAILLY 2012). Mais qu'en est-il des autres activités et des autres fonctions, notamment des rôles politiques et administratifs des villes ? Les approches en termes de systèmes de villes comportent des éléments pour conceptualiser le lien entre les différents types de fonctions et d'interactions qui co-évoluent et renforcent les hiérarchies (cf. section 2.2.3). A ce titre, la question des fonctions de pouvoir politique et des statuts administratifs des villes est intégrée dans une approche globale et systémique expliquant les mécanismes d'auto-renforcements à l'origine de la hiérarchisation des villes (PUMAIN 1997). Cela renvoie aux définitions classiques de la ville en tant que site de nombreuses d'activités politiques et lieu de la concentration des pouvoirs (cf. section 1.2.2.1). Mais si les liens entre les fonctions politiques et les activités économiques sont pensés dans ces travaux, les interactions institutionnelles et politiques entre villes sont rarement prises en compte en tant que telles. Dans ce cadre, les investigations empiriques portent principalement sur des interactions économiques⁹ et le politique est traité de manière résiduelle¹⁰. Beaucoup d'interrogations sur les spécificités des relations politiques entre villes (dans leurs configurations et dans leurs effets) restent ouvertes. Peut-être est-ce la complexité de ce type de relations et le fait que celles-ci relèvent d'autres champs disciplinaires (sociologie, histoire, science politique) qui freine une approche géographique et interurbaine. En effet, le niveau interurbain apparaît sans doute comme une échelle trop large, propice à certaines formes de réductionnisme instrumentalisant les relations politiques entre villes sans rendre leur complexité¹¹. Nous soutenons le contraire. Au niveau interurbain, il n'est certes pas possible d'étudier les relations politiques telles qu'elles s'expriment de manière interpersonnelle entre les acteurs des gouvernements urbains mais nous pouvons explorer d'autres dimensions. Il s'agit alors de poser les questions suivantes : *De quoi témoignent les niveaux de participation et la localisation des villes membres d'organisations de coopération transnationale ?*¹² *Retrouve-t-on les mêmes différenciations (hiérarchies) entre villes que celles qui sont issues des échanges économiques ?*

Ainsi, l'hypothèse de niveaux de participation à la coopération transnationale plus important pour les villes du sommet de la hiérarchie urbaine, repose sur trois types d'explication issus des travaux sur les systèmes de villes :

9. Toutefois, un certain nombre de travaux, notamment sur les activités de recherche et de coopération scientifique prennent au sérieux des interactions qui ne sont pas uniquement déterminées par des logiques économiques. Voir CUYALA 2013 ; MAISONOBE 2013b ; COMIN 2009.

10. Les contraintes structurelles sont rarement prises en compte, à l'exception peut-être du travail de Clémentine Cottineau sur le système de villes soviétique et post-soviétique (COTTINEAU 2014)

11. Le travail de Julie Gravier sur la ville de Noyon et son système (sur 2000 ans) démontre qu'il est possible de reconstruire un système d'interactions qui ne soient pas seulement économiques, en prenant en compte les relations politiques sous diverses formes. Ces relations peuvent éclairer des changements dans la dynamique du système de villes (GRAVIER 2018).

12. Niveau de participation renvoyant ici au nombre d'adhésions à des associations de municipalités et au nombre de participations à des projets de coopération émanant de l'UE.

— *Dimension 1.1 L'effet de la distance non pertinent au niveau interurbain.*

Il est possible d'envisager que des interactions au niveau interindividuel favorisent la circulation et production d'informations relatives aux organisations de coopération ou, plus généralement, en rapport avec l'internationalisation (expertise sur les politiques urbaines dans d'autres pays, organisation d'évènements à résonance internationale). La présence de *lieux* de coopération transnationale serait renforcée dans des villes de grandes tailles concentrant à la fois des institutions publiques et beaucoup « d'agents de transfert ». La fréquence et la diversité des contacts entre les acteurs du gouvernement urbain et les autres acteurs (des sphères publique et privée) impliqués dans ces échanges internationaux, seraient déterminantes de la capacité des villes à s'inscrire dans de nombreuses organisations de coopération. Ainsi, si effet de la distance il y a — pour expliquer les niveaux de participation et d'implication des gouvernements dans les organisations —, c'est à un niveau *micro*, par la proximité entre les différents agents de transfert ¹³.

Au niveau interurbain, l'effet de la distance ne paraît, quant à lui, pas convainquant pour expliquer la configuration des localisations des entités (villes membres). La nature des interactions étudiées dans notre travail diffère radicalement des différents flux pris en compte usuellement (capitaux, personnes, etc.) dans le cadre des systèmes de villes. Les hypothèses émanant du modèle gravitaire mêlant tailles des entités et distance pour expliquer l'intensité de leurs interactions n'ont théoriquement pas de sens dans le cas de relations politiques. Les déterminants d'une relation de coopération entre deux villes pouvant être largement interpersonnels (réseaux de relations des élus locaux) et/ou dépendant d'une volonté de légitimation de l'action locale par l'implication à l'international. Ainsi, la mise en relation et les échanges qui en résultent ne peuvent *a priori* pas dépendre de la seule distance géographique.

— *Dimension 1.2 Taille des villes : concentration d'institution et capacité de coopération.*

La taille des villes intervient de plusieurs manières dans la construction de l'hypothèse de concentration métropolitaine. La concentration des sièges d'organisations politiques de différents niveaux peut en théorie favoriser le développement d'activités de coopération à l'international. Autrement dit, cette concentration multiplierait les occasions de contacts entre différents acteurs qui participent de l'expertise sur l'internationalisation et qui gravitent dans des organisations internationales. Du fait de différents événements (forums, conférences, salons internationaux) mais aussi de relations moins formelles, la probabilité qu'il y ait des lieux de rencontres entre ces agents s'en trouverait renforcée. A ce niveau là, c'est bien la concentration d'entités diverses (administrations territoriales, entreprises, associations, experts) ayant des activités internationales qui, par effet d'interaction et d'émulation, expliquerait en partie la volonté des gouvernements urbains de multiplier les projets de coopération transnationale ¹⁴.

Le deuxième argument qui donne une importance à la taille de la ville est celui de la

13. Ce qui limite les possibilités de vérification systématique dans le cadre de ce travail.

14. Notamment, car dans ce cadre théorique il y a une compétition interurbaine forte pour capter les ressources et les activités de haut-niveau. Cette compétition peut agir comme une motivation pour connaître et appliquer les politiques urbaines considérées comme attractives. L'internationalisation devient alors un objet d'expertise (comparaison/*benchmarking*) (PINSON et VION 2000).

capacité différenciée des gouvernements urbains (cf. section 1.2). En tant qu'acteurs collectifs — disposant de ressources, d'une organisation interne et d'un rôle d'animation de réseaux locaux entre les différents acteurs de la ville —, les gouvernements urbains des grandes villes seraient favorisés dans leur aptitude à répondre à des appels à projet et dans la faculté de tisser des liens à l'international. Cette capacité différenciée serait à la fois dépendante des ressources et de l'organisation interne des administrations territoriales — certaines municipalités de taille importante ont des services dédiés aux relations internationales et/ou aux projets européens¹⁵ — mais aussi d'une acculturation aux différentes procédures ; ce à quoi s'ajoute la question de la (non) maîtrise d'autres langues (notamment l'anglais dans le cas des pays non anglophones) qui peut être un frein pour des gouvernements urbains de petites villes ayant des équipes restreintes.

— *Dimension 1.3 Appartenance territoriale : formes et différenciations de l'espace de coopération*

Le dernier élément de l'hypothèse de concentration métropolitaine réside dans la question de l'appartenance territoriale des villes membres. Les travaux sur les systèmes de villes utilisent ce critère structurel pour expliquer l'existence de sous-systèmes. Dans le cadre de ce chapitre, l'appartenance territoriale peut jouer à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, si un nombre conséquent de villes sont membres d'organisations de coopération transnationale, la cartographie de l'espace de coopération devrait recouper les zones de fortes densités urbaines de l'espace européen. Les variables contextuelles d'appartenance territoriale (pays, régions) expliqueraient alors en partie la répartition des zones de concentration de villes participantes.

Cette question de l'appartenance soulève en creux l'enjeu de délimitation du système de relations entre villes. On peut en effet supposer que la longue histoire de la coopération entre villes et la construction politique de l'espace européen par des organisations supranationales (Union Européenne, Conseil de l'Europe) jouent un rôle de premier plan dans la détermination des limites de l'espace de coopération.

Enfin, l'appartenance territoriale au niveau national ouvre des questions sur la capacité des villes et des relations à leur Etat respectif, notamment aux niveaux de décentralisation et d'autonomisation des gouvernements urbains¹⁶. La nature de ces configurations nationales peut influencer sur le degré d'implication des villes dans les projets internationaux.

Comme on peut le voir, la question de l'appartenance territoriale, qui présuppose des liens plus forts entre villes d'un même territoire¹⁷, ouvre des interrogations sur les effets structurels dans le cadre de liens institutionnels. Si notre première hypothèse postule des effets de hiérarchisation possibles théoriquement (la concentration métropolitaine), empruntés à l'approche des systèmes de villes et à ses pré-

15. Au-delà de l'organigramme des gouvernements urbains, certains ont la possibilité financière et l'habitude de recourir à des prestataires extérieurs pour concevoir les dossiers de réponse aux appels à projet de l'UE.

16. C'est pourquoi nous mobilisons des typologies qui permettent la comparaison internationale du rôle des pouvoirs locaux et des gouvernements urbains dans les différents pays européens (voir section 2.2.3 dans le chapitre 2 et section 3.3.3 du présent chapitre).

17. On a vu ici que ces territoires peuvent être de nature et d'échelle différentes.

misses économiques, il est fondamental de prendre au sérieux le rôle des Etats et des organisations supranationales en ce qu'ils créent les conditions de possibilités de la coopération transnationale entre villes, et organisent en partie les modalités de celle-ci.

3.2.1.2 L'hypothèse de dispersion structurelle et de déconcentration institutionnelle (2)

Les changements institutionnels induits par la circulation des savoirs ont été traités par d'autres champs d'étude (sections 1.3 et 1.4). Certain travaux présentés dans ce cadre partagent une des prémisses communes avec les *knowledge-based theories*. Toutefois, à l'inverse de ces dernières, les travaux relevant du « prisme circulatoire » (VAUCHEZ 2013) n'évacuent pas le rôle des Etats et de la puissance publique en générale (celle-ci étant souvent l'objet d'étude principal). *A fortiori*, ces champs disciplinaires pensent les différents niveaux de contrainte qui président à la circulation et à la convergence des politiques publiques dans une dynamique transnationale (HASSENTEUFEL 2005). Nous avons également vu que la capacité renouvelée des villes à gouverner la société et les discours qui les instituent comme les entités les plus à même de répondre aux enjeux politiques contemporains ne sont pas le simple résultat d'un processus auto-organisé renforçant le pouvoir économique des villes mais bien davantage un effet de l'action des Etats dans l'organisation de leurs territoires (décentralisation/ *rescaling*) en faveur de l'économie de marché au niveau international (cf. section 1.2).

Ces éléments fondent les questions suivantes : *Quels peuvent être les effets des entités étatiques et supranationales sur les conditions de possibilités d'une coopération transnationale entre villes européennes ? Peut-on repérer certains de ces effets grâce à l'étude des localisations des villes membres d'organisations de coopération ?*

La présente hypothèse postule que le cadre institutionnel et les acteurs publics de niveaux national et supranational déterminent pour une large part la répartition des villes membres et leurs niveaux de participation à la coopération transnationale. Ces effets peuvent être de nature à limiter les formes de hiérarchisation conjecturées sous l'hypothèse 1. Ils peuvent être détaillés en trois dimensions :

— *Dimension 2.1 L'action étatique : niveaux de décentralisation et capacité des gouvernements urbains*

Nous posons l'hypothèse que le rapport entre les Etats et les gouvernements urbains peut influencer sur la capacité et la volonté de ces derniers à s'impliquer dans des organisations institutionnelles de coopération transnationale entre villes.

D'abord, les différentes configurations nationales dans une tendance générale à la décentralisation (cf. section 1.2.1.2) influent sur les compétences des villes et sur le rôle qui leur est attribué dans le gouvernement de la société. Pour une ville, ces différences peuvent être à l'origine d'une capacité plus ou moins forte d'agir comme un acteur collectif suffisamment autonome pour nouer des relations avec des entités de même niveau dans d'autres pays.

De plus, la marge de manœuvre des villes en matière de politique locale peut également déterminer leurs intérêts à s'impliquer dans des démarches favorisant la circulation de politiques urbaines — à la fois pour importer des idées et des dispositifs, mais aussi pour promouvoir leur action locale.

Enfin, l'existence ou l'absence d'un agenda urbain au niveau national et de dispositifs d'aide et d'accompagnement des gouvernements urbains influe sur le besoin qu'ont les villes de chercher de nouvelles ressources (financières mais aussi réglementaires et de connaissance) afin de mettre en place leurs politiques urbaines. Dans cet ordre d'idée, la faiblesse de l'action étatique d'un pays en matière de politiques urbaines pourrait déterminer une plus grande participation de ses villes à la coopération transnationale afin d'y puiser des ressources manquantes dans le périmètre national.

— *Dimension 2.2 La dispersion structurelle : conditions d'implication des villes et accessibilité des dispositifs institutionnels*

La nature même des organisations de coopération transnationale (associations et projets) n'exclue pas *a priori* les villes de plus petites tailles ou celles appartenant à des espaces éloignés des grandes régions métropolitaines.

De fait, beaucoup de travaux sur la circulation des modèles urbains se concentrent sur les relations informelles et le rôle des réseaux locaux d'acteurs publics et privés dans l'internationalisation des villes et leur capacité à mettre en place des mécanismes d'apprentissage collectif (cf. section 1.3.2). Dans ce cadre là, nous retrouvons les prémisses de l'économie de la connaissance, et les villes qui ont une capacité de polarisation des diverses activités internationales ont un avantage comparatif sur les autres.

Or, si nous avons laissé une place théorique à ces logiques (*hypothèse 1*), une des spécificités de la coopération transnationale dans son versant institutionnel est de reposer sur des relations plus formelles et d'être encadrée par différentes procédures et dispositifs légaux. A ce titre, les associations de municipalités sont la plupart du temps ouvertes à tout type de villes. La mise en place de tarifs d'adhésion dégressifs inversement proportionnels à la taille est monnaie courante. Ce type de faits ne disqualifie donc pas d'office les plus petites villes. De même, les projets européens — même si la logique d'appels à projet peut constituer une barrière (*hypothèse 1*) — assurent la plus grande partie du financement de la coopération (expert, voyages d'étude, recrutements temporaires pour la gestion du projet).

Ces éléments nous inclinent à penser qu'une localisation plus dispersée est possible, les villes participantes maillant alors une large part du territoire européen. Structuellement, si toutes les villes peuvent participer, les potentiels effets de concentration métropolitaine pourraient en être atténués.

— *Dimension 2.3 La déconcentration institutionnelle : le rôle de l'UE dans la gestion des projets de coopération*

Ce dernier point est davantage relatif à la logique de projet de l'Union Européenne (base de donnée EUCICOP). Les points précédents de l'*hypothèse 2* ont ceci de commun avec la première hypothèse qu'ils présupposent un niveau de contrainte faible dans la logique d'association entre villes : chaque ville membre choisissant les organisations de coopération dans lesquelles elle s'engage. Si cela semble cohérent

pour décrire le cadre général — non coercitif — de la coopération entre villes, il est impossible de laisser dans l'ombre le poids du système d'évaluation et de la validation des projets européens par des cabinets de conseil et par les Etats membres. En effet, dans le programme URBACT par exemple, les propositions de projet portées par les villes *leader* — contenant à la fois la thématique ainsi que une première sélection de villes partenaires — sont évaluées par un cabinet de conseil puis validées par des représentants des Etats membres. Cette étape de sélection vise à s'assurer de la répartition équitable des villes en fonction de leur pays et région d'appartenance. Ce type de dispositif, qui passe à la fois par des règles tacites et formalisées, influe nécessairement sur les logiques d'association entre villes membres et donc en définitive sur la localisation de celles-ci.

Ainsi, nous formulons l'hypothèse que l'institution européenne participe d'une logique de déconcentration à plusieurs niveaux : d'abord, au niveau continental, en garantissant que les projets bénéficient à tous les pays membres et qu'il n'y ait pas de déséquilibre trop grand entre les différentes régions européennes ; ensuite au niveau de la taille des villes, en favorisant la participation des villes de moindre taille.

Ces deux hypothèses concernant la géographie des affiliations à la coopération trans-nationale entre villes guident l'analyse de données. Par conséquent, elles seront discutées à un niveau méso-géographique : celui de l'interurbain à l'échelle de l'espace européen. Mobiliser les deux hypothèses conjointement permet de voir si elles sont convaincantes et dans quelles mesures elles peuvent expliquer les différentes configurations (schéma 3.1). Il s'agit notamment de penser leur ajustement pour révéler d'éventuelles différences entre l'analyse des associations de municipalités (ETMUN) et celle des projets européens (EU-CICOP).

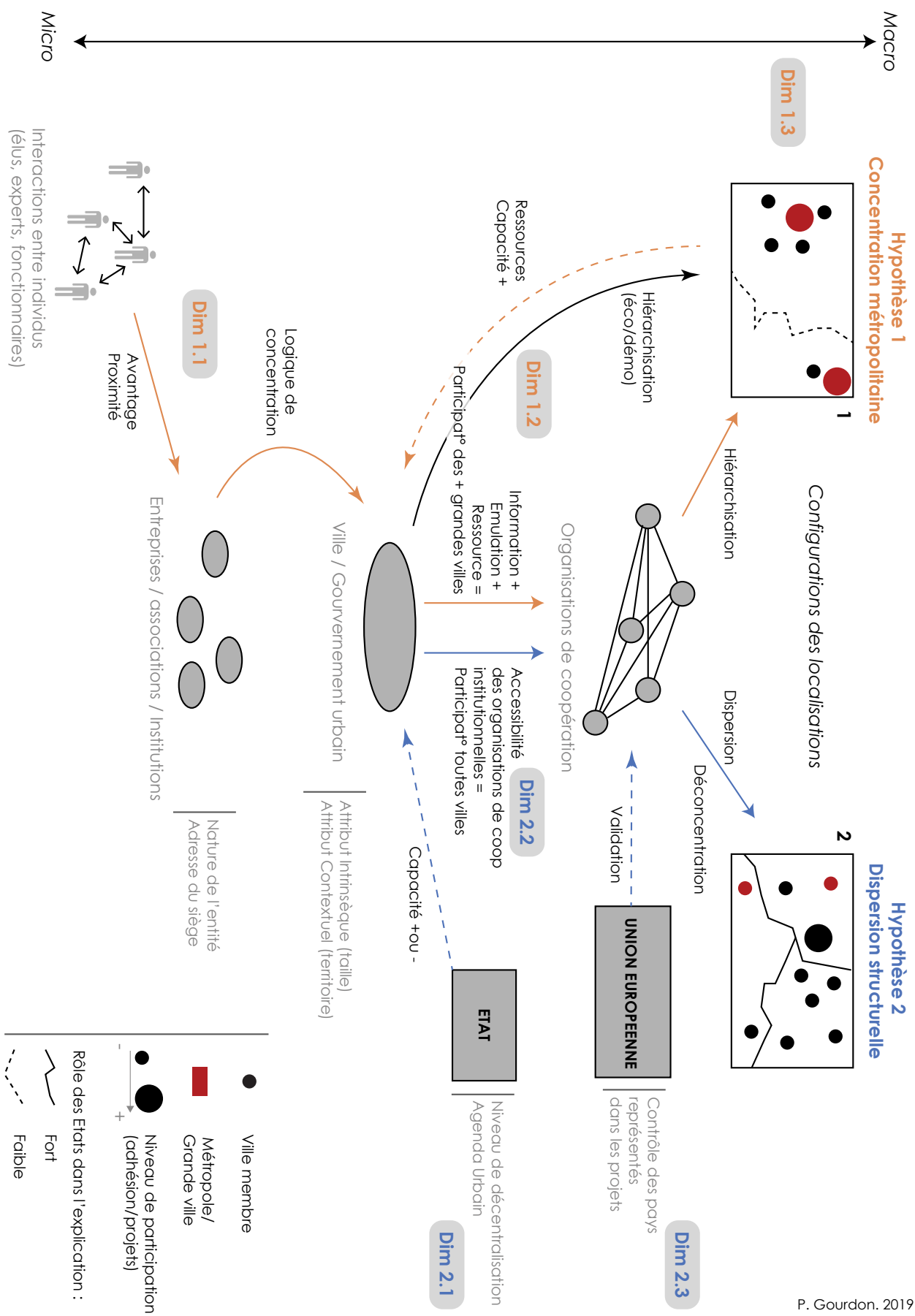


Schéma 3.1 – Schéma théorique des hypothèses en fonction des niveaux d'analyse.

3.3 Cartographie de l'espace de coopération entre villes européennes : formes et niveaux de participation

Cette première section a pour but de fournir une exploration des bases de données constituées, selon les deux grandes hypothèses que nous venons de détailler. Nous produisons d'abord un panorama général des entités qui participent à la coopération transnationale en fonction de leur localisation (section 3.3.1) : qu'il s'agisse d'inscription dans des projets de l'UE ou d'adhésion aux associations de municipalités. Le deuxième temps de l'analyse se concentre, plus spécifiquement, sur les niveaux de participation des gouvernements urbains aux dispositifs coopérations transnationale spécifiquement dédiés aux villes (section 3.3.2). Enfin, le troisième temps est consacré à une approche plus explicative de ces niveaux de participation en fonction des villes (selon les différentes définitions) et de leurs attributs avec la mobilisation d'analyses multivariées (section 3.3.3).

Ce panorama des participations à la coopération a pour enjeu de décrire le *champ opératoire* des relations entre villes¹⁸, notamment en analysant l'inscription spatio-temporelle des membres (gouvernements urbains) qui sont les unités élémentaires de ces relations (RAFFESTIN 1980).

3.3.1 L'intensité de la participation : cartographie des entités participantes et de leur inscription dans les organisations de coopération

Cette première partie dresse un panorama du volume d'affiliations. Les participations aux projets Interreg pour la base EUCICOP et les adhésions aux associations de municipalités pour la base ETMUN sont étudiées selon différents maillages géographiques. Les entités considérées sont d'abord les affiliations qui sont agrégées ensuite au niveau des entités membres uniques, puis localités administratives considérées comme des villes (voir section 2.3.3).

Dans un premier temps, l'analyse porte sur la participation aux projets de coopération territoriale de l'UE sur l'ensemble de la période 2000-2019. Il s'agit d'une étude des densités et des semis de points formés par ces participations (section 3.3.1.1). L'ensemble des données EUCICOP permet de qualifier le champ opératoire dans lequel s'inscrivent les relations interurbaines particulières, constituées au sein des projets URBACT, étudiées plus spécifiquement par la suite. Dans un deuxième temps, nous appliquons les mêmes méthodes pour analyser les niveaux d'adhésion qui correspondent aux 59 associations de municipalités de la base ETMUN pour lesquelles nous disposons de la liste des membres (section 3.3.1.2).

18. Voir section 1.2

3.3.1.1 L'espace des programmes de coopération de l'UE (EUCICOP)

La base EUCICOP comporte dans son ensemble plus de 19 000 projets et 80 000 participations (cf. section 2.3.2). Ces participations renseignent plus de 50 000 entités de nature différente (gouvernements urbains, régions, entreprises, associations, universités, etc.) ainsi que leur inscription dans des projets. Afin de discuter les hypothèses de concentration ou dispersion des entités parties prenantes de la coopération transnationale (section 3.2) et, ce faisant, l'explication des niveaux de participation différenciés entre villes, il apparaît important de cartographier l'ensemble des participations, toute entité confondue. Il s'agit alors d'approcher les phénomènes d'émulations et des réseaux locaux, en faisant l'hypothèse que la participation d'entités autres que des gouvernements urbains, mais localisées dans les villes, peut influencer sur la dynamique d'internationalisation.

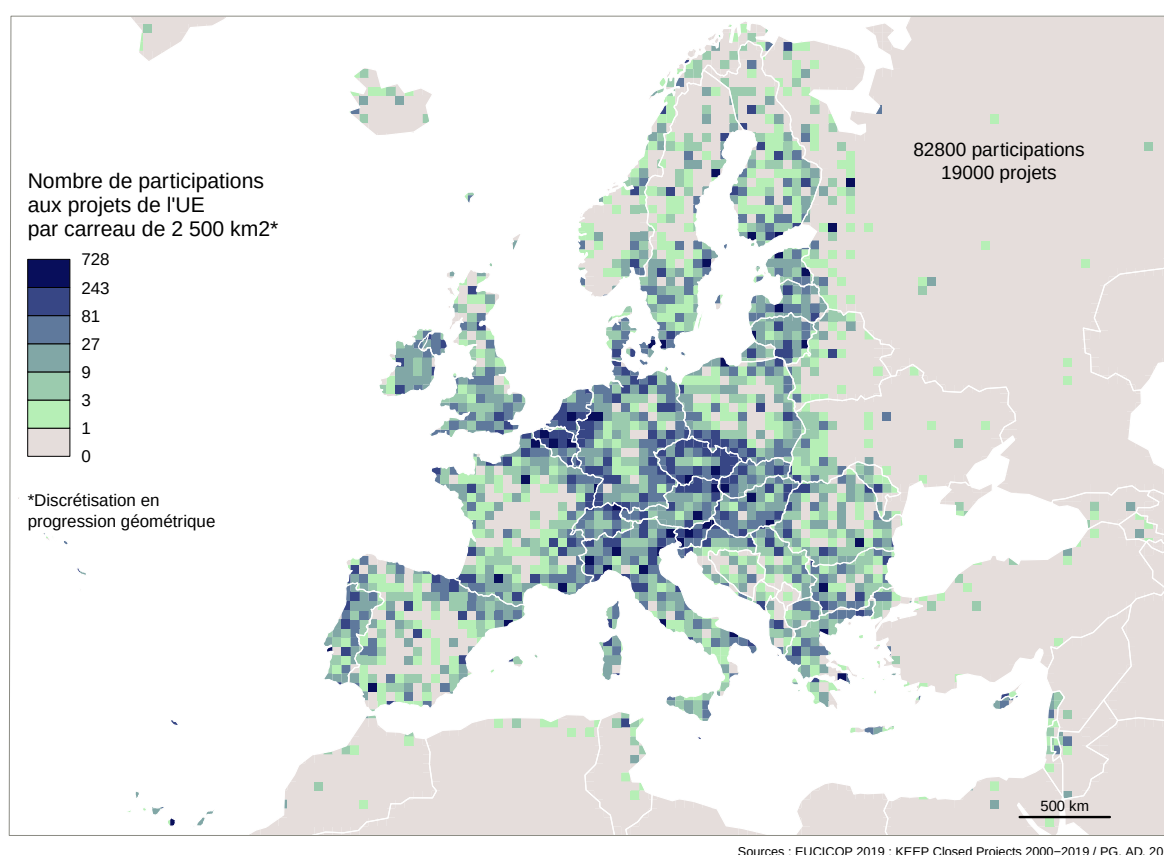


FIGURE 3.1 – Densité de participation aux projets de coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV), selon la localisation du siège des entités participantes, sur la période 2000-2019.

La figure 3.1 fournit une représentation de la densité de participation¹⁹ aux différents projets de coopération sur la période 2000-2019 de la base EUCICOP (ce qui correspond

19. Pour l'analyse des participations et des adhésions, nous avons choisi d'utiliser un carroyage de 2500km² afin de ne pas être dépendant du maillage administratif. En effet, certaines variables contextuelles (position dans une aire urbaine ou une agglomération, typologie urbain/rural des NUTs) ne sont disponibles que pour l'espace restreint de l'Union Européenne. Afin de donner une image qui ne se borne

aux trois dernières périodes de programmation : Interreg III, IV et V). Le fond de carte que nous avons construit évite de restreindre *a priori* l'espace européen aux limites associées à l'UE et offre la possibilité d'une comparaison avec les densités d'adhésion telles qu'elles se présentent dans le cadre des associations de municipalités (Base ETMUN).

Cette première représentation donne à voir l'espace de coopération dessiné par ces programmes de l'Union Européenne. Sur l'ensemble des 7280 carreaux de 2500 km², on retrouve en moyenne 11 participations par carreau avec, toutefois, un grand nombre de carreaux vides (environ 4900, soit 67% de l'espace d'étude). Sans surprise, les 28 pays membres et pays non-membres faisant partie de l'espace Schengen, ressortent très clairement. Les zones de hautes densités sont généralement frontalières, ce qui s'explique par l'importance des projets transfrontaliers au sein du programme Interreg (Volet A : coopération transfrontalière). En parallèle de cette tendance générale se distinguent deux espaces : (1) les zones de fortes densités urbaines en Europe de l'Ouest, c'est-à-dire l'axe Rhénan (ou « dorsale européenne ») (BRUNET 1973) ; (2) une partie de l'Europe centrale autour de la République Tchèque, la Slovaquie et la partie orientale de l'Autriche. Cette deuxième concentration s'explique en partie par la mise en place de projets Interreg spécifiques, par la constitution d'une Eurorégion « Centrope » au milieu des années 2000 et par une coopération renforcée entre les villes de Brno (CZ), Vienne (AT), Bratislava (SK), et Győr (HU) (HAMEDINGER 2011). Dans cette même zone, les relations entre la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie peuvent être lues comme la saisie des dispositifs de coopération offerts par le programme Interreg pour renforcer des accords entre ces quatre Etats — formant le groupe géopolitique de Visegrad²⁰ depuis le début des années 1990.

Cette visualisation préalable incite à compléter l'analyse avec deux explorations : l'étude des semis de points formés par ces participations aux projets de coopération et l'éventuelle concentration métropolitaine en localisant ces participations au sein des villes (selon plusieurs définitions) et des régions en fonction du contexte territorial (cf. section 2.2.3).

pas à ce découpage politique, une première approche sur un carroyage assez fin permet de repérer efficacement les zones de fortes densités, et de distinguer éventuellement des zones urbaines.

20. Le groupe de Visegrad formé, en 1991, par la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie a joué un rôle actif dans l'intégration de ces pays (4 pays après la partition de la Tchécoslovaquie) au sein de l'OTAN et de l'Union Européenne. Depuis, ce groupe continue son rôle géopolitique, notamment avec l'Initiative des trois mers qui regroupent les pays d'Europe Centrale et Orientale de l'UE (RICHARD 2018). Il défend des positions communes, anti-immigration par exemple, au sein de la Commission Européenne (LASTENNET 2018).

Les participations localisées : stabilité de l'Europe centrale et légère contraction de l'espace d'étude

L'évolution des densités de participation aux projets de coopération (figure 3.2) montre une certaine stabilité des zones de haute concentration (la dorsale européenne et les zones frontalières de l'Europe centrale, autour de la République Tchèque et de la Slovaquie). La stabilité de ces zones peut s'expliquer par l'inscription de certains projets Interreg au sein de structures territoriales transnationales pérennisées, comme les Eurorégions par exemple, mais aussi par l'expérience acquise par certaines entités (villes, régions etc.) dans le montage de projets. En effet, aux 84 408 participations sur la période 2000-2018 correspondent un peu moins de 60 000 partenaires : 20% des entités ont participé plusieurs fois. Au-delà de ce processus de participations multiples, l'hypothèse d'émulation et d'accès à l'information (*Hypothèse 1*) pourrait expliquer ces régularités dans la polarisation des participations. Les entités localisées dans un territoire transnational comme une Eurorégion et/ou à proximité de beaucoup d'entités impliquées dans le programme ont davantage de chances d'avoir accès aux informations sur les différents appels à projets.

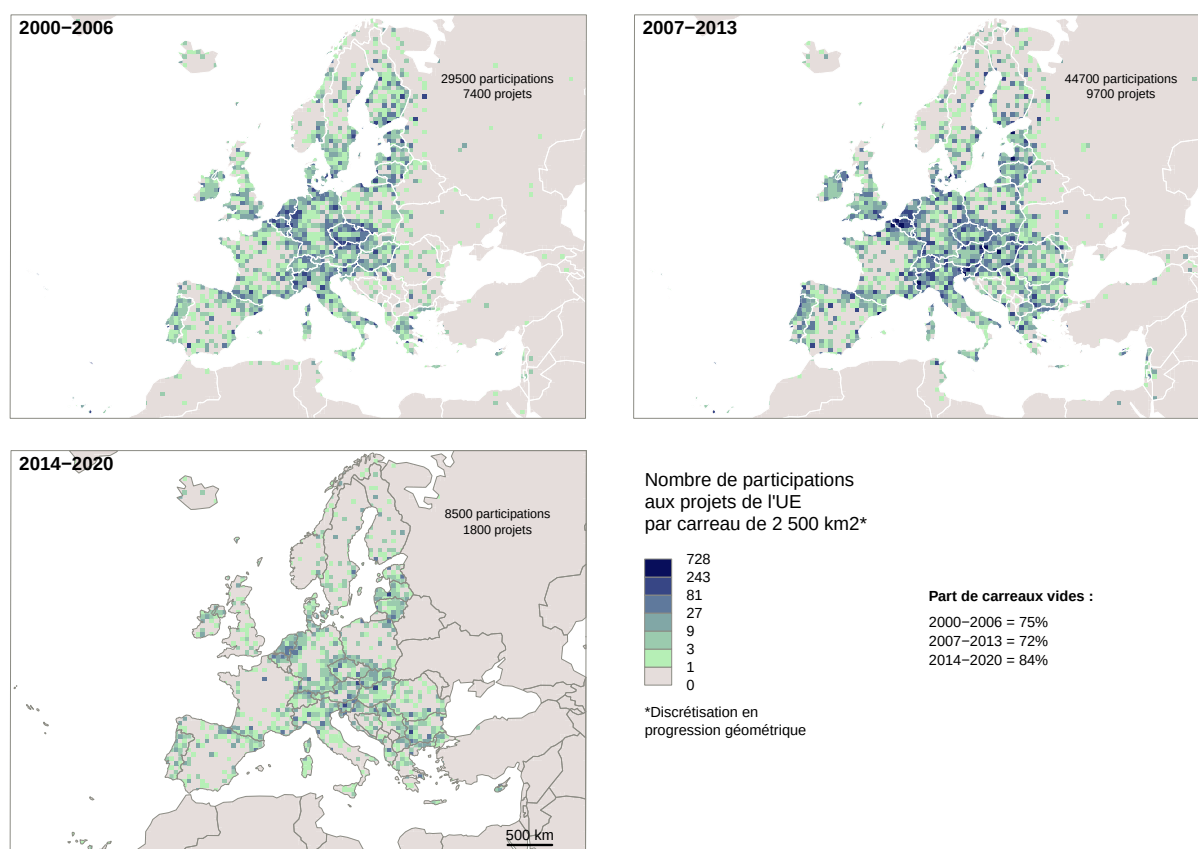


FIGURE 3.2 – Densité de participation aux projets de coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV) par période de programmation.

Les densités et l'expansion maximales de cet espace de coopération correspondent à la période 2007-2013. Pour la période 2014-2020, il apparait clairement que l'espace de

coopération est plus resserré²¹ : alors que dans les périodes précédentes, certains projets de la Politique de Voisinage concernaient le Maghreb, le Proche-Orient et la partie orientale de l'Europe (hors UE), la période 2014-2020 est davantage centrée sur l'Europe des 28 (+ la Suisse). Des zones de creux apparaissent : la participation de la Roumanie baisse grandement (-80% de participations par rapport à la période précédente), les coopérations localisées aux frontières Germano-polonaise et Franco-Allemande diminuent également et, plus généralement, on perçoit une rétraction de l'espace de coopération : 84% de carreaux de la grille sont vides, les hautes densités ne correspondent plus qu'à quelques zones urbaines très localisées.

Afin d'explorer les processus de concentration ou de dispersion, l'analyse du semis de points formés par les participations peut s'effectuer de trois façons : (1) une analyse du semis des participations ($n = 84\,408$) ; (2) l'analyse de la localisation des partenaires uniques ($n = 58\,855$), (3) l'analyse des localités qui comprennent les sièges sociaux des partenaires ($n = 10\,593$)²². L'analyse du semis des participations présentant beaucoup de redondance avec la représentation des densités, nous choisissons les deux dernières options.

Semis des partenaires

Le centre de gravité du semis de points des entités partenaires évolue peu dans le temps²³ (figure 3.3). Il se situe en Allemagne, puis en Autriche non loin de la frontière tchèque, et connaît un déplacement vers le sud (environ 150 km) et l'est (environ 250 km) du fait de l'intégration des pays d'Europe Centrale et Orientale durant les phases III et IV du programme Interreg.

Ainsi, malgré une dynamique d'expansion puis de rétraction de l'espace, la relative stabilité des centres du semis des partenaires confirme qu'il n'y a pas de changements majeurs de polarité pour les entités participantes au cours du temps, si ce n'est léger basculement vers le sud-est. Les concentrations d'entités partenaires autour des frontières mais surtout dans certaines zones urbaines (les différentes cartes densité — figures 3.1 et 3.2 — font ressortir Paris, Madrid, Barcelone, Vienne, Graz, Bratislava, Budapest et la plupart des capitales européennes), interrogent sur l'éventuelle dispersion structurelle du semis (*hypothèse 2*) : si les participations ont une logique d'agrégation particulière, est-ce simplement lié à la nature transfrontalière de beaucoup de projets ? Ou peut-on constater des déséquilibres dans leur répartition qui témoignent d'une concentration métropolitaine des entités impliquées ?

21. Le nombre de participations chute pour la dernière période. Ceci est en partie dû au fait que nous n'avons retenus que les projets achevés et que la période de programme 2014-2020 n'est pas terminée au moment du téléchargement des données.

22. Pour plus de détail voir section 2.3.

23. Les points moyens et médians ont été calculé sur l'ensemble de l'espace cartographié. En revanche l'indice de dispersion (figure 3.4) a été calculé sur un espace plus restreint (l'UE + La Norvège, la Suisse et les Balkans) — espace qui correspond aux zones de densité repérées dans les figures 3.1 et 3.2.

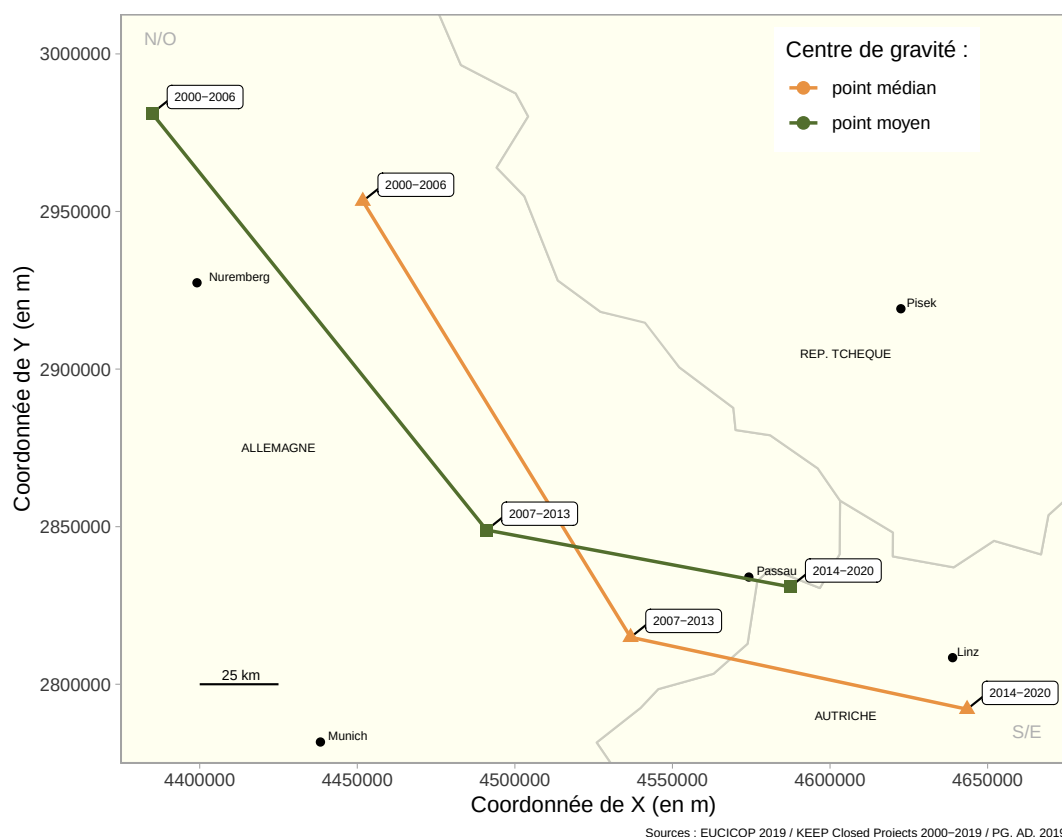


FIGURE 3.3 – Évolution du centre de gravité du semis des partenaires des projets de coopération territoriale de l'UE, par période de programmation.

A rebours de l'*hypothèse 2*, l'analyse des indices de dispersion²⁴ confirme la localisation concentrée des partenaires. L'espace européen présente des valeurs comprises entre 0.1 et 0.4 (figure 3.4) et aucun des pays de l'espace d'étude ne présente de valeur supérieure à 1. Certes ces valeurs augmentent, notamment dans la dernière période de programmation, mais elles restent pour la plupart inférieures à 0.5 : même avec un nombre de participations moindre dans cette période, les semis nationaux des partenaires présentent toujours une configuration concentrée.

24. Indice de dispersion calculé en comparant la distance moyenne au plus proche voisin du semis à celle d'une distribution aléatoire (suivant une loi de Poisson) : $R = \frac{\bar{r}_a}{\bar{r}_e}$, avec $\bar{r}_a = \sum \frac{d_{pv}}{n}$, la distance moyenne au plus proche voisin (d_{pv}) et le calcul de cette grandeur dans le cas d'une distribution aléatoire : $\bar{r}_e = \frac{1}{2\sqrt{\frac{n}{S}}}$, avec n le nombre de points, et S la surface de la zone d'étude. Lorsque R est égal 0 le semis est concentré en un seul point, la valeur de 1 représente une distribution similaire à celle issue d'un processus aléatoire, et des valeurs supérieures à 1 indiquent un état dispersé du semis (PUMAIN, SAINT-JULIEN et MATHIAN 2005, p. 79-81).

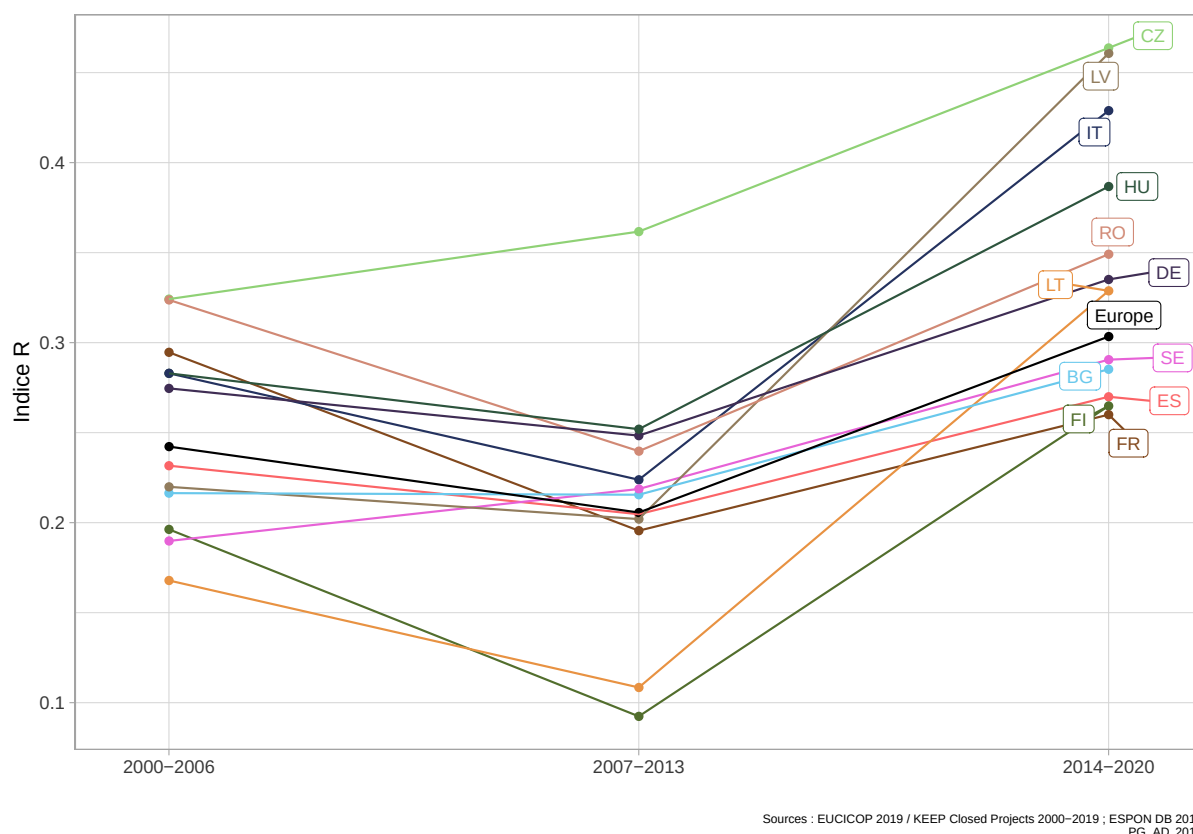


FIGURE 3.4 – Évolution des indices de dispersion des semis des entités partenaires par pays, selon les périodes de programmation.

Pour la plupart des pays (à l'exception notable de la République Tchèque) la trajectoire consiste en une dynamique de concentration entre la première et la deuxième période de programmation puis de relative dispersion dans la dernière période. Cette première concentration entre 2000-2006 et 2007-2013, s'accompagne d'un plus grand nombre de participations. Toutefois, cela ne retranscrit pas uniquement un effet mécanique qui verrait une augmentation de la concentration (l'écart à une distribution spatiale aléatoire) avec l'augmentation des participations. Cela semble indiquer également, que les sièges des entités partenaires suivent une logique de répartition bien particulière et que les localités concernées ont tendance à polariser les participations (hypothèse d'émulation).

Afin de compléter cette première analyse, nous proposons de changer de critère d'agré-gation en nous plaçant cette fois au niveau des localités qui accueillent les sièges sociaux d'entités participantes.

Semis des localités comprenant les sièges sociaux des partenaires

L'augmentation des participations entre les phases III et IV du programme Interreg se traduit spatialement de deux façons : le nombre de localités qui accueillent au moins un siège d'entité augmente pour les pays d'Europe orientale (*e.g* la Roumanie et la Bulgarie comprenaient respectivement 50 et 16 localités entre 2000 et 2006, puis 163 et 92 pour 2007-2013), et diminue pour les autres pays. Ainsi, pour la plupart des pays d'Europe

occidentale, l'augmentation de la participation est allée de pair avec une diminution du nombre de localités comprenant les entités participantes. Ce phénomène était déjà aperçu dans la figure 3.4 avec la concentration des partenaires. La figure 3.5 confirme, quant à elle, que la configuration du semis des localités affiche une relative stabilité voire même une légère concentration entre les deux premières périodes. Augmentation du nombre de participations et diminution du nombre de localités selon une logique de concentration : c'est ce qui explique une logique d'ensemble (Europe) de répartition moins équilibrée et plus concentrée spatialement.

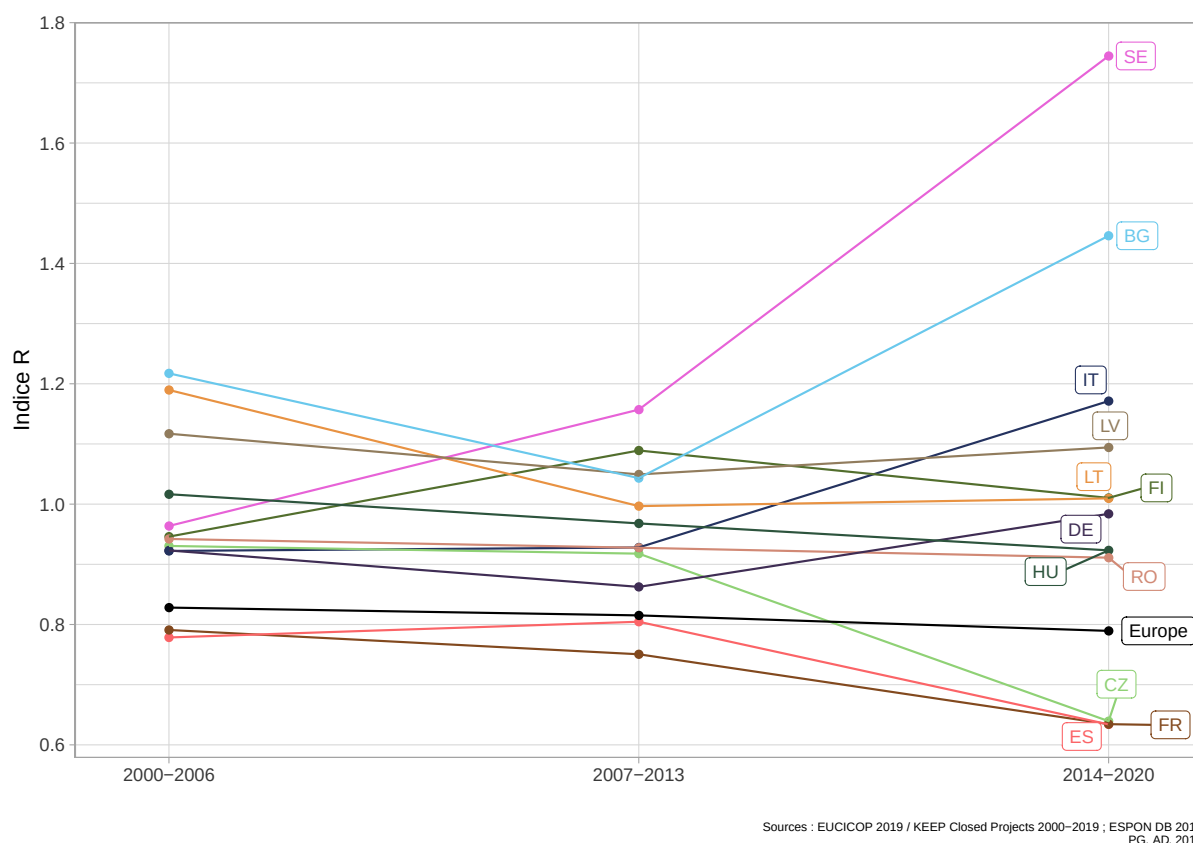


FIGURE 3.5 – Évolution des indices de dispersion des semis des localités accueillant le siège d'au moins une entité participante à la coopération territoriale de l'UE, selon les périodes de programmation.

Notons que la configuration du semis de localités à l'échelle de l'Europe reste stable, l'indice étant légèrement supérieur à 0.8, quelle que soit la période. Avec une forte diminution du nombre de participations, de partenaires et de localités concernées, la dernière période (2014-2020) se caractérise par une plus grande variabilité des configurations spatiales pour les différents pays. Certains pays voient cette diminution se traduire par une concentration renforcée (*e.g* la France autour de la frontière avec l'Espagne, la République Tchèque en quelques points de sa frontière nord et est avec l'Allemagne, la Pologne et la Slovaquie). Pour d'autres, la diminution du nombre de localités concernées correspond à une dispersion : l'Italie avec quelques localités du nord et du sud, la Bulgarie avec une forte diminution des localités frontalières, ou enfin la Suède, pour laquelle la diminution de participations est tellement forte que cela se traduit par un nombre de localités concernées extrêmement faible (6).

Ces premiers résultats interrogent sur la nature de ces concentrations : sont-elles uniquement le fait de la prépondérance des coopérations transfrontalières comme modalités de coopération territoriale ? Ou témoignent-elles également de disparités territoriales entre les pays ou entre les zones métropolitaines et les espaces plus périphériques ?

Localisation des participations selon le contexte territorial

Pour répondre à ces questions sur la nature de la concentration des participations, il est nécessaire d'explorer leur localisation en fonction des différents maillages géographiques dans lesquels elles s'inscrivent. La variable Pays fournit un premier niveau de renseignement (figure 3.6).

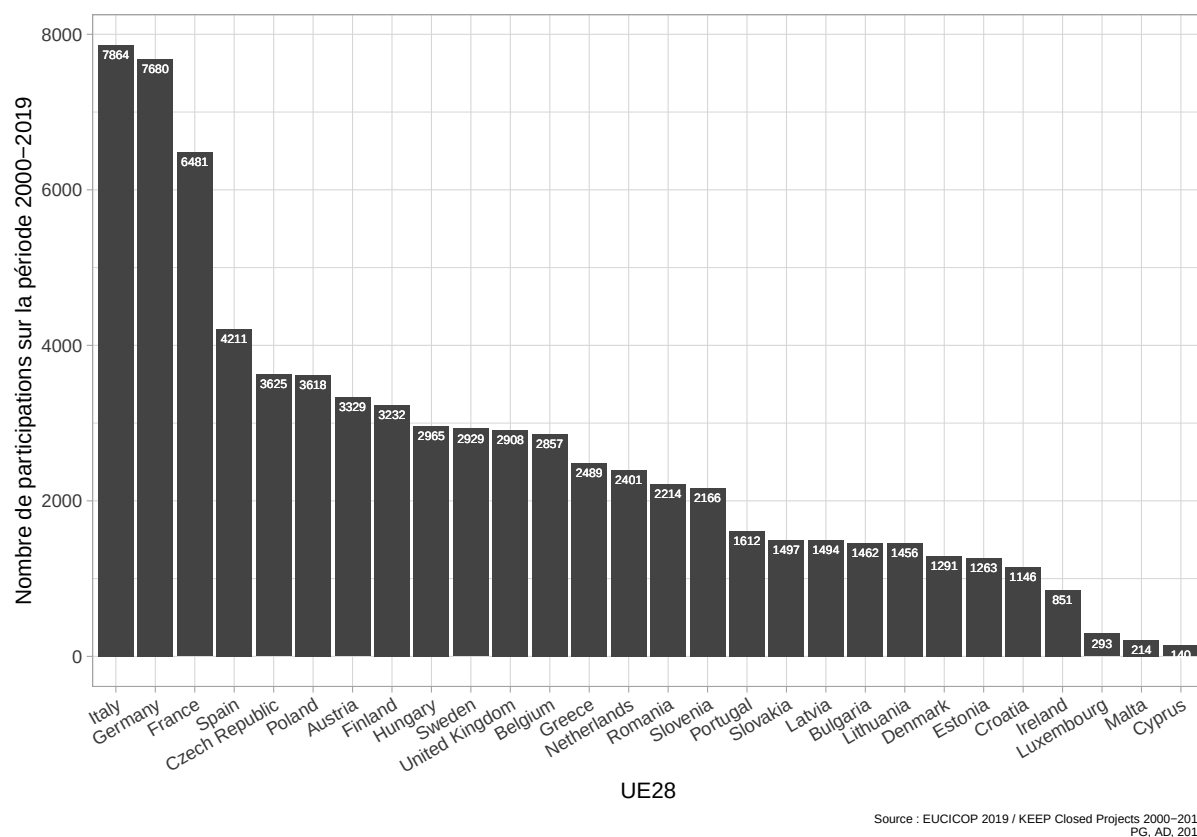


FIGURE 3.6 – Nombre de participations aux projets de coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV) selon les pays.

Si la sélection des projets Interreg fait intervenir des critères d'éligibilité peu contraignants quant au nombre de pays (au moins deux, impliquant un pays membre)²⁵, la phase d'évaluation de la qualité des projets tend à valoriser une couverture géographique « équilibrée », c'est-à-dire comprenant des partenaires localisés dans des régions de différents

25. Voir Article 12 de la réglementation N° 1299/2013 (EUROPEAN-UNION 2013).

« niveaux de développement »²⁶ et représentant une certaine diversité de pays membres.

Pourtant, ces processus de sélection et ces recommandations ne sont pas à l'origine d'une configuration uniforme et dispersée des entités participantes aux projets de coopération territoriale de l'UE, mais renvoient au contraire à une certaine concentration. De fait, la figure 3.6 témoigne de niveaux de participation très différenciés selon les pays. L'Italie (avec plus de 7800 participations) et l'Allemagne (avec près de 7700) constituent un duo de tête²⁷. Ces deux pays représentent plus de 18% de l'ensemble des participations sur la période 2000-2019.

En ce qui concerne l'Italie, le très fort niveau de participation aux projets peut être expliqué par plusieurs facteurs. D'abord par la spécificité des politiques territoriales italiennes, avec des gouvernements locaux (notamment ceux des villes) qui ont une forte autonomie. De ce point de vue, les fondements théoriques de ces politiques traduisent l'influence d'une *place-based strategy*, développée depuis les années 2000 en Italie. Cette stratégie — qui s'appuie sur une décentralisation et qui valorise le renforcement de réseaux locaux (avec des acteurs privés et publics) dans le but d'organiser des actions de développement intégré — a d'ailleurs influencé la réforme de la politique de Cohésion Européenne²⁸. Cette autonomie des pouvoirs locaux, s'accompagne d'une aide nationale pour la participation aux projets européens liés au FEDER (comme c'est le cas pour Interreg). En effet, l'Italie dispose d'un fonds spécifique depuis 1987, le *Fondo di Rotazione Nazionale*, qui est géré par l'IGRUE (Inspection générale des relations avec l'Union Européenne²⁹) et qui rembourse tout ou partie du co-financement des projets restant à la charge des autorités locales. Ainsi les collectivités locales italiennes ne financent pas leur participation sur leurs fonds propres, ce qui facilite grandement la possible implication dans des projets³⁰. Plus encore, l'idée d'un développement territorial organisé localement n'entre pas en contradiction avec la dynamique de coopération transnationale : en effet, les politiques aux niveaux régionaux et urbains s'enrichissent de coopérations établies dans le cadre d'Eurorégions ou de projets Interreg (avec la Slovénie : le programme *2000-2006 Italy-Slovenia* représentant près de 250 participations du côté italien ; ou avec la France : *2007-2013 ALCOTRA*, près de 200 participations italiennes) et s'accompagnent d'une recherche de financements auprès de la Politique de Cohésion, afin de mettre en œuvre les stratégies co-construites dans le cadre de ces échanges (CELATA et COLETTI 2014).

Les programmes qui concernent le plus grand nombre de participations pour l'Al-

26. Voir la section 4.4 du manuel sur les programmes Interreg, INTERREG-EUROPE et ERDF 2019.

27. On retrouve la France en troisième position. Le trio de tête est donc formé par des pays fondateurs l'UE (Allemagne de l'Ouest) et sont parmi les pays les plus peuplés de l'Union Européenne.

28. Notamment grâce au rôle de Fabrizio Barca, d'abord directeur général du ministère de l'Économie et des Finances en 2006, puis ministre de la Cohésion Territoriale de 2011 à 2013 (BARCA 2008).

29. Institution rattachée au ministère du Trésor, du Budget et de la Planification Économique.

30. Sources : Entretien avec Simone d'Antonio de l'ANCI (Association Nationale des Municipalités Italiennes), le 28/11/2019. Documents complémentaires : description du Fonds sur le site du ministère de la Culture : <http://www.programmazionestrategica.beniculturali.it/> ; description de l'IGRUE sur le site du Ministère de l'Économie et des Finances : <http://www.rgs.mef.gov.it/>.

Allemagne sont ceux avec la République Tchèque³¹ et avec les Pays-Bas³². Dans cette coopération transfrontalière avec les Pays-Bas, on peut lire l'importance de l'institutionnalisation progressive de la coopération entre autorités locales. Cette institutionnalisation est plus ancienne que la naissance des projets Interreg et, dans ce domaine, c'est d'abord le Conseil de l'Europe (et non l'UE) qui a œuvré pour le développement d'une coopération transeuropéenne. En effet, la première Eurorégion a été créée dès 1958 entre l'Allemagne et les Pays-Bas (CREMADES et al. 2009). Cette longue histoire de coopération explique que beaucoup d'entités allemandes soient impliquées dans Interreg dans le cadre de programme bi-nationaux avec les Pays-Bas. Le programme Interreg valorise d'ailleurs les institutions transnationales jouant le rôle d'entités légales pouvant gérer les projets de coopération. La situation est similaire avec la République Tchèque, car les premières coopérations datent du début des années 1990 avec l'établissement de 5 Eurorégions — les premières étant impulsées par les Landers de Bavière et la Saxe (KIRCHNER 1998). Ces résultats illustrent une tension fondatrice de la politique étrangère de l'Allemagne après la réunification : une polarité claire et nette pour les relations avec les pays de l'Europe Occidentale et, dans le même temps, une place importante laissée aux relations avec les pays de l'Europe Centrale, notamment les pays voisins du groupe de Visegrad (TEWES 1997).

Au-delà des Italiens et Allemands, le schéma général de la répartition des densités de participations sur l'ensemble de l'espace européen (figures 3.1, 3.2 et 3.6) semble indiquer que l'intensité différenciée pourrait être liée à la population des pays, d'une part, et à la densité de population (importance de la dorsale européenne), d'autre part. La figure 3.7 neutralise cet effet, en rapportant le nombre total de participations à la population dans chaque carreau³³.

31. 2000-2006 *Bavaria - Czech Republic* avec plus de 400 participations du côté Allemand et, à sa suite, 2007-2013 *Bavaria - Czech Republic* avec plus de 200 participations.

32. 2000-2006 *Euregio Rhein-Waal and Euregio Rhein-Mass-Nord* et 2007 - 2013 *Netherlands - Germany*, représentant plus de 400 participations du côté Allemand.

33. La population a été obtenue suite à une interpolation de la grille de population 2006, GEOSTAT, avec la grille de 50 km² de côté utilisée dans les figures précédentes. La nature de cette source explique l'absence des pays des Balkans (voir section 2.2.3).

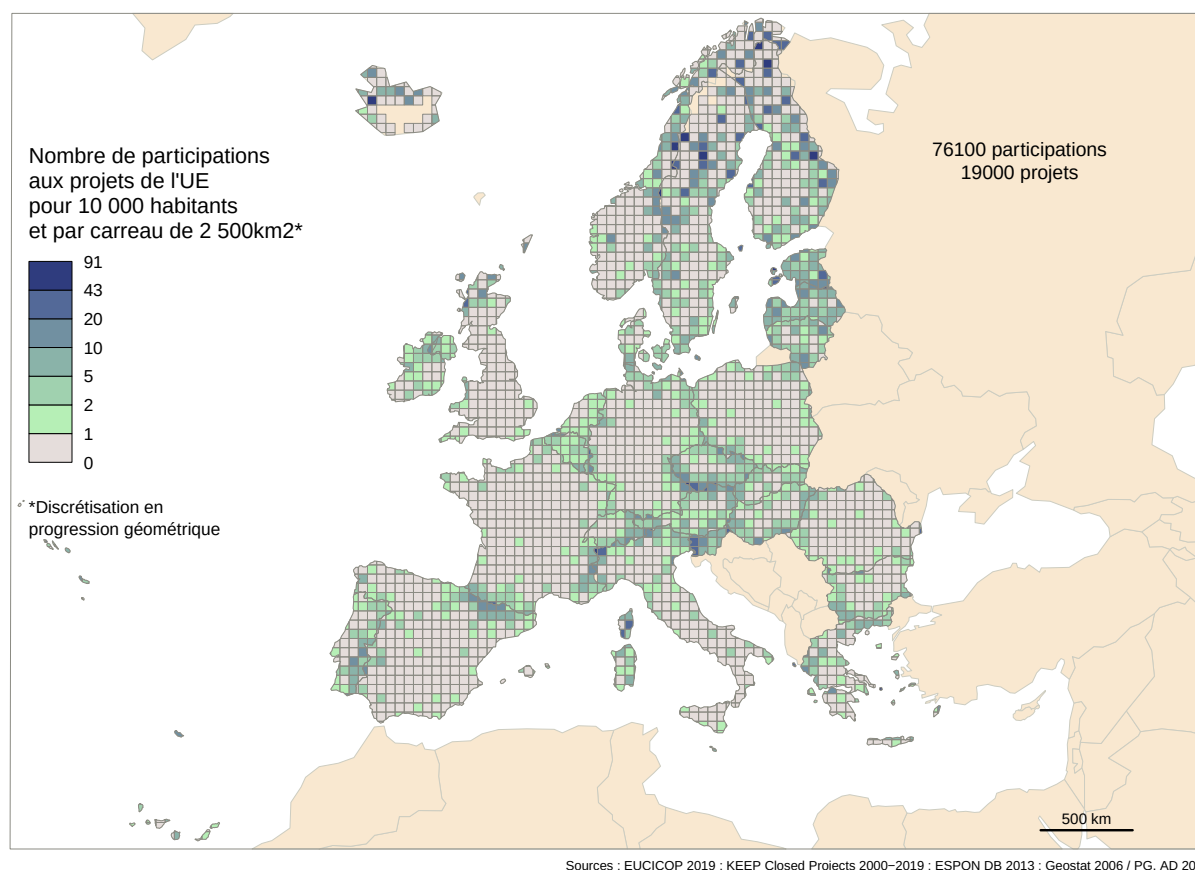
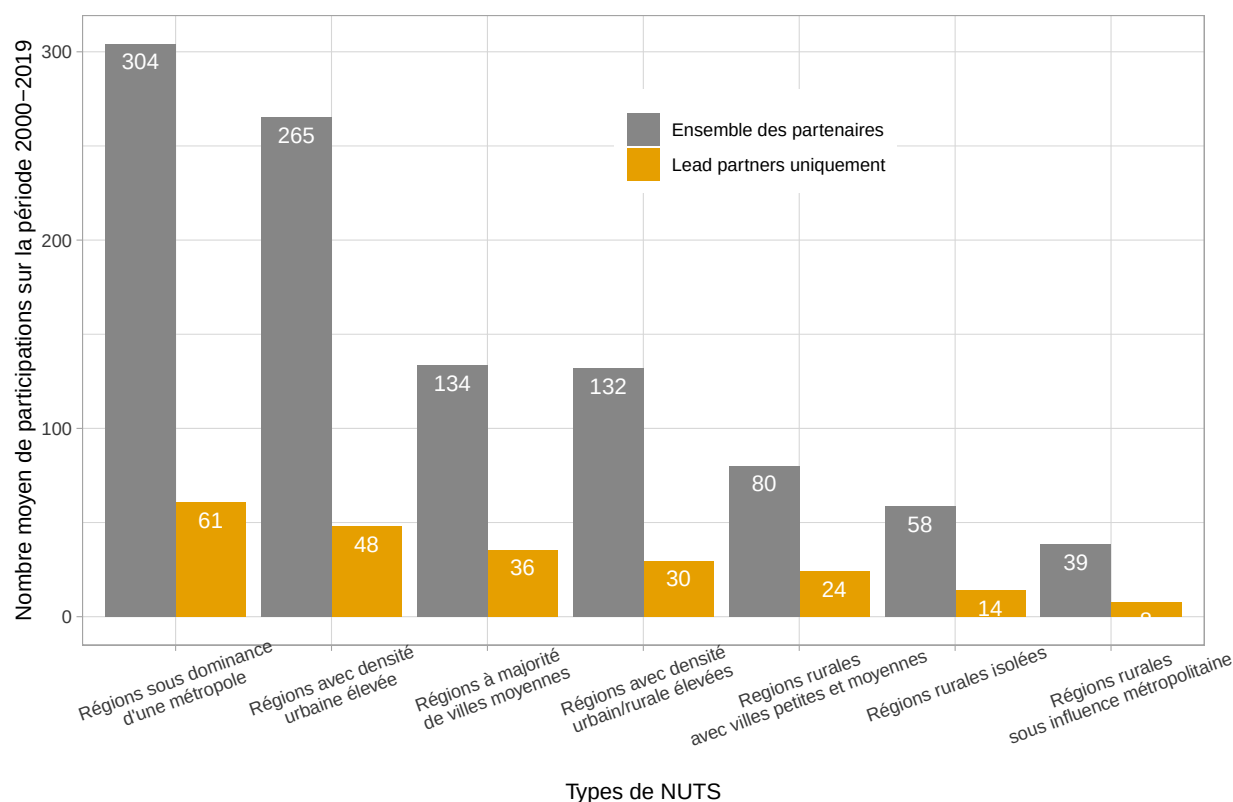


FIGURE 3.7 – Nombre de participations aux projets coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV) par carreau pour 10 000 habitants (population 2006), entre 2000 et 2019.

Les zones où le rapport entre participations et population est le plus élevé correspondent aux régions de très faibles densités du nord de l'Europe (nord de la Scandinavie, pays baltes). L'image des zones de forte intensité de la coopération change sensiblement, les configurations en corridors le long de certaines frontières (Espagne/Portugal, frontière est pour la France, frontière est pour l'Allemagne) et des régions géographiquement périphériques (nord de l'Écosse, frontières bulgare et grecque) apparaissent renforcées au regard de leur population respective. A l'inverse, le poids des régions très urbanisées et de haute densité de population semble diminuer, même si certains espaces de la Dorsale européenne ont tout de même plus d'une participation pour 10 000 habitants (notamment à la frontière nord de l'Italie). Enfin, la zone d'Europe centrale autour de la Slovaquie, de la République Tchèque et de la Hongrie apparaît toujours et les carreaux y forment un espace contigu avec plus de 3 participations pour 10 000 habitants (figure 3.7).

L'importance des valeurs relatives de participation au sein des régions périphériques ou de l'Europe Centrale et Orientale semble témoigner des mécanismes d'ajustement et de sélection des entités dans le cadre de la logique d'appels à projet. Cela ne se manifeste pas uniquement par des valeurs absolues de participations (car les zones urbaines de l'Europe de l'Ouest affichent les plus hauts niveaux de participation), mais plutôt par un niveau de participation relativement fort au regard de la population de ces espaces.

Cette analyse des participations relatives offre donc une vision plus contrastée de l'espace de coopération, notamment en minorant la place des régions urbaines et de fortes densités. Cependant, cette première approche basée sur l'interprétation des cartes de densité doit être complétée avec des données contextuelles plus précises sur la répartition des participations en fonction du type de régions. A ce titre, la figure 3.8 montre le primat des régions urbaines en termes de nombre moyen de participations sur l'espace de l'UE. Cela s'explique par les localisations majoritairement urbaines des sièges des entités participantes. Ici, nous retrouvons à nouveau le poids de la dorsale européenne, qui concentre un nombre important de participations sur toute la période. La primauté des régions sous dominance d'une métropole est assez remarquable car le nombre de NUTs correspondant est très faible dans la typologie urbain-rural (seulement 12 sur plus de 700)³⁴. On y retrouve des régions métropolitaines d'importance mondiale, Londres et l'Ile-de-France, mais aussi celles de Vienne et de Budapest — intégrées à la partie d'Europe Centrale affichant une très haute densité de participation. Au-delà des régions métropolitaines particulières, on retrouve la même hiérarchie pour la moyenne des participations en tant que *lead partner*³⁵ : celles-ci sont, en moyenne, davantage localisées dans les régions urbaines de forte densité.



Sources : EUCICOP 2019 / KEEP Closed Projects 2000–2019 ; ESPON DB 2013 PG, AD, 2019

FIGURE 3.8 – Nombre moyen de participations aux projets de coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV) en fonction du contexte territorial des NUTs.

34. Pour une description de cette typologie et les références bibliographiques, voir section 2.2.3.

35. Il s'agit des entités porteuses de projets. Autrement dit, celles qui ont répondu aux appels à projet et dont les réponses ont été sélectionnées et validées.

Les régions rurales sont en bas de ce classement, mais il faut noter qu'elles ne sont pas absentes. Celles qui sont caractérisées par un tissu de villes petites et moyennes ont un nombre moyen de participations égal à 80, ce qui les classe en haut des régions rurales. Encore une fois, cela est sans doute lié à la localisation préférentiellement urbaine des sièges sociaux des entités participantes. La moyenne la plus basse est celle des régions rurales sous influence métropolitaine, c'est-à-dire celles situées à proximité d'une région métropolitaine. Cette proximité relative à des ensembles métropolitains accueillant les entités participantes à la coopération apparaît donc comme un désavantage — les régions du rural isolé bénéficiant peut-être davantage des rééquilibrage territoriaux au moment de la validation des projets et de leurs partenaires.

Toutefois, la structuration des niveaux de participation aux projets de coopération territoriale de l'UE indiquée par la figure 3.8, masque en réalité de fortes disparités au sein des différents types de NUTs. En premier lieu, certaines catégories de régions comportent un faible nombre de NUTs (cf. *Régions sous dominance d'une métropole*). Ensuite, une analyse bivariée (ANOVA) de la relation entre l'appartenance d'un NUTs à une catégorie et le niveau de participation affiche un coefficient de détermination très faible ($R^2 = 0.18$). Ainsi, au-delà des moyennes par type de NUTs, il existe une très forte variance du nombre de participations au sein de chaque groupe. Cette réalité se donne à voir avec la cartographie des régions qui ont un niveau de participation exceptionnel — supérieur à la moyenne générale + deux écarts-types — avec la figure 3.9. Ces régions relèvent de six des sept catégories de la typologie urbain/rural : seules les régions rurales sous influence métropolitaines sont absentes.

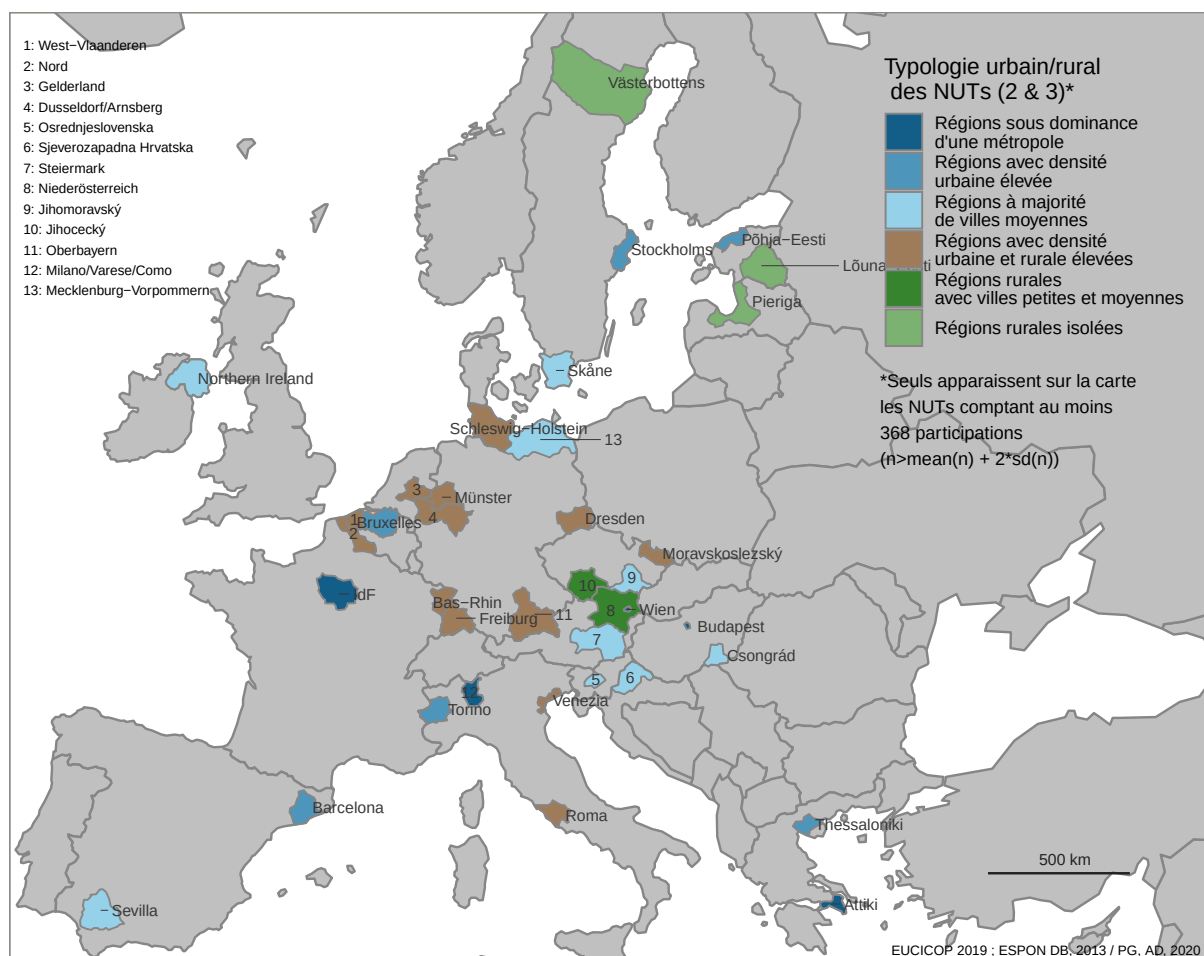


FIGURE 3.9 – Les 38 régions avec un nombre exceptionnel de participations au projet de coopération territoriale de l'UE, entre 2000 et 2019, selon la typologie urbain/rural.

La figure 3.9 fait apparaître que pour l'Europe de l'Ouest et du Sud (notamment la France, l'Espagne, l'Italie, et la Grèce), les NUTs qui comprennent des niveaux de participation exceptionnels sont majoritairement métropolitains. En Europe centrale et orientale, les NUTs concernés sont de divers types, allant du rural (avec villes petites et moyennes) aux régions sous dominance métropolitaine. On retrouve également beaucoup de régions avec des densités urbaines et rurales élevées, notamment en Allemagne, espace caractérisé par un peuplement dense et polycentrique. A l'exception de Vienne et de Budapest, tous les NUTs avec une participation très élevée sont dans des positions frontalières. On retrouve, notamment pour l'Allemagne, des NUTs qui font partie d'Eurorégions très actives en tant qu'organisations supports des programmes Interreg (l'Eurorégion Rhein-Mass-Nord avec les Pays-Bas et l'Eurorégion entre la Saxe et la République Tchèque). Pour les NUTs ruraux, le comté de Västerbotten (SE) apparaît dans une position stratégique (la figure 3.7 montrait une haute concentration de participation au regard de la population résidente dans cette partie de la Scandinavie), plus de 200 participations de ce NUT correspondent au programme *2000 - 2006 Kvarken - Mittskandia (FI-SE-NO)*. Ce programme de coopération entre les trois pays comprend 75 projets, plus de 200 partenaires, et 445 participations. Mais c'est dans le comté suédois qu'il y a le plus grand nombre de participations et de partenaires (dont la majorité sont localisés dans la ville d'Umeå, 80 000 habitants). Le comté de Västerbotten est en fait à la jonction de deux

régions transfrontalières : l'une, fondée dès 1972, entre la Suède et la Finlande (le *Kvarken Council*³⁶) et l'autre, *Mittskandia*, entre la Suède et la Norvège. Ainsi, cette position territoriale intermédiaire explique le très fort engagement du comté suédois. Il est à noter que ces deux régions citées sont membres de l'AEBR (*Association of European Border Regions*), une association fondée en 1971 et qui a eu un rôle actif dans la promotion des régions transfrontalières notamment avec le Conseil de l'Europe³⁷. De fait, une grande partie des NUTs de la figure 3.9 font partie de régions transfrontalières membres de cette association (cf. illustration 3.2), ce qui rappelle l'importance des différents niveaux d'association (entre deux villes, entre deux régions, puis entre régions transfrontalières) et le rôle de *lobbying* de ces différentes associations de coopération territoriale pour faire reconnaître de nouvelles entités et influencer sur la création d'instruments de politiques publiques au niveau européen.



Illustration 3.2 – Régions transfrontalières membres de l'AEBR (*Association of European Border Regions*) en 2019. *Source* : www.aebr.eu

Ces explorations de données confirment la concentration dans les zones frontalières

36. Voir <https://www.kvarken.org>.

37. Voir <https://www.aebr.eu>.

et urbaines identifiées auparavant. L'hypothèse de dispersion structurelle (*hypothèse 2*) n'est pas confirmée car on observe des différenciations importantes dans les niveaux de participation entre pays et entre régions. Pour autant, au sein de l'UE, il y a peu d'espaces complètement vides d'entités participantes. Cela témoigne d'une certaine recherche d'équilibre et qui peut s'expliquer par le système de contrôle et de sélection que constitue la logique d'appels à projet de la coopération territoriale de l'UE. Néanmoins, les zones de concentration correspondent à certains espaces transfrontaliers (parfois institutionnalisés sous la forme de territoire : *e.g* Eurorégion) — ce qui est tout à fait normal étant donné la nature des programmes de coopération — et à certains espaces fortement urbanisés. Reste que l'hypothèse de concentration métropolitaine (*Hypothèse 1*), n'est à ce stade pas réellement discutée. Pour cela, il serait nécessaire de tester la relation éventuelle entre les niveaux de participation et la taille des villes dans lesquelles les entités participantes sont localisées.

L'agrégation des participations à l'échelle des villes (selon des définitions morphologiques et fonctionnelles) ne confirme pas vraiment ce lien. En effet, le nuage de points entre la taille de la ville (population totale) et le nombre de participations sur l'ensemble de la période ne présente aucune structure (figure 3.10)³⁸. Cela est notamment dû à une distribution log-normale des populations urbaines et du nombre de participations par villes³⁹. Mais au-delà de cette considération statistique, il faut bien garder à l'esprit que ce type de représentation présuppose une hiérarchie urbaine à l'échelle de l'Europe : toutes les villes (qu'elle que soit la définition retenue) sont mises en équivalence. Une grande ville slovène sera donc considérée comme une ville moyenne à l'échelle européenne.

38. Pour cette représentation nous avons retiré Londres et Paris, présentant des valeurs exceptionnelles de population, pour rendre plus lisible le nuage de points.

39. Mais la régression linéaire sur les logarithmes de ces deux grandeurs donne des coefficients de détermination très faibles : 0.37 pour la définition morphologique (UMZ) et seulement 0.25 pour la définition fonctionnelle (FUA).

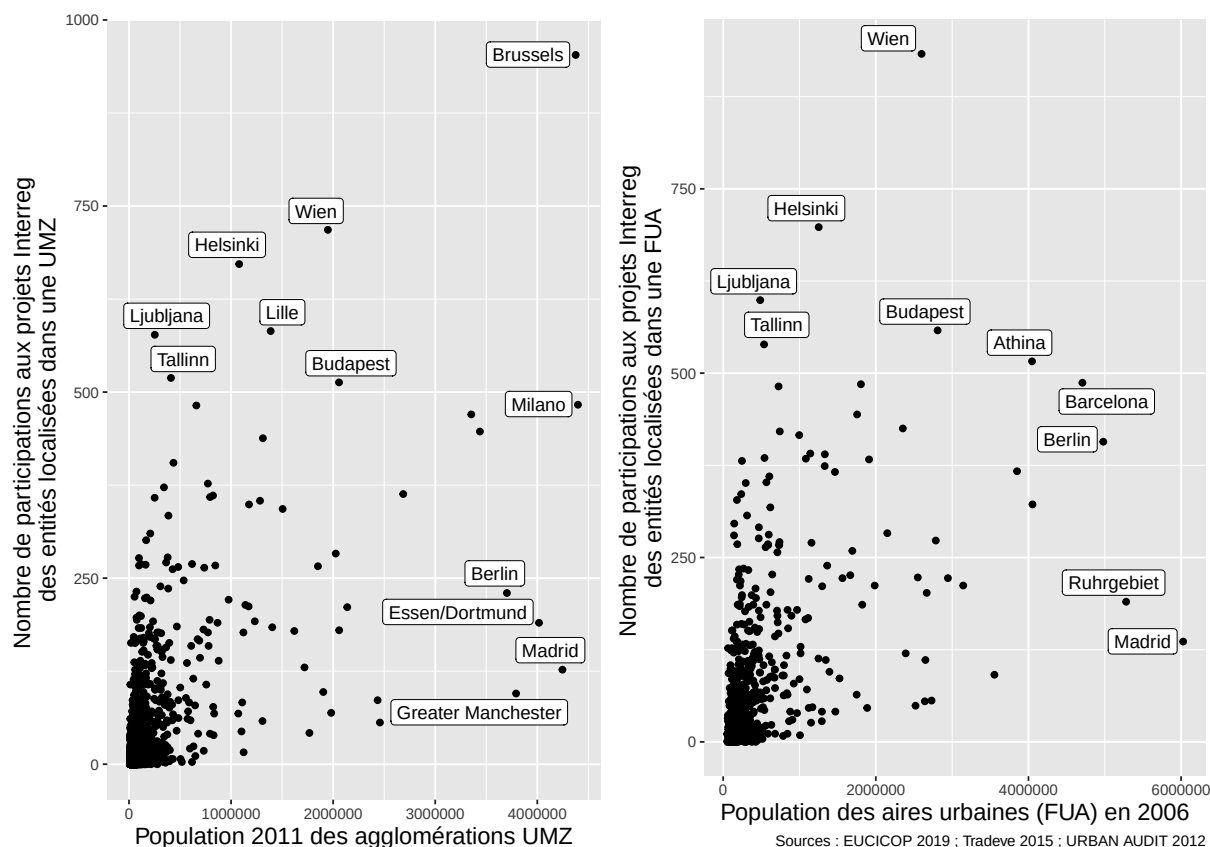


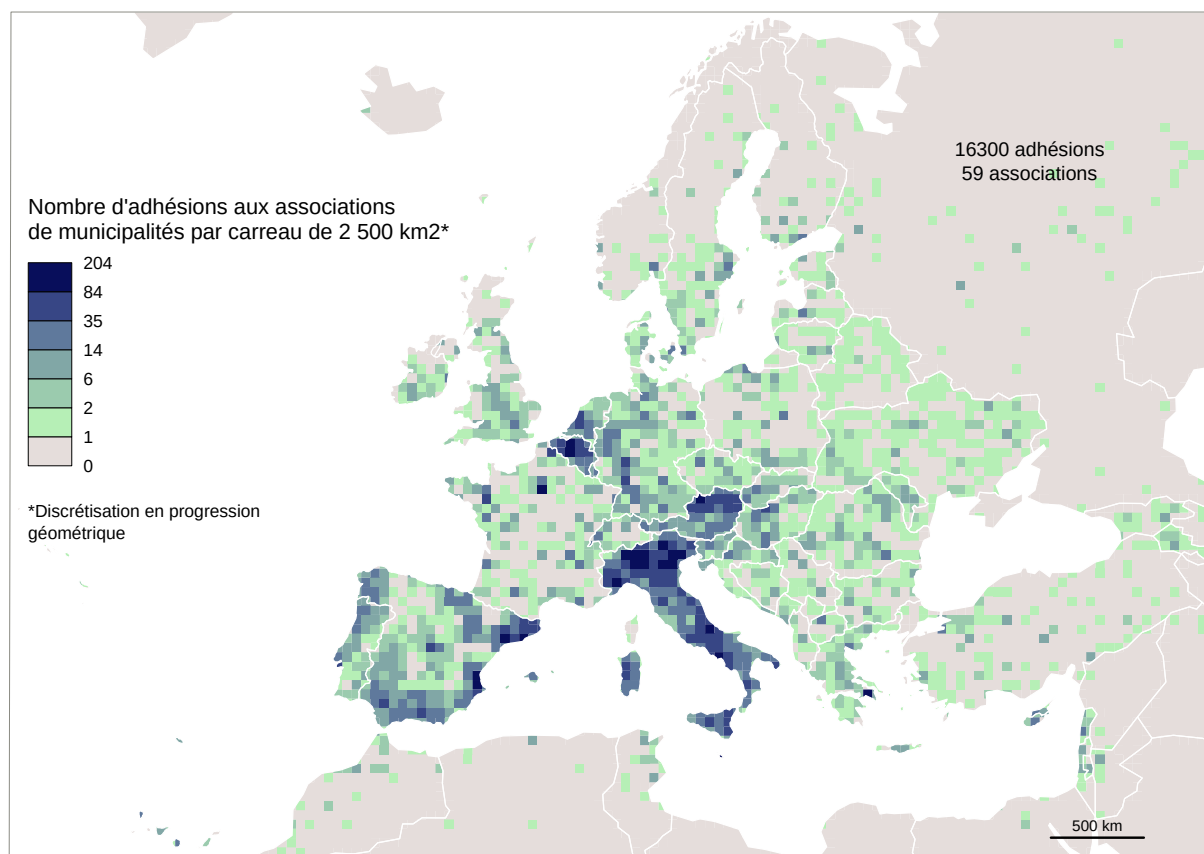
FIGURE 3.10 – Absence de relation entre la taille de la ville (agglomération/aire fonctionnelle) et le nombre de participations aux projets de coopération territoriale de l'UE.

Ce résultat signifie que, dans le cadre général des programmes de coopération territoriale de l'UE, les différenciations plus visibles se situent aux échelles nationales et régionales (régions transfrontalières ou très urbanisées). De fait, les instruments d'expertise qui guident l'attribution des crédits des fonds structurels, notamment le FEDER (principal financeur des programmes d'Interreg), sont basés sur des niveaux de richesse à l'échelle des NUTs. Ces typologies interviennent dans la validation des projets et des entités participantes. L'exploration du lien entre typologie des NUTs en matière de niveaux de développement (tels que définis dans le cadre de la Politique de Cohésion) et le nombre de participation Interreg montre une absence totale de relation statistique pour les deux dernières périodes. L'ANOVA (Analyse de la variance), entre la variable qualitative de niveau de développement et la variable quantitative du nombre de participations, affiche des coefficients de détermination inférieurs à 0.15. Cela témoigne d'une répartition équilibrée, en l'occurrence de moyennes très similaires entre types de région. On peut y voir la traduction statistique de la volonté d'équité territoriale et des incitations à choisir des partenaires situés dans des régions de niveaux de développement différents.

Les logiques spatiales contrastées de la participation aux projets de coopération territoriale de l'UE doivent être comparées à l'autre grande modalité de coopération, à savoir : les affiliations aux associations transnationales de municipalités. La section suivante remplit cet objectif.

3.3.1.2 Niveaux d'adhésion aux associations de coopération (ETMUN)

La configuration des densités d'adhésion aux associations transnationales de municipalités est sensiblement différente de celle des niveaux de participation aux projets de coopération territoriale de l'UE (cf. figure 3.1). L'espace de coopération formé par les adhésions aux 59 associations de la base ETMUN (représentants près de 17 000 adhésions) correspond en partie à celui de l'Union Européenne mais il est plus étendu et comprend également un nombre non négligeable d'adhésions dans la partie orientale : Russie, Turquie, Georgie, Biélorussie, Ukraine (figure 3.11). Sur l'ensemble de l'espace cartographié, l'indice de dispersion des adhésions (cf. Note 24) est de 0.63, ce qui traduit la logique de concentration sur un espace européen restreint avec les forts niveaux d'adhésion dans quelques pays d'Europe de l'Ouest et du Sud. Pour l'espace plus restreint (UE + pays des Balkans + Norvège et Suisse) — utilisé précédemment pour l'analyse des semis EUCICOP — on trouve une valeur de 0.85, ce qui est assez proche des valeurs obtenues pour le semis des localités EUCICOP.



Sources : ETMUN, Gourdon, 2019 ; Yearbook of International Organizations 2015, UIA / PG, AD, 2019

FIGURE 3.11 – Densité d'adhésion aux associations transnationales de municipalités (59 associations avec villes membres, ETMUN).

Ainsi, les plus fortes concentrations d'adhésion aux associations transnationales de municipalités se situent dans les pays d'Europe de l'Ouest. Les sept pays qui affichent le plus grand nombre d'adhésions sont l'Italie (5471), l'Espagne (2952), l'Autriche (1074), l'Allemagne (839), la France, la Belgique et le Portugal. La répartition de ces adhésions ne

renvoie pas au même type d'explication que celui de la logique d'appels à projet de l'UE. La plupart des associations de la base ETMUN ont leur siège social en Europe de l'Ouest. Beaucoup d'associations⁴⁰ ont vu le jour dans les années 1990, après la chute du Rideau de Fer et en même temps que la nouvelle structuration de l'Union Européenne (avec le traité de Maastricht). Beaucoup sont donc domiciliées en Europe de l'Ouest, particulièrement en France, car même si la vocation de ces associations est, dès le départ, internationale, il n'en reste pas moins qu'elles trouvent nécessairement leur principe juridique au sein d'un Etat en particulier. L'importance de la France comme espace de fondation des associations est une conséquence du modèle juridique de l'association à but non lucratif (loi 1901) — modèle très populaire qui permet facilement l'établissement d'une personne morale.

Par ailleurs, les pays les plus représentés correspondent pour la plupart à ceux dans lesquels les maires ont un rôle politique fort, notamment de représentation (France, Italie, Portugal, Espagne)⁴¹.

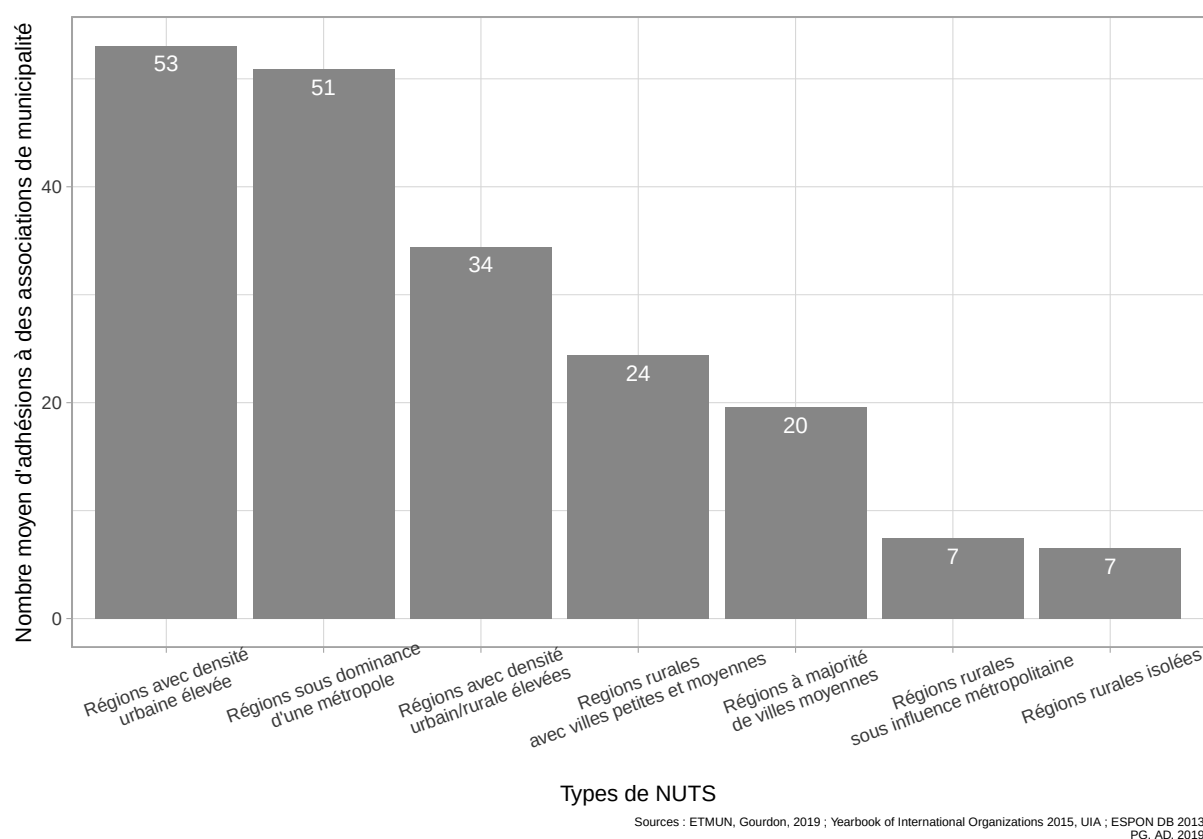


FIGURE 3.12 – Nombre moyen d'adhésions aux associations transnationales de municipalités en fonction du contexte territorial des NUTs

La répartition de ces adhésions en fonction du contexte territorial montre une forte domination des régions urbaines (figure 3.12). Ce résultat est cohérent avec les zones de fortes densités repérées plus tôt. Il semble confirmer l'hypothèse d'une moindre participa-

40. Sur les 59 associations de la base 70% ont été fondées avant 2000.

41. Voir typologie POLLEADER, section 2.2.3 : « Franco Type » in HEINELT et HLEPAS 2006.

tion des petites villes (BULKELEY et al. 2003) du fait de leur capacité limitée en termes de personnels disponibles pour faire vivre la coopération (maîtrise plus faible de l'anglais notamment).

Cette hiérarchisation en fonction de la taille des agglomérations est confirmée, bien qu'elle reste faible : le nombre d'entités inscrites dans les associations de municipalités croît en fonction de la taille de l'agglomération d'appartenance (figure 3.13).

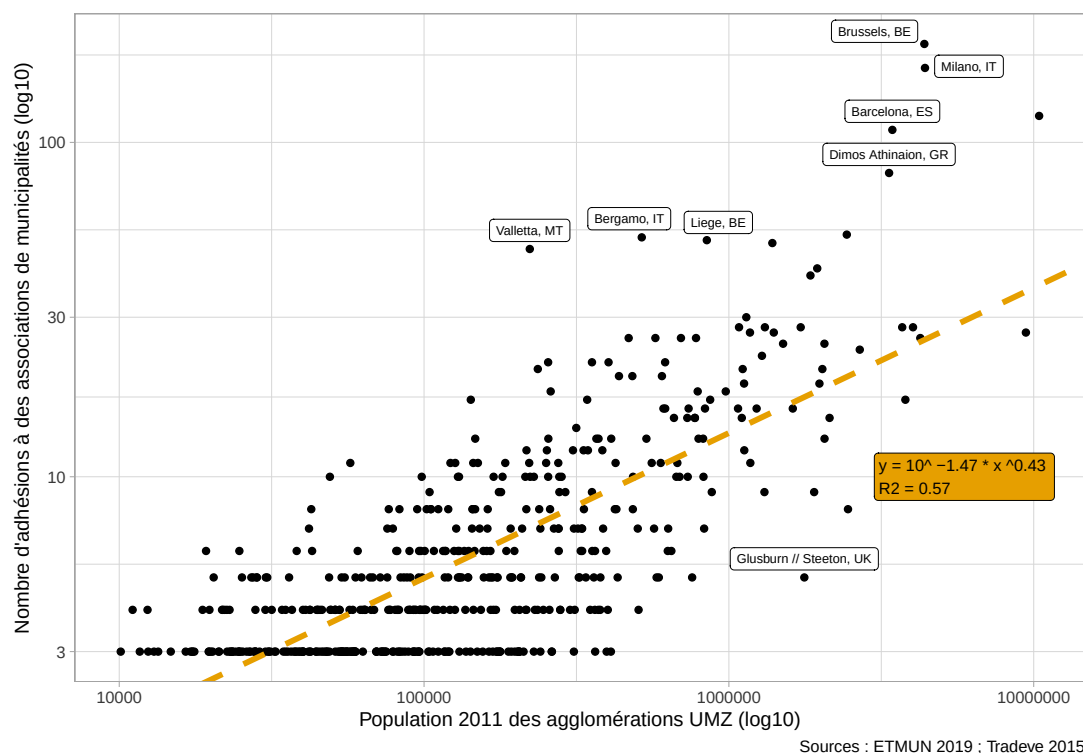


FIGURE 3.13 – Une relation faible entre la taille de l'agglomération et le nombre d'adhésions aux associations de municipalités.

3.3.2 L'affiliation des gouvernements urbains européens aux organisations de coopération transnationale

Cette deuxième sous-partie porte sur les niveaux de participation des villes, en tant qu'entités politiques, c'est-à-dire comme gouvernements urbains. Il ne s'agit plus d'étudier un ensemble d'entités diverses qui participent à la coopération territoriale et d'enregistrer leurs localisations au sein des villes et régions urbaines, mais de prendre en compte uniquement les dispositifs de coopération transnationale entre gouvernements urbains qui sont au cœur de notre questionnement.

L'analyse de la coopération entre villes sous l'égide de l'Union Européenne se limite ici au programme URBACT et non plus à l'ensemble des participations à Interreg (section 3.3.2.1).

L'analyse des associations de municipalités (ETMUN) propose une agrégation à la ville en tant que gouvernement urbain, pour comptabiliser le nombre d'adhésions à ce type de dispositifs (section 3.3.2.2) et de repérer, avant même l'analyse de réseaux, les villes qui sont situées à la croisée de plusieurs associations.

3.3.2.1 Les gouvernements urbains participant au programme URBACT (BD EUCICOP)

La répartition du nombre de villes ayant participé à URBACT selon les pays d'appartenance offre une hiérarchie comparable à celle, plus générale, de l'ensemble des projets de coopération transnationale de l'UE (figure 3.14). En effet, on retrouve sensiblement les mêmes pays en haut de la hiérarchie (Italie, Espagne, France, Allemagne) : des pays fortement urbanisés, d'Europe occidentale ou du Sud et, pour la plupart, pays fondateurs de l'UE. Ces pays sont également très bien représentés dans la base ETMUN (cf. section 3.3.1.2).

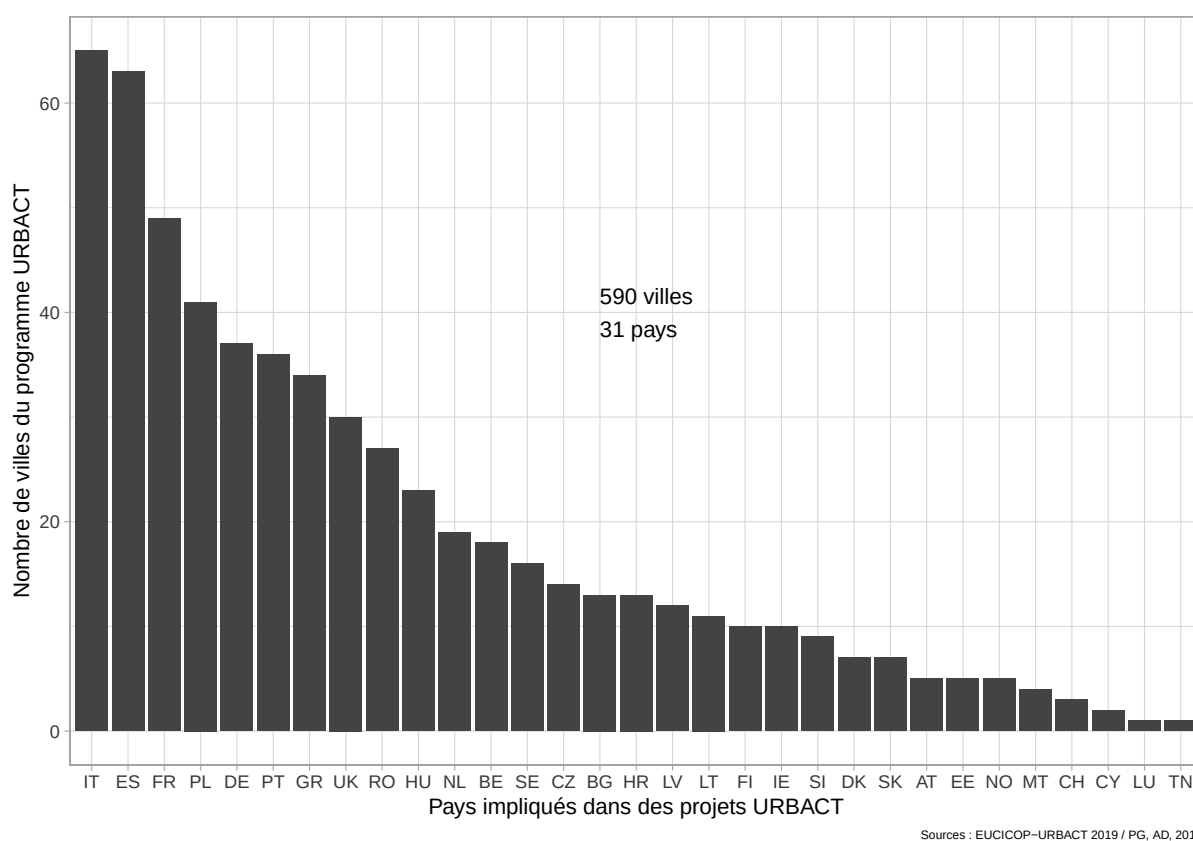
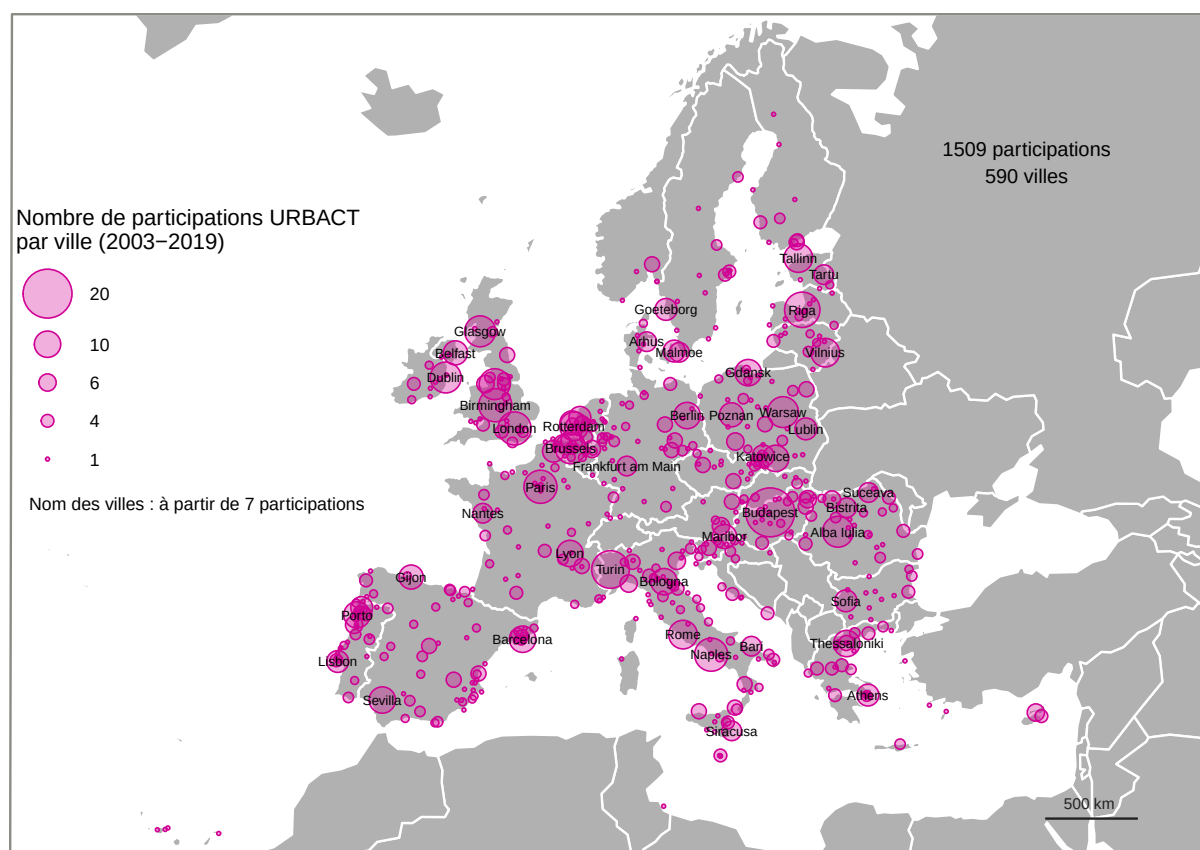


FIGURE 3.14 – Nombre de villes incluses dans le programme URBACT entre 2003 et 2019, selon les pays.

En moyenne, le nombre de villes impliquées dans URBACT par pays est assez faible (avec une moyenne à 19, et une médiane à 13). Cela s'explique par le nombre limité de villes partenaires par projet (9 en moyenne) et naturellement par le nombre total de

projets (172 sur la période étudiée). Un peu moins de la moitié des villes impliquées ont participé à plusieurs projets URBACT, il est donc nécessaire de prendre en compte le nombre de participations par ville.

Ainsi, lorsque l'on cartographie cette participation par ville, la représentation apparaît beaucoup plus équilibrée (figure 3.15). L'absence de rupture selon les partitions usuelles (est-ouest, nord-sud) révèle les contraintes structurelles lors de la sélection des projets. En effet, si la ville porteuse du projet (*lead partner*) propose des villes partenaires, celles-ci sont examinées au moment de la validation du projet (diversité des pays représentés, diversité des niveaux de développement des régions concernées).



Source : EUCICOP-URBACT, 2019 / PG, AD, 2019

FIGURE 3.15 – Nombre total de participations aux projets URBACT par gouvernement urbain, entre 2003 et 2019.

On observe également une diversité des profils de villes qui ont un niveau de participation élevé. Beaucoup sont des métropoles mondiales et des capitales nationales (Barcelone, Turin, Riga, Rome, Londres). Sur toute la période, c'est la ville de Budapest qui a enregistré le plus de participations au programme avec une implication dans 20 projets de coopération. D'autres villes très actives sont, en revanche, de taille beaucoup plus modeste. On peut prendre l'exemple de Suceava, en Roumanie. Cette ville de 90 000 habitants, chef-lieu du *judet* de Suceava, a participé à 7 projets URBACT. Si à ce niveau d'analyse les explications de cas particuliers peuvent s'avérer difficiles, on ne peut écarter l'idée que l'élu local ait joué un rôle dans la participation de sa ville à ce programme européen. De

ce point de vue, on peut noter que le parcours du maire de Suceava, Ion Lungu, élu depuis 2004, présente des éléments éclairants. Il est notamment titulaire d'un master en « administration publique dans l'Union Européenne »⁴², et de sensibilité politique en faveur de la libéralisation de l'économie⁴³.

On sait que la majorité des villes impliquées dans le programme se situent dans les parties ouest et sud de l'Europe (cf. figure 3.14), mais cette information ne recoupe potentiellement que des niveaux différenciés d'urbanisation. L'agrégation des participations par ville dévoile de grands volumes d'implication qui s'organisent spatialement (figure 3.15) : quelques villes britanniques et irlandaises sont très impliquées, un corridor de participations s'étend de l'Italie du nord jusqu'à la Roumanie, les capitales des pays baltes et les grandes villes polonaises ont participé de multiples fois, et enfin de hauts niveaux de participation sont observés aux Pays-Bas et en Belgique (avec Rotterdam et Bruxelles en tête). A contrario, des pays comme la France ou l'Espagne sont caractérisés un nombre élevé de villes impliquées qui maillent le territoire, mais seulement quelques villes très actives dans le programme (Paris, Lyon, Nantes, Barcelone, Séville).

L'évolution de ces niveaux de participation par ville, selon les trois périodes du programme URBACT, montre que cette géographie ne connaît pas de changements majeurs (figure 3.16). Lors de la phase I (2003-2006), le nombre de villes impliquées est le plus faible (182). Beaucoup d'entre elles étaient engagées précédemment dans le PIC URBAN (Programme d'Initiative Communautaire). En revanche les zones de fortes participations avec des villes très actives sont déjà apparentes : un arc allant du Royaume-Uni à la Grèce, en passant par l'Italie ; et un arc allant de Lyon aux villes polonaises (comprenant aussi la Hongrie et les villes d'Allemagne proche de la frontière polonaise). Les phases suivantes (II, 2007-2013 ; III, 2014-2020) sont caractérisées par une densification de la participation dans les zones précédemment décrites mais aussi par un nombre total de villes impliquées qui double. L'élargissement dans la partie orientale européenne est particulièrement visible avec des niveaux croissants de participation en Roumanie, après son adhésion à l'UE.

La figure 3.16 peut se lire comme une image géographique de l'institutionnalisation de la coopération au sein du programme. Les nombreuses villes impliquées (plusieurs fois) en Italie, en Espagne, en Pologne ou même en France⁴⁴, peuvent en partie s'expliquer par des relais nationaux très actifs. En effet, certains pays disposent d'un *National URBACT Point* — souvent animé par une ou plusieurs personnes rattachées à une autre institution : c'est le cas par exemple de Simone d'Antonio, en Italie, travaillant à l'ANCI (l'association des municipalités italiennes) ou de Aldo Vargas, architecte et urbaniste dans l'Association des Villes Polonaises, qui s'est impliqué dans le programme URBACT dès la phase I et a beaucoup contribué à faire connaître le programme dans son pays⁴⁵. A partir d'un petit nombre de gouvernements urbains pionniers (*first movers*) qui ont eu connaissance

42. Sources : <http://primariasv.ro>. Cette ville a également participé à d'autres projets européens.

43. Parti de droite libérale, National Liberal Party (NLP).

44. Pour la France, spécifiquement, la domiciliation du Secrétariat Général d'URBACT à Paris joue un rôle.

45. Ces éléments d'explication proviennent de nos échanges avec des personnes du Secrétariat Général d'URBACT et avec les deux personnes citées.

de l'existence du programme dès le départ et s'y sont activement impliqués, on observe une augmentation et une diversification des villes participantes dans les deux phases suivantes. Ce fait va de pair avec des participations multiples qui sont mieux réparties et qui concernent notamment de plus en plus de villes de la partie orientale de l'espace de l'UE.

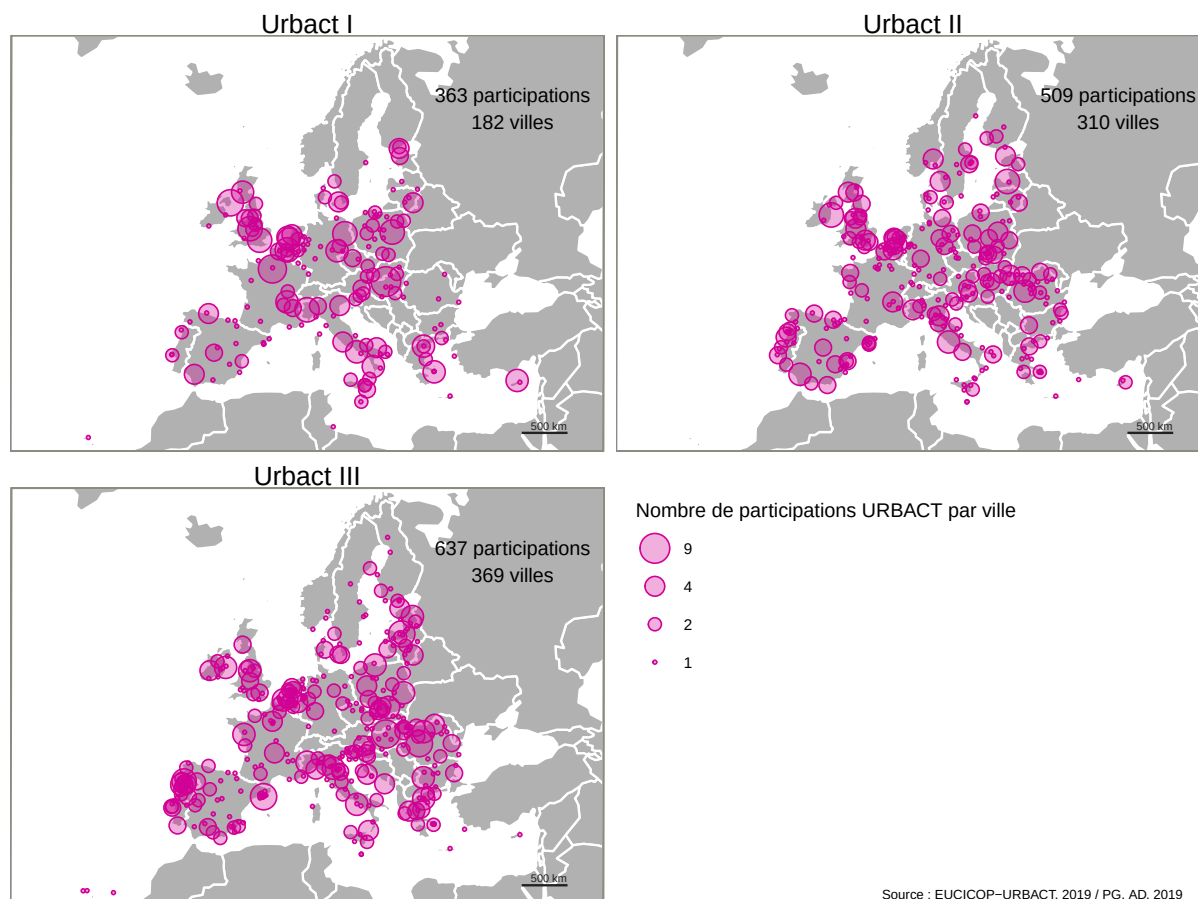


FIGURE 3.16 – Nombre total de participations aux projets URBACT par gouvernements urbains selon les trois phases du programme.

Cette géographie relativement équilibrée sur l'espace communautaire de l'UE, ouvre un questionnement sur les modalités de participation des villes. On sait que dans les projets européens de coopération, les rôles sont différenciés entre les entités qui proposent et portent les projets et celles qui sont uniquement partenaires. Si les niveaux de participation permettent de distinguer des villes plus ou moins actives dans le programme, que ce passe-t-il lorsque l'on isole les participations en tant que *lead partner*? La figure 3.17 témoigne d'une très forte hiérarchisation pendant toute l'existence du programme. La participation des villes en tant que *lead partner* singularise les pays de la moitié occidentale de l'Europe. L'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France enregistrent plus de la moitié des participations *lead partner*. Ce sont donc bien des villes de ces pays qui sont force de proposition et qui remportent majoritairement les appels à projets.

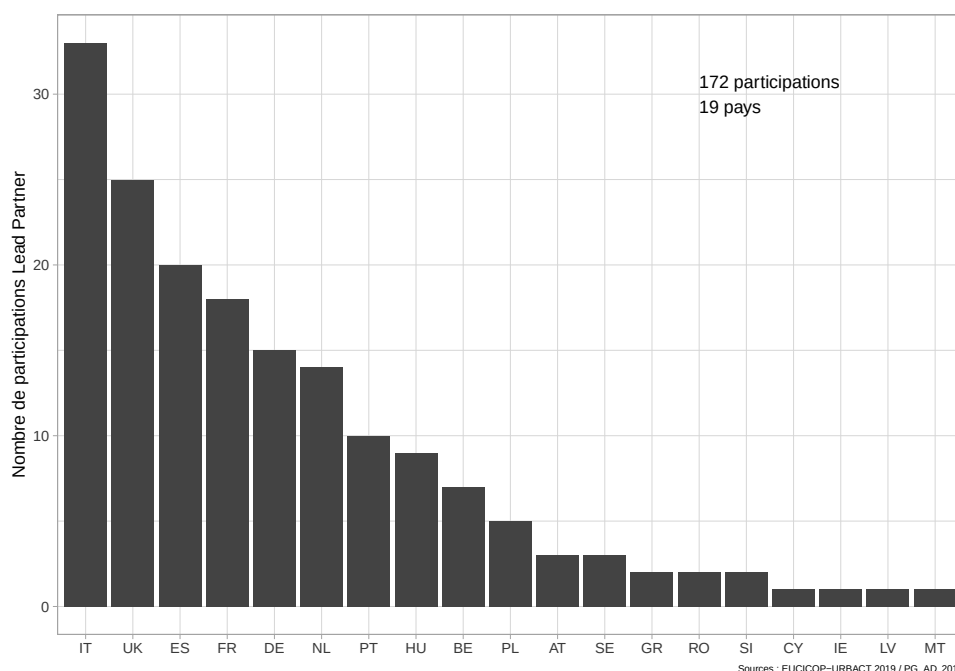
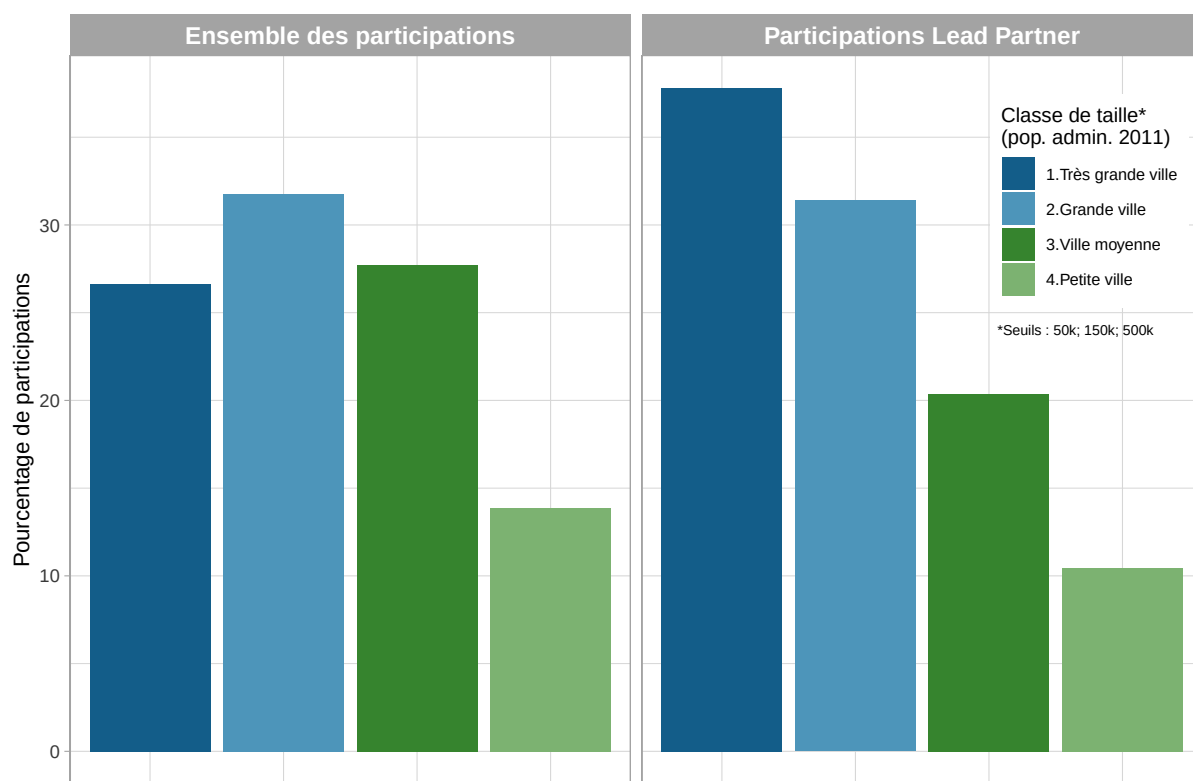


FIGURE 3.17 – Nombre de participations des villes en tant que *lead partner* selon les pays (URBACT, entre 2003 et 2020).

Cette forte inégalité spatiale selon la modalité de participation trouve une déclinaison lorsque l'on s'intéresse à la hiérarchie urbaine. Nous savons que les niveaux de participation les plus forts sont généralement l'apanage de grandes villes et de capitales nationales. Lorsque l'on rapporte ces participations à la classe de taille des villes, nous obtenons une très nette différenciation (figure 3.18). L'ensemble des participations est relativement équilibré avec, tout de même, une sous-représentation des villes de moins de 50 000 habitants (moins de 15% du volume de participation)⁴⁶. En revanche, le rôle de *lead partner* pour les 172 projets URBACT, suit très clairement la hiérarchie urbaine : les villes de plus de 500 000 habitants représentent plus de 35% des participations en tant que chef de projet. Celles-ci sont suivies par les villes ayant une population administrative comprise en 150 000 et 500 000 habitants, qui enregistrent plus de 30% de ces participations. Enfin, les villes de moins de 50 000 habitants ne représentent que 10% des participations *lead partner*.

46. Notons que ce relatif équilibre entre très grandes villes, grandes villes et villes moyennes, témoigne déjà d'une inégalité. En effet, une répartition proportionnellement équitable entre taille de villes supposerait des niveaux de participation décroissants à partir des petites villes. Comme chacun sait, la structuration hiérarchique de lieux de peuplement suppose un grand nombre de petites villes et un très faible nombre de grandes villes.



Sources : EUCICOP-URBACT 2019 / PG, AD, 2019

FIGURE 3.18 – Participations au programme URBACT selon les classes de taille des villes (2003-2020).

L'analyse des participations en tant que *lead partner* dessine une géographie occidentale et métropolitaine et nous éloigne de l'image d'« équilibre territorial » produite par l'étude des seuls volumes de participation. Ce sont bien les grandes villes de l'Europe de l'Ouest qui remportent le plus souvent les appels à projets et qui endossent le rôle structurant de proposer des partenaires et des thématiques de coopération. Cet état de fait indique en creux que les villes très actives des PECO sont avant tout des villes « choisies » en tant que partenaires. Cela peut se lire comme une conséquence pratique des contraintes d'équilibre géographique qui préside à la validation des projets.

On peut légitimement s'interroger alors sur la géographie institutionnelle des fonds structurels européens qui joue un rôle important dans la validation des entités partenaires selon le niveau de développement de leur région d'appartenance⁴⁷ (figure 3.19). Lors de la phase II du programme (2007-2013), le nombre de participations à URBACT par type de région apparaît extrêmement équilibré, avec en moyenne 1.5 participations, pour les régions les plus riches (*Competitiveness and Employment*, avec un PIB par habitants supérieur à 75% de la moyenne européenne) comme pour les moins dotées (*Convergence regions*, PIB par habitants inférieur à 75% de la moyenne). En revanche, les participations en tant que *lead partner* sont, en moyenne, plus élevées dans les régions les plus riches.

47. Pour des représentations cartographiques commentées de ces typologies voir : geoconfluences.ens-lyon.fr/politique-regionale-europeenne-2014-2020.

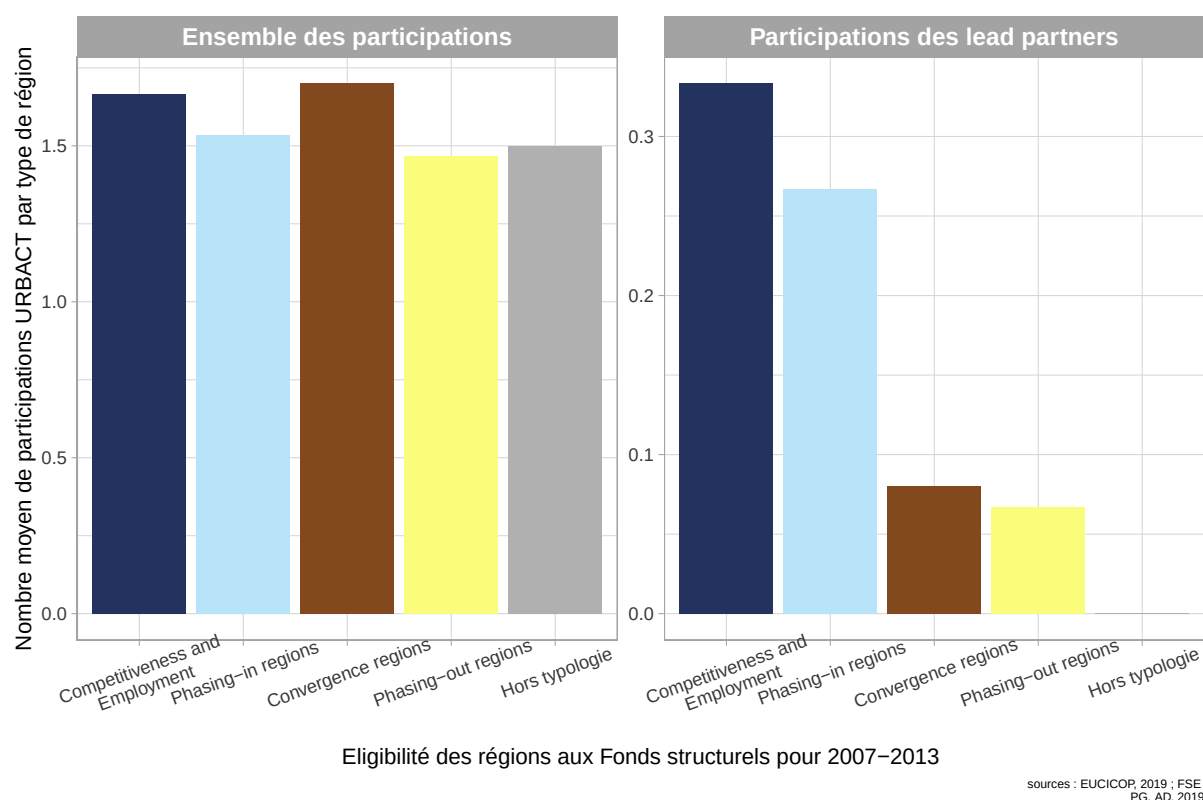


FIGURE 3.19 – Participations au programme URBACT durant la phase II, selon la typologie des niveaux de développement des régions européennes (2007-2013).

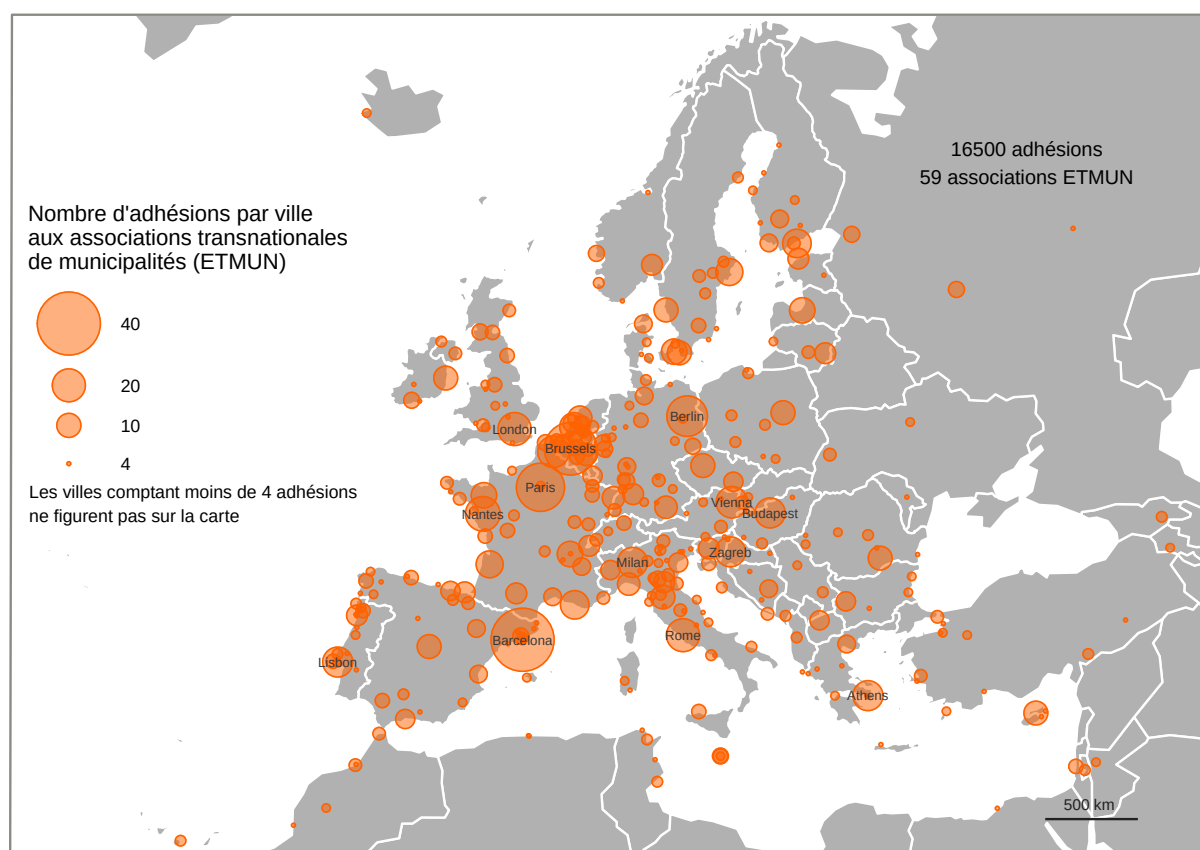
Ainsi, toutes les villes ne sont pas égales quant à la capacité à intégrer un programme européen de coopération transnationale. Un système de relations s'établit entre des villes de tailles et d'appartenances territoriales très diverses — notamment du fait de contraintes formelles lors de la sélection des partenaires — mais les grandes métropoles de l'Europe occidentale occupent une place privilégiée dans l'instauration et l'animation de cette coopération.

On peut alors légitimement se demander quelle peut-être la géographie des adhésions aux associations de municipalités, étant donné que les logiques d'affiliation sont moins contraintes que pour les projets de l'UE. La section suivante traite de cette question en analysant les volumes d'adhésions des gouvernements urbains aux associations transnationales (section 3.3.2.2).

3.3.2.2 Les gouvernements urbains dans les associations de municipalités (BD ETMUN)

Par contraste avec l'équilibre relatif de la participation à URBACT, le calcul du nombre d'adhésions à des associations de municipalités par gouvernement urbain fait presque uniquement ressortir des grandes métropoles et des capitales (figure 3.20). Avec

en tête la ville de Barcelone (plus de 40 adhésions) : ville dont les stratégies d'internationalisation sont anciennes (PINSON et VION 2000), volontaires (participation à la fondation de l'association *Eurocity*), et toujours réactualisées (fondation en 2017 du réseau de *Fearless Cities*, voir section 3.4). On retrouve également Bruxelles (résidu positif exceptionnel dans la régression entre taille de l'agglomération et nombre d'adhésions, cf. figure 3.13), ville abritant beaucoup d'institutions européennes et de sièges sociaux d'associations internationales : notamment 8 sièges sociaux d'associations de la base ETMUN.

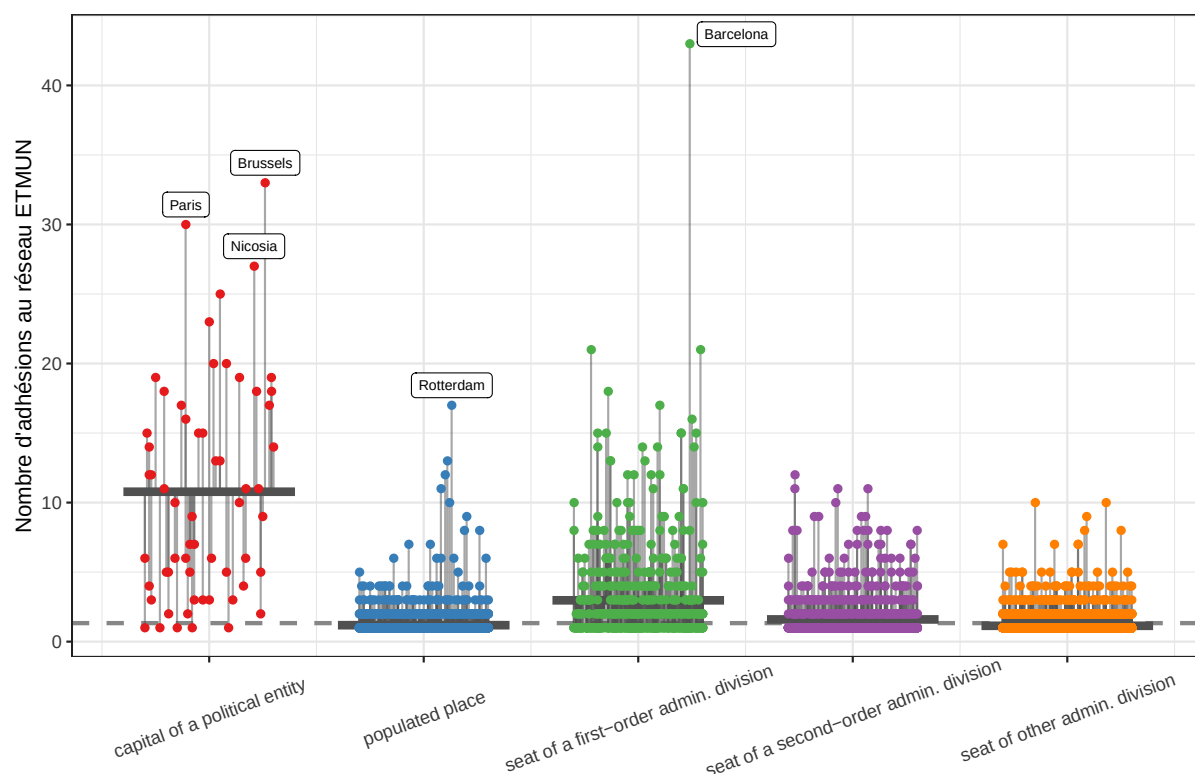


Source : ETMUN 2019 / PG, AD, 2019

FIGURE 3.20 – Nombre d'adhésions à des associations de municipalités par gouvernement urbain. (ETMUN : adhésions effectives entre 2015 et 2019).

Nom des villes : Top 10

Cette différenciation en fonction de la taille renvoie également à des statuts administratifs particuliers (notamment celui de capitale nationale). Ainsi, suite au processus de géocodage et d'enrichissement des informations sur les localités (notamment en faisant des requêtes automatiques sur la base de données *Geonames*), nous avons pu re-coder simplement une variable de niveau administratif des gouvernements urbains (limites administratives). La figure 3.21 résume une analyse bivariée entre les 5 catégories de niveaux administratifs retenus (Capital, Siège administratif de première ordre, de second ordre, de niveaux administratifs inférieurs, ou simple localité sans fonction administrative — *populated places*) et le nombre d'adhésions par ville.



Source : ETMUN, 2019 / PG, AD, 2019

FIGURE 3.21 – Nombre d'adhésions des gouvernements urbains en fonction du statut administratif.

Note de lecture : cette représentation remplace l'habituelle « boîte à moustache », afin de mieux saisir visuellement la variance intra-classe. Chaque point représente une ville (définition administrative), les traits horizontaux correspondent aux moyennes des classes.

L'analyse de la variance (ANOVA) affiche une relation faible mais non négligeable avec un coefficient de détermination de 0,30. Certes, on constate que la variance intra-classe peut être très élevée, mais les capitales se démarquent nettement avec en moyenne 10 adhésions. La hiérarchisation sur les autres niveaux administratifs est plus faible, les sièges de premier niveau administratif ont une moyenne de près de 3 adhésions (avec une médiane de 2). Ces éléments témoignent en faveur de l'hypothèse de concentration métropolitaine et d'émulation (*hypothèse 1*). La concentration des sièges sociaux d'organisations internationales et la domiciliation des associations de municipalités dans les grandes villes produisent structurellement des niveaux d'adhésion plus hauts. En définitive, si la localisation de l'ensemble des adhésions dépasse largement l'espace communautaire de l'UE (avec la Russie, la Turquie et des villes du Maghreb), on retrouve clairement une hiérarchisation en faveur des grandes métropoles de l'ouest européen.

La comparaison systématique de la géographie des affiliations — adhésions aux associations et participations aux projets de l'UE — ouvre des questions sur d'éventuelles interactions entre les stratégies d'internationalisation. Quelques villes récurrentes apparaissent très actives dans tous les dispositifs : Barcelone, Londres, Budapest, Bruxelles, Paris, Rome, Milan ou encore Athènes. En clair, est-ce qu'une forte inscription dans les

associations implique de forts niveaux d'implication dans les projets européens ? En clair, est-ce que la coopération appelle la coopération ? La section suivante se propose de réaliser une telle synthèse en mettant en regard les données d'affiliation des bases ETMUN et EUCICOP (section 3.3.3)

3.3.3 Internationalisation et hiérarchie urbaine : une logique cumulative de l'affiliation aux organisations transnationales ?

Les explorations précédentes ont donné une image de l'espace européen de coopération, tel qu'il est dessiné par les différents dispositifs de coopération : ceux émanant directement de l'Union Européenne (EUCICOP) et ceux émanant des gouvernements urbains (ETMUN). L'objectif de cette sous-section est de généraliser ces observations en mettant en relation les trois indicateurs de participation au niveau des villes — participations EUCICOP, participations URBACT et nombre d'adhésions à des associations transnationales de municipalités (ETMUN). L'analyse se structure en deux temps :

1. Il s'agit d'abord d'explorer les niveaux d'affiliation des villes à partir de la table CITY qui répertorie toutes les localités uniques impliquées dans au moins une des deux démarches de coopération transnationale (ETMUN et EUCIOP). On vérifiera alors si la différenciation des niveaux d'affiliation à ces dispositifs suit bien une logique hiérarchique comme cela a été suggéré dans les sections précédentes (section 3.3.3.1).
2. L'analyse portera ensuite sur les éventuelles relations entre les niveaux de participation : est-ce que l'implication forte des gouvernements urbains dans un type de dispositif entraîne mécaniquement une forte participation dans l'autre modalité de coopération institutionnelle ? En clair, il s'agira de voir si l'internationalisation des gouvernements urbains a tendance à s'auto-entretenir (section 3.3.3.2).

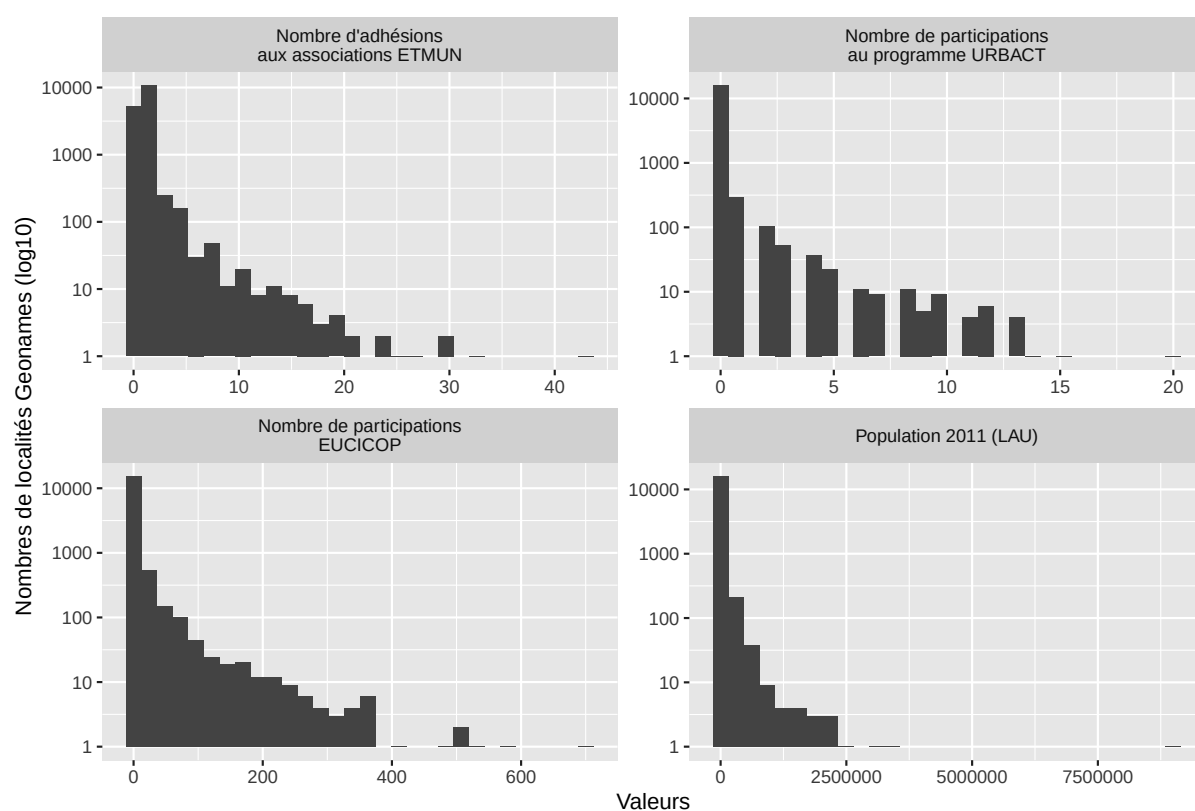
Les analyses qui suivent sont conduites à partir de la table CITY, dont la construction est décrite dans la section 2.3.3. Les jointures spatiales avec des données harmonisées (LAU, UMZ, FUA) n'ont pu être réalisées que sur l'espace couvert par ces bases de données, à savoir l'espace de l'UE. Ainsi, la table CITY des localités uniques comporte au total 19 000 entités, parmi lesquelles 16 500 localités *Geomames* uniques appartiennent à l'espace de l'UE et ont fait l'objet d'un appariement avec des définitions de la ville relativement harmonisées. Par conséquent, la table CITY sur laquelle nous travaillons est réduite de 13% de ses effectifs.

3.3.3.1 Exploration univariée des principales variables d'affiliation

Le nombre de 16 000 localités de la table CITY mérite que l'on s'y arrête. Sur l'espace communautaire de l'UE, ces localités représentent près de 20% du total des LAUs (n= 96

000). Autrement dit, près d'une localité sur cinq (quelle que soit sa population résidente) a été impliquée au moins ponctuellement et indirectement à la coopération. Ce résultat passe à 50% dès lors que l'on considère seulement les LAUs ayant une population de plus de 5 000 habitants. Lorsque l'on agrège ces localités et leurs scores de participation au niveau des agglomérations morphologiques de plus de 10 000 habitants (*UMZ*, définition harmonisée), plus de 70% des villes de l'UE (parmi les 4 000 *UMZ*) sont concernées par la coopération. Plus précisément, la moitié des agglomérations enregistre au moins une affiliation à une association de municipalité (*ETMUN*) et plus de trois participations à des projets européens (*EUCICOP*, avec une moyenne d'environ 20 participations).

L'exploration de la distribution des trois variables de participation de la table *CITY* est présentée dans la figure 3.22, au niveau des localités administratives.



Sources : EUCICOP 2019 ; ETMUN, 2019 / PG. 2020

FIGURE 3.22 – Histogrammes des variables de participation et de population administrative des villes de l'UE (Table *CITY*, $n = 16\,614$).

D'abord, on observe des distributions extrêmement dissymétriques à gauche. En d'autres termes, la majorité des localités présentent des valeurs faibles ou égales à zéro. Cela s'explique par le processus de compilation des 80 000 participations *EUCICOP* et des 17 000 adhésions aux associations transnationales de municipalité (*ETMUN*) et d'agrégation de ces quantités au niveau des localités administratives. En effet, on trouve ainsi des villes qui sont présentes dans au moins une des deux bases : ce faisant, 87% des entités de la table n'ont pas de participation, soit dans *ETMUN*, soit dans *EUCICOP*. Ajoutons à cela, que le programme *URBACT* concerne moins de 600 villes. Ceci explique que l'extrême

majorité des villes de la table CITY aient une participation nulle à URBACT.

La deuxième remarque a trait à la nature des variables de participation. *Strico sensu*, il s'agit de variables de comptage qui sont discrètes. Lorsque l'amplitude est assez grande, il est possible de considérer une variable discrète comme quasi-continue, tel que c'est souvent le cas avec les données de population. Ici, la variable de participation EUCICOP — d'amplitude $[0;700]$ — peut-être également considérée comme quasi-continue, mais cela est déjà moins évident par le nombre d'adhésion ETMUN, encore moins pour les participations à URBACT — d'amplitude $[0;20]$. De fait, ce type de données nous pousse à utiliser et combiner deux solutions : (1) filtrer les données ; (2) transformer ces variables de stock (notamment en rang et en ratio).

1. Le filtre peut être envisagé sur les variables de participation — en considérant que les très faibles valeurs, notamment les zéros, vont peser énormément sur les résultats — ou sur la population administrative des localités — en considérant que les entités avec des populations inférieures à certains seuils peuvent difficilement être qualifiées de villes et en faisant l'hypothèse que les nombreuses entités très peu peuplées ont aussi des scores de participation très faibles.
2. Au vu de la distribution très dissymétrique des variables, leur transformation en rang nous apparaît peu utile, le classement n'étant pertinent que pour les valeurs élevées, étant entendu que les rangs n'ont plus vraiment de sens pour départager les nombreuses entités affichant des valeurs de 1 ou de 0. Aussi, nous avons privilégié la création de niveaux de participation pour 10 000 habitants.

Afin de choisir des seuils cohérents, on discrétise les variables de participation (ETMUN et EUCICOP), ainsi que la variable de population administrative des localités (2011), pour avoir une vue de la répartition des effectifs (en ligne et en colonne) selon des classes de taille. La figure 3.23 montre les profils de participation EUCICOP par taille de villes. On repère facilement des effets de seuil : les entités de moins de 1 000 habitants sont très majoritairement réparties dans les classes de faible participation (64% n'ont aucune participation relevant de la base EUCICOP et 88% ont une participation nulle ou unique), et aucune n'affiche un nombre de participation supérieur à 50. En haut de la hiérarchie urbaine, la situation s'inverse : les villes de plus d'un million d'habitants sont exclusivement réparties dans les deux classes de participation les plus élevées. En effet, 90% d'entre elles affichent plus de 50 participations EUCICOP. Au-delà de ces deux extrêmes, on observe que les seuils se déplacent : les villes ayant une population comprise entre 50 000 et 100 000 habitants affichent le profil le plus équilibré (effectif supérieur à 10% dans chaque classe de participation). Au-delà de 100 000 habitants, les effectifs sont dans les classes de participation élevée ; en dessous de 50 000 habitants, la majeure partie des effectifs relève de participations nulles ou très faibles.

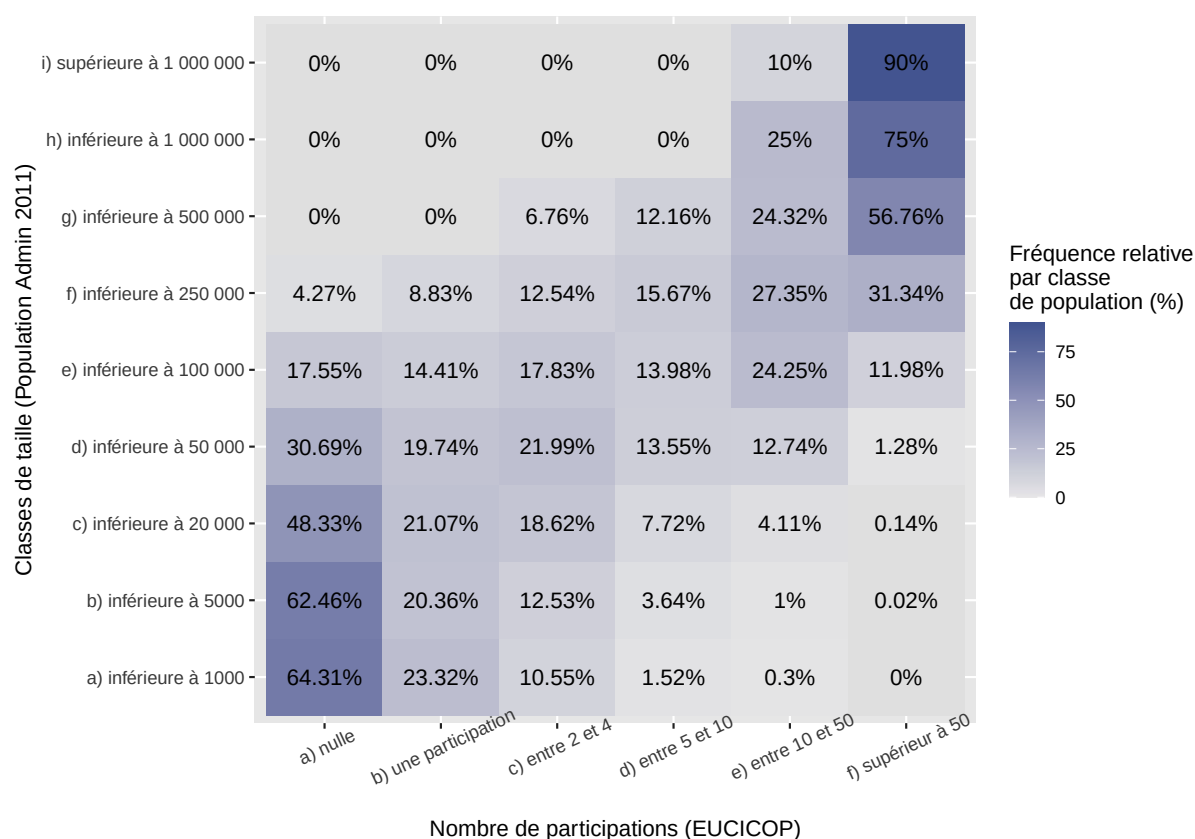


FIGURE 3.23 – Répartition des niveaux de participation EUCICOP par catégorie de villes (Population 2011). (Table CITY, n = 16 614).

Note : la lecture des pourcentages s'effectue en ligne. 90% des villes ayant une population supérieure à 1 million d'habitants présentent des scores de participation aux projets de coopération territoriale de l'UE supérieurs à 50 (entre 2000 et 2020).

Pour les deux bases de données, nous avons regardé les profils de fréquence en ligne et en colonne. La figure 3.24 traite de la base ETMUN, mais cette fois-ci nous regardons la répartition des tailles de villes en fonction des niveaux d'adhésion des localités. Une fois encore, nous décelons des effets de seuil : la moitié des entités qui n'ont aucune adhésion à des associations transnationales de municipalités ont une population inférieure à 5 000 habitants (17% avec moins de 1 000 habitants + 34% avec une population comprise entre 1 000 et 5 000). Ces seuils s'inversent pour les niveaux d'adhésion élevés : les entités affichant plus de 16 adhésions sont uniquement des villes avec une population supérieure à 100 000 habitants.

Ces différentes explorations montrent un lien entre la taille des villes et l'intensité des activités de coopération transnationale. Plus encore : les tranches supérieures de population et les tranches supérieures de participation semblent très sélectives comme le montrent les figures 3.23 et 3.24. Autrement dit, les plus hauts niveaux de participation sont uniquement l'apanage des plus grandes villes et, en retour, les grandes villes affichent toutes de hauts niveaux de participation. Pour les entités très peu peuplées on retrouve, à de rares exceptions près, des profils de participation très faibles (participation nulle ou unique).

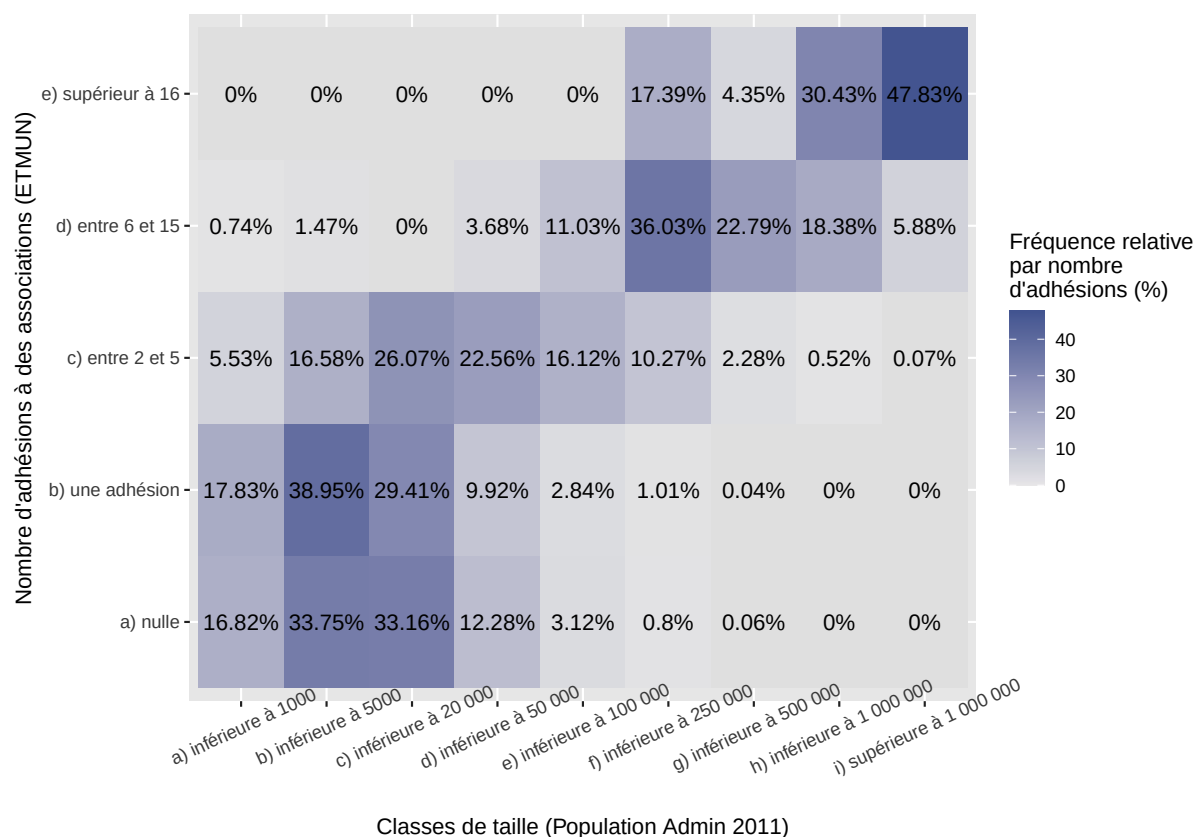


FIGURE 3.24 – Répartition des catégories de villes (population administrative 2011) selon les niveaux d'adhésion ETMUN. (Table CITY, n = 16 614).

Note : la lecture des pourcentages s'effectue en ligne. Près de 50% des villes ayant adhéré à plus de 16 associations de municipalités ont une population administrative supérieure à un million d'habitants.

Ces premiers résultats nous poussent à utiliser le seuil de 5 000 habitants pour réaliser un filtrage des localités. Celui-ci est souvent mobilisé pour départager les entités qui relèvent de l'urbain des simples bourgs (cf. section 1.2.3.1). Bien entendu, on pourrait envisager un filtre sur les participations mais, comme nous l'avons vu plus haut, presque 90% de la table CITY affiche un 0 soit pour la participation ETMUN soit pour la participation EUCICOP. Le filtre de 5 000 habitants, en plus d'être assez cohérent thématiquement, supprime un peu plus de 50% de l'effectif de la table CITY, laissant tout de même 8 000 localités. Par la même occasion, la proportion d'entités avec un zéro dans l'une ou l'autre des bases de données (ETMUN / EUCICOP), descend à 71% de l'effectif (au lieu de 90%).

A partir du seuil de 5 000 habitants, nous reconstruisons deux catégories de villes : les petites villes (population administrative entre 5 000 et 50 000 habitants) ; les villes moyennes (population entre 50 000 et 100 000 habitants). Les petites villes affichent une participation moyenne relativement faible : 0.8 adhésion à des associations (ETMUN) et 3.1 participations à des projets européens (EUCICOP). Les villes moyennes, quant à elles, sont plus impliquées avec en moyenne 1.5 adhésions aux associations (plus de 75% de ces villes ont aux moins une adhésion) et près de 19 participations aux projets de l'UE.

3.3.3.2 Explorations bivariées : les relations entre volumes d'affiliation

Les éléments précédents poussent à l'explorer les relations entre les différentes variables de participation (en stock et en relatif) avec, en complément, la variable de population administrative (figure 3.25).

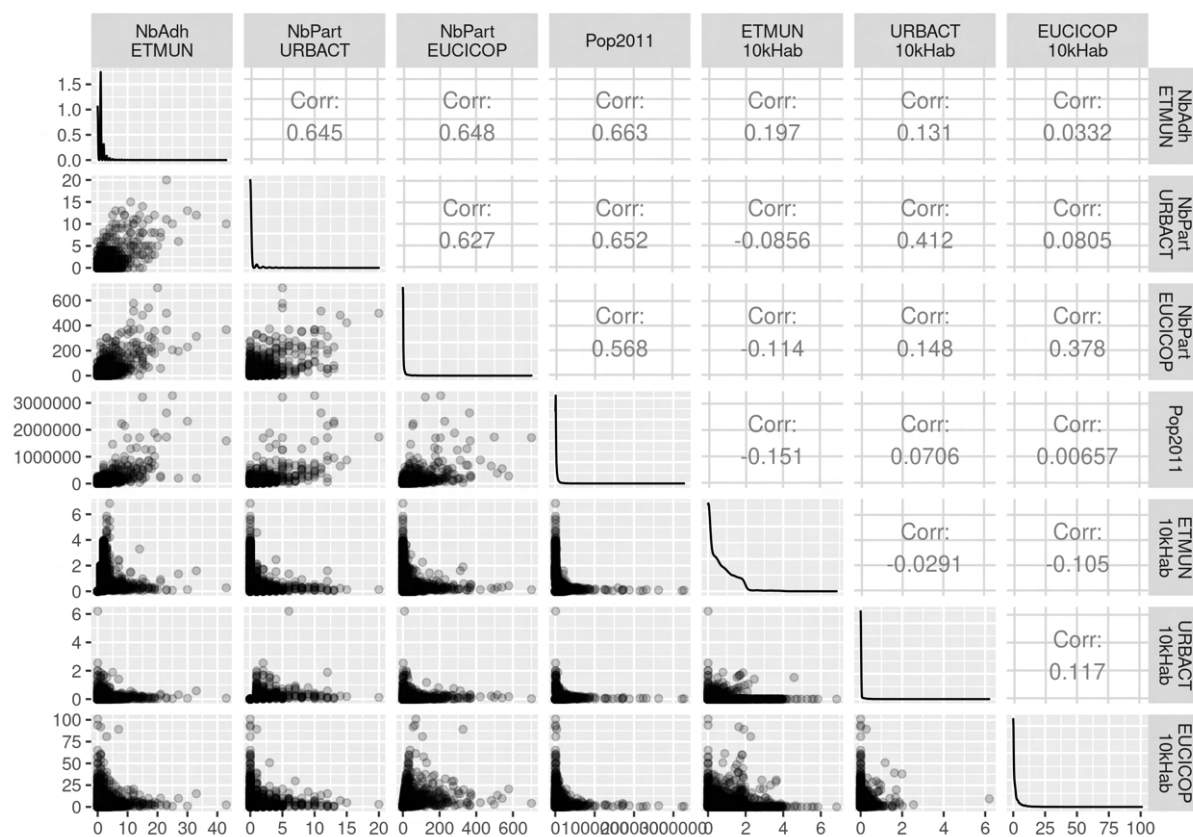


FIGURE 3.25 – Nuages de points entre les variables relatives et absolues de participation des gouvernements urbains (Table CITY, $n = 8125$).

On constate qu'aucun nuage de points n'affiche de structure linéaire franche et on retrouve, malgré le filtrage sur la population, une très forte concentration de faibles valeurs liées à la distribution dissymétrique des variables. Toutefois, les nuages de points qui apparaissent les plus structurés selon une logique linéaire sont le résultat du croisement entre les variables de participation en stock et la population. Ceci tend à confirmer une certaine corrélation entre la taille de la localité et le nombre absolu de participations. On trouve également une corrélation non négligeable ($R = 0,648$) entre le nombre de participations EUCICOP et le nombre d'adhésions ETMUN. Il existe donc un lien positif entre ces deux modalités de participation à la coopération transnationale. Par ailleurs, les variables de participation relative ne sont pas du tout corrélées avec la variable de population. Ce dernier point est particulièrement intéressant pour réfléchir à une éventuelle hiérarchisation par la taille des villes : à ce stade, apparaît simplement une proportionnalité entre la taille de la ville et le nombre absolu de participations, mais pas de sur-représentation (relative) des activités de coopération dans les grandes villes.

La relation entre le nombre d'adhésions aux associations transnationales de municipalités (ETMUN) et le nombre de participations aux projets de l'UE de la part des partenaires localisés dans une même ville (participations EUCICOP) mérite d'être détaillée (figure 3.26)⁴⁸. En effet, elle permet de mesurer un effet cumulatif de ces deux marqueurs d'internationalisation institutionnelle.

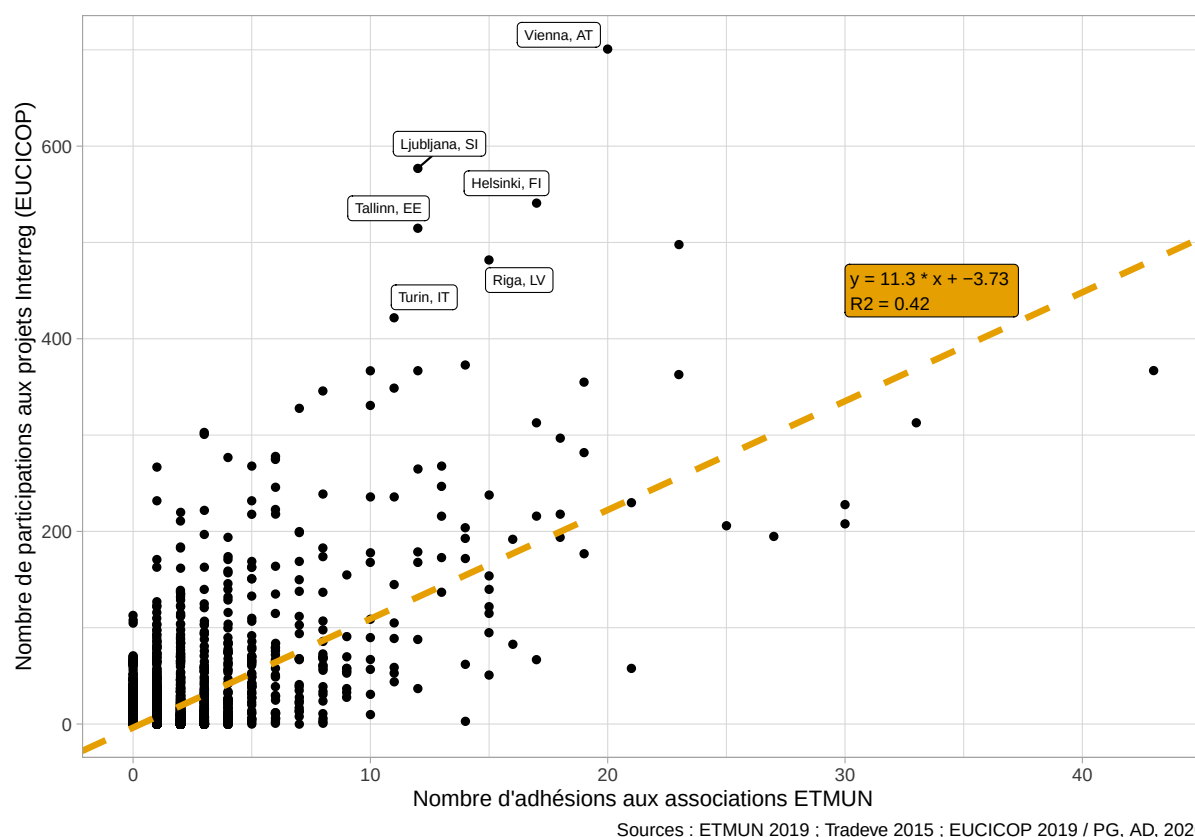


FIGURE 3.26 – Relation entre les adhésions à des associations de municipalités et les participations aux projets de coopération territoriale de l'UE par gouvernement urbain (Table City, n= 8160).

Certes, la relation est relativement faible ($R^2 = 0.42$), mais elle montre un effet d'entraînement entre les deux modes de coopération politique étudiés. L'activité internationale en termes d'adhésion à des associations recoupe en partie l'information sur la participation aux projets de coopération de l'UE. Selon cette relation, une adhésion associative d'une ville ETMUN renverrait à environ 10 participations EUCICOP, c'est-à-dire à 10 participations à des projets de coopération de l'UE par des entités localisées dans cette même ville. Par ailleurs, cette figure laisse entrevoir une diversité de profils qu'une exploration des résidus permet d'approfondir. Les villes davantage caractérisées par une coopération sur le mode associatif affichent des résidus négatifs, alors que celles davantage caractérisées par une forte inscription dans la logique d'appels à projet de l'UE affichent des

48. Pour l'exploration de cette relation nous avons également appliqué le seuil de 5 000 habitants, en le corrigeant légèrement, c'est-à-dire en réintégrant les 35 villes de moins de 5 000 habitants qui ont plus de 10 participations au total (EUCICOP + ETMUN).

résidus positifs. Les quelques villes qui apparaissent dans les résidus fortement positifs confirment nos observations précédentes sur les zones de haute densité de participation aux projets européens (cf. figure 3.9), avec notamment les zones métropolitaines d'Europe du nord et des pays baltes.

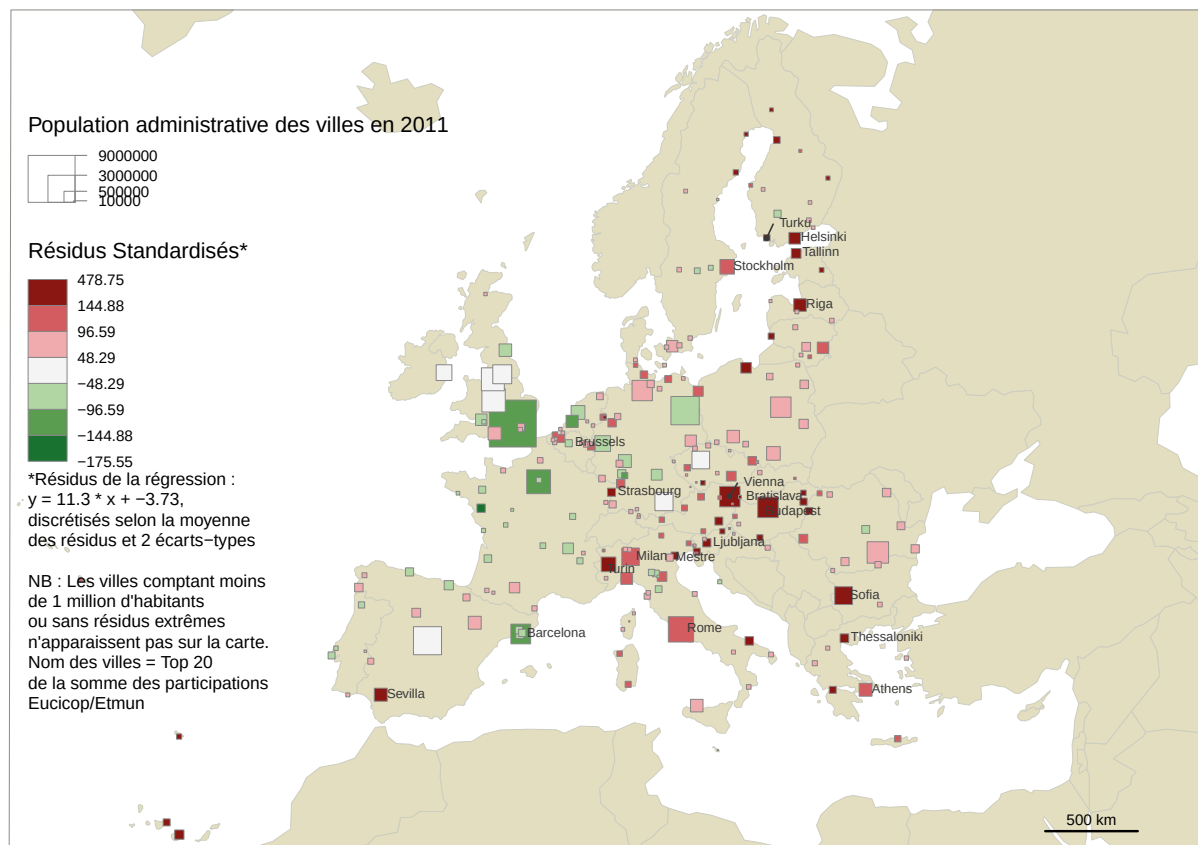


FIGURE 3.27 – Des profils binaires de participation : des gouvernements urbains tournés vers l'UE ou vers la logique associative.

Note de lecture : les villes dans les teintes rouges affichent des résidus positifs. Elles se caractérisent par une sur-représentation de participations aux projets de l'UE compte tenu de leur volume d'adhésions aux associations transnationales de municipalités. Inversement, les villes en vert sont celles qui ont une participation EUCICOP inférieure à celle attendue, compte tenu de leur forte implication dans les associations ETMUN.

Si l'on cartographie les résidus importants de cette relation, on voit apparaître une première géographie des profils de coopération des gouvernements urbains selon cette logique binaire (figure 3.27).

Les grandes métropoles de l'Europe de l'ouest — même si elles sont également d'importants sites de la coopération institutionnelle de l'UE — semblent, toutes choses égales par ailleurs, davantage tournées vers la logique associative. Par contraste, on retrouve un bloc de gouvernements urbains au sud-est d'un arc allant de Stockholm à Séville, constitué principalement des grandes villes des PECO, auxquelles s'ajoute la présence notable des villes italiennes. Dans le top 20 des villes qui totalisent le plus grand nombre de participations (somme EUCICOP et ETMUN), nous retrouvons principalement des capitales

nationales. Cela confirme le lien souvent établi entre le statut politico-administratif des villes et leur degré d'internationalisation.

3.3.3.3 Synthèse : une géographie occidentale et métropolitaine de la coopération

En définitive, parmi les tendances générales, on retient une certaine proportionnalité entre la taille des villes et leurs niveaux d'affiliation à des organisations de coopération transnationale. Cette proportionnalité implique que les villes du sommet de la hiérarchie urbaine européenne affichent les plus gros volumes d'affiliations et, de ce point de vue, la géographie qui en résulte est nettement métropolitaine. Pour autant, lorsque l'on rapporte les niveaux de participation à la population résidente des villes, on ne repère pas de sur-représentation des grandes villes. De plus, quelques villes de moindre taille sont très actives (notamment dans le programme URBACT).

D'autre part, la discontinuité entre Europe orientale et occidentale semble structurante à plus d'un titre. L'ensemble des données d'affiliation est relativement bien réparti sur l'espace communautaire de l'UE, mais des différences notables dans les modalités d'affiliation apparaissent. L'européanisation des villes des PECO semble davantage s'effectuer par la participation à des projets de l'UE (EUCICOP). Les métropoles de l'ouest sont, quant à elles, davantage tournées vers les associations de municipalités (ETMUN) et elles endossent majoritairement le rôle de chef de projet dans les programmes de l'UE (EUCICOP - URBACT).

Le dernier fait marquant est la forte sélectivité géographique des hauts niveaux d'internationalisation, tels qu'ils sont capturés par nos bases de données. Certes, plus de 19 000 municipalités européennes (dont 16 000 dans l'espace de l'UE) sont d'une manière ou d'une autre partie prenante de la coopération transnationale. En revanche, seul un tout petit nombre de villes sont extrêmement actives en termes d'affiliation : les grandes villes et les capitales nationales.

Autrement dit, les deux hypothèses guidant notre exploration de données ne s'opposent pas et sont toutes les deux pertinentes (section 3.2). L'*hypothèse 2* est partiellement vérifiée : la dispersion structurelle des localisations de la coopération s'exprime bien à l'échelle européenne, avec peu de zones de vide et de creux sur tout l'espace communautaire de l'UE et même au-delà. Cela dit, des phénomènes de concentration des affiliations aux organisations sont observées à plusieurs échelles (*hypothèse 1*) : d'abord, dans le cas de la participation aux projets, des zones de haute intensité sont observables autour de certaines frontières ou certains espaces macro-régionaux institutionnalisés (type Eurorégions). Les dispositifs étudiés impliquent de très nombreuses petites villes, mais les activités d'internationalisation les plus marquées en direction des associations de municipalités et des projets sont le fait de villes du sommet de la hiérarchie, à la fois du point de vue de la taille et des fonctions de commandement.

Suite à ces premiers résultats, la dernière section de ce chapitre a pour objectif de

centrer le regard sur les organisations de coopération et sur les motivations qui poussent les villes à s'y affilier. Il s'agit donc d'aborder de manière plus politique la question de l'internationalisation des villes européennes (section 3.4).

3.4 L'implication dans les organisations transnationales : fondements de la coopération et volonté d'internationalisation des gouvernements urbains

Le panorama de la coopération transnationale entre villes européennes a permis de repérer de fortes différenciations entre espaces et entre villes du point de vue de l'implication dans ces stratégies d'internationalisation politique. Il s'agit maintenant de discuter plus avant l'acte d'affiliation pour lui donner des significations susceptibles d'éclairer les disparités observées.

La première étape consiste à montrer que l'analyse exploratoire des données permet d'ouvrir des questions de recherche sur la nature des différentes organisations, notamment en prêtant attention aux caractéristiques de leurs villes membres (section 3.4.1). La deuxième étape consiste à prolonger l'analyse au niveau des gouvernements urbains et de leurs représentants en cherchant, dans leur discours et pratiques de la coopération, les différentes justifications et motivations qui les poussent à s'impliquer (section 3.4.2).

3.4.1 Typologie des organisations de coopération et conditions d'affiliation pour les gouvernements urbains

Quelles sont les caractéristiques des organisations de coopération transnationale ? Et comment peut-on les synthétiser en travaillant à l'échelle européenne ?

Nous proposons ici deux pistes pour explorer la nature de ces organisations. La première consiste à utiliser la cartographie exploratoire comme un moyen pour déceler les fondements des différents projets de coopération (section 3.4.1.1). La seconde consiste à tenter de généraliser ces observations au travers d'une typologie des organisations en fonction de la forme spatiale du semis et de la nature de leur villes membres — c'est-à-dire, en ce qui nous concernent, leur taille (section 3.4.1.2).

La formalisation conceptuelle des types de coopération territoriale reste encore peu développée (cf. section 1.4) en géographie politique. Toutefois, la typologie proposée par Michel Bussi fournit une base de réflexion intéressante (BUSSI 2009) (voir section 1.4.2.1). Il s'agit notamment de décrire les différentes prémices politiques qui motivent la coopération : coopération communautaire (critères d'identité des membres), coopération subsidiaire (valeurs communes), coopération stratégique (maximisation des gains individuels). Bien sûr, ces trois archétypes ne s'opposent pas forcément et n'ont pas directement à voir avec la dimension territoriale de la coopération⁴⁹. Sur ce modèle, la qualification des organisations de coopération peut-être menée, dans un premier temps, en analysant

49. C'est cela même qui rend la typologie performante : dans chaque cas il est nécessaire d'interroger le rôle du territoire comme fondement de la coopération.

les différentes *raisons sociales* des associations de municipalités : c'est-à-dire les objectifs qui justifient la création de l'association. Cependant, à côté de ce travail interprétatif des sources textuelles, nous avançons que l'analyse des semis de villes membres donne partiellement accès aux motivations sous-jacentes de la coopération.

3.4.1.1 Les dimensions territoriales de la coopération : cartographie exploratoire des membres des organisations de coopération transnationale

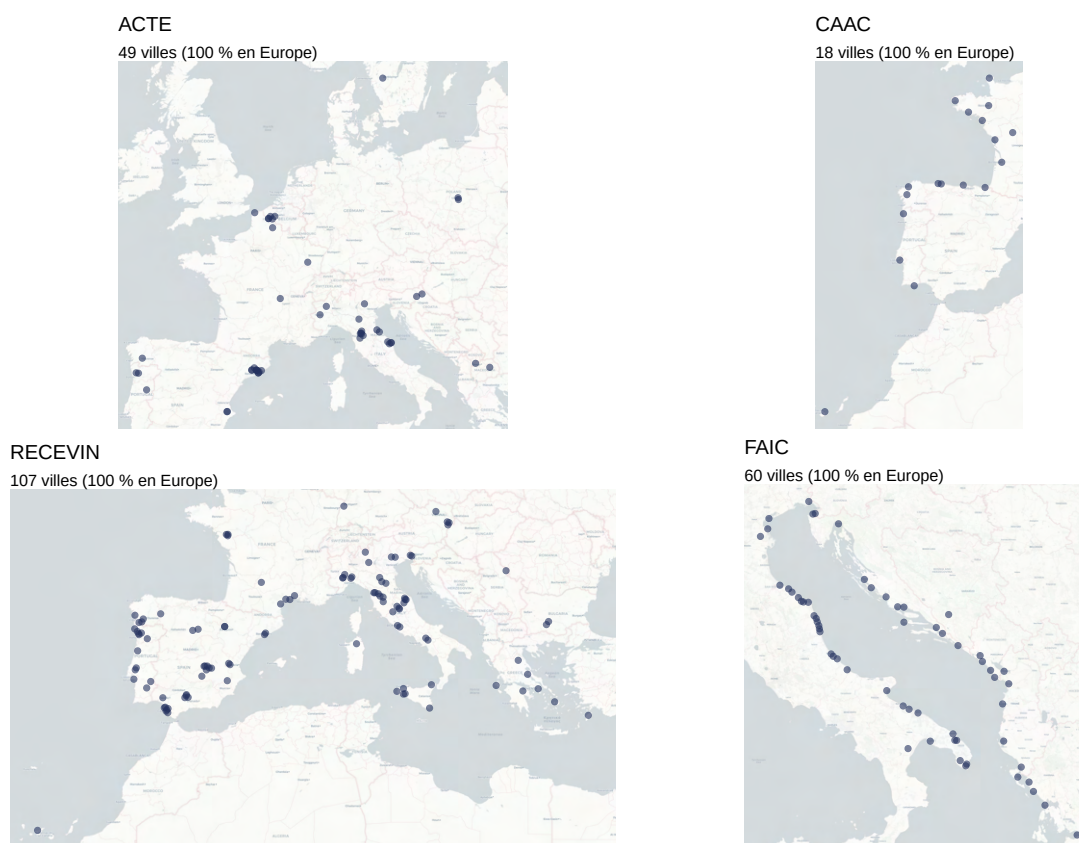


FIGURE 3.28 – Semis des membres de quatre associations de municipalités (couverture intra-européenne).

La première planche (figure 3.28), issue de la démarche d'exploration de données, fait figurer le semis des villes membres de 4 associations de la base ETMUN dont l'emprise est exclusivement européenne⁵⁰. L'analyse visuelle permet de faire deux distinctions : d'abord, entre les associations qui ont une implantation exclusivement côtière (CAAC et FAIC) et les deux autres ; puis, entre l'association ACTE — dont le semis, bien que présentant de nombreux agrégats de villes membres, s'étend de la Scandinavie à l'Europe du Sud et des Balkans à la côte atlantique — alors que les trois autres associations sont caractérisées par

50. Ces quatre associations, prises en exemple, ont été choisies après l'exploration systématique de semis des villes membres de toutes les organisations de la base ETMUN.

des emprises plus spécifiques, relevant de dichotomies régionales couramment mobilisées pour décrire l'espace européen : Europe occidentale pour la CAAC et Europe du Sud pour RECEVIN et FAIC.

De fait, ces quatre associations peuvent être caractérisées par un fondement « communautaire ». Dans chaque cas, un critère d'identité spécifique — plus précis que le fait d'être un gouvernement urbain — justifie le regroupement de villes membres. Les associations CAAC (*Conference of the Atlantic Arc Cities*) et FAIC (*Forum of Adriatic and Ionian Cities*) sont caractérisées, comme le suggère leur nom, par une appartenance territoriale commune : l'arc atlantique européen dans un cas, et la proximité avec les mers Adriatique et Ionienne dans l'autre cas. La géographie macro-régionale au fondement de ces deux associations s'accompagne donc d'une identité de situation géographique : les villes membres sont presque exclusivement des villes côtières. Fondée en 2000, la CAAC justifie son existence sur l'identité particulière des villes européennes de l'arc atlantique⁵¹ et sur la promotion d'un « modèle urbain atlantique ». Il est particulièrement intéressant de voir que si ce modèle n'est en aucun cas précisé ou décrit dans la Déclaration de Rennes (document fondateur de la CAAC), on peut lire dans ce fondement *communautaire* une inquiétude « géopolitique » liée à l'élargissement prévu de l'UE :

« La Conférence, [...] Constatant les risques de marginalisation de l'espace atlantique, compte tenu, notamment, des perspectives d'élargissement de l'Union européenne à l'est du continent et soucieux d'inscrire l'espace atlantique dans les dynamiques de la mondialisation, [...] Souhaitant soutenir et valoriser la dynamique urbaine atlantique dans sa spécificité, [...] Souligne la communauté de destins des villes de l'Arc Atlantique, [...] Se propose de promouvoir auprès des institutions de l'Union européenne : Le modèle urbain atlantique ; L'aménagement équilibré et polycentrique de l'espace communautaire ; La promotion externe des villes et la coopération internationale, particulièrement par le développement de relations avec les villes d'Amérique du Sud, du bassin méditerranéen et de l'Arc Atlantique africain. [...] ». CAAC 2000

Si l'appartenance à un territoire commun et la similarité de situations géographiques sont clairement posées comme des ressorts essentiels à la constitution du collectif de villes, il ne faudrait pas réifier la typologie de Michel Bussi en identifiant chaque association à une des trois catégories de coopération, et cela pour deux raisons.

En premier lieu, les *raisons sociales* des associations forment un tissu complexe où différentes motivations s'entrecroisent. A ce titre, certains éléments de discours de la Déclaration de Rennes renvoient davantage à une *coopération subsidiaire* (e.g la volonté d'intégration dans la dynamique de mondialisation, la mention de valeurs politiques — droits de l'Homme, démocratie, « pluralité culturelle et multiethnique » — ainsi que l'adhésion profonde au projet de l'Union Européenne) quand d'autres objectifs relèvent de la *coopéra-*

51. Descriptif de l'association sur son site web : « L'association Villes Atlantiques est un réseau de coopération territoriale, basée sur l'identité particulière et les opportunités des collectivités de l'Arc Atlantique. Depuis 2000, et anciennement connue sous le nom de Conférence des Villes atlantiques, la plateforme locale a affirmé sa position en tant que Forum Urbain Atlantique, en favorisant à la fois la coopération entre ses membres ainsi qu'avec d'autres acteurs et en incitant les institutions européennes à prendre conscience des intérêts des villes atlantiques. » (<https://atlanticcities.eu>).

tion stratégique (e.g l'importance du *marketing* territorial, et donc la volonté d'améliorer l'attractivité des villes membres, ou encore les fonctions clairement définies de *lobbying* auprès des institutions de l'UE, et les possibles retombées en matière d'accès aux Fonds Structurels). On retrouve également ces mêmes caractéristiques pour le FAIC. Cette association se fonde d'abord sur une identité territoriale⁵², mais également autour d'un rôle actif dans la promotion de la politique de l'UE — l'ancrage institutionnel de l'association dans les cadres définis par l'UE étant encore plus marqué⁵³. En effet, ses actions sont liées à une multiplicité de réseaux structurant cet espace (universités, chambres de commerce et d'industrie).

D'autre part, un même type de coopération ne renvoie pas nécessairement à des modalités identiques pour penser la constitution du collectif. Ainsi, pour les associations transnationales de villes, la coopération *communautaire* ne s'exprime pas nécessairement sous la forme d'une appartenance à un espace culturel et économique pensé sur le mode territorial de la contiguïté (comme c'est le cas pour la CAAC et le FAIC). En effet, les deux autres associations de la figure 3.28 — ACTE (*European Textile Collectivities Association*) et RECEVIN (*European Network of Wine Cities*) — peuvent également être caractérisées par un fondement communautaire mais, comme le montre la forme des semis de leurs villes membres, il ne s'agit pas de l'appartenance à une région clairement identifiable et contiguë. Dans ces deux cas, plutôt qu'une implantation dans un territoire précis, c'est davantage une position particulière des villes dans les systèmes productifs qui est déterminante. Ce qui rassemble ces villes est la place de l'industrie textile pour l'association ACTE et, pour RECEVIN, la présence de vignes et la production de vin. Pour ces deux associations, il s'agit donc avant d'une situation économique et des enjeux politiques associés qui sont au fondement de la coopération. Dans cette optique, l'association RECEVIN fait valoir ses actions de *lobbying* et, plus généralement, met au centre de son projet la question de la visibilité et de l'attractivité (notamment touristique et commerciale) de ses villes membres. ACTE rassemble principalement des collectivités territoriales, mais également quelques entités privées : l'objectif de l'association est de dynamiser l'industrie du textile et du cuir, qu'elle associe étroitement au secteur de la mode. Dans les textes de l'association, il n'est à aucun moment question de « crise industrielle » du secteur mais plutôt d'innovation, de compétitivité et d'attractivité de ces activités. Ici, le rôle de *lobbying* et de représentation va de pair avec une certaine euphémisation de la réalité des reconversions industrielles. Cet exemple montre que le secteur d'activité comme critère d'identité au fondement du projet de coopération entre villes renvoie à des problèmes publics spécifiques, mais qui ne sont pas nécessairement explicités (déprise industrielle, nécessité de transformation de l'image de l'activité). Pour l'association ACTE, le fondement *communautaire* de l'organisation est alors étroitement lié à la dimension *stratégique* de la coopération : les collectivités territoriales reconnaissent leur rôle actif dans l'animation des activités économiques et l'association leur fournit une plateforme commune avec des entreprises dans un objectif de *marketing* territorial et de valorisation

52. Ci-après, le premier objectif de l'article 1 des statuts du FAIC : « *to evaluate cultural patrimony, historical identity and share geographic and economic peculiarities amongst people that live in Adriatic and Ionian basin, getting from the said basin potential and synergies for the development and progress of their communities* » (<http://www.faic.eu>).

53. l'association a notamment eu un rôle central dans l'établissement de la stratégie macro-régional EUSAIR (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region*).

du secteur textile et de la mode.

Dans le chapitre 2, nous avons également évoqué le fait que certaines associations se fondaient explicitement sur des critères de taille de villes (voir section 2.3.1). A titre d'exemple, *Cittaslow* regroupe des petites villes (moins de 50 000 habitants), *Eurotowns* des villes moyennes (entre 50 000 et 25000 habitants), et *Eurocities* des grandes villes européennes (plus de 250 000 habitants). L'idée sous-jacente, et communément admise dans la recherche urbaine et dans la sphère politique, est que la dimension quantitative qu'est la population résidente d'une ville traduit des différences qualitatives en matières économiques et sociales ; et donc des problèmes publics qui n'auraient ni la même intensité, ni la même nature (voir section 1.2.3). D'autres associations n'appliquent pas de tels critères, mais prennent en compte la taille en proposant des tarifs d'adhésion dégressifs pour les petites villes. C'est par exemple le cas pour *Energy Cities*, dont l'adhésion se fait uniquement sur le critère d'une volonté politique en faveur de la transition énergétique. Dès lors, il n'y a pas de fondement communautaire et l'organisation relève principalement de la coopération subsidiaire, en faisant du problème public de la transition énergétique le fondement des dynamiques d'échanges d'information et de *lobbying* de l'association⁵⁴.

Les projets de l'UE, et particulièrement les projets URBACT, ne peuvent, quant à eux, être qualifiés par leur *raison sociale* car ils sont construits autour de problèmes publics très spécifiques. Alors que les associations ont des objectifs assez larges et qu'une bonne part de leurs activités consiste à rendre publiques certaines situations en influençant les institutions nationales et européennes, les projets URBACT — pris individuellement — sont principalement centrés sur la résolution de problèmes par un travail collectif qui aboutit à la production de plan d'actions pour chacune des villes participantes. De fait, la formation des projets au niveau de la ville *lead partner*, le double processus de sélection (des projets et des partenaires) au niveau de l'institution et l'organisation de la coopération selon une procédure fixe⁵⁵, rendent moins pertinente l'approche des fondements de la coopération par la forme du semis des villes participantes.

La figure 3.29 montre un exemple de représentation des partenaires de chaque projet que produit le programme URBACT. On comprend que la logique de sélection qui contrôle la diversité des pays représentés et le faible nombre de villes ne permet pas de déceler visuellement des particularités renseignant sur les fondements de la coopération.

54. L'ensemble des 59 associations de la base ETMUN sont brièvement décrites dans l'Annexe D.

55. Voir section 1.4.2.1.



FIGURE 3.29 – Présentation des villes participantes du projet URBACT *City Centre Doctor* (2016-2018).

Source : <https://urbact.eu>

Cela dit, le projet *City Centre Doctor*, consacré à la revitalisation des centres-villes, pourrait être en partie qualifié à partir des caractéristiques des villes partenaires. En effet, dans ce cas de figure, le problème public au centre du projet est étroitement associé à un critère d'identité (*coopération communautaire*) : celui de la « petite ville ». Ainsi, si la typologie des fondements de la coopération est moins opérante dans le cadre de la logique de projet propre à URBACT, l'analyse conjointe des liens entre villes et des thématiques portées (voir chapitres 4 et 6) permet, tout de même, de dégager des communautés de villes et les modèles urbains que celles-ci portent.

3.4.1.2 Typologies des organisations de coopération : la place des petites villes

Les analyses exploratoires qui précèdent nous ont conduit à envisager deux typologies différentes : une première, pour caractériser le semis des associations de municipalités (ETMUN) en prenant en compte la taille des villes membres mais également des indicateurs sur l'étendue et la forme du semis (nombre de villes, nombre de pays, distance moyenne entre les villes membres) ; et une seconde typologie, plus simple, pour caractériser les projets URBACT. Dans ce deuxième cas, il s'agit simplement d'identifier les projets en fonction de la taille des villes partenaires ; les autres paramètres (nombre de pays représentés, nombre de villes) étant relativement standardisés par les procédures du programme URBACT.

La tentative de classification (CAH) des associations ETMUN a été conduite, mais les résultats n'étaient pas concluants notamment du fait du nombre de membres très variables selon les associations. De plus, comme la base ETMUN comporte une soixantaine d'organisations, il était plus pertinent de s'en tenir à une approche qualitative basée sur l'exploration visuelle du semis des villes membres et sur la lecture de documents de présentation de ces structures.

La typologie des projets URBACT (figure 3.30), quant à elle, distingue six types de projets différents en fonction de la taille des villes.⁵⁶ En plus des quatre classes de taille, nous avons ajouté un coefficient de variation afin de prendre en compte l'hétérogénéité plus ou moins grande des populations des villes partenaires.

La classe 1 représente près de 50 projets URBACT et se caractérise par un équilibre pour la taille des villes partenaires, avec tout de même une sous-représentation des villes de moins de 50 000 habitants. La classe 4 (24 projets) correspond à des projets qui rassemblent des villes de taille très diverses, le coefficient de variation sur les populations administratives est structurellement le plus élevé. Enfin, les classes 2, 3, 5 et 6 regroupent des projets relativement homogènes, chacune rassemblant préférentiellement des villes d'une classe de taille particulière. La classe 2 (villes moyennes majoritaires) correspond à plus de 30 projets URBACT. En revanche la classe 5 (petites villes majoritaires) ne regroupe que 14 projets, ce qui montre que cette catégorie de villes fait (relativement) peu l'objet de projets spécifiques. Cette nouvelle variable qualitative caractérisant les projets URBACT permettra par la suite (chapitre 6) de lire les thématiques traitées en fonction des catégories majoritaires de taille de villes. Il s'agira alors de dégager d'éventuelles spécificités — la correspondance de politiques publiques avec des catégories de villes — en fonction de la position des villes partenaires dans la hiérarchie urbaine. Cette nouvelle variable sera utilisée en complément de la taille de la ville porteuse de projet (*Lead Partner*).

56. Nous avons retenu ici 4 classes de taille de villes en prenant en compte la population administrative en 2011 (LAU). Les seuils sont : moins de 50 000 habitants pour les petites villes ; entre 50 000 et 150 000 habitants pour les villes moyennes ; entre 150 000 et 500 000 pour les grandes villes ; et plus de 500 000 habitants pour les très grandes villes.

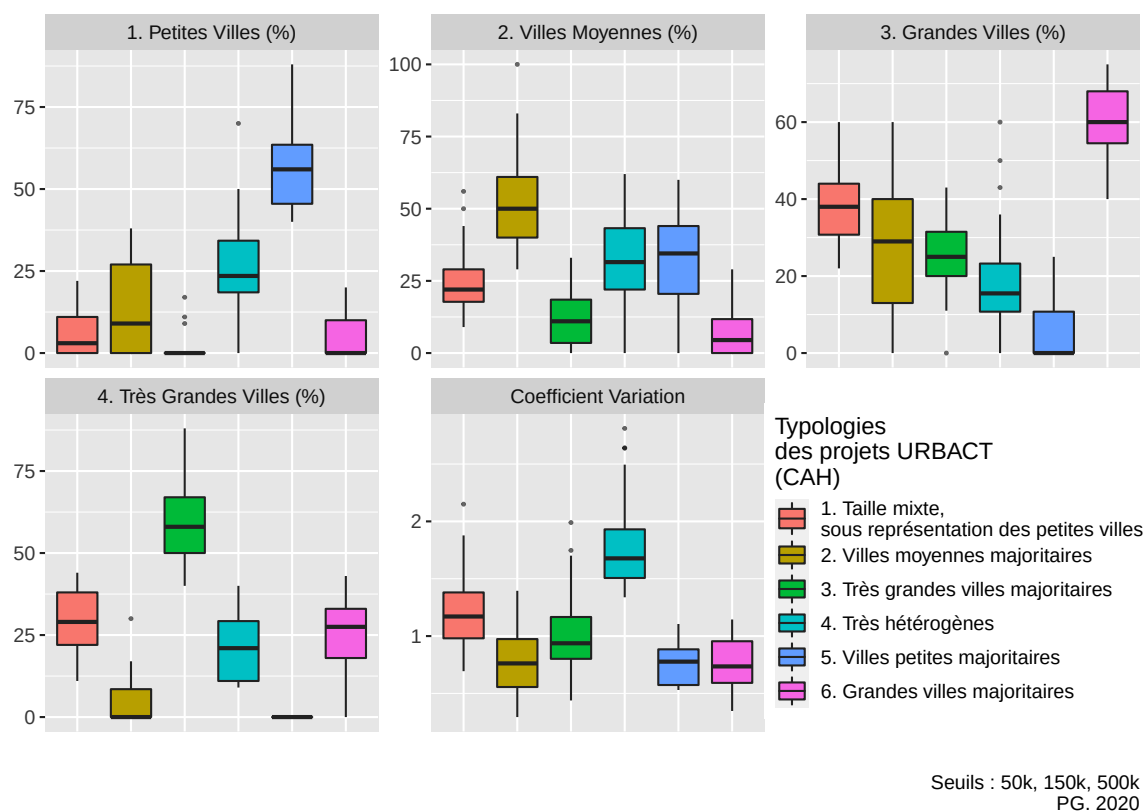


FIGURE 3.30 – Classification des 172 projets URBACT en fonction de la taille des villes partenaires.

3.4.2 Une volonté d'internationalisation par la coopération transnationale

Les grands traits de ce premier panorama de la coopération transnationale entre villes européennes invitent à une réflexion sur les motivations des gouvernements urbains à s'inscrire dans des organisations qui stabilisent un réseau de relations transnationales. Certes, nous avons déjà commencé à explorer les raisons sociales et les caractéristiques des villes membres d'organisations de coopération transnationale. Mais, au-delà des fondements politiques de ces organisations, il reste à comprendre les motivations et les justifications qui poussent les acteurs des gouvernements urbains européens à prendre part à ce système institutionnalisé de relations interurbaines. Ainsi, il s'agit de questionner les déterminants qui conduisent certaines villes à s'inscrire dans cette démarche, relevant d'une certaine internationalisation politique.

Du point de vue des politistes, la coopération transnationale entre villes est caractérisée par un faible niveau de contrainte car elle est définie par des relations entre entités de niveau infra-national (HASSENTEUFEL 2005). Cette approche par niveaux de contrainte s'inscrit dans une pensée de la convergence des politiques publiques selon des processus transnationaux. Si la distinction entre convergence imposée et convergence volontaire est nuancée, afin de permettre la prise en compte de situations hybrides (HASSENTEUFEL 2005 ; DOLOWITZ et MARSH 2000), l'idée que les processus de circulation transnationale entre entités infra-nationales soient marqués par une certaine horizontalité⁵⁷ reste prépondérante. De ce point de vue, il est tout à fait exact que la participation d'un gouvernement urbain à tel projet URBACT ou à telle association de municipalités relève de la volonté des acteurs du gouvernement urbain. Il n'y a donc, *a priori*, aucune contrainte dans ce type de décision. Néanmoins, l'inscription dans des organisations de coopération transnationale témoigne d'un engagement financier et nécessite l'implication active d'élus ou de personnels administratifs des gouvernements urbains. On peut donc s'interroger sur les motivations de ces engagements.

Ici, la nature des rapports villes-Etat orientant vers une compétition entre autorités locales à différentes échelles (régionale, nationale et internationale pour les plus grandes villes), n'est pas tant un contexte qu'un moteur de l'internationalisation politique des villes⁵⁸. Les entretiens et les expériences d'observation participante à différents événements de coopération nous permettent de poser quatre pistes d'explication de cette volonté de coopération transnationale entre gouvernements urbains.

57. En comparaison des processus plus verticaux pilotés par les Etats ou les organisations supranationales.

58. Pour une présentation des contributions théoriques pour penser la transformation des rapports villes-Etats comme une modalité de la globalisation et du capitalisme, voir section 1.2.

3.4.2.1 Frictions dans les rapports villes-Etats : affirmer la coopération pour valoriser l'action des gouvernements urbains

Si l'idée d'un « retour des villes européennes » est assez largement partagée (cf. section 1.2), de nouvelles données liées à la conjuncture économique et politique — conjuncture souvent interprétée comme « crise », avec comme corollaire les politiques d'austérité des Etats européens — font peser des contraintes sur les pouvoirs locaux dans leur capacité de gouvernement des sociétés. Ces récentes transformations affectant les gouvernements urbains peuvent être résumées selon deux grands axes. D'abord, les contraintes globales qui pèsent sur les sociétés urbaines du fait de la crise économique et des politiques d'austérité se manifestent par un accroissement des inégalités (RANCI, BRANDSEN et SABATINELLI 2014; DIJKSTRA, GARCILAZO et MCCANN 2015), particulièrement pour les villes du sud et de l'est européen (KNIELING et OTHENGRAFEN 2015; RAŻNIAK, DOROCKI et WINIARCZYK-RAŻNIAK 2018). Certains problèmes publics (*e.g.* politiques de logement), construits de longue date, se posent alors avec davantage d'acuité. Conjointement, des changements dans les rapports villes-Etats, se font sentir. Pour certains, les politiques d'austérité et les conséquences de la crise s'accompagnent d'une certaine centralisation au niveau des Etats (qui répondent notamment aux pressions de l'UE en matière fiscale, voir : RAUDLA et al. 2015). Dans cet ordre d'idée, et pour le cas de la France, Renaud Epstein considère que le « retour des villes » correspond davantage à une phase de reconfiguration de l'action étatique qu'à une tendance de long terme, et que des mécanismes de *gouvernement à distance*⁵⁹ sont des marqueurs d'une centralisation — la décentralisation ne s'accompagnant plus de la déconcentration des pouvoirs de l'Etat (EPSTEIN 2008). D'autres chercheurs analysent les transformations politiques récentes au prisme de la notion d'« Etat désorienté » (*disoriented state*). Dans cette approche, l'Etat — caractérisé par une gouvernementalité néolibérale — est considéré comme très puissant (concentration de ressources et de pouvoir) et possiblement autoritaire, mais il exerce une partie de son autorité « à distance », c'est-à-dire favorisant et subissant dans le même temps l'apparition ou le renforcement de nouveaux lieux de pouvoir (sub- et supra-nationaux). Ce faisant, l'Etat est pris dans une logique de dévolution de son pouvoir, non seulement à d'autres entités administratives et territoriales, mais également à des acteurs privés (ARTS, LAGENDIJK et HOUTUM 2009).

Quelle que soit la nature exacte de ce faisceau de transformations dans les rapports villes-Etats, les éléments évoqués précédemment semblent participer de tensions et de conflits entre les villes européennes et leurs Etats respectifs.

Parmi les différents signaux de ces frictions, le cas de la France est assez éclairant. Les derniers congrès des maires et présidents d'intercommunalité organisés par l'AMF (Associations des Maires de France) ont été l'occasion de l'expression de critiques du gouvernement Macron, engagé dans une forme de re-centralisation :

« Les communes ne sont pas des succursales de l'Etat, les communes ne sont pas des filiales de l'Etat, et l'idée et le principe de ce congrès, c'est de restaurer, dans les débats, deux principes simples : qui décide, paye et qui paye, décide. Si

59. Par exemple en orientant les initiatives locales dans une logique centralisée d'appels à projet.

l'Etat décide des politiques, alors, qu'il les paye. » (François Baroin, président de l'AMF, 20 novembre 2018, Paris, cf. SAYS 2018)

Malgré la présence du président de la République au Congrès suivant (novembre 2019) et l'expression de propos se voulant apaisants vis-à-vis des élus, des différences importantes en termes d'agenda politique persistent, avec notamment la réaffirmation — de la part du gouvernement — du rôle central de l'Etat en matière d'aménagement du territoire (ROGER 2019). Mais, au-delà de ces questionnements généraux liés à la décentralisation, on trouve également des contestations qui ont trait à la priorité des politiques étatiques pour les ensembles métropolitains (perçus comme des moteurs de la croissance) au détriment des petites villes : pointant ainsi le manque de péréquation et le contexte d'une compétition entre territoires⁶⁰.

Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, notamment du fait d'un retour de l'autoritarisme, des élus locaux de grandes villes (pro-Union Européenne et plutôt libéraux) s'organisent collectivement et marquent leur désaccord avec leurs gouvernements centraux : ainsi, un *Pact of Free Cities* a été signé en 2019 par les élus des capitales de Pologne, Hongrie, Slovaquie et République Tchèque (WALKER 2019 ; DIMITROVA 2019)⁶¹. Cet exemple illustre une des justifications de la coopération entre villes : dans un contexte de frictions entre villes et Etats-Nations, la coopération transnationale entre gouvernements urbains permet de constituer des groupes géopolitiques dont la capacité d'intervention et de médiatisation est importante.

Notre travail d'enquête sur les éléments de communication des organisations de coopération, ainsi que l'observation lors d'événements internationaux afférents, ont permis de relever un certain nombre de positionnements politiques témoignant de ces frictions avec les gouvernements nationaux et affirmant le rôle de premier plan des villes dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques. Lors de son discours d'introduction au festival Urbact, le 13 septembre 2018, Paula Marques, adjointe au maire de Lisbonne en charge de l'habitat et du développement local, liait la coopération entre villes au mouvement municipaliste et avançait que ce type d'événements n'était pas seulement une occasion d'échanger sur les modèles urbains pratiqués, mais également un moyen de se positionner contre certaines politiques de l'UE ou d'Etats membres⁶². Dans un entretien pour un numéro spécial de la revue *Urbanisme* sur URBACT, elle développe cette idée en

60. Voir section 1.4.1.2.

61. Zdeněk Hřib pour Prague ; Gergely Karácsony pour Budapest ; Matus Vallo pour Bratislava ; et Rafał Trzaskowski pour Varsovie.

62. « *We are very glad to host each one of you, it's a privilege, it's an opportunity to have you here to discuss about what kind of cities do we want to built, together. We are living in a global world, in a global system, yes and it's good. But we are also facing more threats and more problems, and the only way to go through it, to face it and to change it, is to be together, cities together. And the reinforcement of municipalism movement is one of the way to go through [...] Working together to find the kind of cities we want to do but also the kind of cities, the kind of world and the kind of Europe we don't want. [...] And we don't want a Europe that closes itself, that closes frontiers, that segregates, that says "no problems". To that we say "No". And it's not "No, Thanks", it's "No, period."* [Applaudissements] *So the right to peace, the right to city, the right to market, the right to education, the right to healthcare, the right to culture, the right to have an open, [Incompréhensible] and fair city. This is the way to go. This is the way we want to do our cities[...]. We must, we should build bridges and not walls.* », Paula Marques, URBACT Festival, Lisbonne, 13 septembre 2018 (*Enregistrement et retranscription : P. Gourdon*).

mentionnant la participation de la municipalité de Lisbonne au réseau *Fearless Cities*⁶³, un mouvement municipaliste fondé en 2017, lors d'un sommet organisé à Barcelone par le parti alors à la tête de la ville (*Barcelona en comú*) :

« Dans un monde globalisé où l'économie de marché prédomine, réunir les villes permet de développer les contacts et de renforcer notre pouvoir. La meilleure façon de faire face à la globalisation est de renforcer nos partenariats, de construire des ponts entre nos villes. Dans URBACT, des municipalités, des communautés se réunissent pour penser, discuter, construire ensemble, trouver des formes innovantes de bâtir la ville. Le municipalisme réunit des villes qui ont des défis communs et qui s'unissent pour les affronter. La ville est l'unité la plus proche du citoyen, la démocratie est née au niveau local. Mais regardez autour de vous, combien de menaces, combien de murs se construisent. Lisbonne participe à la rencontre organisée par le mouvement municipaliste des « *Fearless Cities* » — les villes sans peur — qui défendent les droits humains, la démocratie et le bien commun. Nous devons savoir clairement quelle Europe nous voulons. Ce qui reste, à la fin de ces rencontres, ce sont des villes plus proches, unies, qui rejettent ce qu'elles ne veulent pas. » MARQUES 2019

Le discours de cette élue du Parti Socialiste⁶⁴ présente clairement une approche critique de la globalisation dans lequel la coopération entre villes est présentée comme une alternative. Il s'agit d'abord d'une alternative à la compétition (image des « ponts »)⁶⁵, mais également un moyen d'infléchir le rapport de force dans la contestation de la politique de l'Union Européenne et des Etats-membres. Ici — avec la mention des *Fearless Cities* — le retour de l'autoritarisme dans quelques pays européens, la montée de l'extrême-droite et la « politique migratoire »⁶⁶ apparaissent en creux comme ce qu'il faut combattre en priorité. Dans ce contexte, les fonctions de *lobbying* et de médiatisation des problèmes publics, permises par les organisations de coopérations transnationales (KEINER et KIM 2007), sont avancées par les acteurs de la coopération transnationale. Enfin, la mention du contexte de globalisation sert également de support à l'idée, très souvent défendue, que les

63. Le site web de cette organisation propose cette présentation : « *In a world in which fear and inequalities are being twisted into hate, « Fearless » towns and cities are standing up to defend human rights, democracy and the common good. This global municipalist movement met for the first time at the Fearless Cities Summit in Barcelona in June 2017, at the invitation of Barcelona En Comú, with the goal of radicalizing democracy, feminizing politics and standing up to the far right. Since then, these neighbourhood movements, mayors and local councilors have been collaborating to build global networks of solidarity and hope from the bottom up.* » (<http://fearlesscities.com>).

64. Paula Marques est une élue du Parti Socialiste portugais, qui est depuis 2015 allié avec le Bloc de Gauche (*Bloco de Esquerda*) et le CDU (*Coligação Democrática Unitária*), les communistes écologistes.

65. Dans un registre moins critique, notons que beaucoup de discussions informelles que nous avons eues, au cours de l'*URBACT City festival*, ont fait ressortir l'idée que la coopération entre villes relevait d'une modalité concrète et humaine du projet de l'Union Européenne. Les relations entre les acteurs de cette communauté étant alors pensées dans le registre de l'amitié — par conséquent très éloignées de celui de la compétition ou de la dimension technocratique et stratégique propre à la logique de projet. Une discussion avec l'expert du réseau *City Centre Doctor*, Wessel Badendorst, illustre bien cette philosophie : « - Tu veux savoir ce que c'est que la coopération entre villes ? Regarde [Il montre sur son téléphone un groupe de discussions *WhatsApp*, visiblement très actif, rassemblant tous les participants du projet]. Moi, je n'ai plus rien à faire maintenant, le projet est fini mais on continue tous d'échanger ensemble [à propos des événements et nouvelles propres à chaque ville mais également des échanges plus personnels]. C'est ça aussi les projets URBACT, c'est ça la coopération. Il faut que tu parles de ça aussi » (*Notes de terrain*, 14 septembre 2018, Lisbonne, P. Gourdon).

66. C'est-à-dire, l'absence de véritable politique coordonnée pour l'accueil des migrants dans l'UE.

villes et les gouvernements urbains sont les instances les plus à même de mettre en place des politiques publiques de manière vraiment démocratique afin de répondre aux enjeux contemporains qui sont mis à l'agenda politique (entre autres : réchauffement climatique, accroissement des inégalités, voir chapitre 1).

En effet, et même si la plupart des prises de positions des organisations de coopération entre villes sont beaucoup plus timides sur le plan de la critique, la question de la légitimité des villes à peser dans les paysages politiques nationaux, européen et mondial, est centrale dans la plupart des discours. On en retrouve une formulation dans l'ouvrage très cité de Benjamin Barber : alors que les Etats seraient pris dans des rapports de rivalité, incapables de mettre en place une « gouvernance mondiale » démocratique, les villes — interconnectées et portées vers la collaboration — seraient les ensembles politiques les plus légitimes à « gouverner le monde ». Ce faisant, les dispositifs plus formels pour sous-tendre les multiples réseaux et échanges qui existent déjà seraient un moyen d'atteindre facilement un consensus, basé sur une approche « pragmatique » et « sans idéologie » (BARBER 2015, p. 29-30)⁶⁷. Le crédit dont jouit l'échelle locale (à tout le moins subnationale) en matière politique n'est pas l'apanage des mouvements libertaires ou de gauche radicale à tendance « municipaliste » :

« Local and subnational governments have proven to be a reliable force for positive global change. Now, in 2017, it is vital that we push to make the trend towards sustainable development irreversible. We aim to do so through our actions on the ground, efforts to shape global policy and events that bring local action and local issues onto the global stage. » Gino Van Begin, secrétaire général de l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), Janvier 2017.

Le discours est certes moins critique que celui de Paula Marques, mais on repère également la volonté de légitimation des gouvernements locaux, non pas seulement du fait d'une proximité supposée plus grande avec leurs citoyens, mais également par le système de relations qu'ils mettent en place et qui permettrait un changement d'échelle politique : c'est-à-dire de participer à la constitution d'un agenda politique à un niveau global.

Dans un paysage d'austérité, de tendance à la re-centralisation et de retours de politiques autoritaires (répression des contestations sociales, « accueil des migrants »), les discours valorisant les villes et leurs activités de coopérations transnationales semblent se renforcer (BERSHIDSKY 2019). Si les acteurs des gouvernements urbains attaquent assez rarement leur gouvernement national ou l'UE de manière frontale, on constate tout de même que les frictions dans les rapports villes-Etats sont souvent en arrière plan des actions discutées lors de la pratique de la coopération transnationale. De ce point de vue, les prises de positions des villes de l'association *Eurotowns* concernant l'accueil et l'intégration des migrants sont révélatrices. Au cours de l'*European Week of Regions and Cities* (9-12 octobre 2017), cette association a organisé une session intitulée « *Integration in medium-sized cities : big enough to cope, small enough to care* ». A cette occasion, la

67. Le résumé que nous faisons ici permet de prendre la mesure du caractère acritique des positions de Barber. Sa défense des villes contre les Etats le conduit à hypostasier le caractère démocratique des gouvernements urbains, ainsi qu'à ignorer les points de convergence entre des agendas politiques néolibéraux — basés sur la compétition — des Etats-Nations et de leurs villes.

prise de parole de Serena Foracchia — alors conseillère municipale en charge des relations internationales, de la planification européenne des stratégies de développement, et des droits de citoyenneté — a exposé les quatre grands axes d’une ambitieuse politique locale d’intégration des personnes migrantes. À côté de l’organisation d’événements, de politiques pour l’intégration dans le tissu économique local et d’actions en faveur de l’accès à l’éducation, le quatrième pilier consistait en un travail actif de *lobbying* au niveau national sur la question de la citoyenneté et de l’obtention de la nationalité italienne. Dans ce contexte, l’élue a exprimé clairement que l’une des fonctions majeures des relations internationales des villes était de gagner en visibilité afin de porter des revendications aux niveaux nationaux et internationaux.

Ces exemples significatifs conduisent à penser que le contexte actuel de tensions dans les rapports villes-Etats est propice au renforcement de ce type de discours de la part des municipalités : discours qui fournissent autant de justifications pour engager de multiples coopérations transnationales entre villes. Si, au cours des années 1990 et début 2000, la coopération entre villes a pu apparaître comme une version relativement dépolitisée du mouvement municipaliste européen de la première moitié du XX^{ème} siècle (GASPARI 2002 ; DOGLIANI 2002) — qui, lui, affichait clairement une volonté internationaliste de gauche —, il est possible qu’on assiste à une légère transformation de cette situation — au moins dans l’imaginaire et les motivations des acteurs de cette coopération. Il semble vrai que la légitimation des gouvernements urbains et de leur pratique de coopération passe par une critique des politiques nationales et européennes. Certains auteurs questionnent d’ailleurs un retour du municipalisme en tant que mouvement de fond (RUSSELL 2019 ; THOMPSON 2020). Sans contester cette hypothèse, notre expérience des événements transnationaux témoigne plutôt d’un *continuum* de discours allant du plus néolibéral au plus radical et émancipateur. Lors des rencontres transnationales, tous les acteurs échangent ensemble ou s’écoutent. Des discours critiques comme celui de l’élue lisboète peuvent faire place, quelques minutes plus tard, à la promotion enthousiaste des *Business Investment Districts* par un autre acteur.

3.4.2.2 Les avantages « comparatifs » de la coopération transnationale : médiatisation des politiques locales et labellisation

Si le discours valorisant la coopération entre villes comme une solution efficace et démocratique pour traiter des enjeux globaux est centrale dans l’argumentaire des acteurs, il ne faudrait pas minimiser la dimension stratégique d’une participation active aux organisations de coopération transnationale. En effet, les retombées attendues d’une telle activité ne sont pas uniquement collectives (*lobbying* pour influencer les agendas politiques nationaux et supra-nationaux). Certaines retombées sont au contraire plus « locales » : pas seulement en termes d’images — les modèles urbains identifiés participant à l’émergence de « villes modèles » — mais également en termes d’accès potentiels à d’autres sources de financement (notamment de la part de l’UE). Ainsi, les activités de mise en circulation de politiques urbaines s’inscrivent dans une logique de compétition et de nécessité pour les gouvernements urbains de se présenter comme des acteurs favorisant l’innovation en matière de gouvernance (CAMPBELL 2013). Il s’agit alors d’afficher en creux leur attractivité pour les populations et les entreprises. De fait, l’internationalisation des villes est

elle-même devenue un objet d'expertise : l'expertise des politiques urbaines au niveau local s'est internationalisée — ce qui permet la comparaison, la circulation de connaissances, et la hiérarchisation symbolique des villes — et, dans le même temps, l'animation et la stabilisation d'un réseau d'acteurs publics et privés pour s'intégrer dans l'économie globalisée sont devenues une injonction pour les gouvernements urbains (PINSON et VION 2000). Toutefois, ces éléments — montrant qu'il n'y a aucune contradiction entre la logique de compétition et les processus de circulation de modèles urbains (cf. section 1.3) — s'appliquent principalement aux métropoles mondiales ou régionales et à un ensemble de relations plus ou moins informelles. Il s'agit donc pour nous de regarder plus concrètement comment la logique de compétition imprègne les pratiques et les discours des acteurs impliqués dans les organisations institutionnelles de coopération transnationale. Sans pour l'instant analyser les contenus en circulation (voir chapitres 5 et 6), nous détaillons ici les retombées attendues qui encouragent la participation des gouvernements urbains aux dispositifs étudiés.

La première tendance est l'utilisation de différents canaux fournis par les organisations de coopération pour se placer en tant que pionnier dans certains domaines de l'action politique locale. A ce titre, le discours de l'élue de Reggio Emilia à la conférence organisée par l'association *Eurotowns* témoignait également de la volonté de placer la ville comme une pionnière dans le domaine de l'intégration des personnes migrantes, notamment par le biais de l'éducation. Le site web de l'association offre une plateforme de communication pour les villes membres et la présentation de Reggio Emilia axe en grande partie le discours sur la participation citoyenne, le dialogue inter-culturel et le système éducatif⁶⁸, soit les mêmes domaines d'action que lors de la présentation orale (illustration 3.3).

68. Notamment en référence à la pédagogie Reggio développée par Loris Malaguzzi dans les années 1960.



Illustration 3.3 – Présentation de Reggio Emilia sur le site web de l'association *Eurotowns*.
 Source : <https://www.eurotowns.org/>

Toutefois, il est intéressant de constater que la valorisation de l'expérience locale dans ces domaines est également accompagnée de discours résolument *marketing* sur l'attractivité de la ville. Le premier paragraphe, sur la qualité de vie, apparaît écrit en direction d'habitants et de touristes potentiels, quand les deuxièmes et troisième paragraphes — vantant les mérites d'un tissu économique coopératif et le rôle de soutien de la municipalité aux entreprises — visent à promouvoir un certain type d'entrepreneuriat et affirment l'attractivité économique de cet espace en mobilisant des mots-clés particulièrement en vogue (*cooperative systems and social enterprise ; local action and policies to support SME competitiveness and internationalization*). De manière générale, les villes qui participent le plus aux organisations de coopération transnationale sont souvent reconnues comme des villes modèles, à la fois dans la presse et dans la littérature scientifique. C'est particulièrement le cas de Barcelone (cf. figures 3.15 et 3.20), active à la fois dans les projets de l'UE et comptabilisant le plus d'adhésions à des associations de coopération entre municipalités. La ville, d'abord connue pour ses plans de régénération urbaine dans les années 1990, est également pionnière dans le renouveau des idées du mouvement municipaliste comme le montrent la récente fondation du réseau de *Fearless Cities* et la publication du livre *Guide du Municipalisme* par le parti Barcelone en Commun⁶⁹ (BOOKCHIN et al. 2019).

Au-delà de la situation particulière de ces villes très actives, les associations de municipalités ont clairement des fonctions de *marketing* territorial avec la mise en place de prix et de labels donnant un supplément de visibilité à leurs membres. L'association

69. Notamment avec Ada Colau, maire de Barcelone, et Debbie Bookchin — dont le père est un des penseurs du municipalisme libertaire.

RECEVIN donne un prix à une ville chaque année (*European Wine City*), dans un but promotionnel et touristique, en accompagnant les projets de communication autour des paysages et de la production viticole. En 2020, c'est la petite ville de Aranda De Duero (30 000 habitants) au nord de Madrid qui remporte le prix :

« *Thus, this initiative [European Wine City], which focuses for a whole year on a city or region, becomes an excellent tool for the promotion of tourism, aiming to project the wine culture and the traditions of the wine territory, preserving the natural and landscape resources that make wine a quality product and consolidating links with other European regions. [...] The city of Aranda de Duero will have an extensive program of cultural, tourist, academic and outreach activities in the year 2020, with the aim of disseminating heritage, landscape and gastronomy, with wine and its culture being the main theme.* »
(Source : <http://www.recevin.eu>).

A côté des prix, certaines associations de municipalités peuvent prendre la forme d'un label. Plus précisément, l'adhésion — conditionnée à certains critères — et l'image de marque de l'association poussent les villes membres à utiliser leur participation à la fois comme une reconnaissance locale de l'action publique et comme le moyen d'affirmer une identité collective renvoyant symboliquement à l'échelle internationale. L'association *Cittaslow* tend en partie vers ce fonctionnement, au moins en France. Fondée en Italie en 1999, à l'initiative de Paolo Saturnini (maire de Greve in Chianti) rejoint par 3 autres élus (Bra, Piémont ; Orvieto, Ombrie ; Positano, Campanie), son objectif principal était d'élargir la philosophie *Slow Food* (voir encadré 3.1) — née 10 ans plus tôt — aux communautés locales et aux gouvernements urbains. Il s'agissait alors d'étendre les concepts de l'éco-gastronomie à l'ensemble des politiques urbaines⁷⁰. En 2019, l'association s'implante en France, avec l'adhésion de Segonzac, en Charente. La municipalité (de centre-droit, UDI) cherchait alors explicitement un label, suite à une recommandation de l'Office du Tourisme Grande Champagne, localisé dans la ville. L'adhésion à l'association passe alors par un travail d'expertise des caractéristiques de la ville candidate ainsi que des politiques urbaines mises en place. L'affiliation à cette organisation valorise alors une « qualité » de vie et une volonté politique. L'association s'est développée timidement en France, et compte aujourd'hui seulement huit petites villes, principalement dans le grand sud-ouest, dont la plus peuplée (Blanquefort, dans l'agglomération bordelaise) comprend 17 000 habitants. On trouve dans la presse française, entre 2004 et 2017, près de 600 articles qui mentionnent l'association *Cittaslow* (illustration 3.4). Assez éloignées du caractère critique et altermondialiste du mouvement italien, les municipalités françaises semblent davantage axer leur communication sur le slogan de l'association — « les villes du bien vivre » — que sur le caractère politique de la « lenteur », associée à une pensée de la décroissance⁷¹ (MALLET 2018). Le corpus des 300 articles les plus récents confirme cette tendance : le mot le plus cité est *label* (280 occurrences), puis suivent *qualité*, *fête*, *produit*, *tourisme*

70. Le développement de modèles urbains à partir de problèmes publics liés à l'agriculture et l'alimentation est en fait assez courant pour les petites villes (voir chapitre 6).

71. A côté du travail documentaire et du terrain à Valmondois, nous avons eu accès au corpus d'entretiens issu du mémoire de M1 de Lisa Herpe, Paris 3, en médiation culturelle sous la direction de Bruno Péquignot. Nous reproduisons, avec son accord, un extrait d'un entretien qu'elle a conduit en janvier 2016 avec Bruno Huisman, Maire de Valmondois. Sur la définition de la « ville lente » : « Oui c'est un label. Je pense que l'adjectif « lent » est péjoratif. Mais nous n'avons pas la même traduction en français qui pourrait signifier « convivial ». »

(avec plus de 140 occurrences chacun). Le contenu de ce corpus permet d'approcher la façon dont la fonction de labellisation inhérente à certaines associations sert la stratégie de communication des villes.

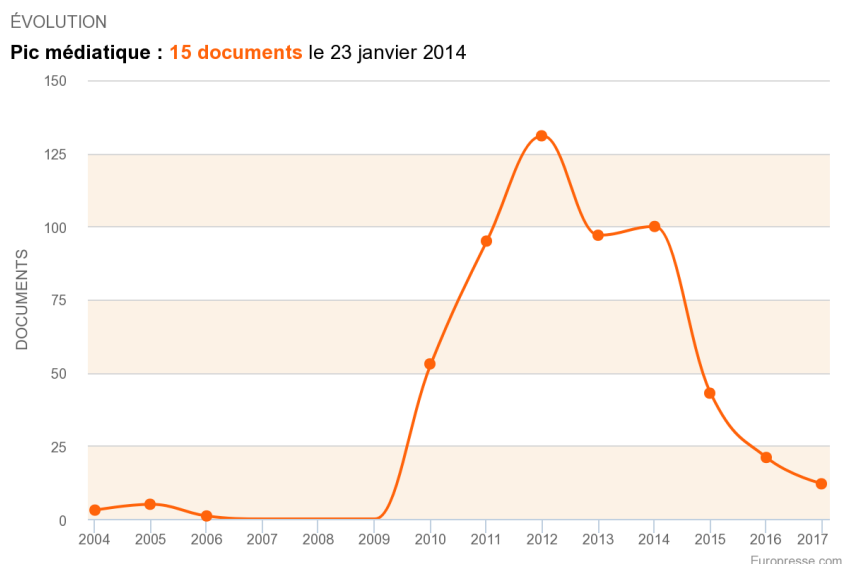


Illustration 3.4 – Nombre d'articles de presse sur l'association *Cittaslow* dans la presse française, entre 2004 et 2017.

Source : Europresse

Néanmoins, sans effets d'entraînement, liés par exemple à une forte augmentation du nombre de membres, cette dynamique s'essouffle rapidement. Le pic de documents correspond à la première période des adhésions françaises (illustration 3.4), avec la création de la branche française⁷² de l'association en mars 2012.

Ainsi, la volonté de différenciation et, pourrait-on dire, de démarcation qui caractérise les gouvernements urbains dans un contexte de compétition, trouve des canaux privilégiés dans les organisations de coopération transnationale. D'une part, la multi-appartenance à différents réseaux renforce la capacité de communication et de valorisation des pratiques locales pour les villes du sommet de la hiérarchie urbaine (*e.g.* cas de Barcelone). D'autre part, la fonction de labellisation et de communication (*branding*), consubstantielle à de nombreuses associations de municipalités (KEINER et KIM 2007), fournit des ressources financières et un capital symbolique pour les gouvernements urbains des villes membres.

3.4.2.3 Les avantages « comparatifs » de la coopération transnationale : accès aux financements et à l'expertise

La fonction de communication et de publicité des organisations de coopération entre villes ne constitue pas l'unique ressort des motivations à s'inscrire dans ce système de

72. *Cittaslow* prévoit la création d'antennes nationales à partir de 3 villes membres dans un même pays.

relations. Sur un plan plus pratique, la coopération offre deux autres types de retombées intéressantes pour les gouvernements urbains participants : (1) l'accès facilité à des financements nationaux et européens ; et, (2), l'accès à moindre frais à un travail d'expertise, notamment pour les petites villes qui disposent de nettement moins de moyens financiers que les grandes.

L'accès à d'autres types de financement, notamment européens, est un enjeu explicite dans les stratégies d'internationalisation des villes. En Italie, cette stratégie est portée à une échelle nationale : notre entretien avec Simone d'Antonio de l'ANCI (Association Nationale des Municipalités Italiennes), responsable du point national URBACT, confirme que des dispositifs d'aide financière (*Fondo di Rotazione Nazionale*) sont mis en place pour aider les villes à participer aux projets européens. Pour les villes italiennes, une des stratégies-types consiste à participer à un programme URBACT pour travailler collectivement avec d'autres villes sur un problème public particulier, puis à candidater à d'autres programmes européens par la suite pour financer la mise en place des plans et projets nouvellement établis. C'est le cas, par exemple, de la ville de Bologne, très active au sein du programme URBACT. Après des projets sur l'intégration des populations Roms (Roma-Net I et II) et sur une approche participative de la régénération urbaine de quartiers paupérisés (*URBAN REGENERATION MIX*), la ville a obtenu un financement important (près de 5 millions d'euros) auprès du programme *Urban Innovative Action*⁷³ pour un projet intitulé « *S.A.L.U.S. 'W' SPACE - Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming* ». Celui-ci concerne l'accueil des migrants et leur inclusion dans la vie de quartier et dans le tissu économique de la ville. On retrouve ici, un grand nombre de thèmes traités et développés au sein des programmes URBACT précédents.

Afin de vérifier cette intuition, nous avons enregistré les informations des 77 projets du programme UIA (entre 2014 et 2020). Lancé en 2014, le programme concerne 67 gouvernements urbains avec des projets dont le budget se situe entre deux et cinq millions d'euros (quatre millions en moyenne). Sur l'ensemble des gouvernements lauréats, 72% ont par ailleurs participé à au moins un projet URBACT dans la période 2003-2020. On note en prime que près de 60% des villes du programme UIA ont participé à plus de 2 projets URBACT. Au-delà du seul programme URBACT, on remarque que les moyennes et médianes des différentes variables de participation à la coopération transnationale sont significativement plus élevées pour les villes du programme UIA que pour l'ensemble des villes de l'UE (table 3.1). Ceci montre que les gouvernements urbains qui remportent les projets UIA sont très actifs en matière d'internationalisation (que cela soit directement avec les adhésions à des associations transnationales et en participant au programme URBACT ; ou, indirectement, avec un nombre de participations très élevé aux programmes de coopération de l'UE de la part d'entités localisées en leur sein).

73. Site Web du programme *Urban Innovative Action* : uia-initiative.eu

Variable	Ensemble des Villes de l'UE (table CITY)	Villes du programme UIA
Moyenne d'Adhésions aux associations ETMUN	0.91	8.78
Moyenne de Participations au programme URBACT	0.09	4.48
Moyenne de Participations EUCICOP	4.57	129.28
Médiane d'Adhésions aux associations ETMUN	1	6
Médiane de Participations au programme URBACT	0	3
Médiane de Participations EUCICOP	0	58
Nombre de villes	16614	67

TABLE 3.1 – Comparaison des valeurs centrales de participation entre l'ensemble des villes de l'UE et les villes du programme UIA.

Sources : UIA, 2020 ; EUCICOP/ETMUN 2019 ; PG, 2020.

Cette accession facilitée à d'autres types de financement est devenu un argument explicite, comme en témoigne un petit article — « *More URBACT learning for better funding* » — publié sur le site d'URBACT (LABARRIÈRE 2019). Plusieurs expériences sont relatées (Athènes, Morne-à-l'eau en Guadeloupe, Almelo) et Bologne est également citée, notamment pour sa participation au projet H2020 (*Belt*) et pour son implication dans un groupe pilote de réflexion de la DG GROW (Commission Européenne) sur les marchés publics (*public procurement*). Ces deux opportunités sont présentées comme découlant de l'expérience du projet URBACT *PROCURE* traitant directement de ces thématiques. La relation entre la participation au programme URBACT et l'obtention d'autres fonds européens n'est pas réellement explicitée mais, en plus du développement d'un réseau interpersonnel et d'un accès facilité à l'information concernant les autres sources de financement, on peut supposer qu'un des éléments clés est la maîtrise du lexique « institutionnel » de la ville et des politiques urbaines, permettant de se démarquer dans la logique d'appels à projet (voir chapitre 5).

Dans cet ordre d'idée, l'expérience de la petite ville de Roman-Sur-Isère (Drôme) est éclairante. Un entretien téléphonique avec Elodie Langlumé (Responsable urbanisme) et Emmanuel Dubreucq (Chef de projet développement territorial) a permis d'établir que l'implication de la ville dans le projet RetaiLink (revitalisation commerciale des centres-villes) a grandement facilité la candidature et la sélection de la ville pour le projet national « Action Cœur de Ville ». Non seulement une grande partie du plan établi lors du projet URBACT a pu être remobilisée pour le dossier *Cœur de Ville*, mais la direction régionale du programme national juge le projet de Roman-Sur-Isère comme l'un des plus pertinents. L'expérience URBACT a ainsi permis de gagner du temps sur les phases de diagnostic stratégique et opérationnel.

Pour finir, il faut insister sur la spécificité des petites villes en matière de retombées potentielles de l'activité de coopération transnationale. Si, pour les grandes villes, la coopération transnationale institutionnelle n'est qu'une des nombreuses modalités de l'internationalisation et consiste pour une bonne part à un travail de communication et à une capitalisation de relations stratégiques en vue d'obtenir des financements, nous posons l'hypothèse que pour les plus petites villes, la participation à un projet URBACT ou l'inscription dans une association comme *Cittaslow* facilite l'accès à l'expertise. Ainsi, se positionner sur la scène internationale, voir et apprendre des politiques urbaines de villes d'autres pays ne renvoie pas seulement à un objectif symbolique. Pour les petites villes, qui se sentent menacées par la métropolisation (et la primauté de l'échelle métropolitaine dans les politiques nationales et européennes) et qui, dans le même temps, veulent se démarquer à une échelle plus locale, l'importation et la mobilisation de modèles urbains venus de loin ou d'une plus grande ville apparaissent comme un moyen de démarcation. Plus précisément, le contexte de concurrence entre territoires affleure dans nombre de rapports et de présentation, souvent dès la phase de diagnostic (voir chapitre 6).

Alors que les grandes villes s'inscrivent dans des stratégies de diversification de leurs relations internationales (que celles-ci soient formelles ou informelles), la participation à un seul dispositif de coopération transnationale peut être décisive pour les petites villes. Elle contribue à la place des politiques urbaines qui, au niveau local, apparaîtront comme innovantes — même si celles-ci sont depuis longtemps en circulation entre les villes du sommet de la hiérarchie urbaine.

3.4.2.4 Légitimation de l'action des gouvernements urbains par la référence à l'échelle internationale

Comme nous l'avons vu, la compétition interurbaine — largement intériorisée par les acteurs des gouvernements urbains — fournit un certain nombre d'incitations à s'engager dans des processus de coopération transnationale. Parmi ces motivations, les enjeux de communication sont assez centraux, même s'ils ne prennent pas exactement la même forme, ni surtout la même ampleur, selon la taille des villes. Nos enquêtes de terrain ainsi que la littérature sur l'internationalisation politique des gouvernements urbains (BÉAL et PINSON 2014), nous poussent à nous interroger plus avant sur les retombées de la coopération transnationale en termes de légitimité politique. Nous faisons l'hypothèse que les stratégies de mises en valeur d'activité de coopération internationale ne visent pas des retombées immédiates en termes d'attractivité du territoire. Dans un registre symbolique, il y aurait un double objectif :

- La coopération transnationale (et sa médiatisation) permettrait d'obtenir une certaine visibilité vis-à-vis d'autres pouvoirs (qu'ils soient de même niveau ou qu'ils relèvent de niveaux régionaux ou nationaux), tout en élargissant les réseaux de relations du gouvernement urbain à la scène internationale. Ici, la reconnaissance visée est « externe ». Cette dimension a été en partie illustrée dans la section précédente.
- La communication autour des activités de coopération transnationale permettrait également une valorisation de l'action publique auprès de différents publics au ni-

veau local (valorisation de la participation, d'un apprentissage collectif). Il s'agit alors d'un processus de légitimation au niveau local, fondé sur la recherche d'une reconnaissance « interne ».

La recherche d'une reconnaissance externe

Le premier objectif — se faire connaître et reconnaître par d'autres entités politiques — peut-être illustré par deux exemples : l'un touchant directement à la légitimité de l'élue locale ; l'autre à une stratégie collective de reconnaissance à d'autres niveaux institutionnels.

La maire de Segonzac (Charente) a positionné sa municipalité comme pionnière avec la première adhésion française à *Cittaslow* en 2010. Bien qu'il soit difficile d'établir une causalité directe sans un travail approfondi d'enquête, cette position pionnière n'est sans doute pas sans rapport avec la trajectoire ascendante de l'élue. L'année suivant l'adhésion, celle-ci obtient une « Marianne d'or » — récompense nationale décernée à des élus locaux depuis 1984 pour la reconnaissance de leur action dans le gouvernement de leur municipalité. Peu après, elle devient présidente de la branche française de *Cittaslow* (2012), puis présidente de la communauté de communes de Grande Champagne (2014) et enfin, conseillère régionale de la région Nouvelle Aquitaine (2016). Au-delà de cette distinction personnelle et des positions de pouvoir dans les collectivités territoriales de l'élue locale de Segonzac, l'association a aussi bénéficié d'une reconnaissance collective au niveau de l'Etat (encadré 3.1).

Le deuxième exemple concerne la ville de Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes), petite ville de 10 000 habitants, très active au sein du programme URBACT. L'entretien avec l'adjoint au maire en charge de l'éducation nous a permis de comprendre que le modèle de développement de la ville (qui court sur près de 40 ans)⁷⁴ avait fait l'objet d'un processus de communication (notamment grâce au relais d'universitaires). De fait, cette petite ville était déjà bien connue au niveau national (à la DATAR notamment) et c'est d'ailleurs le Secrétaire Général d'URBACT qui, lors d'un entretien, nous a fait découvrir cette ville, en la présentant comme « une petite ville modèle ». Le passage à la coopération transnationale sous la forme de programme européen apparaît donc comme une étape supplémentaire du processus de légitimation et donc de diffusion d'un modèle urbain de petite ville à l'échelle internationale.

74. Modèle que l'on peut décrire ici en quelques traits : frein net à la périurbanisation liée à la proximité de Cannes, résolution de problèmes publics liés à l'alimentation des cantines scolaires par une municipalisation des terres agricoles, développement d'un modèle d'urbanisme durable.

Encadré 3.1 : L'association *Cittaslow* : transnationalisation d'une cause et visibilité à plusieurs échelles

Au sein de la sociologie des problèmes publics et des mouvements sociaux, le courant pragmatique a développé une théorie de la circulation des causes. L'idée maîtresse est que la survenue d'une cause dans l'espace public ne relève pas uniquement de la stratégie des acteurs concernés — notamment dans l'exploitation et le développement d'un réseau de relations — mais dépend aussi de la qualité des procédés argumentatifs et surtout de leur transformation selon les scènes (ou arènes) dans lesquels ils sont exposés (CEFAÏ 1996, 2016). Ainsi, chaque cause a une trajectoire particulière, faite de déplacements argumentatifs (CHATEAURAYNAUD 2011).

De ce point de vue^a, le mouvement *Slow Food* et la naissance de l'association *Cittaslow* offrent selon nous un exemple de trajectoire d'une cause. Ici, l'institutionnalisation et la transnationalisation du mouvement vont de pair avec un déplacement argumentatif en fonction des pays et acteurs concernés.

Le mouvement *Slow Food* naît d'une manifestation à Rome (place d'Espagne) contre l'ouverture d'un McDonalds en 1986. A cette occasion, le chroniqueur gastronomique Carlo Petrini apporte des pâtes aux opposants. En 1989, l'association *Slow Food* est fondée avec la rédaction du *Slow Food Manifesto* et son siège est établi dans la ville de Bra (au sud de Turin, moins de 30 000 habitants, ville de naissance de Carlo Petrini). La lutte contre l'implantation du restaurant McDonalds oriente la cause de l'association vers l'opposition à un des marqueurs d'une mondialisation qui uniformise :

« Notre siècle est né et a grandi sous le signe de la civilisation industrielle, qui a d'abord, inventé la machine pour en faire ensuite son modèle de vie. La vitesse est devenue notre prison et nous sommes tous atteints du même virus : la *Fast Life* qui bouleverse nos habitudes, nous poursuit jusque dans nos foyers, nous conduisant à nous nourrir de *Fast-Food*. Toutefois, l'*homo sapiens* se doit de recouvrer la sagesse et se libérer du carcan de la vitesse s'il ne veut pas devenir une espèce en voie de disparition. » (Source : <https://slowfood.fr/>).

Cette amorce d'institutionnalisation du mouvement peut se lire selon deux étapes. (1) L'*alerte* avec le moment de contestation contre le restaurant McDonalds. Il s'agit alors d'une critique du manque de régulation sur l'implantation de chaînes de restauration rapide, critique à laquelle sont associés des intérêts et des causes diverses (gestion urbaine de l'offre commerciale, dénonciation de l'américanisation de la société italienne, mais aussi crainte de nuisances sur l'espace local — bruits, déchets, considérations paysagères, etc.). (2) La *dénonciation collective* qui correspond à la rédaction d'un manifeste et à la création d'une association. La critique acquiert alors une portée plus large (le manifeste

fait référence à une dimension anthropologique et civilisationnelle) et plus radicale (la restauration rapide prise comme symptôme d'une société industrielle et déshumanisée se voit opposer un modèle antagoniste). Très rapidement le mouvement se diffuse à l'international, d'abord à proximité, en Allemagne (1992) et en Suisse (1993), puis vers les USA en 2000. La rapidité de ce développement peut se lire comme un témoignage des transformations profondes décrites par la sociologie des mobilisations. À partir de la fin du XX^e siècle, on constate une hétérogénéité et une multiplicité des causes, mais également une grande capacité fédérative et des déplacements plus rapides dans l'espace mondial — notamment du fait d'un approfondissement des processus de globalisation et d'une nouvelle perception des espaces sociaux. Les oppositions en termes de classes sociales à l'origine des anciennes formes de mobilisation ne sont plus aussi structurantes. Apparait alors une nouvelle dichotomie autour du couple néolibéraux/altermondialistes, la mouvance altermondialiste étant une nébuleuse extrêmement diverse dont aucun collectif défini n'a le contrôle exclusif^b (CHATEAURAYNAUD 2011, p. 54).

L'association *Cittaslow* est créée en 1999 par quatre municipalités italiennes, sur la base du projet d'étendre le mouvement *Slow Food* aux politiques urbaines (HEITMANN, ROBINSON et POVEY 2011). Outre la taille des villes (moins de 50 000 habitants), les critères d'adhésion — présentés sous la forme d'une grille — sont l'occasion d'un travail d'expertise des politiques urbaines pour la ville candidate. Cette grille est divisée en sept secteurs — Énergie et Environnement, Infrastructures, « Qualité Urbaine », Agriculture-Tourisme-Artisanat, Hospitalité et Éducation, Cohésion sociale, Partenariat. Elle témoigne de la fonction de label assumée par l'association et, en creux, de l'orientation assez touristique de certaines mesures proposées (valorisation des centres-villes, des productions locales — agricoles et artisanales —, signalétique, etc.). De fait, c'est dans cette optique que la première municipalité française (Segonzac, Charente) a choisi d'adhérer à l'association et cela explique en partie le caractère quelque peu « dépolitisé » de la branche française de ce mouvement. La volonté de préserver la cohérence de l'association en fonction de critères « communautaires » (les petites villes) et subsidiaires (une vision de la lenteur, au sens politique), ainsi que l'internationalisation du mouvement semblent avoir favorisé cette fonction de label et les différentes réceptions et récupérations possibles.

Ainsi en France, au-delà de la publicité pour les municipalités (notamment dans la presse régionale et nationale), l'initiative a attiré l'attention d'un groupe d'étudiants de l'ENA qui, en 2011, adressent un rapport intitulé « Promouvoir le concept Cittaslow en France » au Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement^c. Ce texte est une source intéressante et, à bien des égards, on peut le considérer comme relevant des mécanismes de *gouvernement à distance*^d. Dans ce

cadre, le rapport des étudiants de l'ENA semble constituer une tentative d'*uploading* manquée. Certains éléments du document montrent des déplacements argumentatifs, l'effet de traduction du projet de *Cittaslow* dans le système de référence de l'administration française et, en définitive, la transformation de cette cause dans son développement en France. Les auteurs dénotent clairement le caractère dépolitisé de l'association, sans que l'on sache si cette observation repose sur l'analyse du mouvement au sein des municipalités françaises ou plus généralement sur l'association internationale : « Proche des mouvements alternatifs lors de sa création, Cittaslow est aujourd'hui apolitique, comme en témoigne la diversité des couleurs politiques des municipalités adhérentes ». Au-delà de ces constatations, un travail de légitimation de la démarche est entrepris avec la mobilisation de références extérieures au cadre argumentatif de l'association (GIEC, PNUE et, pour le contexte français, la loi Grenelle 2 de 2010), principalement sur la question de l'environnement et du changement climatique. Les villes italiennes prises en exemple, Greve in Chianti (valorisation du patrimoine, agro-tourisme) et Orvieto (limitation de la circulation car 1 million de touristes par an), ont pour but de démontrer que le concept de « lenteur urbaine » est « très éloigné du passéisme auquel il peut parfois être assimilé. Il implique au contraire une vision dynamique du futur ». Les auteurs plaident donc pour le caractère transposable du mouvement en France tout en relevant d'éventuels obstacles : *lobby* de la grande distribution ; mouvement international entraînant des problèmes de traduction ; niveau de l'intercommunalité privilégié par l'Etat pour la stratégie de développement durable, alors que seules les municipalités peuvent adhérer ; et une démarche considérée comme peu lisible par les citoyens car sans d'effet immédiat. Après des rapprochements avec les politiques nationales du moment (Ecoquartiers, objectif de Ville Durable dans la stratégie nationale de Développement Durable 2010-2013) et une référence à la charte de Leipzig et le développement urbain intégré, les auteurs proposent des outils de promotion du dispositif *Cittaslow* (mécanismes de *downloading*) : création d'outils pédagogiques pour informer les élus, implication des autres administrations territoriales (DREAL, DIRECCTE, DRAAF) et enfin, mesures incitatives (relèvement de la taxe de séjour pour les municipalités adhérentes).

A notre connaissance, toutes ces recommandations sont restées lettre morte. Mais certains éléments de ce rapport ont été directement utilisés par la maire de Segonzac lors de son discours pour la fondation de la branche française de l'association. Aujourd'hui, de l'aveu de certaines des municipalités membres, l'association est relativement peu active sur le territoire français (et le nombre de membres n'a pas dépassé la dizaine).

a. Il s'agit pour nous ici de reprendre quelques pistes d'interprétation propres à ce courant de la sociologie, sans pour autant prétendre s'inscrire dans ce champ, qui nécessite des méthodes d'enquête particulières.

b. A ce titre, *SlowFood*, avec son approche par la gastronomie et l'agriculture biolo-

gique, s'il est reconnu comme un mouvement altermondialiste, a pu être assez régulièrement taxé d'élitiste (WALSH 2008).

c. Ce document est disponible sur le site Web de la municipalité de Valmondois : valmondois.fr.

d. Cette formulation théorique est explicitée dans section 1.4.2.2.

Les objectifs de légitimation au niveau local

La tentative d'une légitimation locale de l'action publique par la référence à l'international peut être illustrée avec la communication autour du projet *URBACT City Centre Doctor*, évoqué plus haut. Dans ce cas, la recherche de visibilité mêle conjointement plusieurs échelles. L'annonce de l'évènement de restitution finale du projet à San Dona di Piave, sur la page Facebook du point national URBACT (Italie), correspond à la recherche d'une reconnaissance externe à l'échelle nationale (illustration 3.5).



Illustration 3.5 – Re-publication de l'annonce de la conférence finale de *City Centre Doctor* sur la page Facebook de l'URBACT Local Groupe de San Dona di Piave (IT), après une publication sur le réseau national italien.

Source : Facebook

A cette échelle, c'est principalement l'identité « petite ville » qui est mise en avant, associée au problème public de revitalisation des centres-villes, dans un contexte de métropolisation. Toujours au niveau international, on retrouve sur la page Facebook du projet, une valorisation de l'activité internationale de la ville de San Dona di Piave, hôtesse de l'évènement de restitution et *lead partner* du projet (illustration 3.6). L'image de gauche est une infographie présentant le projet de San Dona di Piave, en anglais et en mobilisant le lexique de l'action publique urbaine tel qu'il se développe à l'échelle européenne, notamment avec l'idée — très répandue depuis la publication de la Charte de Leipzig (THE EUROPEAN UNION 2007) — de *développement urbain intégré*, prenant ici la forme d'un « *integrated action plan* ». Sur l'image de droite, on repère la promotion d'une exposition présentant les enjeux généraux du projet CCD et les différents plans des villes partenaires, se tenant en parallèle de l'évènement de la restitution.



Illustration 3.6 – Deux publications à propos de San Dona di Piave sur la page Facebook du projet *City Centre Doctor*.

Source : Facebook

Enfin, comme le suppose la méthodologie URBACT, chaque ville partenaire doit nécessairement monter un groupe de concertation (ULG — *Urbact Local Group*) afin de définir collectivement et de manière participative le plan d'action local produit dans le cadre de la coopération transnationale. Le groupe de San Dona di Piave a réalisé lui-même des actions de communication sur le projet et son déroulement, notamment à travers sa page Facebook. Un certain nombre de publications sont dédiées à la mise en scène de ce travail collectif (photographies de réunions), mais la page sert également de relais pour certaines actions de la municipalité ayant un lien avec le projet. L'illustration 3.7 présente un exemple de cette pratique, avec une publication sur un projet d'amélioration de l'accessibilité du centre-ville, notamment pour les personnes handicapées.



Illustration 3.7 – Re-publication d'un *post* du maire de San Dona di Piave, sur la page de l'*Urbact Local Group* lié au projet CCD.

Source : Facebook

Cet exemple nous conduit à penser que l'accès à l'expertise et la mise en place de démarches participatives dans le cadre des projets de coopération entre villes européennes, constituent une occasion pour les petites villes de communiquer en direction de différents publics. Dans ce cadre, la recherche de légitimité ne passe pas à proprement parler par un *marketing* territorial fait de documents promotionnels sur le territoire. Le contenu

de la communication est au contraire centré sur des problèmes publics et la capacité de la municipalité à les prendre en charge. Pour les petites villes, les différentes images et discours associés à cette valorisation ont pour argument principal le caractère participatif de la construction des politiques urbaines et, bien sûr, la proximité entre citoyens et les élus locaux.

Du point de vue de la légitimation de l'action publique municipale, ces quelques éléments sur les retombées possibles de l'activité de coopération montrent que la référence à l'international dans la communication des gouvernements urbains peut prendre plusieurs formes. Schématiquement, nous en relevons quatre :

- La référence à l'international sur le mode *pionnier* (*first mover*) : moyen de montrer les potentialités et innovation d'un gouvernement local (« Nous sommes les premiers à avoir mis cela en place »).
- La référence à l'international comme une garantie d'efficacité : légitimation de l'action publique par une expertise sur ce qui se fait ailleurs (*benchmarking*) (« nous faisons cela car cela marche très bien ailleurs, pour des territoires qui ont les mêmes problèmes que nous »).
- La référence à l'international comme une légitimation de l'Union Européenne dans un contexte d'eurosepticisme grandissant (« l'UE nous aide et nous donne des ressources, la coopération transnationale prend une dimension concrète, nous rencontrons et travaillons avec d'autres villes »).
- La capitalisation sur une valeur « internationalisation » (à la fois politique et économique) : les villes de tel type s'unissent et renforce une catégorie d'action publique (« ce territoire/ ces entités géographiques sont bien intégrées à l'échelle européenne, mondiale, elles sont dynamiques »).

Ces grands types de ressort symbolique de la communication autour des activités politiques à l'échelle internationale constituent autant de pistes pour analyser les discours dans la suite de notre travail (chapitres 5 et 6).

3.5 Éléments de synthèse

Le premier temps de notre démarche exploratoire a tracé les contours du *champ opératoire* (RAFFESTIN 1980), dans lequel se déploient les relations transnationales entre villes européennes entre 2000 et 2020. Ce champ a été décrit selon deux modalités.

D’abord par une cartographie de l’espace de coopération visant à discuter des contraintes structurelles — concentration des activités internationales et procédures de sélection des villes-membres — qui encadrent les activités d’affiliation (section 3.3). Le principal résultat de cette investigation est que les deux hypothèses concernant la localisation de ces activités — concentration métropolitaine et dispersion structurelle (cf. section 3.2) — ne s’opposent pas et sont complémentaires. Plusieurs éléments témoignent d’une certaine dispersion, particulièrement lorsque l’on s’intéresse aux projets de coopération émanant de l’UE (EUCICOP). L’espace européen de la coopération entre villes comporte peu de zones de vide dans l’espace communautaire et se déploie même au-delà de ce cadre. En étudiant conjointement les deux grands types de coopération — logique associative (ET-MUN) et logique de projet (EUCICOP) —, on constate qu’un nombre très important de localités (19 000) sont impliquées dans au moins un de ces dispositifs. Parmi celles-ci, plus de 16 000 localités sont dans l’espace de l’UE, et 8 000 peuvent être considérées comme des villes⁷⁵.

Pour les projets de l’UE, cette répartition des données d’affiliation est en partie expliquée par les contraintes formelles quant à l’appartenance géographique des entités partenaires (selon la logique de l’appel à projet). Par ailleurs, des zones de concentration de l’activité d’affiliation ont été dégagées. Pour l’ensemble des projets européens, les zones transfrontalières du centre de l’Europe sont les plus actives, et les fortes densités de participations prennent place au sein d’espaces transnationaux institutionnels comme les Eurorégions. Quant aux associations, la répartition des adhésions dessine une géographie qui excède largement l’espace communautaire de l’UE, mais dont le centre de gravité se situe clairement dans la partie occidentale de l’Europe (France, Espagne, Italie, Belgique). De ce point de vue, l’étude des participations au programme européen URBACT entérine cette dichotomie est/ouest dès lors que l’on différencie les participations selon le rôle des gouvernements urbains (simple partenaire ou chef de projet). Les grandes villes de l’ouest sont celles qui portent majoritairement les projets, les grandes villes de la partie orientale de l’Europe sont principalement choisies (par les *lead partners*) en tant que partenaires. Au-delà de ces disparités macro-géographiques, les plus hauts scores de participations, tous dispositifs confondus, concernent principalement les villes du haut de la hiérarchie urbaine (en termes de population et de fonctions politico-administratives). Cette géographie métropolitaine confirme l’hypothèse de concentration spatiale : le petit groupe de villes très actives sont de grandes métropoles et capitales nationales qui ont par ailleurs d’autres activités d’internationalisation. Dans ce cadre, les petites villes sont très nombreuses à s’engager dans ces formes de coopération. Cela confirme que les dispositifs institutionnels étudiés ne les excluent pas *a priori*. En revanche, rares sont celles qui affichent de très hauts scores d’affiliation.

75. Avec une population administrative supérieure à 5 000 habitants.

Deuxièmement, la description du champ opératoire de la coopération a été enrichie par un travail sur les fondements expliquant les objectifs des organisations transnationales et les motivations des gouvernements urbains à s'y affilier. De nombreuses associations de municipalités se fondent sur des critères identitaires pour rassembler leurs membres. Ces critères renvoient à des géographies variées : certaines sont proprement territoriales, d'autres reposent sur la position des villes dans le système productif, d'autres encore mobilisent directement le critère de taille des villes. Que ces critères géographiques encadrant l'adhésion soient présents ou non, toutes les associations produisent un discours politique en lien avec la nature de leurs membres — qu'il s'agisse de la catégorie générale de « ville » ou de caractéristiques plus précises.

Les motivations qui conduisent les gouvernements urbains à s'affilier à des organisations de coopération (projet UE ou associations) sont, quant à elles, diverses et complémentaires. La fonction de groupes de pression (*lobbying*) auprès d'instances nationales ou supranationales prend tout son sens dans le cadre de frictions dans les rapports villes-Etats. La coopération apparaît alors comme un moyen de faire porter la voix des gouvernements urbains en tant qu'acteurs politiques et, parfois, de mettre en cause les choix politiques des niveaux supérieurs. Bien sûr, dans une configuration générale de compétition inter-urbaine, la coopération fournit des avantages pour la médiatisation d'une ville et de l'action de son gouvernement urbain. Toutefois, ces fonctions de communication et de *marketing* territorial n'ont pas uniquement pour but d'obtenir des retombées symboliques dans une politique générale d'attractivité. L'inscription dans de multiples organisations de coopération garantit également un bon accès à l'information concernant diverses ressources internationales (savoirs, programmes, financements possibles) et, par conséquent, un certain avantage pour capter divers financements. Pour les petites villes, ce n'est pas tant le volume des affiliations qui joue un rôle structurant. Une seule participation (au programme URBACT par exemple) peut s'avérer déterminante car c'est un moyen d'accéder à l'expertise et de se démarquer en termes de stratégies politiques par rapport aux villes voisines, en allant chercher savoirs et ressources à l'international. En définitive, les retombées de la coopération transnationale entre villes sont avant tout politiques : s'engager dans ces dispositifs permet une double légitimation. D'abord au niveau international, une forte activité de coopération s'inscrit dans une volonté de différenciation. Ensuite au niveau local, les relations transnationales peuvent servir à la légitimation de l'action du gouvernement urbain.

Ce premier temps de l'enquête s'ouvre maintenant sur l'analyse des relations qui s'établissent dans le cadre que nous venons de décrire. Le chapitre 4 va nous permettre de reconstruire et d'explorer les réseaux formés par les organisations transnationales de coopération entre villes européennes.

Les relations entre villes européennes : structures et communautés des réseaux institutionnels de coopération

Sommaire

4.1	Introduction	247
4.1.1	Des liens de natures diverses	248
4.2	Définitions et hypothèses	250
4.2.1	Relations entre villes et analyse de réseaux : enjeux et vocabulaire de l'abstraction mathématique	250
4.2.2	Hypothèses et questions de recherche	257
4.2.3	Reconstruire deux grands réseaux d'affiliation	259
4.3	Le réseau des associations ETMUN	264
4.3.1	Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles ETMUN	264
4.3.2	Etape 2 : Centralités dans le réseau ETMUN	267
4.3.3	Etape 3 : Communautés dans le réseau ETMUN, entre une logique d'appartenance territoriale et une logique de position dans la hiérarchie urbaine	278
4.3.4	Etape 4 : Projections en graphes unimodaux du réseau ETMUN et homophilie	286
4.4	Le réseau des projets EUCICOP	292
4.4.1	Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles EUCICOP	292
4.4.2	Etape 2 : Centralités dans le réseau EUCICOP	296
4.4.3	Etape 3 : Communautés dans le réseau EUCICOP, un espace structuré par des ensembles régionaux	307
4.4.4	Etape 4 : Homophilie dans le graphe villes-villes, pas d'effet « taille » mais une grande importance de l'appartenance territoriale	314
4.5	Le réseau URBACT	316
4.5.1	Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles URBACT	317

4.5.2	Etape 2 : Centralités dans le réseau URBACT	320
4.5.3	Etape 3 : Évolutions structurelles du réseau URBACT et com- munautés	331
4.6	Éléments de synthèse	347

Moi, je n'aurais jamais dû me prendre les pieds dans cette galaxie !

Jean-Pierre Duprey, *La fin et la manière*, 1965, Soleil Noir.

4.1 La dimension relationnelle de la coopération entre villes : diversité des liens et structures des réseaux institutionnels

Produire une image de l'espace européen de coopération entre villes, grâce à l'analyse géographique des affiliations aux organisations transnationales, n'est que la première étape de notre démarche d'analyse. De fait, le chapitre 3 a pris en charge de déterminer quels gouvernements urbains participaient le plus et quelles étaient les principales différenciations géographiques révélées par la cartographie. A ce stade, nous avons une image du champ opératoire et de l'espace dans lequel se déploient les relations. Toutefois, les relations n'ont pas encore été prises en compte en elles-mêmes. Ce chapitre a pour principal objectif de traiter cette dimension. En effet, avant d'analyser les contenus qui sont produits ou diffusés dans les différents dispositifs de coopération entre villes — participant ainsi de la circulation des modèles urbains —, il s'agit de produire un panorama des différents canaux institutionnels dans lesquels ces savoirs sont mis en mouvement.

Les questions principales de ce chapitre peuvent donc être résumées ainsi :

- Qui coopère avec qui ? C'est-à-dire, quels gouvernements urbains entrent en lien par le biais des dispositifs étudiés (associations transnationales de municipalités et projets de coopération de l'UE) ?
- Peut-on dégager des structures de réseaux et des communautés¹ de gouvernements urbains selon les types de dispositifs étudiés ? Selon des logiques spatiales (appartenance territoriale, caractéristiques des villes) ? Ou bien, est-ce que la vision d'une coopération active des villes européennes (LE GALÈS 2011, p. 180-185) se transcrit par des réseaux denses mais peu hiérarchisés ?

Pour répondre à ces questions — très classiques en analyse de réseaux — il est nécessaire de décrire certaines limites liées à la nature des données et à leur signification. Dans cette optique, nous expliciterons les problèmes afférents à la définition des variables relationnelles (telles que nous les avons esquissées théoriquement dans la section 2.2.2), dans le cas de nos objets d'étude.

La première partie du chapitre est consacrée à la formulation des hypothèses et aux enjeux de définition liés à l'analyse de réseaux (section 4.2).

Par la suite, on propose une comparaison des deux grands réseaux que nous avons reconstruits. Avec les mêmes méthodes, il s'agira d'une part d'analyser la structure du réseau des associations transnationales de municipalités (ETMUN, (section 4.3), et celle du réseau des projets européens (EUCICOP), d'autre part (section 4.4).

Dans un troisième temps, nous reconstituons le réseau de relations pour le programme URBACT qui nous intéresse particulièrement, en tant que dispositif de l'UE dédié à la

1. La terminologie spécifique à l'analyse de réseaux est détaillée dans la section 4.2.1.

coopération entre villes. L'objectif sera d'identifier des communautés de villes et leurs évolutions, en fonction des attributs intrinsèques et contextuels de celles-ci (section 4.5).

Enfin, on résumera les caractéristiques structurelles du système de relations entre villes européennes (section 4.6).

4.1.1 Des liens de natures diverses : considérer les réseaux institutionnels de coopération comme des canaux d'information

Dans ce chapitre, les données d'adhésion et de participation des gouvernements urbains aux associations transnationales et aux projets de coopération de l'UE sont considérées sous l'angle relationnel. Autrement dit, ces données permettent de reconstituer des réseaux d'affiliation, caractérisés par des relations entre les villes et les organisations de coopération. La relative pauvreté de ces données et l'hétérogénéité qu'elles supposent (cf. section 2.2.2) appellent quelques clarifications afin de ne pas sur-interpréter les résultats présentés ci-après.

D'une part, les données d'affiliation recouvrent des réalités différentes selon les organisations sur deux points clés : les modalités d'affiliation et la nature des relations entre les entités membres d'une même organisation.

Sur le premier point, nous avons déjà vu une ligne de démarcation entre, d'une part, la logique associative (ETMUN) — avec des associations créées par des gouvernements urbains et dont les modalités d'adhésion sont simplement déterminées par des frais annuels et, parfois, par quelques critères sur la situation géographique des villes (taille, appartenance territoriale) — et, d'autre part, la logique projet de l'Union Européenne — caractérisée par la logique d'appels à projet, des contraintes institutionnelles plus formalisées quant à la sélection des villes participantes, et surtout par une inscription temporelle délimitée. Derrière cette distinction se cachent également des différences en matière d'internationalisation des gouvernements urbains. La logique associative renvoie à une certaine autonomie en matière d'internationalisation ou, *a minima*, à de forts enjeux de pouvoir liés aux fonctions de *lobbying* qu'assurent certaines associations de villes auprès des Etats et de l'UE. La logique « projet de coopération » renvoie quant à elle à des enjeux de captation de financements et à une européanisation encadrée dans une multitude de procédures. Ces grandes différences se traduisent aussi dans la nature des relations qui sont établies entre les villes.

Si le mode de fonctionnement par projet de l'UE suppose une collaboration relativement étroite entre les entités partenaires (nombre élevé de rencontres, faible nombre de membres), l'affiliation à une association transnationale de municipalités recouvre une grande diversité de réalités quant aux liens effectifs entre les villes membres. En effet, certaines associations sont formées sur le mode de la pétition, comme *Covenant of Mayors*, et impliquent le vote et la signature d'un texte commun par les gouvernements urbains membres, s'engageant à orienter les choix politiques locaux selon les recommandations

dudit texte. Dans ce cas là, le lien d’affiliation ne suppose pas la coopération effective et l’inter-connaissance entre les membres — *Covenant of Mayors* rassemble plus de 10 000 localités européennes. D’autres associations, comme *Cittaslow*, supposent *a priori* une coopération effective, avec notamment la mise en place de groupes de travail entre les villes membres, mais nous avons vu que, dans certains pays — avec l’exemple de la France —, l’association tend à se rapprocher davantage d’un label, sans favoriser d’interactions fortes entre les membres.

Bien sûr ces précautions sur la nature des liens étudiés (villes-organisations) et sur les liens supposés (villes-villes), ne conduisent pas nécessairement à une situation d’incommensurabilité. L’objectif général de ces analyses est avant tout de saisir empiriquement les canaux institutionnels dans lesquels circulent les politiques urbaines. De ce point de vue, même des associations comme *Covenant of Mayors* sont de puissants dispositifs de construction et de mise en circulation de politiques urbaines : d’abord par l’action normative qui découle du texte signé par les membres (texte formulant de façon spécifique des problèmes publics) et par la centralisation et la médiatisation des initiatives locales des villes membres.

A ce niveau d’abstraction, les relations entre villes et organisations, et l’intensité des relations entre villes que l’on peut en dériver, sont comprises comme une probabilité de circulation d’informations. Pour le dire plus simplement, deux gouvernements urbains engagés dans plusieurs organisations communes ont davantage de chances d’avoir une connaissance précise de leurs politiques urbaines respectives. Cette approche en termes de circulation potentielle d’information présente également une autre conséquence interprétative (WOLMAN et PAGE 2002). La centralité d’une ville dans les réseaux que nous reconstituons s’analyse comme une capacité à diffuser et médiatiser ses propres pratiques mais également à s’inspirer d’autres initiatives et, surtout, à maîtriser le lexique européen de l’action publique urbaine.

4.2 Appréhender empiriquement les systèmes de relations grâce à l'analyse de réseaux

La formulation des questions de recherche et des hypothèses de ce chapitre est indissociable du recours à l'analyse de réseaux comme corpus de méthodes (cf. section 2.2). Pour saisir empiriquement les systèmes relationnels des villes européennes, nous passons par une modélisation mathématique des réseaux sous forme de graphes. Ainsi, les méthodes et les résultats présentés ici supposent un certain niveau d'abstraction et la maîtrise du vocabulaire spécifique à l'analyse de réseaux. Cette exigence permet en retour de synthétiser efficacement nos larges jeux de données en mettant la dimension relationnelle au cœur du propos.

4.2.1 Relations entre villes et analyse de réseaux : enjeux et vocabulaire de l'abstraction mathématique

En lien avec notre objet d'étude, nous proposons un petit lexique spécifique à l'analyse de réseaux².

4.2.1.1 Des graphes pour représenter les réseaux

Qu'est-ce qu'un graphe ?

Le terme de **réseau** est une métaphore pour caractériser un système de relations (cf. section 2.2). Un réseau peut être modélisé mathématiquement sous la forme d'un **graphe** G , tel que $G = (V, E)$ est un ensemble fini et non vide de **sommets** (ou nœuds) V et un ensemble fini, mais éventuellement vide, de **liens** (ou arrêtes) E (BEAUGUITTE 2010). Les *sommets* représentent les entités (ou acteurs) qui font l'objet de relations potentielles, les *liens* représentent les relations entre les *sommets* selon une variable relationnelle particulière (amitié, flux d'argent, affiliation, etc.).

Un graphe G est dit **connexe** si, quels que soient les *sommets* V_i et V_j , il existe un chemin reliant V_i et V_j . À l'inverse, si le graphe G n'est pas **connexe**, il est composé de plusieurs **composantes connexes** qui ne sont pas reliées entre elles, ces dernières pouvant être considérées comme des **sous-graphes** (schéma 4.1).

Un **sous-graphe** correspond à un sous-ensemble construit à partir d'un graphe d'origine, comprenant tout ou partie des liens et des sommets de celui-ci. Ainsi, un *sous-graphe* $G' = (V', E')$ d'un graphe G , forme un graphe tel que $V' \subseteq V$ et $E' \subseteq E$.

2. La plupart des définitions sont reprises des synthèses méthodologiques et du glossaire produit par les chercheur.e.s du groupe FMR (*Flux, Matrices, Réseaux*). Blog du groupe : groupefmr.hypotheses.org.

Dans ce cadre là, un **ego-network** (réseau personnel) est un *sous-graphe* qui permet de saisir le système de relations d'un *sommet* particulier. L'*ego-network* est ainsi conçu à partir d'un sommet central — *ego* — pour lequel on reconstitue le système de relations selon une distance topologique. Ainsi un *ego-network* d'ordre 1, représente les entités voisines de *ego* (liens adjacents vers les *alters*) ainsi que les relations entre ses voisins ; un *ego-network* d'ordre 2 représente les voisins de *ego* et leurs voisins respectifs (« les amis de ses amis »).

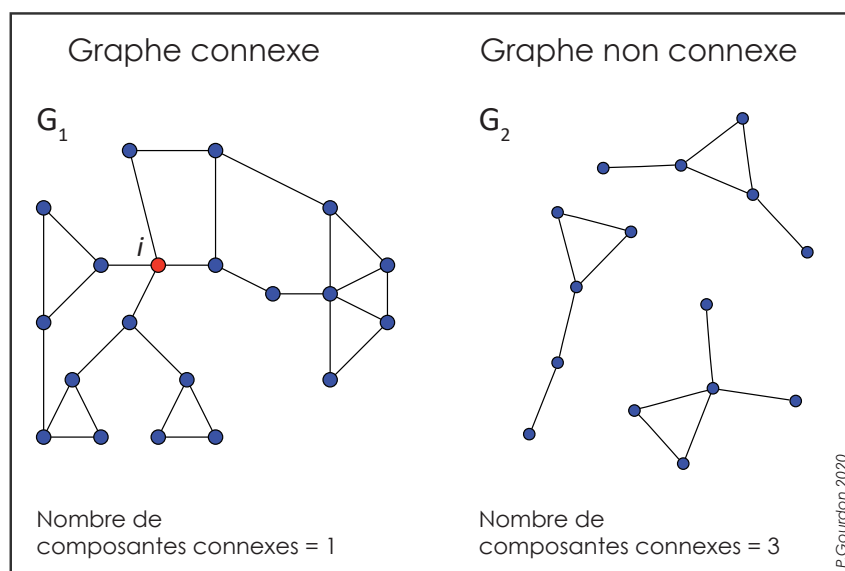


Schéma 4.1 – Schéma théorique de graphes connexes et non-connexes

Si enlever un sommet V d'un graphe augmente le nombre de composantes connexes du graphe, alors V est appelé **point d'articulation** du graphe. Le point i de G_1 (en rouge), correspond à cette définition (schéma 4.1).

Les différents types de graphe

En fonction de la nature des *liens* et des *sommets* plusieurs types de graphe peuvent être conçus.

Un graphe peut être **orienté** : les *liens* ont une direction. Ainsi, les *liens* E_{ij} et E_{ji} ne sont pas équivalents, et la matrice d'adjacence qui correspond au graphe est potentiellement non-symétrique. A contrario, dans un graphe **non-orienté** la direction des *liens* n'est pas prise en compte, la matrice d'adjacence correspondante est donc symétrique.

Les types de *lien* ne se résument pas à leur éventuelle orientation. Dans ce chapitre nous travaillons sur des graphes **binaires** ou sur des graphes **valués**. Les *liens* d'un graphe *binaire* modélisent simplement l'existence d'une relation. La matrice d'adjacence est alors booléenne et ne comporte que des 0 (absence de relation entre deux *sommets*) et des 1 (présence de relation). Les graphes **valués** sont caractérisés par des liens qui prennent en compte non seulement l'existence des relations mais également leur intensité.

Les *liens* ont donc un « poids » qui correspond à des valeurs plus ou moins élevées de la variable relationnelle (quelle qu'elle soit).

Une dernière distinction mobilisée dans ce travail concerne les graphes *unimodaux* et les graphes *bipartis*. Dans les graphes *unimodaux*, tous les *sommets* sont de même nature. Nous retrouverons par exemple les graphes représentant les relations entre les villes, dans lesquels les sommets correspondent à un ensemble constitué uniquement de villes. En revanche, un graphe est dit *biparti* si son ensemble de *sommets* peut être divisé en deux sous-ensembles disjoints V_1 et V_2 tels que chaque lien ait une extrémité dans V_1 et l'autre dans V_2 . Autrement dit, il n'y a jamais de *liens* directs entre deux *sommets* d'un même sous-ensemble (*i.e.* d'un même type).

Dans notre cas, les graphes *bipartis* rendent compte des réseaux d'affiliation dans lesquels il existe deux types de *sommets* : les villes membres et les organisations (associations ou projets) dans lesquelles elles sont impliquées. Dans ce cas là, les liens représentent bien une relation d'affiliation (participations ou adhésions) entre des sommets de nature différente. Chaque graphe biparti modélisant un réseau d'affiliation peut faire l'objet d'une *projection* en deux graphes *unimodaux* distincts (schéma 4.2) : un graphe des relations entre villes (le nombre d'organisations qu'elles ont en commun deux à deux) et un graphe des relations entre organisations (le nombre de villes membres qu'elles ont en commun).

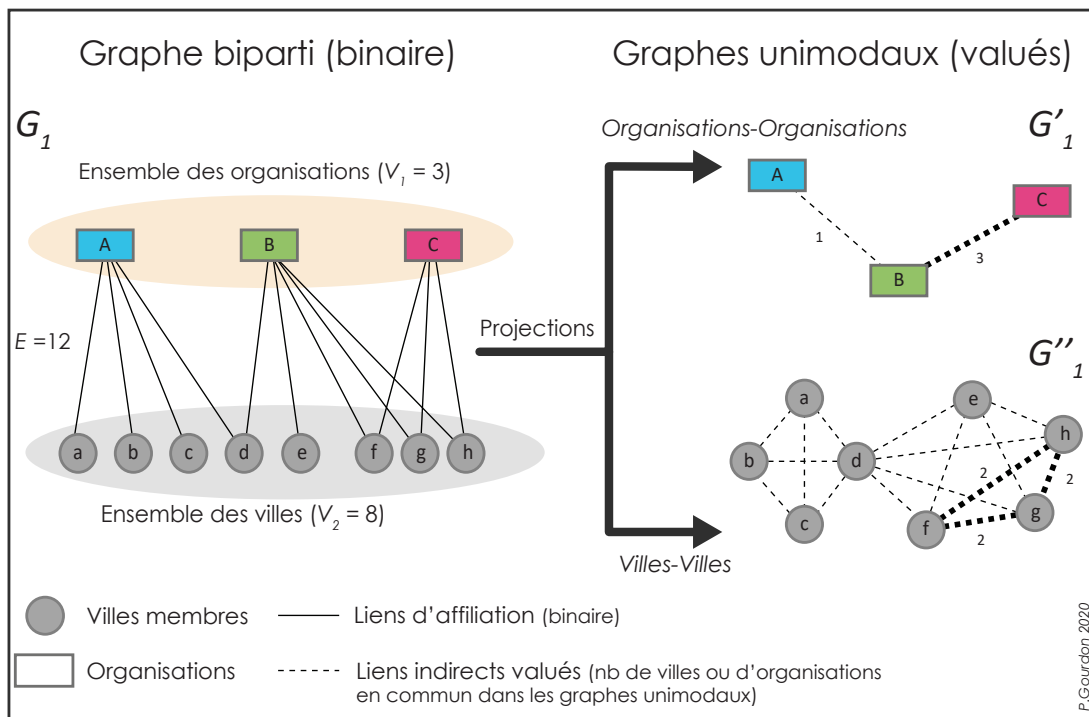


Schéma 4.2 – Schéma théorique d'un graphe biparti et de ses projections en graphes unimodaux

4.2.1.2 Connexité, connectivité, mesures globales : premières descriptions de la structure d'un graphe

Un graphe $G = (V, E)$ est défini par son **ordre** (nombre de *sommets* V) et par sa **taille** (nombre de *liens* E).

A partir de ces mesures, deux grandes propriétés du graphe peuvent être résumées. D'abord la **connexité** : c'est-à-dire la nature connexe ou non-connexe du graphe (cf. section 4.2.1.1). Ensuite, la **connectivité** : propriété qui a trait à la densité des connexions au sein d'un réseau et, surtout, à l'existence de chemins alternatifs entre deux mêmes sommets³.

L'*ordre* et la *taille* sont les deux grandeurs incontournables mobilisées pour le calcul de beaucoup de **mesures globales** d'un graphe. Ces mesures visent à décrire certains aspects de la structure d'un graphe et notamment à quantifier les propriétés de *connexité* et de *connectivité*.

Une des *mesures globales* les plus simples est la **densité** d'un graphe. Il s'agit du rapport entre le nombre de *liens* présents dans le graphe et le nombre de *liens* théoriquement possibles : elle varie entre 0 (**graphe vide**, sans aucun lien) et 1 (**graphe complet**, tous les liens possibles existent)⁴. Dans ce chapitre, nous utilisons deux formules différentes selon le type de graphe étudié. Pour un graphe, $G = (V, E)$, *unimodal simple*, c'est-à-dire composé d'un seul ensemble de *sommets*, sans **boucle** (lien d'un *sommet* vers lui-même), ni **liens multiples** (plusieurs *liens* entre deux mêmes *sommets*), la formule est la suivante :

$$D_G = \frac{2 * E}{V * (V - 1)} \quad (4.1)$$

avec E , nombre total de liens et V nombre total de sommets.

Pour un graphe *biparti*, les liens possibles ne pouvant exister qu'entre des sommets de types différents, la formule devient :

$$D_{G_{biparti}} = \frac{E}{V_1 * V_2} \quad (4.2)$$

avec E , nombre total de liens ; V_1 nombre de sommets du type 1 ; et V_2 , nombre de sommets du type 2.

Enfin, nous mobilisons dans ce chapitre une autre *mesure globale*, il s'agit du **diamètre**. Le *diamètre* d'un graphe est lié à la notion de **chemin** : un *chemin* entre les

3. Voir *C* comme *Connexité* : groupefmr.hypotheses.org/.

4. Voir *D* comme *Densité* : groupefmr.hypotheses.org/.

sommets V_i et V_j correspond à un itinéraire précis dans le graphe pour relier ces deux *sommets*. Un tel *chemin* est caractérisé par une ***distance*** topologique : c'est-à-dire le nombre de *liens* nécessaires pour passer de V_i à V_j . Bien souvent, lorsqu'il existe plusieurs *chemins* entre deux *sommets*, on examine le plus court chemin (*shortest path*). Le ***diamètre*** d'un graphe, correspond alors à son *plus long des plus courts chemins*⁵.

4.2.1.3 Mesures locales : appréhender la position des entités dans un réseau

La centralité d'un sommet dans un graphe renvoie à la place de ce sommet par rapport aux autres sommets. D'un point de vue plus thématique, la centralité permet de révéler des positions hiérarchiques différenciées ou des rôles spécifiques pour les entités caractérisées comme des sommets. Méthodologiquement, il existe une multitude de mesures pour appréhender la centralité d'un sommet, nous n'en retenons que quatre. Les deux premiers renvoient à des ***centralités de voisinage***, en qualifiant la position d'un sommet par rapport à ses voisins immédiats (dans le graphe). Les deux derniers renvoient des ***centralités globales***⁶ ou d'ensemble, en prenant en compte la position d'un sommet par rapport à l'ensemble des autres sommets du graphe⁷.

1. ***La centralité de degré*** (*degree centrality*) : nombre de liens (donc de voisins) de chaque sommet. Il s'agit d'une centralité de voisinage direct. Dans l'étude des graphes bipartis, cela apporte assez peu d'information par rapport aux analyses du chapitre 3, puisque le degré d'une ville correspond au nombre d'organisations transnationales dont elle est membre et, inversement, le degré d'une organisation correspond à son nombre de villes membres. Toutefois, les valeurs peuvent varier par rapport au stock de participations/adhésions, étant donné que nous avons filtré les adhésions multiples d'une même localité dans une même association⁸. Ce degré a été normalisé en prenant en compte la nature bipartie du graphe : nous avons divisé sa valeur par le nombre de sommets de l'autre type⁹.
2. ***La centralité de vecteur propre*** (*eigen vector centrality*) : il s'agit d'une mesure de centralité considérant le voisinage étendu d'un sommet. En effet, la mesure prend en compte la centralité des voisins. Ainsi une connexion avec un sommet très central « vaut plus » qu'une connexion avec un sommet très peu connecté (BONACICH 1987). Dans notre cas, cet indicateur a une pertinence pour les villes. Une valeur forte signifie que la ville est connectée à une ou des organisations très centrales (avec beaucoup de villes membres). On peut poser l'hypothèse qu'une forte centralité de vecteur propre donne un avantage au gouvernement urbain pour recevoir

5. Voir *D comme Distance* : groupefmr.hypotheses.org.

6. À notre connaissance ce terme ne provient pas du champ de l'analyse de réseaux. Nous l'utilisons uniquement pour bien faire comprendre les ensembles de sommets qui sont mobilisés dans ces mesures.

7. L'ensemble des formules mathématiques correspondantes est disponible dans la notice suivante : DUCRUET 2010. Pour des petits schémas explicatifs voir *C comme centralité(s)* sur groupefmr.hypotheses.org.

8. Plus de détails dans la section 4.3.1

9. Une ville adhérant à 20 associations aura un degré normalisé égal à $\frac{20_{adh.}}{59_{asso.}} = 0.34$. Un degré normalisé de 1 pour une ville, signifie qu'elle est impliquée dans l'ensemble des organisations présentes dans le réseau.

des informations sur un nombre important de villes et, réciproquement pour diffuser rapidement et largement de l'information sur ses propres pratiques. À l'inverse, une faible valeur de cette centralité ne signifie pas uniquement un désavantage du point de vue de l'accès à des canaux performants pour recevoir et diffuser de l'information. En effet, cela peut également signifier que la ville est connectée à des organisations moins centrales (plus petites), ce qui augmente la probabilité d'une inter-connaissance effective avec les villes voisines dans le réseau.

3. **La centralité d'intermédiarité** (*betweenness centrality*) : il s'agit du nombre de *plus courts chemins* (dans la topologie du graphe) qui passent par un sommet. Cette mesure prend en compte la totalité du graphe, il s'agit d'une centralité globale. Dans notre cas, cette centralité s'apparente à une position privilégiée dans les canaux d'informations, et donc à une probabilité plus grande de jouer un rôle d'intermédiaire. Pour les organisations, cette centralité témoigne de la capacité à capitaliser (et donc produire) des informations synthétiques sur un vaste ensemble de politiques urbaines.
4. **La centralité de proximité** globale (*closeness centrality*) : il s'agit de l'inverse de l'excentricité d'un sommet¹⁰. Cet indicateur prend en compte la position d'un sommet vis-à-vis de l'ensemble des autres sommets. Cette *proximité* topologique n'a donc rien à voir avec une quelconque proximité géographique : une forte valeur de centralité de proximité signifie qu'un sommet est relativement proche topologiquement de l'ensemble des sommets. Dans notre cas, une valeur élevée se conçoit comme une plus grande capacité de médiatisation. Une ville avec une proximité topologique très forte avec l'ensemble des villes du réseau est davantage susceptible d'être connue par elles (autres villes et organisations), et d'avoir une position symbolique renforcée (par la capacité à médiatiser, avec peu d'intermédiaires, ses pratiques).

4.2.1.4 Partitions des graphes et communautés

Un des objectifs courants de l'analyse de réseaux est d'identifier des sous-groupes d'acteurs fortement liés entre eux (cf. section 2.2).

Une **clique** est « un sous graphe maximal complet comprenant au minimum trois sommets » (BEAUGUITTE 2011a). Autrement dit, il s'agit d'un ensemble de sommets qui sont tous reliés entre eux. Dans la schéma 4.2, les villes *a*, *b*, *c*, *d*, toutes membres de l'organisation *A*, forment une *clique* dans la projection *villes-villes*.

De manière moins restrictive, une **communauté** est un *sous-graphe* dont les sommets sont fortement connectés entre eux. La détection de communautés permet de repérer des sous-groupes d'acteurs caractérisés par des relations denses. En d'autres termes, les algorithmes de détection de communautés construisent des sous-groupes de telle manière

10. Plus précisément de l'inverse de l'indice de Schimbel, qui correspond à la somme des longueurs des plus courts chemins permettant de relier le sommet en question à tous les autres sommets.

que les relations intra-groupes sont significativement plus denses que les relations inter-groupes (BEAUGUITTE 2011a).

Enfin, la **transitivité** — parfois appelée « coefficient de *clustering* » — permet de saisir la structure des relations au niveau des **triades** (relations entre trois sommets). Cette mesure peut être locale (le rapport entre le nombre de sommets voisins de i reliés les uns aux autres et le nombre de paires de voisins de i) ou globale (nombre de triangles multiplié par 3 sur le nombre de triades connexes)¹¹. Cette mesure permet de vérifier si lorsqu'il existe un lien entre deux sommets i et j et un lien entre j et k , il existe également un lien entre i et k , recoupant ainsi l'expression populaire « les amis de mes amis sont mes amis »¹².

Pour les graphes bipartis, les choses sont un peu plus compliquées, car la signification d'une triade n'est pas la même. Aussi, nous utiliserons une mesure proche, appelée *reinforcement* par Tore Opsahl (OPSAHL 2013), et issue des travaux de ROBINS et ALEXANDER 2004. Cette mesure correspond au nombre de **cycles**¹³ de longueur 4 (*e.g* deux villes appartenant à deux mêmes organisations) sur le nombre de chemins de longueur 3 (schéma 4.3).

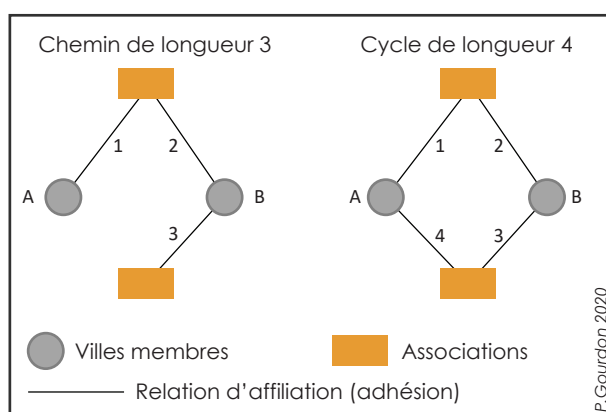


Schéma 4.3 – Schéma théorique des chemins de longueur 3 et cycles de longueur 4 dans un graphe biparti

4.2.1.5 Processus d'association : l'homophilie ou « qui se ressemble s'assemble »

Parmi les différents processus qui justifient l'existence ou l'intensité des relations entre deux sommets, nous nous intéressons particulièrement à l'**homophilie**. Ce processus vise

11. Une autre manière d'exprimer la mesure globale de la transitivité : nombre de triades fermées / nombre de triades totales (ouvertes ou fermées).

12. Tous ces éléments de description de la transitivité sont directement repris de BEAUGUITTE 2014.

13. Dans un graphe non orienté, un cycle est une suite d'arêtes consécutives (chaîne simple) dont les deux extrémités sont identiques. Dans les graphes orientés, la notion équivalente est celle de circuit, même si on parle parfois aussi de cycle (wiki/Cycle_théorie_des_graphes).

à décrire la tendance des entités à créer préférentiellement des relations avec des entités semblables¹⁴.

Cette notion nous sera utile pour explorer les logiques de mises en relation des villes en fonction de leurs attributs indépendants que nous avons définis dans la section 2.2 (variables intrinsèques et contextuelles). Pour mesurer d'éventuels processus d'*homophilie*, nous mobiliserons les calculs d'*assortativité* (NEWMAN 2002, 2003).

4.2.2 Quelles structures, quelles communautés ?

En produisant une première image de l'espace de coopération, dans ses formes et selon ses différenciations, le chapitre 3 nous permet de poser des hypothèses quant à la structuration des réseaux que nous pouvons reconstruire à partir des différentes organisations transnationales étudiées.

4.2.2.1 *Hypothèse 1 : pas d'interconnexion généralisée mais plutôt des réseaux de faibles densités.*

D'un point de vue structurel, nous pouvons nous attendre à voir mécaniquement des fortes densités de liens entre villes mais aussi entre organisations si, à partir de la variable relationnelle qu'est l'affiliation de villes à des organisations, nous projetons des graphes unimodaux villes-villes et organisations-organisations. Comme nous l'avons vu, il s'agit de « projections » de graphes bipartis par lesquelles les liens entre villes recoupent le nombre d'organisations dont elles sont conjointement membres et, réciproquement, les liens entre organisations sont alors caractérisés par le nombre de villes membres en commun. Ce type de transformation a tendance à produire nombre de *cliques* et augmente fortement la densité des graphes qui en résultent.

Le réseau formé par les relations d'adhésion aux associations (ETMUN) doit particulièrement illustrer ce cas de figure, car nous savons qu'il est constitué par des associations de taille très différentes — certaines allant jusqu'à plusieurs milliers de membres — et que cela se traduit par de fortes concentrations géographiques des participations (*e.g* en Italie). Ces premiers résultats laissent penser que les liens relativement faibles et nombreux (multiples villes présentes dans seulement 2 ou 3 associations) doivent mécaniquement participer à la forte densité des réseaux villes-villes ou organisations-organisations que nous pouvons reconstruire.

Cela est moins évident pour le réseau formé par les données EUCICOP et particulièrement pour le programme URBACT, le nombre de villes concernées étant relativement faible (environ 600) et les différents projets rassemblant en moyenne une petite dizaine

14. Voir *H* comme *Homophilie* : groupefmr.hypotheses.org.

de villes. Dans ce cas là, nous pourrions déduire que le réseau villes-villes n'est pas nécessairement connexe et forme de petites cliques disjointes autour de chaque projet.

Ces premières remarques nous poussent à formuler notre hypothèse à rebours de l'image souvent présentée d'une interconnexion généralisée. Nous considérons que, sans transformation (en gardant nos données relationnelles sous la forme de graphes bipartis), les densités sont au contraire probablement faibles. En effet, comme nous l'avons vu au chapitre 3, la grande majorité des villes présentent de très faibles participations dans les organisations de notre échantillon. Réciproquement, les villes qui sont inscrites dans beaucoup d'organisations de coopérations représentent finalement un très petit groupe. Ainsi, la densité des réseaux sous la forme bipartie est vraisemblablement basse, c'est-à-dire loin de la configuration dans laquelle chaque ville est membre de l'ensemble des organisations (graphe biparti complet).

Cette faible densité supposée ouvre des questions sur les stratégies d'affiliation des villes :

1. Dans la logique associative, les niveaux de participation élevés étant le fait des grandes villes, on peut s'interroger sur d'éventuelles stratégies de multi-affiliation pour les villes du sommet de la hiérarchie et, à l'inverse, des affiliations beaucoup plus ciblées (thématiquement et géographiquement) pour les petites villes.
2. S'il existe différentes stratégies d'affiliation, comment celles-ci se configurent-elles ? Les gouvernements urbains affiliés à de multiples organisations recherchent-ils une complémentarité du point de vue de la thématique ou des raisons sociales des organisations ? Ou, au contraire, les fonctions de *marketing* urbain et de légitimations, associées aux organisations, poussent-elles les gouvernements urbains à s'affilier à des organisations proches thématiquement pour affirmer la spécificité de leurs politiques urbaines ?

Ces questionnements nous amènent à poser des hypothèses spécifiques sur le lien entre les mesures locales — centralités des villes dans les réseaux — et les logiques de groupement entre ces villes.

4.2.2.2 *Hypothèse 2. Des centralités et des communautés en lien avec les caractéristiques des villes ?*

Le faible nombre de villes très impliquées dans les organisations transnationales nous donne une idée des résultats sur les mesures locales de centralité des villes dans les réseaux (*a minima* pour la centralité de degré).

En effet, on sait que les villes avec les plus hauts niveaux de participation sont de grandes métropoles et des capitales nationales. Ainsi, on suppose que la centralité de degré suit une certaine relation de proportionnalité avec la taille des villes. Cette première remarque nous pousse donc à envisager la centralité selon différentes mesures, pour ne pas

nous en tenir uniquement aux nombres de liens d'affiliation. Il s'agira alors de questionner la relation entre le niveau de participation des villes et leur place plus ou moins privilégiée dans les réseaux.

Les différenciations des niveaux de participation selon la taille des villes et les grandes régions européennes ouvrent des questionnements sur la nature des processus de regroupement des villes :

1. Cette différenciation suppose-t-elle une seule communauté, relativement distincte, formée par les grandes villes et les capitales ? Ce qui laisserait, de l'autre côté, un vaste réseau de petites villes caractérisé par des liens de faible intensité ?
2. A l'inverse, la plus forte participation des villes du sommet de la hiérarchie urbaine se traduit-elle par l'existence de communautés distinctes, dans lesquelles les relations ne reposent pas sur une similarité entre la taille ou le statut administratif des villes, mais davantage sur les thématiques portées par les organisations de coopération ?
3. Enfin les disparités régionales concernant les niveaux d'affiliation sont-elles liées à une structuration géographique des liens de coopération entre villes ?

4.2.3 Reconstruire deux grands réseaux d'affiliation : ETMUN et EUCICOP

Quelle que soit la base de données considérées (ETMUN ou EUCICOP), nous pouvons reconstruire des réseaux d'affiliation (bipartis) mettant en relation des localités et les organisations transnationales qui les rassemblent. Reconstruire ces réseaux est une façon de mieux connaître les canaux institutionnels de la coopération entre villes. A ce titre, les positions des entités (organisations et villes) dans ces réseaux sont interprétées comme des potentialités plus ou moins grandes de participer à la circulation des modèles urbains : qu'il s'agisse de la production, de la diffusion ou de la réception de savoirs sur les politiques urbaines.

Derrière ces relations entre villes et organisations, deux autres types de relation peuvent être appréhendés indirectement.

D'abord, (1) les relations entre organisations : il s'agit alors d'analyser le nombre de villes membres que les organisations de coopération ont en commun. Cela ne suggère nullement l'existence d'une relation active d'échange entre les organisations. Toutefois, on peut faire l'hypothèse que les actions de deux organisations sont d'autant plus liées ou complémentaires dans leurs objectifs que celles-ci partagent un nombre important de villes membres en commun. *A minima*, on peut supposer que les villes qui sont membres de plusieurs organisations peuvent agir comme des vecteurs d'information sur les activités de ces dernières.

Ensuite, (2) les relations entre villes : il s'agit d'étudier le nombre d'organisations dans lesquelles deux villes sont conjointement inscrites. Dans ce cas là, étant donné la nature hétérogène des relations selon les différentes organisations, le niveau de connexion entre

deux villes s'interprète comme une probabilité d'inter-connaissance entre les gouvernements urbains (inter-connaissance au niveau individuel — élus, administratifs — ou, *a minima*, inter-connaissance des politiques urbaines respectives).

Cette approche des réseaux d'affiliation comme des canaux potentiels de circulation d'information n'est pas sans rappeler la littérature sur les *interlocks*, à savoir les études portants sur les conseils d'administration des grandes entreprises et la position stratégique de certains individus à la croisée de plusieurs entreprises (BURT 1978). Le concept de trou structural¹⁵ permet, dans ce cadre, de saisir des positions d'intermédiaires avantageuses pour certains individus qui peuvent (ou non) faire circuler de l'information entre deux organisations ou entre deux autres individus qui ne sont pas en relation directe (BURT 1995, 2004). Pour autant, si ces travaux peuvent éclairer en partie notre approche, il reste des différences irréductibles : la littérature sociologique sur les *interlocks* se construit sur des réseaux d'affiliation entre des individus et des structures collectives. Dans notre cas, les deux types d'entité que nous manipulons — les gouvernements urbains et les organisations de coopération — correspondent à des acteurs collectifs (voir section 1.2.2). Aussi, le périmètre de notre enquête et le niveau d'analyse de notre travail ne permet pas de saisir les interactions entre les individus qui représentent et agissent au sein des gouvernements urbains. Dans ces conditions, les positions de pouvoir liées à une situation stratégique dans les canaux d'information que constituent les réseaux étudiés ne peuvent qu'être supposées indirectement.

Il nous faut maintenant détailler la chaîne de traitements qui permettra de comparer les réseaux d'affiliation ETMUN et EUCICOP dans leurs structures (section 4.2.3.1).

Afin de limiter les biais liés à la nature des entités manipulées (et donc à la signification des variables relationnelles), nous séparons — comme dans le chapitre précédent — l'analyse des relations d'affiliation selon la logique associative (ETMUN, section 4.3) et selon la logique de projet européen (EUCICOP, section 4.4). De fait, pour l'analyse du réseau EUCICOP, les précautions interprétatives que nous venons d'énoncer s'appliquent doublement : la nature des entités participantes aux projets étant extrêmement diverse (cf. chapitre 3), nous rapportons ces entités à leur localisation dans une ville. Ainsi, les relations entre localités qui sont reconstruites ne sont pas uniquement des relations effectives entre gouvernements urbains et ne peuvent donc être envisagées, *a fortiori*, que comme des probabilités d'inter-connaissance entre ces derniers.

4.2.3.1 La chaîne de traitements pour l'analyse des réseaux d'affiliation : se repérer et choisir dans la profusion des méthodes d'analyse de réseaux

Les données d'affiliation de la base ETMUN ou celles de la base EUCICOP peuvent facilement être envisagées comme relationnelles : elles représentent la relation d'affiliation

15. Ce qui correspond en analyse de réseau à « un lien manquant localement dans une triade de sommets » (BEAUGUITTE 2014).

entre des gouvernements urbains¹⁶ et les différentes organisations (associations ou projets) recensées dans le cadre de notre enquête. Il s’agit donc de données relationnelles mêlant des entités de nature différente (villes/organisations). Ainsi, le graphe formé à partir de ces données est biparti et constitue un « réseau d’affiliation » (WASSERMAN et FAUST 1997, p. 291-302). Plutôt que de directement projeter ces graphes en graphes unimodaux, nous travaillons majoritairement sur les graphes bipartis d’origine, ce qui minimise la perte d’information (NEWMAN 2018, p. 115-118).

S’il est admis qu’il est préférable d’analyser les graphes bipartis en tant que tels pour limiter la perte d’information, il semble qu’il existe assez peu de routines pour leur analyse et que l’une des approches les plus courantes reste la projection de ces graphes bipartis en graphes unimodaux. L’état de l’art produit par Laurent Beauguitte en témoigne : il existe beaucoup de méthodes qui co-existent pour l’analyse des graphes bipartis, et souvent ces méthodes sont établies spécifiquement selon les études de cas (BEAUGUITTE 2013). Les travaux qui notent la spécificité de ces graphes ne manquent pas (CRAMPES et PLANTIÉ 2012 ; ZHANG et al. 2008 ; LARREMORE, CLAUSET et JACOBS 2014), et certains sont déjà anciens (FAUST et al. 2002 ; DAVIS, YOO et BAKER 2003). Mais la nécessaire adaptation des méthodes, même pour les calculs les plus simples — notamment en termes de normalisation des indicateurs (BORGATTI et EVERETT 1997) — est par exemple rarement implémentée dans les *packages* R de référence¹⁷.

Prenant acte de cette situation, la chaîne de traitements que nous proposons résulte d’un compromis entre le respect de l’exigence d’un travail direct sur les graphes bipartis et notre capacité limitée à implémenter sous R les algorithmes complexes développés dans la littérature. La schéma 4.4 présente la démarche générique que nous avons suivie pour analyser les réseaux formés à partir des données ETMUN et EUCICOP¹⁸. L’analyse s’organise selon quatre étapes.

16. *A minima*, entre localités urbaines.

17. A titre d’exemple, le package *igraph* permet la création et la génération de graphes bipartis, mais les mesures globales et locales ne sont pas, à notre connaissance, directement adaptées à cette spécificité (CSARDI 2020). A l’heure où nous écrivons, il existe quelques *packages* — *tnet* (OPSAHL 2020), *bipartite* (DORMANN et al. 2020) — dédiés à ce type d’analyse. Le premier ne comporte que quelques mesures et le second, développé par des écologues, est très spécifique à l’analyse des chaînes trophiques et autres réseaux de prédation (DORMANN 2020).

18. Pour le détail des analyses, l’ensemble du code R est disponible à l’adresse suivante : github.com/pgourdongeo.

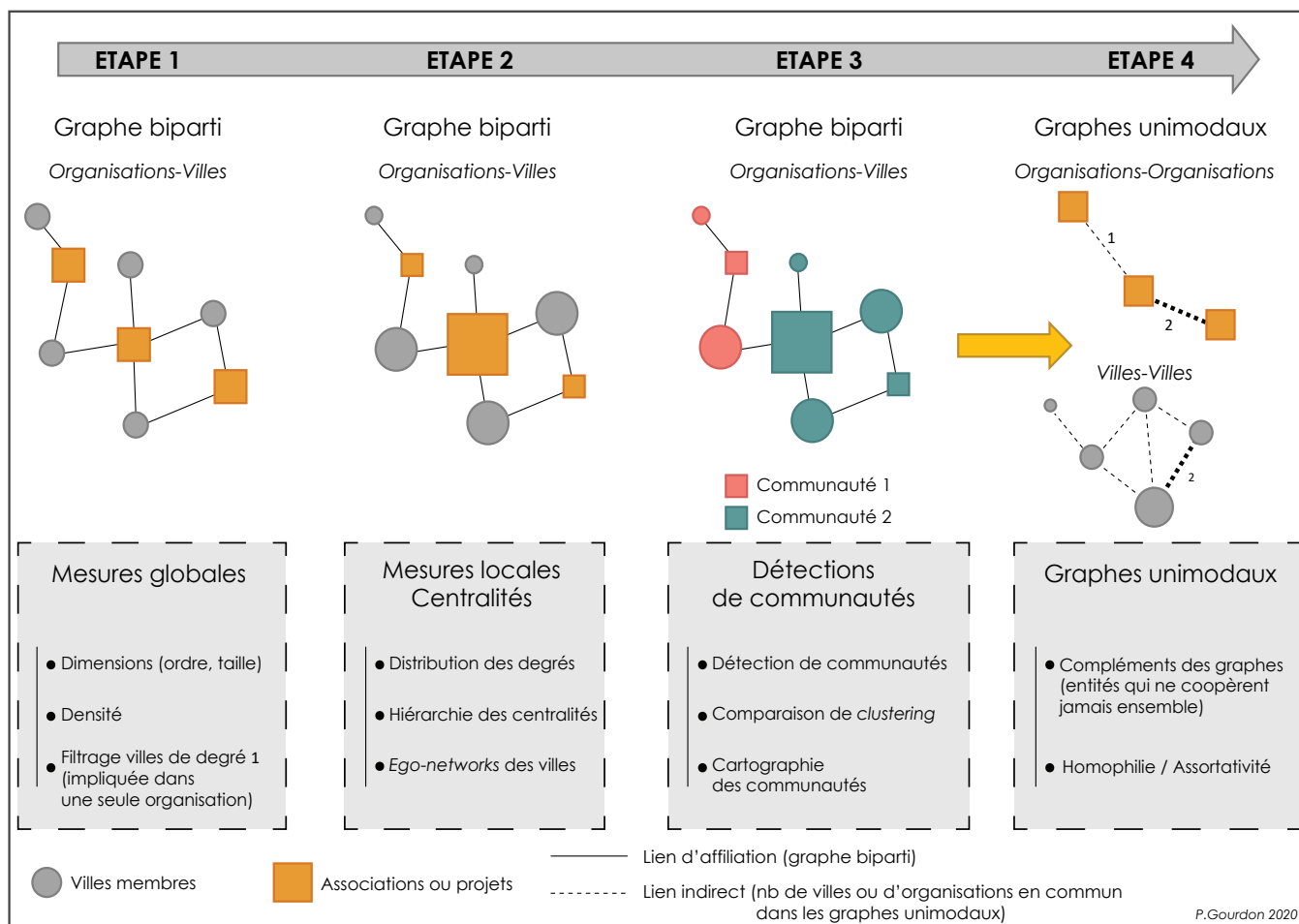


Schéma 4.4 – Chaîne de traitements pour l'analyse des réseaux d'affiliation.

1. Tout d'abord, il s'agit simplement de produire un tableau résumant les mesures globales du réseau, telles que sa densité, son ordre et sa taille, et ce, pour différentes versions du réseau — on verra qu'un certain nombre de choix doivent être faits, comme par exemple celui de conserver ou non les villes qui n'appartiennent qu'à une seule organisation. Cette première étape correspond en partie à l'objectif *a* — *Reconstituer et représenter la structure du réseau* — que nous avons repris de LAZEGA 2013 (cf. section 2.2.1).
2. Dans un deuxième temps, on analyse les différentes mesures de centralité dans le graphe biparti. Certaines sont normalisées spécifiquement pour un graphe biparti (*e.g* degrés, cf. BORGATTI et EVERETT 1997), d'autres sont calculées de la même façon que dans un graphe unimodal (*betweenness* et *closeness*). Au-delà de ces indicateurs classiques, nous analysons également l'*ego-network* de chaque ville afin d'avoir des informations plus détaillées (ordre et taille, densité, transitivité) sur son voisinage respectif (organisations et villes membres de ces organisations), et de compléter la connaissance sur sa position dans le graphe. Cette seconde étape renvoie conjointement à l'objectif *a* et à l'objectif *b* — *Décrire le positionnement des acteurs dans la structure*¹⁹.

19. De manière générale, si l'opposition entre mesures globales — concernant l'ensemble du réseau —

3. Le troisième temps de l'analyse est consacré à la détection de communautés selon différents algorithmes, en réalisant une comparaison systématique des partitions résultantes²⁰. Cela renvoie donc à un autre aspect de l'objectif *a*, avec l'identification de sous-groupes.
4. Enfin, la dernière étape propose de réaliser une double projection pour obtenir un graphe des relations entre organisations d'une part, et un graphe des relations entre villes d'autre part. Ces projections induisant souvent des graphes très denses, il s'agira avant tout de penser l'absence de liens, en étudiant les compléments de ces graphes unimodaux pour les entités les plus centrales. En d'autres termes, nous décrirons les entités très centrales dans le réseau qui ne coopèrent jamais ensemble. Pour le graphe villes-villes, nous produirons des mesures d'assortativité afin de vérifier l'influence des caractéristiques des villes sur la probabilité d'existence de liens entre elles. Ce dernier aspect relève principalement de l'objectif *c* — *Analyser les procédures d'association*.

et mesures locales — concernant chaque sommet ou lien — a une très claire vertu heuristique, cette distinction ne recouvre pas la dichotomie propriétés structurelles/ positions locales, l'analyse statistique des mesures locales étant un moyen très courant pour rattacher un graphe à différents modèles théoriques (NEWMAN 2018, p. 313-330).

20. Le détail de cette étape n'est pas explicité dans le présent chapitre. On trouvera une discussion pour le réseau ETMUN dans l'Section.

4.3 ETMUN : le réseau d’affiliation aux associations transnationales de municipalités

Dans cette section nous analysons le réseau formé par les données d’adhésion de la base ETMUN, selon la chaîne de traitements explicitée plus haut.

4.3.1 Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles ETMUN

Pour reconstruire ce réseau d’adhésion des gouvernements urbains aux associations transnationales de municipalités européennes, nous avons réalisé un premier filtrage géographique sur la table des affiliations. Il s’agissait de filtrer les villes présentes sur d’autres continents (que nous avons collectées pour les associations internationales sans section européenne spécifique). Ainsi, nous n’avons gardé que les adhésions des entités localisées dans l’espace européen étendu, tel que mobilisé dans le chapitre 3. Cette opération a réduit d’environ 5% l’ensemble des adhésions aux associations de la base ETMUN. Suite à ce filtrage, nous avons également choisi d’enlever l’association WWCAM (*World Winter Cities Association for Mayors*) ne disposant que de 3 villes membres en Europe, dont une seule présente dans une autre association²¹.

Après ces opérations préalables, nous pouvons construire une matrice d’adjacence résumant les relations d’affiliation entre les gouvernements urbains et les associations ETMUN. Cette matrice devrait théoriquement être binaire : la valeur 1 représentant un lien d’affiliation entre une ville et une organisation et la valeur 0 représentant l’absence d’un tel lien. En réalité, si nous construisons directement la matrice à partir des données d’affiliation de la base ETMUN, celle-ci est valuée. Autrement dit, certaines localités sont présentes plusieurs fois en tant que membres d’une même association. C’est le cas par exemple pour la ville de Barcelone : dans certaines associations, la municipalité de Barcelone est membre, mais le gouvernement métropolitain également ou encore d’autres institutions de niveau provincial localisées à Barcelone. Etant donné que ces pondérations sont résiduelles (elles représentent moins de 5% de l’ensemble des liens), nous choisissons de ne pas en tenir compte et de ne garder qu’un lien unique de valeur 1 entre la localité et l’association²². Ainsi nous obtenons une matrice d’adjacence, non orientée et non valuée, qui résume les relations d’adhésion.

21. Les associations de la base ETMUN font l’objet d’une courte description dans l’Annexe D.

22. Une autre possibilité serait de filtrer la table des adhésions en fonction du type d’entités (à partir de notre typologie) mais, si cela écarterait de l’analyse les quelques entités qui ne peuvent être assimilées à un gouvernement urbain, le problème resterait ouvert pour les gouvernements urbains de différents niveaux (municipalité, intercommunalité) relevant d’une même localisation. Comme nous avons fait le choix de la simplification (en approchant les gouvernements par leur localisation et les caractéristiques de la ville concernée), la solution de ne pas tenir compte des adhésions multiples d’une même localité à une association nous a paru plus pertinente.

4.3.1.1 Mesures globales des graphes

Cette première étape de l'analyse vise à dégager des éléments pour décrire la structure du réseau ainsi construit. La table 4.1 donne quelques propriétés structurelles du graphe biparti formé à partir de cette matrice (nommée « emnw » pour *edge matrix non-weighted*, c'est-à-dire matrice des liens non valués.). Cette figure présente également les caractéristiques d'une autre matrice, résultant d'une opération de filtrage (nommée « em2nw ») : dans cette configuration du réseau, nous n'avons gardé que les villes de degré 2, c'est-à-dire membres d'au moins deux associations (ce qui enlève près de 90% des villes par rapport au réseau initial).

<i>Filtrage du graphe</i>	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque association	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque association & Filtrage des villes présentes dans une seule association
<i>Nom de la matrice</i>	emnsw	em2nw
<i>Type de matrice</i>	Binaire	Binaire
<i>Densité</i>	0.022	0.056
<i>Diamètre</i>	6	6
<i>Nb composantes</i>	1	1
<i>Taille (nb de liens)</i>	15611	4714
<i>Nb de Villes</i>	12339	1442
<i>Pct villes filtrées</i>	0	88
<i>Nb d'associations</i>	58	58
<i>Degré moyen des villes</i>	1.265	3.269
<i>Degré médian des villes</i>	1	2
<i>Degré moyen des associations</i>	269.155	81.276
<i>Degré médian des associations</i>	49	42

TABLE 4.1 – Indicateurs globaux du graphe biparti ETMUN, selon différents filtrages.

Les densités de ces deux graphes apparaissent comme très faibles, ce qui n'est pas inhabituel pour des graphes bipartis d'ordre important (plusieurs milliers de sommets). Rappelons que la densité maximale théorique (de valeur 1) correspond au graphe biparti complet, c'est-à-dire lorsque tous les sommets d'un type sont reliés à l'ensemble des sommets de l'autre type : dans notre cas, toutes les villes seraient membres de toutes les associations. Ce premier résultat doit tout de suite être nuancé par d'autres propriétés.

D'abord, les deux graphes sont connexes. Cette information élémentaire est loin d'être triviale : on pourrait tout à fait envisager que le graphe biparti soit constitué de plu-

sieurs composantes connexes. Ainsi, on trouverait des groupements d'associations et de villes membres distincts les uns des autres, sans connexion entre eux. Étant donné la taille réduite de certaines associations (quelques dizaines de villes membres) et la nature très spécifique de certaines raisons sociales (*e.g* EHTTA qui regroupe des villes thermales historiques), il apparaît qu'un réseau en plusieurs composantes connexes serait une hypothèse assez convaincante. Ici, il n'en est rien : le réseau ETMUN forme un tout et il existe des canaux de circulation d'information entre toutes les villes (associations en commun) et entre toutes les associations (villes membres en commun).

Ce grand graphe connexe (composé de plus des 15 500 adhésions et de plus 12 000 villes pour les 58 associations étudiées — pour la configuration *emn*) présente un diamètre extrêmement faible (une valeur de 6). Autrement dit, la distance topologique entre les deux sommets les plus éloignés du graphe est un chemin de longueur 6. Concrètement, cela veut dire que les villes les plus éloignées deux à deux ont — par les canaux institutionnels des associations — une probabilité d'entrer en contact par l'intermédiaire de 3 associations (a, b et c) et de deux villes membres (*I* et *J*) (schéma 4.5).

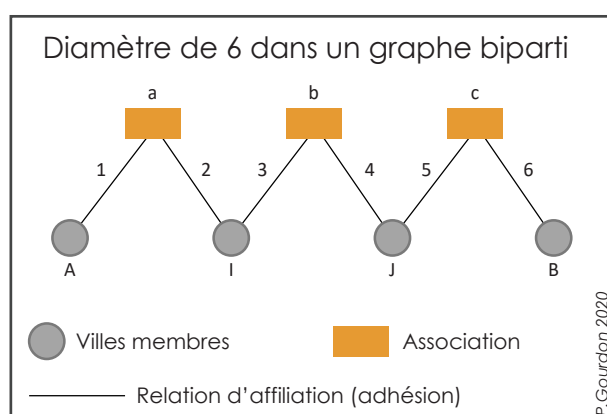


Schéma 4.5 – Schéma théorique du diamètre dans un graphe biparti (Sommets A et B les plus éloignés).

Cette représentation permet d'apprécier ce que les différentes mesures peuvent signifier pour la description de ces canaux institutionnels dans lesquels circulent les politiques urbaines : les villes A et B sont certes en position périphérique (degré 1), mais le faible diamètre rend possible le fait qu'une pratique du gouvernement urbain de la ville A soit connue de celui de la ville B. Pour cela, il suffit que les acteurs des villes I et J jouent le rôle d'intermédiaire (ce qui peut se produire notamment si l'association a participe activement à la médiation de la pratique de la ville A). Ce petit exemple permet aussi de voir que les villes I et J sont structurellement dans des positions plus avantageuses (degré 2) pour transmettre ou diffuser de l'information. En considérant les relations supposées entre villes, on retrouve certaines notions de la littérature sur les *interlocks* (BURT 1978, 2004) : les villes I et J sont dans les positions de *brokers*, c'est-à-dire qu'elles peuvent tirer parti des trous structuraux, à savoir l'absence de relation directe de A avec les villes J et B (et inversement, l'absence de relation directe de B avec les villes I et J).

La nature connexe et le faible diamètre du réseau ETMUN sont des caractéristiques

structurelles cruciales. Il importe de préciser que si ces propriétés peuvent difficilement être mises en évidence sans une analyse relationnelle, la très forte dissymétrie du réseau (nombre d’entités de chaque type) — avec seulement 58 associations représentant plusieurs milliers de villes membres — l’explique sans doute en partie.

La dernière information importante présentée dans la table 4.1 provient des valeurs centrales des distributions des degrés, selon chaque type de sommets. Les valeurs moyennes largement au-dessus des valeurs médianes laissent supposer une forte hiérarchisation du réseau pour la centralité de degré, avec des distributions dissymétriques à gauche. Ce résultat découle directement des analyses du chapitre 3, le degré signifiant respectivement pour les villes membres le nombre d’adhésions et pour les associations, le nombre de villes membres.

4.3.2 Etape 2 : Centralités dans le réseau ETMUN

Dans cette seconde étape, nous devons caractériser les différentes entités du réseau selon leurs centralités respectives.

4.3.2.1 Distribution des centralités : une hiérarchie discontinue

La figure 4.1 donne un aperçu de la distribution de ces indicateurs pour les associations de la base de données ETMUN. Pour tous les indicateurs, les distributions sont extrêmement dissymétriques à gauche (les abscisses sont en échelle logarithmique). Cela suit une logique de forte hiérarchisation dans la distribution des degrés commune à beaucoup de réseaux empiriques et à certains modèles théoriques. Dans la configuration *emnw* du réseau (colonne de gauche), on repère deux valeurs extrêmes qui correspondent aux associations, *Covenant of Mayors* et *Climate Alliance*, que nous avons déjà citées. Il s’agit d’associations comprenant plusieurs milliers de villes devenues membres en signant une charte d’engagements en rapport avec le changement climatique. Pour certaines mesures et opérations nous retirerons ces deux associations de l’analyse : pour donner une idée, l’association *Covenant of Mayors* a un degré normalisé de plus de 0.8, ce qui veut dire que 80% des villes du réseau sont membres de cette association (réciproquement, cette association de plus de 10 000 membres apporte beaucoup de villes de degré 1 dans le réseau). Enfin, on remarque la nature quasi-discrète de la centralité de proximité. En effet, le réseau ayant le diamètre très faible de 6, cet indicateur ne peut prendre qu’un nombre très restreint de valeurs²³.

23. Pour le réseau ETMUN, la centralité de proximité n’est sans doute pas un indicateur très pertinent, mais nous avons voulu mettre en place une chaîne de traitements suffisamment générale pour pouvoir comparer différents réseaux. Nous verrons que dans le cas du réseau EUCICOP, cette centralité est assez pertinente.

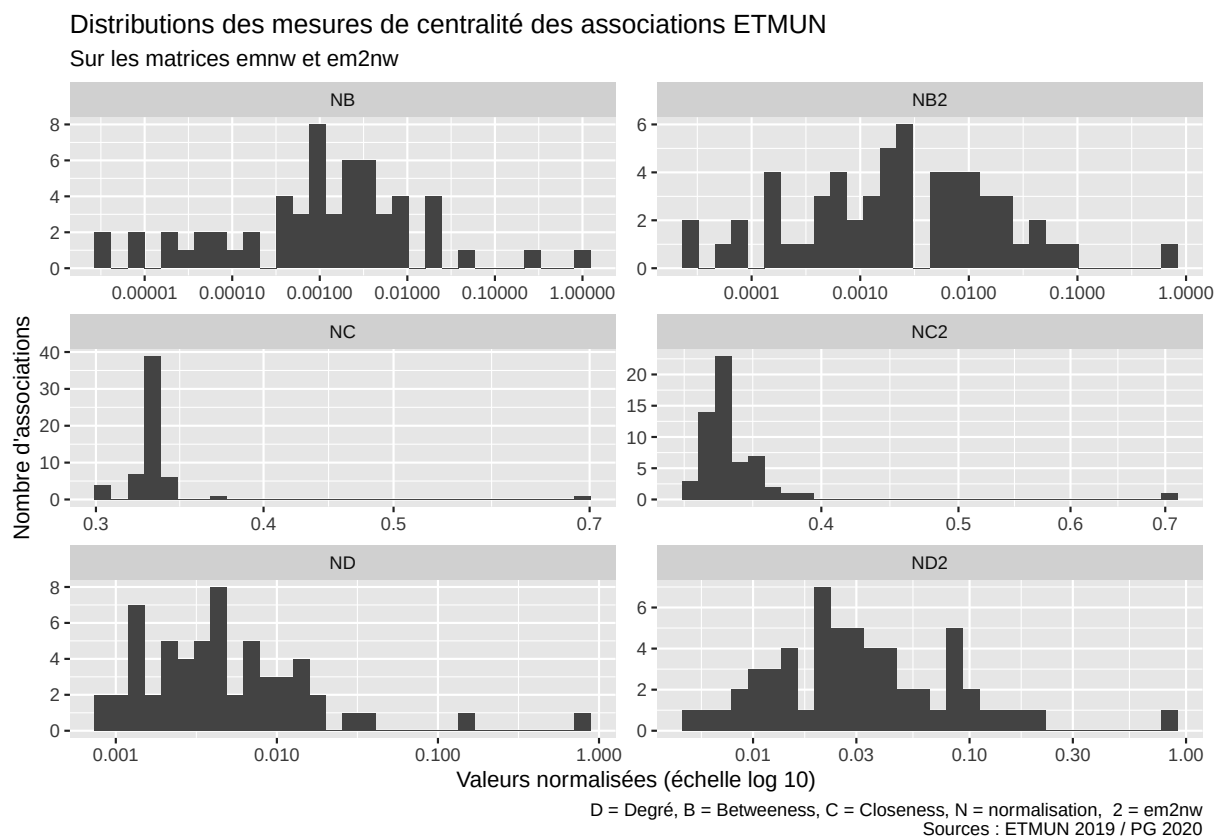


FIGURE 4.1 – Distributions des mesures de centralité des associations ETMUN.

Les villes, quant à elles, présentent également des distributions très dissymétriques à gauche (figure 4.2)²⁴. Si la centralité d'intermédierité est relativement corrélée au degré ($R = 0.6$ pour *emnw* et $R = 0.85$ pour *em2nw*), les distributions quasi-discrètes (et plurimodales) des centralités de proximité et de vecteur propre tendent à montrer que dans un réseau de ce diamètre, et biparti de surcroît, les variations de ces indicateurs sont minimales — notamment car il n'y a que 58 associations ce qui limite beaucoup les combinaisons de voisinage possibles pour les villes — et, par conséquent, ne produisent pas une hiérarchie continue. Ceci doit nous amener à nuancer la hiérarchie du réseau qui, sans cela, semble assez prononcée du point de vue du seul degré.

24. Pour plus de lisibilité, nous avons, pour les villes, mis l'axe des ordonnées des histogrammes en échelle logarithmique.

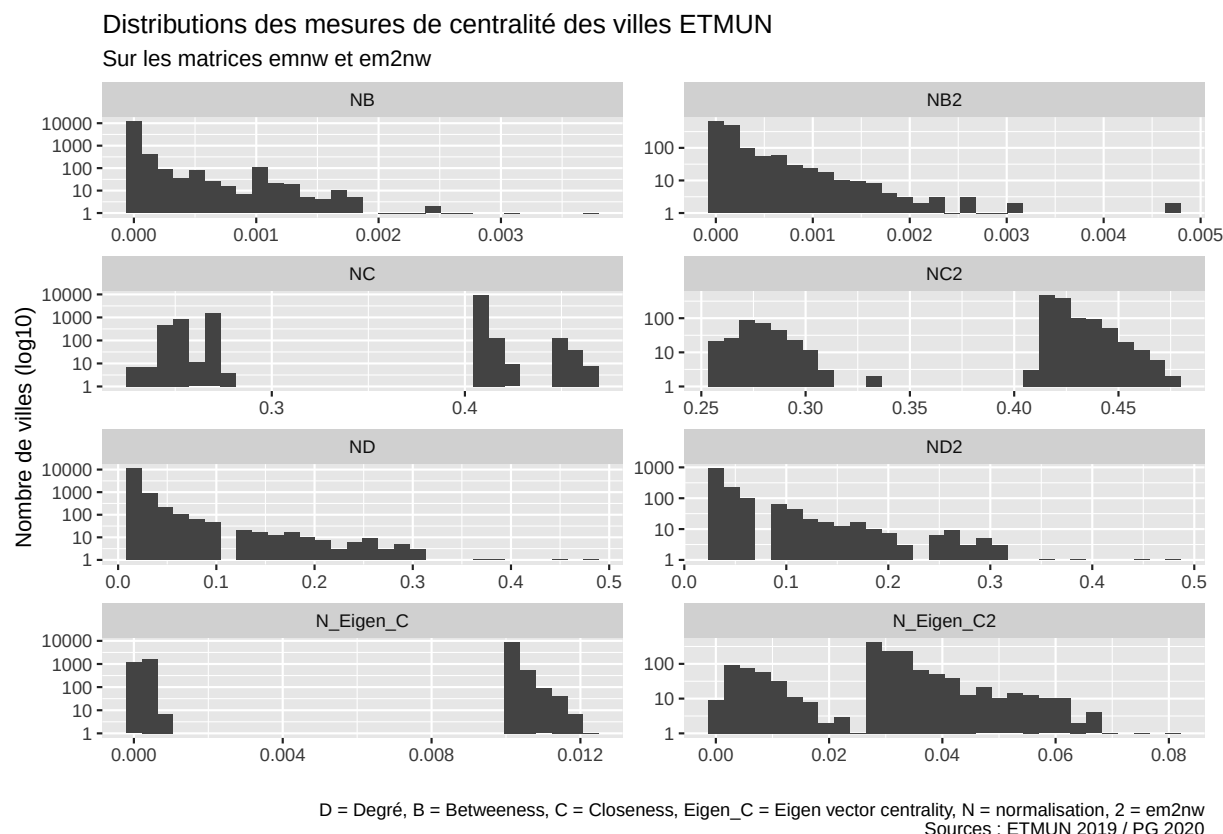
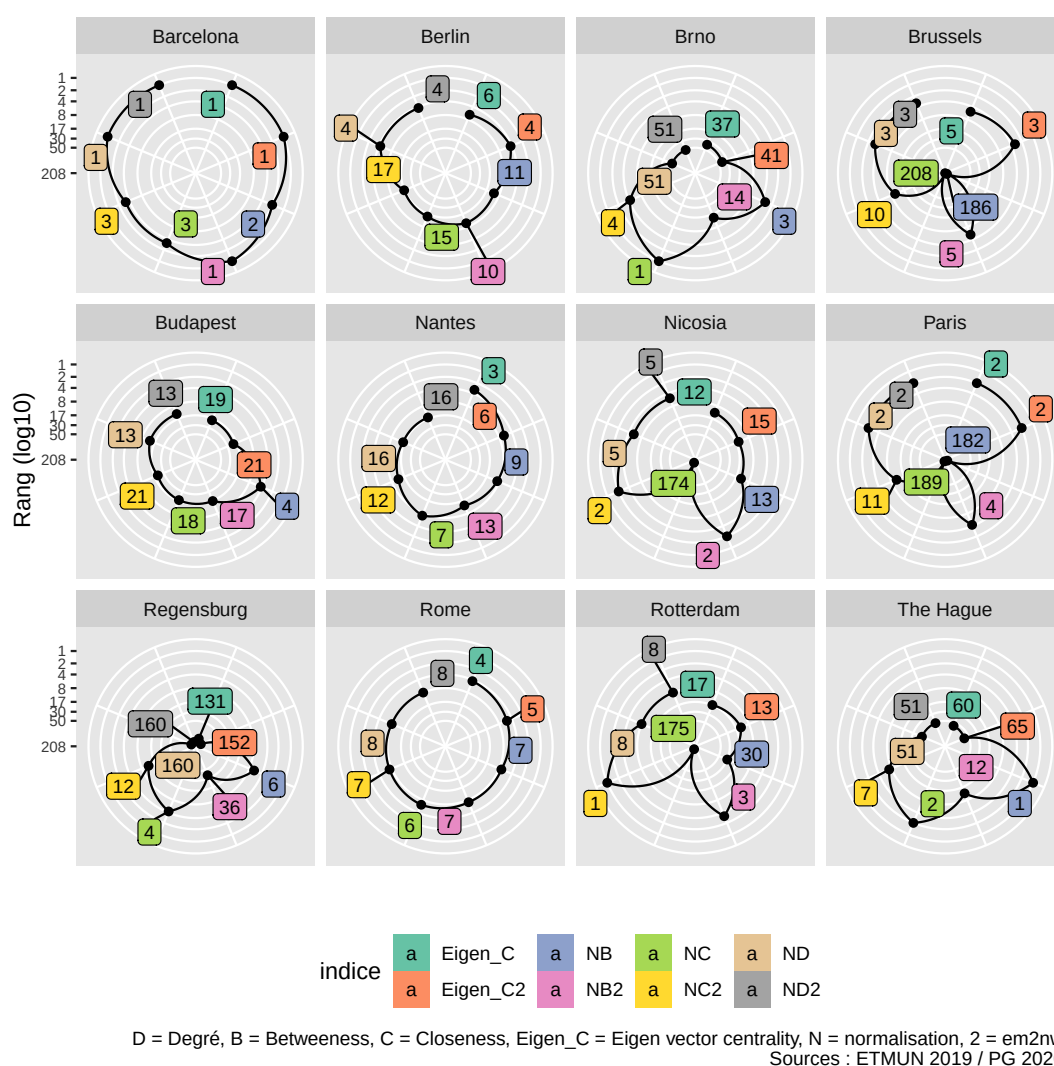


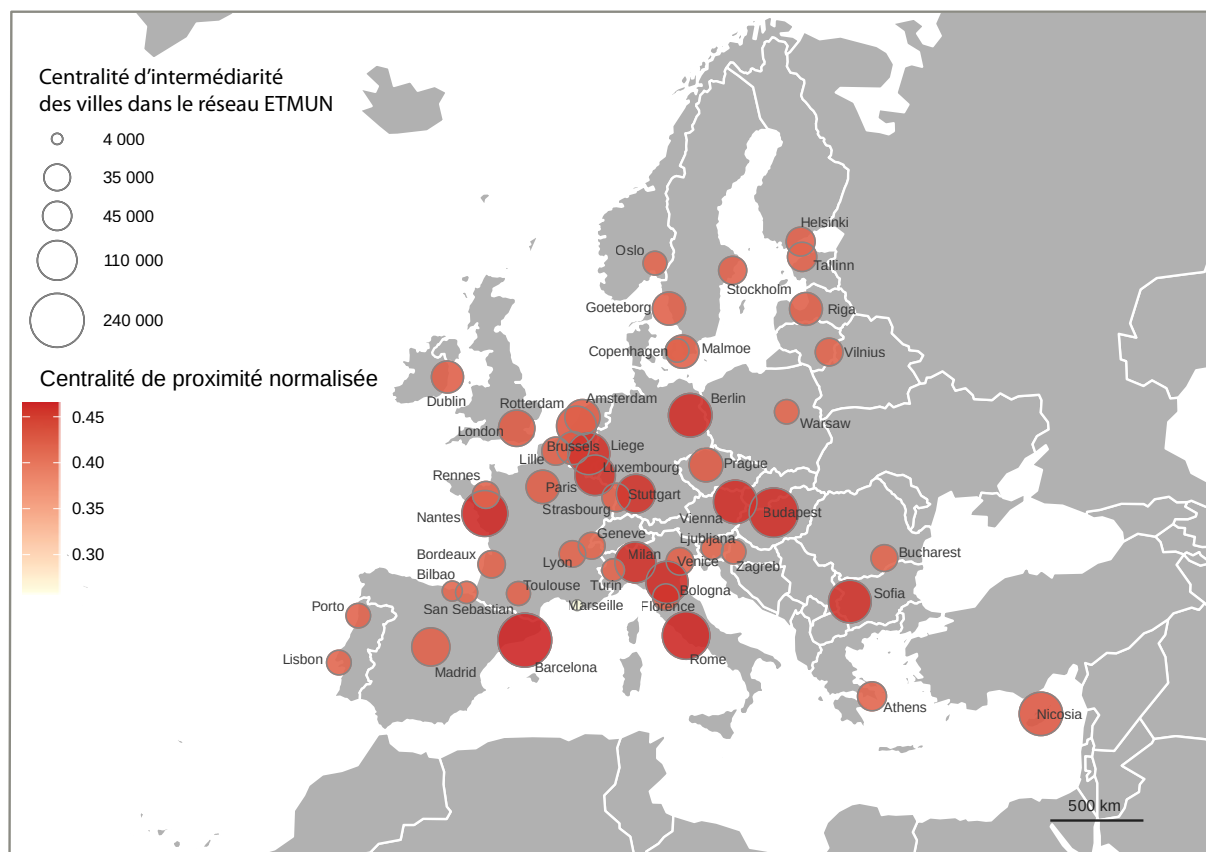
FIGURE 4.2 – Distributions des mesures de centralité des villes ETMUN.

4.3.2.2 Hiérarchie des centralités : place prépondérante des métropoles d'Europe de l'Ouest

Pour approfondir cette idée, nous calculons les rangs pour l'ensemble des indicateurs de centralité et nous filtrons les villes qui ont un rang compris entre 1 et 4 pour au moins un des indicateurs (figure 4.3). Nous obtenons alors 12 villes. Cette représentation permet de voir la variabilité de la hiérarchie selon les indicateurs et selon les deux configurations de notre réseau. Si Barcelone reste remarquablement stable en haut de la hiérarchie, ce n'est pas le cas pour toutes les autres villes. Certes, Rome, Budapest, Nantes ou Berlin présentent des classements relativement stables. En revanche, Paris et Bruxelles affichent de fortes baisses dans le classement pour les centralités d'intermédiation et de proximité dans la configuration *emnw*. Cela rappelle avant tout que ces indicateurs de centralité (quasi-discrets) ne sont pas forcément les plus pertinents pour un réseau de ce diamètre. Mais nous pouvons également faire l'hypothèse que ces deux villes sont relativement éloignées topologiquement d'associations peu connectées avec l'ensemble du graphe (et donc avec beaucoup de villes de degré 1). Enfin, on trouve une ville comme Regensburg (Ratisbonne), ville industrielle bavaroise de plus de 140 000 habitants, qui présente une *betweenness* et une *closeness* bien plus élevées par rapport à sa position en termes de degrés. Cette ville est adhérente de 3 grandes associations pour le climat (*ICLEI* = *International Council for Local Environmental Initiatives* — fondée en Allemagne —, *Climate Alliance* — fondée en Allemagne —, et *Covenant of Mayors*) et de deux organisations

dont le thème principal est la défense et la mise en valeur du patrimoine (EAHTR = *European Association of Historic Towns and Regions* — émanant du Conseil de l'Europe — et OWHC = *Organization of World Heritage Cities* — en lien avec l'UNESCO). Ainsi, quatre des associations dont Regensburg est membre sont dans le top 10 des associations en termes de degrés. Ce genre de situation ouvre une question de recherche sur l'intensité des liens entre associations, en fonction de leur raison sociale. En effet, le profil d'affiliation de Regensburg témoigne d'une appartenance multiple à des organisations qui sont relativement proches thématiquement. Ainsi, pour certaines villes, la stratégie d'inscription dans les associations semble plutôt suivre une logique d'affirmation d'un agenda politique plutôt que d'un profil diversifié, abordant une multitude de thèmes très différents.





Source : ETMUN 2019 / PG. 2020

FIGURE 4.4 – Top 50 des centralités pour les villes du réseau ETMUN (indicateurs de la matrice *emnw*).

Nous retrouvons sensiblement les mêmes structures que dans l'analyse du nombre d'adhésions par villes (cf. figure 3.20 et chapitre 3)²⁵. Toutefois, en sélectionnant le haut de la hiérarchie en termes de centralité, plusieurs nouveaux éléments apparaissent. Tout d'abord, pour l'ensemble des PECO (en fait toute la partie à l'est de Berlin, 13ème méridien Est), il s'agit d'une géographie des capitales nationales. Nicosia, avec un degré de 18 présente une forte centralité d'intermédiarité : sans doute est-ce parce qu'elle est membre d'associations relativement peu connectées entre elles, certaines relevant de critères géographiques très restrictifs (comme UCSEEC, *Union of Central and South-Eastern European Capitals*) et d'autres ayant une centralité très grande (*Covenant of Mayors*). Dans la partie occidentale, nous retrouvons toutes les capitales d'Etat, mais également des métropoles régionales : cela rappelle l'ancrage très occidental des densités d'adhésion et des sièges sociaux des associations de la base ETMUN. Enfin, les différences hiérarchiques du point de vue de l'intermédiarité et de la proximité sont moins marquées : Rome, Budapest, Nantes ou Berlin apparaissent assez proches de Barcelone. L'analyse de la distribution des centralités de ces villes ayant déjà permis de révéler cela, la carte illustre plus avant le caractère relatif de la hiérarchie dans le réseau ETMUN : marquée du point de vue de la centralité de degrés mais bien moindre pour les autres indicateurs,

25. Ce qui par construction n'est pas étonnant, car le degré correspond au nombre d'adhésions de chaque ville

notamment du fait du diamètre très faible de l'ensemble du réseau.

4.3.2.3 Points d'articulation du réseau et nouveaux filtrages des graphes

Les différentes mesures de centralité permettent d'approcher les positions plus ou moins privilégiées des villes dans les canaux institutionnels d'information que sont les organisations de coopération. Pour compléter ce panorama, une analyse importante est la détection des points d'articulation du graphe.

Pour le réseau ETMUN, il existe 46 points d'articulation dans la configuration *emnw* : mais ces points correspondent uniquement à des associations. Lorsque nous travaillons sur la configuration *em2nw* — sans les villes de degré 1 — le graphe ne présente aucun point d'articulation : il est dit « bi-connexe ».

L'absence de villes en tant que point d'articulation donne une nouvelle perspective sur la nature faiblement hiérarchisée du réseau ETMUN : les positions des villes dépendent de la composition de leurs adhésions mais aucune d'entre elles n'est, du point de vue réticulaire²⁶, essentielle à la structure globale du réseau.

Comme nous l'avons vu, certaines associations présentent des valeurs extrêmes en termes de nombre de villes membres. Ainsi leur présence dans l'analyse pèse probablement sur la nature des résultats discutés jusqu'ici. Il est courant de retirer provisoirement de tels sommets pour mesurer leur influence et pour mettre en valeur d'autres relations qui sont moins identifiées lorsqu'ils sont présents. Nous choisissons donc de réaliser un nouveau filtrage en retirant 3 associations : *Covenant of Mayors*, *Climate Alliance*, et *EWT* (*European Walled Towns*). Les deux premières correspondent aux valeurs extrêmes que nous avons identifiées, et à un type particulier d'association organisée autour de la signature de chartes. La troisième est en réalité un sous-ensemble de l'association *EAHTR* (*European Association of Historic Towns and Regions*), mais nous l'avons collectée car elle a une existence institutionnelle indépendante et elle correspond bien à une association transnationale de municipalités européennes²⁷.

Ainsi, après filtrage de ces associations et des villes membres de degré 1 associées, nous obtenons deux nouvelles matrices (*emnwF* et *em2nwF*, *F* = filtrée). Les propriétés sont sensiblement les mêmes : diamètre de 6 et graphe connexe dans les deux cas. La densité du graphe remonte légèrement : 0.032 pour *emnwF* (contre 0.022 pour *emnw*) et 0.074 pour *em2nwF* (contre 0.056 pour *em2nw*). Une fois encore, les points d'articulation

26. Selon d'autres perspectives, les villes qui sont à l'origine de la fondation des associations sont bien évidemment essentielles.

27. Ici, nous devons préciser que le choix de ce filtrage résulte d'abord de la connaissance qualitative des relations entre associations, mais si l'on voulait détecter cette situation par l'analyse de réseau, il suffit de voir que l'intégralité des villes membres de *EWT* sont également membres de *EAHTR* (ce qui peut se voir dans la configuration bipartite, ou dans la projection association-association, dès lors que le poids des liens est pondéré par son maximum théorique, en d'autres termes : le plus petit nombre de villes membres parmi les deux associations en relation).

sont uniquement des associations dans la configuration $emnwF$ et complètement absents de la configuration $em2nwF$. Cette relative stabilité, après ce nouveau filtrage, consolide nos résultats et montre que les propriétés décrites précédemment ne sont pas uniquement dépendantes d’associations de très hauts degrés ni de liens ayant un poids exceptionnel. Ces deux configurations filtrées seront utilisées dans certaines des analyses qui suivent.

4.3.2.4 *Ego-networks* des villes : des configurations spécifiques aux grandes villes

Dans le cadre de notre démarche exploratoire des données, nous avons vu que l’analyse des centralités peut s’avérer insuffisante. Aussi, il est intéressant de reconstruire les *ego-networks* de chacune des villes du réseau. Cette opération a deux objectifs : premièrement, dans le cadre de notre analyse globale, cela permet de construire une typologie des villes en fonction de la structure de leur voisinage direct (adhésions et villes voisines) et d’avoir une lecture plus fine de la position des villes dans le réseau qu’avec les seuls indicateurs synthétiques de centralité ; deuxièmement, dans la perspective où ce travail serait réutilisé, les *ego-networks* facilitent la sélection d’études de cas à partir de critères réticulaires ou permettent tout simplement l’exploration du réseau d’une ville étudiée en particulier.

Nous avons fait le choix de travailler à partir de la matrice $em2nwF$ (c’est-à-dire, le réseau ETMUN avec trois associations filtrées et la suppression des villes de degré 1). Les *ego-networks* sont d’ordre 2, ils sont donc composés des associations dont la ville *ego* est membre et des autres villes membres de ces associations (uniquement celles de degré supérieur ou égal à 2). Par conséquent, les villes qui composent chaque *ego-network* sont elles-mêmes des relais potentiels vers d’autres parties du réseau. Pour caractériser chacun des réseaux, nous avons calculé quelques indicateurs très simples en retirant la ville *ego* du calcul : le nombre de sommets des deux types (villes et associations), le nombre de liens, la densité, le nombre de composantes (une fois qu’*ego* est retiré), la taille de la plus grande composante (en % de sommets), et enfin un indicateur nommé *reinforcement* qui est un des moyens les plus simples d’approcher la transitivité dans un graphe biparti (ROBINS et ALEXANDER 2004)²⁸.

Une fois cet ensemble d’indicateurs obtenus, nous faisons une analyse en composantes principales (ACP) puis une classification ascendante hiérarchique (CAH) sur les coordonnées des 3 premières dimensions (91% de l’inertie totale cumulée). Nous obtenons une partition des 620 villes du réseau ($em2nwF$) en 5 classes, selon les caractéristiques de leurs *ego-networks* respectifs.

28. L’algorithme qui correspond a été implémenté dans le package *tnet*, créé par Tore Opsahl (OPSAHL 2020). En réalité, c’est d’ailleurs lui qui nomme cette mesure *reinforcement*, car celle-ci prend en compte la force des liens entre deux sommets d’un même type et non pas entre trois sommets comme c’est le cas pour la transitivité d’un graphe unimodal. Tore Opsahl propose une solution pour adapter la transitivité pour les graphes bipartis (OPSAHL 2013), mais l’algorithme implémenté dans *R* conduit à des temps de calcul bien trop élevés et l’indicateur est, selon nous, difficilement interprétable pour nos données.

La figure 4.5 montre un exemple d'une ville de la classe 5 (25 villes) qui correspond à un type particulier de position dans le réseau. Il s'agit des villes dont l'*ego-network* présente plusieurs composantes dès lors que l'on retire *ego*, comme c'est le cas pour la petite ville de Tavira (26 000 habitants en 2011), à proximité de Faro (PT). Si l'on fait abstraction de Tavira (triangle rose), son *ego-network* est bien constitué de deux composantes connexes : un ensemble autour de l'association AVEC (*Alliance of European-Mediterranean Cultural Cities*), et un autre ensemble autour des associations *Cittaslow* et *COPPEM* qui sont, par ailleurs, reliées ensemble par une seule ville. Tavira est donc l'unique ville du réseau faisant le lien direct entre ces deux ensembles. En creux, cela montre que ce profil d'adhésion est unique dans notre base de données. Ces trois associations ont peu de liens directs entre elles (*i.e* de villes membres en commun). Cela est relativement étonnant pour COPPEM et AVEC, qui sont des associations de coopération euro-méditerranéenne. AVEC, association de coopération reconnue par l'UNESCO, est principalement dédiée aux échanges sur la préservation et la valorisation du patrimoine, elle est de taille modeste (degré de 27 dans le réseau *enmw*). Elle fut fondée par les villes de Pecs (HU), Olomouc (CZ), Tours (FR), Tolède (ES) et Cosenza (IT) en 1997. COPPEM, quant à elle, est une organisation fondée suite à la déclaration de Barcelone en 1995, concernant les partenariats euro-méditerranéens (degré de 86). Cette origine institutionnelle lui confère des objectifs extrêmement larges : coopération économique dans l'esprit du marché libre, stabilité et paix dans la région²⁹, coopération culturelle. Il faut dire que pour les villes membres en Europe, la position géographique sur la côte méditerranéenne n'est pas un prérequis pour l'adhésion. Il n'en reste pas moins que dans ce cas là, ces deux associations renvoient à des ensembles de villes très différents.

29. Bien évidemment, ces notions posent de multiples problèmes. Ce que l'on nomme le Processus de Barcelone pour décrire l'institution de multiples dispositifs de coopération euro-méditerranéenne, revêt des aspects très contradictoires, notamment pour les objectifs affichés de préoccupation pour les droits de l'Homme et la démocratie, en parallèle du tournant sécuritaire des pays européens préoccupés par le contrôle de l'immigration. Certains auteurs ont pointé ce double discours : voir MALMVIG 2006.

Ego Network de Tavira, PT

CLASSE 5

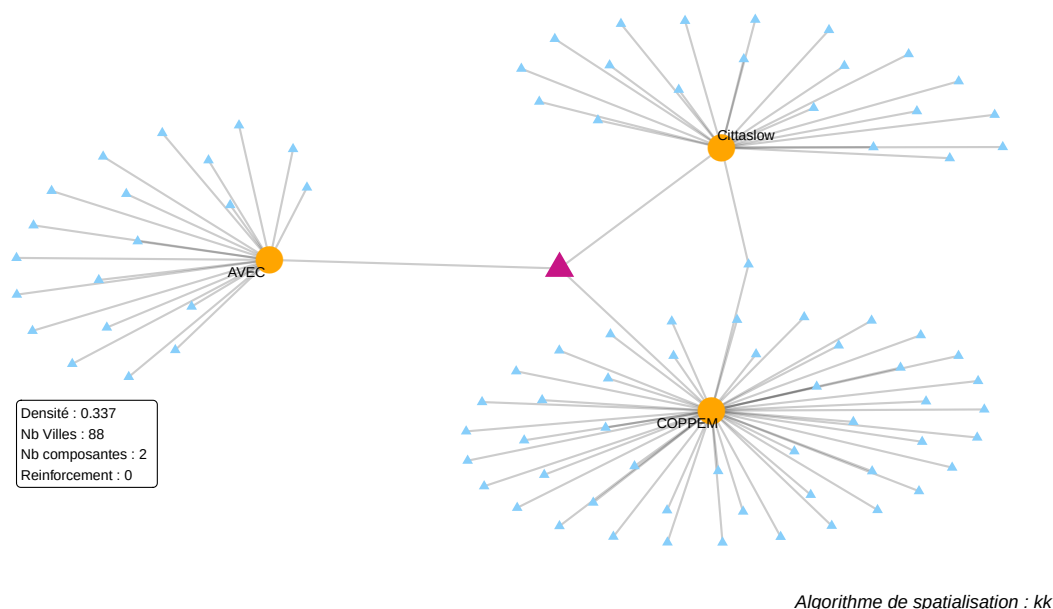


FIGURE 4.5 – *Ego Network* de Tavira, Portugal, représentant la classe 5 de la typologie (matrice *em2nwF*)

Le profil d'adhésion d'une ville permet également une première approche des stratégies d'affiliation — qui transcrivent une volonté de médiatiser des thèmes, secteurs d'activité, ou pratiques politiques. C'est le cas pour Tavira, qui apparaît comme principalement orientée vers l'activité touristique. Nous avons déjà vu que l'affirmation de l'identité de « petite ville » et du discours critique sur la mondialisation portée par l'association *Cittaslow* pouvait également, au gré des transformations dans la circulation transnationale, prendre davantage la forme d'un label valorisant le patrimoine et la qualité de vie des villes membres. De plus, l'adhésion à l'association AVEC témoigne de l'importance de la question du tourisme pour cette ville balnéaire³⁰ et, en creux, de l'importance des fonctions de labellisation et de communication qu'assurent les associations de villes.

30. De ce point de vue, les descriptions des villes membres de l'association AVEC ont un caractère promotionnel évident. Dans un style très lyrique, la description alterne entre la valorisation d'une rente de situation, du voisinage avec des villes plus grandes, et de la proximité avec un aéroport international (accessibilité). En clair, cette description est celle d'un guide touristique : « La ville de Tavira se situe au sud du Portugal, elle est baignée par l'océan atlantique et se trouve à mi-chemin entre l'aéroport international de Faro et la frontière avec l'Espagne. [...] L'offre culturelle de la ville est très diversifiée, elle englobe des manifestations de culture populaire et des spectacles contemporains, théâtre, danse, musique, cinéma et exposition d'arts plastiques. Tavira possède d'agréables hôtels et d'excellentes infrastructures pour la pratique sportive [...] Sur son territoire on trouve de magnifiques plages de sable fin, situées en plein Parc Naturel da Ria Formosa, Tavira est une invitation à la découverte des paysages et de la gastronomie de la mer, une région tranquille et hospitalière, très agréable à vivre et à visiter. », avecnet.net/tavira/.

La figure 4.6 présente des exemples des quatre classes restantes de la typologie. La classe 1 est la plus représentée avec près de 220 villes. Elle est illustrée ici par la ville moyenne de Tarragone (120 000 habitants). Les propriétés des *ego-networks* de cette classe sont une densité relativement élevée, propriété qui va de pair avec un faible nombre d'associations et un nombre relativement faible de villes. Par ailleurs, la « transitivité » est également en-dessous de la moyenne (ici 0.14 pour le *reinforcement*). Les *ego-networks* forment une seule composante connexe, avec une connectivité relativement élevée (les villes *ego* ne sont donc pas dans une position spécifique). Les associations présentent un nombre de villes avec un degré supérieur ou égal à deux relativement faible (donc pas nécessairement les plus intensément connectées au reste du graphe). De fait, la propriété centrale de cette classe semble être le faible nombre d'associations (degré de *ego*). Les autres propriétés découlent en grande partie de ce fait simple.

La classe 2 ne concerne que 34 villes, dont la plupart sont des capitales nationales, ou des villes du haut de la hiérarchie urbaine européenne. Les *ego-networks* présentent une densité faible due au grand nombre de sommets des deux types (associations et villes). Malgré cette propriété, le *reinforcement* est pour la plupart des villes supérieur à la médiane et à la moyenne (respectivement autour de 0.19 et 0.20). Les villes de cette classe ont donc un réseau avec une assez bonne connectivité, qui forme un groupe assez cohérent.

La classe 3 (135 villes), regroupe également des *ego-networks* avec un nombre important de sommets mais pour lesquels la densité et le *reinforcement* sont significativement plus élevés. Il semble que beaucoup de villes de cette classe soient des métropoles secondaires faisant partie d'associations très liées entre elles.

Enfin la classe 4 (200 villes), présente des propriétés similaires à la classe 1, notamment en termes de nombre d'associations (faible, 2.37 en moyenne), mais avec de très hautes densités. Les villes présentant ce profil ont un *ego-network* qui se rapproche le plus d'une clique.

Certaines de ces classes semblent correspondre à des positions dans la hiérarchie urbaine (taille et statut administratif). Aussi nous avons réalisé une ANOVA entre cette classification et la population des villes. Les moyennes sont très différentes entre les groupes mais, comme souvent avec la population des villes, la variance intra-classe est très importante (le R^2 de l'Anova est de 0.07, ce qui montre que cette classification ne permet pas de donner une bonne estimation de la population des villes de chaque groupe). Par la suite, nous avons également construit un test du Chi2 entre cette classification et les niveaux administratifs des villes (selon la typologie *Geonames* simplifiée). Le test est significatif mais le V de Cramer de 0.26 montre que si cette relation existe, elle est relativement faible. L'exploration des résidus montre que la classe 2 est très fortement associée au statut de capitale nationale, la classe 3 montre quant à elle un résidu positif pour le niveau hiérarchique juste en dessous (*Seat of First-order administration*), rassemblant les chefs-lieux de régions ou les capitales de provinces selon les pays. La classe 4, quant à elle, présente un résidu positif pour les villes sans statut administratif particulier (*populated place*).

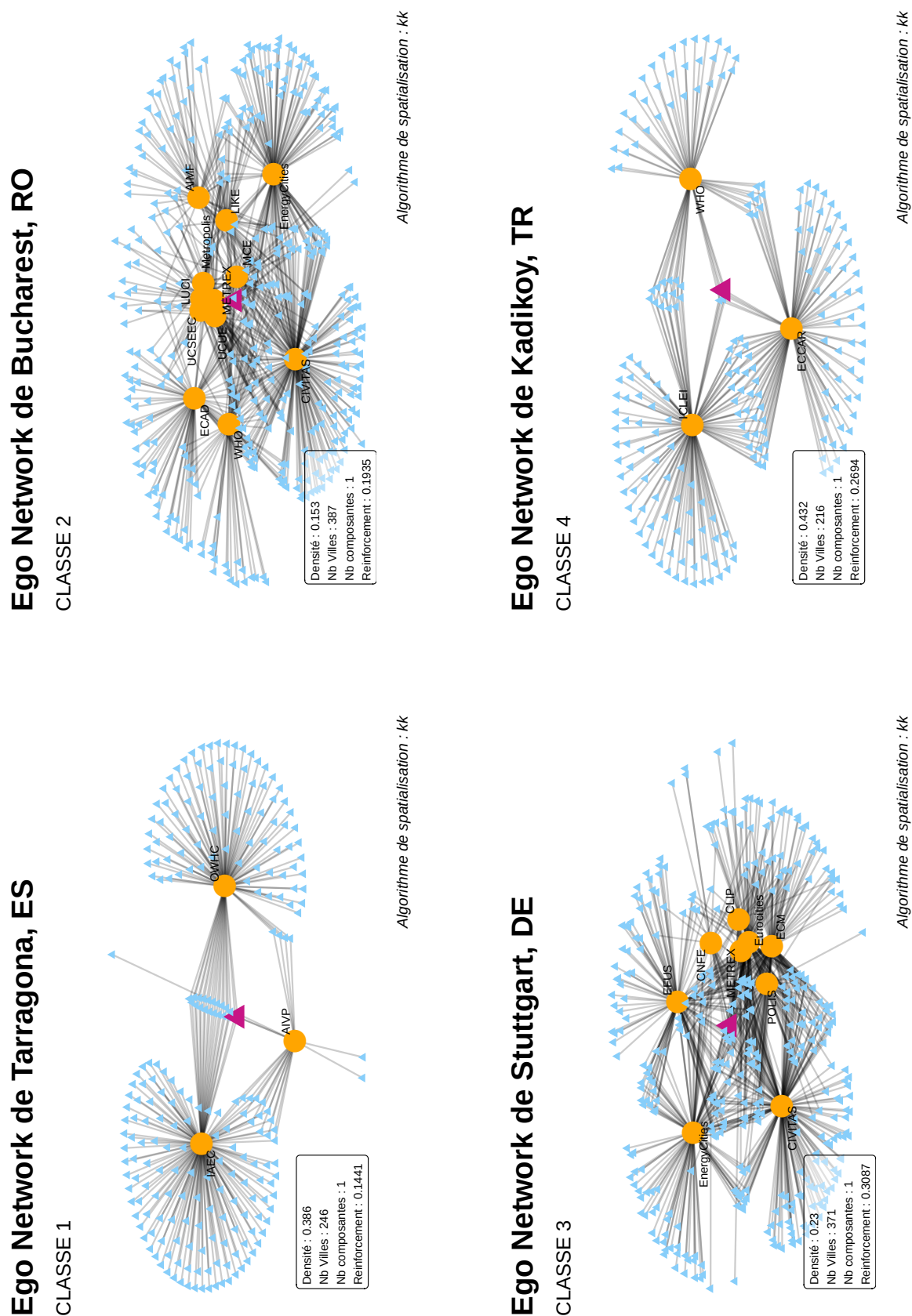


FIGURE 4.6 – *Ego-Networks* de villes ETMUN, représentant 4 des 5 classes de la typologie (*ego* = triangle rose).

4.3.3 Etape 3 : Communautés dans le réseau ETMUN, entre une logique d'appartenance territoriale et une logique de position dans la hiérarchie urbaine

D'un point de vue géographique, un des apports de la détection de communautés est d'analyser la dimension spatiale des partitions produites (GUIMERA et al. 2005). Si la détection de communautés dans un réseau où seuls les sommets ont une position géographique produit des configurations spatiales particulières, cela indique que le système de relations est en partie structuré par une dimension spatiale (comme la distance et/ou l'appartenance territoriale des entités).

Si l'analyse des *ego-networks* nous a permis de repérer que certaines villes étaient insérées dans un voisinage de relations denses (classe 3 et 4), il ne faut pas oublier que nous avons travaillé sur une matrice filtrée (*em2nwF*) dans laquelle les villes de degré 1 étaient retirées. Les villes qui apparaissent comme connectées à une seule association dans les *ego-networks* d'ordre 2 sont, en réalité, membres d'autres associations, c'est-à-dire connectées au reste du graphe. Détecter d'éventuelles communautés sur l'ensemble du graphe devient alors une étape importante pour voir si des groupes de villes émergent, du fait de leur appartenance aux mêmes associations, ce qui suppose une probabilité de relations et d'inter-connaissance plus élevée entre ces villes. Plus encore, dans le cas où le réseau ETMUN serait structuré selon plusieurs communautés, il s'agira de voir si celles-ci présentent des logiques thématiques (raisons sociales des associations) et géographiques (caractéristiques des villes et situation géographique). On retrouvera la description de notre méthodologie de comparaison systématique des algorithmes de détections de communautés sur les graphes bipartis et projetés dans l'Annexe C (section 7.3).

Après comparaison de plusieurs algorithmes de détection de communautés et de plusieurs partitions de nos réseaux, nous faisons le choix simple d'explorer les résultats des partitions qui présentent la meilleure modularité³¹. Les différentes partitions du graphe ETMUN en communautés nous servent à examiner trois éléments en rapport avec nos hypothèses :

1. L'éventuelle structure géographique des communautés révélée par la localisation des villes : l'espace de coopération est-il structuré par des relations plus denses dans certaines régions ?
2. Les caractéristiques des communautés du point de vue de la taille ou du statut administratif des villes : les groupements de villes qui ont tendance à appartenir aux mêmes associations sont-ils structurés autour de positions spécifiques dans la hiérarchie urbaine ?
3. La logique d'adhésion des villes est-elle davantage organisée par la multi-appartenance à des associations ayant des raisons sociales proches ? ou, au contraire, par des profils diversifiés d'associations, couvrant ainsi de larges aspects des politiques urbaines ?

Lorsque l'on cartographie les villes selon leur appartenance aux différentes communau-

31. Cette exploration pour le réseau ETMUN, ainsi que la définition de la modularité (un indicateur mesurant la qualité d'une partition) est détaillée dans l'Annexe C : section 7.3.

tés (algorithme de Louvain sur la matrice *em2nw*, modularité : 0.37), nous remarquons que certaines d'entre elles présentent des structures géographiques marquées (figure 4.7).

La communauté 2 dessine très clairement un espace en Europe du Sud-Ouest (ES, PT, IT, FR), visiblement de villes petites et moyennes. Cet ensemble, en termes de regroupement d'associations, n'est pas le plus lisible. On voit ici le poids très important de *Covenant of Mayors* (figure 4.8) dont la centralité crée des liens entre des associations très différentes. Nous retrouvons Cittaslow (décroissance, bien vivre, très implantée en Italie, pays de sa fondation), ACTE (villes textiles), RECEVIN (villes productrices de vin, Europe du Sud) qui concernent principalement des petites villes et qui n'ont pas de critères d'appartenance territoriale pour l'adhésion, avec en plus Eixo Atlantico (EA), regroupement de collectivités locales dans l'EuroRégion Galicia (PT, ES), GMF — association de villes avec des centrales nucléaires, certes présente dans la péninsule ibérique mais dont le semis de localités membres s'étend sur un corridor entre la Roumanie et les Pays-Bas —, ou encore IAEC (*International Association of Educating Cities*) fondée en 1990 à Barcelone et rassemblant beaucoup de villes européennes mais également des villes d'Amérique Latine autour des questions de l'accès à l'éducation. Ici, nous voyons donc que si la péninsule ibérique et l'Europe du Sud-Ouest constituent des espaces nodaux, ce qui explique la multi-appartenance de ces villes aux mêmes associations, la densité de liens est principalement due à la présence de *Covenant of Mayors* qui a un semis très dense de villes de toutes tailles sur l'ensemble de l'espace européen.

La communauté 6 dessine très clairement l'espace baltique (figure 4.7), cela tend à confirmer les résultats de Nicolas Escach, car même lorsque que l'on considère un vaste ensemble d'associations et de villes membres, la densité de liens apparaît suffisante pour faire émerger cet espace macro-régional (ESCACH 2014). Parmi les 5 associations de cette communauté, deux sont spécifiquement organisées autour de l'appartenance territoriale (NCN, *Nordic City Network*) et UBC (*Union of Baltic Cities*). Les 3 autres associations ont également une très forte implantation en Europe du Nord : KIMO (*Local authorities International Environmental Organization*) légèrement plus à l'ouest avec des villes membres au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, ECAD (*European Cities Against Drugs*), avec forte présence dans toute la partie nord de l'Europe et un pôle secondaire au sud (pays des Balkans principalement).

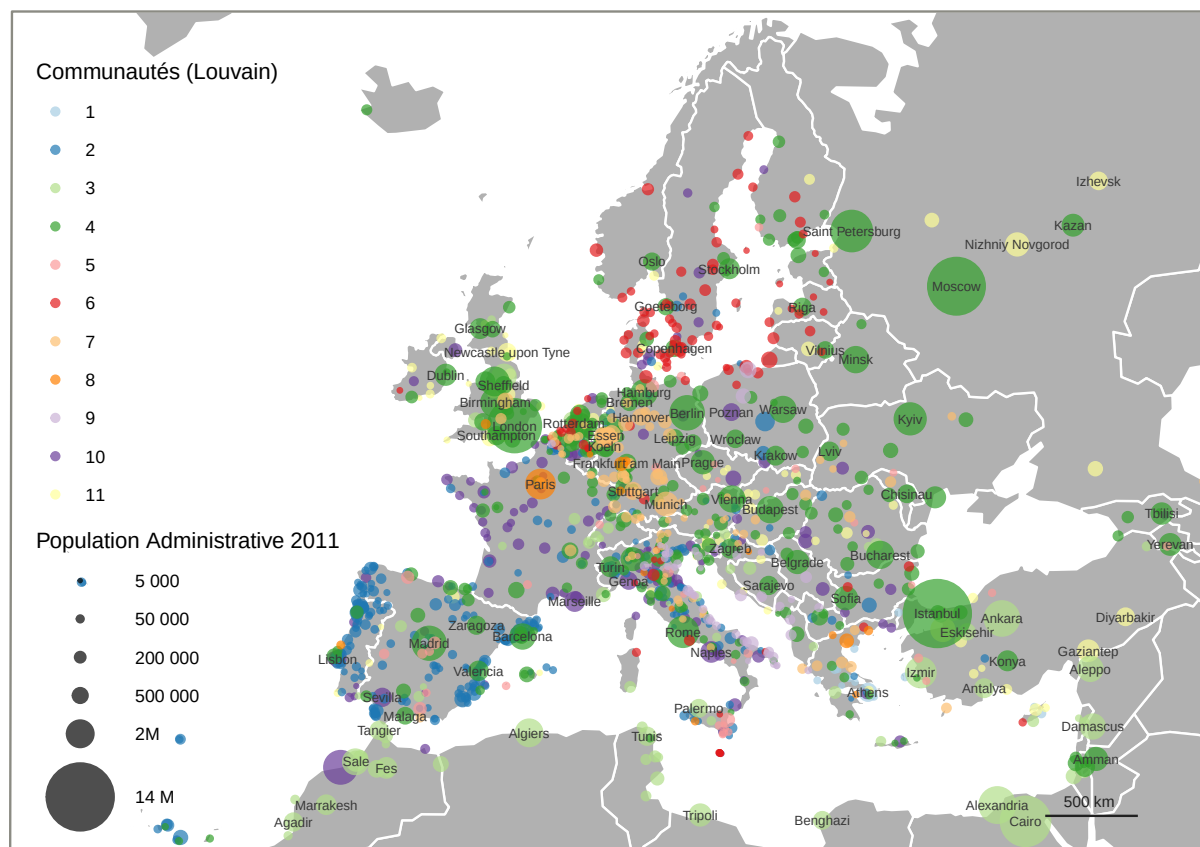


FIGURE 4.7 – Communautés de villes ETMUN détectées par l'algorithme de Louvain (matrice $em2nw$).

Notons également que la communauté 4, formée par un réseau très dense d'associations (22), est caractérisée par une inscription sur l'ensemble du territoire européen, et que la plupart des capitales nationales en font partie. Nous retrouvons dans cette communauté la majorité des villes du sommet de la hiérarchie du réseau ETMUN (cf. figure 4.4).

Nous avons également la démonstration que l'association EWT est un sous-ensemble de EAHTR (communauté 11, figure 4.8), ce qui conforte le choix de retirer cette association de la configuration $em2nwF$ du réseau.

Au-delà de ces communautés spécifiques, ces résultats invitent à faire plusieurs remarques générales :

- Les communautés présentées ici sont uniquement formées par des densités supérieures de liens, ainsi, elles ne révèlent pas la structure des adhésions de manière déterministe. Autrement dit, nous savons par exemple que plus de 10 000 localités sont membres de *Covenant of Mayors*, or la communauté 4 ne rassemble pas l'ensemble des membres de cette association.
- Le partitionnement en communautés présente des limites. Il est très sensible ici à la présence d'associations hyper-centrales (*Covenant of Mayors* pour la communauté 2 ; *Climate Alliance*, pour la communauté 7). La communauté 9 est caractérisée par deux associations qui ont finalement peu de villes en commun (FAIC et ALDA),

tout simplement parce que la densité de relations est tout de même plus élevée qu’avec d’autres associations. Enfin, certaines communautés ne sont constituées que d’une association et de quelques-unes de leurs villes membres : c’est le cas des communautés 1 (formée autour de l’association AMPHICTYONY, principalement implantée en Grèce) ; 5 (autour de OWHC, *Organization of World Heritage Cities*) ; et 8 (autour de EHTTA, *European Historic Thermal Towns Association*)

- La structure des communautés du point de vue des caractéristiques des villes membres n’est pas suffisamment révélée par la cartographie. Aussi, nous avons cherché d’éventuelles relations entre la taille des villes et leur appartenance aux communautés (ANOVA), et entre le statut administratif des villes et les communautés (Chi2). Pour cette configuration du réseau, les résultats ne sont pas probants : l’ANOVA renvoie un R^2 de 0.07, ce qui signifie une absence de relation³². Si des communautés comme la 3 et la 4 ont des moyennes et des médianes de population largement supérieures aux autres, leur variance est également très élevée. Lorsque l’on se penche sur le statut administratif (variable *Geonames*), le test du Chi-2 renvoie un V de Cramer de 0.25, ce qui montre une relation existante mais de faible intensité. Il apparaît que les communautés 3 et 4 sont marquées par une forte sur-représentation des deux niveaux administratifs les plus élevés : capitales nationales (*capital of a political entity*) et sièges de niveau administratif de premier ordre (*seat of a first-order admin. division*).

32. La variable population administrative (2011) pose problème. Pour l’espace de l’UE, nous avons construit cette variable à partir du découpage en LAU (*Local Administrative Units*) et des grilles de population 2006 et 2011, ce qui permet une certaine comparabilité, même si pour certains pays (UK, IE), nous avons utilisé des définitions morphologiques (cf. Chap 2). En revanche, pour les pays en dehors de l’UE, nous sommes tributaires des populations renseignées dans la base *Geonames* (ainsi Istanbul a visiblement une population supérieure à celle du Caire dans cette base).

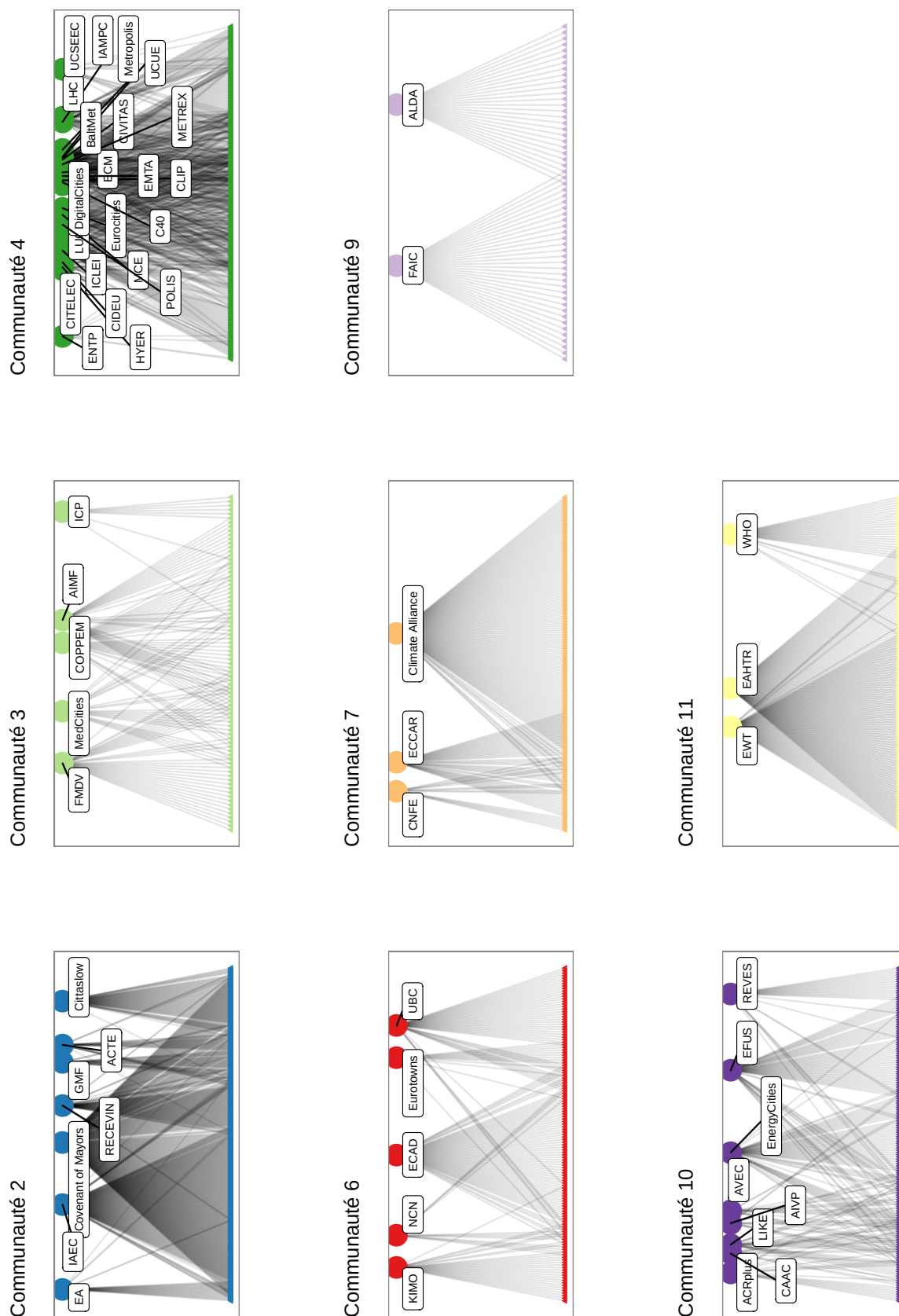


FIGURE 4.8 – Graphes des communautés de villes et associations ETMUN détectées par l'algorithme de Louvain (matrice $em2nw$).

La première analyse des communautés sur la matrice *em2nw* a confirmé le rôle prépondérant des associations présentant un fort degré dans le réseau. Leur prise en compte permet déjà de faire apparaître des sous-espaces régionaux et des communautés dans lesquelles des grandes villes sont sur-représentées mais, d'un point de vue plus thématique, le poids de ces associations influe beaucoup sur la constitution de communautés assez hétérogènes. La question se pose donc de savoir quelle est leur influence. Pour appréhender cela, nous faisons le travail de détection de communautés sur la matrice *em2nwF* — pour laquelle nous avons retiré *Covenant of Mayors*, *Climate Alliance* et *EWT*.

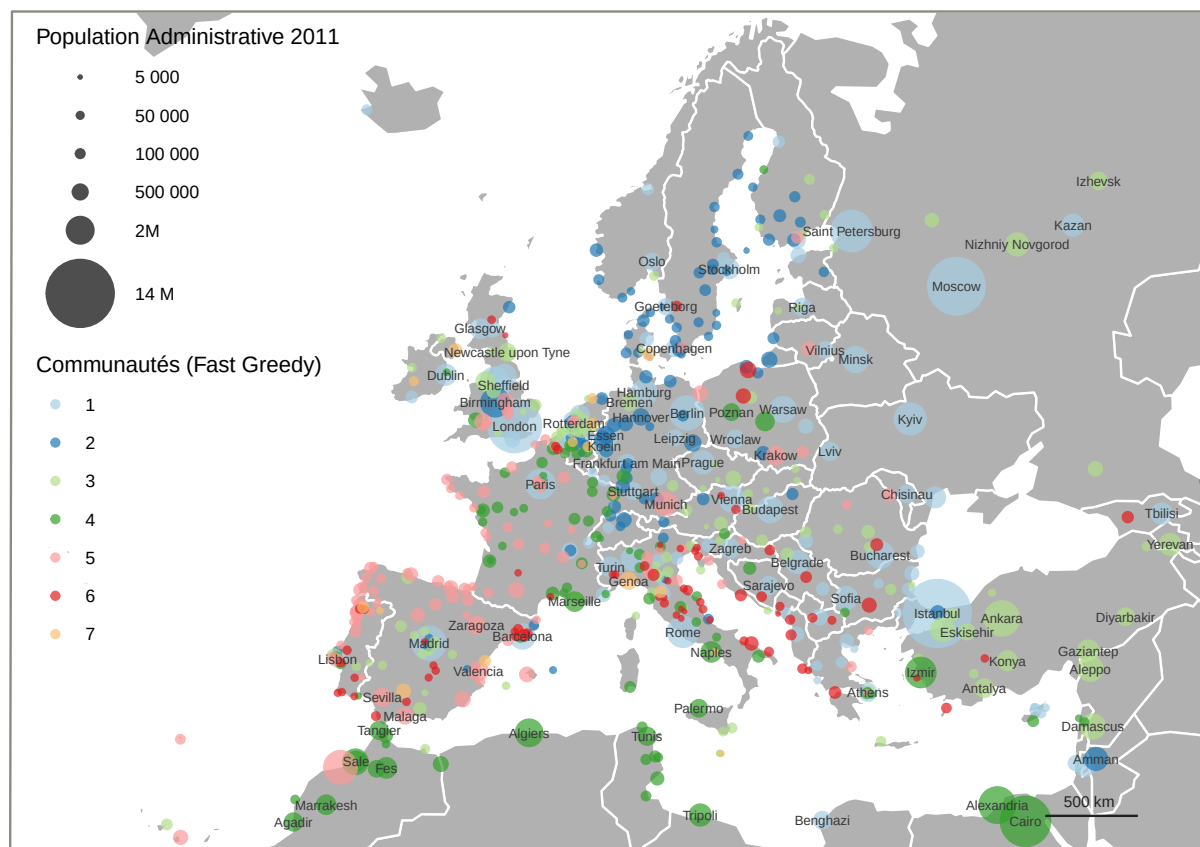
Nous savons déjà que la modularité baisse de manière importante sur cette matrice, notamment pour les algorithmes basés sur la marche aléatoire (Walktrap et Infomap). *Fast Greedy* est celui qui maximise la modularité (avec environ 0.35), ce sont donc ces résultats que nous présentons de la même façon avec les figures 4.9 et 4.10.

Nous obtenons 7 communautés relativement équilibrées (une centaine de sommets chacune), à l'exception de la communauté 7 composée d'une seule association ACRplus (*Association of Cities and Regions for Recycling and Sustainable Resource Management*) et de 15 villes membres.

De manière frappante, la communauté 1 rassemble principalement les capitales nationales et des villes du sommet de la hiérarchie urbaine européenne. Cette classe est donc caractérisée par la stratégie de multi-affiliation de ces villes-là. On retrouve dans cette communauté beaucoup des associations de la classe 4 vue précédemment (Louvain sur *em2nw*) : notamment celles qui concernent spécifiquement les métropoles comme METREX (*Network of European Metropolitan Regions and Areas*), Eurocities, UCUE (*Union of the Capitals of the European Union*), UCSEEC (*Union of Central and South-Eastern European Capitals*), ou des associations internationales rassemblant principalement des métropoles mondiales comme C40 ou encore Metropolis (*World Association of the Major Metropolis*).

La communauté 2 est principalement une recomposition de la communauté 6 dans la configuration précédente (espace baltique), l'espace couvert par cette communauté semble plus large avec une forte implantation dans la dorsale européenne. On y retrouve les principales associations de villes nordiques avec comme ajout notable ICLEI — *Local Governments for Sustainability*, domiciliée à Bonn en Allemagne et bien implantée dans la dorsale européenne et en Europe du Nord.

La communauté 3 s'organise autour d'un axe transversal entre la Turquie et le Royaume-Uni, elle est formée à partir des communautés 5 et 11 dans la configuration précédente. On y retrouve principalement des associations orientées vers les questions de valorisation de patrimoine, de la culture dont la plupart sont liées à des organisations supra-nationales (Conseil de l'Europe pour EAHTR, et ONU pour WHO et OWHC).



Source : ETMUN 2019 / PG. 2020

FIGURE 4.9 – Communautés de villes ETMUN détectées par l'algorithme *Fast Greedy* (matrice $em2nwF$: sans *Covenant of Mayors* et *Climate Alliance*).

On retrouve également une communauté structurée autour de la Méditerranée (ici communauté 4, assez similaire à la communauté 3 dans la configuration $em2nw$) et bien implantée en France et en Italie, notamment pour le cas de la France du fait des adhésions à l'AIMF (*International Association of Mayors and Officials from Capitals and Metropolises partially or entirely French-Speaking*) association internationale ayant une forte implantation sur le continent africain (en Afrique de l'ouest mais, pour l'espace représenté ici, au Maroc, en Tunisie et en Egypte).

La communauté 5 est principalement localisée sur l'arc Atlantique et en Europe de l'Ouest. Ces associations sont relativement diverses thématiquement. On y retrouve les associations de villes portuaires (AIVP, CAAC) et des associations thématiques autour des questions d'aménagement urbain (CIDEU, dans la péninsule ibérique) liés à la transition énergétique (Energy Cities) et aux transports (CIVITAS).

Enfin la communauté 6 est principalement caractérisée par des petites villes d'Europe du Sud. Il s'agit d'une fusion des communautés 2 et 9 dans le graphe précédent. On retrouve ainsi Recevin, Cittaslow et Acte qui sont encore ensemble, auxquelles s'ajoute le forum des villes de l'Adriatique (FAIC) et ALDA (*Association of the Local Democracy Agencies*, organisation regroupant des associations d'autorités locales de l'Europe du Sud-Est et du Caucase).

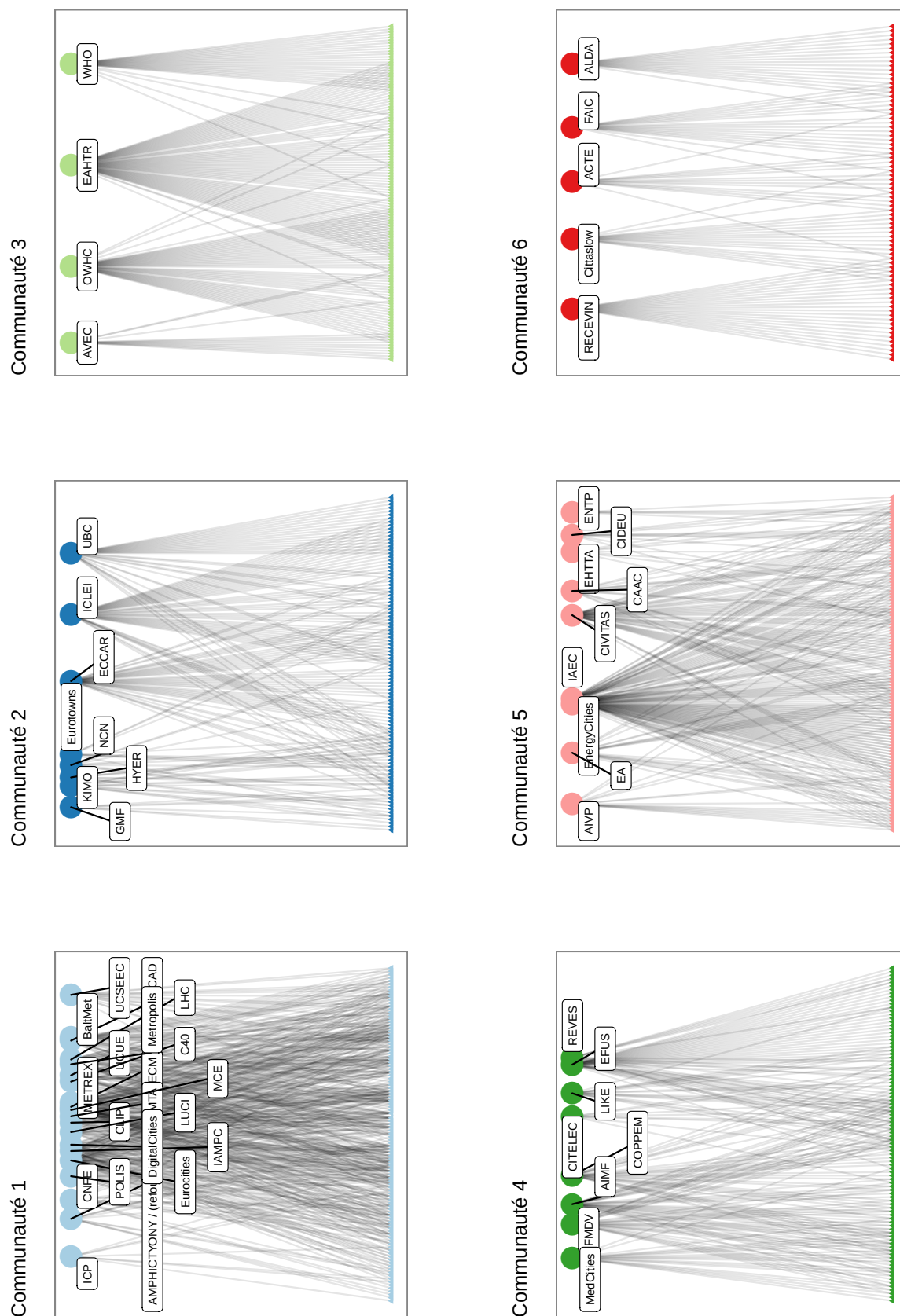


FIGURE 4.10 – Graphes des communautés de villes et associations ETMUN détectées par l'algorithme *Fast Greedy* (matrice *em2nwF*)

A ce niveau d'analyse, il semble difficile d'aller plus loin dans la recherche de principes généraux dans les stratégies d'adhésion des villes (qui sont au principe de la construction du réseau ETMUN). Certes, certaines communautés sont principalement organisées autour d'un espace avec quelques associations dont les critères d'adhésion ont une base territoriale (communautés 2 et 4 notamment). D'autres communautés sont, de fait, structurées par les positions dans la hiérarchie urbaine. La relation entre la population des villes et l'appartenance aux communautés reste faible (R^2 de 0.10 pour l'ANOVA) du fait d'une variance intra-groupe très importante du point de vue de la population : il n'y a donc pas de communauté complètement homogène et exclusive du point de vue de la taille. Le test du chi-2 mesurant l'intensité de la relation entre les communautés et le statut administratif des villes renvoie un V de Cramer de 0.28. L'intensité de la relation est donc plus forte que dans la configuration précédente, où les très grandes associations basées sur le modèle de la pétition contribuaient à la détection de communautés assez hétérogènes.

Ici la classe 1 indique la stratégie de multi-affiliation des très grandes villes, qui s'insèrent dans des associations les regroupant spécifiquement ou dans des associations très internationalisées qui rassemblent préférentiellement les métropoles mondiales. Cette stratégie de multi-affiliation était déjà en partie démontrée par les hauts niveaux d'adhésion des grandes villes (Chapitre 3) et par leur position au sommet de la hiérarchie des centralités (section 4.3.2). Ce qu'apporte la dimension relationnelle est de montrer que cette multi-affiliation est principalement structurée autour d'un groupe d'une vingtaine d'associations (dans les deux configurations *em2nw* et *em2nwF*).

Si des petites villes sont présentes dans toutes les communautés détectées, la communauté 6 — avec une population moyenne de 70 000 habitants et une population médiane de 45 000 — révèle que des liens relativement denses s'organisent dans l'Europe du Sud entre les petites villes, même si ces dernières ont tendance à beaucoup moins s'inscrire dans des associations transnationales que les grandes villes.

4.3.4 Etape 4 : Projections en graphes unimodaux du réseau ETMUN et homophilie

La dernière étape de notre analyse (cf. schéma 4.4) consiste à travailler à partir des projections des graphes bipartis ETMUN. Ici, encore, il existe une très grande variété d'analyses possibles. Cependant, les descriptions préalables des graphes bipartis contiennent déjà beaucoup d'informations. Nous avons vu que le réseau ETMUN présente une très bonne connectivité et que toutes les villes étaient relativement proches topologiquement (diamètre de 6).

Dans ces conditions, la dernière partie de notre analyse s'organise autour de deux points :

1. Penser l'absence de lien : nous avons repéré les villes les plus centrales du graphe, et nous avons identifié des communautés formant des sous-ensembles associations-villes davantage connectés. Plutôt que d'identifier qui coopère avec qui, nous proposons

de regarder les entités centrales du réseau qui n'ont pas de lien direct (BEAUGUITTE 2011b).

2. Intégrer les variables intrinsèques des villes pour penser la structuration du réseau. Pour ce faire, nous conduirons des mesures d'assortativité afin de mesurer les propriétés des villes susceptibles d'expliquer la densité des liens.

4.3.4.1 Compléments de graphes : représenter l'absence de lien

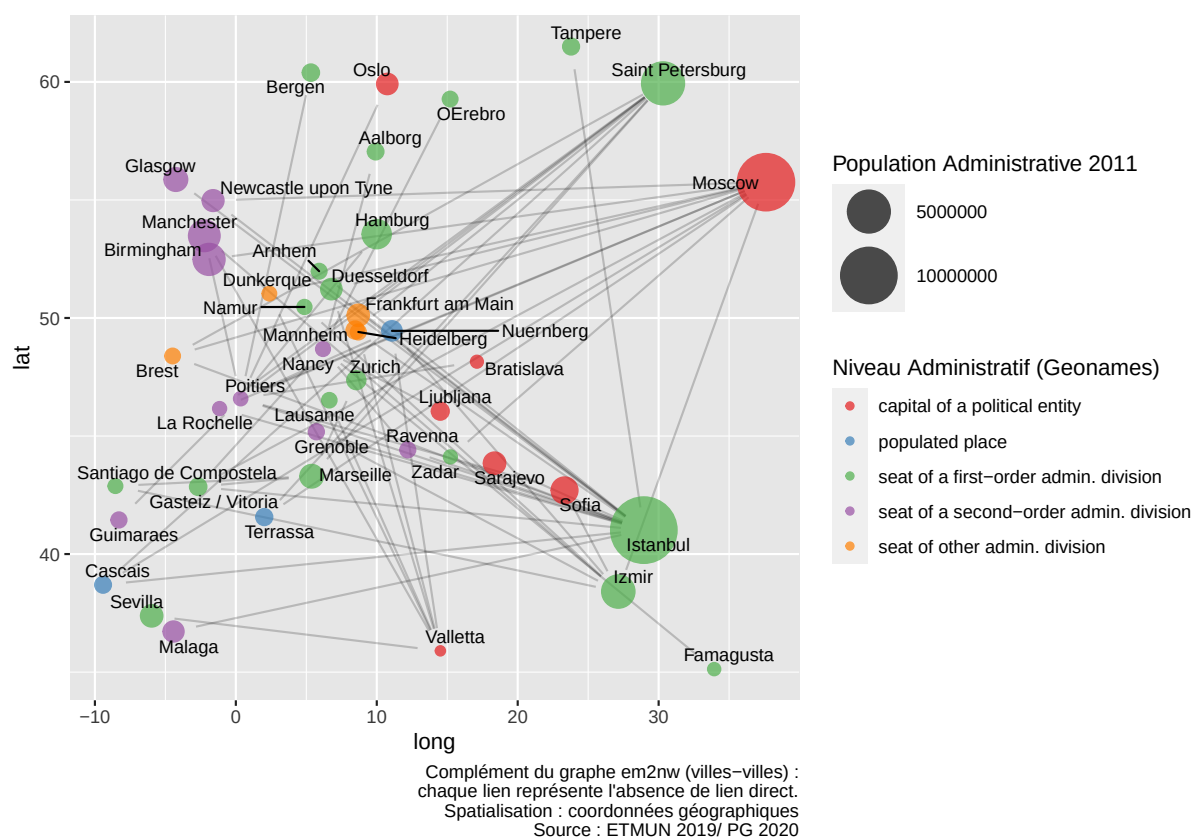


FIGURE 4.11 – Absence de relation directe entre les villes ETMUN adhérant à plus de 6 associations (matrice *em2nw*).

Pour modéliser l'absence de lien direct entre les entités, il suffit de prendre le complément du graphe. Ainsi, pour la matrice *em2nw* nous avons réalisé une double projection. L'un des graphes est donc un graphe unimodal valué qui représente les relations entre villes. Ce graphe est très dense : 1442 villes, plus de 700 000 liens, pour une densité de 0.70. Le complément du graphe est un graphe de même ordre (nombre de sommets) mais de taille différente (il matérialise tous les liens manquants pour atteindre un graphe complet, environ 300 000 ici). Ainsi, la figure 4.11 présente le complément du graphe villes-villes obtenu à partir de la matrice *em2nw*. Nous avons filtré les entités qui, dans la configuration bipartite, avait un degré supérieur à 6 (des villes adhérant à plus de 6 as-

sociations). Ce sous-ensemble représente 8% du nombre total de villes³³. Parmi ces villes de degré fort, seules 40% sont présentes dans le complément du graphe : autrement dit plus de 60% des villes ayant plus de 6 adhésions ont des liens directs entre elles.

L'absence de lien semble suivre des configurations nord-sud et est-ouest et concerne des villes relativement éloignées entre elles. En plus de la spatialisation des communautés, ce résultat donne de nouveaux indices pour montrer que les grandes dichotomies est-ouest et nord-sud structurent l'espace de coopération.

Nous savons déjà que beaucoup des associations de notre base de données sont domiciliées en Europe occidentale, et que les densités d'adhésion sont très importantes en Italie et en Espagne notamment : ici nous voyons que les grandes villes, qui sont caractérisées par une absence de relation avec des villes de haut degré, sont uniquement des villes de la partie la plus orientale de l'espace européen (Moscou, Istanbul, Saint-Petersbourg) et quelques villes anglaises davantage tournées vers l'Europe du Nord.

Si les capitales nationales de l'Europe de l'Ouest sont absentes du complément du graphe (ce qui veut dire qu'elles ont toutes des liens entre elles du fait de leurs appartenances aux associations transnationales), on remarque qu'il n'y a pas d'absence de lien entre les capitales nationales (Sofia, Sarajevo, Moscou, Oslo, Bratislava). En effet, en plus de s'exprimer sur des transversales de longue distance, ces « non-liens » existent souvent entre des villes de niveaux hiérarchiques différents : entre des villes occidentales de niveau administratif plus bas (des pôles secondaires) et des villes de plus grande importance dans les systèmes territoriaux au nord et à l'est.

Lorsque nous produisons la même figure pour la configuration filtrée du réseau (*em2nwF*), nous observons la même structure. En ajoutant l'appartenance aux communautés détectées plus haut (figure 4.12), nous remarquons que l'absence de lien s'exprime plutôt entre des villes de la grande communauté 1 (secteur nord-ouest) et des villes de la communauté 5 (pôles secondaires de l'Europe du Sud-Ouest).

33. Rappelons que la distribution des degrés était extrêmement dissymétrique à gauche : moyenne pour les villes à peine supérieure à 3, degré médian à 2.

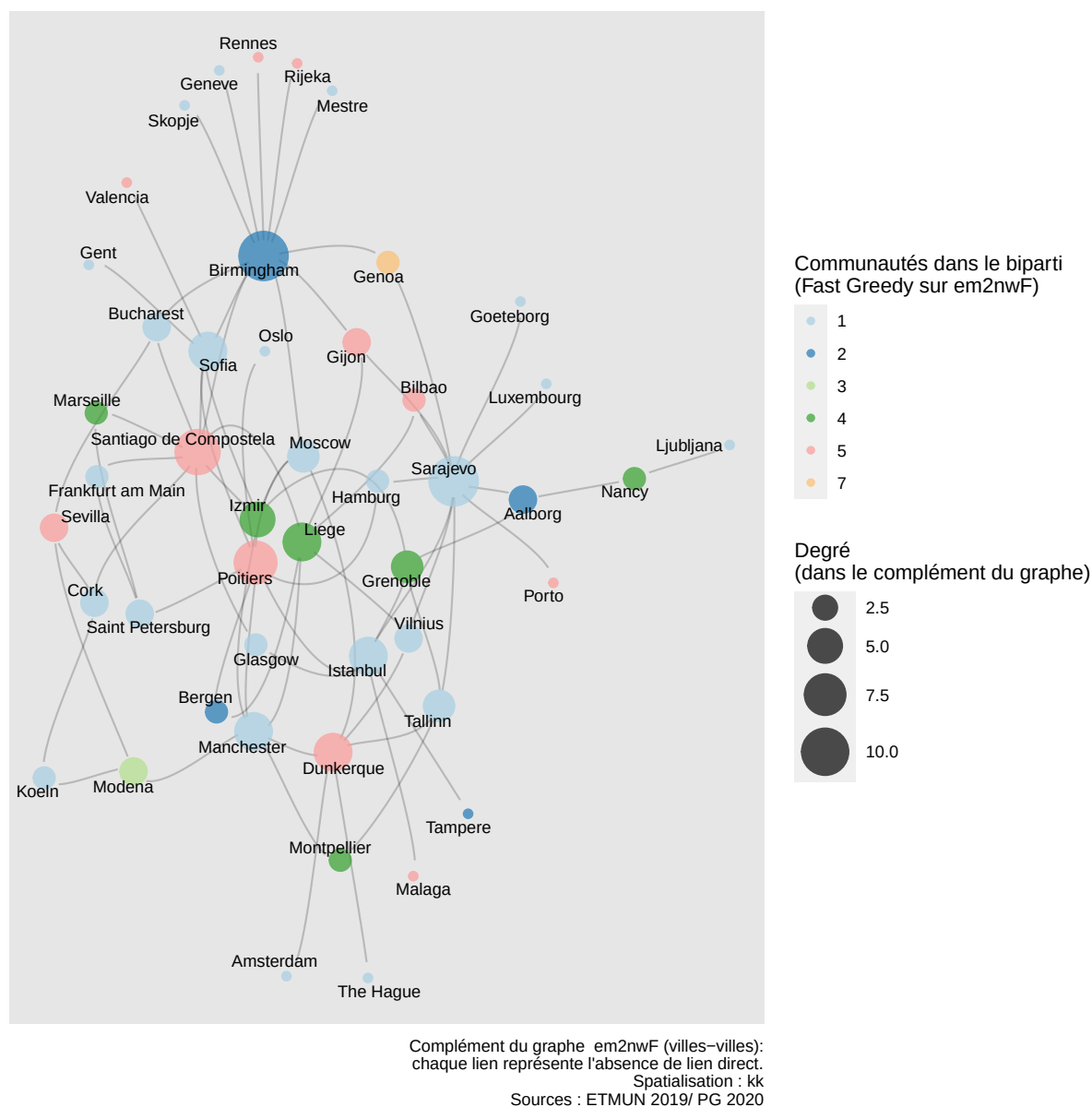


FIGURE 4.12 – Absence de relation directe entre les villes ETMUN adhérant à plus de 6 associations (matrice *em2nwF* : sans *Covenant of Mayors* et *Climate Alliance*).

En faisant la même opération pour le graphe projeté associations-associations, nous pouvons confirmer le relatif isolement des associations avec des villes membres localisées en dehors des espaces de forte densité d’affiliation ou caractérisées par des positions en bas de la hiérarchie urbaine (figure 4.13). Ainsi, les associations les plus centrales dans le complément du graphe correspondent bien à celles qui forment des ensembles les plus distincts dans le réseau ETMUN³⁴. On retrouve ainsi les associations de la communauté 6 (*fast greedy* sur *em2nwF*) comme Recevin, Cittaslow, ALDA, FAIC, mais également quelques associations de la communauté 2 (Europe du Nord et rhénane), ou encore les

34. En effet, si une association a beaucoup de liens dans le complément du graphe, cela veut dire qu’elles n’a aucune ville membre en commun avec ces associations.

petites associations de la communauté 5 (Europe occidentale).

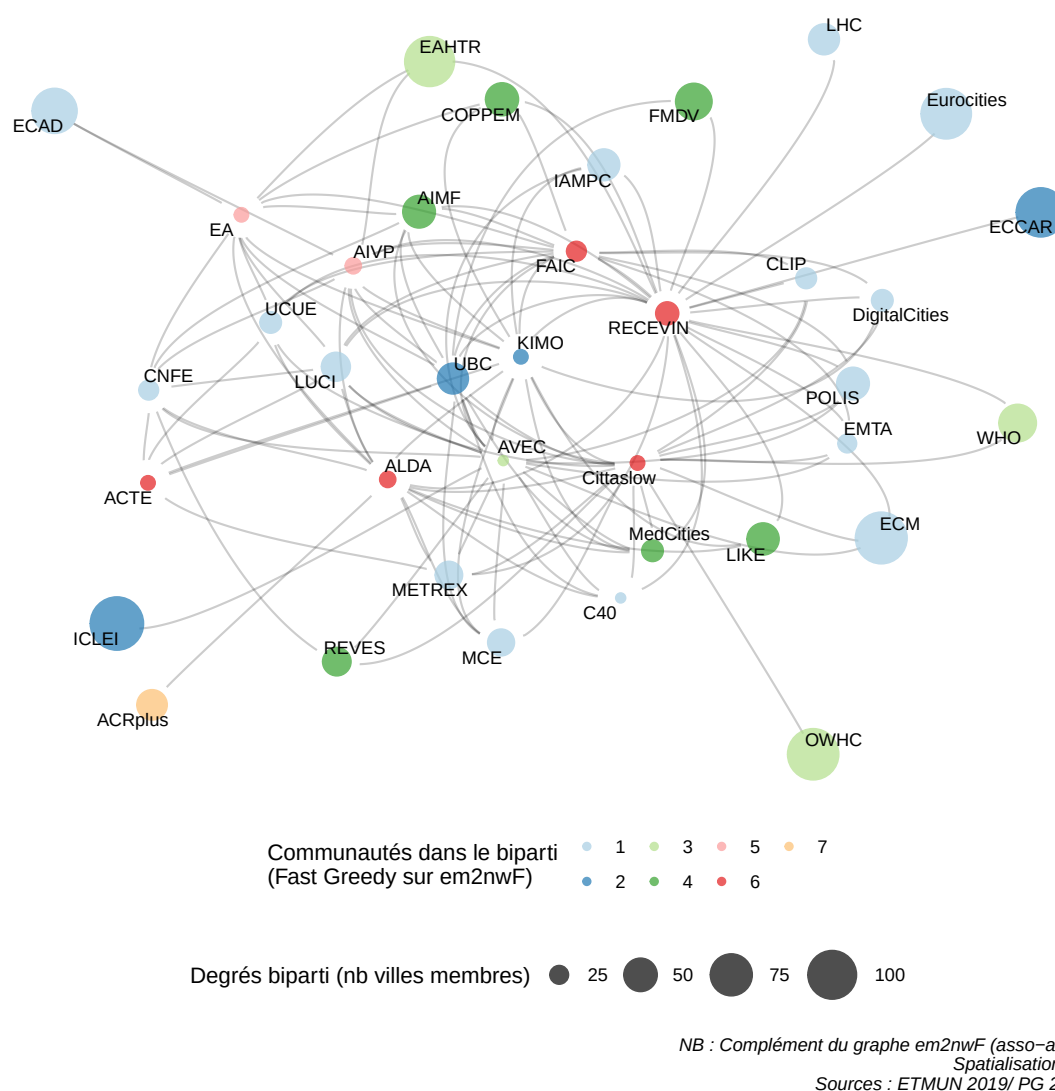


FIGURE 4.13 – Absence de relation directe entre les associations ETMUN (matrice $em2nwF$: degré supérieur au premier quartile — 20).

Les liens du complément sont peu présents entre les entités d’une même communauté, ce qui confirme la pertinence de celles-ci, même dans un graphe aussi connexe que celui du réseau ETMUN.

4.3.4.2 Homophilie : quelles variables structurent la densité de relations ?

Après avoir représenté l’absence de lien direct, ce qui offre une vision complémentaire de la structuration de l’espace relationnel du réseau ETMUN, nous finissons l’exploration

en conduisant une dernière analyse mobilisant les caractéristiques de villes. Pour ce faire nous utilisons une mesure sur le graphe villes-villes : il s'agit de « l'assortativité ».

Au départ, il s'agit d'une mesure voulant quantifier l'attachement préférentiel, c'est-à-dire la tendance qu'ont les sommets d'un graphe à être connectés aux sommets les plus centraux (degrés élevés) et, par là, le fait que les sommets de haut degré sont très souvent connectés entre eux (NEWMAN 2002). Cette mesure a été étendue pour prendre en compte les attributs indépendants des sommets et mesurer ainsi l'homophilie : en considérant que des sommets semblables au regard de ces variables auraient une probabilité plus ou moins grande de connexion entre eux. L'assortativité renvoie une valeur comprise entre -1 et 1 : 1 signifiant l'existence de tous les liens possibles entre deux sommets de même type, -1 signifiant l'absence de lien entre les sommets de même type, et 0 signifiant l'absence d'assortativité positive ou négative (pas d'influence de l'attribut indépendant).

Ainsi, nous produisons ces calculs pour le réseau ETMUN, dans sa configuration la plus complète (matrice *emnw*). Cela fonctionne très bien pour les degrés (ce que nous avons déjà pu voir avec l'absence de la plupart des villes du top de centralité dans le complément du graphe) et pour les degrés pondérés (*strength*)³⁵. Nous obtenons ainsi une assortativité de degrés de 0.78, et de 0.75 pour les degrés pondérés.

En revanche, lorsque nous prenons des attributs indépendants (variables intrinsèques ou contextuelles des villes, cf. section 2.2), les résultats sont beaucoup moins probants.

- Pour la variable population administrative (2011), nous obtenons une valeur positive très proche de 0 : 0.016
- Pour la variable sur le niveau administratif des villes (Geonames), nous obtenons la valeur de 0.005
- Pour la variable d'appartenance aux grandes sous-régions européennes (Nord, Sud, Est, Ouest), nous obtenons une valeur légèrement positive de 0.028

Ces résultats ne sont pas si étonnants, surtout si l'on considère que la distribution des degrés dans le graphe projeté villes-villes est quasi discrète et que la valeur modale est un degré de 10 000 (pour environ 10 000 villes, sur un total d'un peu plus de 12 000 dans la configuration *emnw*). Plus concrètement, nous avons vu que le réseau ETMUN est caractérisé par un faible nombre d'associations qui sont elles-mêmes de tailles diverses. Ainsi, lorsque l'on représente les relations villes-villes — formant de fait des cliques entre toutes les villes membres d'une même association — il n'est pas surprenant de retrouver une grande diversité des variables indépendantes qui caractérisent des villes ayant un degré similaire. Peu d'associations ont des politiques d'adhésion très restrictives en matière de caractéristiques de villes candidates et certaines, de taille importante (*e.g Energy Cities*), rassemblent des villes de toutes tailles et réparties sur un vaste espace européen. Ces remarques ne contredisent pas la validité de nos résultats sur les sur-représentations de certains types de villes réunies au sein de communautés et témoignant de stratégies d'affiliation similaires ; elles renforcent simplement la préconisation de travailler le plus possible sur les graphes bipartis sans passer par la projection.

35. Le graphe projeté villes-villes est valué, le poids des liens étant équivalent au nombre d'association en commun. Le degré pondéré peut donc être calculé : comme la somme du poids des liens d'un sommet.

4.4 EUCICOP : le réseau d’affiliation aux projets de coopération territoriale de l’UE

Dans cette section, on étudie le réseau formé par les données de participation de la base EUCICOP, selon la chaîne de traitements explicitée plus haut (section 4.2.3.1). Sur les trois périodes de programmation (2000-2006, 2007-2013, et 2014-2020), cela représente plus de 80 000 participations, avec 50 000 entités partenaires impliquées dans 20 000 projets (voir : section 2.3.2).

Par rapport à la base ETMUN, l’interprétation des résultats nécessite une prudence supplémentaire car la nature des entités participantes n’a pas été prise en compte. Par conséquent, celles-ci renvoient à des acteurs collectifs très divers (gouvernements urbains mais également autres autorités publiques de niveau régional, université, acteurs privés, associations, etc.). Les relations entre entités affiliées (partenaires) qui sont, par construction, indirectes dans un réseau biparti, doivent ici être interprétées comme une probabilité de connexion entre les localités européennes, puisque les nombreux acteurs qui participent aux projets de coopération de l’UE ont été simplement agrégés aux localités dans lesquelles ils sont situés.

4.4.1 Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles EUCICOP

Comme pour la base ETMUN, nous avons réalisé un premier filtrage géographique sur la table des affiliations EUCICOP pour ne conserver que les données de participation des entités localisées en Europe (élargie). Cette opération a réduit de seulement 0.44% l’ensemble des participations, les différents programmes de coopération transnationaux et transfrontaliers concernant principalement les pays membres de l’UE et leurs voisins directs (voir section 3.3).

Par la suite, nous avons appliqué les mêmes transformations que pour la base ETMUN : reconstruire des matrices d’adjacence binaires (en supprimant les participations multiples d’une même localité à un projet). Une opération supplémentaire a permis de filtrer les projets qui n’avait qu’une seule localité participante. En effet, dans la base KEEP qui sert de source à EUCICOP, certains projets ont un seul partenaire renseigné (souvent le *lead partner*), notamment pour la période 2000-2006 (voir chapitre 2). Ainsi, sur les 19 000 projets, nous n’en conservons que les 15 400 (soit 80%) qui comportent au moins deux entités participantes.

4.4.1.1 Mesures globales : les propriétés structurelles d'un réseau de coopération fondé sur la logique de projet

La table 4.2 présente les dimensions des deux graphes bipartis que nous avons reconstitués. Les densités sont environ cent fois plus faibles que pour le réseau ETMUN. Si le nombre de villes est d'un ordre de grandeur comparable avec le réseau ETMUN, en revanche le nombre de projets est beaucoup plus élevé que celui des associations. Le réseau EUCICOP est donc très dissymétrique (rapport entre les deux types de sommets) mais de manière inversée : ici c'est le nombre de dispositifs de coopération qui est beaucoup plus grand que le nombre d'entités participantes. Une autre différence structurelle majeure concerne les composantes connexes : le réseau EUCICOP est éclaté en 148 composantes connexes. Le diamètre, calculé sur la plus grande composante, est de 22. Ainsi, la logique de coopération par projet se traduit par des propriétés radicalement différentes d'un point de vue du réseau. Dans le cas des associations, on observe des collectifs qui ont tendance à croître avec le temps (de plus en plus d'adhésions), formant des organisations de grande taille qui regroupent des villes membres toujours plus nombreuses. En ce qui concerne les projets, la limitation du nombre de participants crée une configuration de réseau plus semblable à celle d'un réseau de collaboration scientifique, où le nombre de chercheurs est inférieur au nombre d'articles produits en commun³⁶. Ici, l'affiliation doit moins se lire comme l'appartenance à un collectif stable dans le temps que comme un moment de coopération dont résulte une production (plan d'action dans notre cas).

Par conséquent, le degré moyen des villes devient supérieur aux degrés moyens des projets, et ce, pour les deux matrices. La distribution des degrés apparaît comme très dissymétrique à gauche pour les villes (moyenne de 7.7 ou 12.9 pour des médianes de seulement 2 et 4) mais beaucoup moins pour les projets qui, en termes de valeurs centrales, sont de petite taille (médiane à 3 villes par projet, moyenne à peine supérieure à 4 dans les deux matrices).

36. Plus proche de notre sujet, les analyses des réseaux de collaborations scientifiques ramenés aux grandes agglomérations urbaines et non plus aux auteurs et autrices, présentent également ce genre de propriété (MAISONOBE et al. 2016).

<i>Filtrage du graphe</i>	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque projet	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque projet & Filtrage des villes présentes dans un seul projet
<i>Nom de la matrice</i>	emnw	em2nw
<i>Type de matrice</i>	Binaire	Binaire
<i>Densité</i>	0.00050	0.00084
<i>Diamètre</i>	22	22
<i>Nb Composantes Connexes</i>	148	148
<i>Taille (nb de liens)</i>	68679	64767
<i>Nb de Villes</i>	8937	5025
<i>Pct villes filtrées</i>	0	44
<i>Nb de projets</i>	15400	15400
<i>Degré moyen des villes</i>	7.68479	12.88896
<i>Degré médian des villes</i>	2	4
<i>Degré moyen des projets</i>	4.45968	4.20565
<i>Degré médian des projets</i>	3	3

TABLE 4.2 – Indicateurs globaux du graphe biparti EUCICOP, selon différents filtrages.

La nature non-connexe du réseau (148 composantes) pose quelques problèmes de comparabilité avec le réseau ETMUN³⁷. Mais, en y regardant de plus près, il apparait que pour les deux filtrages différents, la plus grande composante connexe représente presque l'ensemble des sommets du graphe. Nous faisons donc le choix de ne travailler que sur la première composante de chacune des deux versions du réseau : celle intégrant les villes de degré 1 (*emnw_1stcomp*) et celle où elles sont retirées (*em2nw_1stcomp*) — table 4.3.

37. A titre d'exemple, la centralité de proximité (*closeness centrality*) ne peut être calculée que pour un graphe connexe.

<i>Filtrage du graphe</i>	Plus grande composante connexe de emnw (98% des sommets)	Plus grande composante connexe de em2nw (99% des sommets)
<i>Nom de la matrice</i>	emnw_1stcomp	em2nw_1stcomp
<i>Type de matrice</i>	Binaire	Binaire
<i>Densité</i>	0.00052	0.00086
<i>Diamètre</i>	22	22
<i>Taille (nb de liens)</i>	68252	64600
<i>Nb de Villes</i>	8606	4954
<i>Pct villes filtrées</i>	0	42
<i>Nb de projets</i>	15195	15195
<i>Degré moyen des villes</i>	7.93075	13.03997
<i>Degré médian des villes</i>	2	4
<i>Degré moyen des projets</i>	4.49174	4.25140
<i>Degré médian des projets</i>	3	3

TABLE 4.3 – Indicateurs globaux de la première composante du réseau EUCICOP

4.4.2 Etape 2 : Centralités dans le réseau EUCICOP

4.4.2.1 Distribution des centralités : une hiérarchie continue

Comme pour le réseau ETMUN, la distribution des degrés dans le réseau EUCICOP témoigne d'une forte structuration hiérarchique, avec une grande dissymétrie à gauche. La principale différence vient du fait que la hiérarchie sur les 4 indicateurs de centralité est bien plus continue pour EUCICOP que pour ETMUN, ce qui s'explique notamment par le diamètre beaucoup plus grand du graphe (22 pour EUCICOP contre 6 pour ETMUN). Les projets (figure 4.14) affichent des valeurs de centralité plus élevées que les villes (figure 4.15). En effet, les villes ont des degrés non-normalisés en moyenne supérieurs à ceux des projets, mais lorsque que nous réalisons la normalisation bipartite, les moyennes deviennent équivalentes et la médiane du degré normalisé des projets apparaît plus élevée que celle des villes. Autrement dit, il est clair que les projets sont bien les entités collectives qui regroupent les villes.

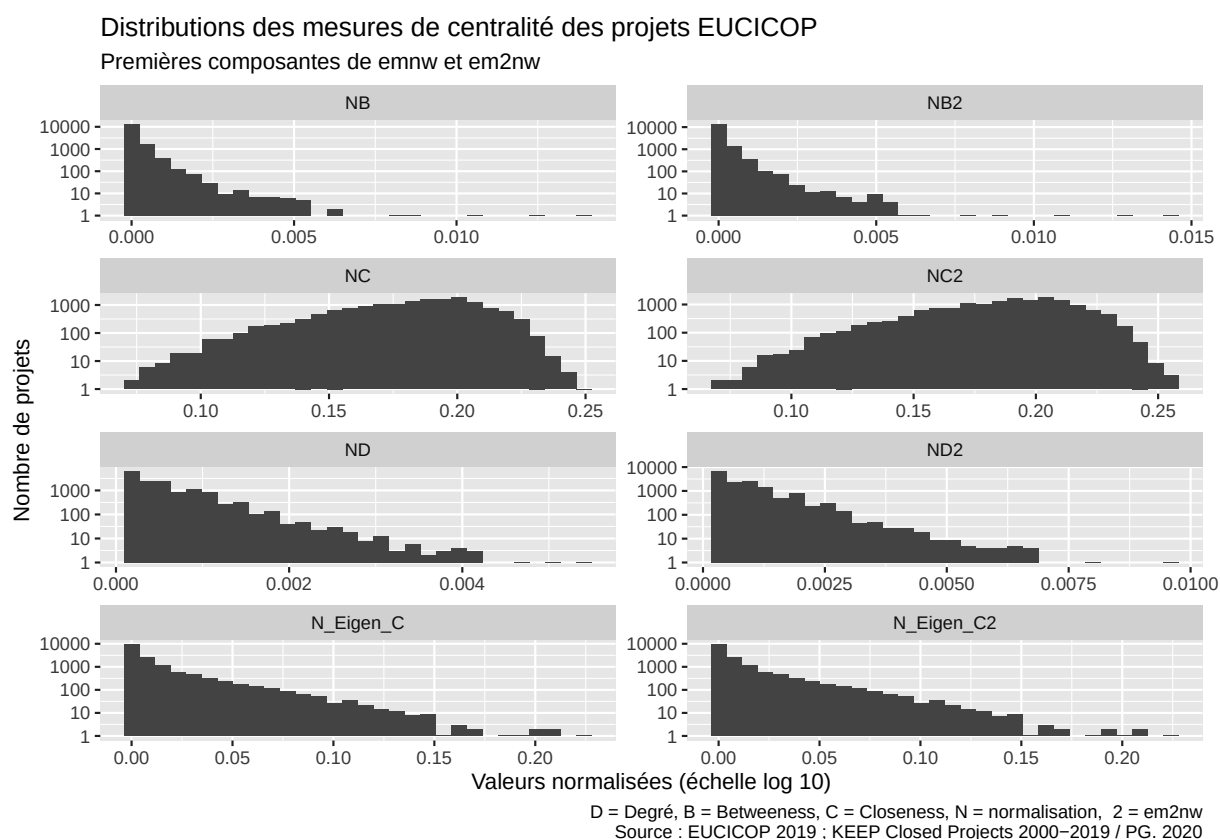


FIGURE 4.14 – Distributions des mesures de centralité des projets EUCICOP.

Par ailleurs, pour les villes participantes, les relations entre les différentes variables de centralité montrent que chacune apporte une information supplémentaire même si elles sont corrélées. Les relations entre le degré, la centralité d'intermédiation et celle de vecteur propre sont plutôt linéaires (R de plus de 0.8 dans les trois relations bivariées) ; la centralité de proximité suit davantage une loi puissance avec le degré et la centralité d'intermédiation,

et une loi exponentielle avec la centralité de vecteur propre. Ce résultat valide l'utilisation de ces quatre mesures pour donner accès à différentes facettes de la notion de centralité. Pour les projets, ces relations sont bien moins nettes, montrant une grande diversité de configurations en termes de hiérarchie de centralité. Ainsi, la structuration hiérarchique des projets ne retiendra pas notre attention plus avant.

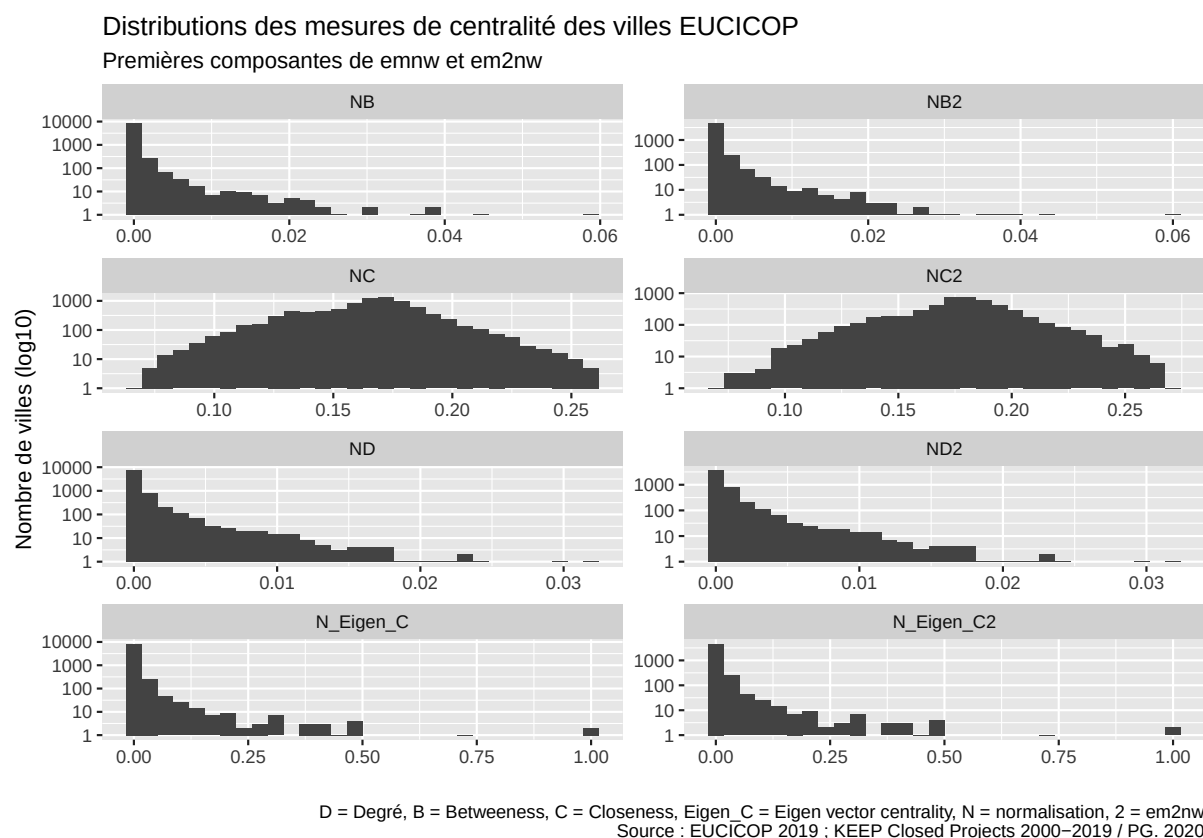


FIGURE 4.15 – Distributions des mesures de centralité des villes EUCICOP.

4.4.2.2 Hiérarchie des centralités : centralité de réseaux, centralité géographique et la place des villes d'Europe centrale

Quels que soient les indicateurs choisis et la configuration du réseau étudiée, la relative stabilité de la hiérarchie des villes transparait dans la figure 4.16. Lorsque l'on regarde les villes qui sont présentes au moins une fois dans le top 5 d'un indicateur, on s'aperçoit que leurs positions sont remarquablement stables. Vienne (AT) et Ljubljana (SI) sont les villes les plus centrales : la première du point de vue du degré et de la centralité d'intermédiarité, la seconde du point de vue des centralités de proximité et de vecteurs propres. Ce sont toutes deux des capitales nationales et leur situation géographique relativement centrale dans l'espace européen les positionnent également dans des zones de hautes densités de participation aux projets (voir section 3.3.1.1). La première position de Ljubljana pour la centralité de vecteur propre souligne le fait que cette ville a participé à des projets très centraux — c'est-à-dire rassemblant un nombre important de localités — avec des localités elles-mêmes très centrales dans le réseau. Les profils de centralité de Bologne (IT) et de Riga (LV) montrent la complémentarité des différents indicateurs : Riga a participé

à plus de projets que Bologne (centralité de degré supérieure), mais Bologne apparaît plus centrale du point de vue de la proximité et de la centralité de vecteur propre. On peut supposer que Riga a participé à moins de projets très centraux (*i.e* avec beaucoup de partenaires localisés dans des villes très actives) et sa forte centralité d'intermédiarité suggère que la ville a coopéré avec un ensemble important de localités relativement périphériques dans le réseau (autrement dit cette ville fait le lien entre des parties moins connectées du réseau). Quant à Bologne, elle a moins participé que Riga mais elle s'est impliquée dans des projets plus centraux (centralité de vecteur propre), la plaçant dans une proximité topologique plus grande par rapport à l'ensemble des localités participantes (centralité de proximité) : plus concrètement, cela peut signifier que la ville s'est impliquée dans des projets plus divers en terme de composition des localités partenaires.

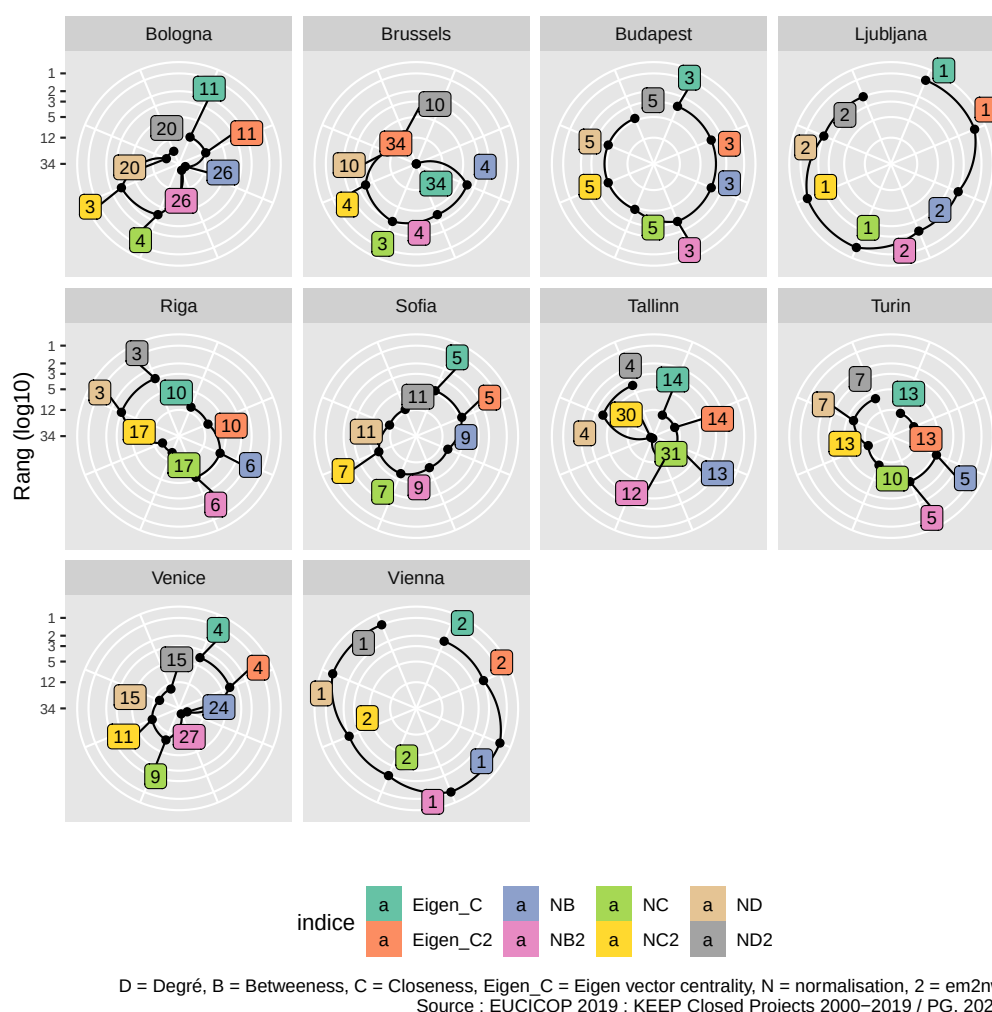


FIGURE 4.16 – Hiérarchie des centralités pour les villes ETMUN présentes dans le top 5 d'au moins un indicateur.

Chacun des projets référencés dans la base EUCICOP renvoie à des programmes de coopération spécifiques³⁸. Lorsque l'on regarde les principaux programmes au sein desquels

38. Les programmes ont deux niveaux de caractérisation : (1) le grand type de coopération (Interreg

ces villes ont effectué des projets, nous pouvons lier les remarques précédentes sur la centralité à des inscriptions territoriales privilégiées en termes de coopération (figure 4.17). Bologne, Ljubljana, et Vienne ont en commun *Cadses* (Interreg III B) et *Central Europe* (Interreg IV B), des programmes de coopération transnationaux s'étendant sur des macro-régions : *Cadses* (2000-2006) couvrant une large partie de l'Europe centrale et de l'Europe du Sud-Est ; *Central Europe* consistant à une sous-partie de cet espace de coopération dans la période de programmation suivante (2007-2013), l'autre étant *South East Europe* (PLOSZAJ 2013). Pour Bologne, nous voyons également que beaucoup de projets sont tournés vers l'espace méditerranéen, mais également dans le volet C des programmes Interreg (2007-2013), spécifiquement dédié à la coopération interrégionale et à l'échange de connaissance³⁹. Riga apparaît prioritairement tournée vers l'espace baltique que cela soit dans le cadre de projets transfrontaliers (*Interreg V-A Central Baltic*) ou transnationaux (Interreg B, *Baltic Sea Region*).

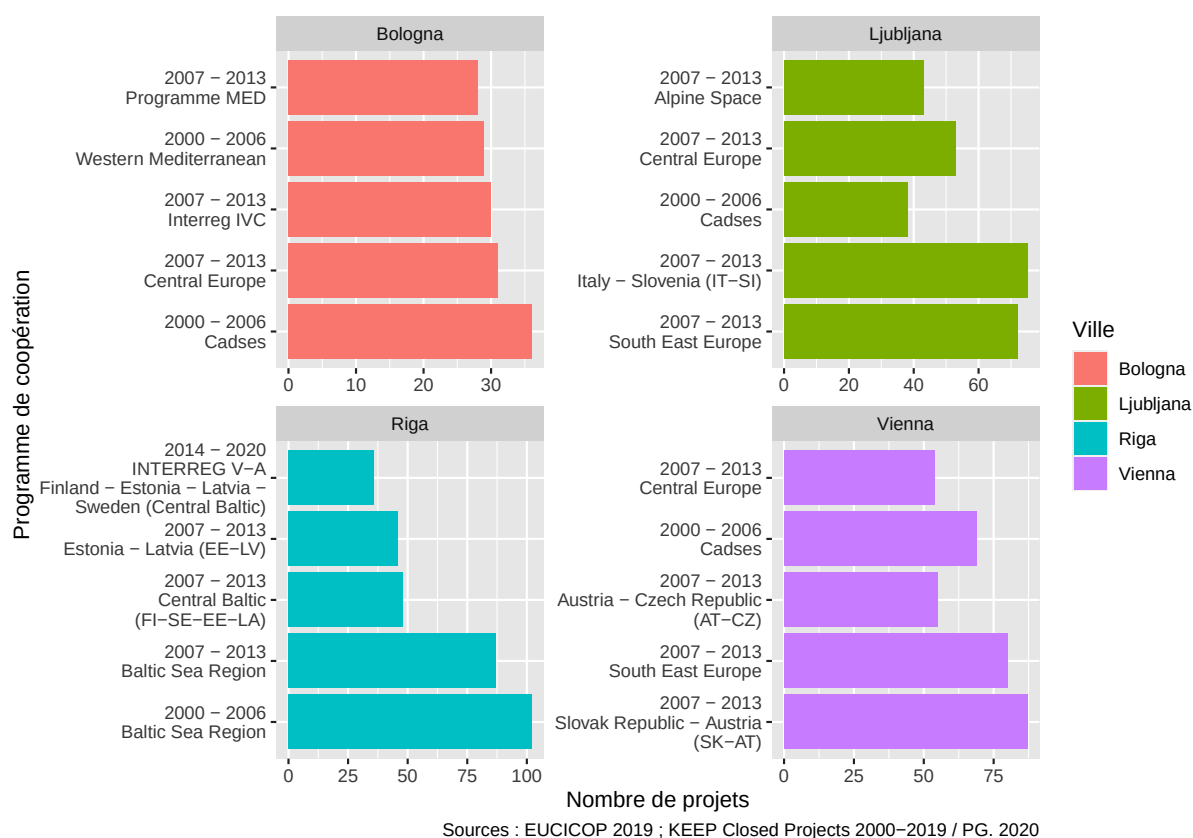


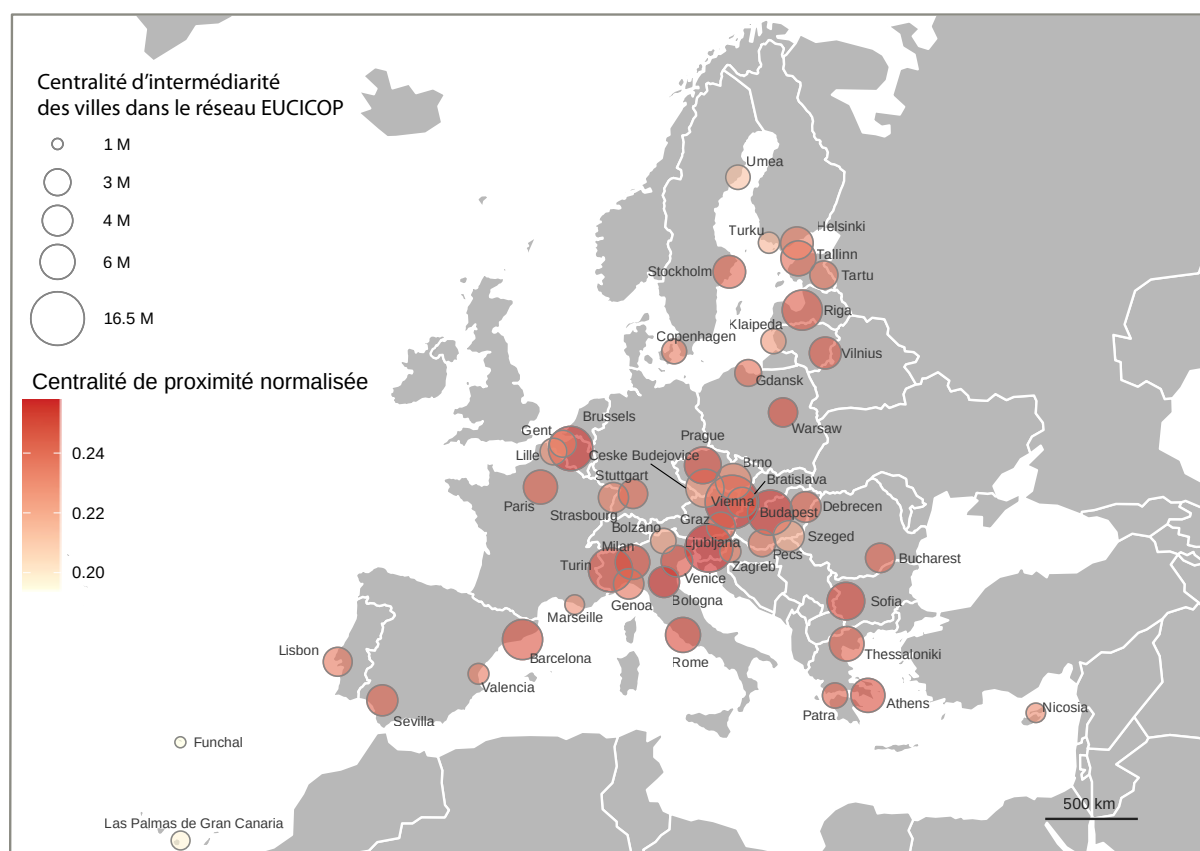
FIGURE 4.17 – Principaux programmes de coopération selon le nombre de projets pour les quatre des villes les plus centrales du réseau EUCICOP.

Lorsque l'on cartographie les 50 villes les plus centrales du réseau EUCICOP (figure 4.18), nous voyons clairement un basculement à l'est par rapport au réseau ETMUN

ou autres) et donc les Fonds desquels ils dépendent et (2), une typologie institutionnelle plus fine, selon laquelle la coopération s'organise au sein d'un grand programme. On retrouve alors l'inscription temporelle et (éventuellement) géographique qui a présidé à ce découpage.

39. Le programme URBACT relève par exemple du volet C des programmes Interreg.

(cf. figure 4.4). Cela n'a rien d'étonnant au vu des différenciations spatiales en termes de niveaux de participation, tel que présentés dans le chapitre 3. En revanche, de nouveaux faits apparaissent clairement : l'absence notable des villes de Grande-Bretagne, d'Irlande ou des Pays-Bas ; la présence d'une seule ville allemande (Stuttgart) ; et la concentration importante de villes des pays du groupe de Visegrad (CZ, HU, PL, SK), avec les capitales mais également des villes secondaires. Les espaces de coopération, dessinés par les programmes Interreg, donnent ainsi un net avantage aux villes d'Europe centrale. Les centralités dans le réseau (proximité, intermédiation) renvoient donc à des centralités de localisation dans l'espace européen, ces villes étant au carrefour de diverses grandes régions. Elles font le lien (dans le réseau) avec les espaces de coopération des périphéries européennes.



Source : EUCICOP 2019 ; KEEP Closed Projects 2000-2019 / PG. 2020

FIGURE 4.18 – Top 50 des centralités pour les villes du réseau EUCICOP (indicateur de la matrice *emnw*).

En comparant plus avant les hautes centralités dans les réseaux ETMUN et EUCICOP, nous retrouvons bien une partition autour d'un axe transversal allant du nord-est au sud-ouest (figure 4.19). Du côté de la logique associative (ETMUN, en orange), nous retrouvons quelques métropoles d'Europe occidentale ainsi que des villes secondaires (Nantes, Bilbao). Du côté des projets de l'UE, nous retrouvons des villes secondaires d'Europe du Sud et des PECO. Enfin, les villes les plus centrales dans les deux réseaux (en violet) sont majoritairement les capitales nationales des pays (à l'exception de Madrid, Londres, Amsterdam et Berlin) auxquelles s'ajoutent les villes disposant des sièges d'institutions

européennes (Strasbourg, Bruxelles) ou connues pour leur stratégie d'internationalisation (Barcelone, métropoles italiennes du Nord).

On peut déceler ici des modalités différentes d'européanisation. Les villes en orange et en violet sont celles qui, de par leur forte inscription dans les associations de municipalités, sont susceptibles de jouer un rôle fort de *lobbying* auprès d'organisations supra-nationales, au premier rang desquelles on trouve l'UE (voir section 3.4). Les villes en bleu sont celles qui regroupent des entités participant énormément aux projets de coopération territoriale de l'UE : de ce point de vue, cela peut signifier un rôle actif dans les différents programmes de coopération mais cela peut également traduire certaines règles d'équilibre géographique pour les étapes de sélection et de validation des entités partenaires de chaque projet (figure 4.19)⁴⁰.

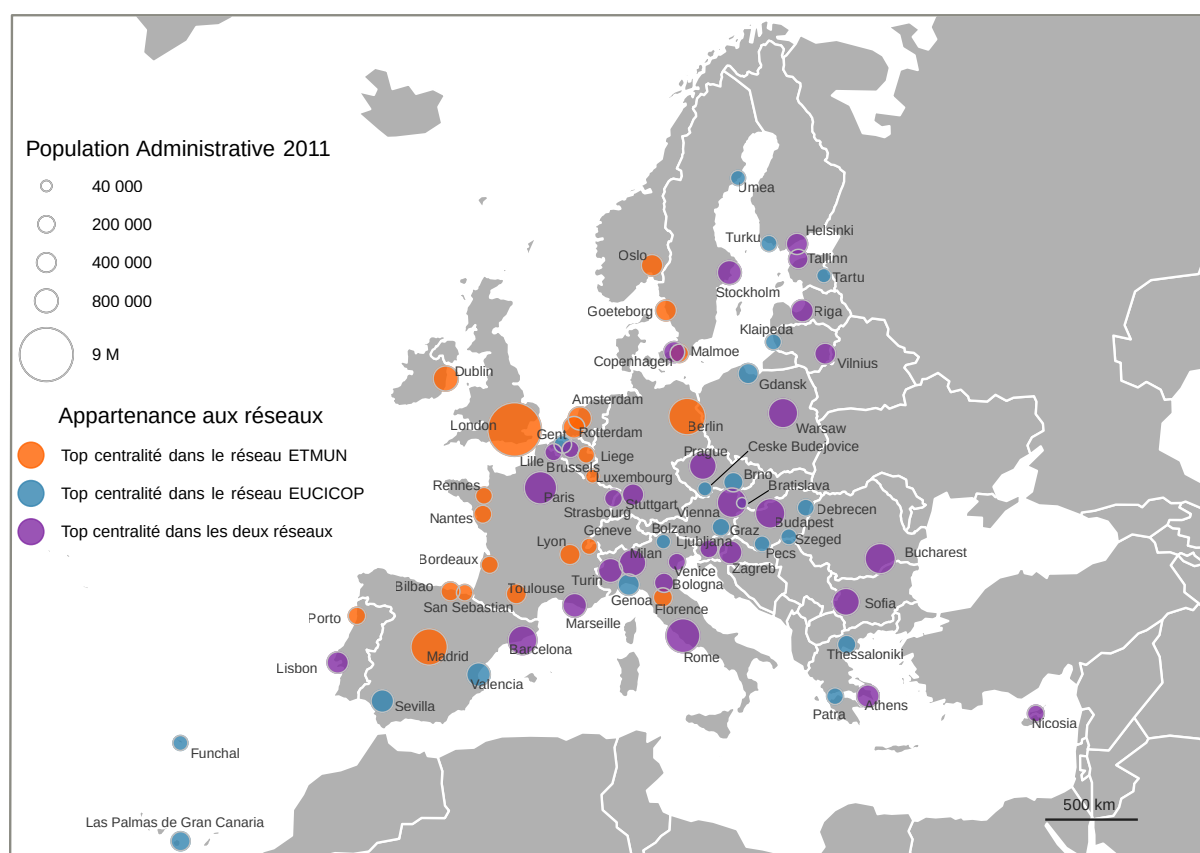


FIGURE 4.19 – Carte de synthèse : Top 50 des centralités pour les villes des réseaux EUCICOP et ETMUN (indicateur des matrices *emnw*).

40. Sur la question des critères géographiques pour la sélection des partenaires, voir : section 3.3.1.1.

4.4.2.3 Points d'articulation du réseau : le rôle des villes dans les espaces frontaliers

Nous savons que les mesures de centralité ne sont qu'une facette de la description de la place des villes dans le graphe. Le réseau EUCICOP est structuré bien différemment de celui d'ETMUN et sa connectivité d'ensemble est bien plus basse (densité plus faible, diamètre plus important). Par conséquent, les premières composantes du réseau EUCICOP ont de nombreux points d'articulation⁴¹. Sur la matrice *em2nw*, qui ne comporte pourtant pas de villes de degré 1, nous trouvons 744 points d'articulation, dont près de 600 sont des villes (figure 4.20).

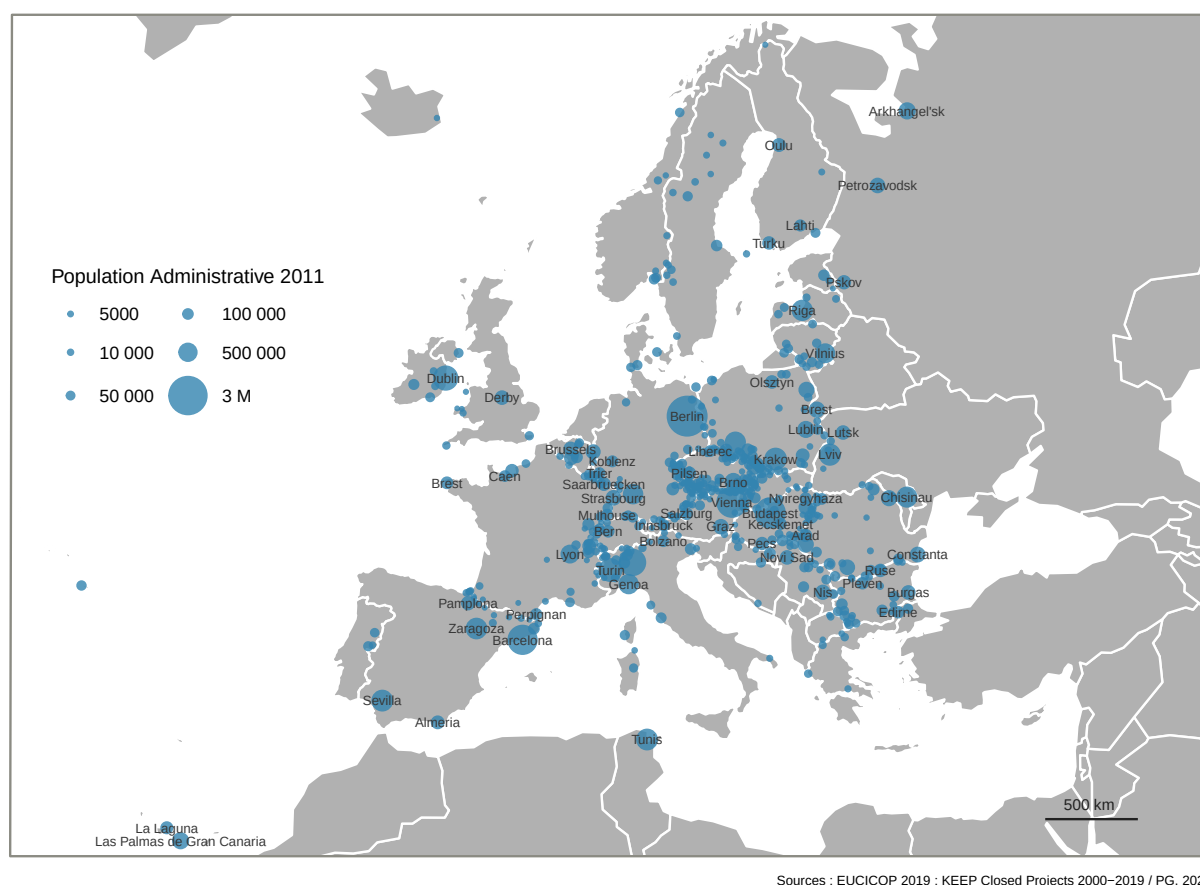


FIGURE 4.20 – Villes EUCICOP ayant un rôle de « points d'articulation » dans le graphe *em2nw*.

La localisation de ces points d'articulation nous donne une nouvelle image de la géographie de ce réseau institutionnel : celle d'une coupure relative entre certains projets transfrontaliers et le reste des projets s'inscrivant sur des espaces plus étendus. Ainsi, la grande majorité des villes en position de points d'articulation sont situées dans les zones transfrontalières avec de hautes densités de participation, telles que nous les avons identifiées dans le chapitre 3 (figure 4.20). D'un point de vue relationnel, on peut faire

41. Pour une définition voir : section 4.2.1.1.

l'hypothèse que cela matérialise une certaine « coupure » entre les localités uniquement engagées dans la coopération transfrontalière et les autres. Autrement dit, l'organisation de la coopération territoriale selon un découpage macro-régional, d'une part, et la place prépondérante de la coopération transfrontalière, d'autre part, limitent fortement les liens de très longue portée géographique. De fait, les villes représentées ici font le lien entre des localités qui coopèrent uniquement localement (autour d'un espace transfrontalier par exemple) et les autres localités plus lointaines, appartenant à d'autres ensembles régionaux.

4.4.2.4 *Ego-networks* des villes : des configurations spécifiques aux grandes villes

Comme pour le réseau ETMUN, nous complétons l'analyse des centralités par une étude plus précise des configurations de réseau dans lesquelles les villes sont engagées. Pour ce faire, nous analysons les *ego-networks* des 8 606 villes de la matrice *emnw* (première composante). La principale différence est donc que nous gardons les villes de degré 1 dans l'analyse (celles qui n'ont participé qu'à un seul projet). Cette décision est liée à la différence sémantique des variables relationnelles : dans le cas ETMUN, il s'agit de la logique associative et l'appartenance à une même association ne signifie pas qu'il y a une coopération effective entre les villes ; pour EUCICOP, même s'il ne s'agit pas uniquement de coopération entre gouvernements urbains, l'appartenance à un même projet signifie l'existence d'interactions directes entre les partenaires.

Comme dans le cas d'ETMUN, nous effectuons préalablement une ACP sur des différentes variables décrivant les *ego-networks* des villes EUCICOP. Les résultats sont relativement similaires avec un premier axe (près de 50% de l'inertie totale) structuré par l'opposition entre, d'un côté, le nombre de villes, de projets et de liens (qui sont colinéaires) et, de l'autre côté, la densité de l'*ego-network*. Le deuxième axe oppose principalement la taille de la première composante connexe au nombre total de composantes. Le troisième axe différencie les *ego-networks* avec une forte « transitivité » (*reinforcement*) des autres. Après une CAH sur les coordonnées des villes sur ces trois premiers axes (86% de l'inertie cumulée), nous obtenons une partition en cinq classes.

La description de ces classes à partir des variables d'origine nous permet d'identifier les profils suivants (figure 4.21) :

- La classe 1 (2000 villes) est caractérisée par des *ego-networks* de fortes densités et, corrélativement, par peu de projets et de villes partenaires. Autrement dit, les *ego-networks* plus petits (avec un ordre plus faible), affiche des densités plus hautes. Pour la plupart de ces réseaux, la mesure *reinforcement* est basse, ce qui tend à montrer que l'ensemble des villes partenaires d'*ego* ont peu coopéré entre elles, et donc ne font pas partie des mêmes projets. De plus, le nombre de composantes connexes, s'il est en moyenne faible, peut atteindre des valeurs extrêmes : cela signifie que beaucoup de villes de la classe 1 sont des points d'articulation (elles sont les seules à faire le lien entre leurs projets).
- La classe 2 (un peu moins de 300 villes) est, à l'inverse, caractérisée par de très

faibles densités, et un nombre de projets et de villes partenaires parmi les plus importants.

- De ce point de vue, la classe 3 (74 villes) se démarque encore davantage, avec les nombre de projets et de villes partenaires les plus importants.
- La classe 4 (1800 villes) est relativement similaire à la classe 1 du point de vue des dimensions et de la densité des graphes. En revanche, elle présente un nombre de composantes connexes beaucoup plus bas et, surtout, les plus hautes valeurs de *renforcement* de l'échantillon. Cela tend à montrer des habitudes de coopération entre la plupart des villes partenaires d'*ego*.
- Enfin, la classe 5 (4000 villes) est la plus peuplée. Elle correspond majoritairement à des villes de degré 1 qui ont donc participé ponctuellement sur l'ensemble de la période étudiée (2000-2020).

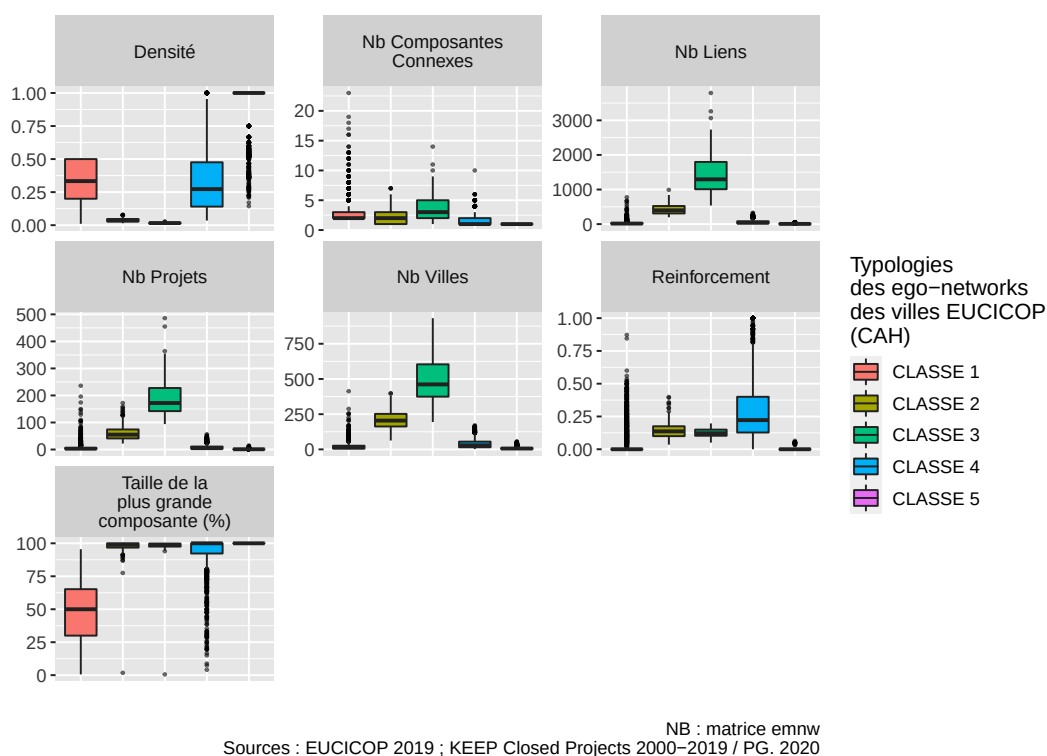


FIGURE 4.21 – Typologie des *ego-networks* des villes EUCICOP en fonction des variables de l'ACP (matrice *emnw*).

Cette typologie présente bien un caractère complémentaire par rapport aux seuls indicateurs de centralité (figure 4.22). Si les propriétés *ego-networks* renvoient, notamment pour les classes les plus spécifiques (2 et 3), à des centralités particulières, il n'en est pas de même pour les classes les plus peuplées. Les villes des classes 1 et 4 ne se distinguent pas du tout du point de vue des centralités alors que les propriétés de leurs *ego-networks* diffèrent sensiblement. Au-delà de ces enjeux de méthode, le statut particulier des classes 2 et 3 se dessine plus nettement : celles-ci regroupent les villes les plus centrales du réseau EUCICOP. On peut supposer que ces villes sont principalement des métropoles européennes (classe 3) ou nationales (classe 2).

L'analyse de la variance (ANOVA) entre la population des villes et cette typologie n'est pas concluante ($R^2 = 0.08$), car malgré des moyennes plus hautes pour les classes 2 et 3, les variances intra-classes restent très élevées. Une analyse du Chi-2 entre la classification et le niveau administratif des villes donne de meilleurs résultats : avec un V de Cramer de 0.28 et une nette sur-représentation du statut de capitale nationale ou de siège de premier niveau administratif pour les classes 2 et 3.

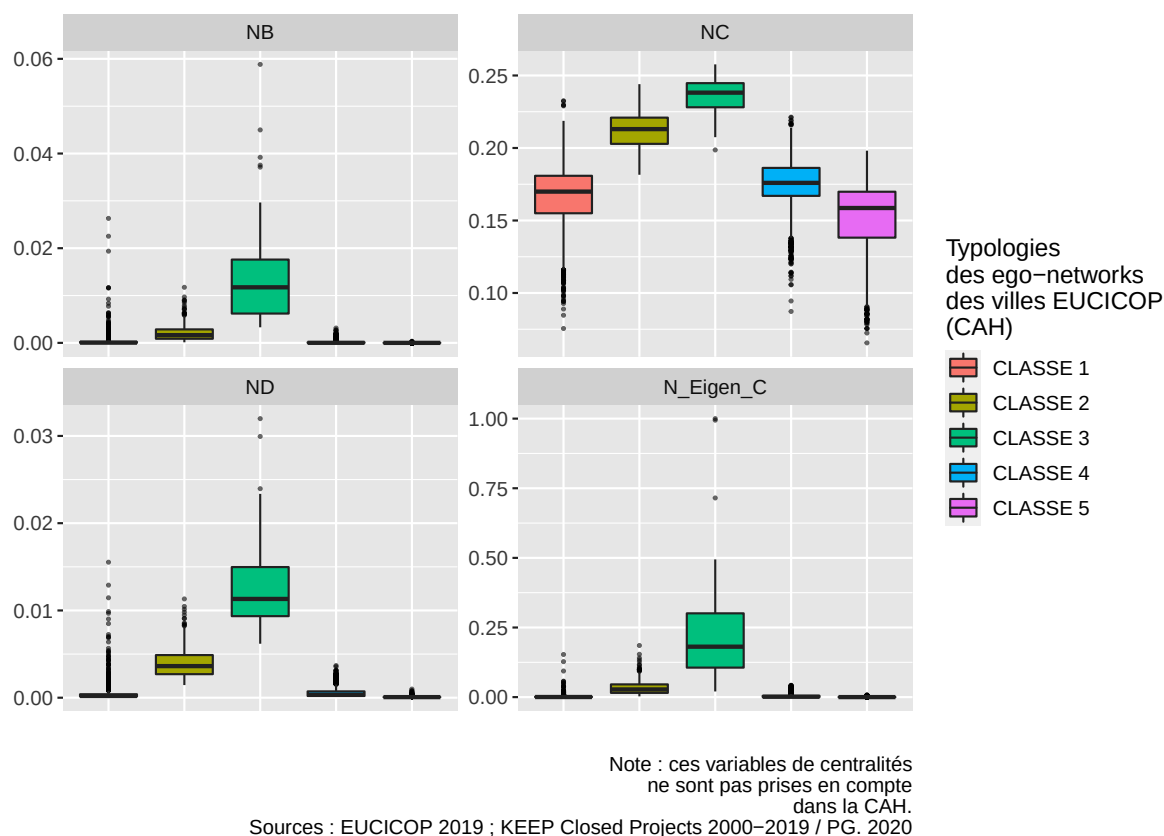


FIGURE 4.22 – Typologie des *ego-networks* des villes EUCICOP en fonction des indicateurs de centralité (matrice *emnw*).

Cette grande tendance qu'ont les métropoles à occuper des places centrales dans le réseau ne doit pas masquer l'hétérogénéité interne des classes. Ainsi, la représentation des *ego-networks* de 4 villes, choisies au hasard parmi les 4 premières classes de la typologie, montre bien la variabilité interne de ces dernières (figure 4.23)⁴². La ville représentant la classe 2 est L-Imaida (à Malte, aussi appelée Msida), située à l'ouest de La Valette, et ne compte que 6 000 habitants. Cette petite ville se retrouve, du point de vue de son *ego-network*, dans la même classe que Madrid, Manchester, Naples, ou encore Rotterdam.

42. Comme dans la partie précédente, la figure 4.23 donne une représentation des *ego-networks* en affichant les propriétés calculées en l'absence de la ville *ego*. Ainsi, on ne s'étonnera pas de voir que le réseau de Benasque (ES) comporte deux composantes connexes. Dès lors que l'on retire *ego* (triangle rose), c'est effectivement le cas. Par ailleurs, la représentation de certains réseaux, comme celui de Bologne, manque cruellement de lisibilité, mais nous avons fait le choix d'automatiser une fonction de représentation pour explorer les résultats. Cette automatiser va de pair avec une moindre adéquation des modes de représentation à chaque cas particulier.

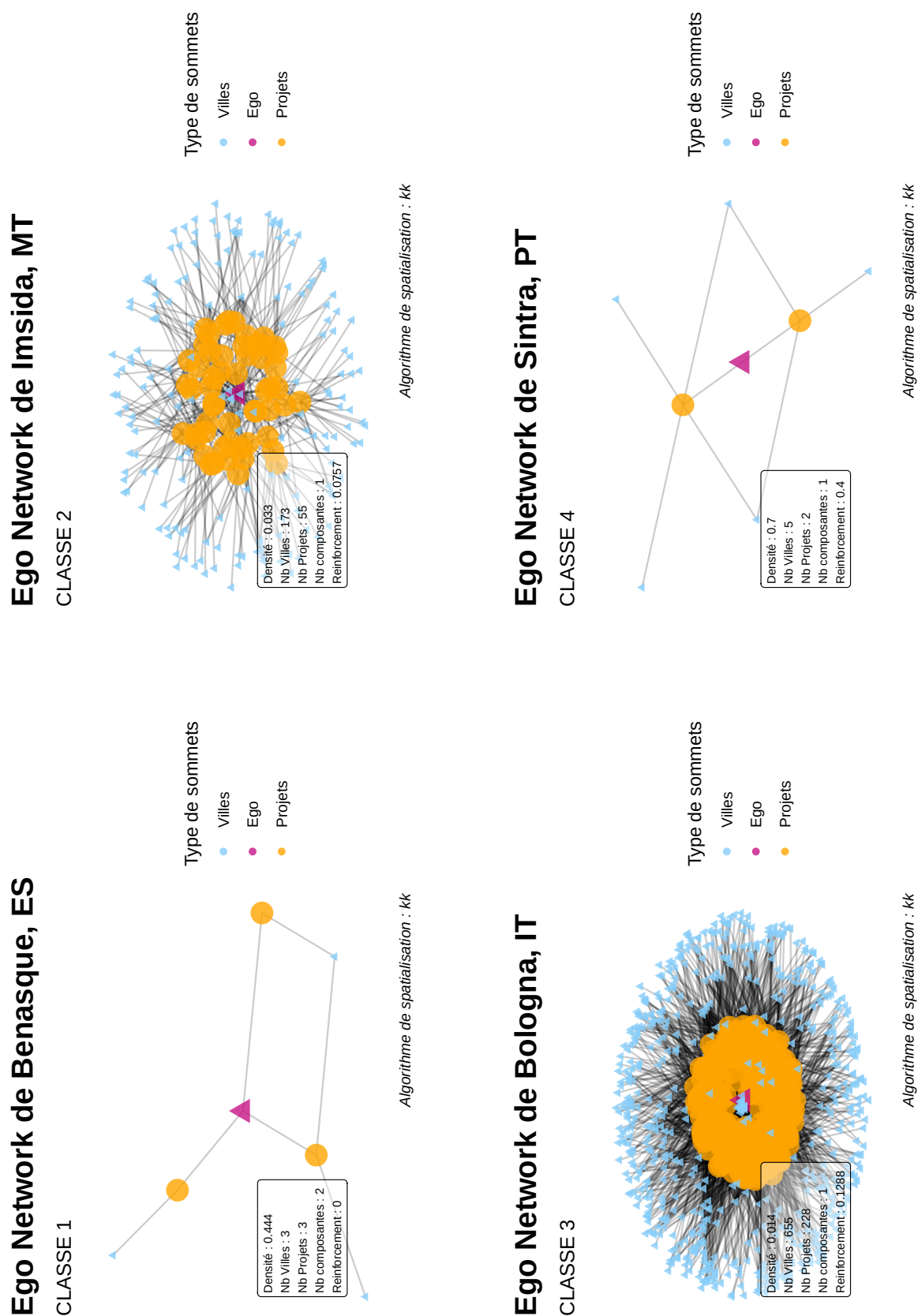
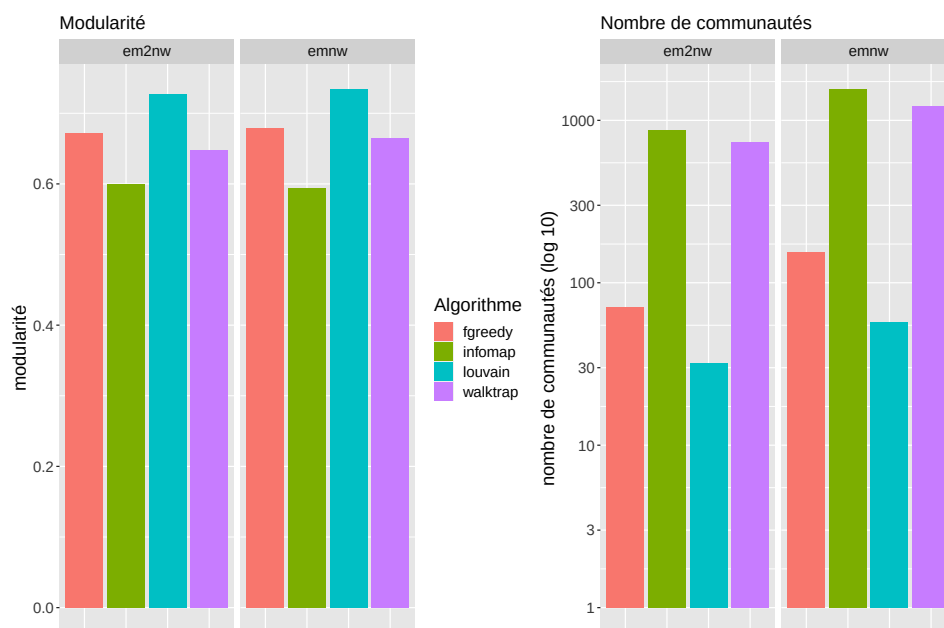


FIGURE 4.23 – *Ego-Networks* de villes EUCICOP représentant quatre classes de la typologie.

4.4.3 Etape 3 : Communautés dans le réseau EUCICOP, un espace structuré par des ensembles régionaux

4.4.3.1 Détection de communautés sur les graphes bipartis

La détection de communautés pour le réseau EUCICOP s'effectue sur la première composante connexe de chacun des graphes *emnw* et *em2nw*. Les scores de modularité sont très élevés quels que soient les algorithmes utilisés (figure 4.24). Cela confirme la moindre connectivité de l'ensemble du réseau, avec de nombreux points d'articulation et donc beaucoup de sous-ensembles à la périphérie du graphe. Ici, le problème vient principalement du nombre très élevé de communautés (plus de 1 000 pour infomap). Aussi, comme pour le réseau ETMUN, nous choisissons d'explorer principalement les communautés de *em2nw*, sans les villes de degrés 1.



Sources : EUCICOP 2019 ; KEEP Closed Projects 2000–2019 / PG. 2020

FIGURE 4.24 – Modularité et nombre de communautés selon quatre algorithmes de détection de communautés, sur les deux matrices du réseau EUCICOP (premières composantes *emnw* et *em2nw*).

Nous retenons de nouveau l'algorithme de Louvain, qui produit le nombre le plus faible de communautés, soit 32. Cartographier l'appartenance des villes à ces communautés devient problématique (au vu du nombre de localités et du nombre de communautés), aussi nous avons réalisé certains filtrages. La figure 4.25 présente la répartition spatiale des 19 communautés ayant plus de 5 membres, avec uniquement les localités de plus de 5 000 habitants. L'ancrage de la plupart d'entre elles sur des espaces régionaux bien identifiés est saisissant.



Note : localités de plus de 5000 habitants seulement.
Sources : EUCICOP 2019 ; KEEP Closed Projects 2000-2019 / PG. 2020

FIGURE 4.25 – Communautés des villes EUCICOP détectées par l'algorithme de Louvain (matrice *em2nw*).

Une seconde exploration synthétise l’ancrage géographique des communautés des villes, en ne retenant que celles ayant une population administrative supérieures à 20 000 habitants (figure 4.26). Le poids institutionnel des espaces de coopération définis par l’UE est considérable, la plupart des communautés s’organisent autour d’espaces régionaux qui correspondent à des Eurorégions (*e.g* communauté 28 dans l’Eurorégion *Black Sea*, autour de la Mer Noire⁴³).

Les grandes villes ne forment aucune communauté ensemble mais sont plutôt rattachées à la communauté des localités à proximité. Bien sûr, la diversité des entités participantes fait que l’on ne mesure pas l’appartenance d’un gouvernement urbain à une communauté, mais uniquement l’appartenance d’une localité comprenant une multitude d’acteurs. Cela n’empêche pas de constater que les projets forgeant des relations de longue portée, sans logique régionale ou de contiguïté, structurent très peu cet espace de coopération, même pour les grandes métropoles.

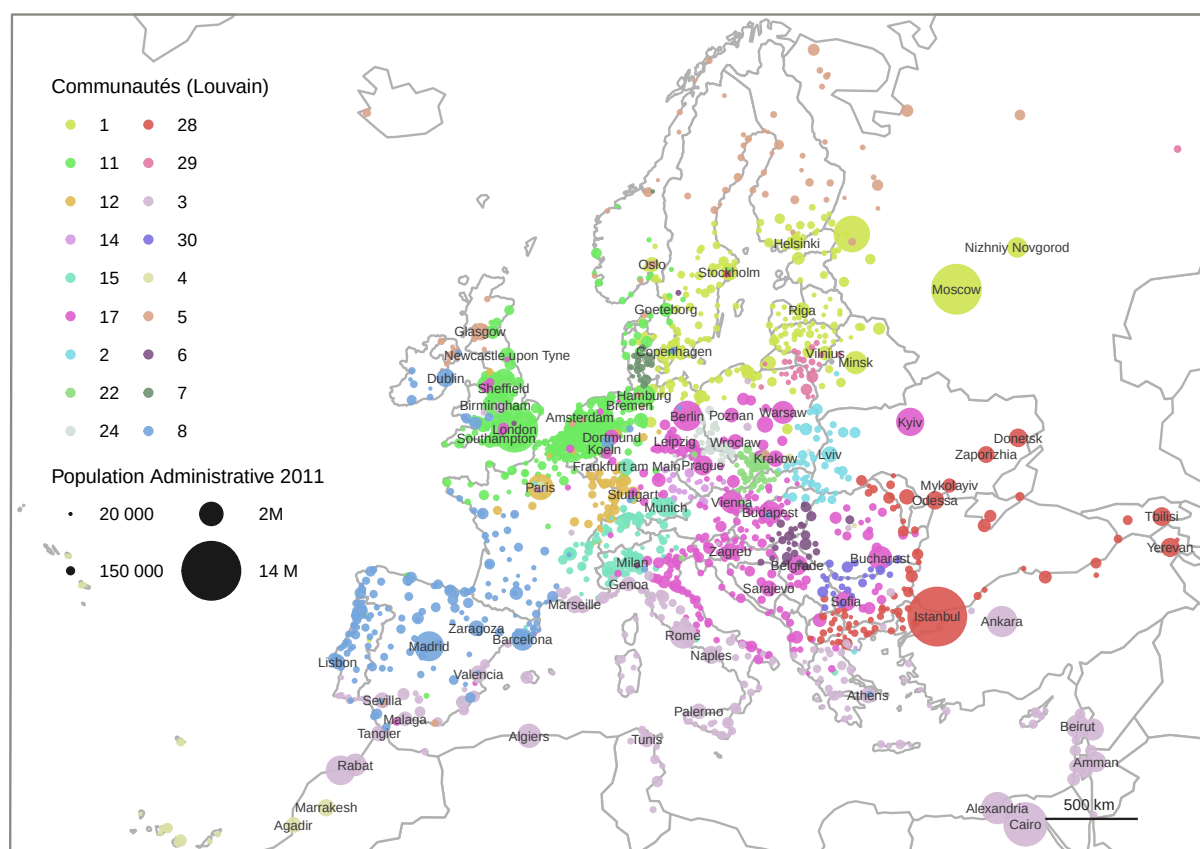


FIGURE 4.26 – Carte des communautés de villes EUCICOP détectées par l’algorithme de Louvain (matrice *em2nw*, villes de plus de 20 000 habitants).

Lorsque l’on regarde les principaux programmes de coopération qui sous-tendent les projets des plus grandes communautés (figure 4.27), on retrouve principalement des pro-

43. Emmanuelle Boulineau a d’ailleurs montré comment la structuration de cet espace de coopération s’appuyait sur la pratique du jumelage entre villes (BOULINEAU 2016).

grammes des volets A (transfrontaliers) et B (transnationaux sur des macro-régions). Même la communauté 17, dont le semis de localités est le plus étendu à l'échelle de l'Europe, est principalement configurée par des projets relevant d'Interreg III B (*Cadses*) et IV B (*Central Europe, South East Europe*) ou de programmes transfrontaliers (Hongrie-Croatie). Ici, c'est donc l'évolution de la géographie institutionnelle de l'UE, avec le poids du regroupement Europe Centrale/ Europe du Sud-Est dans la période 2000-2006, qui explique l'emprise spatiale de la communauté.

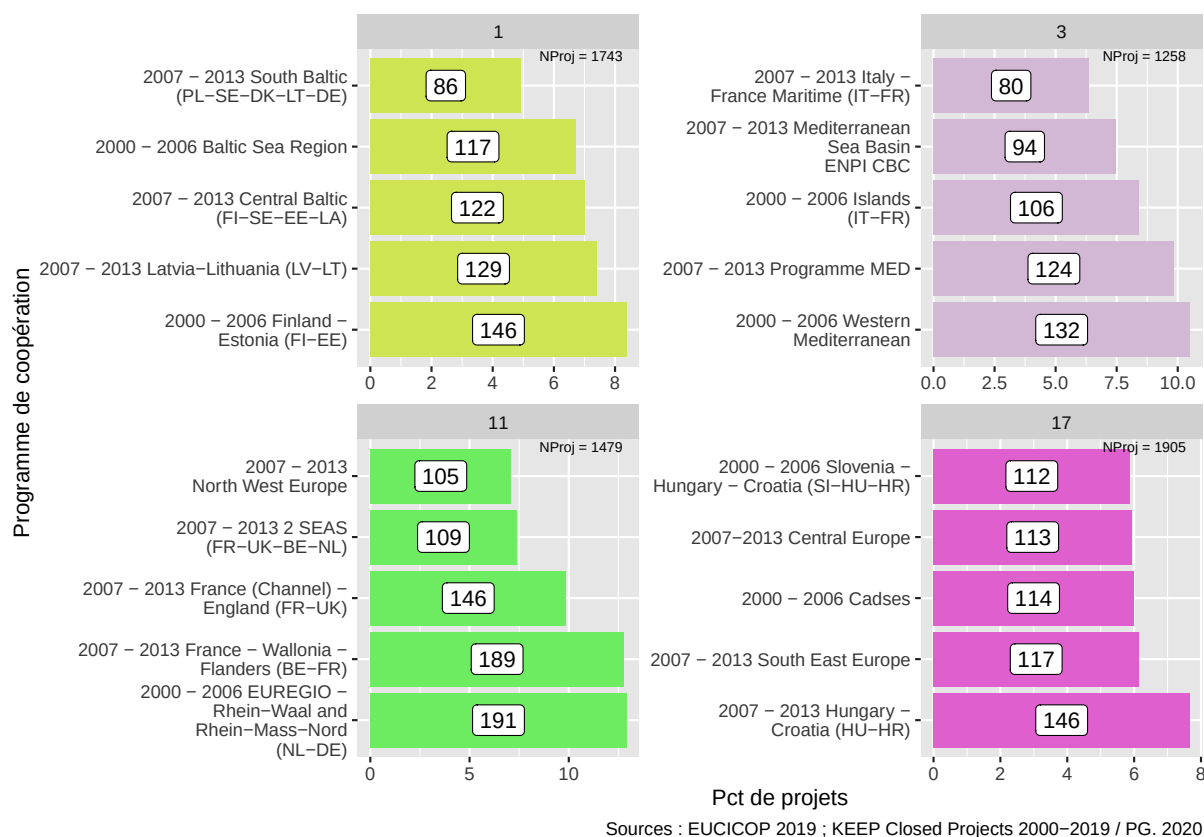


FIGURE 4.27 – Principaux programmes des projets des quatre communautés les plus peuplées en termes de projets (Louvain surem2nw).

Dans cette structure générale, les projets du programme URBACT — qui eux n'ont pas d'ancrage régional défini *a priori* — pèsent très peu par rapport à l'ensemble des projets de coopération. Ils sont répartis dans différentes communautés, en fonction de leurs villes partenaires, et ne représentent jamais plus de 1% des projets d'une communauté.

Du point de vue de la définition des communautés, nous pouvons vérifier le faible rôle structurant de ce type de programme en produisant un sous-graphe composé uniquement des liens entre les sommets appartenant à des communautés différentes. Ce sous-graphe comporte 17% des liens du graphe initial (première composante de *em2nw*), soit environ 11 000 liens de participation. La figure 4.28 présente un résumé des dix principaux programmes dont dépendent les projets de ce sous-graphe : pour chaque programme nous calculons la somme des degrés de ses différents projets.

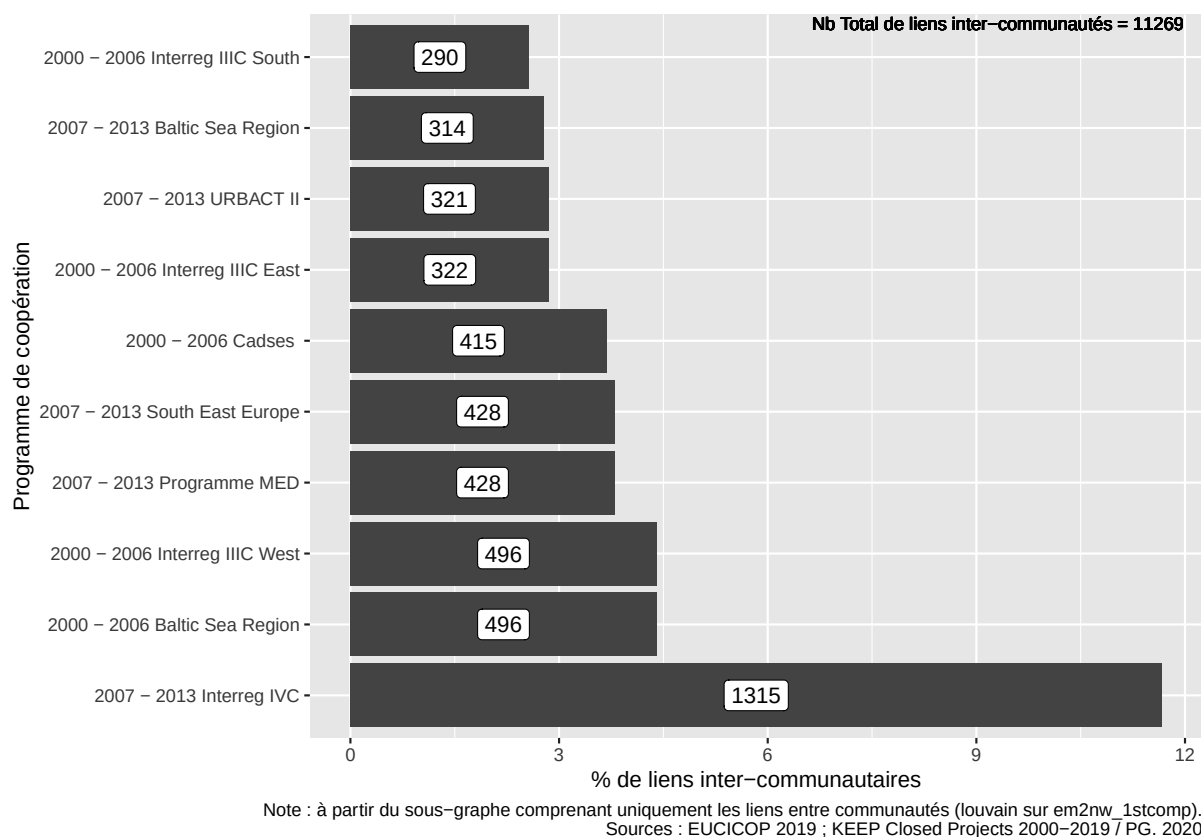


FIGURE 4.28 – Les 10 principaux programmes pour les liens inter-communautés (Louvain sur *em2nw*).

Les programmes qui regroupent le plus de liens entre communautés relèvent de *2007-2013 Interreg IV C*, avec plus de 1300 participations (pour les projets dont le programme spécifique n'est pas renseigné dans la base KEEP). Les programmes du volet C d'Interreg organisent la coopération dite « inter-régionale », selon la typologie institutionnelle, et sont spécifiquement dédiés à une coopération sur un espace pan-européen favorisant l'échange de bonnes pratiques et autres connaissances en termes de politiques locales. Au sein de ce volet, nous retrouvons donc le programme URBACT II (en 8ème position), mais également des programmes qui, lors de la période 2000-2006, avaient un ancrage macro-régional (Interreg III C, *Est*, *West* et *South*)⁴⁴.

Certains programmes du volet B, coopération transnationale à l'échelle de macro-régions, sont également présents (*CadSES*, *Black Sea Region*). En effet, ces zones de programmation très larges ne correspondent pas à des communautés uniques dans le réseau EUCICOP. L'espace Baltique, par exemple, est divisé en 3 grandes communautés (1, 5 et 11, cf. figures 4.25 et 4.26). Certes, nous l'avons vu, ces programmes configurent en grande partie la géographie des communautés de coopération. Toutefois, d'autres programmes s'inscrivant sur des espaces plus restreints contribuent à subdiviser ces grands ensembles géographiques.

44. Même si des partenaires en dehors des pays définis dans ces programmes pouvaient participer.

Si les programmes relevant du volet C jouent un rôle mineur dans la structure d'ensemble des communautés du graphe, cela ne signifie pas qu'ils ont peu d'intérêt pour notre étude, c'est même tout le contraire :

- Premièrement, du fait de l'objectif affiché d'échange sur les « bonnes » politiques publiques des autorités locales⁴⁵.
- Deuxièmement, car le programme URBACT — spécifiquement dédié aux politiques urbaines — relève de ce volet.
- Troisièmement, les projets de coopération de ce volet présentent un cadre géographique plus large et moins contraignant que les volets A et B (transfrontaliers et transnationaux). Ainsi, des liens de plus longue portée géographique sont possibles.
- Enfin, en conséquence du troisième point, les projets qui rassemblent des entités relativement éloignées et sans appartenance commune à des ensembles géographiques contigus, ont un fort effet sur la centralité des localités concernées. En effet, lorsque l'on regarde les fortes centralités des villes dans le sous-graphe des liens inter-communautés, on retrouve sensiblement les villes du sommet de la hiérarchie du réseau EUCICOP : à savoir, les capitales nationales et les villes secondaires des PECO. Les liens de longue portée permis dans le cadre de ce volet de la coopération augmentent mécaniquement les centralités d'intermédiation et de proximité. Les villes concernées disposent ainsi d'avantages comparatifs dans l'accès à l'information, notamment par la diversité plus grande des entités avec lesquelles elles ont coopéré.

4.4.3.2 Détection de communautés avec la double-projection : une structure régionale encore plus affirmée

Contrairement au réseau ETMUN, la double-projection s'est avérée utile pour le réseau EUCICOP⁴⁶. Dans ce cas, les projections en graphes villes-villes et projets-projets n'induisent pas des densités très importantes correspondant à de gigantesques cliques (cela est dû à la taille très restreinte des projets). Le graphe villes-villes provenant de la première composante de *em2nw* a une densité de 0.008, ce qui est équivalent à la densité du biparti correspondant. Nous avons réalisé la double-projection en pondérant les liens selon deux manières. La pondération par le maximum théorique des liens, donne des résultats intéressants : une haute modularité (pour Louvain : 0.63 pour le graphe des projets, 0.62 pour celui des villes) et un nombre de communautés plus bas (avec l'algorithme de Louvain qui en produit 21 pour les projets et 20 pour les villes).

Lorsque l'on cartographie les résultats pour les villes, la structure régionale apparaît

45. Sur le site de l'Union Européenne, le volet C d'Interreg est présenté comme suit : « *Interregional cooperation, known as Interreg C, works at pan-European level, covering all EU Member States, and more. It builds networks to develop good practice and facilitate the exchange and transfer of experience by successful regions. It showcases what regions do well, to the benefit of those still investing.* » (<https://ec.europa.eu/>). On remarque tout de suite la dimension normative dans laquelle est prise la question des circulations et des transferts de politiques publiques.

46. Pour une description de cette méthode et de son apport pour l'étude du réseau ETMUN, voir Annexe C.

encore plus fortement qu’avec la détection de communautés sur le biparti. En effet, avec la méthode précédente, nous pouvions voir quelques petites localités éloignées du reste des villes de leur communauté. A titre d’exemple, on retrouve la petite ville grecque de Polýgyros (6 000 habitants) associée à la communauté 14 (figure 4.25), dont les villes de plus de 5 000 habitants sont exclusivement réparties entre l’Allemagne, l’Autriche et la République Tchèque. De fait, la petite ville grecque a participé uniquement à deux projets, dont *TECNOMAN perspectives* (Cadses 2000-2006), rassemblant des villes de ces trois pays (par ailleurs très liées entre elles par d’autres projets).

Lorsque nous réalisons la projection, et que nous pondérons le poids des liens (nombre de projets en commun) par le maximum théorique (nombre de projets minimum entre les deux villes), les communautés produites tendent à se resserrer spatialement sur un espace contigu. Cette nouvelle partition en communautés, si elle apporte des informations supplémentaires, recoupe notre classification précédente⁴⁷.

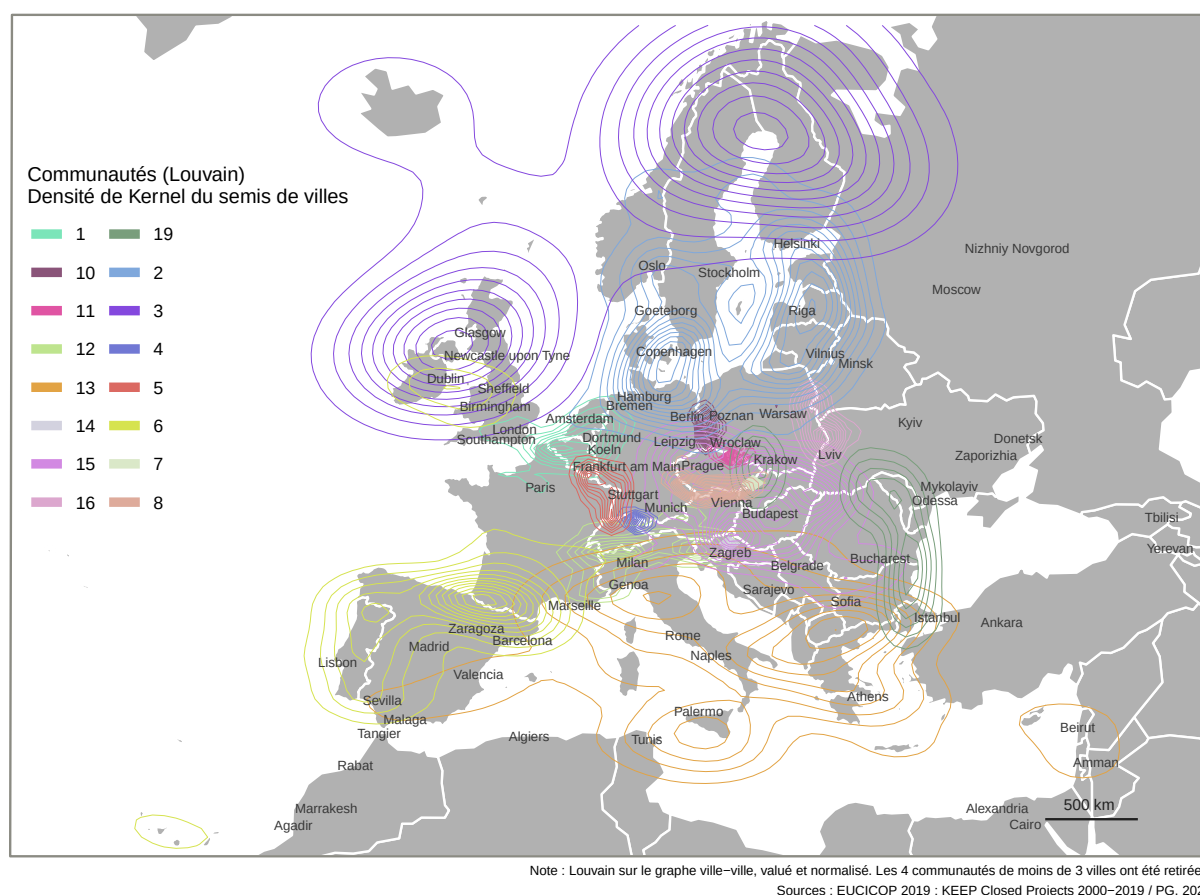


FIGURE 4.29 – Densité de Kernel des communautés de villes EUCICOP détectées par l’algorithme de Louvain sur le graphe villes-villes normalisé (matrice $em2nw$).

47. L’indice de Jaccard vaut 0.38 entre l’algorithme de Louvain sur le biparti ($em2nw$) et l’algorithme de Louvain sur la projection valuée et normalisée villes-villes. Cette valeur augmente si l’on compare les deux classifications en filtrant les petites localités. Ainsi, l’indice de Jaccard montre plus de 40% d’accords entre les deux classifications pour les villes de plus de 10 000 habitants.

La figure 4.29 présente une représentation des ellipses correspondant aux densités de Kernel calculées à partir du semis de points de chaque communauté.

Les communautés dont le semis de villes est le plus étendu se situent autour des zones les plus périphériques : Nord, mer Baltique, Méditerranée. Les zones au centre géographique sont davantage caractérisées par des communautés se chevauchant, avec une emprise spatiale moins étendue, et souvent organisées autour d'espaces transfrontaliers (figure 4.29).

4.4.4 Etape 4 : Homophilie dans le graphe villes-villes, pas d'effet « taille » mais une grande importance de l'appartenance territoriale

La densité très faible des graphes unimodaux projetés rend l'analyse de l'absence de relation beaucoup moins intéressante à étudier que dans le cas du réseau ETMUN. En effet, une des propriétés du réseau EUCICOP est sa très forte structuration régionale. Quels que soient les niveaux de la hiérarchie urbaine et de la centralité dans le réseau, la plupart des villes sont en relation avec un nombre limité d'autres villes⁴⁸.

La question de l'homophilie reste, en revanche, de première importance. Les résultats montrent bien, d'un point de vue réticulaire, les effets des contraintes structurelles et normatives qui sont inhérentes à la logique d'appels à projet de l'UE. Sur le graphe projeté ville-ville à partir de la matrice *emnw*, l'assortativité de degré (-0.031) et de degré pondéré (-0.050) sont presque nulles et très légèrement négatives. Cela signifie qu'il n'y a pas d'attachement préférentiel dans ce réseau, les villes les plus centrales n'ont pas tendance à coopérer davantage entre elles. Ceci est une conséquence directe de la validation des entités partenaires en fonction de critères de diversité géographique.

Comme pour le réseau ETMUN, la position dans la hiérarchie urbaine ne joue pas un grand rôle dans la densité de liens entre les localités. On retrouve ainsi une assortativité très légèrement positive pour des classes de taille discrétisées (0.060) ou encore pour la variable de niveau administratif (0.096).

En revanche, la forte structuration de ce réseau de coopération avec les programmes transfrontaliers (Interreg A) et les programmes transnationaux à l'échelle de macro-régions (Interreg B) transparaît nettement. Cela se traduit par une assortativité positive pour la variable d'appartenance aux quatre grandes régions européennes (Nord, Sud, Est, Ouest) : les villes d'un même ensemble régional coopèrent davantage ensemble (assortativité de 0.42

48. Dans le graphe ville-ville projeté à partir de la première composante de la matrice *em2nw*, le degré médian est de 17, le degré moyen est de 41. Pour un ensemble de près de 5 000 sommets, il n'existe que 100 000 liens. Ainsi le complément de ce graphe affiche une densité très grande avec plus de 12 millions de liens. De fait, même lorsque nous explorons le complément du graphe pour les villes qui ont le plus participé (les deux derniers centiles en termes de participation), on obtient des graphes relativement denses (0.20) et dont la visualisation est presque impossible.

pour la variable d'appartenance régionale).

Plus surprenant, la variable « Pays » joue également un rôle important. Les entités localisées dans les villes d'un même pays ont tendance à coopérer davantage entre elles. Cela s'explique par l'importance des programmes de coopération transfrontalière, dans lesquels on retrouve de nombreuses entités de part et d'autres d'une frontière, créant ainsi de multiples liens intra-nationaux.

4.5 Analyse temporelle du réseau d'un programme particulier : les villes à « l'école » d'URBACT

Les grandes modalités institutionnelles de coopération transnationale pour les villes européennes suivent deux logiques : associative (ETMUN) et de projet (EUCICOP). Ces deux logiques ne produisent pas les mêmes structures de réseaux ni les mêmes géographies. Cette analyse a rassemblé des dispositifs dont la nature était extrêmement diversifiée au regard de deux dimensions : le type de liens supposés (selon, par exemple, le type d'associations de municipalités) et la nature des entités en relation. Pour l'étude des projets de coopération de l'UE, il s'agissait de supposer des liens entre localités urbaines (en fonction de la localisation des partenaires des projets) alors que les acteurs de la coopération pouvaient représenter d'autres autorités locales (comté, région, district), d'autres entités publiques (association, université) ou des entités privées (entreprises).

Ce premier panorama appelle une étude plus détaillée du programme URBACT, spécifiquement dédié aux transferts de bonnes pratiques et de stratégies politiques entre gouvernements urbains. A la fin d'un entretien avec Emmanuel Moulin (secrétaire général d'URBACT) et, alors que nous évoquions la place des associations transnationales de municipalités dans cette thèse, celui-ci affirmait la différence du programme URBACT et la force de ce dispositif institutionnel apparaissant comme plus profitable par rapport aux autres modalités de coopération moins formalisées :

« la spécificité d'URBACT, c'est vraiment le fait qu'il y a une méthode de travail qui a été développée, depuis 15 ans quand même, qui est difficile à décrire en quelques mots [...] et qui vraiment est un dispositif d'appui et qui fait qu'il y a réellement un transfert de savoir qui se fait entre les acteurs impliqués. [PG : à la fois thématiquement et dans les méthodes]... oui, et dans les méthodes. Et c'est quelque chose qui demande énormément de structure... énormément de travail, de structuration... ce qui a rien à voir avec un réseau — au sens basique du terme —, c'est plutôt une école d'échange. C'est une école d'échange transnationale... c'est plutôt ça... et quand je dis « école » je veux dire que — on a tous fréquenté l'école —, c'est un endroit quand même très structuré avec tout un principe pédagogique, des principes de travail, d'emploi du temps, des principes, des financements spécifiques, des tutorats et donc c'est tout ça qu'il y a derrière, ce qui est immergé, c'est ça qu'on ne voit pas en fait. Et c'est ça qui fait la réalité du programme. » (Entretien avec Emmanuel Moulin, Secrétaire Général d'URBACT, juin 2018)

Dès lors, il s'agit d'étudier les logiques de coopération propres à ce type de programme, relativement résiduel par rapport aux logiques macro-régionales et transfrontalières d'Interreg dans son ensemble, mais de premier plan lorsque l'on s'intéresse aux dispositifs de circulation des politiques urbaines. L'analyse du sous-graphe d'EUCICOP correspondant s'accompagne d'une attention particulière à la dimension temporelle. Il s'agira d'étudier l'évolution du réseau formé par le programme URBACT au cours de ses trois phases. Cette analyse temporelle comporte deux objectifs sous-jacents :

1. Saisir le développement d'un programme de coopération de l'UE, c'est-à-dire décrire une des modalités de l'eupéanisation grâce à l'évolution d'un système de relations

transnationales entre villes ;

2. Approcher des capacités différenciées d'internationalisation du fait de la logique d'appels à projet, en suivant les gouvernements urbains qui se sont impliqués dès la première phase du programme et en analysant leurs différents rôles (*partner*, *lead partner*) au sein des projets.

4.5.1 Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles URBACT

<i>Filtrage du graphe</i>	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque projet	Filtrage des doublons dans les villes membres de chaque projet & Filtrage des villes présentes dans un seul projet
<i>Nom de la matrice</i>	emnw	em2nw
<i>Type de matrice</i>	Binaire	Binaire
<i>Densité</i>	0.015	0.025
<i>Diamètre</i>	10	8
<i>Nb composantes</i>	1	1
<i>Taille (nb de liens)</i>	1509	1196
<i>Nb de Villes</i>	591	278
<i>Pct villes filtrées</i>	0	53
<i>Nb de projets</i>	172	172
<i>Degré moyen des villes</i>	2.553	4.302
<i>Degré médian des villes</i>	1	3
<i>Degré moyen des projets</i>	8.773	6.953
<i>Degré médian des projets</i>	9	7

TABLE 4.4 – Indicateurs globaux du graphe biparti URBACT, selon différents filtrages.

Les données d'affiliation du programme URBACT correspondent simplement à un sous-graphe de la base de données EUCICOP : entre 2000 et 2019, 172 projets (soit à peine 1% des projets EUCICOP) et 591 villes (soit environ 7% du total des localités EUCICOP). Ce réseau, relativement petit, affiche dans ses deux configurations des densités bien plus élevées que celles du réseau EUCICOP dans son ensemble (table 4.4). Ces densités sont d'ailleurs plus proches de celles du réseau ETMUN, tout comme le diamètre relativement

faible (valeur de 10)⁴⁹. Au regard de ces premières mesures, l'une des propriétés les plus intéressantes est la connexité du graphe URBACT. En effet, pour un sous-graphe biparti aussi restreint, se développant sur plus de 15 ans et constitué de projets rassemblant en moyenne 9 villes, la connexité est révélatrice d'une règle tacite : pour chaque projet, il est nécessaire qu'au moins une des villes partenaires ait déjà participé au programme. Sachant que la moitié des 591 villes n'ont participé qu'une seule fois (table 4.4), cela ouvre une question sur les stratégies de participations multiples des autres villes : correspondent-elles à un faible nombre de participations pour l'ensemble de ces villes ou supposent-elles un ou plusieurs groupes de villes très impliquées dans le programme, acquérant ainsi des places structurelles de première importance ?

Lorsque l'on décompose le réseau URBACT en sous-graphes selon les trois phases du programme (table 4.5), la propriété de connexité se retrouve dans les trois configurations. Cela suppose que les participations multiples se produisent au sein de chaque période. Ainsi, la connexité du graphe URBACT sur l'ensemble des périodes n'est pas uniquement due à la participation de quelques villes dans les trois phases.

<i>Filtrage du graphe</i>	Urbact I	Urbact II	Urbact III
<i>Nom de la matrice</i>	emnw1	emnw2	emnw3
<i>Période</i>	2000–2006	2007–2013	2014–2020
<i>Type de matrice</i>	Binaire	Binaire	Binaire
<i>Densité</i>	0.055	0.027	0.023
<i>Diamètre</i>	10	13	10
<i>Nb composantes</i>	1	1	1
<i>Taille (nb de liens)</i>	363	508	638
<i>Nb de Villes</i>	182	310	370
<i>Nb de projets</i>	36	61	75
<i>Degré moyen des villes</i>	1.995	1.639	1.724
<i>Degré médian des villes</i>	1	1	1
<i>Degré moyen des projets</i>	10.083	8.328	8.507
<i>Degré médian des projets</i>	10	9	9

TABLE 4.5 – Indicateurs globaux des graphes bipartis correspondant aux trois phases du programme URBACT

Durant la première phase du programme, le réseau est le plus dense (0.055) : il concerne moins de 200 villes impliquées dans 36 projets dont le degré moyen est le plus élevé (environ 10 villes partenaires par projet). La participation multiple de certaines villes se traduit par le degré moyen le plus élevé des trois phases (en moyenne 2 participations par ville). La croissance du réseau s'affirme dès la phase II avec presque deux fois plus de projets

49. Un diamètre de 10 suppose que le plus long des plus courts chemins entre deux villes du réseau est constitué par un enchaînement de 5 projets et 4 villes intermédiaires.

et de villes participantes (table 4.5). Lors de cette phase d'expansion, avec l'arrivée de nouvelles villes (notamment du fait de l'adhésion de nouveaux Etats à l'UE), le réseau présente une moins bonne connectivité (son diamètre est le plus élevé : 13). Les projets sont en moyenne de plus petite taille (8.3 villes par projets) et les villes présentent le degré moyen le plus faible (1.6 participations par ville).

Enfin la dernière phase correspond au réseau de plus grande taille avec 638 liens de participations pour 370 villes impliquées dans 75 projets (table 4.5). Même si la densité est la plus faible dans cette configuration, le diamètre est à nouveau de 10 ce qui tend à montrer une meilleure connectivité par rapport à la phase précédente, avec également un degré moyen légèrement plus élevé pour les villes (1.7) ce qui suggère des valeurs de participation maximales plus élevées. De fait le degré maximal des villes passe de 9 (phase I, Budapest) à 6 (phase II, Dublin et Riga) et, enfin, 8 (phase II, Budapest).

Cette structuration temporelle témoigne de l'institution progressive d'une méthode de coopération au cours du développement du programme URBACT. Celui-ci, lancé en 2002 à partir du dernier volet du Programme d'Initiative Communautaire (PIC) *URBAN II*, est à l'époque centré « essentiellement sur des plans d'action locale pour la régénération urbaine, économique et sociale » (BUCELLA, CHATAIN et LOUBIÈRE 2019). De fait, ce sont les villes impliquées dans *URBAN II* qui participent, presque automatiquement, à la première phase d'URBACT. A ce moment là, les modalités de coopération autour des politiques urbaines sont encore largement en construction. Les projets d'URBACT I sont principalement dédiés à des échanges autour des thématiques d'inclusion et de quartiers défavorisés mais surtout autour de la définition des méthodes de coopération :

« Nos recommandations étaient assez basiques. Il ne s'agissait pas tant de travailler sur les thèmes que de construire d'abord une méthode de travail, qui porte ses fruits. Nous avons essayé de faire partager la conviction que « si on travaille d'une certaine manière, on obtient de meilleurs résultats. » [...]

Comment se sont développés les quatorze premiers réseaux ?

A.B. : Au démarrage, nous n'avions pas vraiment d'expérience des questions transnationales. Nous avons une base assez limitée de projets qui, de plus, n'étaient pas bien répartis sur le plan géographique. A l'époque, il n'y avait pas de règles, comme le nombre de partenaires, la couverture géographique, l'organisation d'un thème, etc. [...]. En 2003-2004, nous cherchions nous mêmes des villes ayant des choses intéressantes à montrer ; nous allions vers elles pour les convaincre de venir partager avec d'autres leurs expériences. Ces réseaux ont été construits sur l'idée de communauté, de partage et d'accompagnement. Ça nous a permis d'apprendre aussi énormément de choses sur la façon de faire ou de ne pas faire de bons échanges et d'en tirer des leçons que nous avons mises en pratique avec URBACT II. Par exemple, un réseau constitué d'une trentaine de partenaires représente un nombre trop important pour la qualité des échanges. *A contrario*, dix partenaires dont huit d'un même pays ne peuvent pas constituer un réseau. » BUCELLA, CHATAIN et LOUBIÈRE 2019

Ainsi, les propriétés structurelles du graphe URBACT I s'expliquent par de moins grandes contraintes et par une expérimentation de la coopération avec des procédures encore peu formalisées. Les villes impliquées dans la première phase ne forment donc pas exactement un groupe de *first movers* — ayant une capacité structurellement plus

grande d'accéder à un nouveau dispositif de coopération —, dans la mesure où la plupart d'entre elles participaient au programme URBAN II avant qu'URBACT n'en prenne la continuité. Néanmoins, l'implication dans la première phase signifie une participation active à la construction même du programme URBACT et à son institution progressive, grâce à la formalisation d'une méthode et de procédures.

4.5.2 Etape 2 : Centralités dans le réseau URBACT

4.5.2.1 Distribution des centralités : une hiérarchie peu stable et discontinue

La taille relativement restreinte du réseau et le fait que plus de la moitié des villes n'aient participé qu'une seule fois sur l'ensemble de la période posent des questions sur la hiérarchisation des sommets.

De fait, si l'on retrouve des séries fortement dissymétriques à gauche pour les indicateurs de centralité des projets (figure 4.30) et des villes (figure 4.31), l'amplitude de ces indicateurs, notamment des degrés et de la centralité d'intermédiarité, apparaît très faible.

L'analyse des degrés montre que, pour les deux types de sommets, il s'agit d'une variable quasi-discrète avec peu de modalités. Aucun des projets n'est connecté à plus de 5 % des villes, le maximum correspondant au projet *UDIEX-UDIEX ALEP*⁵⁰ qui a rassemblé 26 villes partenaires (environ 4.5% des villes du réseau), durant la phase URBACT I, autour d'ateliers collectifs sur l'échange de politiques urbaines en matière d'inclusion/intégration. Les trois quarts des villes ont un degré normalisé inférieur à 0.02, c'est-à-dire ont participé à moins de 2% de l'ensemble des projets URBACT. Le maximum correspond à Budapest, avec un degré de 0.11.

50. Le double objectif des projets d'URBACT I, à savoir l'échange sur des thématiques mais également la réflexion sur les modalités de l'échange, transparait dans ce projet. En effet, l'acronyme ALEP signifie « *Action Learning Exchange Programme* ». Même si l'on a relativement peu d'information sur les projets de cette première phase, on peut supposer que l'expérience *UDIEX-UDIEX ALEP* n'a pas été entièrement satisfaisante et a renforcé l'idée de constituer des projets avec moins de villes partenaires.

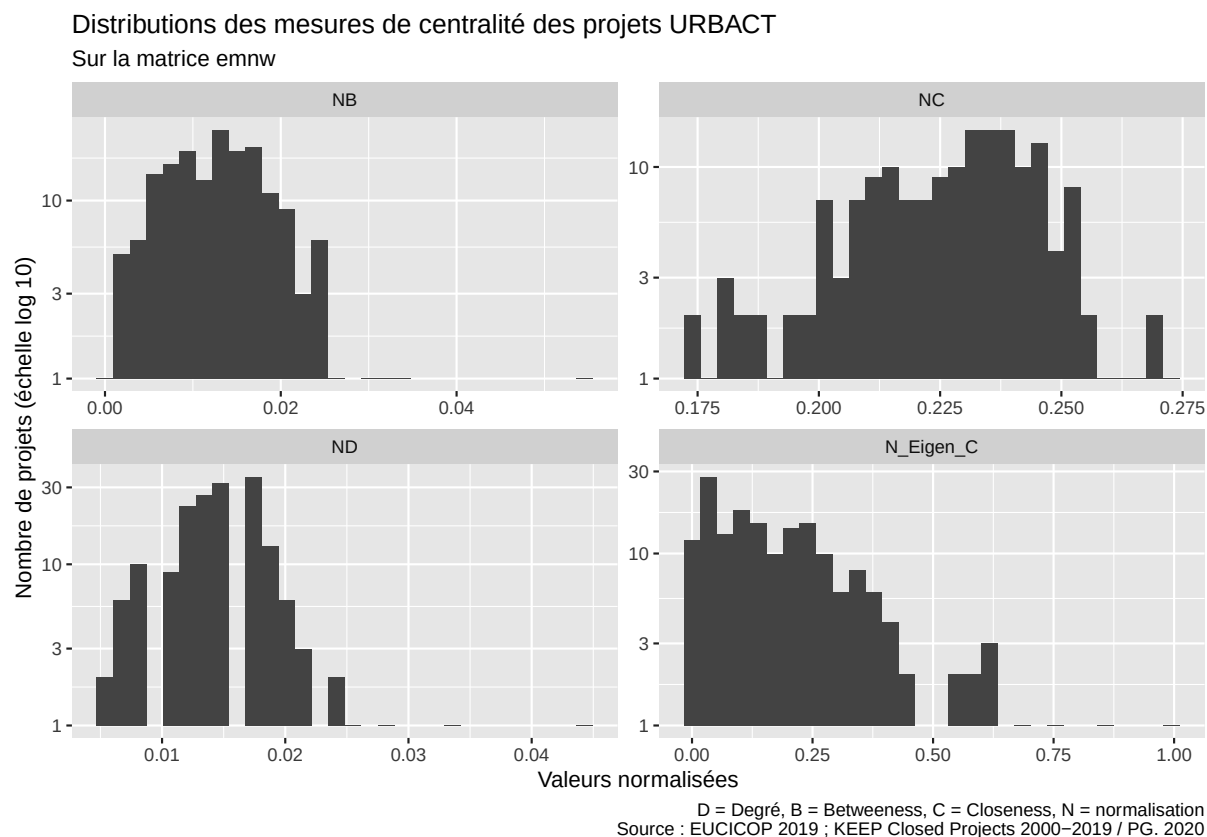


FIGURE 4.30 – Distributions des mesures de centralité des projets URBACT.

Sur l'ensemble de la période, la faible amplitude et la nature quasi-discrète des indicateurs de centralité du réseau invitent à relativiser la hiérarchisation suggérée par les distributions dissymétriques. Plutôt qu'une hiérarchie continue, nous avons affaire à deux groupes distincts de villes partenaires (figure 4.31) : d'un côté, celles qui sont devenues au cours du temps des habituées du programme URBACT et qui, par là même, occupent des places structurellement importantes⁵¹; de l'autre, les villes qui n'ont participé que ponctuellement, sur un ou deux projets précis en fonction de leur agenda politique et d'une opportunité.

51. Expliquant notamment la nature connexe des différents graphes URBACT.

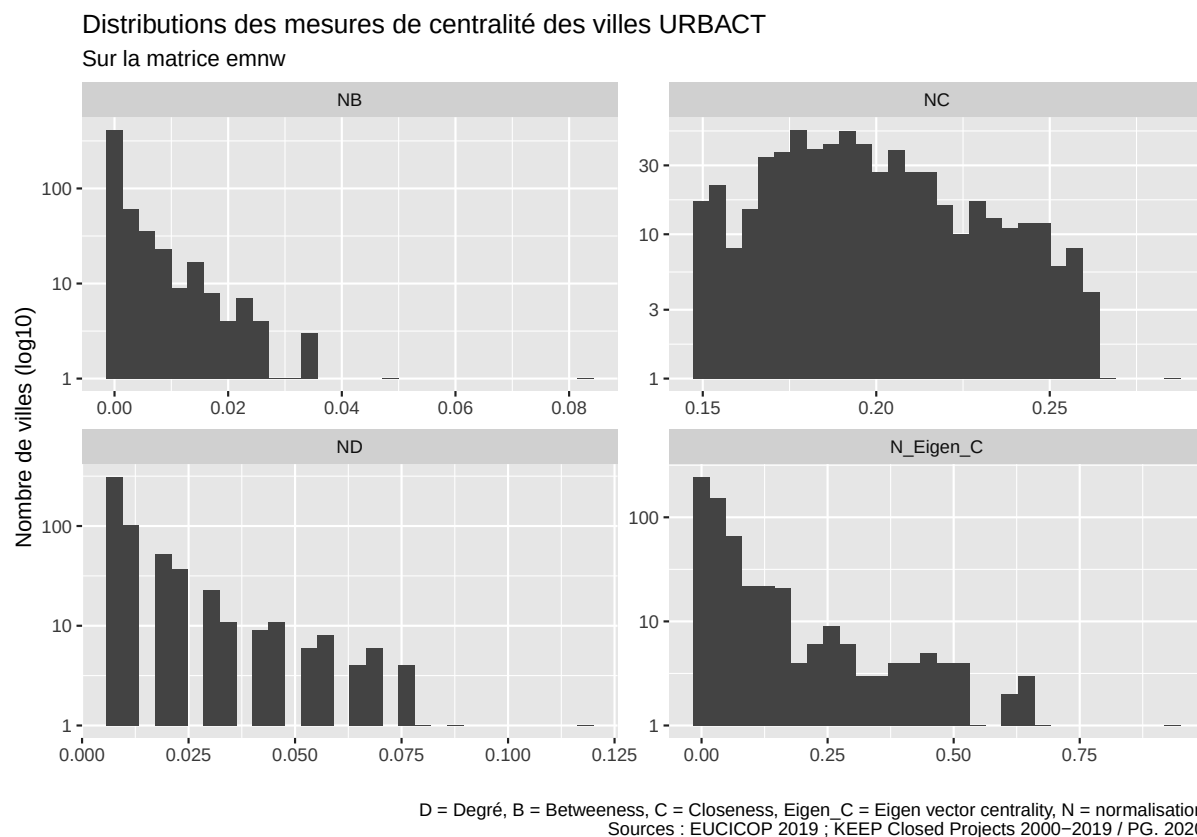


FIGURE 4.31 – Distributions des mesures de centralité des villes URBACT.

Ainsi, l'étude de la hiérarchie des villes dans le réseau par le biais des indicateurs de centralité ne peut pas constituer une étape clé, comme pour les réseaux ETMUN et EUCICOP. De plus, la discontinuité de la hiérarchie se renforce davantage avec la prise en compte du découpage temporel selon les trois phases du programme URBACT.

Cela se confirme lorsque l'on prend en compte l'évolution du rang des villes qui figurent dans le top 4 pour au moins un indicateur et une phase du programme (figure 4.32). Même les villes qui occupent une position très centrale pour une phase donnée peuvent ne pas participer lors des autres phases du programme ou alors de manière beaucoup plus ponctuelle. C'est le cas pour la ville grecque d'Evosmos qui n'a participé qu'à la première phase du programme (ayant fusionnée en 2011 pour former le dème de Kordelió-Evosmos, appartenant à l'aire urbaine de Thessalonique), de Lecce ou Belfast qui ne font pas partie de la phase la plus récente d'URBACT, ou encore d'Alba Iulia dont l'implication active dans le programme est postérieure à l'entrée de la Roumanie dans l'UE (2007) et donc n'apparaît que dans des projets d'URBACT II et III.

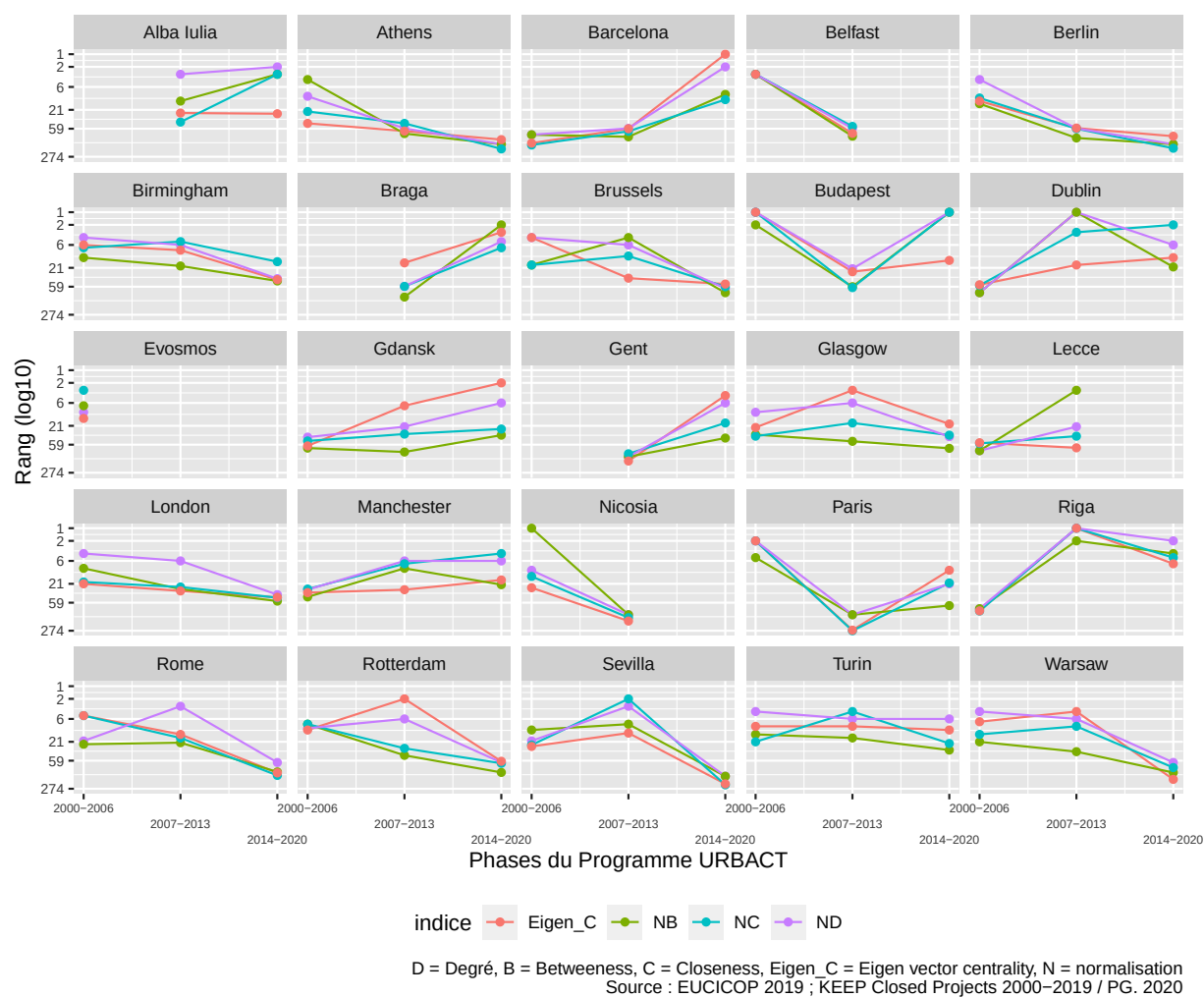


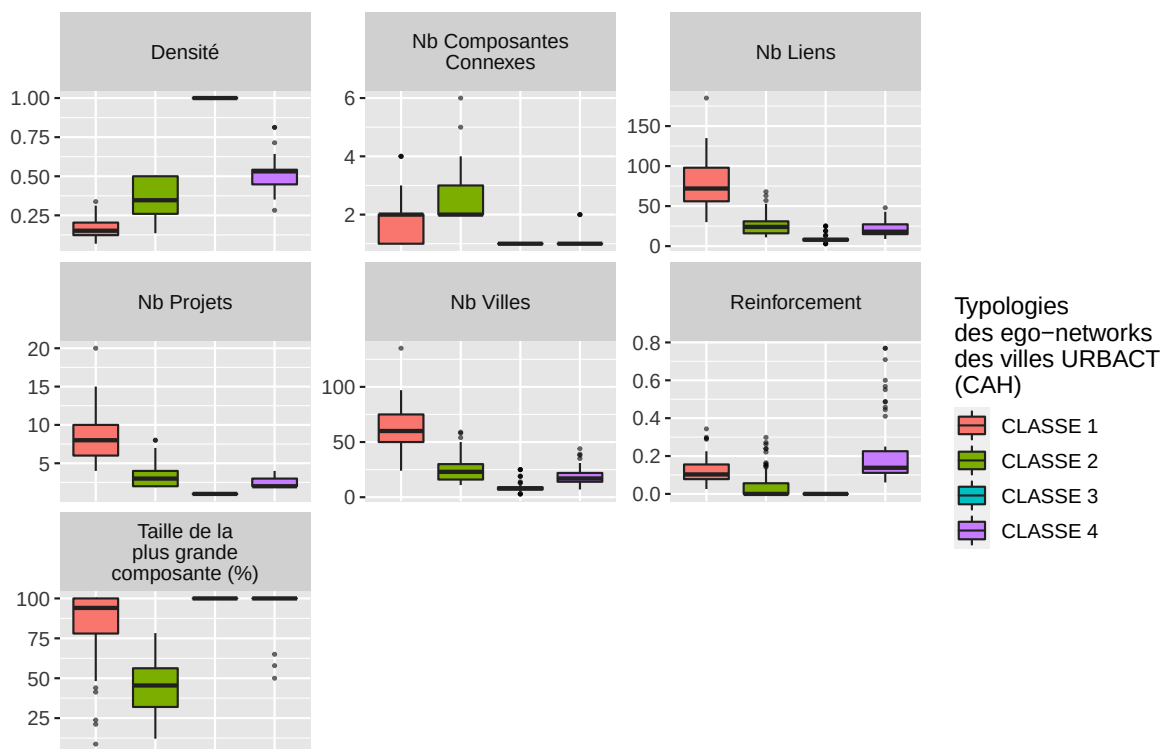
FIGURE 4.32 – Évolution des centralités des villes (rangs) selon les trois phases du programme URBACT (villes présentes dans le top 4 pour au moins un indicateur et une période).

Même au sommet de la hiérarchie, les places sont donc très peu stables et reposent sur des niveaux de participation presque équivalents. De fait, l'avantage structurel d'une forte participation dès la première phase ne débouche pas nécessairement sur une trajectoire de maintien en haut de la hiérarchie du réseau : certaines villes, comme Athènes, Rome ou Berlin, semblent avoir délaissé le programme au cours du temps.

Cette hiérarchie, largement discontinuée sur l'ensemble du réseau ou selon le découpage temporel, nous pousse à appréhender davantage les positions structurelles des villes par l'analyse de leurs *ego-networks*.

4.5.2.2 *Ego-networks* des villes URBACT

La classification des propriétés des *ego-networks* des villes, toute phase confondue, renvoie quatre grandes classes (figure 4.33)⁵². Cette typologie a été construite à partir de la matrice *emnw*, les villes de degré 1 sont donc conservées⁵³.



NB : matrice *emnw*
Sources : EUCICOP 2019 ; KEEP Closed Projects 2000–2019 / PG. 2020

FIGURE 4.33 – Typologie des *ego-networks* des villes URBACT en fonction des variables de l'ACP (matrice *emnw*).

- Les villes ayant participé ponctuellement sont dans la classe 3 (313 villes) et présentent donc des *ego-networks* avec une haute densité (généralement de 1) et une seule composante.

52. Comme pour les réseaux ETMUN et EUCICOP, nous avons réalisé une ACP sur les variables caractérisant les *ego-networks* (en retirant la ville *ego*, sauf pour l'indicateur de transitivité — le *renforcement*), puis nous avons effectué une CAH sur les 3 premiers axes (95% de l'inertie totale). Le premier axe est encore une fois une opposition entre d'un côté des valeurs élevées pour le nombre de projets, de villes, et donc de liens et, de l'autre côté, une densité élevée. L'axe 2 oppose principalement un nombre élevé de composantes connexes et la taille de la principale composante. Enfin, l'axe 3 oppose les *ego-networks* avec une forte « transitivité » (*renforcement*) aux autres.

53. Ce choix est motivé par deux considérations : 1) le réseau URBACT présente un ordre et une taille beaucoup plus restreints que ceux des deux réseaux précédemment étudiés. Retirer les villes de degré 1 reviendrait, ici, à en écarter plus de la moitié. 2) Les relations créées dans le cadre du programme URBACT sont suffisamment fortes pour que la prise en compte des villes ayant participé une seule fois soit pertinente.

- La classe 2 rassemble 150 villes qui ont participé plusieurs fois et dans des projets rassemblant des villes partenaires très différentes : cela se traduit par un nombre relativement haut de composantes connexes. Autrement dit la plupart des projets auxquels participent ces villes-*ego* n'ont généralement pas d'autres villes partenaires en commun.
- La classe 4 rassemble 60 villes ayant une faible participation mais des *ego-networks* avec une forte « transitivity » (*reinforcement* élevé) : cela signifie qu'elles sont impliquées dans une ou plusieurs communautés de coopération, autrement dit des groupes de villes se retrouvant dans plusieurs projets différents.
- Enfin, la classe 1 (70 villes) présente des *ego-networks* de faibles densités et correspond aux villes qui ont le plus participé et qui ont été en relation avec un nombre très élevé de partenaires dans le cadre du programme URBACT.

Ces profils sont illustrés par une ville tirée au sort pour chaque classe dans la figure 4.34. Les réseaux de la classe 3 sont de peu d'intérêt puisqu'ils rassemblent les participations uniques, ils sont représentés par la ville allemande de Norderstedt (70 000 habitants), située dans la région métropolitaine de Hambourg, qui a participé une fois au projet *Active Travel Network* (URBACT II), dédié à la promotion des mobilités alternatives à la voiture dans les villes petites et moyennes.

La classe 2 est représentée par la ville espagnole de Sabadell (200 000 habitants) montrant une participation assez élevée (4 projets sur l'ensemble de la période). Ce réseau présente trois composantes : l'une formée par les deux volets des projets *ESIMeC*, traitant des questions économiques dans les villes moyennes ; les deux autres par des projets distincts (*Young Citizen Project*, URBACT I, et *Gen-Y City*, Urbact III) n'ayant aucune ville partenaire en commun mais relativement proches thématiquement car construits autour d'une même catégorie d'action publique : le public cible des « jeunes ». La ville est ainsi entrée en relation avec 26 autres villes partenaires mais ces relations sont restées ponctuelles, exceptée avec les quatre autres villes des projets *ESIMeC* I et II (Basingstoke And Deane, UK ; Debrecen, HU ; Bistrita, RO et Gävle, SE).

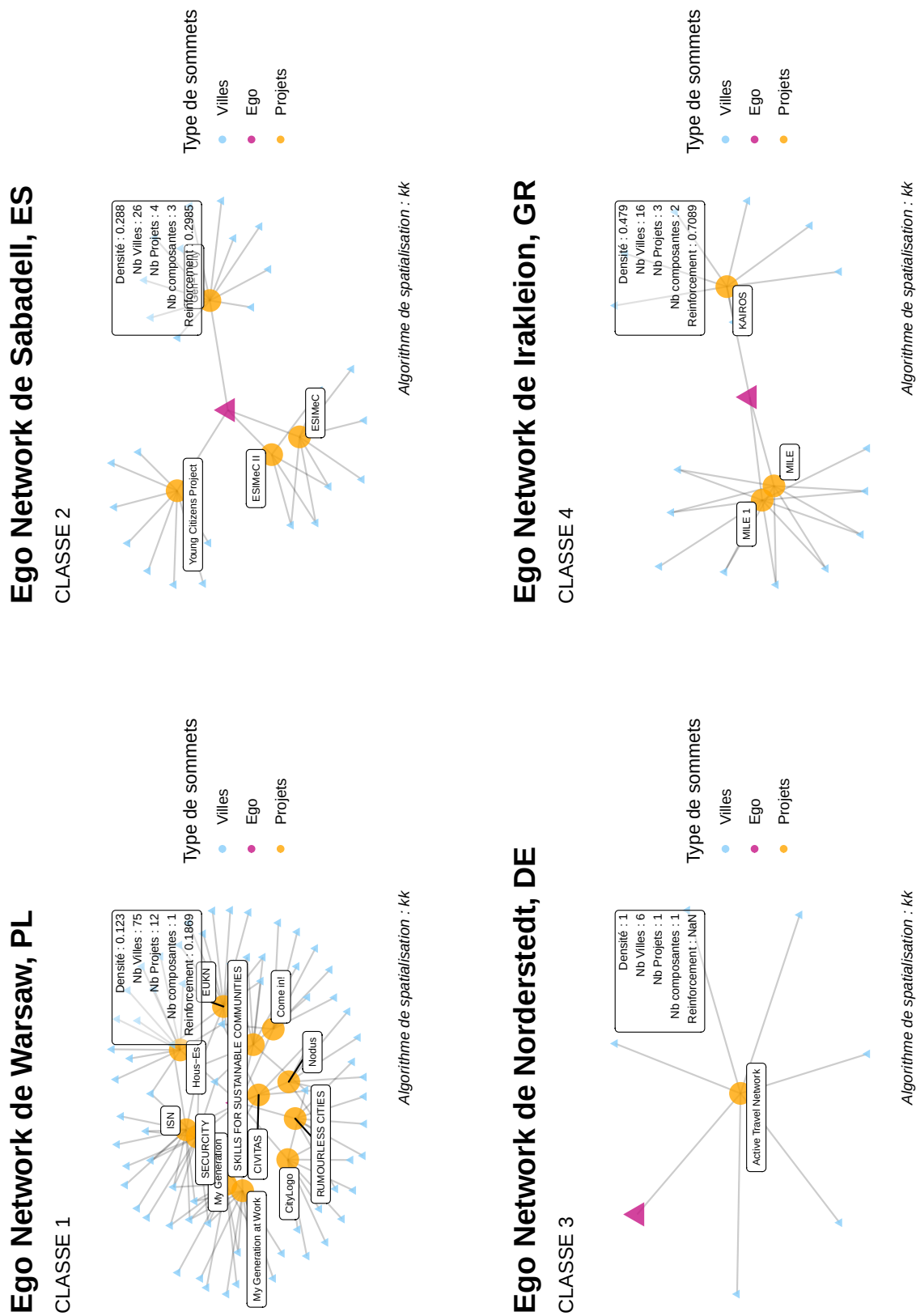


FIGURE 4.34 – *Ego Networks* de villes URBACT selon quatre classes de la typologie.

Note de lecture : les villes-ego sont représentées, en revanche les propriétés correspondantes sont calculées sur les réseaux en l'absence de la ville-ego (à l'exception du renforcement). Ainsi, même si le graphe apparaît connexe, il peut y avoir plusieurs composantes dès lors que l'on retire le sommet ego (en rose) avec ses liens directs.

Les classes 1 et 4 présentent des structures très particulières. La ville grecque d'Heraklion (300 000 habitants) a participé à trois projets URBACT sur l'ensemble de la période (classe 4). Elle a été amenée à coopérer deux fois avec un même ensemble de villes partenaires. En effet, sept villes partenaires sont communes à deux projets portés par la ville Venise : *MILE I* (*Managing migration and Integration at local LEvel*), de la phase I, et *MILE*, de la phase II.

La classe 1 est représentée par la ville de Varsovie : on retrouve une très forte participation (12 projets), un *ego-network* formé d'une seule composante mais dont la transitivité est relativement faible (*reinforcement* = 0.19), même si l'on décèle un groupe de villes partenaires qui ont coopéré dans les deux volets du projet *My Generation at Work* — projets construits autour de la question de l'emploi des jeunes.

Comme pour les réseaux précédents, la typologie des *ego-networks* n'est pas complètement indépendante de la place des villes dans la hiérarchie urbaine. L'ANOVA entre cette typologie et la population administrative (2011) renvoie un coefficient de détermination de 0.19. Même si la variance intra-classe est importante, les moyennes des populations des villes sont différenciées selon la classe d'*ego-networks* considérée : en moyenne 700 000 habitants pour les villes de la classe 1 ; 220 000 pour les villes de la classe 2 ; 190 000 pour les villes de la classe 4 ; et, enfin, 90 000 pour les villes de la classe 3. Le niveau administratif joue également un rôle non négligeable : le test du Chi 2 entre les deux variables qualitatives renvoie un V de Cramer de 0.26, avec une forte représentation des capitales nationales dans la classe 1.

Par conséquent, la différenciation des *ego-networks* suit en partie, comme pour les autres réseaux, la hiérarchie urbaine. Au cours du temps, la question de l'implication des villes de moindre taille dans le programme est devenue une préoccupation du secrétariat général d'URBACT. Un membre de cette organisation nous confiait d'ailleurs que la participation des villes petites et moyennes — notamment celles connaissant des difficultés économiques — était sans doute plus souhaitable et plus intéressante que celles des grandes métropoles déjà impliquées dans de multiples activités internationales :

« Je pense que c'est intéressant de regarder ça [la participation des villes petites et moyennes, notamment celles en difficulté, à URBACT] et je pense que c'est particulièrement pour ces villes-là que le programme URBACT peut être intéressant parce que finalement, il se base beaucoup sur l'idée d'innovation sociale ... [...] dans des grandes villes — ou aussi dans des petites villes — on va beaucoup revenir à des notions de développement local en fait, au sens large du terme, donc d'innovation sociale, de développement local, d'innovation tout court quoi... comme un processus sociétal. Et ce sont ces villes là [les petites et moyennes] qui en profiteraient... qui en profitent le plus et, malheureusement, c'est pas toujours ces villes-là qui sont les plus impliquées dans nos réseaux — notamment en France. Je regarde nos villes qui sont dans nos réseaux : on a Paris — franchement Paris, on pourrait s'en passer hein — Bordeaux, Strasbourg, Lyon [...] Nantes, Grenoble, Marseille, on les a toutes les « villes d'équilibre », bon... Par contre, on n'a pas beaucoup, ou presque pas de petites et moyennes villes en difficulté... Bon... On a Romans [Romans-Sur-Isère]. Et c'est ça qui est vraiment un sujet parce que ce sont ces villes-là qui en ont le

plus besoin [du programme]. Ce qu'on constate aussi, c'est que les villes qui viennent vers nous sont en général des villes qui ont un ferment d'innovation — soit parce qu'il y a un élu innovant, soit parce qu'il y a un chef de département « qui en veut » etc., qui a compris, qui est de passage vers un mode de développement qui permet à la ville de « se faire une place au soleil » — mais voilà... Il y a vraiment une question d'incitation et de *starter* vis-à-vis de ces villes, pour rentrer dans des dispositifs comme ça, qui ne sont pas des dispositifs très compliqués — pour être une ville partenaire, c'est pas très compliqué, ça demande pas beaucoup de financement, parce que bon la ville partenaire elle met... c'est un budget de 40 ou 50 mille euros et on paye 70%, c'est pas un sujet — c'est plus une question de compréhension de l'opportunité ... et puis d'interlocuteurs qui soient prêts à la saisir. Voilà... à réfléchir... ». (Entretien anonymisé avec un.e membre du programme URBACT)

Même si les petites villes participent effectivement moins (cf. section 3.3.2.1), un certain nombre de projets se sont construits en partie sur l'identité des villes petites et moyennes, et ce, dès la phase II du programme : *OP-ACT* (décroissance démographique et situation de désindustrialisation) ; *Active Travel Network* (gestion de la mobilité) ; *SURE* (Stratégie de régénération urbaine). De plus, quelques mois après cette déclaration, une journée de mutualisation des résultats de trois projets rassemblant des petites villes (phase III) a été organisée conjointement avec le secrétariat général (GOURDON 2019).

Le constat de cette dissymétrie de participation entraîne donc un rôle de valorisation de la part de l'administration du programme. De plus, la prédominance des métropoles et des capitales nationales dans la catégorie de villes très actives ayant tissées des relations avec de nombreuses villes partenaires (classe 1) n'implique pas une exclusion stricte des plus petites villes. La classe 1 compte d'ailleurs dix villes de moins de 100 000 habitants (table 4.6).

Ces villes ont effectivement participé au moins quatre fois au programme, ce qui les placent largement au dessus des participations moyenne (2.5) et médiane (1) de l'ensemble des villes URBACT. La plupart sont sièges d'une administration territoriale.

Ville	Pays	Région	Niveau Administratif	Population Administrative 2011	Nombre de projets	Nombre de villes partenaires	Densité ego-network	Reinforcement	Nombre de composantes	Participation en tant que lead partner
Cosenza	IT	Southern Europe	seat of a second-order admin. division	69337.094	5	60	0.2400000	0.1213793	1	Jamais
Basingstoke	GB	Northern Europe	populated place	85483.753	4	24	0.3125000	0.2886598	1	Deux fois
Aveiro	PT	Southern Europe	seat of a first-order admin. division	77686.666	6	46	0.1811594	0.0504732	2	Jamais
Heerlen	NL	Western Europe	populated place	88472.877	6	50	0.1800000	0.0588235	3	Une fois
Gera	DE	Western Europe	seat of other admin. division	95887.346	5	41	0.2634146	0.2135231	1	Jamais
Lecce	IT	Southern Europe	seat of a second-order admin. division	93197.227	4	50	0.2600000	0.0535714	3	Jamais
Suceava	RO	Eastern Europe	seat of a first-order admin. division	86576.681	7	44	0.1720779	0.1781377	3	Jamais
Alba Iulia	RO	Eastern Europe	seat of a first-order admin. division	63519.576	12	66	0.0959596	0.0484359	4	Deux fois
Nagykallo	HU	Eastern Europe	populated place	9682.948	6	38	0.2105263	0.2253521	1	Jamais
Evosmos	GR	Southern Europe	seat of other admin. division	99432.729	5	53	0.2490566	0.1527166	1	Jamais

TABLE 4.6 – Villes de moins de 100 000 habitants appartenant à la classe 1 de la typologie des *ego-networks*.

La ville roumaine d’Alba Iulia affiche des propriétés d’*ego-network* similaires à Varsovie (cf. figure 4.34) pour une population de seulement 60 000 habitants. Sans réduire cette participation exceptionnelle à la figure de l’élu local, plusieurs informations concernant le maire éclairent l’implication de la ville. Tout d’abord, comme c’est le cas pour l’élu de la ville de Suceava (cf. section 3.3.2.1), Mircea Hava a complété son parcours académique, entre 2003 et 2005, avec des formations sur le « Management et la gestion des Institutions Européennes »⁵⁴ à l’Institut National d’Administration (un des principaux organes de formations des agents publics, sous la tutelle du Ministère de l’Intérieur). Ainsi dès 2003, date à laquelle avait été actée l’adhésion de la Roumanie en 2007, certains élus locaux roumains se sont saisis des dispositifs de formation proposés par l’Institut National d’Administration afin d’acquérir une bonne connaissance du fonctionnement des institutions de l’UE. Cela témoigne, *a minima*, du fait que l’adhésion était conçue comme une source d’opportunités pour certaines autorités locales. Élu pendant près de 25 ans comme maire d’Alba Iulia, Mircea Hava a également eu des responsabilités nationales au sein du Parti

54. Sources : *Curriculum Vitae* archivé, accès à partir de Wikipedia : https://en.wikipedia.org/wiki/Mircea_Hava.

Démocrate (Vice-Président national en 2005) avant la fusion en 2014 de ce parti avec le Parti National Libéral⁵⁵. En 2019, il fut élu député européen avec le PNL. L'action de l'élu fut reconnue par une distinction en 2004 : le titre de « maire le plus actif » lui fut décerné par la Fédération des Autorités Locales Roumaines.

Si les liens entre la trajectoire ascendante de cet élu et la volonté manifeste d'une internationalisation pour la ville d'Alba Iulia mériteraient une enquête à part entière, les différentes déclarations de M. Hava tendent à confirmer le rôle de la coopération transnationale dans les processus de légitimation politique aux niveaux local et national. Derrière les 12 participations à des projets URBACT (à partir de la phase II du programme), il y a un changement notable de position dans le réseau (cf. figure 4.32) : d'une ville très active en tant que *partner*, Alba Iulia est devenue *Lead Partner* en 2019 avec la proposition des projets *Find Your Greatness (Action Planning Network)* et *City-As-A-Startup (Transfer Network)*, suite à la labellisation de la stratégie de *marketing* territorial de la ville par le programme URBACT). Ce changement est évoqué avec fierté par l'élu, interviewé pour un article sur le site de la municipalité intitulé « L'Europe apprend de nous. Alba Iulia récompensée par 219 villes européennes pour les meilleures pratiques en matière d'image de marque des villes » :

« Pour beaucoup de gens, il y a quelques années, lorsque nous avons lancé ce «combat» de marque et de promotion, cela renvoyait à des concepts assez théoriques. D'autant plus que les idées n'ont pas été appliquées par une entreprise privée mais par une administration locale, la première du pays à avoir le courage de le faire. Grâce à beaucoup de travail, tous ces «bling-bling *marketing*» de l'époque portent désormais leurs fruits, et l'Europe nous voit différemment et nous reconnaît parmi tant d'autres. Je ne veux pas paraître manquer de modestie, mais je peux dire que nous avons appris notre leçon et que nous pouvons maintenant la donner aux autres. Le secrétariat du programme européen URBACT l'a confirmé. »⁵⁶ *Europa învață de la noi* 2017

La volonté d'apparaître comme pionnier localement et nationalement transparait bien dans le discours. La temporalité évoquée par l'élu suggère en effet une évolution dans la légitimation de l'action locale. Un premier temps d'apprentissage est évoqué, durant lequel Alba Iulia se démarque en Roumanie par son internationalisation mais reste, au niveau européen, une ville « qui doit apprendre »⁵⁷. A ce moment là, l'activité de coopération transnationale sert de garantie pour assurer que les projets locaux sont définis à partir des « meilleures pratiques » en Europe. Viendrait alors un deuxième temps, où la position de pionnier n'est pas simplement affirmée au niveau national et ne relève pas uniquement

55. Le PNL est un parti libéral conservateur membre du groupe PPE — Parti Populaire Européen — au Parlement Européen depuis 2014.

56. Traduit du Roumain par l'auteur grâce à un logiciel de traduction en ligne.

57. Les projets URBACT dans lesquels elle est impliquée relèvent en partie de différents aspects du *marketing* territorial, avec la valorisation du patrimoine historique et culinaire, mais également les stratégies de marketing urbain en tant que telles — participation au projet *CityLogo* porté par Utrecht en 2013.

de l'implication dans la coopération transnationale mais projette les politiques local en matière de *marketing* urbain à l'échelle européenne. On pourrait résumer ce glissement du discours de légitimation par un changement de position dans le couple récepteur/émetteur. La ville est d'abord décrite comme réceptrice, prise dans une logique d'apprentissage collectif qui la singularise par rapport aux autres villes roumaines. Puis, elle est dépeinte comme une municipalité devenue « modèle » au niveau européen, qui est alors en mesure d'enseigner aux autres les recettes de son « succès ». Ce succès des politiques urbaines locales est bien sûr sujet à débat et reste difficile à mesurer : la logique d'image de marque a, semble-t-il, eu des répercussions positives sur l'activité touristique de la ville (MAICAN, MUNTEAN et PAȘTIU 2018) ; en revanche, certains auteurs voient les tentatives d'identification de cette ville à une *smart city*⁵⁸ comme un échec relatif (NICULA et al. 2020).

Ici, la question de la visibilité à différentes échelles semble primordiale (*l'Europe nous voit différemment et nous reconnaît parmi tant d'autres*). Au-delà d'URBACT, la municipalité est également impliquée dans quatre associations de municipalités (ETMUN), dont deux ont trait à la valorisation et protection du patrimoine historique (LHC, *League of Historical Cities* et EAHTR — Heritage Europe). Lors de l'adhésion en 2016 à la LHC, Mircea Hava invitait l'ensemble des élus des autres villes de l'association : « *On behalf of Alba Iulia Municipality I would like to express my sincerest greetings to all the members of the League of Historical Cities and to invite everyone to visit the most interesting Capital never heard of until now!* ». La position de ville moyenne roumaine est alors évoquée sous la forme d'une boutade comme une ville inconnue internationalement, néanmoins présentée comme une « capitale »⁵⁹ attractive et intéressante.

L'exemple d'Alba Iulia montre l'importance de la prise en compte de (1) la dimension temporelle pour comprendre l'insertion des villes dans ce dispositif de coopération et (2) des rôles différenciées entre villes *partner* et *lead partner*.

4.5.3 Etape 3 : Évolutions structurelles du réseau URBACT et communautés

L'analyse statique de la participation des villes sur plus de 15 ans de programme URBACT permet une première description des positions différenciées dans le réseau mais donne une illusion de continuité qui peut être problématique. En masquant les trajectoires de participation, il est difficile de prendre en compte les mécanismes d'apprentissage des normes du programme et l'évolution des rôles et des places dans le réseau ainsi que le caractère transitoire ou consolidé des relations.

58. La ville a notamment participé au projet *INTERACTIVE CITIES*, porté par Gène en 2015, centré sur l'apport du *digital* pour les stratégies de communication et les modèles de gouvernance des villes.

59. L'utilisation du mot « capitale » renvoie au fait qu'Alba Iulia est le siège d'un des 41 Judet roumains — équivalents des départements français.

4.5.3.1 Séquence des participations par villes : le programme URBACT, une expérience de coopération majoritairement ponctuelle

La participation des villes à URBACT peut s'envisager sous forme de séquences. Pour ce faire, nous avons découpé temporellement les périodes de programmation en fonction des appels à projets : la phase URBACT I a été regroupée sur un intervalle unique (2000-2006, d'après la base KEEP, en réalité le programme URBACT démarre en 2002) car l'information sur les dates exactes de chaque projet n'était pas disponible ; les phases II et III ont été découpées pour obtenir un nombre de projets comparable (par exemple les années 2007 et 2010 ne comprenaient qu'un seul projet chacune, nous les avons donc associées aux années des grands appels à projet). La construction des séquences s'organise autour de la succession de 7 épisodes dont chacun est caractérisé par un état parmi les trois que nous avons conçus :

- *Aucune Participation* : Absence de participation de la ville pour un épisode donné ;
- *Partner* : Au moins une participation, uniquement en tant que ville partenaire pour un épisode donné ;
- *Lead Partner* : Au moins une participation en tant que ville porteuse de projet pour un épisode donné. La manière dont nous avons construit ces états donne un avantage certain au rôle de *Lead Partner* qui supprime les autres états possibles, qu'elles que soient les quantités de participations en tant que *partner*⁶⁰. C'est une façon de prendre en compte le rôle structurant des gouvernements urbains qui répondent à un appel à projet et qui proposent un problème public ou une thématique d'intervention pour un travail collectif avec des villes partenaires et un expert.

Nous obtenons 591 séquences (une pour chaque ville ayant participé à URBACT au moins une fois). Avant d'appréhender celles-ci de manière longitudinale (en prenant en compte la succession des états), nous pouvons déjà regarder la répartition des trois états pour chaque épisode (figure 4.35).

Pour chacun des 7 épisodes, on retrouve une large majorité d'états *Aucune Participation* : à chaque période, plus de 70% des 591 villes ne participent pas du tout au programme. L'arrivée de nouvelles villes au cours des différentes phases et le nombre de participations uniques expliquent que seules 20% ou 30% de l'ensemble des villes soient effectivement impliquées à chaque pas de temps.

60. Pour ces modalités, nous n'avons pas retenu l'information quantitative : pour un épisode donné (par exemple 2009-2010), une ville ayant participé une fois en tant que *partner* et une autre ayant participé trois fois seront toutes les deux caractérisées par l'état « *partner* » pour cet épisode. L'état de *lead partner* est construit de telle manière qu'il supprime celui de *partner* : pour un épisode donné, une ville ayant participé 3 fois en tant que *partner* et une fois en tant que *lead partner* sera ainsi caractérisée par l'état *lead partner*.

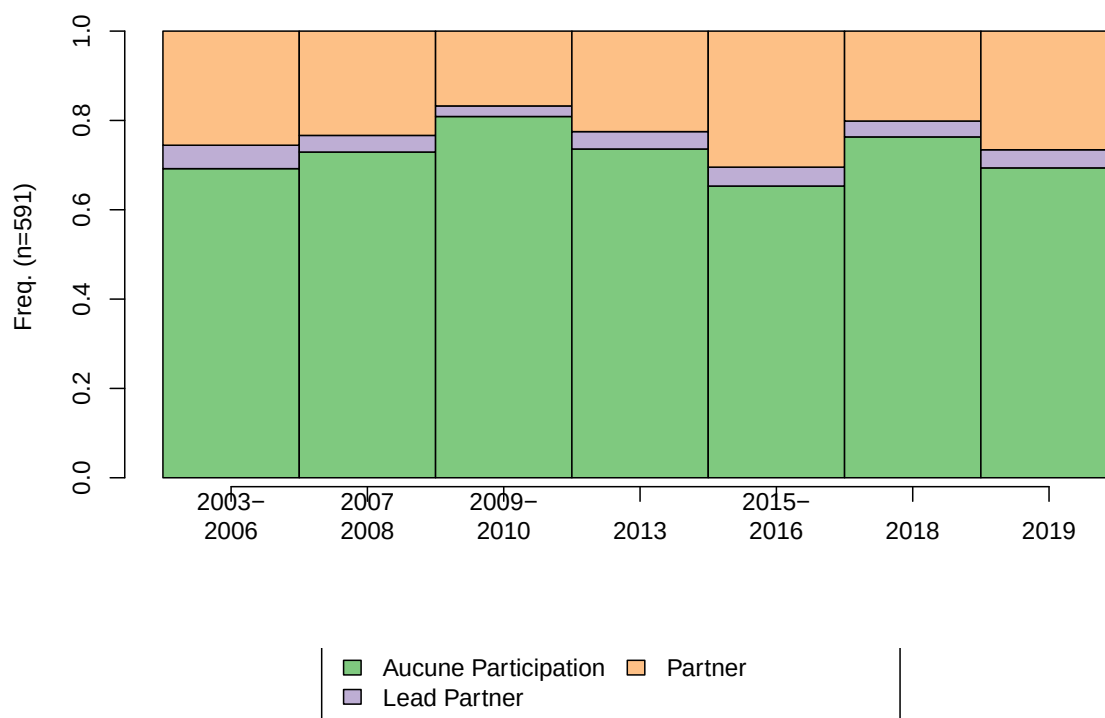


FIGURE 4.35 – Distribution des états pour chaque épisode des séquences de participation des villes au programme URBACT.

Cette tendance est confirmée lorsque l'on regarde la table de transition entre les trois états possibles (table 4.7). Tout épisode confondu, lorsqu'une ville ne présente *aucune participation* pour un épisode donnée, il y a 77% de chance qu'elle affiche également *aucune participation* dans l'épisode suivant. L'état de *lead partner* débouche quant à lui vers 50% de chance de ne pas participer lors de l'épisode suivant, 20% de chance d'être à nouveau *lead partner* et 30% de participer en tant que simple *partner*. Au-delà du caractère prédominant des états d'absence de participation, la table de transition suggère qu'un état de participation pour un épisode donné (*lead partner* ou *partner*) n'est pas indépendant de l'état constaté dans l'épisode précédent. Ces résultats nous conduisent à analyser de manière longitudinale ces séquences, autrement dit à prêter attention à l'ordre et la succession des états sur l'ensemble de la période étudiée.

	-> Aucune Participation	-> Lead Partner	-> Partner
Aucune Participation ->	0.7679537	0.0231660	0.2088803
Lead Partner ->	0.4926471	0.1911765	0.3161765
Partner ->	0.6524390	0.0524390	0.2951220

TABLE 4.7 – Table de transition entre états.

Les nombreuses séquences ne contenant qu'un épisode de participation présentent

finalement de peu d'intérêt. Elles traduisent une expérience de coopération ponctuelle qui ne permet probablement pas une intégration à des communautés de villes, ni l'existence de relations fortes avec les experts et le personnel du programme URBACT. Aussi, nous réalisons un filtrage sur les 591 séquences initiales, en retirant toutes celles qui comportent 6 états *aucune participation* et un seul état *partner*⁶¹. Ainsi, nous conservons uniquement 273 séquences (soit environ 46% du total) qui correspondent à des villes participant lors de plusieurs épisodes de la séquence, ou lors d'un seul épisode mais en tant que *Lead Partner*.

Pour synthétiser les grands types de trajectoires dans le programme, nous mobilisons la méthode de l'appariement optimal — *Optimal Matching* (voir :encadré 4.1).

Encadré 4.1 : La méthode de l'appariement optimal pour comparer des séquences

La méthode de l'appariement optimal provient à l'origine de la biologie (comparaison de séquences ADN) et a été mobilisée par les sociologues pour comparer des parcours de vie, des emplois du temps, ou même des séquences de danse rituelle (ABBOTT et FORREST 1986 ; ABBOTT et TSAY 2000). L'objectif est alors de comparer ces différentes séquences et de les regrouper en fonction de certains critères (LESNARD et SAINT POL 2006). L'étape cruciale est celle de la définition des critères qui permettent le calcul des distances entre les séquences deux à deux. Il existe deux grands types d'opération, celle de substitution (remplacer un état par un autre) et celles d'insertion-délétion (qui consiste à ajouter ou retirer un état en début ou en fin de séquence). La matrice de distances entre les séquences est construite en fonction du nombre d'opérations (insertion-délétion ou substitution) qu'il faut effectuer pour que deux séquences distinctes deviennent identiques. Plus ce nombre d'opérations est important, plus les séquences sont différentes. Ces opérations sont définies par des coûts qui permettent de favoriser un type plutôt qu'un autre, ce qui aboutit à des calculs de distance différents. Parmi les distances les plus courantes, on trouve :

- Levenshtein II : avec des coûts très élevés pour les opérations de substitution ce qui permet de mobiliser uniquement des opérations d'insertion-délétion. Dans ce cas de figure, le calcul de distance permet de repérer la plus longue sous-séquence commune. L'enchaînement des états est préservé, mais pas la dimension temporelle : on peut ainsi repérer des sous-séquences similaires qui se produisent avec un certain décalage temporel.
- Hamming : des coûts très élevés pour les opérations d'insertion-délétion ce qui permet de mobiliser uniquement des opérations de substitution. Ici le temps est préservé mais pas nécessairement le

61. De cette manière, nous conservons les villes qui ont participé uniquement pour un épisode mais en tant que *Lead Partner*, de manière à prendre en compte ce rôle structurant.

type d'état. Ainsi les séquences sont regroupées en fonction de moment de transition communs.

- Levenshtein I : qui se situe entre les deux distances précédentes, et qui constitue un moyen-terme entre préservation de la dimension temporelle (quand observe-t-on des transitions, dans le cas de Hamming) et de la succession des états (quels états se suivent, dans le cas de Levenshtein II) (LESNARD 2010, 2014).

Pour notre analyse exploratoire, nous construisons une matrice avec la distance de Levenshtein I, puis on effectue une CAH pour regrouper nos 273 séquences dans 7 classes distinctes (voir encadré 4.1). Afin d'explorer les résultats de cette typologie, nous décrivons chaque classe par ses dix séquences les plus fréquentes (figure 4.36).

- Les classes 2 et 4 regroupent les séquences de trente villes. Celles-ci sont très particulières car elles sont constituées majoritairement d'états de participation sur l'ensemble de la période. Il s'agit bien de villes impliquées dès le début du programme URBACT et qui ont participé à presque tous les épisodes d'appels à projet. La classe 2 est la moins peuplée, avec seulement 7 villes, qui affichent des états consécutifs en tant que *Lead Partner*. La classe 4 regroupe les villes qui sont très impliquées dans le programme mais plutôt dans le rôle de villes partenaires (avec ponctuellement un rôle de *Lead Partner*).
- Les classes 1 et 3 regroupent des séquences où l'état *aucune participation* est majoritaire. Les 35 villes de la classe 1 ont connu des participations en début de séquence et notamment des participations en tant que *Lead Partner*. La classe 3 rassemble 34 villes dont les séquences ont des caractéristiques proches, mais cette fois, les épisodes de *Lead Partner* ont plutôt lieu en fin de séquence, au cours de la phase III du programme.
- Enfin, les classes 5, 6 et 7 regroupent des séquences avec un nombre important d'états *aucune participation*, qui sont souvent majoritaires. Les villes de ces classes sont moins impliquées dans le programme et l'état de participation le plus courant est celui de *Partner*. La classe 5 regroupe 54 villes avec des états *Partner* en fin de séquence (principalement durant la phase III), souvent de manière consécutive. La classe 7 rassemble des séquences de participation ponctuelle, avec des états *Partner* en début de période (cet état est représenté à plus de 80% pour l'épisode 2003-2006 et à plus de 60% pour l'épisode suivant, 2007-2008). Enfin la classe 6 regroupe les villes qui se sont principalement impliquées entre la fin de phase II du programme et le début de la phase III (sur les épisodes 2013 et 2015-2016).

Cette analyse des séquences montre que les villes qui ont participé plusieurs fois n'ont pas forcément été à « l'école URBACT »⁶² de la même manière. Certaines ont accompagné le programme tout au long de son existence, d'autres ont investi ce dispositif de coopération au départ puis l'ont délaissé, enfin certaines se sont impliquées de manière

62. Pour reprendre les mots du secrétaire général du programme.

répétée dans les dernières phases.

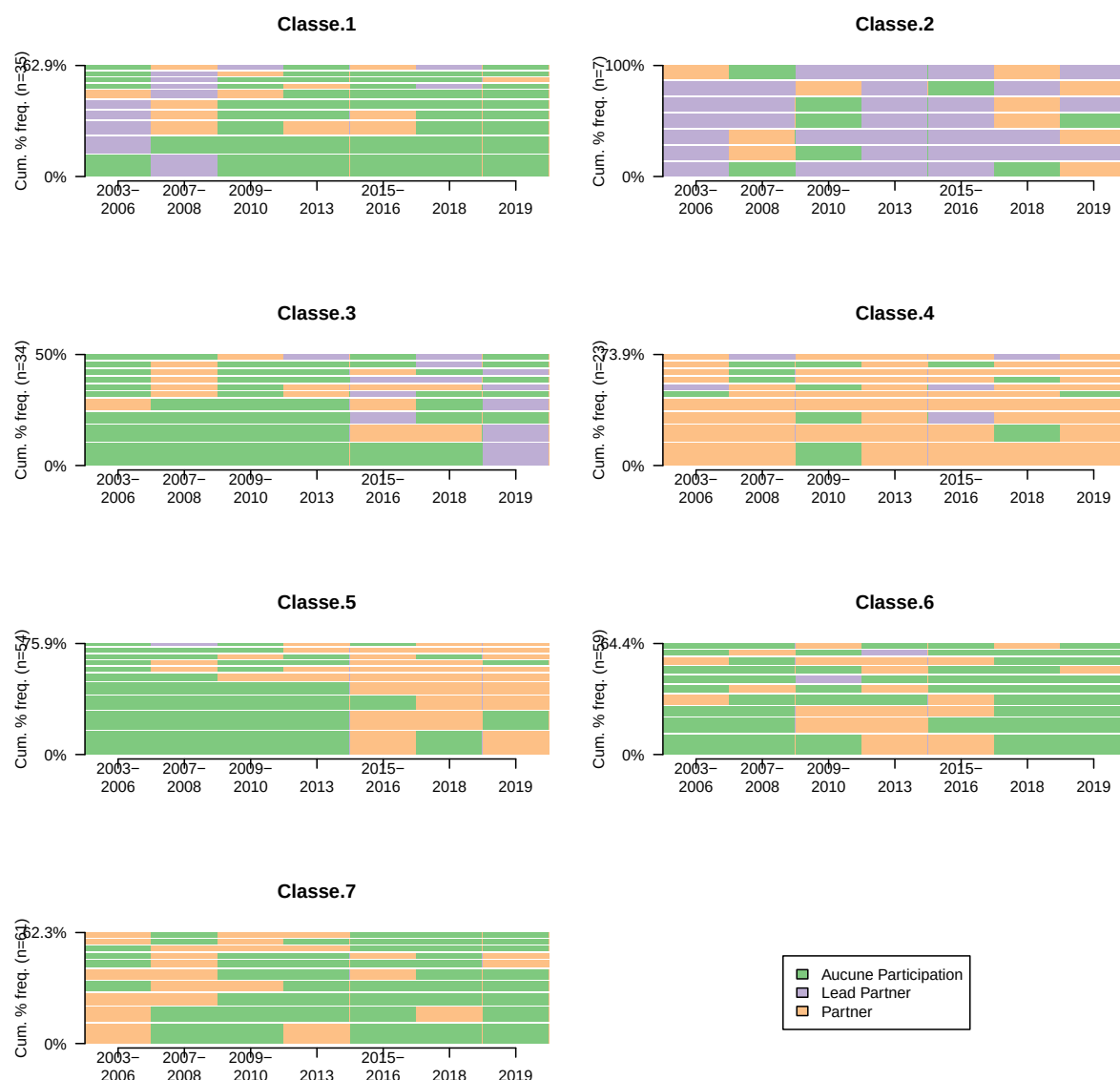


FIGURE 4.36 – Les 10 séquences de participation URBACT les plus fréquentes, selon les classes (hors participation ponctuelle).

La typologie des séquences, correspondant à autant de villes, peut être cartographiée. La figure 4.37 propose la représentation des 273 villes en fonction de leur appartenance aux classes de séquences.

Les 7 villes de la classe 2 sont uniquement de grandes métropoles : Manchester, Londres, Rotterdam, Barcelone, Rome, Naples, et Budapest. On retrouve donc une sous-représentation des villes d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, à l'exception de Naples et Manchester, les autres villes de cette classe sont toutes présentes au sommet de la hiérarchie d'au moins un des réseaux étudiés précédemment — ETMUN ou

EUCICOP⁶³.

La classe 4 rassemble les 23 villes qui ont beaucoup participé tout au long de la période mais principalement en tant que ville partenaire. Ce sont donc les villes qui sont « choisies » très fréquemment au moment de la composition des projets (sous l’impulsion de la ville *Lead Partner* et des recommandations de l’expert). On y retrouve beaucoup de villes de l’Europe orientale et du Nord, notamment autour de la Baltique (avec quelques métropoles polonaises ainsi que les capitales des pays baltes), et quelques villes au statut administratif important dans la partie plus occidentale de l’Europe (des capitales nationales Lisbonne, Dublin, ou des sièges de chef-lieux — Toulouse, Glasgow, ou encore des métropoles comme Francfort).

La classe 5, rassemblant les séquences avec des états de participation (*Partner*) en fin de période, concerne majoritairement des villes du Sud-Est européen et des petites villes de l’Europe du Sud. Cette classe rassemble à la fois des villes qui ont pu connaître un creux de participation comme c’est le cas de Paris avec aucune participation sur les épisodes 2009-2010 et 2013, et des participations consécutives en fin de période (au cours des trois derniers épisodes). On y retrouve également des villes qui ont rejoint le programme au cours de son existence, comme c’est le cas pour la petite ville espagnole de Medina Del Campo ou pour la petite ville roumaine de Suceava.

D’une façon générale, les villes de l’Europe de l’Est affichent principalement des séquences avec des participations relativement ponctuelles, à savoir celles des classes 5, 6 et 7.

63. Voir section 4.4.2 et particulièrement la figure 4.19.

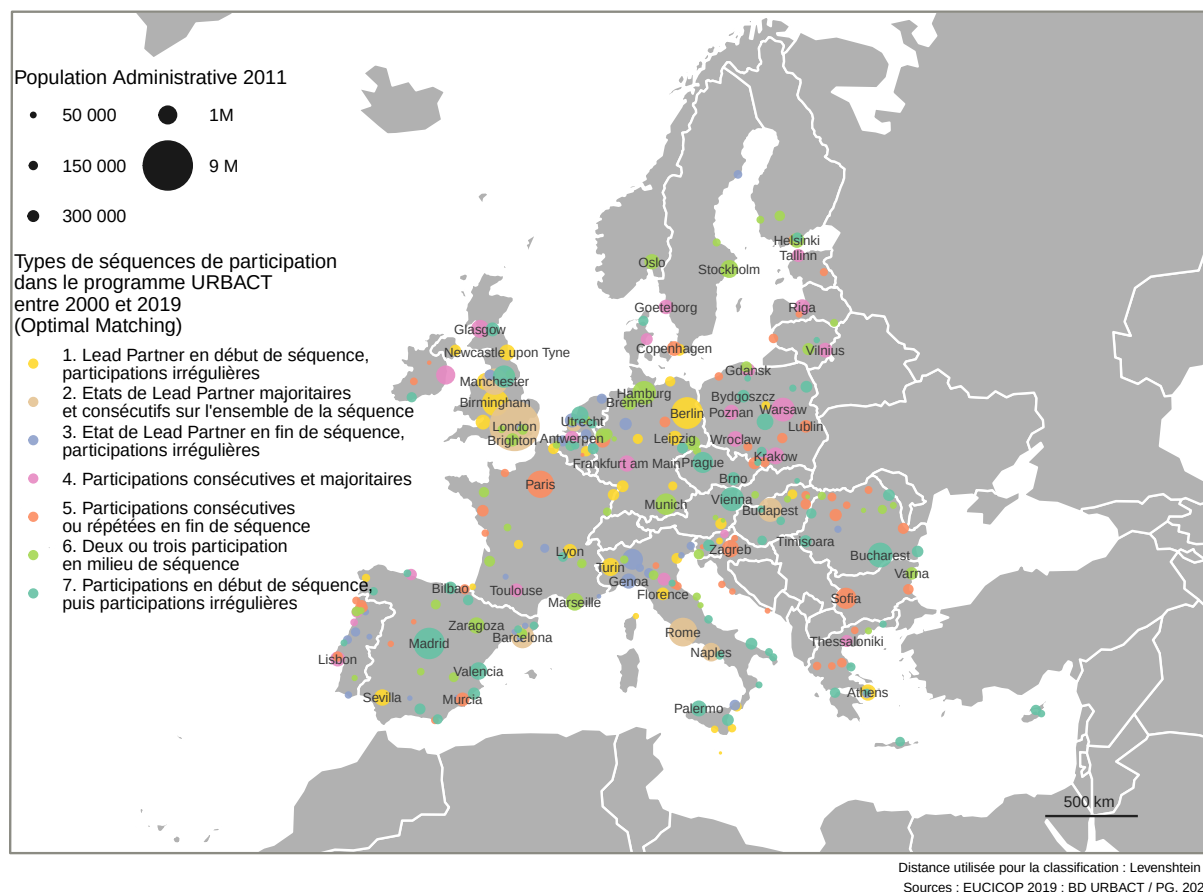


FIGURE 4.37 – Cartographie des villes URBACT selon leur séquence de participation (2002-2019).

Prendre en compte les séquences de participation nous a permis de saisir plus finement les différences d'implication des gouvernements urbains dans le programme URBACT au cours de son existence. La grande majorité de séquences avec une participation unique montre que les logiques d'appels à projet et de sélection-validation des villes partenaires garantissent une certaine ouverture. Autrement dit, des gouvernements urbains très peu impliqués dans le programme peuvent participer pour un projet spécifique (selon la thématique portée). Toutefois, si ces trajectoires de participation ne dessinent pas l'image d'un club fermé de quelques villes, nous repérons des séquences très particulières qui montrent que certaines villes ont accompagné le développement de ce programme tout au long de son existence, en étant sélectionnées à presque tous les appels à projet. Approcher les places structurelles par l'analyse des séquences nous offre un regard complémentaire par rapport à une simple hiérarchie de centralités au cours des différentes phases (voir section 4.5.2). Ces implications différenciées dans le programme ouvrent des questions sur les relations de coopération qui s'établissent entre les villes sur le temps long. Les gouvernements urbains les plus liés à URBACT forment-ils entre eux des communautés de coopération ? Ou bien sont-ils au centre de communautés très différentes ?

4.5.3.2 Des communautés de villes ?

Afin de répondre à ces questions, nous avons dans un premier temps suivi la même méthode que pour les deux grands réseaux précédents : à savoir la détection de communautés sur les configurations biparties du réseau, puis la détection de communautés avec la méthode de la double-projection⁶⁴. Le critère de diversité géographique des membres et le mode de filtrage par simple degré font que les résultats sont relativement peu intéressants géographiquement. De plus, ces méthodes ne prennent pas en compte la dimension temporelle. Or, nous venons de le voir, celle-ci est cruciale pour comprendre l'évolution de la coopération dans le programme et la place des villes dans ce dernier.

Afin de contourner ces différentes limites, nous avons changé notre approche pour examiner les relations privilégiées entre gouvernements urbains au cours du temps. Nous avons donc produit trois sous-graphes des projections villes-villes du réseau biparti URBACT. Ces filtrages répondent à deux principes :

1. d'abord le découpage temporel selon les trois phases du programme ;
2. ensuite, un filtrage sur le poids des liens : nous n'avons conservé que les liens dont la valeur était supérieure à 1. Autrement dit, il s'agit de saisir les relations de coopération multiples (répétées ou simultanées) au cours de chaque phase. Cette dernière opération permet également de supprimer les cliques issues automatiquement de la projection du graphe biparti⁶⁵.

De cette façon, nous pouvons analyser finement les relations structurantes qui se tissent entre les gouvernements urbains au sein de chaque phase du programme, notamment en prenant en compte les évolutions structurelles décrites dans la section 4.5.1. Une des spécificités de ce double filtrage est de donner accès à des relations « privilégiées » entre gouvernements urbains. En effet, il ne faut pas oublier que ces derniers sont des entités collectives. Aussi, les individus — élus, administratifs, experts ou représentants de l'*URBACT Local Group* — engagés dans la coopération changent selon les projets et, *a fortiori*, au cours du temps. Le fait de prendre en compte les relations répétées ou simultanées de coopération au cours d'une même phase permet de maximiser les chances de saisir des relations d'inter-connaissances entre des représentants des gouvernements urbains, et ce, quand bien même les multiples projets de coopération qui rassemblent deux villes seraient animés par des groupes de personnes différents. Lorsqu'une expérience de coopération est répétée sur un temps court (*i.e.* sur une même phase), on peut supposer des relations internes au sein du gouvernement urbain qui contribuent à un apprentissage collectif (voir sections 1.2.2 et 3.1). Cette hypothèse est construite à partir de travaux préalables (de la sociologie économique) qui prennent en compte les liens inter-personnels et les liens inter-organisationnels. Une des idées centrales est que les relations entre deux organisations (acteurs collectifs) dépendent toujours au départ de relations inter-individuelles mais que si l'expérience de coopération est répétée et démultipliée, les liens ne présupposent plus une connaissance inter-individuelle : ils changent alors de niveau et deviennent inter-organisationnels (LORENZ 1999). Dans notre cas, les liens multiples sur une même période

64. Cette méthode est décrite dans l'Annexe C : section 7.3.

65. En effet, par construction, toutes les villes partenaires d'un même projet forment une clique lors de la projection vers un graphe villes-villes.

permettent de supposer ce passage entre une inter-connaissance renforcée entre des acteurs de chaque ville partenaire vers une relation davantage inter-organisation, c'est-à-dire entre les gouvernements urbains.

Les trois sous-graphes présentés ci-après (figures 4.38 à 4.40)⁶⁶ représentent en tout 150 gouvernements urbains distincts, soit environ 25% du total. En revanche, seules 12 villes sont présentes dans les trois sous-graphes : Birmingham, Budapest, Gdansk, Glasgow, Lille, London, Manchester, Maribor, Naples, Tallinn, Thessalonique et Turin⁶⁷. Ce fait simple suggère d'importants changements au cours du temps entre les propriétés des réseaux. Pour rendre compte de ces changements, nous mobilisons la distinction entre décor (*backcloth*) et trafic (*traffic*) provenant des travaux du mathématicien Ron Atkin et reprise par Peter Gould (GOULD 1980). Pour notre étude, le décor — susceptible d'évoluer — est le fait pour une ville d'appartenir ou non au sous-graphe des relations privilégiées. En d'autres termes, il s'agit de l'ensemble des sommets des sous-graphes à chaque période étudiée. Le trafic, quant à lui, représente le fait de coopérer effectivement lors des différentes phases (MAISONOBE 2013a). Une fois cette distinction posée, on comprend que les importants changements de décor (seules 12 villes sont présentes aux trois phases) sont la conséquence d'une hiérarchie discontinue et instable dans le temps (voir section 4.5.2), ainsi que de la sur-représentation de trajectoires de participation ponctuelle (voir section 4.5.3.1).

La figure 4.38 présente le graphe des coopérations multiples (poids des liens supérieur à 1) lors de la première phase du programme URBACT. Ce graphe est constitué de deux composantes connexes, avec une première composante comprenant la quasi-totalité des sommets. Il s'agit de la configuration la plus dense des trois phases, alors que les trois sous-graphes ont des ordres comparables (entre 62 et 75 sommets). Ces propriétés sont indirectement issues des modalités de coopération ayant cours dans la phase I (voir section 4.5.1) A cette période, l'ensemble du réseau est plus dense, il y a moins de villes impliquées et seulement un petit nombre de projets (seulement 36) qui rassemblent en moyenne davantage de partenaires. Au niveau du décor, on trouve une majorité claire de villes ayant un statut administratif important avec notamment beaucoup de capitales nationales (au nombre de 19) ou de chefs-lieux de premier niveau (21 *seat of a first-order admin. division*). En termes de population, on remarque une quasi-absence des villes de moins de 100 000 habitants⁶⁸. Plus d'un tiers des villes du graphe sont des villes d'Europe du Sud.

66. Pour ces trois figures, nous avons utilisé les mêmes paramètres pour la taille des sommets et l'épaisseur des liens, afin de rendre la comparaison possible visuellement.

67. Sans surprise, la plupart de ces 12 villes sont regroupées dans des séquences de participation exceptionnelle, à savoir les classes 2 et 4 de la typologie construite avec l'appariement optimal (section 4.5.3.1). On note toutefois l'absence de trois villes de la classe 2 — Rome, Barcelone, et Rotterdam — que l'on sait extrêmement présentes au sein d'URBACT. Ceci s'explique en premier lieu par leur place hiérarchique instable dans le réseau (cf. figure 4.32). Cela dit, l'appartenance aux sous-graphes que nous construisons ici ne dépend pas uniquement des niveaux de participation : une ville peut prendre part à de multiples projets au cours d'une phase mais à chaque fois avec des partenaires différents. Ainsi, aucune relation de coopération multiple avec un même gouvernement urbain ne sera comptabilisée.

68. Moins de 10 villes, parmi lesquelles on trouve Valette, capitale de Malte, et des villes qui sont chefs-lieux d'administration territoriale.

Phase I (2003 – 2006)

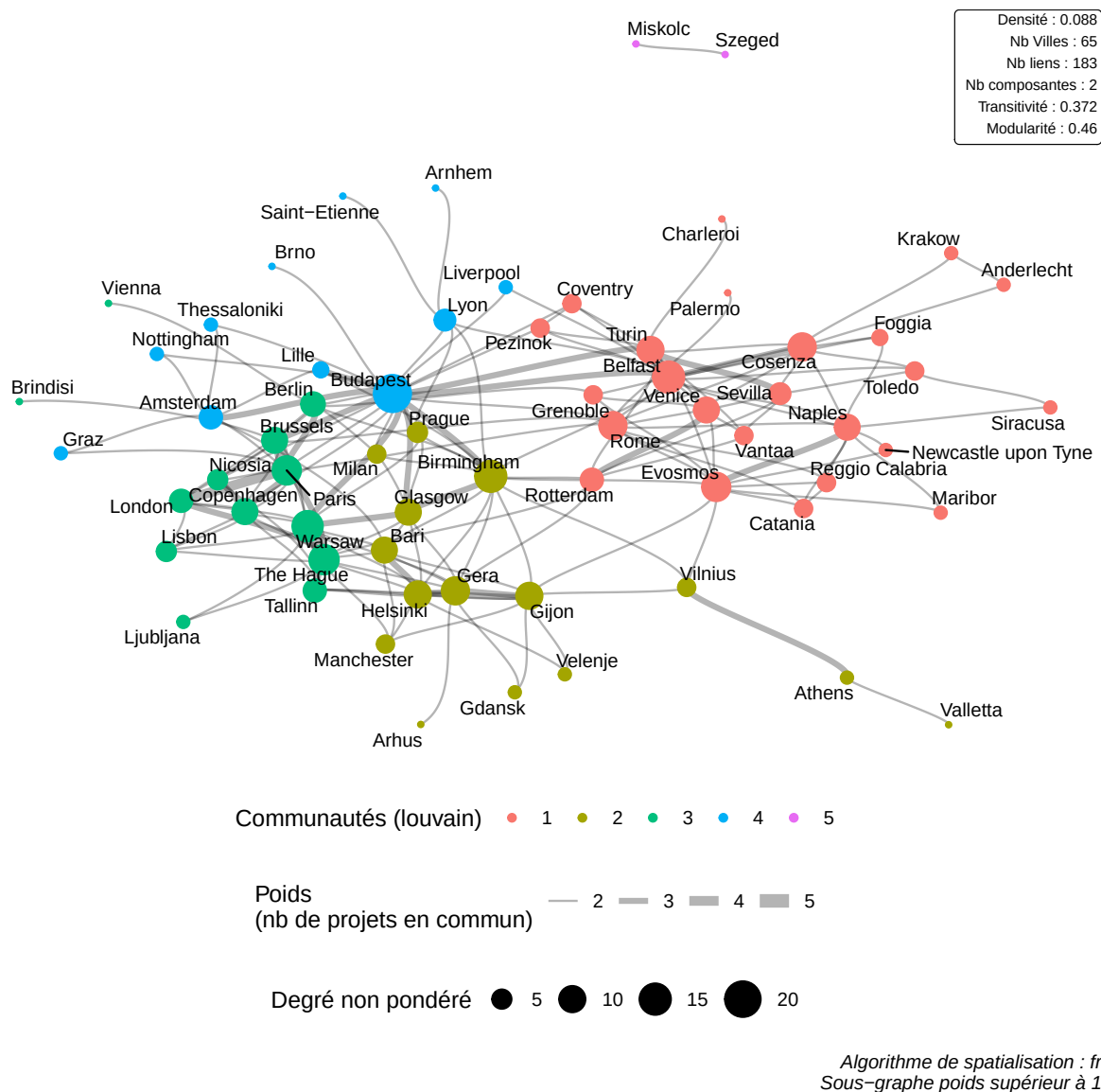


FIGURE 4.38 – Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT I.

Ce réseau est partitionné en 5 communautés (figure 4.38). Parmi elles, la communauté 3 semble être une des plus homogènes (en vert), on y trouve une sur-représentation de capitales nationales (11 sur 13). La communauté 1 rassemble des villes de statuts administratifs plutôt secondaires avec une sur-représentation de villes du sud (notamment italiennes). La communauté 2 regroupe des villes du nord et du sud de l'Europe. La communauté 4, quant à elle, semble organisée autour de la participation exceptionnelle de Budapest : elle comprend des villes secondaires d'Europe de l'Ouest.

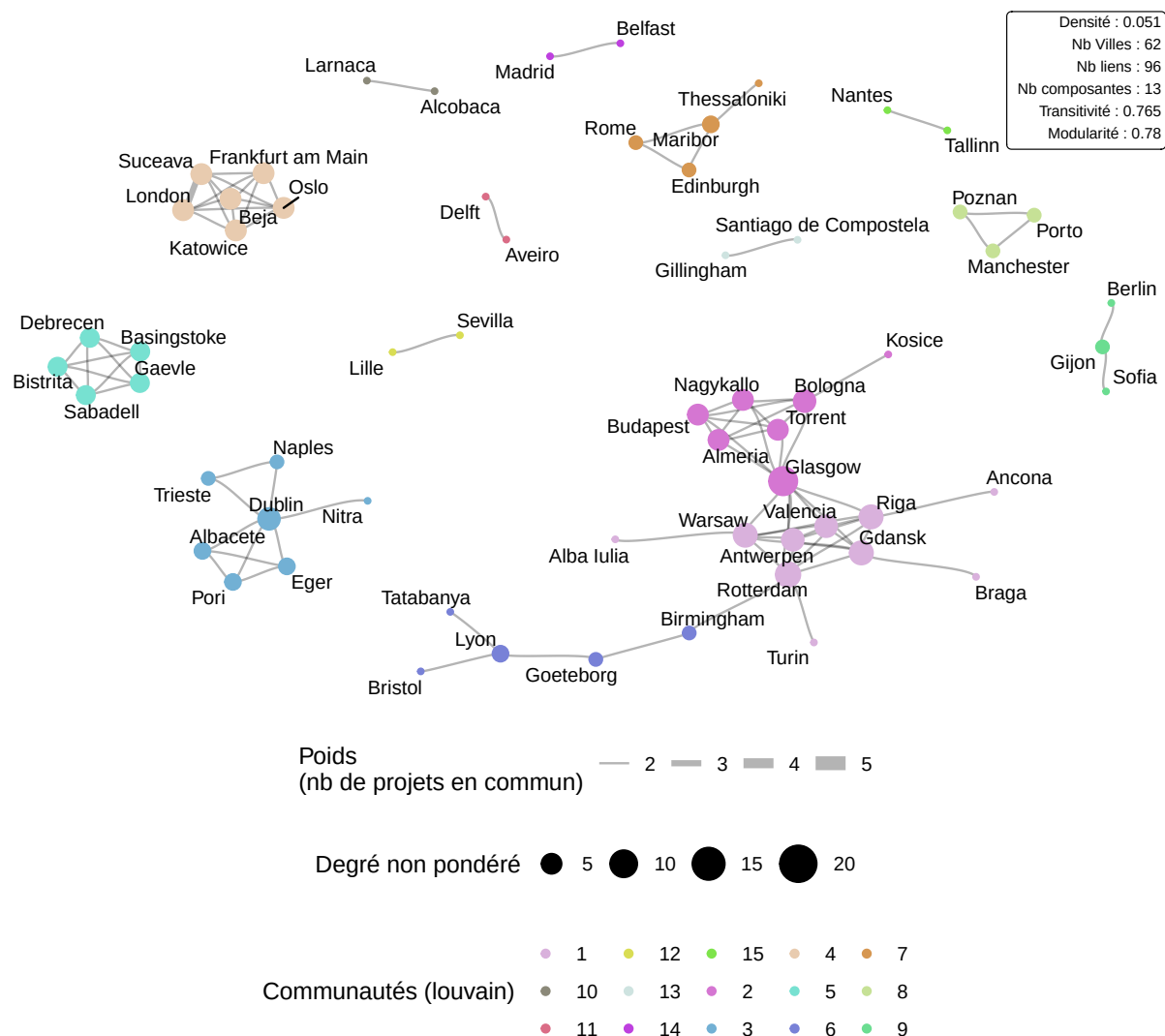
Lors de la première phase, les modalités de coopération et les villes impliquées — principalement des villes ayant participé au Programme d'Initiative Communautaire URBAN

II⁶⁹ — montre que le programme contribue à former des communautés très largement « métropolitaines ». En effet, les premières villes à se saisir pleinement de ce nouveau dispositif sont principalement les grandes métropoles européennes ou des villes faisant preuve d'une forte internationalisation. Les communautés ainsi formées ne s'inscrivent pas dans des logiques macro-régionales très marquées, mais certaines semblent tout de même se déployer préférentiellement dans des espaces de coopération très structurés (villes d'Europe du Sud). Les mesures d'homophilie dans ce graphe permettent de résumer les propriétés du « trafic » : les classes de taille de population (sur la population 2011) ou les niveaux administratifs affichent des scores d'assortativité proches de 0 ; en revanche, lorsque l'on prend en compte la structure macro-régionale, l'assortativité est de 0.12. Autrement dit, les villes appartenant à un même ensemble régional ont tendance à coopérer davantage entre elles (les liens entre villes du sud représentent notamment 17% du total des liens).

Entre le réseau de la phase I et celui de la phase II (figure 4.39), on constate un important changement dans le décor : 42 nouvelles villes sont présentes dans le graphe des coopérations multiples de la phase II (principalement des villes du sud et de l'est) ; 45 disparaissent du sous-graphe (principalement des villes du sud et de l'ouest européen) et seulement 20 sont communes aux deux sous-graphes (avec notamment cinq villes britanniques). Le graphe de la phase II comporte encore une majorité de villes d'Europe du Sud et principalement des villes du nord et de l'est européen — alors que dans la première phase les villes de l'ouest étaient la deuxième catégorie la plus peuplée. Un autre trait de ce changement de décor est que l'on retrouve moins de capitales nationales (seulement 11 contre 19 précédemment). En revanche, la plupart des sommets du graphe ont un statut de chef-lieu de premier ordre (35 *seat of first order administrative division*).

69. Pour une liste des villes participant à Urban II, on consultera l'archive web suivante correspondant à http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/towns_prog_fr.htm.

Phase II (2007 – 2013)



Algorithme de spatialisation : fr
Sous-graphe poids supérieur à 1

FIGURE 4.39 – Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT II.

La structure du réseau est par ailleurs radicalement différente : avec une densité plus basse que précédemment et surtout 13 composantes connexes, dont la plus grande ne comporte que 35% des sommets (soit 22 villes). Le réseau s'organise autour de cliques, de dyades et de triades non connexes (figure 4.39). A titre d'exemple, les 12 villes présentes dans les sous-graphes de chaque phase n'ont presque pas de relations entre elles, à l'exception des couples Thessalonique-Maribor et Budapest-Glasgow — elles appartiennent le plus souvent à des composantes connexes différentes. La non-connexité du graphe a en partie à voir avec la logique d'appel à projet qui s'institutionnalise et la limitation du nombre de partenaires maximum dans chaque projet (cf. section 4.5.1). Ces changements de procédures se traduisent clairement dans la structure du réseau. La présence de cliques (traduite également par une forte valeur de transitivité globale) est principalement due à une nouvelle pratique institutionnelle, celle de reconduire une expérience de coopéra-

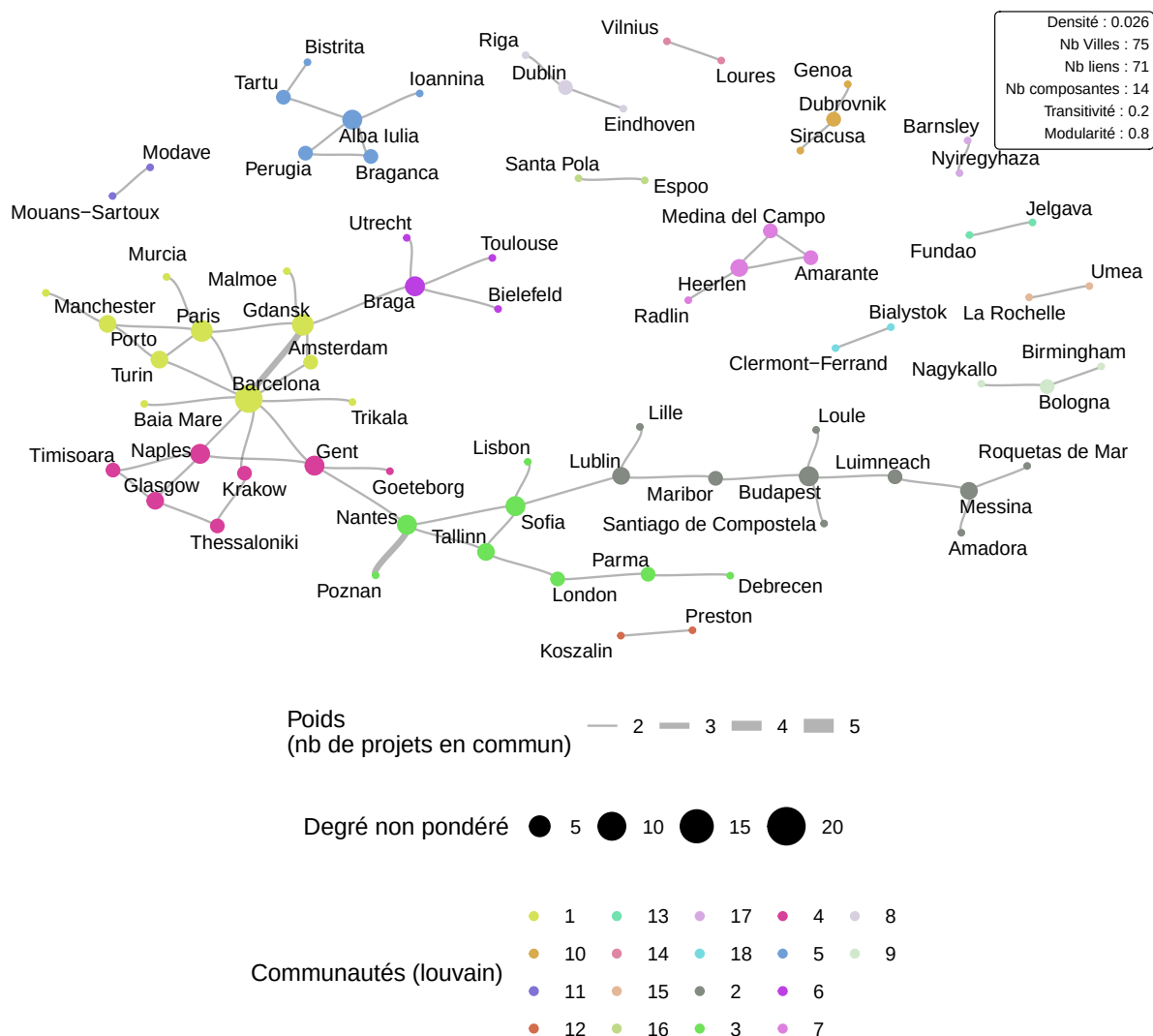
tion dans un deuxième projet. Ainsi la clique comprenant Londres s'organise autour de deux projets EVUE (2009-2012) et EVUE II (2013-2015) comprenant sensiblement les mêmes partenaires et travaillant sur l'utilisation des véhicules électriques. De même, la clique qui correspond à la communauté 5 (en turquoise) s'organise autour d'un doublet de projets (*ESIMeC* I et II) porté par Basingstoke (UK) et ayant trait aux stratégies économiques dans les villes moyennes. La place centrale de Glasgow s'explique par deux doubles-participations : aux projets *My Generation* et *My Generation at work* sur l'emploi des jeunes et portés coup sur coup par Rotterdam ; aux projets *Roma-Net* et *Roma-Net II*, sur l'intégration des populations Roms, portés par Budapest.

Le partitionnement en composantes connexes et en communautés distinctes ne permet aucune généralisation en matière de structure géographique (figure 4.39). Plus précisément, il semble que les critères de sélection des villes partenaires nouvellement mis en place aient un impact sur l'homophilie dans le graphe. En effet, le score d'assortativité associé à la variable d'appartenance aux grandes régions devient négatif (-0.11) : les villes appartenant aux mêmes ensembles régionaux présentent structurellement moins de relations entre elles, dans le sous-graphe de la phase II. Cette nouvelle phase du programme URBACT défait institutionnellement le noyau de coopération qui rassemblait la plupart des villes très actives lors de la phase I.

Entre la phase II et III (figure 4.40), le changement de décor suit à peu près les mêmes logiques que entre les phases I et II : 49 villes sont nouvelles par rapport à la phase II (majoritairement des villes du sud, puis de l'ouest européen) ; 36 villes disparaissent du réseau et 26 sont communes aux deux configurations. Du point de vue de l'appartenance aux grands ensembles régionaux européens, les villes de la figure 4.40 sont réparties de manière plus équilibrée, avec certes toujours une majorité de villes du sud (au nombre de 28), mais des comptages autour de 15 pour les ensembles est, ouest et nord. Comme pour la phase précédente, le nombre de villes de moins de 100 000 habitants présentes dans le sous-graphe augmente (de 10 à plus de 20). Les villes de moindre taille font donc l'expérience de participations répétées au cours desquelles elles tissent des relations privilégiées. Un certain nombre d'entre elles forment des relations dyadiques : Mouans-Sartoux (FR) - Modave (BE) ; Fundao (PT) - Jelgava (LT).

Le graphe a la densité la plus basse des trois configurations (figure 4.40). Il affiche, comme pour celui de la phase II, un nombre important de composantes connexes (14), avec beaucoup de dyades et de triades ouvertes — la transitivité globale est la plus faible des trois graphes. En revanche la première composante regroupe la moitié des sommets (40 villes), parmi lesquels on trouve 11 des 12 villes qui sont présentes dans les trois sous-graphes. Ainsi, le réseau de la phase III semble recréer une opposition centre-périphérie (comme dans la phase I), mais en conservant certaines propriétés de la phase II — au premier rang desquelles l'éclatement en de nombreuses composantes connexes.

Phase III (2014 – 2020)



Algorithme de spatialisation : fr
Sous-graphe poids supérieur à 1

FIGURE 4.40 – Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT III.

La première composante de la figure 4.40 est caractérisée par une structure en arbre et un partitionnement en 5 communautés. L'absence de clique, dans cette composante et dans l'ensemble du graphe, signifie que le fait de reconduire deux fois un même projet (avec sensiblement les mêmes villes partenaires) n'a plus cours dans la dernière phase. Les participations multiples des villes du graphe se traduisent dans l'établissement de relations privilégiées sous la forme de dyades ou de triades. Comme pour la phase II, ce résultat a directement à voir avec les critères de sélection des villes membres. La phase III semble alors marquée par la volonté que chaque projet ait une composition distincte en termes de villes partenaires, mais aussi par la valorisation de la forte implication dans le programme. Nous avons déjà repéré l'existence d'une règle tacite expliquant que, sans filtrage, les graphes des trois phases étaient connexes (section 4.5.1) : au sein de chaque projet, on retrouve au moins une ville partenaire ayant participé à un autre projet UR-

BACT. Cette règle tacite se vérifie et se précise lorsque l'on analyse le sous-graphe des relations privilégiées. Dans la phase III, beaucoup de projets comprennent plusieurs villes (deux ou trois) très actives dans le programme, ce qui aboutit à des relations dyadiques et triadiques marquées entre ces villes. Cette exploration ouvre une perspective pour étudier plus précisément les mécanismes de sélection des partenaires, en constituant par exemple des corpus à partir des réponses aux appels à projet et en analysant les rejets. Cependant, ces informations restent la plupart du temps difficilement accessibles, du fait de leur caractère confidentiel et de la composition changeante des panels d'experts pour l'évaluation. Nous avons néanmoins pu avoir accès à deux fiches d'évaluation d'un projet accepté dans la phase III du programme. Les commentaires associés aux critères D (*quality of the proposed partnership*) et E (*quality of leadership*) montrent clairement qu'une participation précédente à URBACT est valorisée dans la sélection des partenaires, et encore davantage dans la validation de la ville porteuse de projet (critère E).

Les mesures d'homophilie dans ce graphe montre quelques changements importants dans le trafic. Comme pour la phase II, la sélection des partenaires selon les critères de diversité géographique se traduit par une assortativité négative pour la variable d'appartenance aux grandes régions (-0.10). En revanche, on constate une homophilie plus élevée pour les variables de classe de taille des villes (assortativité de 0.10)⁷⁰ et pour les statuts administratifs (0.13). Autrement dit, l'implication plus forte des villes du bas de la hiérarchie urbaine depuis la phase II se traduit dans la dernière phase par des logiques d'attachement préférentiel en fonction de la place dans la hiérarchie urbaine.

70. Ce score traduit surtout l'importance des relations entre villes du sommet de la hiérarchie. Les liens entre grandes villes, comprises entre 150 000 et 500 000 habitants (population administrative 2011), représentent 14% du total. Si l'on ne considère que les deux catégories supérieures — grandes villes et très grandes villes (population supérieure à 500 000) — les liens entre ou à l'intérieur de ces deux groupes représentent plus de 40% du total des liens. Les liens entre villes moyennes représentent, quant à eux, 8.5% des liens du sous-graphe de la figure 4.40 et les petites villes (moins de 50 000 habitants) sont préférentiellement en relation avec les villes moyennes (entre 50 000 et 150 000 habitants).

4.6 Éléments de synthèse : caractéristiques structurales des réseaux de coopération

Ce chapitre et le précédent (chapitre 3) ont permis de décrire le système relationnel de la coopération transnationale entre villes européennes. Les principales caractéristiques de ce système sont les suivantes :

1. Une certaine différenciation des niveaux de participation en fonction de la taille et du statut administratif des villes, sans pour autant que les réseaux des associations et des projets européens soient marqués par une sur-représentation significative des activités de coopération pour les métropoles. Même si l'on a affaire à une hiérarchie discontinue avec — pour les projets européens (EUCICOP/ URBACT) — quelques petites villes très actives, les places offrant les meilleures avantages stratégiques pour diffuser et recevoir de l'information sont le plus souvent celles des grandes métropoles et des capitales nationales. De fait, les petites villes affichent une place assez périphérique dans les réseaux.
2. La répartition des participations n'est pas homogène sur l'espace européen : des pays comme l'Italie affichent un nombre impressionnant de villes impliquées dans les associations transnationales (ETMUN) ; du côté des projets européens, certaines zones transfrontalières présentent une très haute densité de participation, comme c'est le cas pour l'Europe Centrale notamment autour des pays du groupe de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie). Ces phénomènes de concentration spatiale, qu'ils soient expliqués par une importante décentralisation ou par des territoires transnationaux (Eurorégions), n'impliquent pas l'existence de zones marquées par une absence de participation. L'espace de l'UE (+ Norvège et Suisse) apparaît comme très intégré du point de vue des organisations de coopération institutionnelle, même pour les associations transnationales qui, pour la plupart, sont des organisations construites hors du cadre de l'UE. Les liens avec les espaces voisins (pays méditerranéens, pays frontaliers de l'UE) existent, mais apparaissent comme résiduels par rapport à la masse de participations et liens tissés au sein de l'UE.
3. Cette forte participation des villes du territoire de l'UE aux organisations de coopération implique une régionalisation inégale du système de relations. Pour les associations de villes (ETMUN), les densités de liens révèlent le poids de quelques ensembles macro-régionaux (Europe du Sud-Ouest, espace baltique, pourtour méditerranéen) mais aussi une structuration géographique par la taille des villes avec une communauté regroupant les grandes métropoles et capitales. Pour les projets de l'UE (EUCICOP), la structuration institutionnelle autour d'espaces transfrontaliers et macro-régionaux est prépondérante. Pour les deux réseaux (ETMUN et EUCICOP), les dichotomies Est/Ouest et Nord/Sud semblent jouer encore un rôle structurant, avec très peu de liens de longue portée (à part entre les capitales). Les espaces en périphérie de l'UE forment des communautés assez étendues spatialement, tandis que les villes des espaces les plus centraux (géographiquement) se trouvent à l'intersection de plusieurs communautés. Les liens qui s'affranchissent de cette logique macro-régionale sont résiduels et concernent les programmes spécifiquement dédiés à l'échange de savoirs sur la ville (comme c'est le cas pour URBACT) : ici, la hiérarchie par la taille (population) est fortement discontinue mais l'on retrouve toujours les grandes métropoles parmi les villes les plus actives.

Ces éléments participent de la description formelle des canaux institutionnels dans lesquels circulent les savoirs sur les politiques urbaines et, de fait, ils renvoient à une géographie du pouvoir de l'espace européen de coopération entre villes. Certaines d'entre elles détiennent des places privilégiées dans ces canaux de circulation d'information et les communautés qu'elles forment suivent trois principes : (1) le regroupement en fonction de la hiérarchie urbaine ; (2) l'intégration dans des espaces macro-régionaux ; et enfin, de manière résiduelle, (3) des communautés formées autour de liens de plus longue portée qui ne suivent pas de logiques géographiques stables dans le temps, comme c'est le cas pour le programme URBACT.

La description minutieuse des caractéristiques structurelles de ces réseaux ne saurait suffire. La circulation transnationale d'informations et de discours sur les politiques urbaines permises par ces derniers doit être au centre de l'analyse. Les deux chapitres suivants ouvrent et clôturent le troisième temps de notre enquête en proposant une analyse des contenus — textes, discours, normes — qui circulent dans ces réseaux. En effet, si l'analyse réticulaire a permis de saisir des places structurelles différenciées entre les villes européennes, cette différenciation ne prend sens qu'en analysant les « modèles urbains » ou, plus simplement, les discours en circulation entre les différents acteurs de ces réseaux.

Comme nous l'avons vu (cf. chapitre 1), il n'existe pas de réel consensus sur ce que serait un *modèle urbain*. Ainsi, derrière ce vocable, on retrouve différentes dimensions qui ont trait aux manières d'administrer la ville et de concevoir des politiques urbaines (qu'il s'agisse des objectifs, des instruments, ou des modes d'adoption et de construction de ces politiques). Ainsi, le modèle urbain recouvre, *a minima*, ce qu'il est convenu d'appeler une « bonne pratique » (parfois résumé à un outil ou un dispositif répliqué). Mais le modèle urbain peut également désigner un mode de fonctionnement plus systémique couvrant les différents aspects d'une politique urbaine (objectifs, instruments, acteurs et organisations des relations, publics visés, effets). Dans tous les cas, ce vocable de modèle prend sens dans un espace transnational qui traduit, médiatise et compare des pratiques politiques locales.

Dans ces conditions, l'analyse des discours produits par les organisations de coopération et par leurs villes membres permet deux grandes opérations. Il s'agit d'abord de repérer les traits généraux du cadre cognitif pour penser l'action publique urbaine à l'échelle européenne. Le chapitre 5 aura pour tâche de fournir les éléments de description pour reconstruire le processus d'institution d'un discours général sur le pouvoir urbain, tel qu'il se manifeste dans la plupart des organisations de coopération transnationale. Ensuite, on examinera les processus de coopération au sein du programme URBACT. Le chapitre 6 permettra de comprendre comment les discours généraux se construisent dans l'interaction : c'est-à-dire à travers les relations effectives entre villes partenaires d'un même projet mais également lors des événements qui rassemblent les acteurs du programme URBACT.

Théoriquement, il s'agira dans ces deux chapitres d'explorer l'hypothèse d'un renforcement des normes d'action publique à l'échelle européenne du fait des pratiques de coopération entre villes. L'analyse des contenus en circulation permettra d'être attentif à la valorisation récurrente de certaines pratiques ou politiques urbaines (sélectionnées) et de voir de quelle manière ces dernières sont préférentiellement associées à des catégories

de villes particulières. C'est dans ce cadre que nous étudierons la place des villes petites et moyennes dans les discours et dans les réseaux. Il s'agira alors de questionner l'institution de ces catégories d'action publique à l'échelle européenne.

« Traduction » et médiatisation des politiques locales : le cadre cognitif de l'action publique urbaine européenne

Sommaire

5.1	Introduction	355
5.1.1	La production des modèles urbains par les organisations de coopération transnationale : problématique et positionnement critique	355
5.1.2	Chaîne de traitements d'analyse textuelle	360
5.1.3	Trois corpus pour saisir les opérations de « traduction » . . .	361
5.2	Auto-portraits des associations transnationales	364
5.2.1	Exploration lexicale : éléments de plaidoyer, interface locale/-globale et société de la connaissance	365
5.2.2	Homogénéité du corpus et différenciation thématique	371
5.3	L'espace sémantique des mots-clés URBACT	377
5.3.1	<i>Governance, Economy, Integrated Urban Development</i> : s'adapter aux changements structurels et dépasser l'approche sectorielle	378
5.3.2	L'espace sémantique formé par les mots-clés : environnement <i>vs</i> société et inclusion <i>vs</i> compétition	385
5.3.3	De l'économie partout et dans toute chose : le graphe des co-utilisation des mots-clés	392
5.4	Les « bonnes pratiques » URBACT	396
5.4.1	Les <i>bonnes pratiques</i> d'une petite ville en déclin : où sont les « opportunités » ?	400
5.4.2	Exploration lexicale : le vocabulaire du partenariat	406
5.4.3	Un corpus homogène, des problèmes publics différenciés . . .	415
5.4.4	Panorama des problématiques urbaines dans les bonnes pratiques URBACT	422
5.5	Éléments de synthèse	430
5.5.1	L'eupéanisation par la circulation des instruments de l'action publique : la place centrale du partenariat	430

5.5.2	Les grands traits du cadre cognitif européen de l'action publique urbaine	431
5.5.3	Les politiques de l'habilitation construites sur la dichotomie compétition/inclusion : ajustement, légitimation et adaptation	432
5.5.4	Référentiel global et consensus : les enjeux de la description du monde produite par les villes européennes et leurs organisations transnationales	434

Les limites de mon langage signifient les limites de mon propre monde.

Ludwig Wittgenstein, *Tractatus Logico-Philosophicus*, 1918.

Notre langue oppressive s'appelle la LCN (Lingua Capitalismi Neoliberalis ; du Capitalisme Néolibéral) : l'anglais managérial, lui aussi, produit un monde en même temps qu'il l'exprime. Un monde pour le flow.

Sandra Lucbert, *Personne ne sort les fusils*, 2020, Seuil, p.51.

5.1 L'anglais international des mots et des labels pour une circulation des politiques urbaines

5.1.1 La production des modèles urbains par les organisations de coopération transnationale : problématique et positionnement critique

Le champ opératoire de la coopération (chapitre 3) et les principales caractéristiques de ces réseaux institutionnels (chapitre 4) ouvrent un questionnement sur les logiques sous-jacentes de la coopération au-delà de la description des grandes structures du système relationnel. En effet, le complexe formé par des villes (présentant des degrés d'internationalisation différenciés) et par des organisations de nature diverse (logiques de coopération et thématiques travaillées), nous suggère d'ouvrir le troisième temps de notre enquête (cf. section 2.1, voir schéma 2.1) avec l'analyse des politiques urbaines mises en valeur dans ces projets transnationaux — en clair, par une analyse des contenus en circulation. De fait, nous avons déjà abordé quelques-unes des fonctions des organisations de coopération (*lobbying*, *marketing* urbain) et évoqué les stratégies de légitimation politique aux niveaux national et supra-national en tant que motivations pour l'inscription d'un gouvernement urbain dans ces organisations transnationales. Il nous faut maintenant traiter de manière plus approfondie une des activités fondamentales de ces structures : la collecte, la « traduction » et la capitalisation des politiques urbaines des villes européennes. Le vocable de traduction (ou encore « transcodage », LASCOUTES 1996) renvoie ici au concept présenté dans le chapitre 1 (voir section 1.4.1.1) et oriente le regard sur les opérations pratiques et discursives qui permettent l'inscription de politiques publiques dans un nouveau cadre. Le cadre dont il est question ici est un espace politique transnational dans lequel des politiques locales sont mises en comparaison et en circulation.

De fait, les organisations étudiées sont productrices de beaucoup de discours sur les politiques urbaines (voir l'illustration 5.1). Par bien des aspects, leur activité reprend les deux dimensions du « gouvernement à distance » : (1) le mécanisme d'*uploading* par lequel les organisations sélectionnent, font remonter les pratiques locales et les modélisent (moment de transcodage), et (2) le mécanisme — sans doute incomplet — de *downloading*, par lequel elles diffusent ces pratiques et participent de leur intégration aux cadres de l'action publique (BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2015 ; MARSHALL 2005). Ce deuxième mécanisme est *a priori* incomplet, car si les organisations transnationales participent activement à la diffusion des pratiques, elles n'ont pas de prise directe pour modifier les cadres d'action publique nationaux¹. Ainsi, le concept de gouvernement à distance nous offre des éléments pour analyser un des rôles fondamentaux des organisations mais, du fait de son ancrage empirique particulier (l'analyse de la Politique de la Ville en France), il ne s'agit pas d'importer cette grille d'analyse dans toute sa complexité pour interpréter des mécanismes de pouvoir à l'œuvre dans la coopération transnationale. Selon nous, ces deux

1. L'Union Européenne n'a par exemple aucune compétence législative directe sur les politiques urbaines (HALPERN et LE GALÈS 2013).

processus d'*uploading* et de *downloading* peuvent être envisagés comme une dynamique de *traduction* transformant des politiques locales en modèles urbains.

Le présent chapitre se propose donc d'aborder les contenus qui sont produits et diffusés par les organisations de coopération. Autrement dit, il s'agit de saisir empiriquement les modèles urbains mis en valeur au sein de ces structures. Les projets URBACT et les associations transnationales participent d'une très grande production de textes sur les activités des villes impliquées en leur sein (rapports, lettres d'information, site web). Ces larges corpus sont autant de matériaux pour approcher les politiques urbaines les plus discutées et la manière dont elles sont « traduites » en tant que « bonnes pratiques » plus ou moins répliquables par les autres villes. En produisant une géographie de ces « bonnes pratiques », nous essayerons d'accéder aux cadres cognitifs permettant de l'action politique des villes en Europe. Il s'agira en particulier de voir quels sont les modèles portés et mis en circulation par les villes du bas de la hiérarchie urbaine, c'est-à-dire de retracer une des modalités d'institution de la catégorie d'action publique de « villes petites et moyennes » à l'échelle européenne².

2. Cette dimension est esquissée dans ce chapitre. Elle sera détaillée plus avant dans le dernier chapitre avec l'étude des projets URBACT (voir chapitre 6).

Adapting to climate change

Published in June 2020



Citizens catching the rain for climate adaptation in Wrocław

Wrocław, Poland

IN A NUTSHELL

Wrocław is providing grants to citizens to install rainwater harvesting systems and collect rainwater for future use, helping to reduce tap water consumption and the pressure on the sewage system. This action allows citizens to get directly involved and benefit from the city's local adaptation plan.



© City of Wrocław

Rainwater management at household scale

After adopting a resolution on water resources protection, the City Council of Wrocław launched the 'Catch the rain' programme in August 2019.

The objective of the programme was to reduce the use of tap water and have less water entering the overloaded municipal sewage system, thanks to support to citizens for effective rainwater management in their households. Collection of rainwater relieves drainage, reduces maintenance costs, and its use can reduce the consumption of drinkable water by up to 50%.

Catch the Rain is one of a number of adaptive actions implemented by the city to contribute to the Miejski Plan Adaptacji Do Zmian Klimatu, the 2030 Adaptation Plan, and in particular to the priority of rainwater management. These actions develop thematic programmes that promote installation of rainwater retention systems on private properties. Involving households and private citizens in the implementation of the action, the Catch the Rain programme helped Wrocław to raise awareness of the impacts and opportunities of local climate adaptation, and how these actions can improve quality of life.

WROCLAW



© City of Wrocław

Population:

642,869

Area

292.92 km²

**Signatory
to the Covenant
of Mayors since:**
2016

**CO₂ emission
reduction target:**
40% by 2030 and
adaptation

Illustration 5.1 – Étude de cas (Wrocław, Pologne) présentée sur le site web de l'association *Covenant of Mayors*.

Note : Les organisations de coopération transnationale produisent beaucoup d'études de cas sur leurs villes membres. Ces productions sont spécifiquement pensées pour une lecture rapide et mises en page à la manière de magazines, avec beaucoup d'éléments visuels (couleur, typologie, photographies, graphiques).

Source : www.covenantofmayors.eu

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, les études anglophones sur la circulation des modèles urbains ont pour principale clé de lecture la diffusion de la rationalité néolibérale. Si cette approche est très riche analytiquement et fournit des éléments centraux pour la critique de la convergence des politiques urbaines, elle peut également s'avérer « totalisante » en servant à la fois de point de départ et de point d'arrivée des analyses (PINSON 2020). Aussi, le positionnement critique de ce chapitre peut être résumé de la manière suivante :

1. le système de relations politiques entre villes est, par bien des aspects, structuré par une rationalité néolibérale. D'une part, l'action des Etats en faveur d'une décentralisation orientée vers la compétition des territoires infra-nationaux — processus qui donne un certain pouvoir aux gouvernements urbains tout en les mettant structurellement en difficulté (BRENNER 2004) — a créé des conditions particulières. Celles-ci expliquent en partie leur recours à la coopération transnationale comme un avantage comparatif et un moyen de répondre à l'incertitude par un mimétisme politique organisé à une échelle internationale (section 3.4.2). D'autre part, l'UE a pris un rôle central dans l'organisation des relations transnationales entre villes, et cette institutionnalisation n'est pas sans conséquence sur les modalités et contenus de la circulation des politiques urbaines. La construction européenne trouve ses origines dans le modèle ordo-libéral, avec pour principe d'instaurer une régulation par la concurrence et dont l'outil principal est une extension (géographique et sectorielle) de la logique de marché (DARDOT et LAVAL 2009, p. 328-352). Le point important soulevé par ces auteurs réside dans le fait qu'il s'est produit une sorte d'inversion :

« Tout se passe comme si les transformations qui ont affecté la gestion du capitalisme à l'échelle mondiale depuis les années 1970 et 1980 avaient induit une inflexion du néolibéralisme européen en inversant les termes qui le particularise : non plus fabriquer l'ordre de la concurrence par la législation européenne, mais fabriquer la législation européenne par le libre jeu de la concurrence » DARDOT et LAVAL 2009, p. 351.

En ce qui concerne les villes européennes, il ne s'agit pas réellement de législation supranationale mais les transferts de connaissance constituent autant de normes et sont une modalité de changement institutionnel dans un contexte d'incertitude (POWELL et DIMAGGIO 1991 ; LE GALÈS 2011, p. 171). Les modèles urbains et la conception de l'action des villes (notamment en tant que pôles économiques) sont mis en concurrence. Ce point est d'importance pour interpréter la mise en valeur des « bonnes pratiques » des villes à l'échelle européenne : face à un certain nombre de problèmes publics conçus comme relevant de l'action des gouvernements urbains, les organisations de la coopération transnationale entre villes créent un espace de mise en comparaison des pratiques locales ainsi qu'une forme de hiérarchisation des politiques urbaines (que cela soit explicite par la logique d'appel à projet ou de concours, ou implicite, par la valorisation de telle ou telle ville concernant une politique particulière)³.

3. « Une troisième modalité importante [des stratégies discursives mobilisées pour promouvoir des orientations de l'action publique] est le recours à une rhétorique normative et répétitive, qui oppose fréquemment, de manière simplifiée et dichotomique, des « bonnes » et « mauvaises » manières de faire [...] Ainsi, ces acteurs transnationaux [exemple de la Banque Mondiale] sont des producteurs importants de récits de politique publique, dont la fonction est de certifier et de stabiliser des hypothèses relatives à

2. Cependant, la longue histoire de la coopération entre villes (cf. section 1.3), son lien avec les mouvements internationalistes et réformateurs (PAYRE 2007 ; SAUNIER 2006), ainsi que les critiques explicites que portent les acteurs de cette coopération vis-à-vis des politiques nationales et européennes (cf. section 3.4.2.1) sont autant d'éléments qui écartent la possibilité de saisir tout ce qui se dit et ce qui se fait dans les cadres de ces échanges transnationaux comme une illustration de la rationalité néolibérale. De fait, il existe des pratiques localement situées qui circulent dans ces canaux et dont les logiques ne se résument pas au modèle de la ville « entrepreneuriale » et compétitive sur la scène mondiale (HARVEY 1989).

A cette étape du travail, il nous semble important d'analyser conjointement les mécanismes de convergence et de différenciation qui sont à l'œuvre dans les manières de penser et de faire les politiques urbaines. Ce couple de processus, s'il révèle des contradictions, n'est pas nécessairement problématique. Beaucoup d'auteurs, au rang desquels on trouve David Harvey, ont montré que les évolutions récentes du capitalisme supposent l'extension toujours plus large de la logique de marché, en rendant possible l'échange grâce à une mise en équivalence de produits très divers : ce qui traduit une certaine uniformisation. Toutefois, dans le même temps, la tendance oligopolistique des acteurs du capitalisme nécessite un certain niveau de différenciation pour laisser la possibilité des monopoles de rente (associés par exemple à des lieux). Autrement dit, il faut s'assurer que la propriété privée permette la valorisation de produits considérés comme uniques, authentiques⁴. Dans le domaine politique, cette problématique est légèrement décalée, mais la dimension de convergence transparaît dans l'injonction à s'adapter et à réagir, et la fonction première des « bonnes pratiques » est de permettre la circulation de politiques publiques qui, en retour, légitime l'action locale particulière des gouvernements urbains : ces derniers se montrent alors capables d'agir et de réagir dans un système concurrentiel. Pour autant, cette logique structurelle n'implique pas que toutes les politiques urbaines qui circulent dans ces réseaux soient de simples reflets des « politiques de l'offre » (offrir les meilleures conditions aux acteurs du capitalisme globalisé) ou plus généralement de ce que Saskia Sassen appelle « la politique des lieux » (SASSEN 2009). La logique de différenciation ne se fait pas uniquement sur l'unicité d'une politique urbaine, car lorsqu'une pratique est jugée comme efficace, elle est amenée à être reproduite et adaptée par d'autres gouvernements urbains. Pour le dire autrement, il n'y a pas de propriété intellectuelle pour les politiques urbaines qui les rendraient directement monnayables. En revanche le statut de pionnier (*first mover*) est un des ressorts centraux de la communication autour des politiques en circulation (cf. section 3.4.2.4) : montrer une capacité à innover politiquement est un outil de valorisation puissant.

Plutôt que de mettre en tension les normes néolibérales et leurs contestations ou, plus exactement, de qualifier les politiques urbaines étudiées selon la dichotomie néolibérale/alternative, l'objet des analyses de ce chapitre est de retracer (empiriquement) l'institution des modèles urbains à l'échelle européenne. Autrement dit, on s'intéresse ici à un espace discursif créé pour permettre l'échange, et donc la mise en équivalence, de politiques re-

une décision publique, dans une situation d'incertitude et de conflit relatif, à partir d'une simplification des données complexes. » (HASSENTEUFEL 2005, p. 127).

4. Sur ces points précis, voir les deux premiers textes de *Géographie de la domination*, intitulés respectivement « Le capitalisme, fabrique de la fragmentation » et « L'art de la rente » (HARVEY 2018).

levant de contextes politiques et géographiques très différents. La véritable tension réside dans le fait que les soubassements politiques de la coopération transnationale entre villes sont, en quelques sortes, « apolitiques » ou, plus exactement, ne portent pas en eux-mêmes une orientation politique claire. En effet, les discours sur le pouvoir des villes (un des avatars du très vague « niveau local ») et sur la circulation et la mise en réseaux servent aussi bien la rationalité (néo)libérale (flux, échange, compétition, fragmentation, adaptation) que ses critiques les plus radicales (horizontalité, coopération, mouvements municipalistes). Si la phase néolibérale du capitalisme a produit les conditions pour que les gouvernements urbains échangent des « bonnes pratiques » dans le cadre d'une compétition inter-urbaines, les pratiques de coopération et de mise en relation des gouvernements urbains sont bien plus anciennes et parfois mobilisées par des groupes d'acteurs dont les visées politiques sont antagonistes.

Dans ce chapitre, les géographies urbaines critiques nous serviront d'appui mais nous mobiliserons également certains outils (principalement utilisés pour l'analyse de l'action de l'Etat) de la science politique pour comprendre les politiques publiques et la manière dont les gouvernements urbains pensent et organisent leur action sur la société (MULLER 2004 ; JOBERT et MULLER 1987)⁵. Ces approches mettent l'accent sur l'action de l'Etat en tant que producteur de politiques publiques, en considérant ces dernières comme des objets d'étude donnant accès aux cadres cognitifs qui définissent le réel et permettent d'agir sur lui. En clair, l'étude des politiques publiques révèle comment une société se pense et agit sur elle-même. Il s'agira donc de voir comment, à l'échelle européenne, ces politiques sont présentées et participent d'une configuration particulière du « référentiel global-sectoriel » : autrement dit, comment ces actions reconduisent des découpages sectoriels (secteurs d'intervention) et administratifs (rapport centre-périphérie avec l'Etat), tout en essayant de les dépasser. En d'autres termes, on analysera comment les politiques urbaines valorisées renforcent des discours sur l'articulation local/global (d'un point de vue géographique) et sur la tentative d'instaurer des politiques « intégrées » qui dépasseraient la logique sectorielle. Nous mobiliserons également les travaux qui analysent spécifiquement les discours politiques des organisations supra-nationales (GOBIN et DEROUBAIX 2010 ; CUSSÓ 2008) et la façon dont l'UE, en particulier, essaie d'intervenir dans le champ des politiques urbaines sans avoir des compétences législatives en la matière (HALPERN et LE GALÈS 2013). En clair, en analysant les opérations de traduction menées par les organisations de coopération, nous cherchons à montrer comment s'instituent des cadres cognitifs définissant la manière de penser les politiques urbaines à l'échelle européenne.

5.1.2 Chaîne de traitements d'analyse textuelle

Dans ce chapitre, nous mobilisons principalement des données textuelles. Nous avons constitué différents corpus renvoyant aux associations de municipalités ETMUN (textes de description des associations et de leurs missions) ou au programme URBACT (corpus de bonnes pratiques labellisées et corpus des rapports de projets)⁶.

5. Pour une présentation de ces références voir : section 1.4.1.1.

6. Pour une description des corpus voir : section 2.4.

La chaîne de traitements mobilisée pour l’analyse de ces corpus est la suivante⁷ :

1. *Analyse syntaxique et nettoyage du corpus* : transformation des textes en tableaux avec un *token* (unité lexicale) par ligne et étiquetage selon leur fonction morpho-syntaxique (*POS-tagging*)⁸.
2. *Analyse lexicale* : il s’agit de déterminer les mots les plus fréquents du corpus, quelle que soit leur répartition dans les documents. L’opération préalable de *POS-tagging* permet éventuellement de séparer les catégories de mots (noms, verbes, adjectifs).
3. *Détection des mots-clés* : Ici, il ne s’agit pas de regarder les mots-clés définis par les organisations et identifiant chaque texte (métadonnées), mais plutôt de détecter des locutions très fréquentes dans le texte, en analysant les co-occurrences de mots au sein d’unités syntaxiques (documents, paragraphes, phrases).
4. *Analyse des similarités et mots-spécifiques* : au-delà de la simple fréquence des mots ou des mots-clés, il s’agit ici de repérer d’éventuelles spécificités lexicales des textes du corpus. Dans un premier temps nous mesurons la similarité lexicale des différents textes (avec une distance cosinus comparant les lexiques des documents — c’est-à-dire sur la quantité d’occurrences de l’ensemble des mots du corpus). Par la suite nous pouvons procéder à la constitution de sous-corpus en fonction de certaines méta-données des documents (*e.g* la taille de la ville correspondant à la pratique, appartenance territoriale) et rechercher des spécificités lexicales propres à chaque sous-corpus (selon la variable choisie).
5. *Modélisation de thèmes* : en dernier lieu, nous conduisons une analyse pour détecter les thèmes (représentés par un ensemble de mots qui ont une forte co-occurrence au sein des documents) dans le corpus. Grâce à l’algorithme LDA (*Latent Dirichlet Allocation*), un certain nombre de thèmes sont ainsi modélisés par un ensemble de mots plus ou moins déterminants et chaque document du corpus obtient une probabilité de contenir des passages renvoyant aux thèmes détectés.

5.1.3 Mots-clés et thématiques de l’action publique urbaine à l’échelle européenne : trois corpus pour saisir les opérations de traduction des organisations de coopération

Ce chapitre a pour objectif de saisir certaines données textuelles pour accéder aux politiques urbaines discutées au niveau européen, en laissant provisoirement de côté la dimension relationnelle, c’est-à-dire la question : *qui coopère avec qui et à propos de quoi ?* Il s’agit pour l’instant de s’arrêter sur les processus de traduction mis en œuvre par les

7. L’entièreté de notre code R pour ces analyses est disponible dans le dépôt *GitHub* du chapitre 5 : github.com/pgourdongeo/Chap5_TextMining. Les *packages* principalement mobilisés pour l’analyse textuelle sont : *spacyr* (BENOIT et MATSUO 2020) pour les opérations de *POS-tagging* et de *parsing* (identification des fonctions grammaticales des mots et découpe des textes), *tidytext* pour les différents comptages et statistiques de base (DE QUEIROZ et al. 2020), *udpipe* pour la détection des mots-clés (WIJFFELS, STRAKA et STRAKOVÁ 2020), *R.temis* pour les mots spécifiques (BOUCHET-VALAT, BASTIN et CHOLLET 2019), et enfin *topicmodels* pour l’algorithme de modélisation des thèmes (GRÜN et al. 2020).

8. Cette étape est explicitée dans la section 2.4.3.

organisations de coopération transnationale entre villes, notamment lorsqu'elles rendent compte des activités de leurs villes membres. Nous nous intéresserons particulièrement aux mots-clés, aux systèmes de sélection et de classement des pratiques urbaines pour voir quels sont les lexiques de l'action publique urbaine qui émergent au niveau européen.

Le rôle des mots-clés pour l'enregistrement et la traduction des politiques urbaines est très important : cela est vrai de manière explicite pour les projets européens (*e.g.* le programme URBACT attribue des mots-clés à chaque projet) ou de manière plus implicite dans les documents produits par les associations (les mots-clés ne viennent pas nécessairement identifier les documents mais sont les locutions avec une haute-fréquence d'apparition).

Au premier abord, ce rôle des mots-clés peut être considéré comme un corollaire des logiques de communication et de *marketing* territorial : ces mots correspondent à autant de labels et aident à construire une image de marque. Cela dit, ce type de lecture donne l'impression que les mots-clés renvoient uniquement à un ordre promotionnel : en clair, il n'y aurait rien (ou pas grand-chose) derrière ces dénominations. Sans rejeter cette critique, parfois utile pour déconstruire certains mots d'ordre de l'action publique, il s'agit ici de se départir d'une attitude uniquement sceptique pour approfondir deux dimensions : d'abord, le rôle des mots-clés en anglais en tant qu'ils sont des outils incontournables de la circulation des politiques urbaines, car permettant la synthèse et la réduction d'une diversité de pratiques ; ensuite, la façon dont les mots-clés révèlent un espace sémantique fait d'oppositions ou de proximités, et soutiennent une indexation et une traduction nécessaires pour mettre en relation des politiques urbaines produites et conçues dans des contextes différents.

L'hypothèse défendue ici est que le classement par mots-clés permet la mise en récit des politiques urbaines, en passant du particulier et du contingent à un certain niveau d'abstraction et de généralité. Cette logique de classement et d'ordonnancement aboutit à la constitution de « thésaurus » ou de dictionnaires des politiques urbaines — tels qu'on les trouve sur les sites web des organisations de coopération — non pas uniquement comme des objets de communication mais également comme une ressource consultable par les élus et les professionnels des politiques urbaines (illustration 5.2).

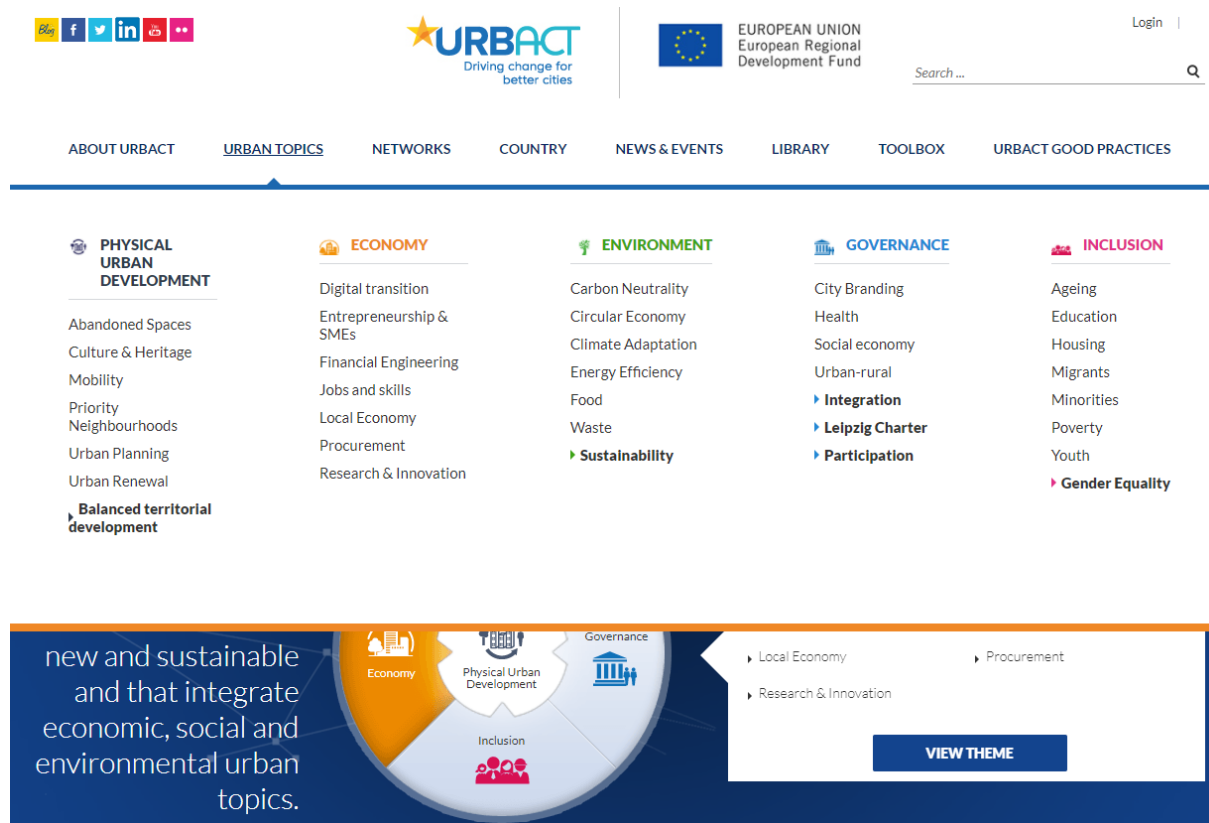


Illustration 5.2 – Présentation des thématiques urbaines sur le site web du programme URBACT.

Source : <https://urbact.eu/>

Ce travail s'organise en trois temps. D'abord nous analysons les 59 textes définissant les raisons sociales des associations transnationales de municipalités (ETMUN) afin d'identifier les éléments principaux des agendas politiques collectifs des villes membres et des discours sur le pouvoir des gouvernements urbains qui sont sous-jacents (section 5.2).

Ensuite, nous reconstruisons l'espace politique et sémantique des modèles urbains tel qu'il se déploie dans le programme URBACT au cours de deux dernières phases (2007-2013 et 2014-2020), à partir de l'étiquetage des 136 projets à l'aide des mots-clés définis par cette organisation (section 5.3).

Enfin, nous analysons de manière plus extensive le dictionnaire des 97 « bonnes pratiques » labellisées par URBACT suite à un concours (appel à participation) organisé en 2016. Il s'agit de voir comment les villes lauréates présentent leurs pratiques section 5.4.

Suite à ces trois analyses, la section 5.5 propose des éléments de synthèse afin de dégager les principales caractéristiques des discours portés par et dans les organisations de coopération transnationale entre villes. De cette manière nous pourrions fournir une description synthétique des cadres cognitifs de l'action publique urbaine tels qu'ils se renforcent et s'instituent à l'échelle européenne.

5.2 Auto-portraits des associations transnationales de municipalités : pouvoir urbain et monde réticulaire

Les raisons sociales et principes généraux qui fondent les associations transnationales de municipalités ont déjà été abordés au cours des chapitres précédents (voir notamment section 3.4.1). Le modèle de description des principes coopératifs résumé par Michel Bussi a permis de comprendre que les trois grands principes associatifs étaient bien souvent en interrelation (BUSSI 2009). En effet, les éléments de « coopération stratégique » sont presque toujours présents, dans la mesure où un regroupement politique de villes sert des objectifs de médiatisation d’une cause ou des opérations de *lobbying* auprès des institutions européennes. La « coopération subsidiaire » se manifeste particulièrement pour les associations organisées autour de grands thèmes (*e.g.* environnement) ou secteur de l’action publique urbaine (*e.g.* transport). Enfin, la « coopération communautaire » — lorsque le principe associatif a trait à certaines caractéristiques des villes — peut être déclinée selon au moins trois modalités non exclusives : l’appartenance territoriale (à une macro-région par exemple), la place dans les systèmes productifs (spécialisation économique comme substrat d’une communauté de destin) ou encore la taille des villes (appréhension des politiques urbaines différenciées selon la place dans la hiérarchie urbaine).

A la suite de ce travail, nous proposons une analyse synthétique des textes de présentation des associations de la base ETMUN. L’objectif principal devient ici de repérer d’éventuels points de convergence dans les discours que portent ces organisations sur leurs propres activités. Même si les liens de coopération entre villes membres d’une même association sont de natures très diverses, nous avons conçu ce tissu associatif comme un réseau de circulation d’informations (cf. section 4.3) et de modèles urbains. Il s’agit donc de repérer les éléments rhétoriques et lexicaux qui justifient l’existence de ces corps collectifs que sont ces associations de villes, notamment en analysant la manière dont celles-ci se font le relai d’un discours sur le pouvoir urbain.

Pour ce faire, nous travaillons sur un corpus constitué à partir des descriptions provenant de l’annuaire des organisations internationales, source principale de la base ETMUN, et d’un travail de collecte manuelle sur les sites web des associations⁹. Les dimensions du corpus sont présentées dans la table 5.1. Nous avons bien 59 documents (correspondant aux 59 associations dont nous avons pu récupérer les villes membres).

Variable	Nb Docs	Moy.	Écart-Type	Min	Q1	Med.	Q3	Max
Nb Mots	59	505.3	281.5	173	296	454	591.5	1 822

TABLE 5.1 – Distribution du nombre de mots dans le corpus des descriptions des associations ETMUN.

9. La construction de ce corpus est détaillée dans la section 2.4.2.1.

5.2.1 Exploration lexicale : éléments de plaidoyer, interface locale/globale et société de la connaissance

Une fois ce corpus constitué, nous effectuons les deux premières étapes de la chaîne de traitements (cf. section 5.1.2) : le nettoyage et l'analyse morpho-syntaxique du corpus, suivi d'une analyse lexicale. La répartition des termes selon leur fonction montre que plus de 35% des *tokens* sont des noms, seulement 9.5% sont des verbes, et près de 10.5% sont des adjectifs. Si les études de différents corpus de langue anglaise montrent une part importante de noms¹⁰, le score de 35% et la très faible part de verbes (d'ordinaire davantage autour de 15%) tendent à montrer une spécificité des textes de notre corpus. Celui-ci partage, semble-t-il, certaines caractéristiques identifiées dans des corpus de l'anglais touristique¹¹, avec une sur-représentation de phrases nominales et une plus grande utilisation d'adjectifs à des fins de description, au détriment des verbes (KANG et YU 2011).

Deux facettes du lexique sont présentées dans la figure 5.1 grâce à laquelle on identifie les noms et les verbes les plus fréquents. Les noms communs les plus utilisés dans le corpus renvoient à trois domaines :

1. D'abord, à celui des acteurs et organisations pris en compte par les associations (*city* bien sûr, mais aussi *region*, *government* ou *authority*, *citizen* ou *people*). Cette liste indique que les textes de présentation des associations mettent en scène des éléments de justification appuyés sur la rhétorique de la gouvernance multi-niveaux (le terme niveau — *level* — est principalement associé aux adjectifs *european* et *local*, ainsi qu'au nom *governance*). De fait, en parallèle de cette liste d'entités, un certain nombre de mots ont trait à leurs activités politiques (*project*, *development*, *policy*, *action*, *issue*), il s'agit là de termes très génériques qui concernent les différentes entités citées et les associations elles-mêmes en tant qu'organisations politiques ;
2. Ensuite, avec un nombre très faible de termes, nous retrouvons les noms désignant des thématiques ou des secteurs d'intervention. Dans ce top 30, on trouve seulement les mots *energy*, *transport* et *heritage* (patrimoine). En remontant plus loin dans la liste, il y a également *environment* (34ème position), *climate* (37ème), *health* (42ème), *peace* (43ème) et *culture* (48ème position). Ces termes donnent un aperçu des thèmes les plus discutés sur cette scène transnationale. Cela dit, la place relativement résiduelle de ces mots révèle que les points de convergence des discours portés par les associations se situent à un autre niveau.

10. Il y a respectivement 28% et 27% de noms — si l'on additionne uniquement les noms propres et noms communs, sans tenir compte des pronoms — dans les corpus *Brown* et *LOB* (HUDSON 1994). Si l'on ajoute les pronoms à ces calculs, le pourcentage de noms est plus élevé et tourne autour de 37% dans la plupart des corpus. La spécificité de notre corpus est donc d'avoir un pourcentage de noms communs et propres bien plus élevé, mais un pourcentage de pronoms bien plus faible — moins de 1% contre près de 10% dans les corpus étudiés dans HUDSON 1994. Pour les textes littéraires et philosophiques, la part des noms semble se situer autour de 19% (LEASE MORGAN 2011).

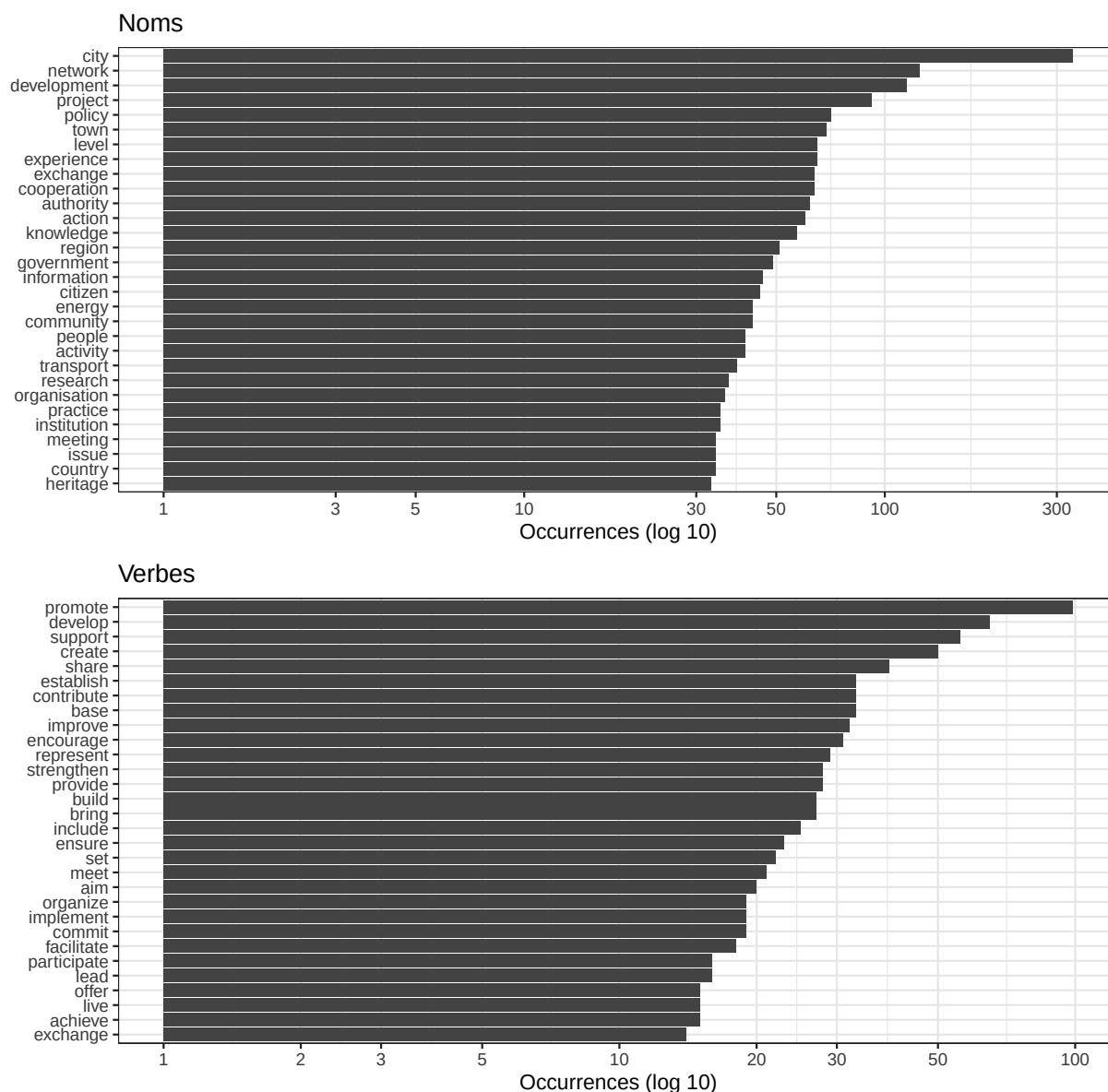
11. Il existe quelques études de corpus spécifiques, rangées sous le terme de *English for Specific Purpose* (ESP). L'étude citée par la suite a ainsi établi un corpus à partir des textes présents sur des sites touristiques du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Ce corpus est ensuite comparé à un corpus de référence (KANG et YU 2011). Nul doute que notre corpus des textes de présentation des associations transnationales renvoie également à la catégorie de l'ESP.

3. La troisième sphère sémantique est celle de la société de la connaissance. Les noms comme *network*, *experience*, *exchange*, *cooperation*, *knowledge*, ou encore *information*, donnent une idée précise de la tonalité générale du corpus. Une des raisons d'être de ces associations est bien l'organisation de l'échange d'informations et de savoirs sur les villes.

Les mots les plus fréquents du corpus dessinent donc un point de convergence centrale des discours : les textes de présentation des associations ont ceci de commun qu'ils mettent en scène une diversité d'entités et d'acteurs à l'appui d'un discours sur le caractère multi-niveaux de la gouvernance. En effet, les associations transnationales se positionnent en tant qu'organisations phares de la recomposition des échelles (*rescaling*), c'est-à-dire comme actrices d'une gouvernance mondiale qui ne se résume pas aux relations entre Etat-Nations. Cette première facette est complétée par une valorisation de la société de la connaissance et de l'information, qui apparaît comme une clé de lecture des changements structurels du monde contemporain. Finalement, si l'on retrouve certes quelques mots très cités renvoyant à des problématiques ou champs d'intervention politique, il semble que la principale justification de l'existence de ces organisations ait davantage trait à ce constat commun sur des grands changements historico-géographiques et sur le rôle du « local »¹² dans le nouvel ordre du monde.

Même si les verbes sont relativement sous-utilisés dans le corpus, leur analyse complète bien le panorama esquissé par les noms communs. Les verbes correspondant au lexique de la société de la connaissance sont bien représentés (*create*, *share*, *contribute*, *exchange*) et se confondent avec la série de termes décrivant les activités spécifiques des associations (*support*, *meet*, *organize*, *participate*). Les fonctions de *lobbying* et de communication identifiées dans les travaux sur les associations transnationales de municipalités apparaissent clairement (KEINER et KIM 2007). Ainsi, le verbe le plus utilisé est *promote* avec près de cent occurrences dans le corpus. Les éléments de plaidoyer semblent donc occuper une large part des textes de présentation des associations. Ce rôle s'exprime d'une part directement par des verbes mettant en scène les actions de médiatisation et de représentation des villes membres ; et d'autre part, par un récit sur la coopération dessinant les contours d'une gouvernance mondiale dont les autorités locales seraient des actrices déterminantes.

12. *Local* est l'adjectif le plus cité du corpus avec plus de 170 occurrences. Il est suivi de *european* (126 occurrences), *urban* (83), *sustainable* (76) et *social* (66 occurrences).



Sources : ETMUN 2019 / P.Gourdon 2020

FIGURE 5.1 – Top 30 des noms et verbes utilisés dans le corpus des descriptions des associations ETMUN.

Suite à ces premiers éléments exploratoires, la figure 5.2 présente une image relationnelle du lexique de ce corpus. Il s'agit d'une représentation des co-occurrences des noms communs et adjectifs au sein des différents textes. Après avoir retiré les mots vides (*stop-words*), on compte l'utilisation conjointe des noms et des adjectifs dans un voisinage de deux mots¹³, puis l'on crée un graphe dans lequel les mots sont les sommets et les liens représentent le nombre de co-occurrence totale dans le corpus. Cette représentation donne

13. Si *sustainable development* apparaît dans une phrase, on comptera la co-occurrence entre les deux termes qui sont directement voisins (distance de 1), mais on comptera également la co-occurrence si la locution *sustainable urban development* apparaît (distance de 2). Dans ce dernier cas de figure, trois co-occurrences distinctes seront donc comptabilisées : entre *sustainable* et *urban*, entre *urban* et *development* et enfin entre *sustainable* et *development*.

accès à l'espace sémantique des discours produits par les associations transnationales de municipalités. Afin de garantir un certain niveau de lisibilité, seule la première composante du graphe (134 sommets) est présentée. La taille des sommets est proportionnelle à la centralité d'intermédiarité¹⁴ et nous avons appliqué un algorithme de détection de communautés afin de dégager des sous-ensembles de termes (au nombre de 13) qui sont utilisés conjointement.

Les quatre communautés sémantiques avec le plus grand nombre de mots sont placées au centre du graphe et les mots les plus centraux en font partie. La communauté 1 est organisée autour du nom commun le plus cité du corpus : *city*. Les mots les plus associés avec ce terme sont, sans surprise, l'adjectif *european* et les noms *network* et *region*¹⁵. On retrouve ensuite un certain nombre de qualificatifs géographiques : grande ville (*major*), villes moyennes (*i.e. medium* et *sized* ou encore *town*), ville historique ou avec fortifications (*walled*), ou encore villes portuaires. Ces dénominations brossent le panorama des critères d'identification géographique qui président à la création de certaines associations. Certains mots renvoient davantage à des labels ou des initiatives comme *healthy city* ou *city/citizen card* (que cela soit lié à des dispositifs touristiques — les « *pass visites* » — ou plus récemment aux cartes citoyennes offrant des facilités d'accès à la vie associative ou à certains services publics). Enfin, cette catégorie comprend des termes politiques liés à la coopération qui se voit qualifiée selon sa spécificité urbaine et européenne (*e.g. leader, voice, meeting, collaboration*). La forte centralité d'intermédiarité de certains termes s'interprète ici comme reflétant une fonction de « ponts sémantiques » : des mots qui par le jeu des co-occurrences successives sont des opérateurs pour permettre de passer d'un univers thématique/sémantique à un autre. La plus haute centralité pour le mot *city* signifie qu'il existe dans ces textes une grande insistance sur la spécificité urbaine des thématiques abordées.

14. Pour les définitions liées à l'analyse de réseaux, voir le chapitre 4, principalement la section 4.2.1. Rappel : cette centralité est basée non pas sur le voisinage immédiat des sommets mais sur l'ensemble du graphe. Il s'agit du nombre de plus courts chemins qui passent par un sommet.

15. Le vocable *city region* qui transparait derrière cette forte co-occurrence, confirme le consensus international pour reconnaître les régions urbaines — aussi vague soit leur définition — comme des acteurs clés des systèmes politiques et économiques contemporains (HEALEY 2007).



369

Le deuxième univers sémantique est représenté par la communauté 8 (27 sommets en bleu clair), organisée autour du mot central *development* avec ces corollaires *social*, *economy*, *sustainable* ou *urban*. Ce champ recouvre les objectifs classiques des politiques urbaines depuis quelques décennies. Le terme de « développement » associé à de nombreux adjectifs serait ainsi le témoin d'un passage de la vision très fonctionnelle de la planification urbaine — principalement des interventions sur l'espace physique — vers des politiques prenant en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux (WUSTEN 2016 ; HEALEY 2007, p. 3).

La figure 5.2 confirme également la place très importante d'un discours sur la gouvernance multi-niveaux et sur la place privilégiée des villes à l'interface global/local. Dans la communauté 5, le jeu des co-occurrences fait émerger une sphère sémantique à propos de l'articulation des niveaux, organisée autour de l'adjectif *local* auquel sont liés des noms communs génériques renvoyant à des acteurs ou niveaux politiques (*gouvernement*, *organisation*, *level*, *authority*). Les autres adjectifs de ce groupe sont notamment *regional*, *national*, *international* et *global*. Le fait que ces différents adjectifs présentent des co-occurrences les uns avec les autres révèle l'usage d'énumérations pour renforcer l'impression d'interrelation et d'emboîtement entre les échelles géographiques. Un extrait du texte de présentation de l'association ICLEI (« *International Council for Local Environmental Initiatives*») exemplifie cet effet d'accumulation et le lien entre les mots de la gouvernance multi-niveaux (communauté 5) et ceux des objectifs politiques de développement (communauté 8) :

ICLEI creates connections among the local, regional, national and global governmental levels. We advocate for robust national and global sustainability policies that reflect the interests of local and regional governments and their communities. »

ICLEI forges strategic alliances with international organizations, national governments, academic and financial institutions, civil society and the private sector. We create space for innovation within our multi-disciplinary teams and work alongside our partners to create new ways to support sustainable development at the urban scale.

We impact global sustainable development. (Texte de présentation d'ICLEI, sources : UIA et site web www.iclei.org)

Ce extrait est un archétype des discours institutionnels sur le pouvoir urbain dans la phase actuelle de la globalisation. On y retrouve de longues énumérations de niveaux géographiques et d'acteurs différents qui sont typiques de l'usage du terme de « gouvernance » par ces organisations (cf. section 1.2.2.2). Les éléments de plaidoyers euphémisent les éventuelles tensions dans les relations villes-Etats mais évoquent clairement l'action de *lobbying*, c'est-à-dire la représentation des intérêts des gouvernements locaux auprès des organisations de niveaux supérieurs. Enfin, si les interrelations mises en avant relèvent bien de la sphère de la coopération et du partenariat, elles s'inscrivent également dans une rhétorique plus large sur la société ou l'économie de la connaissance : avec la sur-représentation de termes renvoyant à la créativité et l'innovation¹⁶.

16. Nous discutons plus avant les usages des termes renvoyant à la créativité et l'innovation dans les discours sur les politiques urbaines, notamment avec l'analyse du corpus des bonnes pratiques labellisées

A ce titre, la dernière sphère sémantique remarquable (figure 5.2, communauté 3, 19 termes) est celle du vocabulaire instrumental du projet et de la coopération transnationale : c'est-à-dire la valorisation de l'échange de connaissance et de l'expérimentation politique (*exchange, experience, project, knowlege*) associée aux idées amélioratives d'innovation (*innovative, idea, opportunity*).

Ces quatre communautés sémantiques, dégagées à partir des co-occurrences, dressent un panorama général du discours sur le pouvoir urbain tel qu'il est pensé et présenté à l'échelle internationale par les associations de coopération entre villes. Les communautés de termes plus périphériques (ou faisant partie de petites composantes connexes) complètent cette image en renvoyant à quelques thèmes précis : lutte contre le trafic de drogue (communauté 10), questions énergétiques (communauté 2), ou encore, le changement climatique (communauté 7)¹⁷.

5.2.2 Homogénéité du corpus et différenciation thématique

Le corpus a été abordé jusqu'ici comme un tout afin de dégager différents lexiques, selon la fréquence d'apparition et de co-occurrence des termes, tous textes confondus. Il s'agit maintenant de prendre en compte les relations entre les textes — chacun représentant une association — pour questionner leurs similitudes et leurs différences.

La première question qui se pose est de savoir à quel point les lexiques dégagés dans la section précédente renvoient à une certaine homogénéité entre les 59 textes du corpus. Pour ce faire, nous calculons un indicateur de similarité lexicale (à partir des verbes, noms communs et adjectifs) entre chaque paire de documents grâce à la similarité cosinus¹⁸. Une similarité cosinus de 1 signifie que deux documents présentent exactement le même lexique, une similarité de -1 signifie des lexiques opposés (les termes présents dans un document sont systématiquement absents de l'autre, et inversement), le score de 0 renvoie à une indépendance des deux lexiques.

La table 5.2 présente un résumé statistique des similarités entre chaque paire de documents : la grande majorité présente une similarité positive avec un premier quartile à 0.175, une moyenne et une médiane supérieures à 0.3. C'est donc davantage la similarité et l'homogénéité lexicale qui prédominent entre les textes.

par URBACT : voir section 5.4.2.

17. Dans la figure 5.2 nous avons retiré les petites composantes connexes, pour améliorer la lisibilité de la figure. On peut citer quelques unes de ces composantes thématiques comportant généralement deux ou trois mots : *discrimination-racism, greenhouse-gas-emission*, ou encore *gender-equality*.

18. Pour ce calcul, nous avons créé une matrice croisant un sous-ensemble de termes — les noms communs, les adjectifs et les verbes — et chaque document. Nous obtenons donc l'ensemble des termes du corpus en colonnes (moins les mots vides, les *tokens* numériques et les noms propres) et, en lignes, les 59 documents. Chaque document est ainsi représenté par son lexique, c'est-à-dire un vecteur consignant le nombre d'occurrences de chaque terme. Par la suite, nous créons une matrice de distances avec la similarité cosinus (*Cosine Similarity*) pour chaque paire de documents. Pour une description synthétique voir : wikipedia.org/wiki/Similarité_cosinus.

Variable	Paires de docs	Moy.	St-Dev	Min	Q1	Med.	Q3	Max
Similarité Cosinus	1 711	0.350	0.218	−0.183	0.175	0.324	0.496	0.960

TABLE 5.2 – Similarité lexicale entre les paires de documents du corpus des associations ETMUN.

Autrement dit, par-delà les différences de contexte de création des associations (date, emprise territoriale, liens ou absence de lien avec des instances supranationales comme l’UE ou le CdE), les éléments de plaidoyer pour l’implication des autorités locales dans la gouvernance mondiale ou ceux renvoyant à la société de la connaissance (échange, coopération innovation) auxquels s’ajoute le discours sur la gouvernance multi-niveaux, se traduisent quantitativement par une similitude lexicale élevée. Les textes du corpus participent d’un discours institutionnel relativement général et commun sur le pouvoir des villes qui justifient leur coopération et leur regroupement.

A partir du constat d’une certaine homogénéité lexicale au sein du corpus, nous avons cherché à analyser plus avant les relations entre les textes en fonction de leur plus ou moins grande proximité lexicale. En suivant une méthode proposée par Christopher Bail¹⁹, nous cherchons à reconstruire un réseau de proximité lexicale entre les textes (et donc entre les associations dont ils émanent). L’idée centrale est de partir d’un graphe biparti associations-mots et d’analyser les projections unimodales (ici associations-associations). Les liens sont pondérés, ils dépendent du nombre de mots en commun entre deux associations (plus précisément entre les deux textes qui représentent ces associations) et de la spécificité de ces mots dans le corpus : le poids de chaque lien correspond donc à la somme des valeurs de Tf-Idf²⁰ des mots présents dans les deux textes conjointement. Autrement dit, la relation entre deux textes est d’autant plus forte que l’on retrouve un nombre important de mots très spécifiques (relativement rare) en commun.

La grande proximité lexicale au sein du corpus ainsi que la longueur de nos textes (plus importante que les publications et commentaires sur les réseaux sociaux dans l’étude de Bail), nous a conduit à légèrement adapter la méthode. Même en ne travaillant que sur les noms communs et adjectifs, le graphe associations-associations produit sans filtrage est un graphe complet : autrement dit tous les textes partagent, deux à deux, au moins un mot. Pour éviter cette situation, nous avons filtré en amont les mots retenus en fonction

19. Développée pour une étude sur la manière dont les publications des organisations de plaidoyer à propos de l’autisme influence les commentaires sur les réseaux sociaux (BAIL 2016, 2020).

20. Le Tf-Idf peut s’interpréter comme un score de spécificité d’un terme associé à chaque texte (ou ensemble de textes). Soit le score d’un terme t_i dans un document d_j : $TfIdf_{ij} = tf_{ij} * idf_i$, avec $tf_{ij} = \frac{n_{ij}}{\sum_k n_{k,j}}$, le nombre d’occurrences du terme i dans le document d_j divisé par le nombre total de termes dans d_j ; et avec $idf_i = \log \frac{|D|}{|\{d_j : t_i \in d_j\}|}$, $|D|$ représentant le nombre total de documents du corpus, et $|\{d_j : t_i \in d_j\}|$ le nombre de documents où le terme t_i apparaît. Un Idf de 0 signifie qu’un terme apparaît dans tous les documents du corpus (donc n’est pas un terme spécifique). On trouvera une présentation du Tf-Idf très claire et exemplifiée sur Wikipédia : [wikipedia.org/wiki/TF-IDF](https://fr.wikipedia.org/wiki/TF-IDF). La figure 5.4 présente les lexiques spécifiques à partir des calculs du Tf-Idf (*term frequency-inverse document frequency*) pour chaque ensemble de textes (communauté) et pour chaque terme.

de leur spécificité dans le corpus (Tf-Idf). Ces filtrages influent beaucoup sur les résultats, les analyses qui suivent sont présentées à titre exploratoire. Nous avons gardé 35% des mots (noms communs et adjectifs) avec les plus hautes valeurs de Tf-Idf²¹. Le graphe qui en résulte a une densité de 0.44, il est composé de 59 sommets (le nombre d'associations) et de 759 liens pondérés et non orientés. Nous calculons la centralité d'intermédiarité pour chaque sommet et nous produisons une partition des sommets grâce à l'algorithme walktrap pour avoir une image de communautés sémantiques possibles entre les associations²². La figure 5.3 donne une image de ce réseau, pour lequel nous avons représenté seulement 25% des liens les plus forts.

La figure 5.3 permet d'identifier les six communautés construites à partir du réseau de proximité lexicale. On observe trois petites communautés : la communauté 6 avec seulement trois associations ; les communautés 4 et 5 rassemblant chacune six associations.

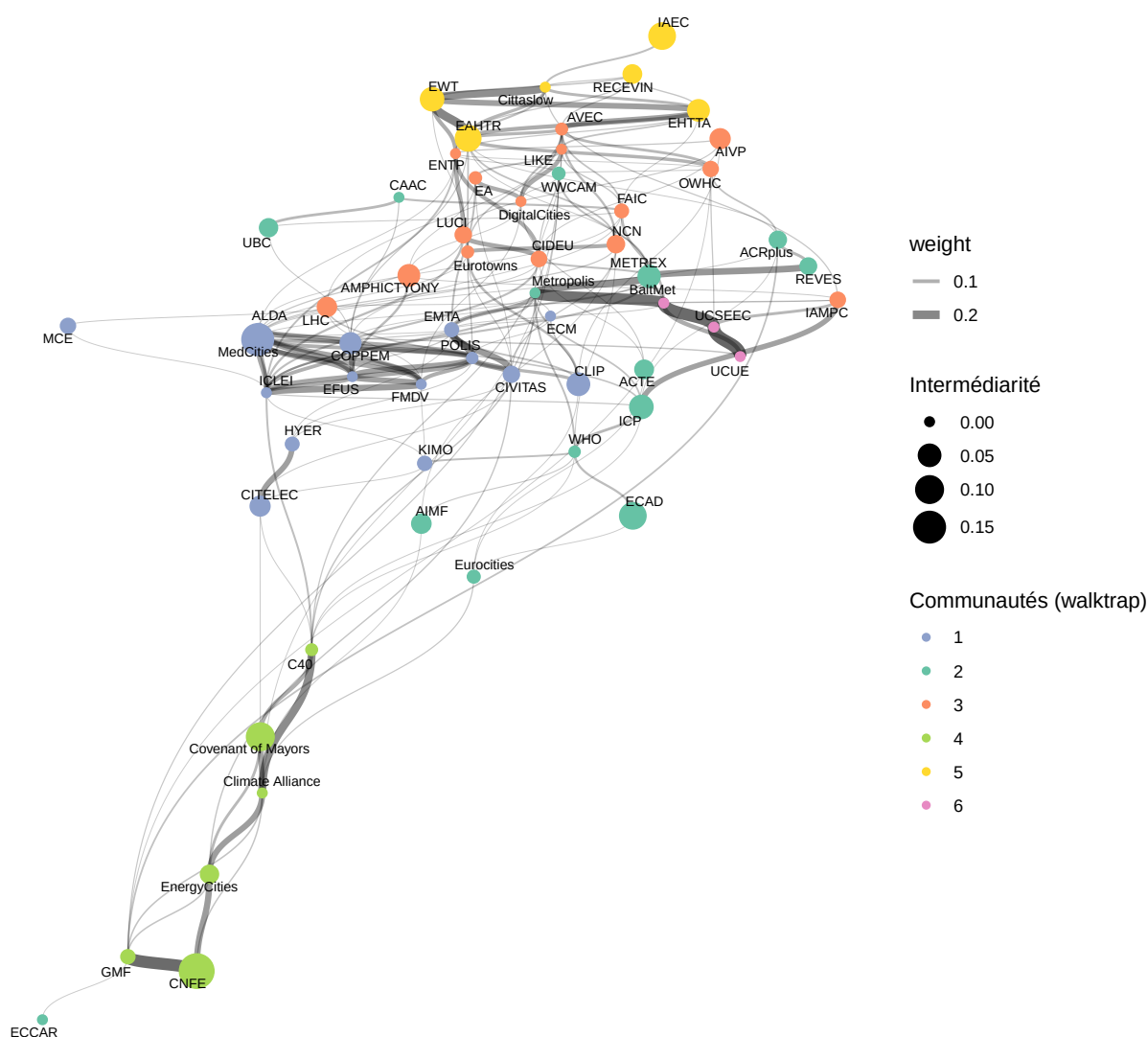
La communauté 6 regroupe des associations de métropoles et capitales nationales des pays de l'UE. Le lexique spécifique qui la caractérise (voir figure 5.4) ne fait pas ressortir de thématiques claires, mais certains mots semblent relever du registre de la « diplomatie des villes » (VILTARD 2010).

Les associations de la communauté 5 sont principalement caractérisées par la mise en avant de dimensions historiques (villes avec fortification, villes thermales anciennes) et patrimoniales. On y retrouve des associations qui rassemblent majoritairement des petites villes (*Cittaslow*, *RECEVIN*, voir section 3.4.1) avec des organisations adossées au Conseil de l'Europe (EAHTR et EWT) et dont les villes membres sont de toutes tailles. Ici, c'est donc davantage la promotion du patrimoine (matériel et immatériel) qui rassemble thématique ces associations diverses.

La communauté 4 regroupe six associations transnationales spécialisées autour de thématiques environnementales (figures 5.3 et 5.4). De ce point de vue, il semble que le problème public du changement climatique, tel qu'il est construit à l'échelle globale, soit indissociable des éléments de plaidoyers sur la capacité et la légitimité des villes à prendre en charge localement des problèmes globaux (cf. section 5.2.1).

21. Nous avons testé plusieurs filtrage allant de 80% des mots conservés jusqu'à seulement 10%. Les filtrages avec des seuils trop hauts renvoient un graphe complet ou extrêmement dense. Les filtrages avec des seuils trop bas mettent en valeur des mots ayant une position extrêmement résiduelle dans le corpus et ne permettent pas de représenter les thèmes qui font sens d'un point de vue thématique.

22. Pour une discussion sur la détection de communauté dans un réseau voir le chapitre 4 et l'Annexe C (section 7.3).



Note : Seuls 25% des liens par ordre décroissant de poids ont été conservés pour cette représentation.
Les indicateurs (communautés et intermédiarité) sont calculés sur le graphe entier et pondéré.
ETMUN 2019/ PG 2020

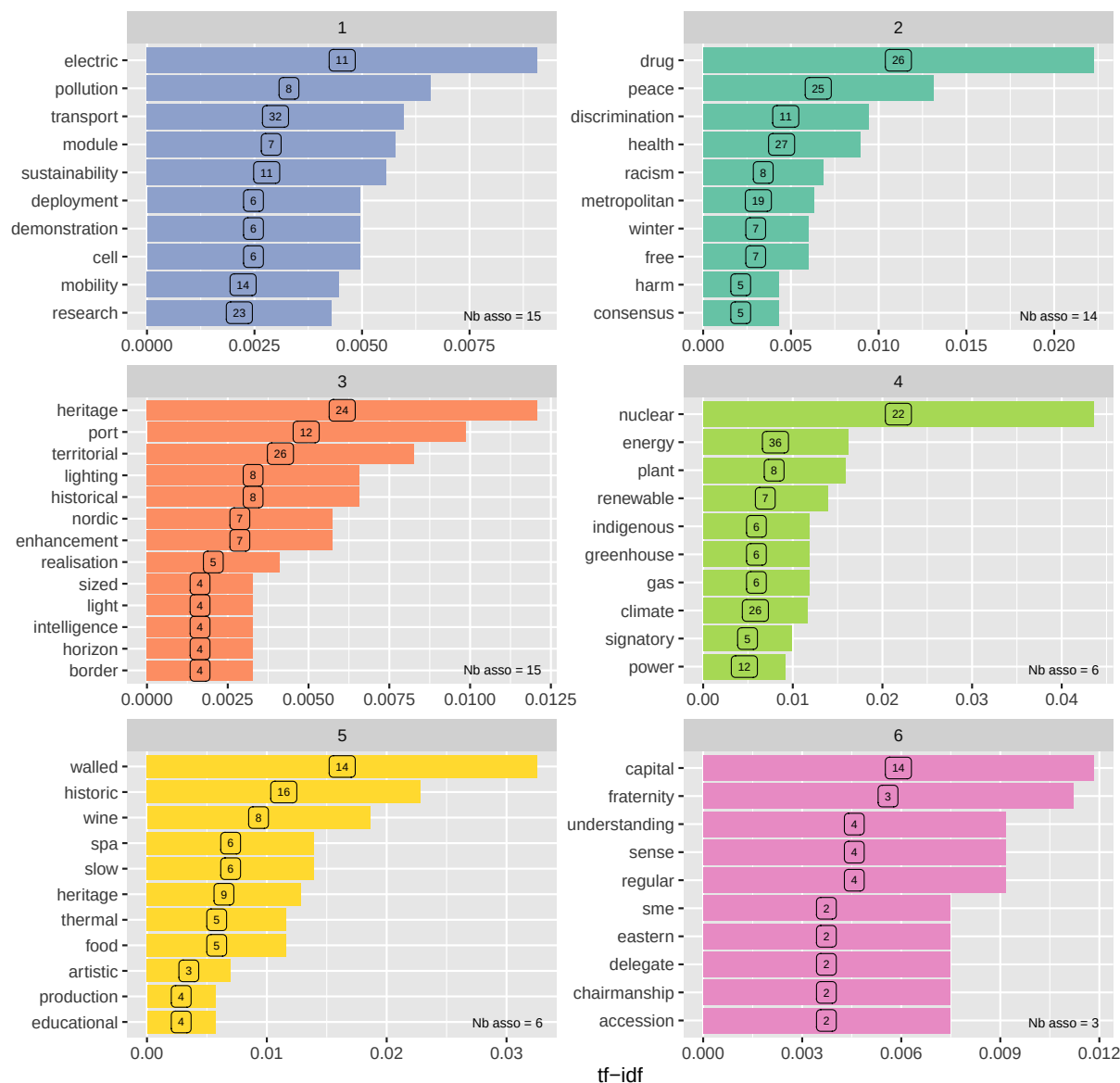
FIGURE 5.3 – Graphe des fortes proximités lexicales entre les associations ETMUN.

Un nombre important d'associations (15) sont liées autour d'un lexique renvoyant à la thématique des transports et de la mobilité (communauté 1). On retrouve des associations dont la raison sociale porte explicitement sur ces problèmes publics (comme CIVITAS, adossée à la Commission Européenne et POLIS), d'autres qui font la promotion de solutions techniques particulières (CITELEC, *European Association of Cities Interested in the Use of Electric Vehicles*) et enfin certaines qui s'organisent plus généralement autour des questions de développement durable (MedCities, ICLEI).

Les communautés 2 et 3 présentent des lexiques spécifiques qui sont moins facilement interprétables. La communauté 3 semble regrouper des associations dont les principes portent sur différentes modalités du développement territorial. Si la notion de patrimoine (*heritage*) y occupe une place importante, un marqueur désignant les villes portuaires (*port*) joue également un rôle important. De fait, nous l'avons déjà vu, des associations

comme FAIC ou AIVP, rassemblant des villes portuaires, portent un argumentaire sur la valorisation de la situation géographique particulière de leurs membres (voir section 3.4.1).

Bien que ce type d'analyses présente des limites, cela ouvre des potentialités pour l'exploration systématique de corpus dans le but de repérer des grandes familles de notions qui sont partagées par les organisations.



Source : ETMUN 2019 / P. Gourdon 2020

FIGURE 5.4 – Top 10 des noms et adjectifs spécifiques (tf-idf) des communautés d'associations selon leur proximité lexicale

L'analyse des descriptions des associations transnationales de municipalités permet de dégager quelques traits généraux des discours. Au-delà de la diversité des thématiques, un des éléments de plaidoyer les plus fréquents correspond à la valorisation des villes comme actrices politiques de premier plan dans la globalisation. Dans un monde réticulaire — caractérisé par la place centrale d'une économie de la connaissance et par l'émergence de problèmes publics de portée globale — la position des villes à l'interface du local et du global les désignent comme tout à fait légitimes pour porter une voix collective et pour développer des politiques publiques. Les différentes thématiques ou problèmes publics qui figurent dans la raison sociale des associations — au premier rang desquels on trouve le changement climatique et les transports — sont présentés sous ce discours général d'un pouvoir urbain légitime. Par ailleurs, au-delà de ces éléments de plaidoyer caractéristiques d'une « diplomatie des villes » (VILTARD 2010), les associations remplissent pour beaucoup des fonctions de labellisation et de *marketing* territorial. Ces fonctions s'appuient en partie sur les grandes thématiques de la culture et du patrimoine historique mais, d'une certaine façon, elles se manifestent sur tous types de politiques urbaines et de problèmes publics. Sur le site web de *Covenant of Mayors*, la présentation d'une action de la ville polonaise de Wroclaw à propos de la récupération des eaux de pluie, témoigne bien du fait qu'une politique locale peut faire, en elle-même, l'objet d'une valorisation quasi-publicitaire (voir l'illustration 5.1).

5.3 L'espace sémantique des mots-clés du programme URBACT : l'économie comme thème, la « gouvernance » comme instrument

Au cours d'un entretien, le secrétaire général d'URBACT, insistait sur le fait que les différents appels à projet du programme n'étaient pas fléchés. Autrement dit, ces appels à projet sont libres et les orientations institutionnelles (*e.g* les objectifs thématiques de la Politique de Cohésion) ne jouent pas directement un rôle de filtre pour la sélection des projets. Ainsi, les différents thèmes proviennent *a priori* de l'agenda politique des villes porteuses de projet. Si la thématique des « quartiers défavorisés » était la préoccupation centrale d'URBACT I (2002-2006), les thèmes se sont élargis lors des phases suivantes, sans pour autant, selon lui, faire disparaître ce tropisme vers les politiques sociales :

« En gros que ça soit URBACT II ou III, c'est un programme qui dès son origine a toujours eu un tropisme fort vers les sujets sociaux et économiques, ce qui n'exclut pas les autres... mais évidemment dans les périodes de crise ils sont toujours présents, la question du chômage des jeunes, de l'emploi pour les jeunes, est fortement traitée à ces moments-là... mais quelque part ça a toujours été présent dans le programme... les questions sociales, économiques ont toujours été très fortement présentes. Les questions environnementales ont toujours été un peu plus en retrait... tout simplement parce que c'est un programme qui a son origine et qui l'a gardée. [...] Après parfois, il y a des

thèmes qu'on peut avoir ou ne pas avoir en fonction de la sélection... c'est-à-dire qu'il y a des thèmes qui sont proposés mais les projets ne sont pas sélectionnés parce qu'ils n'ont pas les qualités nécessaires... donc voilà... J'aurais tendance à dire qu'en gros on suit un petit peu l'évolution des préoccupations de la société. » (Entretien avec Emmanuel Moulin, Secrétaire Général d'URBACT, juin 2018)

Il y a là plusieurs éléments d'importance : (1) les villes sont libres de proposer les thèmes qui les intéressent avec peu de contraintes institutionnelles sur les objectifs — la sélection se faisant sur des critères de cohérence interne (argumentation) et de qualité du partenariat proposé ; (2) l'historique du programme conduirait tout de même à un certain tropisme vers les politiques sociales et les problématiques liées aux quartiers défavorisés ; (3) l'approche *bottom-up* est valorisée comme un moyen de faire remonter les préoccupations et pratiques des gouvernements urbains. Cette relative diversité des thèmes abordés dans les phases II (2007-2013) et III (2014-2020) du programme est, en quelque sorte, synthétisée et traduite grâce à la définition des mots-clés. Ces derniers viennent qualifier chaque projet et permettent de procéder à un classement, une évaluation et une comparaison des différents thèmes portés par les villes dans le programme URBACT.

5.3.1 *Governance, Economy, Integrated Urban Development* : s'adapter aux changements structurels et dépasser l'approche sectorielle

Les mots-clés définis par URBACT suivent une certaine hiérarchisation²³. Le premier niveau concerne cinq grands thèmes qui ne sont pas exclusifs les uns des autres et peuvent donc être combinés pour décrire un projet (cf. illustration 5.2) : *Governance, Economy, Integrated Urban Development*²⁴, *Inclusion* et *Environment*. Sont ensuite associés des mots-clés secondaires (au nombre de 28) qui viennent préciser les thématiques ou les champs d'intervention dans lesquels s'insère le projet. En moyenne, les projets des phases II et III sont qualifiés par 5 mots-clés²⁵, avec un ou deux grands thèmes suivis de 3 ou 4 mots-clés secondaires.

Selon les phases, les mots-clés les plus usités changent légèrement (figure 5.5). Parmi les 5 premiers, les grands thèmes *Economy, Governance* et *Integrated Urban Development* se retrouvent en tête quelle que soit la période et qualifient à chaque fois plus de 30% des projets. Ces trois termes ne sont pas très surprenants en matière de discours sur les politiques urbaines. *Economy* renvoie notamment à un des objectifs et « registres de justification » mobilisés depuis presque un demi-siècle pour légitimer l'intégration des enjeux urbains à l'échelle de l'UE (HALPERN et LE GALÈS 2013, p. 4) : c'est-à-dire, la problématique de la concentration urbaine des fonctions économiques et la reconnaissance des villes comme pôles avec une capacité de développement. La description de ce mot-clé sur le site d'URBACT fait écho à certains poncifs identifiés par Patrick Le Galès concernant les politiques urbaines efficaces dans un cadre de compétition (LE GALÈS 2011)²⁶ :

« *Local economies have been the driving force behind city growth since the first cities were developed between the Tigris and Euphrates. Since then we have seen trading cities, port cities, industrial cities and service cities. Now many European cities are trying to re-position themselves in the global economy by*

23. Les analyses portent ici uniquement sur les phases II et III du programme. Institutionnellement, peu de traces du programme URBACT I sont conservées et mises en valeur. Les mots-clés associés au projet de la première phase sont ceux de la base de données KEEP et ils sont extrêmement générique, ils qualifient davantage le programme URBACT dans son ensemble que les projets particuliers.

24. Ce mot-clé a récemment été requalifié par *physical urban development* et est situé graphiquement à l'intersection des 4 autres sur le site web d'URBACT. Pour garder une cohérence entre les deux phases, nous avons conservé la première forme qui fait explicitement référence à la terminologie de la Charte de Leipzig sur le développement urbain (THE EUROPEAN UNION 2007). Ce changement de mots n'est pas un cas isolé : lors de notre première collecte de données en 2016, certains mots comme *Participation, Strategic Planning* ou *City Management* étaient présents. Ils ont été enlevé par la suite. Les analyses qui suivent se basent sur une collecte des mots-clés en 2020.

25. Avec des valeurs maximales allant jusqu'à 11.

26. En particulier deux points : « - il faut diversifier la base économique pour qu'elle s'adapte aux contraintes et fluctuations de l'économie flexible ;
- il faut développer les caractéristiques entrepreneuriales de la ville : le management, encourager les employeurs dynamiques, [...] des structures de soutien à la création d'entreprises, des centres de recherches innovants » (LE GALÈS 2011, p. 323-324)

becoming knowledge based and 'smart' cities.

Reinventing a city is difficult, and there are risks, including that cities follow a copy-and-paste approach that is not rooted in their own economy and society. Instead of smart specialisation we reproduce the stupid specialisation of the cluster years when every city and region in Europe proclaimed its desire to be in nanotechnology, medical or biotechnology and digital technologies.

Experience has shown that to move into knowledge based development requires a close relationship between a triple helix made up of research centres, small and medium-sized enterprises and city administrations. » (Site web URBACT, urbact.eu/economy, consulté le 23/09/2020.)

Ce texte présente clairement les gouvernements urbains comme des acteurs de premier plan qui cherchent à intervenir dans le développement de l'économie locale et, par là, à se re-positionner dans une économie mondialisée. Cependant, certaines spécificités apparaissent également : celle du programme URBACT en tant qu'organisation de coopération transnationale se manifeste de manière ambivalente. La critique franche de la réplcation de modèles (*copy-and-paste approach*) et de la volonté aveugle de créer des pôles d'activités ultra-spécialisés (*nanotechnology, medical or biotechnology and digital technologies*) cohabite avec un caractère normatif fort. En effet, le dernier paragraphe pose une sorte d'injonction à la spécialisation et à une insertion dans l'économie de la connaissance, et la mobilisation d'un modèle particulier (*Triple Helix Model*)²⁷, abondamment discuté dans les sphères académiques (LEYDESDORFF et DEAKIN 2011 ; RODRIGUES et MELO 2012, 2013). Les gouvernements urbains sont enjoins à dresser un panorama de l'économie locale et à éviter les imports de modèles qui n'auraient aucun rapport avec celle-ci. Ici transparait la question de la différenciation des villes. En clair, le message semble être une mise en garde : toutes les villes n'ont pas la même place dans le système productif et il est illusoire pour un gouvernement urbain — lorsque l'économie locale n'est pas caractérisée par une spécialisation particulière — d'œuvrer au développement d'un secteur d'activité à partir de rien. Mais derrière cette critique, qui a autant à voir avec une norme sur l'action des gouvernements urbains qu'avec la façon de tirer au mieux partie des échanges de connaissances, la référence au modèle de la *triple helix* semble ignorer une inégalité majeure entre les villes : certaines disposent d'institutions universitaires et de recherche et d'autres non.

27. Ce modèle est typique des prescriptions attachées à l'idée d'un basculement dans l'économie de la connaissance. Il a pour première fonction d'intensifier les relations en les universités, les pouvoirs publics et les acteurs privés. L'idée sous-jacente est de favoriser l'innovation.



FIGURE 5.5 – Top 10 des mots-clés les plus utilisés pour décrire les projets URBACT des phases II et III.

Le mot *Economy*, tel que présenté sur le site web URBACT, rappelle ainsi le rôle des gouvernements urbains dans l'orientation et l'accompagnement de l'économie locale. Ce mot-clé définit un champ d'intervention, aussi vaste soit-il. Quant à eux, *Governance* et *Integrated Urban Development* ne renvoient pas exactement à un découpage thématique : au contraire, ils témoignent de la façon dont l'UE « traduit » la pensée qu'ont les villes de leurs pratiques de gouvernement. Le mot de « gouvernance » est également ambivalent : à la fois un concept de sociologie politique (LE GALÈS 1995) et un vocable de l'action publique (cf. section 1.2.2.2).

« [...] *Here we will highlight challenges, solutions, ideas and innovations in governing successful cities of the future.*

So what are the chief challenges for city governance in 21st century Europe ? Fewer resources as a result of lower tax revenue and public sector cuts, combined with tough targets, for instance in relation to energy efficiency and climate change. An economic crisis lasting longer than expected that is exacerbating a youth unemployment crisis. Increasing income disparities and polarisation, demographic changes including ageing and migration. An intricate interplay between various levels of governance, with different policy competences at different levels : city, regional, national, European. Globalisation and new technologies changing the way we live and work. The sheer complexity and pace of

urban change.

In response to these challenges new forms of governance are emerging : increased participation of non-state actors, as in URBACT local stakeholders groups, that bring together NGOs, business, citizen groups, to find shared solutions, the 'win-wins', that make better use of limited resources. New funding models that make the public purse stretch further, by leveraging in private sector investment and harnessing people's time, skills and ideas. New platforms using technology that create efficiencies. » (Site web URBACT, urbact.eu/governance, consulté le 23/09/2020.)

Le discours déployé derrière le terme de gouvernance présente une construction intéressante :

1. La première phrase insiste sur le caractère novateur et de rupture des pratiques de gouvernement évoquées. L'emphase sur la nouveauté (*innovation*) est permis par le caractère prospectif (*governing successful cities of the future*).
2. Le deuxième paragraphe dresse un portrait des changements structurels qui sont advenus (cf. section 1.2) et qui sont perçus comme autant d'enjeux contemporains auxquelles les villes sont confrontées. Les questions d'ordre économique sont directement mises en scène : qu'il s'agisse de transformations dues aux mutations du système capitaliste au niveau mondial (crise, augmentation des inégalités) ou des rapports villes-Etat (coupes budgétaires dans les secteurs publics, diminutions des ressources des villes).
3. Enfin, vient la présentation des « nouvelles » formes de gouvernance permettant de répondre à ces défis. Une sorte de dialectique entre les difficultés économiques et la manière de gouverner les villes est ainsi établie : une des missions des gouvernements urbains serait alors de gagner en efficience dans la gestion de leurs ressources (de plus en plus limitées). De fait, la mise en avant des partenariats avec des acteurs autre que publics n'est pas du tout une nouvelle pratique. Elle correspond en partie à un apprentissage sur le long terme de la logique de partenariat, en tant qu'instrument de l'eupéanisation (LE GALÈS 2011, p. 178-179). Cette logique de partenariat se réfère à deux réalités : d'abord à la réalité institutionnelle des programmes de coopération (notamment URBACT) construits entièrement sur l'établissement d'un partenariat sur le mode du projet ; mais également, à l'idée du partenariat hors du seul projet européen, en tant que manière d'intégrer des acteurs locaux autres que les autorités publiques dans les processus de décision et de définition des projets urbains (BENINGTON et HARVEY 1999).

Ce dernier point appelle plusieurs commentaires. Il confirme la part très importante de recyclage que constituent les opérations de traductions des politiques publiques (LASCUMES 1996), et notamment dans le cadre de la politique urbaine européenne (HALPERN et LE GALÈS 2013). Le vocable de « gouvernance » est maintenant relativement ancien mais les pratiques auxquelles il renvoie sont présentées comme nouvelles et innovantes. Cependant, cet habillage du mot gouvernance ne peut être uniquement analysé par le prisme du recyclage dans un objectif de communication : la nouveauté affirmée des pratiques de gouvernance peut être lue, dans ce contexte d'énonciation, comme une prise en compte des cultures politiques très différenciées entre les pays européens. Autrement dit, il s'agit de diffuser ce vocabulaire et les pratiques associées dans tous l'espace européen. De

ce point de vue, le texte témoigne de l'importance des instruments de l'action publique (LASCOUMES et SIMARD 2011 ; HASSENTEUFEL 2005) et des circulations dont ils font l'objet. Le programme URBACT apparaît alors comme un vecteur de diffusion, à l'échelle européenne, de certains instruments politiques que sont la « participation » — le dernier paragraphe faisant d'ailleurs explicitement référence à un instrument du programme URBACT (le *URBACT Local Group*) — et le partenariat public-privé (*New funding models that make the public purse stretch further, by leveraging in private sector investment*). Il est probable que le mot-clé *Participation*, très présent lors de nos premières collectes de données en 2016, ait été retiré par la suite afin de ne pas l'attacher à des projets particuliers, ce qui renforce ainsi l'idée qu'il s'agit d'une méthode commune à tous.

L'espace sémantique, approché par les mots-clés d'URBACT, montre une modalité de reprise, de traduction et de diffusion des normes en matière de politiques urbaines et ce même si l'UE n'a pas de compétence spécifique en la matière. La circulation des modèles urbains renvoie à un faisceau de pratiques ne se réduisant pas à de simples transferts de politiques publiques (MCCANN 2011 ; MCCANN et WARD 2010). À côté de la co-production de documents de planification et d'orientation des politiques urbaines telle qu'elle se développe au sein de chaque projet URBACT, la mise en forme et la répétition de mots-clés, renvoyant à des normes d'action publique, participent à définir de manière diffuse des cadres d'action. Plus encore, les représentants des gouvernements urbains sont socialisés à ce lexique institutionnel produit et diffusé au niveau européen. Maîtriser ce lexique, c'est potentiellement maximiser ses chances d'obtenir d'autres financements ou de remporter d'autres appels à projets émanant de l'UE. Ainsi, le fait qu'il n'y ait pas de législation urbaine européenne ne s'oppose pas à la diffusion de certaines normes construites dans et par la mise en forme de discours circulant transnationalement.

Le vocable d'*Integrated Urban Development* fournit un bon exemple de ce phénomène : il qualifie plus d'un projet sur cinq dans les deux phases (figure 5.5). Le terme n'est pas nouveau mais il acquiert en 2007 une certaine légitimité avec la Charte de Leipzig, document issu d'une réunion informelle entre les différents ministres des pays membres en charge des questions d'aménagement du territoire ou de développement urbain (VANOLO 2010). Le terme apparaît près de 20 fois dans ce document de 7 pages.

« For us, integrated urban development policy means simultaneous and fair consideration of the concerns and interests which are relevant to urban development. Integrated urban development policy is a process in which the spatial, sectoral and temporal aspects of key areas of urban policy are co-ordinated. The involvement of economic actors, stakeholders and the general public is essential. Integrated urban development policy is a key prerequisite for implementing the EU Sustainable Development Strategy. Its implementation is a task of European scale, but it is one which must take account of local conditions and needs as well as subsidiarity.

The reconciliation of interests facilitated by an integrated urban development policy forms a viable basis for a consensus between the state, regions, cities, citizens and economic actors. By pooling knowledge and financial resources, scarce public funds can be more effectively used. Public and private investments

will be better coordinated. Integrated urban development policy involves actors outside the administration and enables citizens to play an active role in shaping their immediate living environment ». THE EUROPEAN UNION 2007

Au-delà des objectifs suggérés plus loin dans ce texte, recoupant largement les cadres hérités de longue date sur les transformations de l'espace de vie et sur les tensions entre développement économique et gestion des inégalités (HALPERN et LE GALÈS 2013), on retrouve beaucoup d'éléments communs à la définition du mot *Governance*. L'idée du partenariat avec des acteurs autres que publics est à nouveau explicitement au cœur de la définition. Cette insistance fait du partenariat un point de passage essentiel et incontestable : le discours porte sur l'organisation et l'exercice du pouvoir, le gouvernement urbain est alors présenté comme un animateur de la société locale (PINSON 2009). Une fois encore, le contexte économique est abordé sous l'angle des rapports villes-Etats et est présenté comme une donnée, un état des choses immuable. Le partenariat a donc un double statut : (1) celui d'organiser la politique locale sur le mode de la consultation et du consensus (*The reconciliation of interests facilitated by an integrated urban development policy forms a viable basis for a consensus between the state, regions, cities, citizens and economic actors.*); (2) il est présenté comme une méthode de mise en commun des moyens et des connaissances — le gouvernement urbain jouant le rôle clé de coordination — permettant de surmonter les difficultés structurelles qu'ont les villes à mettre en place et financer des politiques urbaines (*By pooling knowledge and financial resources, scarce public funds can be more effectively used.*).

Enfin, *Integrated Urban Development* peut s'analyser comme une tentative de dépassement de l'approche sectorielle de l'action publique (*Integrated urban development policy is a process in which the spatial, sectoral and temporal aspects of key areas of urban policy are co-ordinated*). En y regardant de plus près, il ne s'agit pas réellement d'une logique trans-sectorielle qui est promue ici : quelques lignes plus bas, trois stratégies sont mises en valeur — *Creating and ensuring high-quality public spaces, Modernizing infrastructure networks and improving energy efficiency, Proactive innovation and educational policies* — recoupant largement des domaines d'action usuels (espace public, infrastructures de transports et réseaux techniques, et politiques sociales). Cela dit, le mode d'action prescrit pour les gouvernements urbains, dans leur rôle d'animation et d'organisation d'un consensus, est valorisé comme un moyen de tisser des liens « nouveaux » entre les secteurs de l'action publique. Le cadre du secteur ne disparaît pas mais l'insistance sur l'horizontalité (désirée) des relations avec une pluralité d'acteurs tend à gommer sa structuration verticale (MULLER 2014). Par ailleurs, un des principes phares de la coordination entre ces stratégies sectorielles est, sans surprise, celui de la compétition ; la présentation des trois domaines d'action est précédé de la phrase d'introduction suivante : « *Within the scope of an integrated urban development policy, we consider the following strategies for action to be of crucial importance for strengthening the competitiveness of European cities :* » (THE EUROPEAN UNION 2007).

Comme pour la disparition du mot *Participation*, la substitution récente de *Integrated Urban Development* par *Physical Urban Development* ne doit pas être interprétée comme une manifestation d'une obsolescence du premier terme. Au contraire, sans doute que le caractère central disqualifie son usage pour caractériser des projets particuliers. Le nou-

veau terme, qui circonscrit des politiques urbaines autour de la transformation des espaces bâti et des opérations d'aménagement, reprend dès la première ligne celui de *Integrated Urban Development* : « *The integrated approach to urban development encourages growth and jobs throughout Europe, and at the same time promotes a more cohesive society and better environment.* » (Site web URBACT, urbact.eu/physical-urban-development, consulté en septembre 2020.). Tout le déploiement des enjeux liés à ce mot-clé est une fois encore structuré par la dimension économique²⁸.

Les deux dernier mots-clés structurants du top 10 — *Inclusion* et *Environnement* — ont, en revanche, une place plus résiduelle (figure 5.5).

La pratique de recyclage et de transformation des concepts de l'action publique urbaine — que constitue le système de référencement par mot-clés — ne doit pas faire oublier que derrière cette mise en scène de la nouveauté, il y a tout de même des cultures politiques et des pratiques du pouvoir urbain qui sont diversifiées géographiquement. L'analyse des mots-clés les plus utilisés pour qualifier les projets, selon la région d'appartenance des villes *Lead Partner* fournit un premier exemple d'une telle différenciation (figure 5.6). On retrouve ici les forts différentiels d'effectifs en termes de villes porteuses de projet selon le découpage en macro-régions (seulement 13 pour l'Europe de l'Est entre 2007 et 2020). Il n'en reste pas moins que les projets portés par les villes d'Europe de l'Est et du Nord se distinguent de ceux de l'ensemble occidental et méridional. Les projets qualifiés par les vocables liés à l'environnement sont présents dans le top 5 pour les villes de l'Europe du Nord. La moitié de ceux qui sont portés par des villes de l'Europe de l'Est sont qualifiés par *Integrated Urban Development*. Ces comptages très simples ouvrent des questions sur le processus d'européanisation des gouvernements urbains par une diffusion et un apprentissage d'un certain nombre d'instruments (SAURUGGER et SUREL 2006 ; LE GALÈS 2011). A titre d'illustration, lors une conversation informelle à l'occasion de la journée *Vitality of Smaller Town* (GOURDON 2019), un membre de l'administration de la ville polonaise de Radlin (17 000 habitants, impliquée dans le projet *City Centre Doctor*) nous racontait avec enthousiasme leur prochaine participation au programme URBACT. Il s'agissait de l'implication dans le projet intitulé *Volunteering Cities*, ayant pour objet de diffuser la pratique de la ville chypriote d'Athienou en matière de conseil municipal des volontaires (*Municipal Council of Volunteering*). Cette pratique a été développée depuis les années 1970, et le programme URBACT l'a labellisée en 2017 (<https://urbact.eu/volunteering-council>). L'employé de Radlin évoquait le fait que l'organisation et la reconnaissance institutionnelle du volontariat, dans le but de lutter contre l'exclusion sociale et de favoriser les échanges inter-générationnels, était quelque chose de nouveau pour eux et qui, selon lui, n'avait pas cours en Pologne. La différenciation des cultures politiques nationales semble bien agir comme un moteur pour la diffusion et la circulation des pratiques. Les politiques de longue date de certaines villes apparaissent comme des innovations pour d'autres.

28. « *It is a core approach of the Europe 2020 strategy in which European cities act as the motors for regional growth, innovation and employment creation. It is crucial that towns and cities of all sizes improve the quality of life for citizens and at the same time reduce the environmental footprint. Economic development can only be sustainable when it is accompanied by measures designed to reduce poverty, social exclusion and environmental problems. The new economy needs to be more circular, more inclusive and more just.* » (Site web URBACT, urbact.eu/physical-urban-development, consulté en septembre 2020).



FIGURE 5.6 – Top 5 des mots-clés les plus utilisés pour décrire les projets URBACT (phase II et III) selon l'ensemble régional des villes *Lead Partner*.

5.3.2 L'espace sémantique formé par les mots-clés : environnement *vs* société et inclusion *vs* compétition

L'étape suivante de l'analyse consiste à donner un aperçu de l'espace sémantique défini par ces mots-clés, en tant qu'outils de « traduction », en prenant en compte leurs relations de co-utilisations pour caractériser un projet. Pour ce faire, nous créons un tableau disjointif complet avec, en lignes, l'ensemble des projets d'une phase du programme et, en colonnes, l'ensemble des mots-clés utilisés. Le tableau est booléen, la valeur de 1 signifie que le projet *A* est décrit par le mots-clé *i*, la valeur de 0 signifie que le projet *B* n'est pas décrit par *i*. A partir de ce tableau, nous réalisons une analyse des correspondances afin de résumer l'utilisation conjointe des mots-clés et ainsi de voir les proximités et les oppositions à l'intérieur de ce système de classement.

La figure 5.7 présente les résultats d'une telle analyse pour les 61 projets de la phase II du programme. Les différenciations engendrées par l'usage de ces 26 mots-clés (les 5 principaux et 21 mots-clés secondaires²⁹) apparaissent alors.

29. Les mots-clés ayant moins de 2 occurrences ont été retirés.

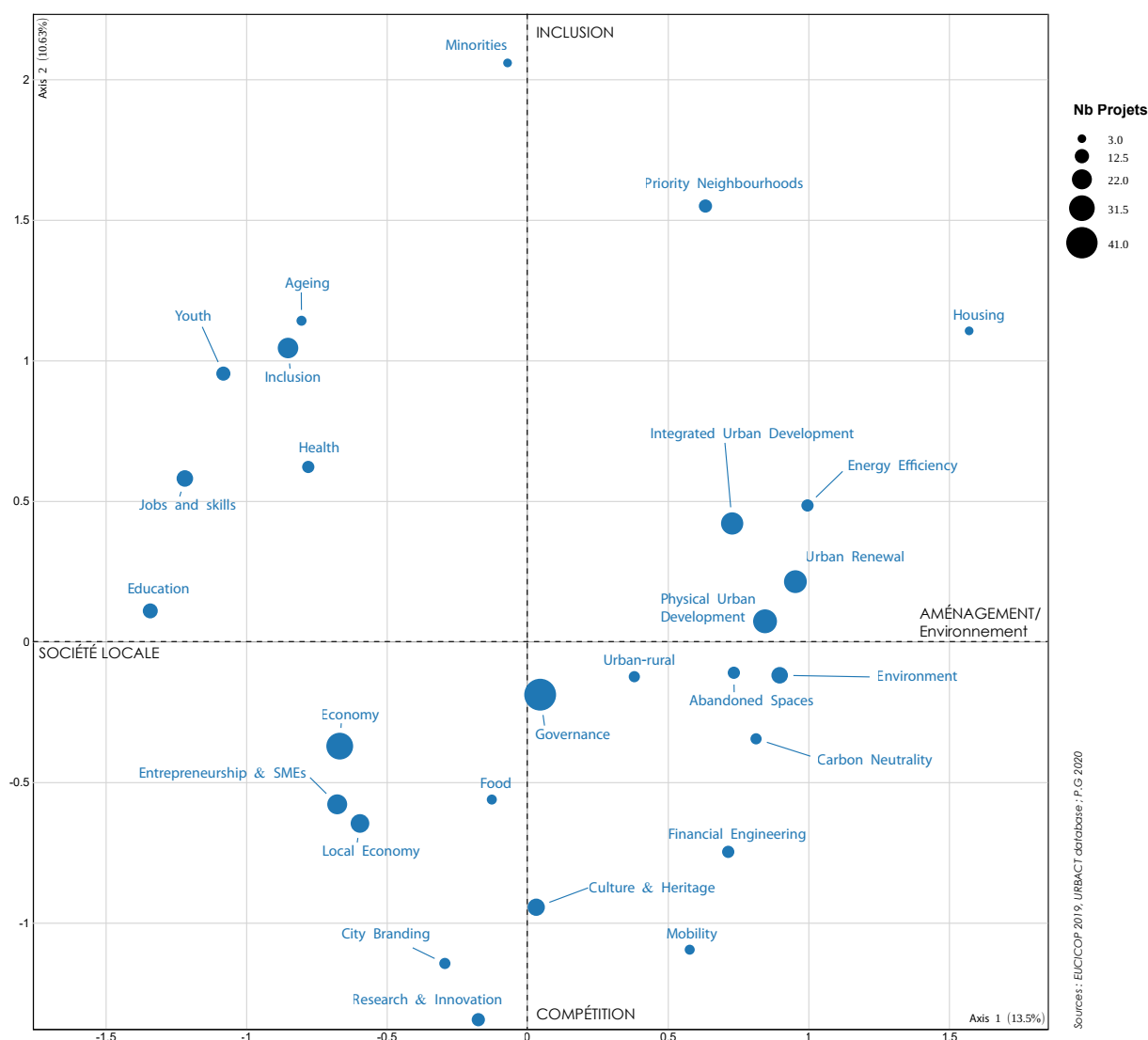


FIGURE 5.7 – L'espace sémantique des projets d'URBACT II (2007-2013) : analyse des correspondances sur le tableau disjonctif des mots-clés par projet.

Note de lecture : le texte en noir aux extrémités des axes est de l'auteur et constitue une première piste d'interprétation des oppositions.

L'axe 1 (abscisse) montre une opposition nette entre les mots ayant trait à l'aménagement et la planification, d'une part, et ceux renvoyant à des politiques publiques concernant la société locale (que cela soit par la définition de publics cibles ou par une approche thématique), d'autre part (figure 5.7). Cette représentation de l'espace sémantique montre que *Integrated Urban Development* est, dans les fait, plutôt associé à des termes qui relèvent des politiques d'intervention et de transformation de l'espace urbain (partie droite de la figure). Si la définition de la charte de Leipzig tendait à en faire un opérateur d'une politique inter-sectorielle, l'usage montre qu'il relève davantage d'un champ d'action d'intervention ancien et bien défini, mais qui est lié à d'autres enjeux. Le mot qui apparaît comme un véritable opérateur inter-sectoriel est *Governance*, situé au centre de la figure 5.7. Il qualifie un nombre important de projets mais ne produit pas de différenciation notable du point de vue de ses co-utilisations : autrement dit le mot est associé avec la plupart des autres termes.

Le deuxième axe (ordonnées) est davantage configuré par une opposition entre les termes *Inclusion*, *Minorities*, *Priority Neighbourhoods*³⁰ d'une part ; et *Research & Innovation*, *City Branding* ainsi que *Local Economy*, d'autre part. Nous retrouvons ainsi la tension structurante entre inclusion et compétition décrite dans de nombreux travaux (ACHE et al. 2008). Cela tend à confirmer les propos d'Emmanuel Moulin sur l'héritage du programme (filiation avec l'initiative URBAN et ses liens avec la Politique de la Ville française³¹) et la structuration des thèmes autour des politiques économiques et sociales. Mais ce qui transparait dans ce système de classement, c'est une relative séparation du couple social/économie. Certes, la première opposition rassemble ces deux domaines en les mettant en regard des politiques d'intervention sur l'espace urbain mais le deuxième axe montre que les projets ayant traits à l'accompagnement du développement économique sont enregistrés de manière différente par rapport à ceux décrits par des interventions en direction de publics cibles (minorités, jeunes, personnes âgées). Les mots-clés secondaires qui sous-tendent cette distinction renvoient aux éléments communs des textes présentés plus haut. La ville est conçue comme un lieu moteur de la croissance économique et les gouvernements urbains ont pour tâche d'augmenter leur attractivité par leur rôle de coordination entre différents groupes d'acteurs (économie de la connaissance) et par des politiques de valorisation montrant que leur territoire offre un cadre propice aux investissements et à l'innovation (image de marque). Dans le même temps, les difficultés structurelles des villes (diminution des ressources, effets des crises économiques) et la prise en compte d'une décentralisation donnant compétences et légitimité aux acteurs infra-nationaux sont présentés comme des éléments de contexte qui justifient un rôle actif des gouvernements urbains dans les politiques sociales. Cette dualité exemplifie un des cadres cognitifs centraux pour penser l'action publique urbaine.

De fait, ce système d'opposition, même s'il provient d'un matériau empirique très particulier (les mots-clés d'un programme de coopération), définit selon nous davantage un cadre cognitif de l'action publique urbaine qu'un modèle urbain précis. Dans une tentative de synthèse de l'évolution des modèles urbains, Herman van der Wusten présentait les différents modèles qui auraient succédé à celui, fonctionnel et quadripartite — habiter, travailler, circuler, se récréer — du CIAM et du Corbusier. Cette exploration le conduit à faire des distinctions analytiques qui peuvent apparaître comme un peu artificielles. Ainsi, les différents modèles urbains, de la fin du XXème et du début du XXIème siècle, sont rapportées à quatre grands objectifs (WUSTEN 2016) :

- Restructuration de la politique : *e.g* Nouvelle Gestion Publique (NPM) ou modèle de la Ville Inclusive ;
- Restructuration de l'économie : *e.g* modèle de la Triple Hélice ;
- Aménagement de l'environnement physique : *e.g* modèle de la Ville Durable.
- Développement de la ville comme organisme social : *e.g* modèles de la Ville Intelli-

30. Ce vocable a remplacé le mot *Disadvantaged Neighbourhoods* qui était utilisé à l'époque de la collecte de données en 2016.

31. Sur la phase I du programme « dans cette phase-là, le programme ne travaillait que sur un seul thème « les quartiers défavorisés » qui est l'origine en fait du programme... le programme est issu de la Politique de la Ville. Donc quand la Commission a stoppé son initiative européenne URBAN, le programme URBACT a été développé, mais comme URBAN, il était dans cette problématique de la Politique de la Ville. Et c'est avec URBACT II que le spectre des thèmes a été élargi à tous les enjeux du développement urbain » (Entretien avec Emmanuel Moulin, Secrétaire Général d'URBACT, juin 2018).

gente ou de la Ville Créative.

L'intérêt de cette classification est néanmoins d'essayer de retracer la genèse de ces différentes approches et le rôle de certaines organisations supra-nationales ou d'individus (universitaires, experts) dans leur formalisation et leur diffusion. Notons que van der Wusten reconnaît lui-même que les modèles urbains décrits se sont « hybridés ». Sur la restructuration de la politique, par exemple, la distinction entre les pratiques de gouvernance (de bonne gouvernance) et le *New Public Management* renvoie davantage à de subtiles différences de lexiques (qui dépendent des organisations qui se font le relais de ces prescriptions) plutôt qu'à une différence de nature. Finalement, plus qu'un processus historique d'hybridation de modèles pensés comme distincts à l'origine, l'évolution dont il est question dans l'article renvoie plus probablement à l'émergence de mots d'ordre généraux qui sont articulés entre eux (politique, économique).

De ce point de vue, les oppositions que nous commentons (figure 5.7) incluent la diversité des modèles urbains et dessinent la manière dont ils s'agencent entre eux. Certains mots-clés figurent des traces des quatre sphères de l'urbanisme fonctionnel (*Housing, Jobs & Skills, Mobility, Culture & Heritage*). Si certaines locutions peuvent renvoyer à des modèles urbains particuliers, l'espace sémantique qui en ressort révèle plus précisément les relations et les places différenciées qu'occupent les thèmes et les concepts de l'action publique urbaine. La sphère de l'économie est par exemple intimement liée à celle des prescriptions sur les manières de gouverner la ville (*gouvernance*). Ainsi, le système de classement par mots-clés que nous reconstruisons empiriquement ne renvoie pas à un modèle urbain précis mais davantage à ce que l'on appelle un « référentiel »³².

Le découpage analytique des projets URBACT selon des catégories spécifiques et les rapports entre ces catégories définissent ainsi un cadre cognitif général. Les politiques urbaines « traduites » de cette manière composent une image du référentiel de l'UE (plus précisément d'URBACT) en matière de problématiques urbaines. L'approche par référentiel distingue le *référentiel global* — correspondant à une représentation générale définissant des cycles historiques d'action publique — et les *référentiels sectoriels* — renvoyant aux cadres cognitifs liés à l'organisation d'un secteur d'intervention particulier. Ici, nous saisissons davantage le référentiel sectoriel des politiques urbaines, mais celui-ci est composé de sous-secteurs d'intervention. En effet, il semble qu'une des conséquences des processus de *rescaling*³³ et de territorialisation des politiques publiques est de participer à la représentation des villes comme des lieux d'interface local/global et à l'idée que le « secteur » des politiques urbaines correspond à une réalité trans-sectorielle. Autrement dit, si le fait de parler de « politiques urbaines » définit *a priori* un secteur d'activité particulier, la diversité de politiques publiques qui sont comprises sous cette appellation montrent

32. Pour une discussion sur les notions de référentiels (globaux et sectoriels), voir section 1.4.1. Pour rappel, Pierre Muller en donne cette définition synthétique : « le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel. » (MULLER 2019, p. 534).

33. Idée de recomposition des échelles et de la reconfiguration du pouvoir étatique (notamment du fait des processus de décentralisation) : voir section 1.2.1.

plutôt que le terme désigne un lieu de mise en place et d'agencement des politiques de différents secteurs. Plus précisément, la figure 5.7 montre la persistance de sous-secteurs historiques des gouvernements urbains (la compétence de planification et de transformation des espaces urbains) mais également la prise en compte du découpage sectoriel issu des acteurs étatiques, avec l'exigence d'interventions, présentées comme trans-sectorielles (cf. *Integrated development*, section 5.3.1), dans les sphères de l'économie et du social. De ce point de vue, les politiques urbaines qui interviennent sur la société locale sont référencées selon un axe entre inclusion et compétition.

Du côté de la compétition, nous trouvons les mots-clés ayant explicitement trait à l'économie : de la même manière que pour les Etats, ce pôle semble caractériser par l'objectif de régulation — c'est-à-dire, dans la terminologie de B. Jobert et P. Muller, un ensemble de politiques visant l'ajustement de secteurs entre eux, ici ajustement des activités économiques aux contraintes externes d'une économie mondialisée et de l'évolution historique vers une économie comprise comme « économie de la connaissance ».

Du côté de l'inclusion, il semble que la définition de publics cibles et la terminologie même du terme d'inclusion, renvoient davantage à des fonctions de légitimation : c'est-à-dire à des dispositifs politiques qui visent, en dernière analyse, à rendre l'ordre social légitime, perçu comme plus juste et équitable par les différents groupes (JOBERT et MULLER 1987, p. 13-33). Le petit texte de description du terme d'inclusion présent sur le site web d'URBACT est, de ce point de vue assez révélateur :

« Cities are the ultimate expression of shared space. Open and tolerant, the optimum European city model is built on social justice and economic opportunity. These attractive features partly explain why more than 70% of Europe's population is now urban. The cohesive city challenge will be to secure economic growth without widening inequalities and to find new and creative ways to design and deliver publicly funded services. » (Site web URBACT, urbact.eu/inclusion, consulté le 18/11/2020.)

Cet extrait témoigne de deux préoccupations distinctes : d'abord celle de l'accroissement des inégalités, ressaisie dans le vocabulaire du développement économique et de la cohésion sociale³⁴ ; puis celle des conflits sociaux (*open and tolerant*), notamment avec la discrimination de certaines minorités³⁵. Ces problématiques vont de pair avec l'enjeu de la construction collective des services publics et de leur accès (*to find new and creative ways to design and deliver publicly funded services*). Ces « nouvelles manières » de concevoir les services publics et la question de leur accessibilité sont intimement liées à des dispositifs de participation³⁶. C'est bien cette tension entre exigence de croissance économique et limitation des inégalités (grandissantes), associée aux instruments de la participation et de

34. Cela fait écho au mot d'ordre de l'*Inclusive Growth* de la Politique de Cohésion de l'UE (McCANN 2015).

35. Ce point apparaît explicitement dans la suite du texte, comme une conséquence de la crise économique : « *In parts of Europe where the Crisis has been most acute, minorities have been scapegoated by xenophobes for political advantage.* » (urbact.eu/inclusion).

36. Nous aborderons plus en détail ce point dans la sous-section suivante : section 5.4.

la définition des publics cibles (jeunes, migrants, personnes âgées, pauvres), qui révèlent l'objectif sous-jacent de légitimation des politiques sociales.

Le système d'oppositions, donnant accès au cadre cognitif de l'action publique urbaine, évolue dans le temps selon l'étiquetage des projets. Sans bouleverser complètement les dichotomies précédemment identifiées, l'analyse des correspondances des mots-clés utilisés pour les projets d'URBACT III montre certaines transformations (figure 5.8).

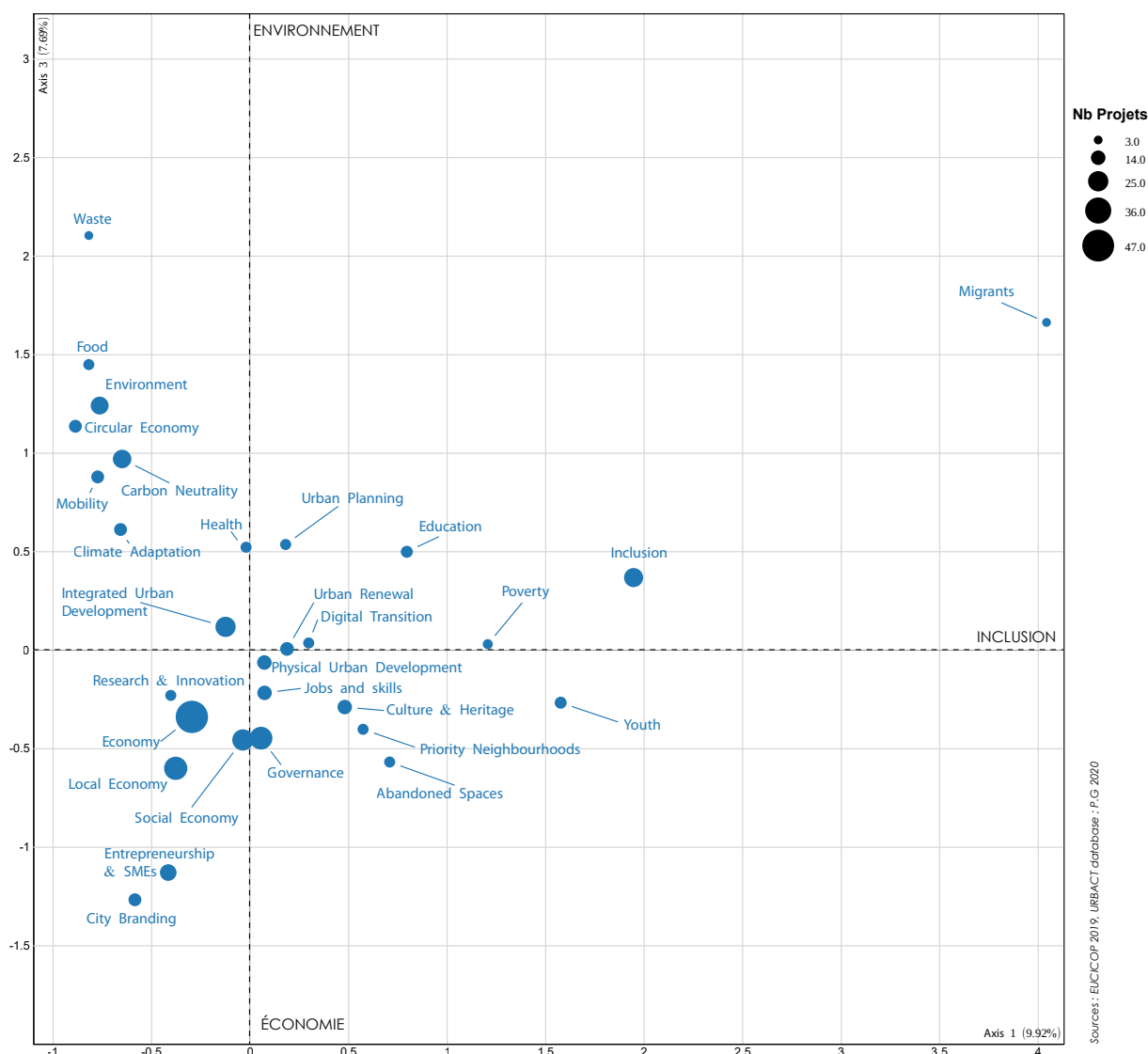


FIGURE 5.8 – L'espace sémantique des projets d'URBACT III (2014-2020) : analyse des correspondances sur le tableau disjonctif des mots-clés par projet.

Nous avons représenté ici l'axe 1 (abscisse) et l'axe 3 (ordonnée)³⁷ : contrairement à la

37. L'axe 2, proche du 3 en termes de part de l'inertie totale (respectivement 8,2 et 7,7 %), est configuré par l'apparition du mot *Digital Transition*, opposé aux mots-clés renvoyant à la sphère de l'aménagement et de la planification (*Integrated Urban Development*, *Physical Urban Development*). L'espace sémantique dessiné par les oppositions conjointes des axes 1 et 2, sont beaucoup moins lisibles. C'est un résultat qu'il

phase II du programme URBACT, la première opposition isole le domaine de l'inclusion contre l'ensemble des autres mots-clés, notamment ceux renvoyant à l'économie et l'environnement. L'importance de la sphère de l'inclusion peut être expliquée par la prise en compte, différée institutionnellement, de suite de la crise économique de 2007-2008 mais aussi par l'apparition de la « crise migratoire » dans l'agenda politique européen (PARKHOUSE 2020). Nous l'avons vu, la question de l'accueil des migrants et la critique des politiques migratoires nationales et européenne occupent une bonne partie des discours légitimant le pouvoir des gouvernements urbains et leur coopération transnationale (cf. section 3.4.2.1). Ainsi, il n'est pas étonnant de voir que des projets URBACT mettent en discussion les modèles d'accueil et d'intégration des migrants (SKELCHER, SULLIVAN et JEFFARES 2013; CATTACIN et NAEGELI 2014).

L'axe 3 montre une opposition plus nette entre la sphère des politiques environnementales (pour URBACT II, ces politiques semblaient associées à la planification et l'aménagement) et l'économie. *Environment* concerne toujours un nombre assez faible de projets (14 projets, soit 18% des projets, comme pour la phase II), mais des mots-clés secondaires font leur apparition : *Waste* (pour la gestion des déchets), *Climate Adaptation*, ou encore *Circular Economy*. Ce dernier terme montre que les questions environnementales sont également abordées du point de vue économique, mais sous la modalité particulière de l'économie circulaire. De l'autre côté, on retrouve les projets qualifiées par les logiques d'attractivité et de valorisation (*City Branding*) du tissu économique local (*Entrepreneurship and SMEs, Local Economy*). De manière générale, à l'exception de la mise en exergue de certaines politiques d'inclusion, l'espace sémantique des mots-clés de la phase III apparaît comme moins structuré que dans la phase précédente. Est-ce à dire que l'étiquetage des projets traduit un dépassement des secteurs usuels des politiques urbaines ? L'analyse plus complète des discours (présentations orales et rapports) nous permettra d'aborder cette question.

Les analyses précédentes ont montré la place centrale des mots *Governance* et *Economy* dans la qualification des projets URBACT. Ces deux termes jouent un rôle de lien entre différents sous-secteurs clairement différenciés :

- *Governance* fait état de l'importance de la transformation des modes de gouvernements des villes, et ce, quelle que soit la thématique abordée. Le terme est d'ailleurs toujours proche du centre dans les analyses de correspondances (cf. figures 5.7 et 5.8).
- *Economy* est le mot-clé le plus utilisé. Et si, des termes secondaires plus précis (*Local Economy, Jobs and Skills, City Branding*) reconduisent des oppositions entre la sphère économique et les autres secteurs d'action, cela ne signifie pas que les problématiques économiques soient absentes des autres secteurs.

nous faut prendre en compte mais, pour la clarté du propos, nous représentons les oppositions qui font le plus sens thématiquement.

5.3.3 De l'économie partout et dans toute chose : le graphe des co-utilisation des mots-clés

Afin d'analyser plus précisément la manière dont les mots-clés sont utilisés conjointement pour qualifier les projets URBACT, nous avons construit des graphes de co-utilisations³⁸. Les différents mots-clés sont considérés comme des sommets et les liens montrent l'existence et/ou le nombre de co-utilisations pour qualifier les projets. En termes de degré non-pondéré, *Economy* et *Governance* présentent les plus hauts scores (respectivement 32 et 32). Cela signifie qu'ils sont utilisés conjointement avec l'ensemble des autres mots-clés (le graphe étant constitué de 33 sommets). Lorsque l'on prend en compte le degré pondéré, c'est-à-dire non seulement l'existence d'une co-utilisation mais également la quantité de co-utilisations, *Economy* est loin devant avec près de 320 co-utilisations contre 225 pour *Governance*.

Afin d'obtenir une image synthétique, nous simplifions la matrice de co-utilisations des mots-clés, en ne gardant que les valeurs maximales pour chaque mot-clé³⁹. Le graphe qui en résulte est alors orienté et chaque sommet présente un ou plusieurs liens sortants vers les termes avec lesquels il est majoritairement co-utilisé (figure 5.9).

La polarisation exercée par le terme *Economy* ressort très nettement. Des domaines d'intervention aussi divers que le *marketing* urbain, la recherche, l'éducation, les relations villes-campagnes, la gestion du patrimoine, les questions de santé, ou le changement climatique (*climate adaptation*) sont pensés et présentés comme directement en relation avec le statut du pôle économique des villes. La prise en compte de ces thématiques dans les politiques urbaines est donc en partie mise en avant sous l'angle des retombées économiques.

Les autres grands thèmes polarisent beaucoup moins de mots-clés secondaires. *Inclusion* et *Governance* sont rattachés à *Economy* et ils n'affichent que trois mots secondaires chacun. L'association entre projets ayant trait à l'inclusion sociale et la définition de publics cibles transparait clairement. La thématique générale de la gouvernance, que l'on sait présente dans beaucoup de projets, est également liée à l'économie par le biais de *Research & Innovation*, probablement au travers de modèles urbains comme celui de la triple hélice (*Triple Helix*) qui se manifeste comme un des avatars de l'économie de la connaissance. Dans ce cadre, les gouvernements urbains sont désignés comme coordinateurs d'un réseau joignant acteurs privés et universités/ centres de recherche.

Les deux autres thèmes principaux apparaissent comme relativement autonomes. La problématique environnementale se déploie principalement autour de la réduction des

38. Le terme habituel en analyse textuel est plutôt celui de *co-occurrences*, mais celui-ci renvoie à la co-présence de termes lors d'une fouille de textes, selon un découpage syntaxique (documents, paragraphes, phrases). Ici, nous ne faisons pas d'analyse textuelle à proprement parler, il s'agit plutôt d'une analyse de variable qualitative nominale (les mots-clés) : celle de la description synthétique des projets par le programme URBACT.

39. Il s'agit de la même méthode que celle des flux majeurs.

émissions de gaz carbonique (*Carbon Neutrality*), à laquelle les projets ayant traités aux questions de mobilité sont principalement rattachés. Les mots-clés de la sphère de l'environnement renvoient assez clairement au lexique d'une association transnationale de municipalités — *Covenant of Mayors* — lancée en 2008 sous l'égide de la Commission Européenne après l'adoption du plan climat. L'adhésion à cette structure est censée marquer un engagement des gouvernements urbains à limiter la production de gaz, en les diminuant de 40%. Un des maîtres mots du dispositif est l'efficacité énergétique. Même si, historiquement, le programme URBACT n'était pas très porté sur les thématiques environnementales, les projets afférents sont enregistrés dans le lexique transnational des associations de villes et de l'UE.

Enfin, le thème du développement urbain intégré semble lié à l'héritage historique du programme URBACT (faisant suite à URBAN). Le graphe des co-utilisations majoritaires des mots-clés (figure 5.9) montre une petite communauté organisée autour des politiques du logement et de renouvellement urbain⁴⁰. Le lien avec la sphère de l'inclusion apparaît avec la définition des quartiers prioritaires, ce qui témoigne en creux du lien entre la Politique de la Ville française avec URBAN puis URBACT.

D'autres mots font la jonction entre les différentes sphères que nous venons d'esquisser. Ainsi, les espaces abandonnés (*Abandoned Spaces*) sont majoritairement co-utilisés avec les étiquettes du renouvellement urbain et de la gouvernance : la réhabilitation et la réutilisation de ces espaces mobilisant notamment des dispositifs de participation pour la définition des nouveaux usages. La planification urbaine (*urban planning*) apparaît, quant à elle, au carrefour de l'économie, de la problématique des émissions carbone et du développement urbain intégré. Sa très faible utilisation depuis la dernière refonte des mots-clés⁴¹, nous conduit à imaginer sa disparition prochaine (comme pour le mot-clé *participation*). En effet, la plupart des projets URBACT ayant pour vocation l'établissement d'un plan d'action — certes, non nécessairement réductible à la planification urbaine —, le terme est sans doute bien trop générique et pourrait potentiellement qualifier tous les projets.

Ce système de co-utilisation des mots-clés pose la question de la spécialisation thématique des projets URBACT. En effet, la description précédente suggère qu'il y a d'un côté une majorité de projets traitant de thématiques diverses mais rassemblées autour d'un cadre cognitif marqué par la prééminence de l'économie, et ce, jusque dans la manière de gouverner la ville. De l'autre côté, il existe quelques projets plus spécifiques orientés vers des thématiques plus minoritaires comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou les interventions en termes d'aménagement du territoire et de renouvellement urbain.

40. On décèle également l'apparition de *Physical Urban Development* venu supplanter le terme de développement urbain intégré, tel que déployé dans la charte de Leipzig. Ceci s'explique, car si nous avons transformé les mentions de *Physical Urban Development* en *Integrated Urban Development* afin de garder une cohérence dans nos bases de données, nous l'avons en revanche laissé lorsqu'il apparaissait en tant que mot-clé secondaire.

41. Selon notre collecte de 2020.

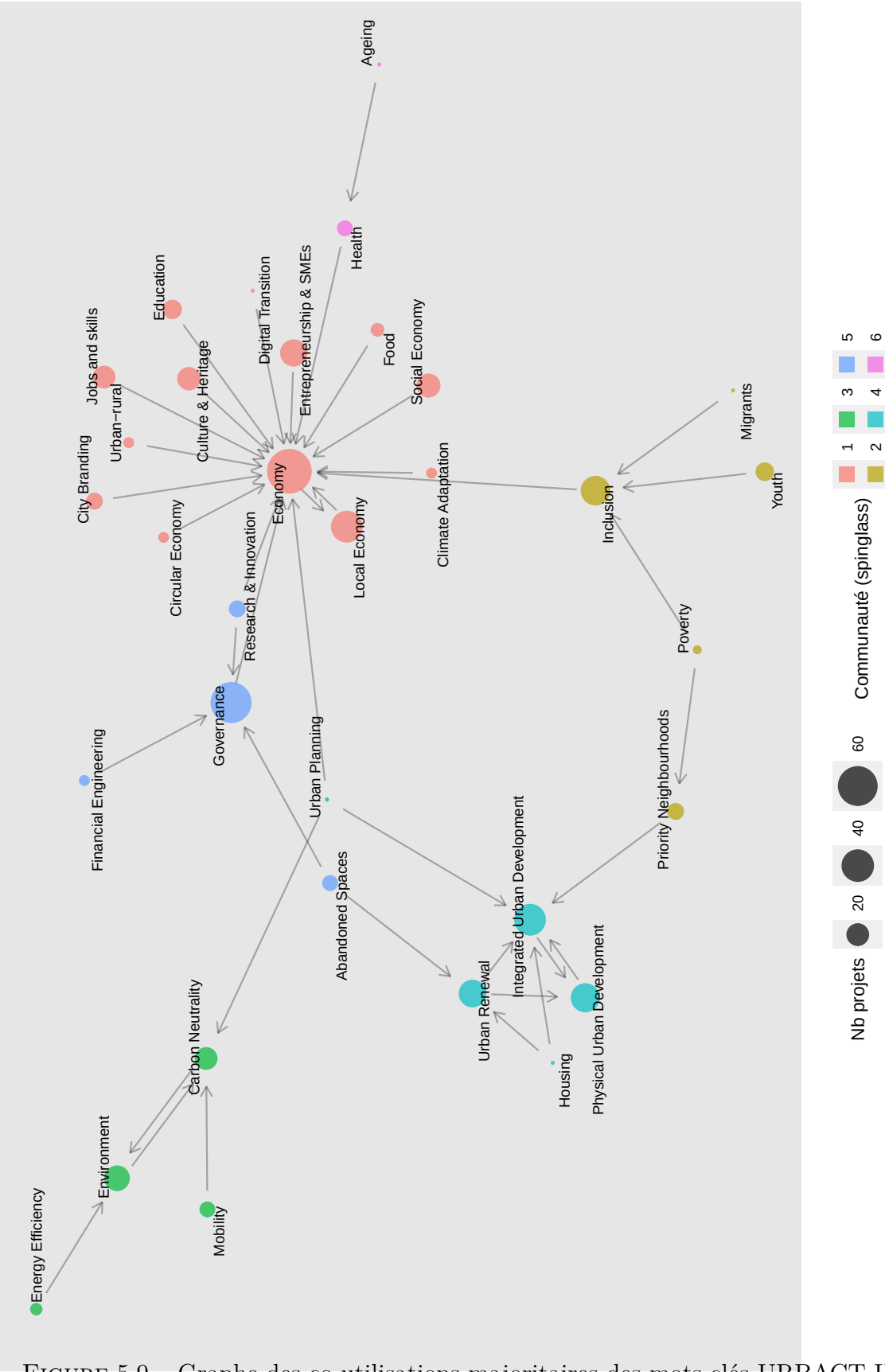


FIGURE 5.9 – Graphe des co-utilisations majoritaires des mots-clés URBACT II et III.

L'étiquetage des projets, montrant la centralité des mots *Governance* et *Economy* — dont nous avons vu les définitions synthétiques proposées par URBACT —, dénote un certain paradoxe. Le pouvoir urbain est extrêmement valorisé, notamment dans sa modalité d'animation d'un réseau local d'acteurs divers mais, dans le même temps, l'action des gouvernements urbains est souvent présentée et justifiée comme une simple stratégie d'adaptation et de positionnement dans un contexte plus large, celui d'une économie mondialisée fondée sur la compétition ; système dans lequel les villes ont compétence et légitimité à intervenir sans pour autant en avoir les moyens économiques et politiques.

Cette tension est ressaisie dans la sous-section suivante (section 5.4), grâce à l'analyse des documents correspondants à la centaine de bonnes pratiques labellisées par le programme URBACT en 2017.

5.4 Le dictionnaire des bonnes pratiques URBACT : le pouvoir urbain comme « politique de l'habilitation »

En décembre 2016, le programme URBACT lance un appel à projets d'un nouveau genre afin de collecter des bonnes pratiques en vue de les labelliser. Pour les gouvernements urbains candidats, la promesse de ce label est principalement celle d'une communication importante autour de la pratique labellisée : « *Practices labelled as 'Good Practice' by URBACT benefit from a European-wide communication campaign, a dedicated web page, and showcasing at the dedicated City Festival in Tallinn, 3-5 October 2017* » (<https://urbact.eu/>, consulté en septembre 2020). Plus de 300 dossiers sont reçus par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne, dont l'un des objectifs affichés est de s'assurer que la pratique proposée correspondent aux grands principes du programme :

« *Cities of all sizes from across Europe were invited to submit their practice via a short application form, setting out how it matched with URBACT's principles of :*

- *Integrated approach : bringing together social, economic and environmental actions to address policy challenges in a holistic manner*
- *Participatory approach : demonstrating strong involvement of local stakeholders in the development and implementation of the practice*
- *Transferability : how suitable the practice is for adapting to different contexts and transferring to other cities.* » (<https://urbact.eu/>, consulté en septembre 2020)

En 2017, après évaluation et validation par un panel d'experts et de représentants de villes, 97 bonnes pratiques ont été labellisées et 25 d'entre elles donneront naissance à des projets URBACT (*Transfer Networks*) pour permettre à des villes partenaires de s'approprier le contenu des pratiques.

Sous cette modalité particulière, le processus d'*uploading/downloading* (MARSHALL 2005) des politiques urbaines est intéressant à plusieurs titres :

1. D'abord, il laisse la charge de produire un discours sur la « transférabilité » des pratiques aux villes qui les portent. Ces dernières doivent ainsi construire un argumentaire en positionnant l'action mise en place localement dans un espace international (européen) abstrait, c'est-à-dire dans lequel les systèmes territoriaux, législatifs et d'action publique peuvent différer radicalement.
2. Ensuite, l'opération de l'appel à projets est accompagnée d'un discours sur le terme de *Good practice* opposé à l'usuel *Best Practice* :

« *URBACT is not necessarily looking for the « best », the « most innovative » or the « grandest » practices. We believe that cities are extremely creative in finding solutions in all shapes and sizes that respond to their challenges. What is « good » or « innovative » in one context may be less so in another. But in these difficult times when cities are facing ever greater challenges with fewer resources, there is a distinct advantage in learning from peers and adopting tried and tested measures without having to start from scratch. These can often be low or no-budget actions but with*

a high impact. »

(<https://urbact.eu/>, consulté en septembre 2020).

Cette approche montre la spécificité d'un programme transnational d'échanges de connaissance, et la relativisation de la notion d'innovation. Elle laisse *a priori* la place à des villes de toutes tailles et à des pratiques ne nécessitant pas automatiquement de très gros moyens financiers. Il s'agit alors de prendre en compte les problèmes du développement économique inégal et de la capacité différenciée à capter des financements.

3. Enfin, le processus d'*uploading* des politiques urbaines permis par cet appel à projets ouvre une possibilité de réaffirmer l'identité du programme URBACT. De fait, les villes candidates sont encouragées à mobiliser activement les catégories d'analyse et les principes portés par le programme et à en faire des éléments centraux de la justification de leur action.

Ces bonnes pratiques labellisées émanent de 89 villes européennes différentes⁴². Ces villes sont, de manière générale, très impliquées dans la coopération transnationale (table 5.3) : elles ont participé en moyenne 4 fois à URBACT, toutes phases confondues (moyenne générale = 2.5) ; entre 2000 et 2020, elles ont enregistré en moyenne 83 participations à des projets de coopération territoriale de l'UE⁴³ (contre 7.9 de moyenne et 2 de médiane pour l'ensemble des villes EUCICOP) ; enfin, elles affichent en moyenne plus de 6 adhésions à des associations transnationales de municipalités (contre 1.3 pour l'ensemble de villes ETMUN).

Ce fort niveau de participation et de centralité des villes lauréates dans les différents réseaux témoignent à la fois d'un avantage en termes d'accès à l'information — la plupart des villes étant habituées du programme URBACT —, ce qui leur permet de pas manquer l'appel à candidature, mais aussi de stratégies d'internationalisation active (au-delà du seul programme URBACT). Les pratiques de la plupart de ces villes ont donc pu bénéficier d'autres canaux de diffusion, et ce, avant l'appel à candidature et le processus de sélection.

Variables	N	Moy.	St-Dev	Min	Q1	Med.	Q3	Max
Participations URBACT	89	4.157	4.372	0	1	3	6	20
Participations EUCICOP	89	83.079	103.920	0	6	41	131	455
Adhésions ETMUN	89	6.629	6.082	0	2	5	10	28

TABLE 5.3 – Résumés statistiques des niveaux de participation à la coopération transnationale pour les 89 villes lauréates des bonnes pratiques URBACT.

La figure 5.10 présente les données de comptage de deux métadonnées renseignées par URBACT (mots-clés principaux et classes de taille de villes en trois catégories) et de l'appartenance aux grands ensembles régionaux que nous avons utilisés jusqu'ici. Environ

42. Pour une description du corpus et de sa construction voir : section 2.4.2.2.

43. Par le biais des entités domiciliées en leur sein.

la moitié des bonnes pratiques labellisées par URBACT sont le fait de villes de plus de 250 000 habitants. Nous n'avons pas pu obtenir d'informations sur les 300 candidatures mais, étant donnée la volonté du secrétariat URBACT de mettre en valeur les villes du bas de la hiérarchie urbaine, il est probable que ces dernières aient été structurellement sous représentées dans la réponse à l'appel à « bonnes pratiques ».

Si 25 pays sont représentés, il existe de forts déséquilibres : les trois pays les plus représentés sont l'Espagne (17), l'Italie (14) et le Portugal (9). Ainsi, l'Europe du Sud représente plus de la moitié des bonnes pratiques labellisées. Si nous avons vu des exceptions, notamment avec la petite ville roumaine d'Alba Iulia — dont la bonne pratique en terme de *marketing* urbain a non seulement été labellisée mais a également donné lieu à un *Transfer Network* —, les villes de l'Europe de l'Est sont sous-représentées. Ainsi, derrière la répartition géographique relativement équilibrée des participations à URBACT (cf. section 3.3.2.1), la temporalité d'inscription dans le programme (cf. section 4.5.3) et l'eupéanisation des villes d'Europe de l'Est par un apprentissage des normes et instruments de l'action publique urbaine, font que les pratiques de ces gouvernements urbains sont moins reconnues, d'un point de vue quantitatif, que celles de l'Europe du Sud et de l'Ouest.

Enfin, le comptage des mots-clés principaux décrivant les bonnes pratiques montre l'influence que la nature de l'appel à candidatures peut avoir sur la mise en forme et les processus de traduction à l'œuvre dans l'enregistrement des divers projets urbains labellisés (figure 5.10). Alors que les projets URBACT sont principalement rattachés à *Economy* et *Governance*, plus de la moitié des 97 bonnes pratiques sont qualifiées par *Integrated Urban Development* ou *Inclusion*. Ce résultat a sans doute à voir avec la construction du formulaire de candidature, demandant explicitement la rédaction d'un discours sur le caractère « intégré » (et inter-sectoriel) de la pratique proposée ainsi que sur le caractère « participatif » de la démarche.

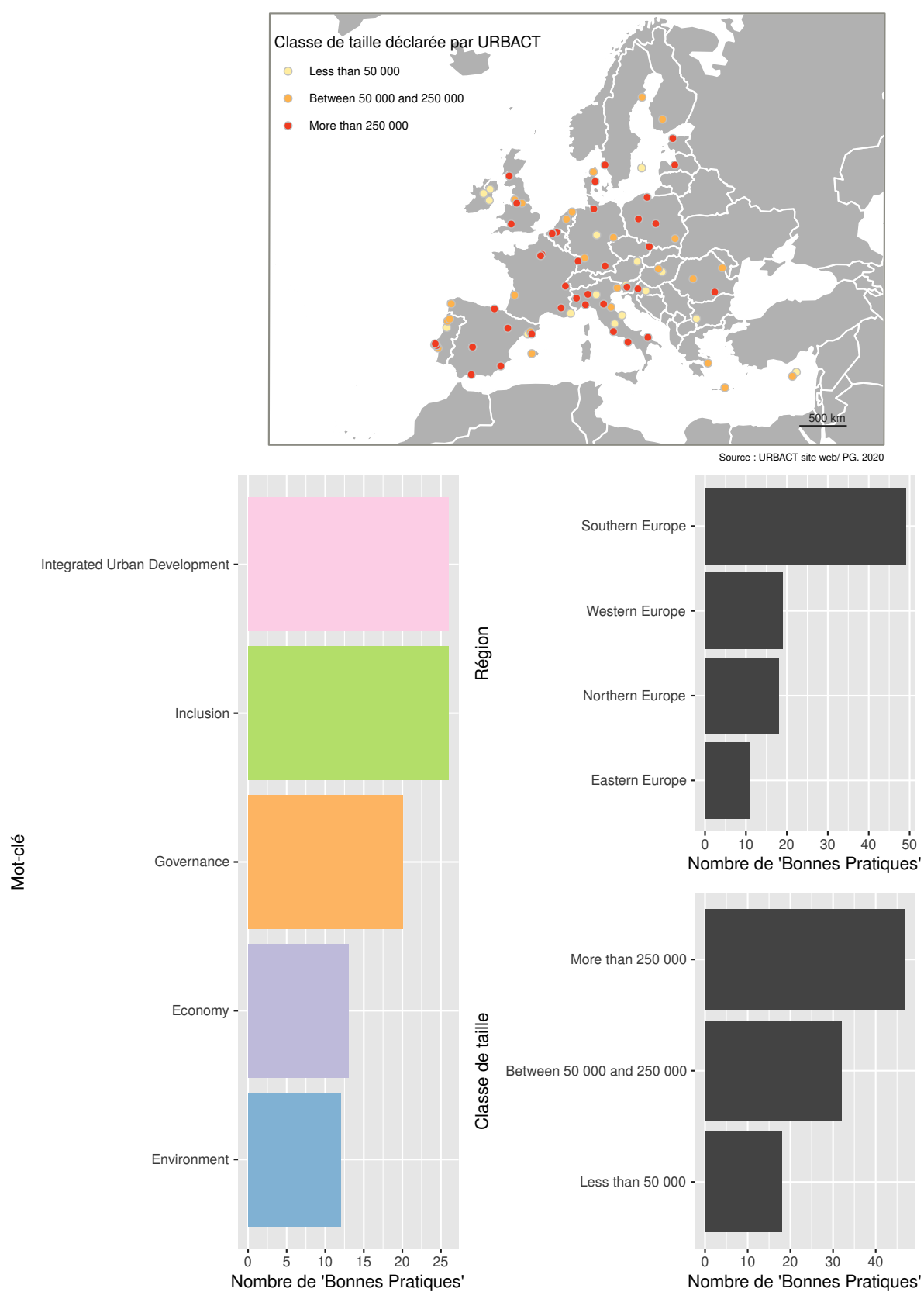


FIGURE 5.10 – Localisation des villes lauréates et exploration des variables des bonnes pratiques labellisées par URBACT en 2017.

5.4.1 Les *bonnes pratiques* d'une petite ville en déclin : où sont les « opportunités » ?

Sur le site web d'URBACT, la « bonne pratique » de la ville allemande d'Altena est une des mieux valorisées dans la catégorie des villes de moins de 50 000 habitants (illustration 5.3). Chaque pratique est notée, à la manière des réseaux sociaux, avec un système de votes par *likes* (pour les utilisateurs du site). La mise en forme du texte de présentation suit une construction générique (commune à toutes les pratiques labellisées) reprenant en partie le cadre de l'appel à candidature. On trouve ainsi dans l'ordre : une section de résumé de la pratique et du problème public auquel la ville fait face ; un paragraphe sur les solutions mises en place, en termes de politiques publiques ; une section argumentative sur le caractère intégré de la démarche ; une section similaire sur le caractère participatif ; une section d'auto-évaluation sur les résultats obtenus ; et enfin, une section argumentative sur la « transférabilité » de la pratique proposée. Le document est conçu dans l'optique d'une consultation rapide. Le titre accrocheur et générique (*Finding opportunities in declining cities*) est précisé par une phrase de description (*Working with civil society to reverse decline in small and medium sized towns*). Le vocabulaire utilisé mérite que l'on s'y arrête.

Le terme de « déclin » associé aux villes, a été très mobilisé aux USA dans les années 1960 et 1970 pour analyser les dimensions économiques liées à la désindustrialisation, les conséquences de la sub-urbanisation et la paupérisation des centres-villes. Il connaît depuis une vingtaine d'année un regain d'intérêt dans les études urbaines au travers de travaux sur les villes en décroissance ou encore sur *shrinking cities*. De fait, le discours sur le déclin des villes porte une ambivalence du fait de son usage académique et politique. Il est construit à partir des expériences diverses des villes du Nord et laisse transparaître une certaine fatalité — en mettant en valeur le rôle de facteurs externes tels que la désindustrialisation ou la « seconde transition démographique » — renvoyant à une évolution de l'urbanisation linéaire ou cyclique qui serait inéluctable. Dans le même temps, la pensée du déclin peut également se configurer comme un guide d'action pour les gouvernements urbains contraints d'agir sur des problèmes publics intra-urbains — suburbanisation, gestion des services urbains, paupérisation des centres-villes, etc. (FOL et CUNNINGHAM-SABOT 2010).

La plupart des états de l'art sur ces questions soulignent d'ailleurs une certaine perméabilité entre les sphères académiques et les sphères de l'action publique. C'est particulièrement le cas en Allemagne, depuis les années 2000 avec la construction d'un problème public autour du déclin à laquelle ont participé différents travaux d'expertise scientifique (ROTH 2016). Pour autant, les récentes lectures — davantage politiques — autour de la notion de *périphérisation* et des inégalités territoriales ne semblent pas avoir directement eu un impact sur la construction des enjeux politiques associés à la décroissance urbaine. Tout au plus, on peut voir quelques témoignages, dans le contexte allemand, d'un « changement de paradigme » (FLORENTIN, FOL et ROTH 2009) quant à l'appréhension locale du déclin qui ne serait plus uniquement abordé comme un phénomène à endiguer dans l'optique d'un retour à la croissance, mais également comme une situation — une « chance » — permettant le développement de nouveaux modèles de gouvernance (HAN-NEMANN 2000 cité par KABISCH, HAASE et HAASE 2006). Si les éléments externes qui

participent de ces tendances sont nationaux et globaux, le problème est envisagé comme relevant principalement de l'action du gouvernement urbain. On retrouve cette tension dans la présentation des politiques urbaines d'Altena (illustration 5.3) : alors que la phrase de description fait mention d'un retour à la croissance (*to reverse decline*), le corps de l'argumentation alterne entre une vision plus nuancée (*Facing diminishing resources and increasingly complex problems, Altena shifted its strategic objectives to focus on controlling decline rather than growth.*) et l'affirmation d'une capacité locale à inverser le processus de déclin de longue date, alors même que celui-ci est dépendant de la désindustrialisation (notamment dans le secteur de la métallurgie) et de changements démographiques profonds :

« *This requires strong visionary leadership combined with the ability to integrate conflicting interests and overcome resistance to change. Altena provides a rich case study of practical examples of how this is done and how these interventions can arrest and ultimately reverse decline.* » (illustration 5.3)

Le caractère éminemment politique de cette dernière citation transparait dans la prescription d'un fort *leadership* — un rôle prépondérant de l'élu local — dans l'organisation des procédés de gouvernance⁴⁴. La locution « surmonter/vaincre la résistance au changement » (*overcome resistance to change*), témoigne des conflits et de la nature violente de l'ensemble de la stratégie. Une des clés de lecture de la rationalité sous-jacente à cette pratique réside, selon nous, dans la dichotomie interne/externe ou exogène/endogène : les lectures de la décroissance urbaine mobilisent des éléments de contextes nationaux et globaux (pensés comme exogènes) pour comprendre les changements économiques et démographiques profonds qui touchent ces villes. Dans le même temps, ce problème public est principalement perçu comme relevant d'une action politique locale, celle des gouvernements urbains, et doit donc être traité comme un processus endogène. Les manières d'aborder le déclin sont bien sûr différentes selon les pays et les villes même si l'on constate de plus en plus une circulation des modèles politiques pour y faire face (PALLAGST et al. 2019). Cette dichotomie structurante (exogène/endogène) pour penser les pratiques de planification face au déclin peut être liée à la dichotomie interne/externe, qui y fait écho, mais sans faire référence aux seules échelles géographiques (globale/locale). En effet, le couple interne/externe peut aussi se rapporter à la définition des groupes politiques et de leurs relations. Le deuxième terme central du titre de la pratique permet d'éclairer cette tension : il s'agit du mot *opportunities*.

44. Voir ci-après : section 5.4.2.



Finding opportunities in declining cities

Working with civil society to reverse decline in small and medium sized towns

ALTENA / GERMANY

Physical Urban Development
Local Economic Development
Urban planning
Urban Renewal



51

SIZE OF CITY
18 544 inhabitants

CONTACT
Dr Andreas Hollsteiner
Mayor

SEND EMAIL

SEE WEBSITE

BUILDING ON THE SUSTAINABLE AND INTEGRATED APPROACH

Altena has been identified by national and international experts as a good practices case in responding to urban decline in sustainable and cross-cutting ways. Downsizing and restructuring the municipality resulted in the integration of planning, economic development, transport functions, education and leisure services were combined, housing and adult social care were integrated. But equally important, the civil society forum (Stellwerk) was strengthened and given a voice as well as influence over the strategic decisions the city administration would have made in isolation in the past. These actions were embedded in a strategy framework developed in close collaboration with the local population, which resulted in the Altena 2015 strategy (see below). Hence the good practices promoted here are fully aligned with the URBACT principles of sustainable urban living as well as an integrated and participatory approach to socio-economic and environmental development.

BASED ON A PARTICIPATORY APPROACH

Between 2003 and 2005 Altena received support from the Bertelsmann Foundation to develop participatory initiatives for building an inter-generational town that embraced the needs of an ageing population. Planning consultants, architects and academics facilitated a comprehensive range of workshops to explore the ideas as well as apprehensions local people had about the future of their city. This process was called Altena 2015 and resulted in a strategic development framework for the city which was governed not by the municipality alone but in conjunction with a newly created partnership of civil society organisations. The strategy went beyond generational matters and identified a large number of priorities for new social, economic and environmental developments – none of the 'old' initiatives when the town was still in denial about the reality of shrinkage were included. The strategy was based on the principle that citizens had to contribute in practical ways to the services and any improvements they wanted to see. Given that the municipality was technically bankrupt at the time, the active and extensive input of citizens who live and work in Altena is considered to be the distinctive and decisive element of a strategy that has brought about a reversal in the fortunes of the city.

WHAT DIFFERENCE HAS IT MADE?

Through the 'Altena 2015' strategy many problems were tackled in an integrated and collaborative way. By working with civil society it was possible to reduce the number of schools, nurseries, leisure centres and vacant housing stock in ways which minimised the impact on people's lives. Problems were turned into opportunities by:

- Connecting the town with a major visitor attraction on the mountain above Altena through an elevator, the 'Erlebnisauzug'.
- Pop-up shops to bring entrepreneurs into the town centre
- Refurbishing the riverfront (before and after photos in resource pack)
- Developing inter-generational projects
- Strengthening voluntary agencies.

In 2011 there were 23 empty shops in the town centre, now there are 18 and essential services are provided to a high standard, often complemented with support from citizens. The local economy has turned a corner and for the first time in 40 years unemployment has fallen and stands at 6.5%. The financial resources of the municipality are now stable, showing a break-even budget 2017/18 instead of projecting a deficit as in previous decades. In 2015 Altena's population increased for the first time since the 1970s, primarily by inviting more refugees than required by legislation, thus growing its capacity to respond to shrinkage. The exemplary work undertaken to integrate refugees is well known: <http://www.dw.com/en/altena-leads-by-example-in-refugee-crisis/av-19098707>

WHY SHOULD OTHER EUROPEAN CITIES USE IT?

Learning from the actions taken in Altena is likely to be of interest to many cities facing long-term decline and stagnation. We will share the approach taken to leading the strategy process by focusing on a small number of specific issues which are embedded in the strategy framework for Altena (reference to resource-pack documents shown in brackets):

- Restructuring public agencies and services: Altena is an example where the municipality reduced services and introduced new governance arrangements while downsizing municipality personnel by 20% and resource sharing arrangements with a neighbouring town.
- Economic revitalization: Altena has several examples where new sustainable enterprises and nonprofit uses were created through innovative collaboration with local actors, including tourism, hospitality and retail enterprises (co-producing cities of tomorrow)
- Developing civil society: investing in the voluntary sector continues to have far-reaching impacts across the city. Today over 300 regular volunteers of all backgrounds and ages contribute to wide a range of services (see civil society prize 2016)
- Integration of refugees: Altena has prepared the arrival of refugees with civil society organisations and is now a recognised good practice example for combining its municipal with civil society resources. (see civil society prize 2016 and integrationrefugees2017)

SUMMARY

The overarching theme of this good practice is strategic management in the context of long-term decline and stagnation. After local industries closed, the population of Altena (DE) shrank by 43% between 1975 and 2014. Facing diminishing resources and increasingly complex problems, Altena shifted its strategic objectives to focus on controlling decline rather than growth. The municipality adjusted its priorities, working more closely with citizens. Actions include: organisational restructuring (such as downsizing and resource-sharing), developing civil society (including the involvement of hundreds of volunteers), economic revitalisation (through tourism, for example), and integration of refugees. In 2015 Altena's population increased for the first time since the 1970s. Municipal finances have improved, there are fewer empty shops, and unemployment has fallen for the first time in 40 years.

THE SOLUTIONS OFFERED BY THE GOOD PRACTICE

The good practices Altena would like to share are relevant to all smaller cities that have to rely on their own resources to create opportunities for improving socio-economic and environmental conditions. This includes creating opportunities for meaningful paid and unpaid work, tackling environmental degradation, reducing financial liabilities for public agencies, safeguarding essential services, enhancing economic activity and integrating vulnerable members of society. The practices developed by Altena are locally created sustainable innovations based on the resources that are typically available to smaller cities, including: natural resources, such as landscapes, forests, rivers, man-made physical resources, such as buildings, roads and infrastructure, economic resources, such as existing companies, education and training facilities, and, perhaps most important, social resources, meaning the skills, energy, resources and networks of the people who live and work in the city. To generate effective responses to shrinkage these resources need to be bundled in ways which resonate with local stakeholders because they are the engine that mobilises the skills and energies available locally. This requires strong visionary leadership combined with the ability to integrate conflicting interests and overcome resistance to change. Altena provides a rich case study of practical examples of how this is done and how these interventions can arrest and ultimately reverse decline.

KEY FIGURES

- Start: 2005
- End: Ongoing
- Labellisation date: 02/06/2017
- Budget: not available

Illustration 5.3 – Description de la bonne pratique de la ville allemande d'Altena sur le site web d'URBACT. *Source* : <https://urbact.eu/finding-opportunities-declining-cities>

Le terme « opportunité » renvoie au modèle du projet et de la gouvernance des entreprises. En effet, *opportunities* est une des quatre dimensions du modèle SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*), développé depuis les années 1960 et 1970 (MOREL-JOURNEL et PINSON 2012) et, par la suite, mis en avant par la Commission Européenne⁴⁵. Ce modèle est explicitement présenté comme un des outils du partenariat promu par l'UE, c'est-à-dire dans le cadre de la logique de projet et du travail préparatoire à la « définition d'une stratégie de développement »⁴⁶. Les quatre dimensions reposent sur les dichotomies positif/négatif et interne/externe et, dans ce cadre, « opportunité » se trouve à l'intersection de *positif* et d'*externe*. Les opportunités sont donc présentées comme des « possibilités extérieures positives, dont on peut éventuellement tirer parti, dans le contexte des forces et des faiblesses actuelles. Elles se développent hors du champ d'influence [de l'organisation] ». Si l'on s'en tient à cette définition technocratique, les « opportunités » présentées dans la bonne pratique d'Altena sont principalement : 1. la captation d'un flux touristique par des politiques de mise en valeur d'une rente de situations (*Connecting the town with a major visitor attraction on the mountain above Altena through an elevator* et *Refurbishing the riverfront*) et 2., dans le contexte d'une *crise migratoire* (définie par les pays de l'UE), une politique active d'accueil des « réfugiés » (*refugees*) pour faire face au déclin démographique et économique⁴⁷.

Toutefois, une analyse plus en profondeur de la « bonne pratique » suggère que ces deux politiques ne résument pas l'entièreté des « opportunités » considérées dans la stratégie du gouvernement urbain. En effet, la mention du fort *leadership* du maire pour impulser un changement et gérer les conflits témoigne d'une autre frontière interne/externe entre le gouvernement urbain, d'une part, et la « société civile », d'autre part. Un des points centraux de la pratique consiste en l'intégration de volontaires par le biais d'une plateforme permettant de faire remonter des initiatives et d'organiser un travail bénévole autour de plusieurs projets (accueil des réfugiés, solidarité inter-générationnelle). Cette pratique qui, à bien des égards, pourrait être lue comme une tentative de dé-professionnaliser la politique urbaine et de favoriser un engagement direct, est mise en relation avec une sévère politique d'austérité : « *By working with civil society it was possible to reduce the number of schools, nurseries, leisure centres and vacant housing stock in ways which minimised the impact on people's lives* ».

De fait, la relation avec la « société civile » — terme vague qui est un des avatars du passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance (SUPLOT 2015 ; HERMET 2004) — présente cette dernière comme une ressource externe au gouvernement

45. Le modèle fait d'ailleurs l'objet d'une documentation sur le site de la Commission Européenne : https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki.

46. « La plupart du temps cette analyse est conduite sous la forme de réunions rassemblant des personnes concernées par la stratégie ou des experts. », *ibid.*

47. Cet aspect est à peine mentionné dans le corps du texte, mais il existe une étude de l'OCDE financée en partie par le Ministère de l'Economie et de l'Energie allemand, qui revient en détail sur la stratégie d'Altena : « *In this context [decline] the municipality has come to approach migrant integration as a chance to revive the city, counteract demographic change and fill existing labour force demands. The aim to make migrants stay in the city and to activate their potential for the local labour market has led to the cities' decision to take an additional 100 asylum seekers and refugees than required by federal allocation during the 2015 influx. Following this, the net migration balance was positive for the first time in 2015.* » (OECD 2018).

urbain, facilitant le licenciement de plus de 20% des salariées de la municipalité. Lorsque la municipalité engage la réflexion sur la stratégie *Altena 2015*, celle-ci est en faillite. Cet exemple est très éclairant pour montrer les registres de justification qui permettent de lire les différentes politiques en tant que stratégies d'ajustement et d'adaptation face à des contraintes économiques, à la manière d'une entreprise :

« Given that the municipality was technically bankrupt at the time, the active and extensive input of citizens who live and work in Altena is considered to be the distinctive and decisive element of a strategy that has brought about a reversal in the fortunes of the city » (illustration 5.3).

Ici, l'implication des citoyens vise à renforcer la légitimité des politiques d'austérité (en vérifiant leur « acceptabilité ») et, dans le même temps, à utiliser le volontariat comme une force de travail se substituant en partie à la puissance publique locale.

En dernier lieu, l'illustration 5.3 montre un aspect central des opérations de « traductions » mises en œuvre dans la présentation d'une politique urbaine. Au-delà, des mots-clés et de termes spécifiques renvoyant à des modèles de planification connus internationalement, les problèmes publics traités sont explicitement associés à une classe particulière de villes : les *small and medium sized towns*. La mention de la population de la ville à côté de la photographie et le système de référencement des pratiques (avec la modalité « ville de moins de 50 000 habitants ») sont des marqueurs qui permettent une identification entre la question du déclin et une taille de villes. Si les petites villes européennes sont très concernées par la décroissance démographique elles ne sont pas sur-représentées statistiquement par rapport aux villes du haut de la hiérarchie urbaine, qui en font elles aussi l'expérience (GOURDON et al. 2019). L'association entre cette catégorie de villes et les problématiques de déclin doit davantage être lue comme une lecture politique des enjeux liés à la métropolisation et l'équité territoriale (BAILLEUL, BAUDELLE et JOSSELIN 2019 ; BADGER 2017 ; KRUGMAN 2017). Ce lien semble constituer un écho politique — mais moins critique — de l'idée de *périphérisation* évoquée plus haut. Alors que ce dernier concept permet de penser les politiques structurelles qui renforcent et reconduisent les inégalités territoriale et la marginalisation politique de certains territoires (KÜHN 2015), l'attelage entre villes petites et moyennes et problématiques du déclin renvoie plus mécaniquement à des facteurs externes comme la globalisation et la métropolisation (cf. section 1.2). Dans le texte, les questions de « transférabilité » de la pratique apparaissent à divers moments (au-delà de la section dédiée) :

*« The good practices Altena would like to share **are relevant to all smaller cities that have to rely on their own resources to create opportunities** for improving socio-economic and environmental conditions. [...] The practices developed by Altena are locally created sustainable innovations based on the resources that are typically available to smaller cities, including : natural resources, such as landscapes, forests, rivers, man-made physical resources, such as buildings, roads and infrastructure, economic resources, such as existing companies, education and training facilities, and, perhaps most important, social resources, meaning the skills, energy, resources and networks of the people who live and work in the city »*. (illustration 5.3)

On trouve ici un élément qui a trait à la « transférabilité » de la pratique : l'identification à la catégorie « petite ville » s'appuie sur l'idée d'une communauté de destin dans

le système productif. Ces villes seraient moins ajustées aux systèmes d'échanges mondiaux et moins prises en compte au niveau national et devraient donc compter sur leur « ressources propres ». Ainsi deux éléments centraux sont associés à la catégorie de petites villes : d'abord, l'idée selon laquelle ces villes sont dépendantes de leurs propres ressources et, en creux, qu'elles seraient moins la cible de transferts d'argent ou d'investissements venus de l'extérieurs (puissance publique / entreprises). Le deuxième élément concerne la nature de ces ressources locales : le texte en présente une liste dont on voit assez mal pourquoi elles seraient davantage disponibles dans les petites villes (notamment en termes d'infrastructures, d'entreprises ou de structures éducatives). Toutefois, cette liste s'achève sur un avantage comparatif souvent mis en avant : la proximité avec les citoyens (voir section 1.2.3.2). Cette pensée a également un ancrage académique avec le concept de « capital social », mobilisé dans un sens collectif en suivant les travaux de Robert Putnam (PUTNAM 2000, 2001), et repris dans certaines études qui valorisent l'engagement civique dans les petites villes (BESSER 2009) ou la vie associative (BAGLIONI et al. 2007). Selon Putnam, l'idée centrale est que les relations interpersonnelles moins anonymes et plus fortes dans les petites villes constituent un capital social important fournissant des externalités économiques positives et témoignant d'une certaine vitalité démocratique.

Un mot est pour l'instant absent de notre récit critique de la présentation de la bonne pratique d'Altena : le néolibéralisme. Cet évitement provisoire avait pour but de permettre la discussion des divers dispositifs et leurs justifications sans leur adjoindre un cadre explicatif totalisant au moment de la lecture compréhensive. De plus, il n'est pas question pour nous de labelliser telle ou telle pratique selon la dichotomie néolibérale/alternatif. Cela dit, un certain nombre d'éléments de discours s'éclairent avec cette clé de lecture. En effet, l'identité de la « petite ville », présentée comme désajustée par rapport aux systèmes productifs et d'échanges nationaux et mondiaux, et comptant sur « ses propres ressources » ainsi que sur de larges restructurations pour sortir du déclin et de la banqueroute constitue un élément central de la rationalité néolibérale. Le message qui en découle devient ainsi « il faut s'adapter »⁴⁸ et la lutte collective des autorités locales contre la périphérisation de toute une partie des territoires disparaît complètement du discours. Pour autant, certaines pratiques ne témoignent pas en elles-mêmes de la rationalité néolibérale, notamment celles visant à l'implication des citoyens ou l'accueil des réfugiés⁴⁹. Mais le discours général sur l'adaptation des villes qui — à la manière des entreprises — devraient s'ajuster à un contexte immuable de compétition, tend à ressaisir ces pratiques dans les coordonnées économiques de la « valeur » et de « l'opportunité ».

48. Nous reprenons cette formulation à Barbara Stiegler qui, dans un essai récent, mène une enquête philosophique et historique sur la nouveauté du néo-libéralisme, avec son développement théorique et pratique depuis les années 1930 (STIEGLER 2019). L'une des idées centrales est que les champs économiques, politiques et sociaux sont, au sein de cette rationalité, colonisés par un lexique issu de la biologie de l'évolution. Les interventions politiques qui caractérisent le néolibéralisme (loin du laissez-faire) sont bien sûr organisées afin d'étendre les lois du marché à tous les autres champs, mais l'objectif sous-jacent est de transformer l'espèce humaine et l'adapter aux changements perpétuels, à la « fluidité » de cette logique de marché. L'hypothèse que nous posons ici est que cette politique ne vise pas simplement les individus mais touche également les êtres collectifs que sont les villes.

49. Sur ce point, les exemples des villes européennes s'opposant aux politiques étatiques de fermetures des frontières et de maltraitances institutionnelles des migrants ne manquent pas (cf. section 3.4.2.1).

5.4.2 Exploration lexicale : le vocabulaire du partenariat

La lecture de la « bonne pratique » d’Altena encourage à analyser les politiques urbaines — telles que présentées sur le site web des organisations de coopération transnationale — au-delà du seul étiquetage par mots-clés. Aussi, quelques méthodes simples d’analyse textuelle sont mobilisées pour dégager des éléments de synthèse sur le corpus des 97 bonnes pratiques labellisées par URBACT. Les outils de fouille de texte mobilisés ici (cf. section 5.1.2) offrent la possibilité de construire une image générale du discours sur les politiques urbaines⁵⁰. La dimension quantitative permet d’objectiver la manière dont s’instituent des normes par la répétition et donc l’exposition à un lexique définissant autant de mots d’ordre qui influent sur la rationalité des acteurs concernés.

D’un point de vue morpho-syntaxique, des caractéristiques similaires au corpus des associations ETMUN (voir section 5.2) apparaissent : près de 34% des *tokens* sont des noms (communs ou propres), on retrouve beaucoup d’adjectifs (11 %) et environ 10.4% de verbes. Si ces statistiques rejoignent nos commentaires sur le caractère instrumental de la langue (très descriptive, avec une sur-représentation de noms et d’adjectifs), les bonnes pratiques sont sans doute rédigées avec moins de phrases nominales que dans les textes de présentation des associations — qui eux, sont construits avec beaucoup de « listes à puces ».

Les mots les plus présents du corpus (figure 5.11) montrent de quelle façon le caractère central du partenariat et de la gouvernance par projet (cf. section 5.3) dans la méthodologie URBACT est repris dans les discours des villes. Plus précisément, les noms les plus fréquents forment deux lexiques différents. Certains renvoient à des thématiques ou secteurs d’action publique (*school, housing*) mais la plupart correspondent d’avantage à des procédures (*programme, participation*) et des processus (*integration, process*) formant le substrat sémantique de la notion de gouvernance et de son corollaire qu’est le « projet » (600 occurrences de *project* soit 2.2% des noms utilisés).

50. Bien sûr ces outils ne se substituent pas à la lecture compréhensive des textes mais ils permettent d’appréhender de larges corpus et de fournir des éléments de synthèse intéressants. L’analyse des discours institutionnels peut ainsi se trouver enrichie par cette approche, autorisant à prendre en compte la grande production de littérature grise et de documents promotionnels qui accompagne l’action publique aujourd’hui.

Les verbes très utilisés complètent ce panorama et nous renseignent sur la façon dont est décrite l'action publique urbaine (figure 5.11). Une fois encore, la rhétorique du projet semble transparaître : d'une part avec les verbes témoignant des instruments de la prospective et de la mise en œuvre (*to aim, to organise, to start, to implement, to build*) ; ensuite, avec des verbes renvoyant aux dimensions positives de l'efficacité et de l'amélioration (*improve, provide, promote, develop*) ; auxquels on peut ajouter d'autres verbes valorisant une certaine capacité politique (*to create, to integrate, to enable, to lead*). A ce titre, créer (*to create*), le plus utilisé, nous interpelle car la locution « ville créative » (*creative city*) — modèle très célèbre et dont la mention relève de l'outil promotionnel (SCOTT 2006) — est, en revanche, absente du corpus.

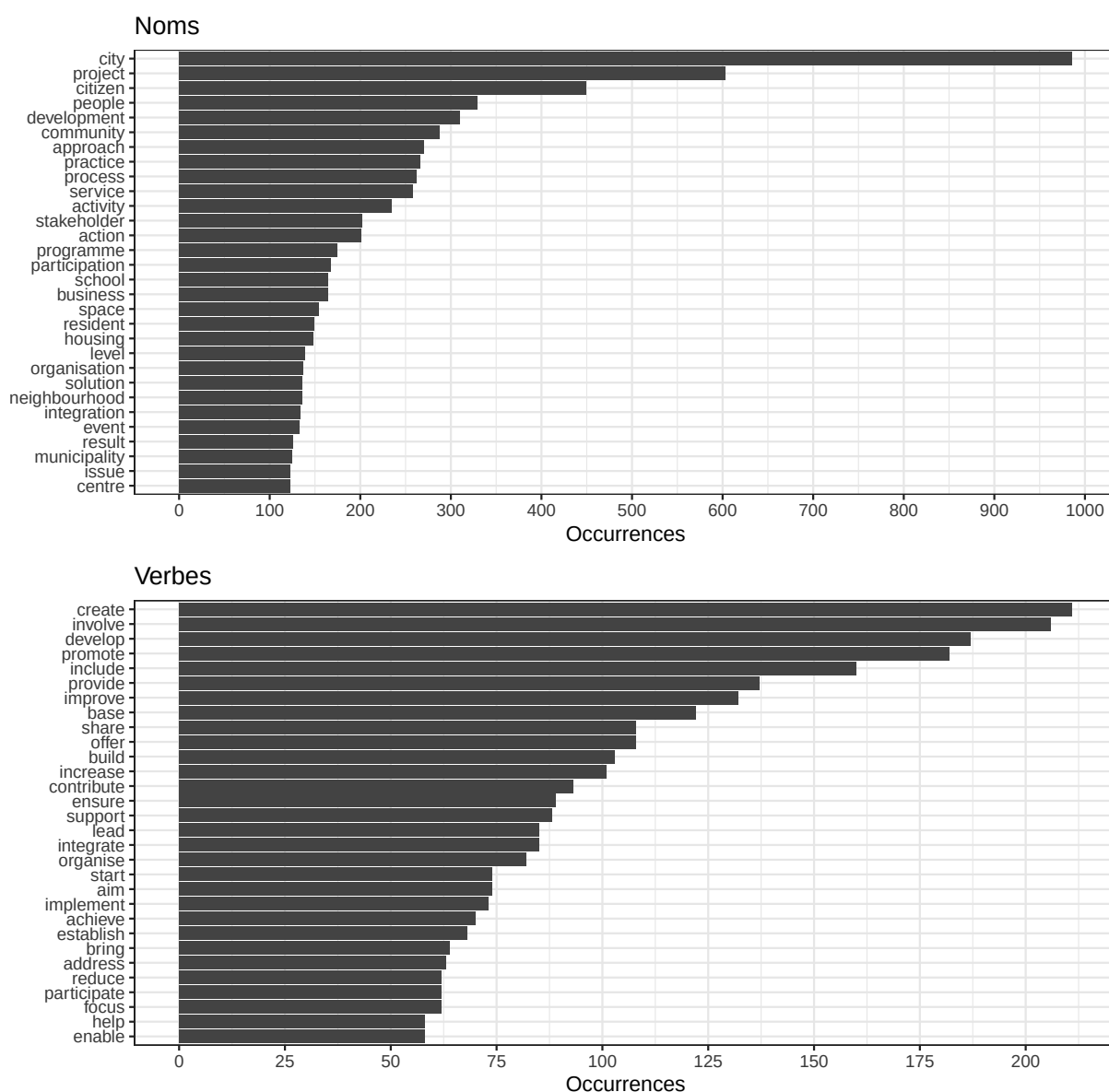


FIGURE 5.11 – Top 30 des noms et verbes utilisés dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.

Quelle que soit sa forme fléchiée (active ou passive) *to create* est principalement en

co-occurrence avec les lemmes *citizen, city, job, local, opportunity, community*⁵¹. La forme active du verbe, à côté des usages vernaculaires du terme (alors synonyme de « mise en place » / « construction »), renvoie aux usages suivants :

*« La Colaboradora is a three-year-old successful experience that offers concrete solutions both to the members of its community as well as to Zaragoza's citizens. Members can : develop their entrepreneurial/artistic project with no cost, by exchanging their time bank hours with their peers ; enter the employability skills programme '25 Talents' and improve their job search skills by a mile ; join a strong community of entrepreneurs, share interests and **create opportunities** »*

(Saragosse, ES, *School of collaboration : La Colaboradora*)

*« The successful cooperation among Marinescape stakeholders is a key asset of BlueGrowth that provides the opportunity to **create an accelerator and job creator** in the city. »*

(Le Pirée, GR, *Promoting entrepreneurship and innovation on maritime economy*)

*« Innova.TO has ambitions to **create a “vibrant context”**; it can be a very useful tool for the improvement of structures and lead to services of higher quality, maybe even generating managerial savings. Small or large, the ideas of workers may turn out to be valuable resources, especially in the current context, where all public entities are called to do more with less »*

(Turin, IT, *Everyone's an innovator*)

*« Visionary urban development goals : in close collaboration and in a **creative process**, citizens, representatives of urban government and external experts developed a common orientation (urban mission statement) for the cities' future development. It is now binding for future urban decision-making and **helped to create a common identity**. A broad participatory process ensured a high social and political acceptance of the vision. »*

(Korneubourg, AT, *Urban development masterplan*)

51. Cooccurrences identifiées au sein d'une distance maximale de 3 mots dans la phrase. Les lemmes de cette liste ne sont donc pas nécessairement immédiatement à côté du verbe (distance de 1).

« *The emerging path of Águeda as a “Human Smart City” means that the local authority provides a set of technological solutions, allowing an exact knowledge of the requests. Citizens can check the online dashboard of the local budget and follow the meeting of the Municipal Assembly through ÁguedaTV, with chat for comments. Águeda is thus a smart city, and it has the ability **to develop, create and respond** to the needs of its citizens. it is important for them to feel that they are an integral part of the city.* »

(Águeda, PT, *Open democracy for all*)

Ces extraits nous permettent de formuler trois remarques. Tout d’abord, le verbe *to create* est parfois utilisé dans le cadre d’une énumération (Saragosse, Águeda). L’énumération correspond à un certain idiomatisme de la langue politique européenne. L’effet rhétorique d’accumulation (notamment de verbes) donne l’apparence d’un propos qui serait précisé et complexe mais la juxtaposition permet surtout d’insister sur la capacité politique des gouvernements urbains (Águeda : *to develop, create and respond*). De ce point de vue, le terme affiche une connotation positive en ce qu’il se réfère directement à l’idée de puissance, c’est-à-dire à la capacité de faire advenir quelque chose à l’existence.

Le deuxième aspect souligne les interventions politiques qui favoriseraient l’émergence d’un cadre propice pour l’économie locale et la création de l’emploi (Saragosse, Le Pirée). Cet usage fait écho à certains éléments du discours sur les politiques urbaines à l’échelle européenne (cf. section 5.3) et notamment au fait de démontrer une certaine attractivité de la ville pour de potentiels investisseurs. Plus généralement, cela fournit un exemple de « l’apprentissage de la compétition » par les villes (MOREL-JOURNEL et PINSON 2012) ; apprentissage qui passe par la mobilisation de tout un lexique renvoyant à une « politique de l’offre » (JESSOP 1993 ; BRENNER 2004). Le point notable est que les dispositifs dont il est question ne correspondent pas à des politiques visant l’amélioration du cadre de vie pour attirer des entreprises ou des travailleurs qualifiés, il s’agit plutôt de montrer la capacité du gouvernement urbain à animer voire à *créer* les conditions d’existence d’un réseau de relations entre acteurs économiques. Ces relations permises et encouragées par les municipalités sont censées agir indirectement sur le développement d’activités économiques (Le Pirée) ou sur « l’employabilité » d’un public cible (Saragosse).

Cet usage montre comment une modalité de l’eupéanisation des villes — telle que la maîtrise de la logique de partenariat — fournit des éléments de justification des politiques urbaines. Ces dernières apparaissent alors comme des **politiques de l’habilitation**. Il s’agit de dispositifs dans lesquels les interventions financières et de planification de la municipalité sont placées au second plan et où les visées économiques et sociales sont en grande partie établies et prises en charge par d’autres acteurs, à qui l’on fournit simplement un cadre d’échange. De ce point de vue, ces politiques désignent les actions des gouvernements urbains pour animer un réseau de relations *en rendant certains acteurs capables d’exercer un pouvoir* (entreprises, associations, etc.) tout en affirmant, dans le même temps, une lecture des questions économiques et sociales reposant sur le couple accessibilité / responsabilité. Autrement dit, il s’agit de favoriser des conditions d’accès

(à l'emploi par exemple) et de faire porter la réussite ou l'échec de l'insertion/intégration sur la responsabilité individuelle⁵².

La mobilisation de ce vocabulaire de la création ne se limite pas à la description de l'intervention indirecte ayant un objectif économique (emploi) et passant par la mise en place d'un contexte qui serait favorable à la circulation d'information. Les extraits témoignent du fait que ces *politiques de l'habilitation* peuvent avoir directement trait à des activités spécifiquement politiques et sociales. Dans ces cas là, il s'agit une fois encore de la *création* d'un cadre favorable aux relations mais avec la visée de renforcer un sentiment d'appartenance (Saragosse, Korneubourg : *to create a common identity*) ou de faire émerger des idées nouvelles pour induire des changements institutionnels (Turin : *to create a « vibrant context »*).

Le corpus des bonnes pratiques URBACT montre que les acteurs des gouvernements urbains européens lauréats ont une bonne maîtrise de cette langue du partenariat et de son inscription plus large dans le paradigme de l'économie de la connaissance promu depuis plus de 20 ans par la Commission Européenne. En effet, si « l'économie de la connaissance » a été mobilisée dans les sphères académiques pour décrire des changements profonds des systèmes productifs (cf. section 1.2.2.1 et section 3.2.1), elle constitue une des pierres angulaires du discours de la CE en mettant en scène les dimensions de mondialisation (comme contexte), de compétitivité (comme objectif) et de partenariat (comme méthode). La sphère publique est alors redéfinie comme œuvrant à favoriser l'accord entre partenaires (CUSSÓ 2008)⁵³. Les pouvoirs publics locaux ont donc intégré cette rhétorique en se plaçant presque systématiquement au côté de deux autres types d'acteurs : les acteurs du marché et ceux de la « société civile ». Ils manifestent alors leur capacité politique par ces *politiques d'habilitation*, c'est-à-dire la façon dont ils *créent* des cadres favorables à la recherche d'un accord entre ces partenaires considérés comme légitimes.

Cette mise en avant du partenariat permet de répondre aux exigences d'URBACT, l'appel à candidature insistant sur la nature « participative » des pratiques présentées. Les locutions nominales les plus récurrentes du corpus⁵⁴ révèlent une fois encore le caractère

52. Dans un article de 2004, Corinne Gobin, en analysant les discours d'investiture des commissions européennes devant l'Assemblée parlementaire de 1958 à 2000, montre une inflexion du discours à partir de 1985 et du projet de marché intérieur. A ce titre, C. Gobin repère des traces d'une « perversion du social », dont l'un des avatars est la question du « plein emploi » nouvellement envisagée par le biais de termes vagues comme « la société de la connaissance » et surtout la « formation tout au long la vie », qui est une dévalorisation de la qualification des travailleurs et qui vise davantage à une adaptation à la « flexibilité du marché du travail ». Ces formations, promues dans ces discours politiques, ne visent pas uniquement à la maîtrise de savoirs et de techniques mais englobe plutôt une « aptitude à tenir un emploi » (GOBIN 2004). Cela fait écho à cette idée que les individus sont désajustés au monde changeant du travail et doivent s'adapter, les politiques publiques doivent donc prioritairement traiter de ces questions d'adaptation et d'insertion des personnes dans ce système (STIEGLER 2019).

53. L'article de Roser Cusso s'intéresse principalement aux recommandations politiques en matière d'éducation de la Commission Européenne. Mais le fait que cette dernière n'ait pas de compétences en la matière — comme pour les politiques urbaines — et que l'analyse systématique des discours renvoie à des éléments très proches de ceux que nous trouvons dans les discours sur les politiques urbaines, montre qu'il s'agit d'un récit plus général qui s'applique à une grande variété de domaines.

54. C'est-à-dire, les mots-clés constitués uniquement de noms et d'adjectifs et issus de la fouille des textes du corpus.

central de ces notions : *civil society*, *participatory approach* ou *participative approach* et surtout *relevant stakeholder* (figure 5.12).

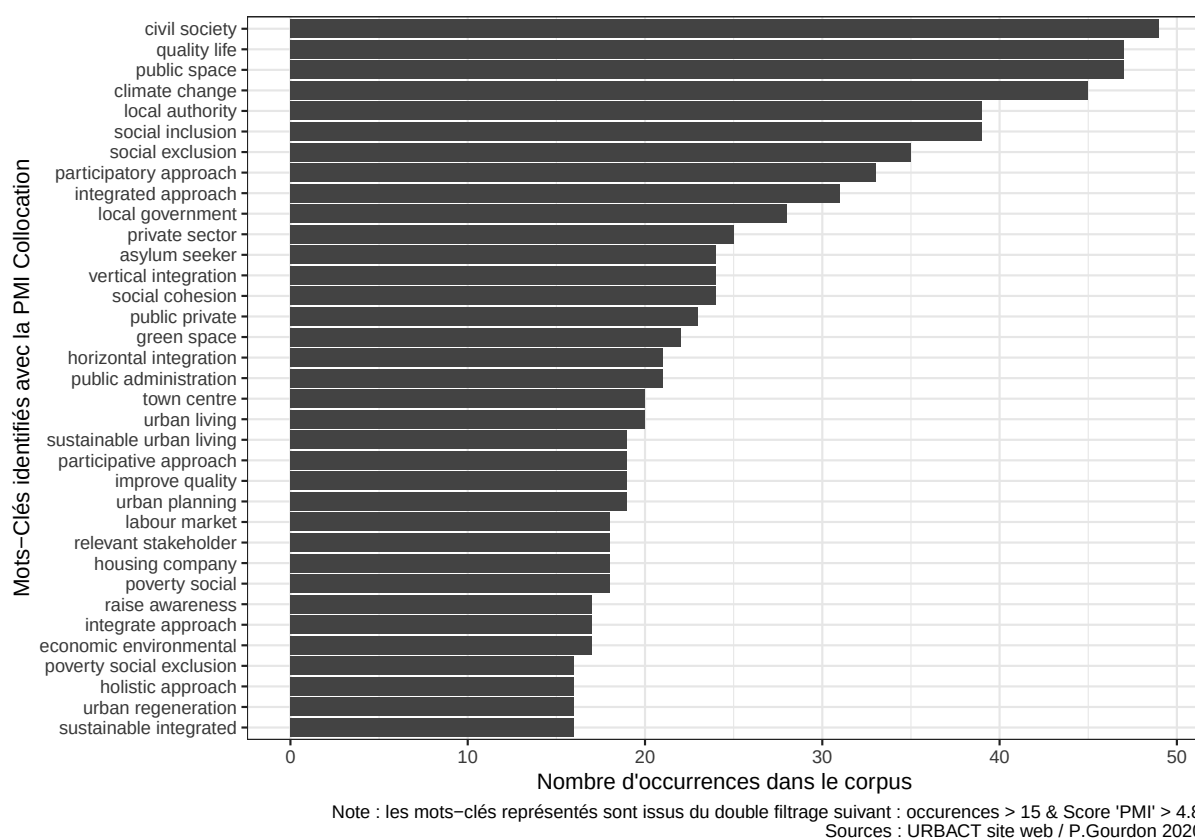


FIGURE 5.12 – Mots-clés détectés (*Pointwise Mutual Information*, n-gram >1) les plus fréquents dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.

Cette locution de *relevant stakeholder* souligne une dernière dimension du travail politique tel qu'il est présenté par les organisations de coopération transnationales et les acteurs des gouvernements urbains eux-mêmes. Il s'agit de la question du *leadership* de l' élu local, mobilisée par exemple dans le récit de la pratique d'Altena (cf. section 5.4.1). Si les *politiques de l'habilitation* sont justifiées comme une adaptation aux politiques d'austérité des Etats et aux difficultés structurelles engendrées par la décentralisation, ces pratiques de gouvernance supposent un geste de sélection ou de cooptation des « partenaires »⁵⁵. Dans les discours analysés, ce jugement revient en grande partie à la municipalité en tant

55. Dans un article très corrosif et ironique, Guy Hermet propose une critique de la « gouvernance démocratique » notamment en tant qu'horizon démocratique promu par l'Union Européenne. Reprenant le concept de « pluralisme limité » que Juan Linz utilise pour décrire les régimes autoritaires, Hermet construit alors une analogie avec les pratiques de la gouvernance en ce qu'il y aurait une pré-sélection des interlocuteurs et une soustraction des moments de négociation à l'espace public. Une autre conséquence serait que les modes de légitimation se transforment : « Dans la gouvernance, de manière pas toujours explicite il est vrai, l'autorité à tout le moins arbitrale représentant sous une forme ou une autre la puissance publique tire sa légitimité non pas tant de son *input* clairement démocratique (le mandat électif) que de son *input* issu de la cooptation (des intérêts, de l'élastique société civile) et, davantage encore probablement, de ses *outputs* (pour désigner ses résultats économiques) » (HERMET 2004). Sans reprendre à notre compte cette analogie entre régime autoritaire et pratique de gouvernance, ce type

que pouvoir public chargé de l'animation d'un réseau local d'acteurs et il semble que, parmi les facteurs qui contribuent à une « bonne » organisation de la participation, la question d'un *leadership* fort soit une prescription courante. On en retrouve un exemple dans un document interactif produit par URBACT lors de la phase II⁵⁶. Dans le rapport intitulé *Social innovation in cities*, on trouve un petit encart rédigé par Anne de Feijter, de la ville d'Amersfoort (NL), donnant les 10 étapes (*steps*) conduisant vers l'innovation sociale dans les villes — c'est-à-dire la réorganisation des processus délibératifs (illustration 5.4).

BOX 1. 10 STEPS TOWARDS SOCIAL INNOVATION IN CITIES

 **By Anne de Feijter**

City of Amersfoort

- 1 Behave like a leader** The energy for change in a city can be present in a charismatic city Mayor or other city leader, in a manager/strategist in the city administration, in front-line civil servants or in a group of active citizens. Innovative disruption can start at any level. You should be this energetic person and be ready to lead the change, to set the example, to start internal changes in city governance, and then expand it to other actors. Be ready to take risks. Be a leader in encouraging some of the shifts in governance, transform the city administration, and engage with citizens and stakeholders.
- 2 Start where the energy is** Start to distinguish who is enthusiastic about a new way of looking at city governance, in the administration and beyond, amongst stakeholders and citizens. Talk to them about their dreams, their work, the way they usually deal with issues. Trust them and let them use their motivation to play a role in city governance.
- 3 Pick the low hanging fruit** Organise an experiment or an innovation lab on a subject without much political or other tension. Choose a subject or an area in which quick results can be achieved. For example, it might be easier to start working on micro-scale projects in education, rather than large-scale policies on urban economic structures.

Illustration 5.4 – Les trois premières étapes des « 10 steps towards social innovation in cities ».

Source : Anne de Feijter, 2015, *URBACT II Capitalisation : Social innovation in cities*, p.55.

d'analyse pose clairement que la question de la définition des partenaires « pertinents » est un geste éminemment politique qui ouvre beaucoup de questions sur les pratiques contemporaines de la démocratie.

56. Il s'agit de rapports présentant le travail de « capitalisation » des expériences de coopération. Ces quatre rapports sont présentés sur une petite application disponible sur une clé USB. Ils sont respectivement intitulés : *Social innovation in cities* ; *Sustainable regeneration in urban areas* ; *Job generation for a jobless generation* et *New urban economies*.

L'autrice est présentée comme une experte jouant un rôle de médiation entre le gouvernement urbain et les citoyens⁵⁷. Elle s'est impliquée dans l'*URBACT Local Group* mis en place à l'occasion du projet de coopération *Sustainable Food in Urban Communities* (2013-2015). Le premier point de cette liste de conseils et de prescriptions pose la question du *leadership* comme centrale dans l'argumentation. Bien sûr, ce *leader* n'est pas nécessairement l'élu local, mais cela est tout de même fortement suggéré avec la figure du « maire charismatique ». Ce langage axé sur l'énergie et le changement, la prise de risque et la nécessaire incarnation de ces « vertus » est très proche d'une langue managériale — telle qu'elle se déploie dans les conseils adressés aux entrepreneurs par exemple. Les points 2 et 3 soulèvent quant à eux d'importants problèmes politiques sur la vision du partenariat. On trouve d'abord une réponse aux problèmes de l'identification et de l'implication des partenaires (*relevant stakeholders*) : il s'agit d'aller vers les personnes déjà « motivées », ce qui signifie en creux qu'il s'agit probablement de groupes ou d'individus faisant déjà preuve d'une démarche active pour s'insérer dans les processus délibératifs — écartant ainsi tous les autres. Enfin, le caractère euphémisé des conflits politiques et l'objectif de recherche de consensus ressortent clairement dans la troisième prescription : les problèmes publics pris en compte dans le cadre de cette recherche « d'innovation sociale » doivent offrir des résultats rapides, ce qui passe par de petites expérimentations sur des sujets ne suscitant pas de « tensions politiques ».

Si le système représentatif (élection de représentants politiques locaux) ne se confond pas du tout avec le principe de la démocratie⁵⁸, il est intéressant de voir qu'ici le principe de représentation politique subit lui-même une certaine torsion ou se présente de manière plus brute en se dégageant du jeu de l'élection et des promesses politiques dans un programme. Le type de légitimité politique suggérée par ces recommandations semble revêtir les traits de l'*output-oriented legitimacy* décrite par Scharpf (SCHARPF 2000). Autrement dit, la légitimité du pouvoir local semble ici renforcée par les résultats obtenus par une action publique qui définit son agenda de manière experte (avec des partenaires sélectionnés) ; *a contrario* de l'*input-oriented legitimacy* caractérisée par la satisfaction des demandes de certaines parties du corps électoral selon la logique d'un programme ratifié par une élection.

Visiblement les représentants des gouvernements urbains lauréats des bonnes pratiques URBACT se sont appropriés ces éléments de langage. Les *politiques de l'habilitation* sont

57. « Anne de Feijter works daily as an intermediary between the city and the local government. As Advisor Environmental Communications at the Municipality of Amersfoort, she works in a brokerage role to connect initiatives of local inhabitants and organizations. », (<http://www.sustainable-everyday-project.net/>). Elle a d'abord exercé une activité d'urbaniste.

58. Cette affirmation doit beaucoup à la pensée de Jacques Rancière qui différencie radicalement la représentation de la démocratie notamment dans RANCIÈRE 2005 et à l'occasion d'un entretien avec Eric Hazan : « la représentation comme principe n'est pas la démocratie. La démocratie n'est pas le choix des représentants, elle est le pouvoir de ceux qui ne sont pas qualifiés pour exercer le pouvoir. La doxa dominante présente la représentation comme un mouvement qui part d'en bas : le peuple est là comme un corps collectif qui se choisit des représentants. Mais un peuple politique ce n'est pas un donné préexistant, c'est un résultat. Ce n'est pas le peuple qui se représente mais la représentation qui produit un certain type de peuple. Et la représentation, dans la pensée de ceux qui ont inventé le système représentatif, cela veut dire qu'il y a une partie de la société qui est naturellement apte, par sa position, à représenter les intérêts généraux de la société. » RANCIÈRE et HAZAN 2017, p. 16.

une manière de donner sens à une grande diversité de pratiques allant de la réutilisation de bâtiments ou d'espaces publics vides (Saragosse, ES), jusqu'à la mise en place d'un concours d'idées à destination des employés municipaux (Turin, IT)⁵⁹, en passant par l'organisation de budgets participatifs grâce aux outils numériques (Agueda, PT) ou encore des pratiques d'appels à projets innovants et la constitution de réseaux d'acteurs dans un secteur économique particulier (Le Pirée, GR). Ces différentes pratiques sont reliées par la valorisation du rôle d'animation que joue le gouvernement urbain : il ne s'agit pas d'intervenir en tant qu'acteur principal dans la construction et la mise en œuvre de politiques publiques mais plutôt de *créer* un cadre d'échange adapté à une situation — par la sélection des interlocuteurs et partenaires — en démultipliant la production de *forums de discussion*⁶⁰ dont les thèmes sont fixés par le gouvernement urbain. Les politiques de l'habilitation sont donc une traduction de la logique de partenariat : à la fois reconnaissance d'une dépossession d'un pouvoir d'intervention directe sous la forme de politiques publiques (définies selon un programme politique et financées sur les fonds propres) et, en même temps, action pour susciter la rencontre, l'échange, gérer et administrer la proximité entre les acteurs.

Cette dernière idée est centrale car ces politiques sont mises en valeur à l'aide du vocabulaire de la création et de l'innovation. Ainsi, elles semblent bien constituer une interprétation politique d'une économie de la connaissance au sein de laquelle l'échange, la mise en relation et la proximité sont des processus qui produisent, en eux-mêmes, une valeur économique (idée de *capital social*) et du changement institutionnel (*innovation sociale*). L'habilitation renvoie donc le gouvernement urbain à la mise en capacité d'acteurs préalablement identifiés pour participer à ces réseaux locaux, qu'ils s'agissent de *forums de discussion* pour définir des projets urbains (habilitation de certains partenaires), de procédés visant à produire de la richesse économique et de l'innovation (*e.g* modèle de l'incubateur) ou de dispositifs pour aider des publics considérés comme insuffisamment intégrés (« jeunes » face à l'emploi, accès aux services publics pour les personnes âgées, les migrants etc.) afin de les rendre « capables » d'accéder à certaines sphères de la vie publique.

59. Concernant la réduction des déchets et la valorisation des ressources.

60. Nous reprenons ce terme à Daniel Cefaï à partir d'un article qui définit le concept englobant d'arène publique (CEFAÏ 2016) pour penser les manières dont se forment les problèmes publics. L'auteur différencie ce concept de trois objets issus de traditions différentes — qui deviennent alors des sous-modèles de celui, plus général, d'arène publique — à savoir : « le marché (logique du profit à travers l'échange), le champ (logique de domination entre groupes sociaux) et l'agora (logique de l'argumentation et de la délibération). ». Nous utilisons donc le terme de *forums de discussion* présenté comme la composante centrale du (sous-) modèle de l'agora et ce, au moins pour deux raisons. D'abord pour marquer le fait que l'action des gouvernements urbains telle que décrite ici ne peut s'identifier à une production d'arènes publiques. Ce serait mal comprendre la richesse du concept et notamment faire fi du rôle donné à l'expérience sensible et à la constitution de publics autour de nouveaux problèmes — constitution qui n'est pas réductible à une action volontaire d'un pouvoir public. Ensuite, réduire toute une gamme de pratiques à la production de cadres pour la discussion (*forums publics*) a l'avantage de toucher de plus près les exigences et normes du « partenariat » telles que promues dans les discours de l'UE sur les politiques urbaines. De plus, ce terme de forum rend assez bien compte des pratiques délibératives pour la mise en place de politiques « progressistes » par certains gouvernements urbains, entre la fin du XIX^e et le début de XX^e siècle (PETIT et MAREC 1996 ; MATTSON 1998), et, des circulations (transatlantiques notamment) dont elles firent l'objet et qui informèrent la science politique naissante (PAYRE 2007 ; SAUNIER 2006 ; RODGERS 1998).

5.4.3 Un corpus homogène, des problèmes publics différenciés

Cette exploration du corpus ouvre un questionnement sur les éventuelles similarités ou spécificités des documents, notamment en fonction de la localisation des villes. Autrement dit, est-ce que certains attributs des villes lauréates permettent de déceler des motifs ou des variations dans la nature des textes ?

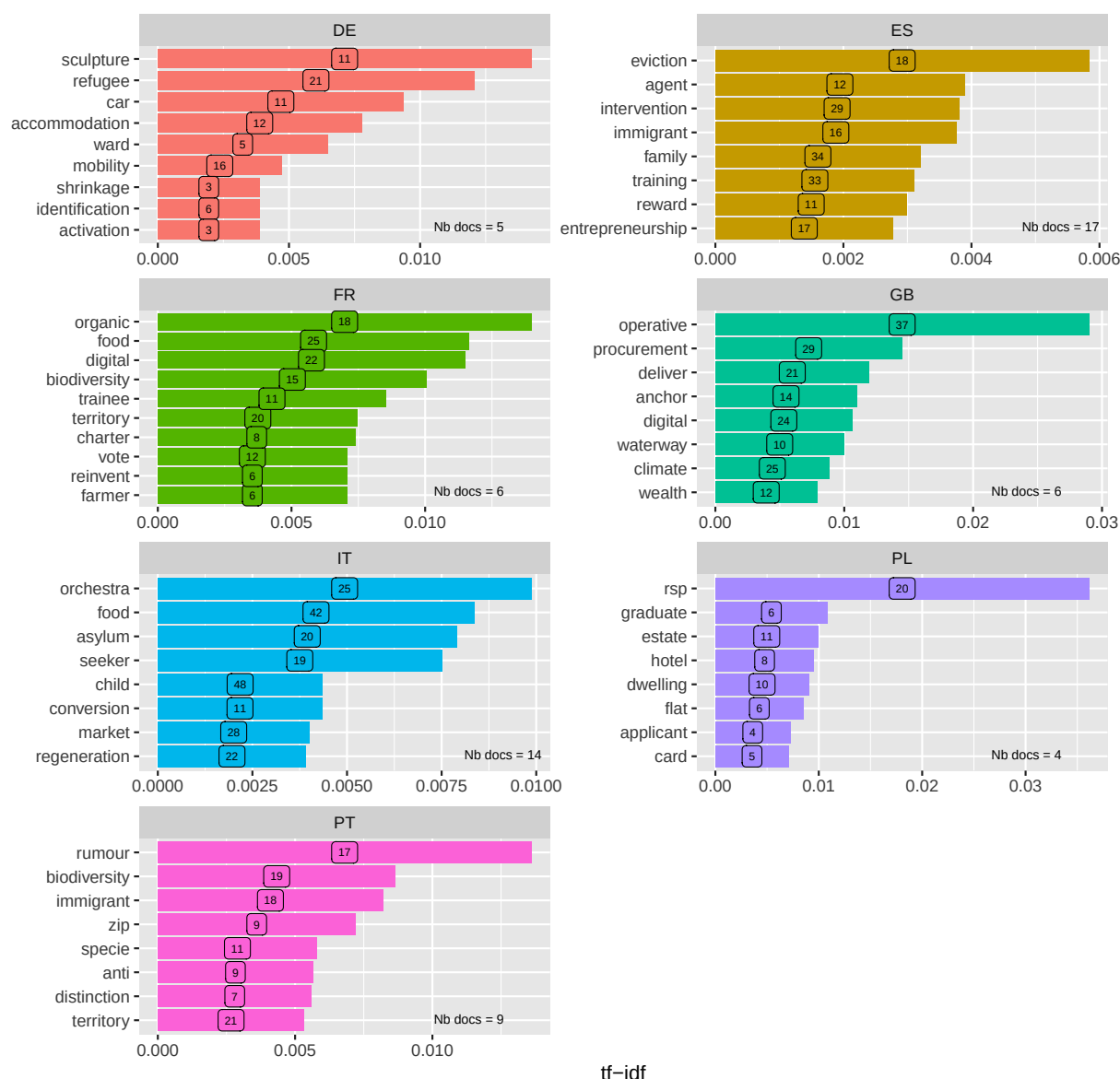
Avant d’explorer d’éventuelle spécificités liées aux contextes géographiques et politiques de production, il est nécessaire de questionner l’homogénéité lexicale du corpus. La table 5.4 donne un aperçu des similarités lexicales pour l’ensemble des documents deux à deux. Nous constatons que la moyenne et la médiane de la similarité cosinus sont relativement élevées (supérieures à 0.4). Le corpus apparaît donc comme très homogène, notamment du fait de l’usage commun d’un lexique instrumental autour du partenariat et du projet (cf. figures 5.11 et 5.12).

Variable	Paires de docs	Moy.	St-Dev	Min	Q1	Med.	Q3	Max
Similarité Cosinus	4 656	0.436	0.157	−0.008	0.323	0.430	0.539	0.955

TABLE 5.4 – Similarité lexicale entre les paires de documents du corpus des bonnes pratiques URBACT.

De fait, ce résultat fort nécessite une certaine prudence dans l’identification d’éventuelles spécificités lexicales dépendantes des métadonnées des documents. Les méthodes simples⁶¹ pour appréhender de telles spécificités ont ceci de particulier qu’elles renvoient un résultat indépendamment du niveau de similarité entre les textes : autrement dit, on peut toujours trouver des spécificités mêmes si celles-ci ne sont pas significatives ou concernent des mots peu usités dans le corpus. Aussi, nous avons exploré les similarités cosinus moyennes et médianes selon les couples de modalités pour les variables intrinsèques et contextuelles des villes productrices des textes. Les résultats de cette exploration montrent que les principales variables (tailles de ville, appartenance à des grandes régions, ou typologies sur les niveaux de décentralisation des pays d’appartenance) ne renvoient pas à des proximités lexicales plus marquées entre les textes caractérisés par une même modalité (*e.g* même classe de taille ou même grande région d’appartenance). Autrement dit, la relative similarité lexicale des textes du corpus montre une homogénéité qui est indépendante des appartenances géographiques. Si les méta-données géographiques ne semblent pas éclairer les proximités et différences entre les textes, il faut noter que le corpus est relativement modeste (seulement 97 textes d’environ 1000 mots) et que certaines modalités affichent un nombre très réduit de textes.

61. Nous pensons ici au calcul du Tf-Idf (*Term Frequency - Inverse Document Frequency*) et aux calculs des termes spécifiques tels qu’ils sont présentés dans le *package R.temis* (BOUCHET-VALAT, BASTIN et CHOLLET 2019).



Source : URBACT site web / P. Gourdon 2020

FIGURE 5.13 – Mots spécifiques selon les pays les plus représentés dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.

Les spécificités lexicales les plus intéressantes sur le plan thématique apparaissent avec la variable d'appartenance nationale (figure 5.13). On retrouve alors certains problèmes publics d'ampleur nationale (*shrinkage* pour l'Allemagne) mais également certains concepts renvoyant à des manières de gouverner les villes avec, par exemple, *operative*, *deliver*, et [public] *procurement* (voir encadré 5.1) comme mots spécifiques des textes provenant des villes britanniques. Les deux premiers termes semblent être des illustrations lexicales du rôle des gouvernements urbains dans ce pays : les typologies sur les pouvoirs locaux s'accordent sur le fait que les autorités locales britanniques ont un rôle moins directement « politique » en comparaison de pays comme la France, l'Italie ou l'Espagne⁶².

62. Pour une description sommaire de ces typologies voir : section 2.2.3.

Dans ces systèmes, davantage fonctionnels (*anglo-type*), les élus locaux ont une position plus faible en tant que *leaders* politiques capables d'intervenir dans les niveaux supérieurs (politique nationale). Ils organisent localement les services publics (HESSE 1991)⁶³.

Encadré 5.1 : La problématique du *public procurement* : ancrage britannique et rôle des experts comme agents de transfert

Le terme de *public procurement*, renvoyant à la gestion et l'organisation des marchés publics, semble être un nouvel avatar d'une action des gouvernements urbains sous contraintes budgétaires structurelles.

Cette préoccupation est bien représentée au sein du programme URBACT, notamment par le biais du travail des experts^a et de certains projets (comme le projet URBACT *Procure*, 2016-2018). Le terme est d'ailleurs employé le plus abondamment dans la description de la pratique *Progressing procurement practice through spend analysis* (plus de 25 occurrences) de la ville de Preston (UK), *Lead Partner* des projets *Procure* et *Making Spend Matter* (*transfer network* issu de la bonne pratique labellisée).

Il se trouve que l'expert de ces projets, Matthew Baqueriza-Jackson, avait commencé cette réflexion sur la dépense publique des autorités locales depuis une dizaine d'années^b. Au sein du *think tank* CLES (*Centre for Local Economic Strategies*), il a d'abord engagé un travail avec le *Manchester City Council* autour de trois axes :

1. une expertise pour évaluer « où va l'argent public », en termes de secteurs d'activité mais aussi en termes géographiques (avec une attention particulière pour les petites et moyennes entreprises et les associations locales) ;
2. un travail pour « changer les comportements » dans l'administration locale, en évitant d'appréhender uniquement la question du budget en termes de coûts ;
3. une redéfinition plus extensive de la notion de chaîne d'approvisionnement (*supply chains*), au-delà de la pensée par budget, temps et secteur, en prenant en compte les impacts sociaux (« *think about people* »).

A l'époque, cette pratique est désignée par plusieurs vocables (*Local Wealth Building*, *Community Wealth Building* ou encore *Progressive*

63. « A second subdivision is the so-called Anglo group covering the United Kingdom and Ireland (as well as Canada, Australia, New Zealand, and in some respects, the USA). In these cases local government has a weak legal and political status, but is important in shaping and delivering public services. Therefore, local government has a more functional than political role. The weak formal (legal) political status of local government has to be considered in accordance with the 'supremacy of parliament' principle, i.e. the central role of national parliament in a unitary political system. This is reflected in a weak position of the mayor – as a political leader – and in the strength of 'executive officers' and councillors in respect of service provisions. » (HEINELT et HLEPAS 2006, p. 26).

Procurement). Quelques années plus tard, notamment du fait du rôle actif du CLES, plus de 50 autorités locales britanniques se sont engagées dans ce travail d'expertise et de transformations institutionnelles dans la sphère de la dépense publique.

En 2012, M. Jackson commence ce travail avec la municipalité de Preston, qui portera ensuite sa candidature pour les *action planning networks* de la phase III d'URBACT afin de diffuser son modèle. C'est ainsi que M. Jackson deviendra le *lead expert* sur le programme *Procure*. Si l'expert n'est pas désigné nommément sur le site du CLES, le programme URBACT figure dans la description du *think tank* comme témoignage d'une activité internationale^c. Aujourd'hui, la ville de Preston construit son image internationale autour de ce modèle : sa présence dans le programme URBACT est marquée presque uniquement par cette thématique (*Procure* en 2016, bonne pratique labellisée en 2017 puis *transfer network* en 2018).

Cet exemple montre bien le rôle des experts, au sein des organisations de coopération, en tant qu'agents de transfert œuvrant pour rendre internationaux certains problèmes publics (STONE 2004). Ici, des individus et des organisations (*think tank*, municipalités) construisent une problématique d'abord localement (Manchester, Preston), puis nationalement et enfin internationalement. La réflexion sur le *public procurement* recouvre des pratiques qui sont, en elles-mêmes, très difficilement transférables car éminemment dépendantes des contextes législatifs et administratifs nationaux. Toutefois, le discours général autour de ce problème public disposent de nombreux atouts : avec l'idée forte que le changement institutionnel peut créer de la valeur (sociale et environnementale)^d, favorisant notamment le tissu économique local avec les entreprises petites et moyennes comme des partenaires privilégiés, et enfin en répondant en partie au contexte de réduction des financements directs pour les politiques sociales et économiques^e.

a. Nous pensons notamment au rôle moteur du *lead expert* du projet *Procure*, Matthew Baqueriza-Jackson, avec qui nous nous sommes entretenus par Skype en septembre 2018. Il a, par ailleurs, présenté les enjeux du *public procurement* dans le cadre des très médiatiques conférences TED (*TED Talks*) : *Changing spending, changing lives*, Matthew Baqueriza-Jackson, TEDx, 2018.

b. Selon ses dires, il était l'un des seuls, à la fin des années 2000, à se préoccuper de cette problématique qui paraissait « ennuyeuse » et « bureaucratique » à la plupart des gens.

c. « *Our team plays a pivotal role in international relationships including the URBACT Procure network.* ». Source : cles.org.uk.

d. « *The goal of this Action Planning network was to explore how to harness the spending power through procurement of public and anchor institutions in the partner cities to bring about economic, social and environmental benefits for businesses and people which in turn will have a positive impact on the city and its local economy.* ». Source : description du projet *Procure*, sur le site web URBACT.

e. « Alors que le financement sur mesure des activités de développement et de régénération économiques diminue, les villes vont devoir trouver de nouveaux moyens de relever les défis - l'exploitation des richesses existantes et du potentiel des marchés

publics est l'un de ces moyens. ». Traduction : P.Gourdon. Source : *Progressing procurement practice through spend analysis*, bonne pratique URBACT de la ville de Preston, 2017.

Les spécificités lexicales par pays doivent être saisies avec prudence étant donné la petite taille du corpus des bonnes pratiques⁶⁴ (figure 5.13). Il arrive — comme c’est le cas pour *procurement*, extrêmement cité dans la pratique de Preston — que les occurrences d’un terme soient principalement associées à un document particulier plutôt qu’à l’ensemble des textes d’un sous-corpus⁶⁵. Toutefois, il semble que les termes spécifiques des documents produits au Royaume-Uni fournissent une illustration concrète du rôle fonctionnel et opérationnel donné aux autorités locales.

Les spécificités lexicales selon les pays ne témoignent pas seulement de différences administratives ou des niveaux de décentralisation. En effet, certaines problématiques semblent se retrouver dans plusieurs lexiques spécifiques. A titre d’exemple, la problématique migratoire ressort dans les termes spécifiques de plusieurs pays (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal) mais de manière sensiblement différente, ce qui montre la diversité dans les manières de construire un problème public.

Le terme de *refugee* transparaît dans le sous-corpus allemand et le plus grand nombre d’occurrences provient du document sur la pratique de la ville d’Hambourg (*Finding Places*)⁶⁶, datant de 2016, soit peu de temps après la suspension provisoire des accords de Dublin et la déclaration d’Angela Merkel en faveur de l’accueil des réfugiés⁶⁷. Les municipalités allemandes ont dû mettre en place, dans l’urgence, des dispositifs d’accueil pour les réfugiés (principalement syriens et afghans⁶⁸) et se sont particulièrement appuyées sur des pratiques de concertation et de développement du volontariat (NAM et STEINHOFF 2018) — comme nous avons pu le voir avec la pratique d’Altena.

En Espagne et au Portugal, les textes des pratiques labellisées sont davantage caractérisés par le terme d’*immigrant*. Les pratiques qui mobilisent le plus ce mot sont celle d’Amadora (*Do not feed the rumour*), municipalité de l’aire urbaine de Lisbonne ; et celle

64. Par petite taille, nous entendons ici aussi bien le nombre de textes (97) que leur taille moyenne (1000 mots) mais également le fait que certaines modalités des variables de méta-données comportent peu d’individus (textes).

65. A ce titre, les termes *zip* (Portugal) et *rsp* (Pologne) correspondent à des acronymes. ZIP désigne des zones d’intervention prioritaire et le terme est mentionné uniquement dans la pratique de la ville de Lisbonne, intitulée *An integrated toolbox for deprived neighbourhoods* (urbact.eu/integrated-toolbox-deprived-neighbourhoods). Le terme *RSP* renvoie quant à lui à *Resident Services Points*, mentionné dans la pratique de la ville polonaise de Rzeszow. Il désigne la mise en place de points d’accès aux services publics et administratifs dans des hypermarchés (permis de conduite, papier d’identité, et autres démarches administratives) : voir *Resident Service Points*, Rzeszow, sur le site web URBACT.

66. Cette pratique consiste principalement en des méthodes de concertation pour trouver des emplacements possibles afin d’établir des structures d’accueil et de résidence pour les réfugiées. Elle s’appuie également sur un outil numérique donnant accès à différentes bases de données (cadastrale, données d’accessibilité, usage des sols) et permettant la modélisation des projets de construction. La pratique mêle donc une collaboration avec une structure de recherche (le CityScienceLab de l’université HafenCity), un outil numérique (le CityScope développé par le MIT) et des pratiques de concertation et de participation encadrées par la municipalité. Voir : *Finding Places*, Hambourg, sur le site web d’URBACT.

67. Sur le contexte de la déclaration « *Wir schaffen das* » (*We will manage*) d’août 2015 et l’âpre débat national qui s’en suivit voir par exemple VALLASTER, von WALLPACH et ZENKER 2018, p. 3 .

68. Ce qui implique, comme dans la plupart des pays européens, une distinction stricte entre les demandeurs d’asile fuyant des zones de guerre et ceux voulant échapper à des situations de pauvreté, notamment depuis les pays de Balkans, et qui obtiennent très rarement le statut de réfugié (VALLASTER, von WALLPACH et ZENKER 2018, p. 2).

d'Avilès (*Local group on immigration*), ville portuaire de 70 000 habitants dans la principauté des Asturies. Ces pratiques, respectivement mises en place en 2014 et 2006, ne sont pas des réponses directes à la « crise migratoire » construite nationalement et au niveau européen. Elles ont davantage trait à l'intégration sur le long terme des populations immigrées. La ville d'Amadora⁶⁹ a été impliquée dans un partenariat issu d'un travail conjoint entre l'UE et le Conseil de l'Europe intitulé C4I (*Communication for Integration : social networking for diversity*) mettant en relation 11 villes européennes⁷⁰. La pratique, qui problématise l'intégration par le biais d'une lutte contre les rumeurs et les stéréotypes (xénophobes), doit beaucoup à ce projet européen mettant en avant le rôle de la communication politique comme un des outils privilégiés. Amadora a pu capitaliser sur ce travail et sur d'autres expériences de coopération — les projets URBACT *Mile* (*Managing migration and Integration at local LEvel - Cities and Regions*) dans la phase II et *Arrival Cities* dans la phase III en tant que *Lead Partner* — afin de montrer une certaine spécialisation politique en la matière. Au niveau international, la question de l'intégration des migrants est présentée comme centrale dans l'agenda politique du gouvernement urbain. Récemment, la bonne pratique discutée ici a donné lieu à un projet URBACT (*Managing global flows at local level*) auquel participe la ville de Hambourg, évoquée précédemment.

La pratique de la ville d'Avilès présente beaucoup de points communs avec celle d'Amadora. Elle est centrée sur une idée d'intégration d'une population « vulnérable » — les immigrés — au sein de différentes sphères, notamment celle du monde du travail. Le principal outil en termes de politique publique est l'établissement d'un réseau d'échange et de concertation sur les différents problèmes associés à l'intégration des immigrés. Cela renvoie très exactement aux les politiques de l'habilitation, car la pluralité des acteurs conviés à cette structure d'échange est présentée, en elle-même, comme un moyen de lutter contre l'exclusion sociale — du fait d'une meilleure coordination et de l'échange d'information⁷¹.

Ces différentes spécificités lexicales et la prise en compte des modèles d'action publique sous-jacents montrent comment certaines villes médiatisent leurs pratiques et axent leurs activités internationales autour de thématiques spécifiques, ce qui permet de construire

69. Quatre participations à des projets URBACT et au moins quatre adhésions à des associations transnationales de municipalités

70. Les 11 villes sont les suivantes : Amadora (PT), Barcelone (ES), Bilbao (ES), Botkyrka (SE), Erlangen (DE), Limerick (IE), Loures (PT), Lublin (PL), Nuremberg (DE), Patras (GR), and Sabadell (ES). La plupart de ces villes sont très actives dans les organisations de coopération transnationale. Notons que Sabadell fait partie de l'association de villes moyenne *Eurotowns* qui, en 2017, organisait une session à l'*European Week of Regions and Cities* consacrée à la question de l'intégration des migrants (voir section 3.4.2.1). Pour lire le rapport sur le programme joint C4I, voir la page dédiée sur le site web du Conseil de l'EUROPE : pjp-eu.coe.int.

71. « *Being a plural organisation, GLIA [Avilès Local Group on Immigration] strengthens this network by promoting : A more comprehensive knowledge and joint situation analysis of the immigration phenomenon in the area ; Guarantee of human rights through the principle of standardisation and access under equal conditions to public services ; Improvement of social assistance and intervention procedures within the immigrant population : coordination, complementarity, subsidiarity and optimisation of local resources ; Joint actions with an emphasis on raising awareness and preventing discriminatory practices by engaging other organisations, the educational community, associations and citizens ; Joint development of materials : studies, guides on rights and available resources in the city ; audio-visual materials for awareness ; educational and teaching materials on immigration.* » Source : urbact.eu/local-group-immigration.

l'image d'un agenda politique urbain relativement spécialisé — en clair, une ville modèle. Les dispositifs des institutions européennes permettent, en suivant la logique du partenariat, de faire émerger des problèmes publics et des communautés de villes associées⁷². Au-delà d'une certaine standardisation du discours (du fait de la langue instrumentale du partenariat et des politiques de l'habilitation), on repère donc — au sein du corpus — des politiques urbaines stratégiquement différenciées qui se construisent sur la scène européenne.

5.4.4 Panorama des problématiques urbaines dans les bonnes pratiques URBACT

Pour conclure cette section, nous produisons une image synthétique des thèmes identifiés au sein du corpus des 97 bonnes pratiques afin de voir quelques éléments d'un « agenda urbain européen » contemporain⁷³.

En effet, la mise à disposition de ces textes — sous la forme d'une base de données sur le site web d'URBACT — participe de la création d'un « dictionnaire » des pratiques contemporaines des gouvernements urbains. La logique d'appel à projet et de sélection permet de faire remonter (*uploading*) des pratiques locales pensées comme autant de modèles à adapter/répliquer. Cela illustre également le rôle actif du programme URBACT dans les opérations de traduction et de « capitalisation » des différentes politiques urbaines mises en circulation. Nous avons vu comment ce processus de traduction pouvait renforcer des normes d'action publique (Charte de Leipzig de 2007) en mobilisant des catégories et des lexiques précis auxquels sont exposés les gouvernements urbains impliqués dans le programme (cf. section 5.3).

Il faut maintenant ajouter une autre dimension à ce processus de construction du discours européen sur l'action publique urbaine : les pratiques de capitalisation/médiation de certaines politiques locales servent d'appui à la légitimation du programme pour intervenir directement dans la définition des normes. Suite aux différents projets des phases II et III, et à la labellisation des 97 bonnes pratiques, le secrétariat d'URBACT a lancé quatre événements (*CityLab*) pour synthétiser les pratiques des villes impliquées. Ces événements étaient organisés selon plusieurs axes : la participation (*Participatory approaches*), le développement urbain durable (*Sustainable urban development*), les approches « intégrées » (*Integrated approaches*) et enfin, les approches de développement territorial (*Place-based approaches*). Ces activités et les rapports qui en découlent sont explicitement présentés comme des outils préalables à la redéfinition de la nouvelle charte

72. Les trois villes citées sur ces thématiques d'accueil et d'intégration des immigrés ou des réfugiés — Hambourg, Amadora, et Avilés — sont toutes des gouvernements urbains plutôt marqués à gauche (ou centre-gauche) depuis des années. Leur participation à différents projets de coopération sur ces thématiques ouvre la question de l'existence de communautés politiques de villes, organisées autour de certains problèmes publics. Nous essaierons de prendre en charge cette interrogation dans le chapitre 6 : section 6.1.

73. Nous ne nous référons pas ici au dispositif du même nom, issu du pacte d'Amsterdam (ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda), mais simplement aux problèmes publics et politiques urbaines associées qui émergent au niveau européen du fait des organisations de coopération transnationale.

de Leipzig prévue fin 2020⁷⁴. On comprend ainsi qu'un programme comme URBACT ne sert par simplement de relais pour diffuser des normes préexistantes aux villes qui y participent. Les activités de traduction et de capitalisation fournissent des arguments pour intervenir sur la définition de ces normes d'action publique selon une logique ascendante.

Au-delà du seul lexique du partenariat et de la rhétorique des politiques de l'habilitation, la figure 5.14 présentent 22 thèmes détectés de manière exploratoire⁷⁵ au sein des documents du corpus. Ces thèmes ont été modélisés grâce à l'algorithme LDA (*Latent Dirichlet Allocation*). De manière schématique, l'algorithme fonctionne ainsi : chaque document est considéré comme un sac de mots (sans prise en compte de l'ordre des mots, ni de la sémantique) ; après plusieurs tirages aléatoires de mots, les thèmes sont constitués en fonction de la probabilité de co-occurrence de leurs mots. Chaque mot d'un thème est ainsi caractérisé par un score β représentant son importance : en d'autres termes sa probabilité d'apparition dans le thème. En outre, l'algorithme renvoie un score γ pour chaque thème dans chaque document. Ainsi les documents sont caractérisés par un vecteur qui donne la probabilité d'apparition de chaque thème en leur sein. Pour produire la figure 5.14, nous avons travaillé à partir d'une matrice documents-termes filtrée : 15% des termes avec le plus faible tf-idf ont été enlevés (*i.e* les mots les plus instrumentaux, issus du lexique du partenariat, communs à l'ensemble ou la majorité des documents). Nous obtenons donc 22 thèmes représentés ici par les 8 mots les plus significatifs⁷⁶. Afin de mieux se repérer dans ce paysage thématique, nous avons proposé un nom synthétique pour chaque thème⁷⁷.

Cette modélisation permet d'une part de retrouver des groupes de mots qui renvoient assez précisément à certaines catégories utilisées par URBACT (*i.e* l'étiquetage des projets par mots-clés) et, d'autre part, reconstitue des thèmes plus complexes mêlant différentes sphères (présentées comme distinctes dans les systèmes de classement, cf. section 5.3). Pour le premier cas de figure, on trouve par exemple le thème 12 (*Innovation & Start-ups*) qui recoupe les catégories *Digital Transition* et *Research & Innovation* de la typologie des mots-clés URBACT. L'hybridité de certains thèmes, quant à elle, est illustrée par le thème 6 (*Art & Climate Change Awareness*), dans lequel les mots ayant trait à l'art peuvent être co-utilisés avec le mot « climat ». Ce thème est le plus représenté dans 3 documents : la bonne pratique de la ville allemande de Pforzheim (*The power of arts and green*), celle de Bologne (*Managing climate change in the city*⁷⁸) et celle Manchester (*Culture for climate change*).

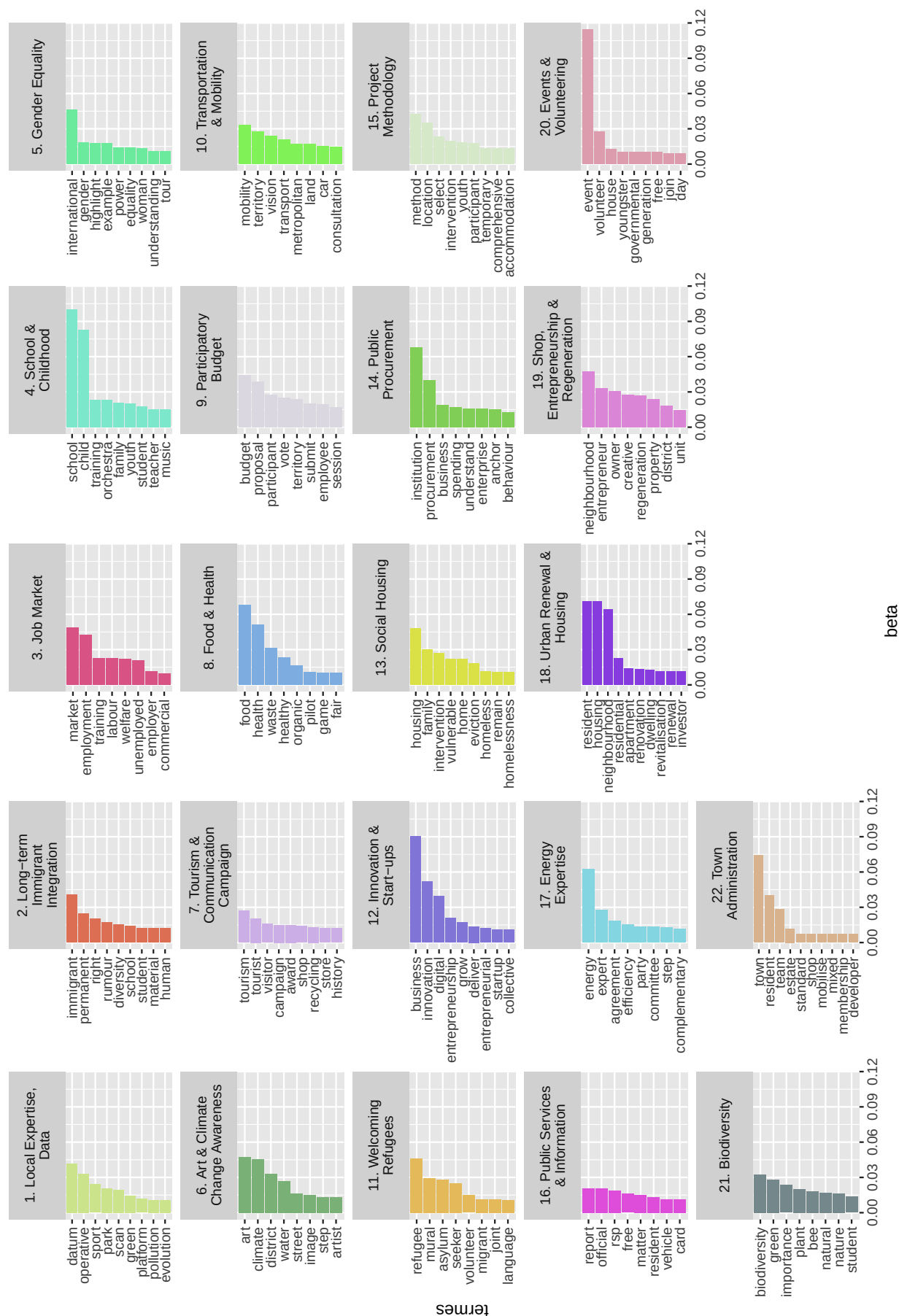
74. Voir : urbact.eu/leipzig-charter-and-urbact-explainer.

75. Le modèle, dans son utilisation canonique, est un modèle d'apprentissage qui doit être paramétré et entraîné. Ici, nous n'avons pas fait ce travail, notamment car nous n'avons pas étiqueté les documents préalablement. Nous avons seulement fait plusieurs tests en fonction du filtrage par tf-idf de la matrice (pour enlever les mots communs à tous les documents), afin de déterminer le nombre k de thèmes désirés. Cette dernière étape a été conduite en suivant la méthodologie proposée par le package *ldatuning* : cran.r-project.org/web/packages/ldatuning (NIKITA et CHANEY 2020).

76. Eventuellement davantage que 8, si le score β du huitième mot donne des situations d'égalité.

77. Ces noms, s'ils facilitent la lecture et l'écriture, peuvent toutefois réduire la complexité de certains thèmes ou paraître assez abstraits. Il est donc nécessaire de se reporter à la liste des mots significatifs présentés dans la figure 5.14.

78. Dans laquelle la dimension artistique n'apparaît pas en tant que telle. En revanche la pratique repose en partie sur des campagnes d'information et la production d'images.



Source : URBACT site web / P. Gourdon 2020

FIGURE 5.14 – Termes représentatifs des 22 thèmes modélisés par l'algorithme LDA sur le corpus des bonnes pratiques URBACT.

Ce panorama des thèmes présents dans le corpus des bonnes pratiques fait émerger empiriquement des secteurs d'intervention ou des problématiques (tourisme, transport et mobilité, accueil des réfugiés) qui mobilisent les gouvernements urbains mais également des thèmes qui renvoient davantage à des instruments et des stratégies qui peuvent être associés à différents types de problèmes publics. Ce dernier cas de figure est illustré par au moins 6 thèmes : le thème 1 sur l'importance des données et de l'expertise locale ; le 9 sur le budget participatif ; les 14 et 15, respectivement sur le *public procurement* et sur la méthodologie de projet dans le cadre normatif du partenariat ; le 16 principalement sur la communication et l'accès aux services publics (administratifs) pour les citoyens ; et enfin le thème 20, avec une valorisation de l'événementiel et/ou du volontariat. Au-delà de ces thèmes particuliers, quelques termes « instrumentaux » renvoyant au lexique du partenariat et du projet sont présents en tant que mots significatifs de certaines problématiques urbaines (*joint* ou *join* dans les thèmes 11 et 20 ; *step* dans le thème 6 sur l'art et/ou le climat). Ainsi, au sein d'une organisation de coopération transnationale européenne comme URBACT, les différentes dimensions de la convergence institutionnelle sont profondément imbriquées, qu'il s'agisse des objectifs, des instruments ou encore des modes de construction des politiques publiques (BENNETT 1991 ; HASSENTEUFEL 2005, p. 123).

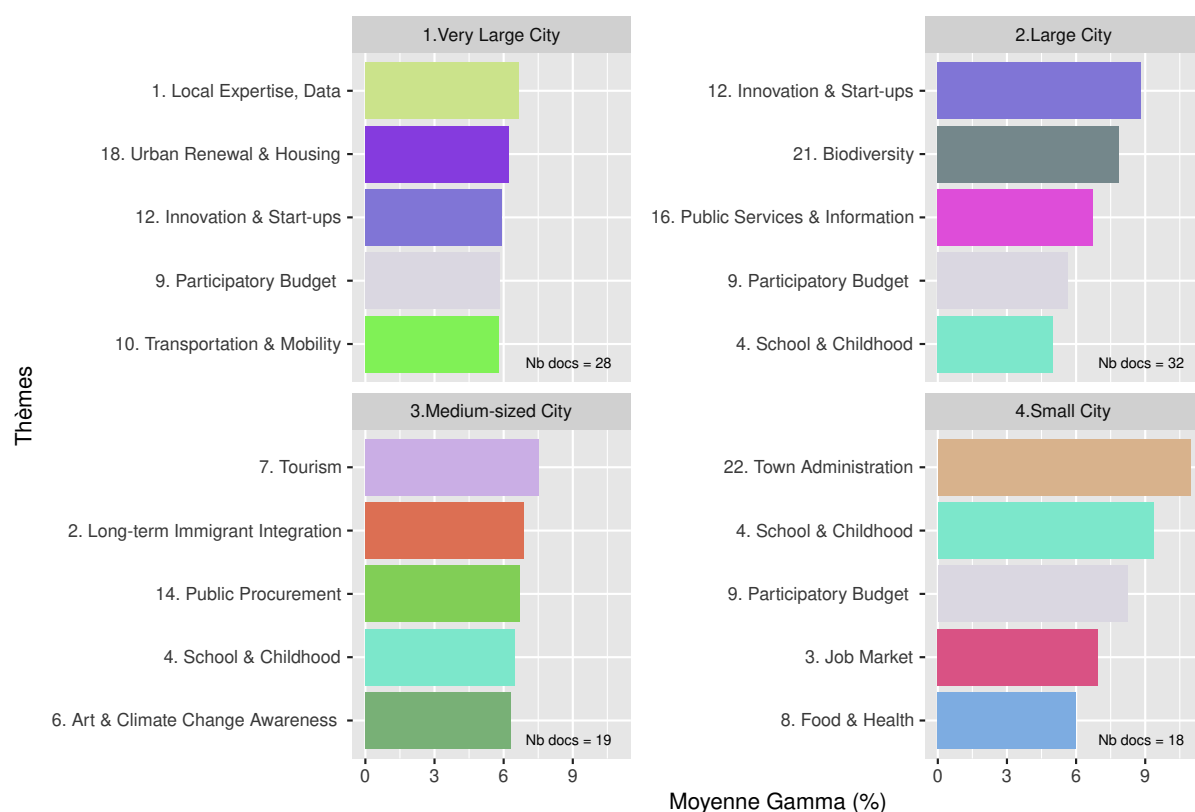
Si ce panorama donne une image des politiques urbaines valorisées dans le programme URBACT et nous invite donc à penser les convergences à l'œuvre, ce type de modélisation thématique autorise également l'exploration d'éventuelles différenciations. En effet, les 22 thèmes caractérisent chaque document du corpus avec une probabilité γ d'apparition. Nous proposons par la suite de synthétiser les valeurs de γ (moyennes et médianes) en fonction de certains attributs des villes lauréates. La répartition des valeurs de γ par document est généralement dissymétrique : chaque document présente deux ou trois thèmes avec des probabilités d'apparition élevées puis des valeurs relativement faibles pour tous les autres thèmes. Ainsi, sur l'ensemble des valeurs de γ , tous thèmes et documents confondus⁷⁹, le premier quartile est à 1.5%, la médiane à 2.3%, la moyenne à 4.4% et le troisième quartile à environ 4%.

La figure figure 5.15 présente le top 5 des thèmes en valeurs moyennes, selon la classe de taille des villes⁸⁰ ayant une ou plusieurs pratiques labellisées par URBACT. Ces valeurs moyennes ne sont pas très élevées mais, comprises entre 6 et 9%, elles dépassent la moyenne générale. Le thème du budget participatif ne semble pas associé préférentiellement à une classe de taille, nous le retrouvons ainsi pour les villes de plus 500 000 habitants (*Very Large City*), pour celles ayant une population administrative entre 150 000 et 500 000 habitants (*Large City*) et pour les petites villes de moins de 50 000 habitants. C'est également le cas d'autres thèmes évoquant des instruments d'action publique comme ceux du *public procurement* (thème 14) ou la méthodologie de projet (thème 15), comme le montre la figure 5.16. Toutefois, ces thèmes transversaux ne portent pas uniquement sur des instruments et l'on retrouve par exemple l'importance des politiques ayant trait à l'éducation (Thème 4 : *School & Childhood*) dans le top 5 de trois classes de taille

79. Soit 2134 valeurs : 22 thèmes * 97 documents.

80. Pour avoir des catégories relativement équilibrées en termes d'effectifs, nous avons créé une nouvelle variable de classe de taille (différente de celle mise en place par URBACT), selon les trois seuils suivants pour la population administratives : 50 000, 150 000 et 500 000 habitants.

(figure 5.15), ce qui témoigne de l'attention particulière portée aux politiques publiques concernant les jeunes au sein du programme URBACT ⁸¹.



Source : URBACT site web / P. Gourdon 2020

FIGURE 5.15 – Top 5 des thématiques (selon la valeur moyenne) en fonction de la taille des villes, dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.

La figure 5.16 complète ce premier aperçu en affichant le top 5 des thèmes par classe de taille de villes, en prenant en compte les valeurs médianes. Celles-ci, encore une fois, sont faibles mais dépassent pour la plupart la médiane générale des valeurs de γ (2.3%). Cela signifie que les thèmes de ces tops 5 sont probablement présents dans au moins la moitié des documents relatifs à chaque modalité. La lecture conjointe des deux figures (valeurs moyennes et médianes) nous permet de dégager quelques thèmes relativement spécifiques selon les classes de taille.

Ainsi, il semble que le lexique associé à l'innovation et à la logique d'incubateur (*start-ups*) soit plutôt l'apanage des villes de plus de 150 000 habitants. Cela renforce le lien souvent établi entre la spécialisation économique des villes et leur place dans la hiérarchie urbaine. En revanche, d'un point de vue politique, cela nous indique que ces thèmes ne sont, en général, pas prioritaires pour les villes de moindre taille. Ce point est d'importance car, au-delà des diagnostics scientifiques sur la place des villes dans les systèmes productifs, on pourrait tout à fait envisager un effet d'imitation avec des petites villes cherchant à

81. Voir l'extrait d'entretien avec Emmanuel Moulin, secrétaire général d'URBACT, section 5.3.

reproduire certaines politiques métropolitaine⁸².

Le thème de l'expertise locale et de l'utilisation des données est plutôt mobilisé dans les pratiques des très grandes villes (figure 5.15). Le document le plus représentatif de ce thème est la pratique d'Anvers intitulée *Urban Data Scan*, présentant une des facettes de l'idée très en vogue de *smart city* sous l'angle de l'accessibilité aux données urbaines, notamment comme outil de communication et de participation démocratique. Il semble également que le thème 10 (*Transport & Mobility*) apparaisse davantage dans les documents produits par les métropoles (figures 5.15 et 5.16). L'adjectif *metropolitan* est d'ailleurs un de mot significatif du thème (figure 5.14). Bien que tous les gouvernements urbains soient impliqués dans des politiques publiques en matière de transport, ceux sont qui mis en exergue dans les bonnes pratiques du programme URBACT travaillent préférentiellement sur la coordination et la planification des transports dans un contexte métropolitain. On retrouve effectivement plusieurs pratiques très liées à ce thème dans le corpus, notamment celle de Munich (*Bright mobility management*), celle de Bilbao (*Urban evolution towards resilience*) plus générale mais où la question des infrastructure de transport est centrale (tram, métro, construction de ponts), ou encore celle du Grand Paris (*How participative metropolitan planning can really work*).

82. Cette hypothèse pouvait apparaître comme convaincante du fait de l'importance discursive de certains modèles urbains : voir par exemple la définition du mot-clé *Economy* sur le site web d'URBACT (section 5.3.1). Mais également de certaines stratégies de communication. A titre d'exemple, beaucoup de villes moyennes, en France par exemple, utilisent des vocables en vogue comme celui de *smart city* pour essayer de changer leur image de marque. Nous avons par exemple assisté à un événement international organisé par la ville de Nevers, le SIIIVIM (Sommet International de L'Innovation en Villes Médiannes), en novembre 2018. Cet événement, regroupant des élus locaux et toute une galaxie de *start-ups* et d'entreprises transnationales proposant des services pour les municipalités, a été une occasion pour le maire (Denis Thuriot) de présenter sa ville comme une *smart city* ouverte à l'international.

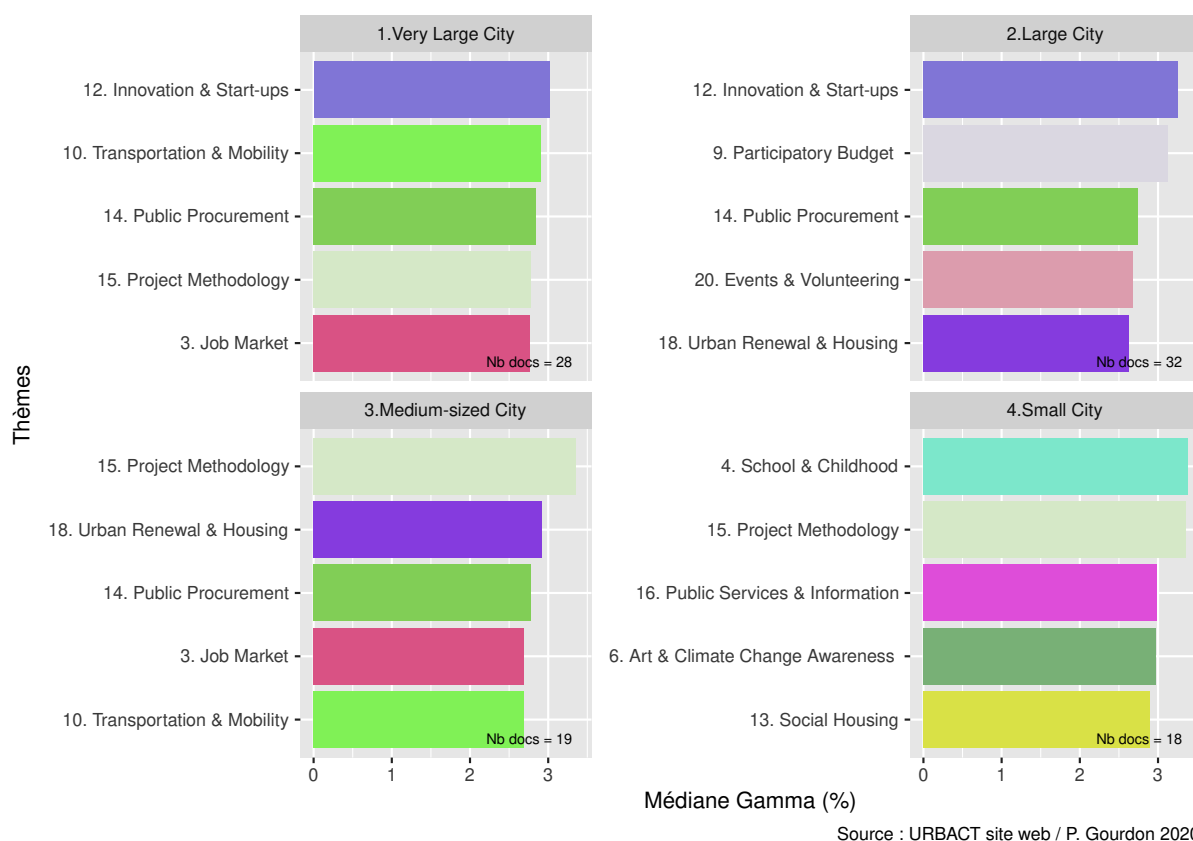


FIGURE 5.16 – Top 5 des thématiques (selon la valeur médiane) en fonction de la taille des villes, dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.

Pour les villes moyennes (entre 50 000 et 150 000 habitants) les thèmes principaux sont assez différents selon que l'on prend en compte les valeurs moyennes ou médianes de γ . Ainsi le tourisme et les campagnes de communication (thème 7) correspondent à la thématique majoritaire, selon la moyenne de γ associée, notamment du fait des pratiques d'Alba Iulia (*City branding : making the invisible visible*)⁸³ et de Saint-Jacques-de-Compostelle (*Tropa Verde*)⁸⁴.

Les pratiques labellisées des villes de moins de 50 000 habitants sont, entre autres, caractérisées par le thème 22 — *Town Administration* (figure 5.15). Ce thème — assez difficile à interpréter car comprenant beaucoup de mots renvoyant aux instruments (figure 5.14) — est sur-représenté dans les pratiques de petites villes irlandaises : Longford (*From exorcising ghost estates to creating spirited communities*) sur la gestion collective de projets de logements inachevés et inoccupés ; Naas (*McAuley Place for older people*)

83. Pour une description de l'implication exceptionnelle de cette ville roumaine dans le programme URBACT, voir : section 4.5.2.2.

84. Pour cette dernière pratique, très associée au thème 7, il n'est pas question de tourisme mais d'une pratique pour inciter les citoyens au recyclage, notamment grâce à une campagne de communication. La modélisation de thèmes, nous l'avons dit, peut construire des thèmes assez composites. Ici, des mots comme visiteurs (*visitor*) et campagne (*campaign*) font le lien entre des pratiques ayant spécifiquement trait au tourisme et d'autres mobilisant des campagnes d'information à d'autres fins (figure 5.14).

avec un projet de revitalisation du centre-ville grâce à une structure de logements non-médicalisés pour accueillir les personnes âgées⁸⁵ ; ou encore Monaghan (*The town team*) également sur la revitalisation du centre-ville.

Même si cela n'est pas spécifique à cette catégorie, le thème 4 (*School & Childhood*) lié à la jeunesse et l'éducation apparaît dans les deux tops des petites villes (figures 5.15 et 5.16). Une des pratiques dans laquelle ce thème est très représenté est celle de la petite ville italienne d'Adelfia — 17 000 habitants — intitulée *Music'n'Play*. Il s'agit de la mise en place, depuis 2010, d'une structure d'éducation musicale (comprenant plusieurs orchestres) pour enfants, offrant gratuitement un instrument de musique et des leçons, afin de favoriser l'intégration d'enfants rencontrant des difficultés sociales ou faisant face à certains handicaps⁸⁶. Ce type de pratique apparaît en décalage avec la plupart des autres pratiques que nous avons citées jusqu'ici. *Music'N'Play* illustre selon nous la volonté explicite du programme URBACT de prendre en compte des pratiques issues de villes de toutes tailles, et la relativisation des notions d'innovation dans un contexte transnationale. En effet, comme nous l'avons vu, l'appel à bonnes pratiques en 2016 insistait justement sur la distinction entre *good* et *best practices*, en laissant la porte ouverte à des pratiques au budget relativement modeste ou dont la mise en place ne mobilise pas d'innovations techniques ou procédurales à proprement parler (dans le sens de nouveauté absolue)⁸⁷.

En définitive, l'image de l'eupéanisation saisie par l'étude de textes et vocables circulant transnationalement, confirme qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une politique imposée (cf. section 1.4.2.2). On retrouve une très grande diversité de politiques locales qui ne sont réductibles à aucun modèle unique (ni même à la seule orientation néolibérale). L'intérêt d'aborder le versant institutionnel de la coopération entre villes réside dans le fait que des villes de toute taille et de toute région peuvent participer et participent de fait. En revanche, ces multiples pratiques font bien l'objet d'opérations de traduction qui les rendent conformes et audibles comme des modèles urbains dans un espace transnational européen et dans le cadre d'une compétition interurbaine.

85. Cette petite ville a également participé au projet URBACT *City Centre Doctor* sur la revitalisation des centres des petites villes.

86. Pour plus de détails voir : urbact.eu/music-n-play.

87. Nous verrons d'ailleurs dans la chapitre 6 comment l'identité des villes petites et moyennes est une des pierres angulaires de la spécificité de programme URBACT en comparaison d'autres programmes urbains de l'UE.

5.5 Convergence des politiques urbaines et opérations de traduction : compétition, inclusion et politiques de l'habilitation

5.5.1 L'eupéanisation par la circulation des instruments de l'action publique : la place centrale du partenariat

L'analyse empirique de certaines opérations de traduction conduites par les organisations de coopération transnationale entre villes, qu'elles aient trait au classement, à la synthèse et à la diffusion (cf. section 5.3) ou à la collecte et la sélection des pratiques des gouvernements urbains (cf. section 5.4), donne une image assez précise de la constitution et de la circulation des normes d'action publique urbaine à l'échelle européenne. Cette approche renvoie à un processus d'eupéanisation qui se fait selon un double mouvement :

- Selon une logique descendante (*download*) avec un cadre cognitif produit et renforcé au niveau des organisations transnationales de coopération. Ce mécanisme s'appuie sur un ensemble de discours « recyclant » des problématiques urbaines anciennes dans les lexiques du partenariat et de l'économie de la connaissance. Ces discours sont à la fois présentés et diffusés aux travers des sites web et des événements propres aux organisations transnationales ; mais ils sont également réactivés par les appels à projets et les différents concours qui distinguent certaines pratiques des gouvernements urbains, en accord avec les normes dominantes.
- Selon une logique ascendante (*upload*) avec des gouvernements urbains qui font remonter leurs pratiques locales en termes de politiques publiques. Ces pratiques restent relativement diverses, dans un cadre institutionnel qui permet *a priori* l'implication de villes de toute taille et de nationalités différentes. Pour autant, on repère une sur-représentation de gouvernements urbains très bien positionnés dans les différents canaux institutionnels de la coopération transnationale. Ces villes « modèle » sont par ailleurs souvent de grandes métropoles. Il semble donc que l'internationalisation appelle l'internationalisation.

Par conséquent, la spécificité de ces pratiques d'échange semble résider dans le fait que les deux mécanismes (ascendant et descendant) produisent une certaine convergence des cadres cognitifs pour penser les politiques urbaines. Toutefois cette convergence ne peut se résumer à une interaction binaire entre les niveaux supranationaux (les organisations de coopération) et les niveaux locaux (les villes, considérées isolément). Ce double processus est en permanence réactivé par l'échange transnational à proprement parler, notamment par le biais de la co-production de documents ou de visites d'étude. Nous aborderons ce point dans le chapitre suivant.

5.5.2 Les grands traits du cadre cognitif européen de l'action publique urbaine

Ces convergences dans les discours témoignent d'autant de convergences dans le cadre cognitif des politiques urbaines de l'espace européen :

1. Le primat de la sphère de l'économie est déterminant. Il informe presque l'ensemble des secteurs d'intervention, et ce, jusqu'aux manières de gouverner. On retrouve d'une part l'image (positive) des villes en tant que moteurs de la croissance et lieux d'innovation et, d'autre part, la référence omniprésente à un contexte — présenté comme un donné immuable — de globalisation et d'austérité qui plonge les gouvernements urbains dans des difficultés structurelles auxquelles ils doivent s'adapter.
2. Les objectifs généraux des politiques urbaines peuvent avoir de nouvelles désignations mais il s'agit souvent du « recyclage » d'objectifs qui n'ont pas vraiment changé depuis 30 ou 40 ans : *a*) risques de la concentration urbaine mais potentialité en tant que lieux moteurs ; *b*) questions environnementales et de cadres de vie ; *c*) questions des « crises » urbaines, qu'il s'agisse de déclin (démographique ou économique) ou de fragmentation et d'accroissement des inégalités intra-urbaines (HALPERN et LE GALÈS 2013).
3. L'eupéanisation des politiques urbaines passe par l'apprentissage du partenariat (aux niveaux locaux et internationaux) et donc par la maîtrise du lexique et des pratiques de la participation et du projet. Le rôle politique des gouvernements urbains étant valorisé sous la forme de ce que nous avons appelé les *politiques de l'habilitation* : c'est-à-dire des pratiques d'animation d'un réseau local avec l'idée de mettre en capacité des acteurs identifiés afin qu'ils puissent accéder à des systèmes de relations portant en eux-mêmes une valeur économique ou politique (*e.g* idée de capital social, modèle de l'incubateur, renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté politique) ;
4. En conséquence, si les thèmes et pratiques portés par les gouvernements urbains restent très divers, la convergence la plus puissante porte avant tout sur des instruments de l'action publique urbaine.

Ce résumé appelle un commentaire plus général sur la convergence des objectifs de l'action publique urbaine à l'échelle européenne. Il nous semble que derrière les objectifs classiques décrits par Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, on retrouve comme élément central du cadre cognitif la tension entre compétition et intégration ou, plus exactement, dans la langue de l'UE, la tension entre *compétition* et *inclusion* (ACHE et al. 2008).

5.5.3 Les politiques de l'habilitation construites sur la dichotomie compétition/inclusion : ajustement, légitimation et adaptation

Avec cette dichotomie entre compétition et inclusion, les politiques urbaines peuvent s'analyser en partie avec les mêmes outils théoriques que ceux mobilisés pour l'Etat.

En effet, il semble que le versant « compétition » corresponde avant tout au mot d'ordre de l'adaptation et aux déploiements des politiques urbaines comme tentative de régulation, c'est-à-dire de réajustement dans les systèmes productifs. Dans leur ouvrage phare, Pierre Muller et Bruno Jobert établissaient une distinction à propos de ces problèmes de régulation selon que l'axe de différenciation d'une société était davantage territorial (rapport centre-périphérie) ou fonctionnel (rapport global-sectoriel). L'idée sous-jacente était celle d'une évolution historique passant de la différenciation territoriale vers des politiques publiques intervenant sur des secteurs — c'est-à-dire des totalités sociales structurées verticalement et dont la logique principale n'est pas territoriale mais plutôt thématique et corporatiste (JOBERT et MULLER 1987, p. 18-21).

Il nous semble au contraire que la visée de régulation des politiques urbaines mobilise en parallèle les dimensions territoriales — la place des villes dans la logique centre-périphérie à différentes échelles — et sectorielles — la volonté d'ajuster et de développer des secteurs de l'économie locale aux systèmes productifs mondiaux. Qu'il s'agisse de « sauver » une ville de forts processus de déclin (démographique et économique) ou simplement de « monter en gamme »⁸⁸ dans la sphère de l'économie de la connaissance, nous avons bien affaire à des stratégies de réajustement à la fois territoriales et sectorielles. Autrement dit, les éléments qui relèvent d'une « politique des lieux » (SASSEN 2009) — c'est-à-dire les politiques de l'offre visant à se positionner dans la compétition interurbaine — sont intimement liés à l'appréhension sectorielle des politiques urbaines. Cette appréhension sectorielle est en effet marquée par un recyclage des secteurs hérités de politiques étatiques qui sont, ensuite, mis en relation entre eux (approche intégrée) et conçus comme relevant simultanément de plusieurs échelles (interface local/global).

Au niveau de la société locale, il semble que l'objectif d'inclusion des politiques urbaines renvoie, quant à lui, à la fonction de légitimation des politiques publiques (JOBERT et MULLER 1987, p. 21-31). En effet, dans les corpus étudiés, l'action sociale des gouvernements urbains est toujours explicitement travaillée sous l'angle de l'intégration et de l'adaptation de certains publics cibles. C'est d'ailleurs la deuxième dimension de la rhétorique des *politiques de l'habilitation*, c'est-à-dire la volonté de rendre « capables » les

88. Nous détournons ici une expression de Max Rousseau, dans une optique plus générale. Ce dernier l'employait, en 2014, dans une analyse critique des processus de gentrification, sous l'angle des politiques de re-développement urbain des gouvernements locaux et dans le cadre d'un passage du capitalisme industriel à un capitalisme immobilier (ROUSSEAU 2014). Nous utilisons ici cette expression pour montrer qu'un des objectifs des politiques urbaines, notamment en matière économique, est bien un positionnement dans la compétition inter-urbaine. La rhétorique de l'économie de la connaissance va, semble-t-il, de pair avec une hiérarchisation des activités économiques et des fonctions de contrôle associées (métropolisation : *front office/back office*).

individus d'un groupe particulier de s'insérer dans des réseaux ou des sphères d'activité. Cette fonction de légitimation des politiques publiques est définie comme « [...] des actions politiques grâce auxquelles un ordre social sera vécu comme plus juste, plus équitable par les membres d'une société donnée » (JOBERT et MULLER 1987, p. 24). Elle a directement à voir avec la construction de sujets politiques qui se reconnaissent comme tels et, par ailleurs, elle est structurée par la tension entre homogénéité (d'une communauté politique) et différenciation — « traitement différentiel des groupes dominés », dans la langue de Jobert et Muller. La plupart des politiques sociales mises en place par les gouvernements urbains recouvrent très rarement des interventions directes (*e.g* création d'emplois pour répondre au chômage) mais sont davantage tournées vers la question de l'accessibilité à des ressources ou des informations, et sont presque toujours associées à des dispositifs de participation. De plus, la volonté affichée d'intégrer certains publics cibles à la « gouvernance » des villes trouve, au niveau européen, une justification avec le discours sur la démocratie locale et la proximité des citoyens avec les élus locaux (voir chapitre 1).

Ces quelques éléments tracent les contours du cadre cognitif des *politiques de l'habitation* qui transparaissent dans les processus de traduction des politiques urbaines au sein des organisations de coopération transnationale. La dichotomie compétition/inclusion s'exprime selon un double développement : d'une part, sous l'angle du réajustement dans un rapport centre-périphérie géographique et politique (positionnement des villes dans la compétition interurbaine) et d'une tentative de dépassement de logique sectorielle (affirmation leur rôle dans le gouvernement de la société) ; d'autre part, sous l'angle de la légitimation d'un ordre économique et politique. Ces deux facettes renvoient assez précisément à la rationalité néolibérale. Il s'agit d'une version urbaine et collective de l'impératif politique d'adaptation qui visent les individus dans le système néolibéral (STIEGLER 2019). Cela dit, ce discours dominant ne réduit pas la diversité des pratiques des villes qui sont certes retraduites dans ce langage mais qui ne peuvent s'analyser seulement comme un déploiement unilatéral de la rationalité néolibérale. Les pratiques des petites villes qui circulent au sein du programme URBACT ne répondent pas nécessairement aux définitions canoniques de l'innovation, elles n'en sont pas moins efficaces, voire à contre-courant de la recherche de compétitivité ou d'extension de la logique de marché.

Cette diversité des politiques urbaines rend le discours sur la « transférabilité » des pratiques d'autant plus intéressant. Derrière la langue commune du partenariat et du projet, les instruments de l'action publique urbaine qui sont valorisés sont souvent difficiles à faire circuler car très dépendants des contextes politiques et administratifs de leur mise en place. Ce sont donc avant tout des constats communs sur le contexte (*e.g* difficultés financières des municipalités) qui fournissent la justification d'instruments associés à la logique du partenariat. Ces constats sur le contexte de compétition et d'austérité ont, en retour, pour effet d'éluder complètement les revendications politiques des élus locaux et les tensions dans les rapports villes-Etats telles qu'elles s'expriment aux niveaux nationaux ou lors d'événements transnationaux de coopération entre villes (cf. section 3.4.2.1).

5.5.4 Référentiel global et consensus : les enjeux de la description du monde produite par les villes européennes et leurs organisations transnationales

Le discours commun sur le pouvoir des villes dans un monde globalisé et la diversité des pratiques des gouvernements urbains sont les éléments centraux de notre analyse des corpus traités jusqu'ici. Ces deux facettes sont appréhendées comme une forme du processus d'institution d'un cadre cognitif européen pour penser le pouvoir urbain. L'analyse du corpus nous a permis d'avoir un accès empirique au processus d'*auto-référentialité*, c'est-à-dire « le processus à travers lequel la société se « pense » et se « dit » sans passer par des systèmes de référence extérieurs à elle-même » (MULLER 2015, p. 20). Certes, pour P. Muller, l'Etat est le lieu principal de production de ce regard auto-référentiel du fait de son rôle central dans le développement de politiques publiques. Toutefois, les gouvernements urbains sont également producteurs de telles politiques et nous avons donné un aperçu de la manière dont ils pensent leur action et dont les organisations transnationales qui les regroupent médiatisent et traduisent cette pensée. L'approche cognitive de P. Muller s'adjoint d'une pensée des grandes transformations structurelles. Ainsi, l'auteur reconstruit des cycles d'action publique définis en partie par une succession de référentiels globaux — c'est-à-dire des manières de penser le monde et l'action sur le monde qui se manifestent dans les politiques publiques⁸⁹.

Positionner les *politiques de l'habilitation* dans cette séquence temporelle n'est pas chose aisée : d'abord car, nous l'avons dit, cette approche est principalement centrée sur l'action de l'Etat⁹⁰ ; ensuite car la description commune du monde qui sert de substrat aux *politiques de l'habilitation* se situe quelque part entre les deux derniers cycles identifiés par l'auteur, à savoir le cycle de l'*Etat-entreprise* (fin des années 1980) et le quatrième cycle, évoqué de manière spéculative, celui de la *gouvernance durable* — dont certaines traces émergeraient dès la fin des années 2000.

En effet, le cadre cognitif que nous avons décelé dans nos analyses précédentes emprunte beaucoup au cycle 3, celui de l'Etat-entreprise, dont le référentiel global est celui de *l'efficience publique*. Ce référentiel est caractérisé par un changement radical par rapport la logique keynésienne. Il est construit sur une action publique visant à supprimer les obstacles au marché et qui, institutionnellement, prend modèle sur la gestion des entreprises (le régime d'action publique est celui de l'Etat managérial), notamment en passant à une logique de « politiques de l'offre ». La vision du monde des gouvernements urbains, telle qu'elle se construit à l'échelle européenne, est donc particulièrement en phase avec ces caractéristiques du cycle 3 : ceci s'explique notamment par les processus de *rescaling* décrits par N. Brenner (voir section 1.2.1), en particulier par le passage d'un « Keynésianisme spatial » à l'*Urban locational policy* à partir des années 1980 — c'est-à-dire à une

89. Pour une description extensive des cycles d'action publique et des référentiels globaux associés, on se reportera au chapitre 2 de MULLER 2015, p. 73-115. Pour une définition courte de la notion de référentiel et un tableau récapitulatif des 4 cycles identifiés par l'auteur, voir : MULLER 2019.

90. Muller reconnaît lui-même n'avoir pris en considération les pouvoirs locaux et la territorialisation des politiques publiques que récemment : voir la section « Les espaces locaux peuvent-ils construire du global » MULLER 2015, p. 194-200.

transformation des rapports villes-Etat (avec notamment tous les processus de décentralisation) dans le cadre d'une restructuration du capitalisme. Ceci explique également la permanence des oppositions qui se manifestent dans la façon dont les organisations transnationales indexent et répertorient les projets de coopération entre villes et les pratiques des gouvernements urbains : on retrouve dans ces espaces sémantiques la trace de secteurs d'action publique clairement hérités de l'action des Etats (les politiques « sociales » vis-à-vis de publics cibles, le primat de l'économie, l'aménagement du territoire).

Cela dit, certains traits du nouveau cycle en train de s'ouvrir — celui de la *gouvernance durable* — transparaissent également. D'abord, on retrouve une certaine remise en cause de la capacité des Etats à traiter des problèmes pensés comme globaux et transsectoriels, notamment du fait des « crises » économiques et environnementales. Il s'agit là d'un des éléments de justification du discours sur le « retour des villes » comme des acteurs politiques légitimes — en tant qu'avatars de l'interface global-local. On comprend aussi pourquoi les frictions dans les rapports villes-Etat peuvent servir de justification à la coopération transnationale entre villes. C'est également dans ce cadre-là que prend sens la valorisation d'une action locale qui serait nécessairement trans-sectorielle ou, dans le lexique de nos corpus, qui s'organiserait autour d'une approche « intégrée ». Cette nouvelle vision du global, dénommée *référentiel de l'efficacité globale* par Muller, serait alors prise dans une tension entre une adaptation des politiques publiques héritées et une approche plus radicale des biens communs et de la préservation de l'environnement (MULLER 2015, p. 104-107). Cette facette du référentiel constitue dans notre cas un accord minimal sur la description d'un contexte, d'un état du monde. La plupart des textes de nos corpus se déploient sur le surgissement d'enjeux globaux en toile de fond. Cette toile de fond, certes appuyée en partie sur des travaux scientifiques, devient une description unilatérale d'un monde économique globalisé, caractérisé par une crise économique à l'origine de la diminution des ressources budgétaires des gouvernements urbains et par une crise environnementale et démocratique légitimant ainsi ces gouvernements locaux à intervenir à l'articulation du global et du local (avec peu de moyens financiers).

Cette description commune à des politiques urbaines, pouvant être par ailleurs radicalement différentes, devient une donnée politique de première importance. On se trouve ici face à ce qu'on peut appeler un *consensus*⁹¹ qui construit l'intégration de la compétition inter-urbaine comme une donnée, une injonction pour les villes à s'adapter et pour les gouvernements urbains à être « créatifs », c'est-à-dire à « innover » politiquement, avec peu de moyens. Ce consensus explique également pourquoi les mobilisations collectives des villes vis-à-vis de leur Etat disparaissent des discours portés à l'échelle internationale : la valorisation de la capacité d'action politique des villes va de pair avec un certain isolement. Pour le dire autrement, l'injonction d'adaptation à ce contexte économique globalisé permet la double opération de reconnaître des forces extérieures (exogènes) s'appliquant sur les villes et la nécessité d'y répondre localement (de manière endogène). La construction de la problématique du déclin urbain — telle que nous l'avons vue à travers la description de

91. Notamment dans le sens que Jacques Rancière donne à ce mot dans *La haine de la démocratie* : « L'idée-force du consensus est en effet que le mouvement économique mondial témoigne d'une nécessité historique à laquelle il faut bien s'adapter et que seuls peuvent nier les représentants d'intérêts archaïques et d'idéologies désuètes. », RANCIÈRE 2005, p. 94.

la bonne pratique de la petite ville allemande d'Altena — fournit une bonne illustration de ce processus. Enfin, ce consensus, cette vision partagée du global, n'influe pas uniquement sur l'agenda politique des gouvernements urbains européens mais également sur les visions de la démocratie locale qui sont en jeu. La définition des manières de gouverner les villes qui se déploie dans *les politiques de l'habilitation* est construite autour de la rhétorique de l'économie de la connaissance, du partenariat, et de la tripartition entre acteurs publics, privés et société civile. La valorisation des forums de discussion, des réseaux locaux, en clair, des cadres d'échange mis en place par les gouvernements urbains, est intimement liée à une pensée de l'austérité structurelle et à l'injonction à la « créativité » dans un contexte d'incertitude et de raréfaction des ressources. La diversité des pratiques locales et l'écart notable que certaines d'entre elles manifestent par rapport à cette rationalité néolibérale n'empêchent pas le renforcement de ce discours hégémonique : les pratiques des gouvernements urbains en circulation sont presque systématiquement (re)traduites dans la langue même de cet accord fondamental.

Les discours en interaction : l'expérience de coopération URBACT et l'institution de la catégorie des « petites villes » à l'échelle européenne

Sommaire

6.1	Introduction	439
6.1.1	Saisir ce qui se joue dans la coopération	439
6.2	Rapports de projet et politiques urbaines	441
6.2.1	Vocabulaire des rapports de projet URBACT	441
6.2.2	Traduction et européanisation	443
6.2.3	Les villes porteuses de projets et le réseau sémantique des notions phares	450
6.3	Coopération effective au sein d'un projet URBACT	468
6.3.1	L' <i>URBACT Local Group</i> : principe de composition et travail de diagnostic	468
6.3.2	Relations entre villes partenaires et proximité entre les plans locaux d'action	472
6.4	Discours collectifs des petites villes	485
6.4.1	L'identité collective des « petites villes » : enjeux, problèmes publics et rhétoriques sur les avantages comparatifs	486
6.4.2	La catégorie des petites villes : un enjeu de représentation et de légitimité	500
6.5	Éléments de synthèse	507

La circulation des idées cause plus de collisions que d'embouteillages.

Albert Brie, *Le Mot du silencieux*, Montréal, Fides, 1978.

6.1 Introduction : la coopération transnationale et l'institution de catégories d'action publique à l'échelle européenne

La problématique relationnelle qui encadre notre recherche nous a conduit à reconstruire empiriquement plusieurs types de réseaux. Le chapitre 4, nous a permis d'explorer la coopération institutionnelle entre villes européennes à la manière d'un réseau social : qui coopère avec qui au sein des organisations transnationales ? Quelles sont les positions privilégiées dans les réseaux formés par ces organisations ? Le chapitre 5, quant à lui, a dégagé un panorama des thématiques et des discours sur le pouvoir urbain qui sont construits au sein des organisations de coopération transnationale grâce à des mécanismes de traduction et de synthèse des pratiques locales des villes membres. De fait, jusqu'ici, la dimension relationnelle qui caractérise ces savoirs politiques en circulation n'a été prise en compte que partiellement. Afin d'entrer plus avant dans cette dimension, le présent chapitre a pour objectif de considérer les projets de coopération URBACT comme des événements d'apprentissage collectif et de co-production de politiques urbaines venant enrichir les cadres cognitifs sous-jacents à un agenda urbain¹ à l'échelle européenne. A différents niveaux d'analyse, nous proposons de suivre plus finement comment se constituent, dans l'interaction, ces savoirs sur les politiques urbaines. Il s'agit en particulier de comprendre comment la catégorie des « petites villes » se renforce en tant que catégorie d'action publique par les biais des pratiques concrètes de coopération au sein du programme URBACT. Autrement dit, l'étude plus précise de problèmes publics discutés dans ce cadre permet de saisir d'éventuels processus de différenciation des politiques urbaines en fonction de la taille des villes et de leur place dans les systèmes territoriaux. En retour, il s'agit avant de voir comment différentes situations géographiques sont construites politiquement dans les discours.

6.1.1 Saisir ce qui se joue dans la coopération : deux corpus et une expérience d'observation

Pour aborder la circulation des politiques urbaines, nous devons analyser conjointement les pratiques effectives de coopération (telles que nous les avons approchées dans le chapitre 4) et construire un nouveau type de réseaux permettant de saisir des proximités lexicales et sémantiques² entre les différents projets. La majeure partie des analyses mobilisent des méthodes — analyse de réseaux et analyse textuelle — qui ont déjà été

1. Nous utilisons les minuscules pour désigner quelque chose de plus général que l'initiative — Agenda Urbain Européen — qui porte le même nom et qui prend sa fondation dans le pacte d'Amsterdam. Nous faisons ici référence à l'ensemble de normes et de recommandations qui sont produites par différents organes de l'UE en matière de politiques urbaines. Pour une présentation de la notion d'agenda politique, voir : section 1.4.1.

2. Nous utilisons les termes de proximité ou de réseau « sémantique » pour rendre compte du travail manuel effectué afin de rassembler diverses locutions (détectées dans les textes) sous la forme de notions et de concepts communs.

présentées dans les chapitres précédents, aussi nous expliciterons seulement les quelques calculs inédits au fil de la présentation des résultats³. Deux corpus et une expérience d’observation lors d’un évènement sont mobilisés afin de saisir les multiples facettes des dimensions relationnelles qui nous intéressent ici.

Il s’agira d’abord de mobiliser un corpus de 87 rapports de projet correspondant à la phase II et au début de la phase III du programme URBACT (section 6.2.1). Ce travail aura pour objet de quantifier les proximités sémantiques ou lexicales entre documents, et donc de construire des réseaux sémantiques entre les différents projets portés par les villes *lead partner*⁴. La lecture compréhensive de certaines parties de ces rapports permettra également de mieux saisir le travail des experts en chef (*lead expert*) et la façon dont ils formulent les problématiques urbaines dès le début des projets, en les positionnant dans un système de références internationales et européennes.

Par la suite, nous changerons de niveau d’analyse pour examiner les relations effectives entre les villes partenaires d’un même projet URBACT. Nous nous appuierons sur les résultats d’une enquête par questionnaire conduite avec les représentant.e.s des groupes locaux (*URBACT Local Groups* — ULGs) de chaque ville du projet *City Centre Doctor*⁵. Nous questionnerons les mécanismes d’apprentissage collectif qui se déploient au cours du projet et analyserons les proximités entre les dix plans d’action locaux produits par chacune des villes partenaires (section 6.3).

Enfin, nous étudierons la manière dont se constituent collectivement les discours concernant la catégorie des petites villes grâce à une expérience d’observation lors d’une conférence rassemblant trois projets URBACT de phase III, regroupant principalement des villes de moins de 100 000 habitants. Nous nous appuierons sur le rapport produit par URBACT (URBACT 2018) pour relater cette rencontre intitulée *Vitality of smaller cities in Europe*, tenue à Barcelone le 25 octobre 2018, ainsi que sur les enregistrements des différentes sessions que nous avons réalisés. Il s’agira d’analyser les différents éléments de plaidoyer produits ce jour-là et la manière dont ils participent d’un renforcement de cette catégorie d’action publique à l’échelle européenne. Nous verrons notamment que cette catégorie soulève d’épineux problèmes politiques ayant trait à la métropolisation, au développement géographique inégal⁶ et à une tension entre « équilibre » et « fracture » territoriale (section 6.4).

3. la dimension relationnelle sera prise en compte en mobilisant les outils de l’analyse textuelle (voir : section 5.1.2) conjointement avec ceux de l’analyse de réseaux. Pour un rappel méthodologique sur cette dernière approche, voir le chapitre 4, plus précisément la section 4.2.1.

4. Sur la distinction entre réseaux social et sémantique voir les travaux de Camille Roth sur les communautés épistémiques : ces travaux prennent en compte à la fois la collaboration effective entre scientifiques et l’utilisation de concepts communs (ROTH 2008a,b)

5. Pour une description de cette partie de l’enquête, voir : section 2.4.4.

6. Nous utilisons cette expression dans le sens marxiste, tel que développé par David Harvey (HARVEY 2020, 2018).

6.2 Rapports de projet, experts et villes *lead partner* : analyse relationnelle des politiques urbaines portées au sein du programme URBACT

6.2.1 Vocabulaire des rapports de projet URBACT

Le matériau empirique principal de cette section est le corpus constitué des rapports de projet des phases II et III du programme URBACT. Il comporte les rapports de 87 projets URBACT, sur la période 2007-2016⁷ et ses dimensions sont présentées dans la table 6.1.

Variabiles	Nb doc	Moy.	EC	Min	Q1	Med.	Q3	Max
nb mots par document	87	4 695.2	1 603.1	2 126	3 389	4 392	6 074.5	8 783

TABLE 6.1 – Dimension du corpus des rapports de projet URBACT.

Comme précédemment (voir chapitre 5), nous procédons d’abord à l’analyse morpho-syntaxique des textes du corpus. De par leur nature, davantage discursive (avec des éléments de justification du projet et un certain nombre d’éléments théoriques), les textes présentent plus de verbes (près de 11% des *tokens*), moins de noms (32.6%) et plus d’adjectifs (12%) par rapport aux deux corpus textuels — ETMUN et Bonnes Pratiques URBACT — étudiés dans le chapitre 5. Une fois encore, ces caractéristiques rapprochent tout de même davantage notre corpus de ceux de l’anglais touristique que de ceux de l’anglais commun (KANG et YU 2011) mais les différences, notamment entre les fréquences des verbes et des noms, sont moins marquées.

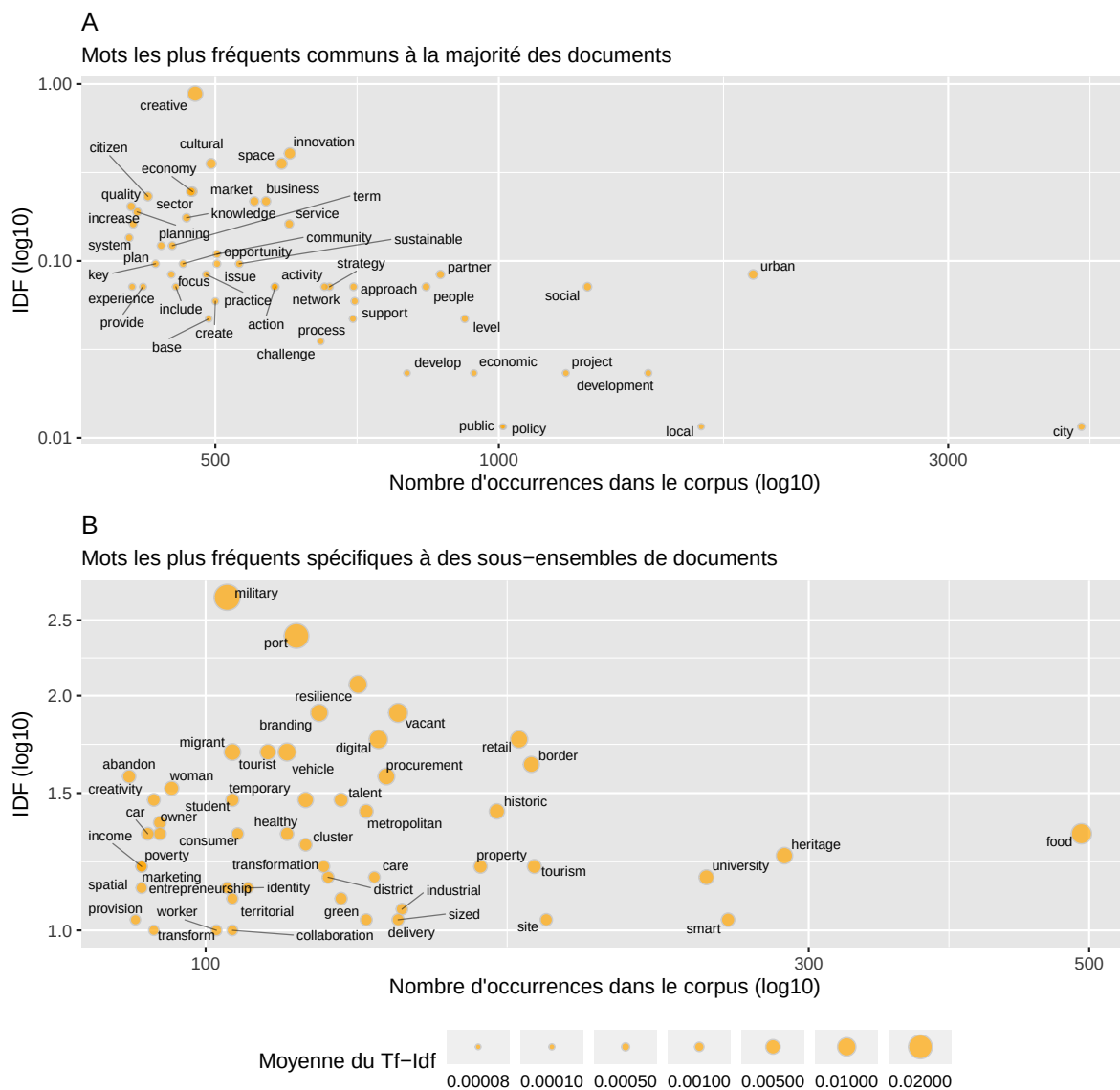
Les éléments saillants du lexique sont représentés dans la figure 6.1. Les deux graphiques donnent trois informations : la fréquence d’apparition dans le corpus sur l’axe des abscisses, la spécificité du terme avec l’IDF (*Inverse Document Frequency*) sur l’axe des ordonnées, et enfin la moyenne du score TF-IDF (une moyenne élevée signifiant que les mots sont très spécifiques à un ou plusieurs documents particuliers)⁸. Cette représentation donne à voir les 50 lemmes les plus fréquents du corpus⁹ (figure A) et les 50 lemmes les plus fréquents avec un score IDF supérieur à 1 (figure B). Le premier encart (A) repère donc les mots les plus fréquents du corpus qui sont communs à la grande majorité des documents : on y retrouve les marqueurs de la langue instrumentale du projet et du partenariat. Le second (B) donne un aperçu des mots très fréquents mais davantage spécifiques à des sous-ensembles de documents dans le corpus : un certain nombre d’entre eux témoignent de thématiques de l’action urbaine.

7. Pour une description de la construction de ce corpus, voir : section 2.4.2.3.

8. Pour la description de cet indicateur voir : section 5.2.2.

9. Sur le sous-ensemble des noms communs, adjectifs et verbes.

Ce lexique ne présente pas de grandes ruptures comparé aux deux corpus étudiés dans le chapitre 5. Les verbes les plus utilisés sont toujours *to develop* et *to create*, le nom le plus utilisé reste très logiquement *city* et nous retrouvons les marqueurs du partenariat (*network*, *partner*, *project*) ainsi que les éléments de l'économie de la connaissance (*creative*, *innovation*, *knowledge*) (figure A).



Source : URBACT site web / P. Gourdon 2020

FIGURE 6.1 – Mots les plus fréquents du corpus des rapports de projet URBACT (2007-2016).

Les mots renvoyant aux secteurs d'intervention ou à des problèmes urbains particuliers (figure B) sont très proches des mots-clés définis par URBACT pour référencer ses projets (voir l'analyse des mots-clés section 5.3) : tourisme et *marketing* territorial ; patrimoine historique et culturel ; publics cibles pour le volet social des *politiques de l'habilitation* (étudiants, migrants, femmes) ; économie de la connaissance et innovation. Cela montre

que le processus de « traduction »¹⁰ — *i.e* la manière d’enregistrer les projets avec des mots-clés — prend concrètement appui sur le développement discursif des problèmes urbains tels qu’ils se présentent dans les rapports de projet. Notons également que certains mots témoignent de thématiques présentes dans les corpus ETMUN et des bonnes pratiques URBACT : avec respectivement la question des villes et des activités portuaires (villes portuaires que l’on sait bien organisées au sein d’associations spécifiques) comme dans le corpus ETMUN ; l’urbanisme temporaire, la gestion des bâtiments abandonnés et la gestion des marchés publics (*public procurement*) comme dans le corpus des bonnes pratiques URBACT. En revanche, les mots renvoyant à la sphère de l’environnement ou des transports ont une place beaucoup plus résiduelle que dans les deux autres corpus (on retrouve tout de même *green*, *sustainable* et *resilience* souvent employés dans les problématiques de transition énergétique et de changement climatique). Ce qui rappelle la prééminence des problématiques économiques et sociales au sein du programme URBACT (voir section 5.3).

6.2.2 Traduction et européanisation : lecture de l’état de l’art du projet *City Centre Doctor*

Le travail de coupe effectué sur les textes du corpus (cf. section 6.1.1) ne doit pas faire disparaître complètement certains éléments discursifs importants. A ce titre, la grande majorité des rapports de projet comportent une section spécifiquement dédiée à l’état de l’art, c’est-à-dire consacrée à la manière dont le ou les problèmes publics en question ont déjà été traités dans d’autres projets européens ou sont présentés dans les grandes orientations politiques de l’UE et d’autres organisations supra-nationales. Ce travail, mené par l’expert en chef, est une des modalités concrètes de l’européanisation dans le cadre des projets URBACT. Il s’agit bien d’un apprentissage, par les villes partenaires, des dispositifs institutionnels déjà existants sur les thématiques centrales du projet. Le corollaire de ce travail de réinscription du problème public, au sein du contexte institutionnel de l’UE, est que celui-ci est très rapidement défini et formalisé. Cette formulation est donc un préalable à la plupart des échanges et rencontres qui suivront dans le déroulement du projet.

Pour illustrer ceci, nous étudions le rapport du projet *City Centre Doctor* (*baseline study*), porté par la ville italienne de San Dona di Piave et consacré à la revitalisation des centres-villes des petites villes — projet qui est également d’un intérêt particulier pour comprendre le processus d’institution de la catégorie de « petite ville » à l’échelle européenne. La troisième section du rapport s’intitule *Global context for revitalisation of city centres* et on y trouve un certain nombre d’opérations de traduction et de positionnement de la problématique dans différents cadres institutionnels (BADENHORST 2016).

Le « contexte » est d’abord évoqué selon le double aspect de la crise climatique et de la crise économique qui sont mises en relation, notamment par le biais d’une citation

10. Pour une définition de cette notion, on se reportera à la section 1.4.1 et au chapitre 5.

du secrétaire du Trésor des USA (entre 2006 et 2015), Hank Paulson, désignant la crise climatique comme un enjeu encore plus central que la crise économique. Sur fond de cette double crise, le discours se déploie sur la nécessité de repenser les modes de vie et donc l'économie urbaine et l'aménagement des villes. A partir de là, on trouve un positionnement par rapport aux 17 objectifs globaux (*global goals*) du *2030 Agenda for Sustainable Development* de l'ONU, signé par 193 pays en 2015. Ces grands objectifs sont eux mêmes subdivisés en sous-objectifs et l'expert, Wessel Badenhorst ¹¹, repositionne le projet CCD dans cette arborescence :

« How municipalities manage and develop their city centres will impact on several of these goals. For this Project we will facilitate the commitment of partner cities to contribute to targets for Global Goal N° 11 Sustainable Cities and Communities, in particular objective (c) : To enhance inclusive and sustainable urbanisation and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement, planning and management. »

BADENHORST 2016, p. 6

On retrouve dans cette citation beaucoup des mots d'ordre du programme URBACT. Cette légitimation du discours par le cadrage dans les grands objectifs de l'ONU amène vers un paragraphe sur l'importance des processus de participation dans le gouvernement (ici « gouvernance ») des villes. Par la suite, la méthode URBACT, avec notamment le *URBACT Local Group* (ULG) comme dispositif de participation, est mise en avant comme une solution concrète pour chaque ville partenaire. Enfin, le projet *City Centre Doctor* est rapporté à l'objectif 3 de la Politique de Cohésion (2014-2020), à savoir « *Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises (SMEs)* », ce qui renforce la place centrale qu'occupent les commerces et l'économie locale dans la problématique de revitalisation des centres-villes et qui assigne aux ULGs la tâche d'intervenir sur les enjeux spécifiques de « l'environnement économique local » (*local business environment*) ¹².

Les différents thèmes et enjeux de la revitalisation des centres-villes pour les petites villes font l'objet de sections indépendantes : la mobilité, l'idée de *Smart Cities*, la notion de *placemaking*, ou encore le public cible des jeunes, et bien sûr l'économie locale. Dans ces sections, les éléments d'état de l'art (outre les quelques références académiques) mêlent trois types de références : les grandes orientations politiques de l'UE, des études de cas de villes européennes, et les projets de coopération européens ayant abordé spécifiquement les thèmes en question.

11. Wessel Badenhorst est un expert URBACT que nous avons rencontré plusieurs fois. Irlandais, il a travaillé au sein des quatre autorités locales de la ville de Dublin (*Dun Laoghaire-Rathdown County Council*) sur les questions de développement économique et de revitalisation. Il a également créé un cabinet d'urbanisme intitulé *Urban Mode*. Voir urbact.eu/users/wessel-badenhorst.

12. Les quatre exemples d'enjeux économiques sont particulièrement représentatifs des discours que nous avons décrits dans la section précédente : « *Learning how to make local economies more sustainable ; Learning more about local consumer preferences and how the offer can be tailored to such preferences for example by increasing convenience and finding suitable hours ; Learning how to make city centre shopping and the work experience more enjoyable ; Learning how to establish an eco-system for turning local creativity into jobs* » (BADENHORST 2016, p. 7). On peut également noter l'insistance sur la dimension d'apprentissage de *Urbact Local Group*, avec l'anaphore en *learning*. Cette insistance doit se comprendre comme un appel à l'expertise locale (*learning more about*) mais également comme un encouragement à changer les manières de faire les politiques urbaines (*learning how*).

L'étude de section concernant la mobilité urbaine (section 4 du rapport) fournit un exemple de la manière dont ces références sont mobilisées. Ici, la question de la place laissée à la voiture individuelle est centrale dans la problématisation. La référence aux politiques de l'UE se fait au travers du modèle SUMP (*Sustainable Urban Mobility Plan*) servant d'opérateur générique pour penser les questions de mobilité depuis 2013, sous l'égide de la Commission Européenne. Ce concept permet en effet de lier plusieurs problématiques et de présenter des objectifs souhaitables pour les politiques urbaines en matière de transport, notamment : équilibrer et répondre aux demandes de différents types d'usagers (principalement pensés selon le couple citoyens/entreprises) ; encourager la multi-modalité et le développement des transports publics, de la marche et du vélo ; prendre en compte les impacts économiques, sociaux et environnementaux du système de transport (EUROPEAN-COMMISSION 2013a).

Par la suite un certain nombre de villes modèles sont citées. D'abord Amsterdam et Copenhague, afin de retracer historiquement la volonté d'une planification urbaine qui n'est plus orientée vers la voiture individuelle, et ce, dès les années 1970. Puis, Oslo, avec le projet de limiter drastiquement l'utilisation de la voiture dans le centre urbain. Enfin, la ville hollandaise d'Utrecht est mise à l'honneur dans un petit encadré à propos de l'utilisation du vélo et la construction de parkings pour deux roues. Il s'agit donc exclusivement de très grandes villes par rapport aux villes partenaires du projet.

Quatre projets ou organisations transnationales sont également mis en exergue : on y retrouve l'association CIVITAS spécialisée sur la thématique des transports, lancée sous l'égide de la Commission Européenne en 2002 (présente dans notre base ETMUN) et le projet *ENTER.HUB* (URBACT, 2013-2015) lancé par la ville italienne Reggio Emilia qui a trait au transport ferroviaire et à la multimodalité dans les villes moyennes¹³. Ce système de références à un paysage institutionnel à la fois international et fortement cadré par l'UE nous permet de comprendre une des modalités de légitimation des problèmes publics et des orientations dans les solutions. Le rapport, rédigé par l'expert, est à proprement parler un exercice de traduction de certains aspects de l'agenda politique de la ville porteuse de projet et des villes partenaires, qui sont replacés dans une histoire institutionnelle et dans un cadre cognitif supra-national. Ce travail-là correspond, selon nous, à un mécanisme d'apprentissage pour les villes partenaires qui ne se résume pas à l'établissement d'un lexique de l'action publique à l'échelle européenne. En effet, ce lexique — déployé pour donner sens à un problème public particulier — est légitimé par des expériences de coopération et par des travaux d'expertise précédents (voir encadré 6.1).

Cette importance du transnational et du supra-national comme échelles de référence — relativement abstraites — pour penser des problèmes urbains locaux ne doit pas être comprise comme la négation des spécificités locales ou de la diversité des contextes nationaux dans lesquels sont insérées les villes partenaires. Lors de notre première rencontre avec Wessel Badenhorst, à l'occasion des *training sessions* organisées les 20 et 21 juin 2017 à Paris¹⁴, celui-ci avait fortement insisté sur la nécessaire adaptation des plans d'action à

13. Voir : urbact.eu/enterhub.

14. Événement rassemblant les experts de chaque projet ainsi que des représentants des ULGs des villes porteuses de projets, à mi-parcours entre le début et la fin des projets d'un même appel.

chaque ville partenaire. Si la problématique de revitalisation des centres urbains pouvait être résumée de manière générique et transnationale, les spécificités des contextes locaux étaient telles que chaque plan d'action se devait d'être unique. De ce point de vue, la lecture des plans d'action locaux des villes partenaires confirme cette exigence : les rapports finaux insistent lourdement sur le contexte local (éléments de diagnostic territorial) avant de passer à la description synthétique des solutions envisagées.

De fait, il n'y a pas de disparition du niveau national : celui-ci reste une échelle de référence incontournable. L'état de l'art produit d'ailleurs quelques commentaires intéressants sur l'interaction entre les orientations européennes pour les politiques urbaines et les différents relais de ces normes dans les Etats européens :

« Many cities are guiding change through a Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP) to determine the most effective and sustainable use of the different modes of transport and alignment of infrastructure and services accordingly. SUMP has more impact if there is a national policy framework with established principles for transport management in cities such as the Designing Streets Policy of the Scottish Government. »

BADENHORST 2016

Ici, l'expert suggère que le modèle européen en matière de transport urbain (SUMP) est repris et appuyé par l'Écosse. En réalité, au moment de la sortie du document écossais cité (2010), le vocable SUMP n'est pas encore en circulation — l'acronyme, semble-t-il, n'apparaît fortement qu'à partir de 2013 (EUROPEAN-COMMISSION 2013a). En revanche, il est vrai que les éléments sous-jacents de ce modèle ont été développés sous forme de recommandations, dès 2009, par la Commission Européenne (EUROPEAN-COMMISSION 2009). L'interaction entre un gouvernement national et les recommandations européennes est, selon l'expert, de première importance. Un des éléments frappants de la rhétorique mobilisée est bien cette grande attention aux contextes locaux : toutes ces recommandations donnent des clés assez précises sur la manière de problématiser l'intervention des gouvernements urbains en matière d'aménagement de l'espace mais il est toujours rappelé qu'il ne s'agit pas de prescriptions rigides qui s'appliqueraient selon une logique descendante¹⁵. Ainsi, ce discours qui mobilise les concepts de *place-based development* ou de *sense of place* constitue un double appel : 1. au travail d'expertise locale préalable à la définition d'une politique urbaine ; 2. au partenariat comme modalité principale du travail politique des gouvernements urbains. Ainsi, ce double appel a pour visée première la diffusion d'instruments d'action publique ayant trait au travail proprement politique de création de politiques locales.

La référence au cadre national écossais n'est pas la seule. Cette section du rapport

15. On trouve très clairement ce genre de position dès le préambule du document écossais : « *The premise upon which the document is based is that goodstreet design should derive from an intelligent response to location, rather than the rigid application of standards, regardless of context. Designing Streets does not, thus, support a standards-based methodology for street design but instead requires a design-led approach. This demands taking into account site-specific requirements and involves early engagement with all relevant parties. Designing Streets marks the Scottish Government's commitment to move away from processes which tend to result in streets with a poor sense of place and to change the emphasis of policy requirements to raise the quality of design in urban and rural development.* » (SCOTTISH GOVERNMENT 2010).

comporte également un renvoi vers un guide d'action produit par l'autorité nationale irlandaise des transports à propos de la notion de *permeability* (NTA 2015), c'est-à-dire la prise en compte de la circulation pour les piétons et vélos dans les centres urbains. La mise en avant de ces deux contextes nationaux n'est sans doute pas étrangère à la nationalité de l'expert — Wessel Badenhorst étant irlandais. De fait, les cadres nationaux peuvent servir d'appui aux villes partenaires du projet. Dans les réponses à notre questionnaire, la représentante de l'ULG (*Urbact Local Group*) de la ville de Naas (20 000 habitants, IE) citait principalement des villes irlandaises en tant que gouvernements urbains de référence en matière de politique de revitalisation des centres villes : Galway, Westport, Waterford, Kilkenny et Monaghan (les trois derniers étant également impliqués dans URBACT). La petite ville de Monaghan (8 000 habitants) aura d'ailleurs une bonne pratique labellisée par URBACT en 2017 : *The town team : A partnership approach for reinvigorating town centres*. En définitive, la proximité géographique et politique des acteurs de la coopération (gouvernements urbains et experts) configurent en partie le système de références mobilisées.

Les éléments de l'état de l'art du rapport de projet *City Centre Doctor* montrent la mobilisation de nombreuses notions et d'échelles de référence pour penser une problématique urbaine dans le cadre d'un partenariat transnational. Ces opérations de traduction, conduites par l'expert, participent pleinement de la logique d'apprentissage associée à ce type de projet : il s'agit d'inscrire un projet particulier dans l'histoire plus large des organisations de coopération et des institutions supranationales. Cela légitime la problématique urbaine traitée ainsi que les solutions envisagées, d'une part, et cela fournit un espace discursif dans lequel la comparaison et la montée en généralité sont facilitées, d'autre part. De ce procédé résulte le fait que la problématique urbaine est assez largement pré-constituée au départ du projet, et ce, du point de vue de ses éléments de diagnostic comme des enjeux qui lui sont sous-jacents. Bien entendu, ces éléments généraux, qui établissent un sens commun au problème urbain travaillé par les villes partenaires, ne visent pas à établir un plan d'action unique pour toutes ces villes. Au contraire, l'accord minimal que permet la description du problème s'accompagne de préconisations davantage procédurales qui ont trait à la méthodologie de projet et non pas à un guide d'actions précises. Un passage de la conclusion du rapport est particulièrement révélateur de ce principe :

« *The solution to revitalising city centres lies in the process. The secret is to put in place a mechanism to galvanise local volunteers, leaders and resources across all stakeholders who work together and are able to experiment and implement a range of smaller actions which will have a transformative collective impact.* »
BADENHORST 2016, p. 25

Cela dit, cette tendance générale n'implique pas une absence totale de prescriptions plus pratiques sur les modèles d'urbanisme et d'aménagement. Ainsi, dans cette même conclusion, une des recommandations porte sur les opérations associées à l'idée de renouvellement urbain (*urban renewal*) :

« *Clearly wholesale urban renewal (e.g. demolishing buildings on a large scale to make room for new developments) and allocating more parking spaces should not be the first options to consider. It is possible to revitalise a city centre with the softer options which are focused on re-use and re-purpose of buildings and improvements of the public spaces. One should never underestimate the mixture of imagination, plants and paint to 'fix' a building or a street.* » BADENHORST

2016, p. 25

Les opérations de démolition-reconstruction sont largement déconseillées (elles ne sont d'ailleurs pas évoquées ailleurs dans le rapport) et l'urbanisme est plutôt envisagé par la réhabilitation et le changement des usages. Ces options « plus douces » seront d'ailleurs au cœur des stratégies des villes partenaires, avec la mise en place de *beta actions*, des opérations temporaires (aménagement, événements) ayant pour fonction de tester des dispositifs peu coûteux et réversibles (GOURDON 2019).

Encadré 6.1 : L'eupéanisation comme apprentissage : légitimation et positionnement des villes lors d'une conférence URBACT

Les rapports de projet, avec tout leur appareillage conceptuel et leurs références institutionnelles, sont des outils centraux des processus d'apprentissage se déroulant lors de la coopération transnationale. De ce fait, il semble possible de repérer des indices de la place différenciée des gouvernements urbains, au sein des organisations de coopération, dans les discours produits par leurs représentants lors d'événements transnationaux. La façon qu'ont les intervenants de présenter leur ville et le travail effectué au sein des projets URBACT est assez révélatrice des modes de légitimation — interne ou externe ^a — associés au récit sur la coopération.

Les présentations des villes de Nantes et de Bologne, dans le cadre d'une session dédiée au projet *Gen-Y-City* lors de l'*URBACT City Festival*^b, affichent des différences notables dans les références qu'elles mobilisent pour raconter la mise en place de politiques pour « attirer » et « retenir » les jeunes talents de l'économie créative (associés ici à la catégorie de « génération Y »).

Dans ce cadre, l'intervenant de la ville de Nantes a produit un discours préalable sur le « jeu à la nantaise », une métaphore footballistique mobilisée pour démontrer le caractère coopératif et collectif du fonctionnement du gouvernement urbain. Beaucoup de points abordés étaient aussi l'occasion de rappeler un engagement sur le temps long en faveur de la jeunesse et des activités économiques du numérique. En clair, une part du discours visait clairement à démontrer, avec emphase, le caractère singulier et pionnier de la ville et de son gouvernement urbain. La légitimation de l'action de Nantes s'est principalement déployée sur le mode « pionnier ».

La présentation conduite par le responsable du service de gestion de la recherche, de l'innovation et des projets européens de la ville de Bologne n'était pas dépourvue d'éléments de valorisation du gouvernement urbain. Mais, ces derniers étaient exposés sur un tout autre mode : une des particularités du discours de Marino Cavallo résidait dans la mobilisation de références institutionnelles. C'est le seul à avoir pris le temps de replacer le projet *Gen-Y-City* et l'action de Bologne dans le cadre de la stratégie européenne 2020, en mentionnant les objectifs de spécialisations économiques et de croissance « intelligente, durable et inclusive ». Au-delà

des références internes à l'UE, d'autres éléments d'internationalisation ou d'influence au niveau national étaient cités sobrement en exemple comme autant de témoignages du caractère novateur du gouvernement urbain (*e.g* la conférence des ministres de l'environnement du G7, la rédaction du Charte de Bologne pour le développement urbain durable signée par toutes les grandes métropoles italiennes^c). Pour Bologne, certains éléments mis en avant sur le mode « pionnier » sont tout de suite ressaisis dans d'autres modes de légitimation : avec notamment une certaine valeur attribuée à l'internationalisation en tant que telle et avec la volonté de replacer les actions présentées dans le cadre institutionnel de l'UE.

Au-delà des stratégies diverses de communication, cette différence de discours provient en partie de positions inégales de ces gouvernements urbains dans les réseaux transnationaux. On sait que Nantes est très active dans le réseau des associations transnationales (ETMUN), mais Bologne fait preuve d'une internationalisation spectaculaire : la ville affiche des centralités exceptionnelles à la fois dans le réseau des associations et à la fois dans celui des projets européens (EUCICOP)^d. Certes ces deux villes ont beaucoup participé au programme URBACT : 7 participations pour Nantes, dans les deux dernières phases, dont 1 en tant que *Lead Partner* ; 10 participations pour Bologne, sur l'ensemble des phases du programme, dont 1 en tant que *Lead Partner*. Bologne, avec sa position de premier plan dans les réseaux des projets européens de coopération territoriale, montre que les participations répétées ont produit un apprentissage des lexiques et cadres d'action publique de l'UE. Et c'est bien cet apprentissage qui ressort dans le discours produit par le représentant de la ville.

^a. Visant respectivement les acteurs locaux ou les acteurs internationaux (positionnement par rapport aux autres villes ou organisations de différents niveaux). Voir nos propositions de synthèse : section 3.4.2.4

^b. *Building up a millennial city*, session animée par l'expert en chef du projet, Jim Sims, et qui s'est déroulée le 13 septembre 2018 à Lisbonne.

^c. Pour ces deux faits, voir l'article sur le site de l'initiative *Connect4Climate* lancée par la Banque Mondiale, le ministère italien de l'environnement et le ministère allemand pour la coopération économique et le développement : ALL4THEGREEN 2017.

^d. Voir la figure 4.19 dans la section 4.4.2.

6.2.3 Les villes porteuses de projets et le réseau sémantique des notions phares

Les appels à projets URBACT ne sont pas « fléchés » vers des thématiques ou objectifs définis *a priori* : ainsi l'étude des rapports de projet nous permet d'avoir un accès aux problématiques urbaines des villes porteuses de projet¹⁶. Certes, l'expert en chef rédige et met en forme ces rapports, ce qui constitue d'importantes opérations de médiation et de traduction, mais ce sont bien les gouvernements urbains porteurs de projet qui choisissent de s'engager dans cette expérience de coopération à partir de thèmes qui les préoccupent. Ainsi, nous reconstruisons ici un réseau de notions tel qu'il se déploie dans les rapports de projet URBACT. Il s'agit de donner à voir la double association entre des notions ou catégories de l'action publique urbaine mobilisées dans les projets, d'une part ; et entre les villes qui portent ces projets, d'autre part.

Les analyses qui suivent ne sont pas — cas unique dans cette thèse — issues de notre travail de code sous R. Nous avons utilisé l'application en ligne *CorText Manager* pour faire les principaux traitements et figures¹⁷. Toutefois, les principes généraux des opérations réalisées à l'aide de cette application restent très similaires à la méthodologie décrites dans la section 5.1.2¹⁸. Le corpus des 87 rapports de projet fait ainsi l'objet d'une analyse morpho-syntaxique (*parsing*), des mots-clés sont détectés et, par la suite, des graphes bipartis entre les mots-clés et les villes porteuses de projet servent de base à la projection de différents graphes unimodaux.

Une des opérations facilitées par *CorText Manager* est l'intervention manuelle sur les listes de termes et de mots-clés extraits à partir du corpus. Ainsi, nous avons détecté les 500 mots-clés les plus fréquents dans les textes du corpus. À partir de cette liste, nous avons retiré tous les mots-clés faisant référence à des institutions (*European Commission*) ou à la langue technocratique du partenariat et du projet (*e.g best practices*) afin d'obtenir une liste de termes renvoyant davantage à des thématiques ou secteurs d'intervention. Nous avons également procédé à des regroupements de formes. En effet, la détection de mots-clés se base toujours sur la co-occurrence de lemmes particuliers¹⁹. Dans la liste originale nous trouvons par exemple trois mots-clés faisant référence à l'idée d'innovation : les processus d'innovation (*innovation process*), les stratégies en faveur de l'innovation (*innovation strategy*) et les politiques d'innovation (*innovation policy*), nous avons regroupé les différentes formes associées à ces trois mots-clés sous la notion générale

16. Voir section 5.3, notamment l'extrait d'entretien avec Emmanuel Moulin, secrétaire général du programme.

17. Ce projet a été initié et porté par l'unité INRA SenS 1326 puis par l'UMR LISIS dans le cadre d'une initiative fondatrice du GIS IFRIS, poursuivie dans le cadre du LABEX SITES. Cette application est installée dans une architecture informatique de l'INRA (serveur de calcul et serveur de données) hébergée dans le Centre de Ressources Informatiques de l' UPEM : <https://www.cortext.net/>.

18. Nous avons laissé sur notre dépôt *Github*, un document textuel qui répertorie les différentes analyses que nous avons menées avec l'application *CorText Manager*, ainsi que les principaux paramètres pour chacune d'entre elles.

19. Rappel : un lemme correspond à la forme canonique d'un mot faisant abstractions de sa « forme fléchie », c'est-à-dire de son genre, son nombre, sa personne ou son mode (s'il s'agit d'un verbe).

d'innovation²⁰. Ces opérations de suppression et de regroupement produisent une liste de 120 notions construites à partir des 500 mots-clés. Cette liste est importée dans l'application et une nouvelle indexation des textes est réalisée (il s'agit d'un comptage des notions à partir des différentes formes qui les caractérisent). Ainsi, les documents du corpus sont étiquetés en fonction de la présence et du nombre d'occurrences de ces notions. À partir de là, nous pouvons produire plusieurs analyses de réseaux en construisant des graphes entre la mobilisation des notions dans les rapports de projet et les autres méta-données caractérisant ces derniers.

6.2.3.1 Les agendas urbains des villes porteuses de projet : une approche relationnelle des grandes notions mobilisées dans les rapports de projet URBACT

La figure 6.2 présente une projection du graphe biparti villes *lead partner*-notions. Les notions présentent des liens d'autant plus forts qu'elles sont associées par un nombre important de villes porteuses de projet (au sein des rapports de projet correspondants). Cette figure nous donne accès à un aspect du réseau sémantique tel qu'il se déploie au sein du programme URBACT. Il ne s'agit plus ici de montrer le réseau social — fait des coopération effectives entre villes — mais plutôt de donner accès à la proximité des notions entre elles en fonction de leur co-utilisation par les gouvernements urbains²¹. Les liens dépendent donc à la fois des co-occurrences entre notions dans des projets de villes *lead partner* différentes mais également des différents projets d'une seule et même ville en tant que *lead partner*²². Par conséquent, cette représentation révèle différentes facettes des agendas politiques des villes impliquées au premier plan dans le programme URBACT, entre 2007 et 2016.

Le graphe comporte deux composantes connexes (figure 6.2) : une petite avec quatre notions créant des liens entre l'aménagement urbain et les interventions concernant les activités physiques et sportives ; une grande composante connexe rassemblant toutes les autres notions regroupées en 14 communautés (algorithme de louvain). Afin de simplifier le graphe, nous avons ajouté un filtre supplémentaire²³ en affichant uniquement les liens avec les trois plus proches voisins. La première grande communauté (en orange au centre du

20. Après regroupement manuel des mots-clés, la liste des formes associées à la notion d'innovation, c'est-à-dire des locutions telles qu'on les trouve dans les textes du corpus, devient : *innovation/innovation process/innovation processes/innovative processes/process innovation/process of innovation/innovation strategies/Innovation Strategies/innovation policies/innovation policy/policy innovation*.

21. Pour être tout à fait exact, il s'agit davantage de la co-utilisation qui émerge des différents rapports de projet des villes *lead partner*. Ces co-utilisations, on le sait, sont issues du travail de rédaction et de traduction réalisé par les experts de chaque projet.

22. En effet, le graphe présenté à la figure 6.2 est bien une projection du graphe ville-notion. Celle-ci est permise par un calcul de similarité mobilisant l'*heterogeneous cosine*, mesure utilisée notamment pour faire émerger des réseaux de proximité entre utilisateurs partageant les mêmes *hashtags* sur *Twitter*, et inversement des réseaux de proximité entre *hashtags*. Pour les descriptions et formules, voir la documentation de *Cortext* : cortext.net/metrics-definitions/.

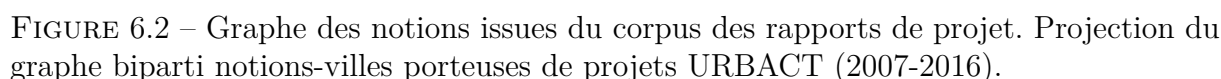
23. En plus de la détection automatique d'une valeur seuil optimale sur le poids des liens.

graphe) contient les notions les plus fréquentes dans le corpus. Elle définit une des facettes majeures des agendas politiques des gouvernements urbains tels qu'ils se déploient au sein du programme URBACT. Principalement construits autour de notions économiques, les projets des villes *lead partner* affichent des liens intersectoriels. Une des sphères de termes renvoie clairement au « milieu » des affaires (*business, private companies*) et aux politiques favorisant l'entrepreneuriat et l'innovation, mais on trouve également un lien fort avec les politiques en matière d'éducation, notamment par le biais de la notion du marché du travail et du chômage des « jeunes » (l'opérateur principal étant la notion de *labour market* où nous avons rassemblé les termes génériques renvoyant au marché du travail, à la force de travail, et à la question de l'emploi et du chômage). Cela témoigne du lien consubstantiel entre les deux facettes des *politiques de l'habilitation*, c'est-à-dire l'établissement de cadres d'échange et de réseaux locaux favorables aux « milieux » des affaires (politique de l'offre) mais également des politiques plus « sociales » ayant pour fonction de favoriser l'accès de certains publics cibles à des sphères de la vie publique — ici à l'emploi — avec une approche par la formation et la mise en capacité. La notion, relativement peu citée, de *talent attraction* fait le lien entre la sphère de l'attractivité et de la compétitivité, d'une part, et les notions liées à l'éducation et aux difficultés des jeunes sur le marché de l'emploi, d'autre part.

Cette proximité est confirmée par une petite communauté (bleu turquoise en haut à gauche de la communauté orange) à la périphérie de celle ayant trait à l'économie. Ici les projets de villes témoignent de liens forts entre les préoccupations sur l'école, les jeunes et le décrochage scolaire, mais aussi aux périodes de transitions (entrée sur le marché du travail) et l'acquisition (jugée nécessaire) de compétences et « d'attitudes » pour décrocher un emploi ou créer une activité économique. Le projet *Gen-Y-City*²⁴ est un exemple marquant des liens entre formations, structures de types incubateurs (autour du numérique) et public cible des jeunes.

La plupart des communautés de notions renvoient assez précisément à l'espace sémantique défini par les mots-clés qualifiant les projets (cf. section 5.3) : les politiques d'inclusion et de cohésion sociales avec leurs publics cibles (en vert clair, à droite), la problématique du *public procurement* et ses liens avec l'économie sociale (orange foncé en bas à droite), le modèle de *triple helix* et la problématique universitaire (jaune claire, en bas à droite), les transports (rouge, en bas), les industries « créatives » (vert en bas à gauche), le tourisme et la patrimonialisation de la gastronomie (jaune, en haut à gauche), ou encore l'usage des réseaux sociaux à des fins d'inclusion et de communication (figure 6.2).

24. Porté par la ville de Poznan, et évoqué précédemment : voir encadré 6.1.



453

populations roms (*Roma-Net* I et II), mais également des projets *Re-Block* (sur la régénération des quartiers pauvres comprenant des grands ensembles d'habitation) et *Urban Green Labs*, dont le rapport comprend la notion de *sustainable regeneration*, et qui traite de la participation citoyenne pour penser et améliorer les espaces verts. Ainsi, la très forte participation de Budapest dans le programme URBACT, en particulier en tant que *lead partner* (voir section 4.5.2), lui donne un poids particulier dans ce réseau sémantique, et la communauté que nous analysons est largement configurée par les politiques urbaines ayant trait à la pauvreté urbaine et l'inclusion, que celles-ci soient envisagées par le biais d'un public cible (les Roms) ou par la définition de quartiers d'intervention prioritaire. Cela dit, ces liens ne dépendent pas uniquement des projets émanant de Budapest. A titre d'exemple, le rapport du projet *RegGov*²⁵, porté par Duisburg (Allemagne) et comprenant trois villes partenaires d'Europe orientale (Satu Mare, RO ; Nyíregyháza, HU ; Ruda Śląska, PL), mentionne également les populations roms et la *sustainable regeneration*, dans le cadre d'un projet centré sur les quartiers défavorisés.

D'autres spécificités de ce graphe attirent l'attention (figure 6.2). Les places différenciées de la notion très générique d'industrie (*industry*, communauté vert en bas à gauche) et de zones industrielles (*industrial area*, orange clair en haut à droite) révèlent que la première, en tant que grand secteur de production, est aujourd'hui associée principalement à la sphère de la créativité et de l'art. En revanche, les zones industrielles, en tant qu'entités spatiales faisant l'objet d'une attention particulière, sont liées à des notions de vacance et d'abandon ainsi que de déclin urbain : en clair elles renvoient à la gestion de la désindustrialisation. Dans un autre ordre d'idée, la notion de santé (*health*) est liée à celles du petit commerce (*retail sector*) et des consommateurs (*consumer*), il ne s'agit pas d'usages métaphoriques visant à qualifier la « santé des commerces ». Un des projets qui configure le plus ces liens est celui de la petite ville espagnole de Baena (*Agri-Urban*), qui propose une réflexion sur l'agriculture locale et les chaînes de production agro-alimentaire dans les petites villes — en questionnant leur statut d'interface entre les mondes ruraux et urbains. L'approche, résolument intersectorielle, met notamment au premier plan les questions de santé publique liées à la qualité de l'alimentation.

Le rôle actif de cette petite ville — deux participations en tant que *lead partner* — se retrouve également dans la communauté sémantique bleue. Les notions constitutives des politiques sur le secteur de l'alimentation et de l'agriculture sont associées à celles sur le patrimoine. L'autre projet porté par la ville Baena, *INT-HERIT* (2016-2019) a trait aux stratégies de valorisation du patrimoine culturel. Ce lien entre ces deux sphères d'action publique n'est pas contingent — uniquement dû aux deux projets URBACT portés par Baena —, il révèle une des modalités importantes des politiques urbaines des petites villes. De fait, l'importance grandissante des politiques culturelles touche également les petites villes (LORENTZEN et HEUR 2012 ; JAYNE et al. 2010 ; SIBERTIN-BLANC 2008) et dans ce contexte général, les politiques agro-alimentaires vont dans le sens d'une valorisation de la localité et de la proximité (SANZ-CAÑADA et MUCHNIK 2016). Les petites villes font alors valoir cette proximité comme un atout culturel. Par exemple, le discours porté par l'association *Cittaslow* (voir encadré 3.1) témoigne de la manière dont l'identité des petites villes et les questions alimentaires se mêlent pour définir des standards d'authenticité et

25. *Regional Governance of Sustainable Integrated Development of Deprived Urban Areas*, 2009-2011.

de résistance au mouvement globalisé de délocalisation.

A contrario, les notions de cette communauté (en bleu au centre, figure 6.2) qui renvoient à l'intervention sur des quartiers en difficulté sont plutôt le fait de projets portés par des grandes villes. *URBACT Markets*, lancé par Barcelone en 2013, est un projet qui présente la tenue de marchés hebdomadaires comme une donnée centrale de la vie urbaine et surtout comme participant à une revitalisation et une « régénération urbaine » dans les quartiers en difficulté. Ce projet explique aussi les liaisons avec les questions particulières de la valorisation des producteurs et productions locales ainsi que celles ayant trait à la gestion des déchets organiques.

Enfin, cette même communauté est caractérisée par des notions très générales qui servent de ponts sémantiques vers d'autres dimensions des agendas urbains. Ainsi, la notion de durabilité (*sustainability*) est principalement liée à celles de cohésion, du marché du travail et de l'environnement — ce qui renvoie à la tripartition économie-social-écologie qui lui est propre. Au-delà de cette position de carrefour entre les grands secteurs de l'action publique, la notion est également en relation avec celle de paysage et de consommation énergétique. Cette dernière notion, qui n'est pas centrale en termes de fréquences dans le corpus des projets, présente un rôle structurant car elle sert de passerelle entre la sphère des transports et celle de l'immobilier. Cette problématique de la maîtrise énergétique (et le travail d'expertise qui l'accompagne) sert concrètement d'opérateur inter-sectoriel et permet de positionner un certain nombre de problèmes publics dans un cadre plus large.

L'analyse qui précède nous donne donc une image des agendas urbains des villes porteuses de projet au sein du programme URBACT. En effet, il ne s'agit pas d'une analyse sémantique classique basée sur la seule co-occurrence des notions au sein des documents du corpus, mais bien de la projection du graphe biparti qui associe les notions aux villes porteuses de projet. Cet espace sémantique rend compte de la complexité des agendas urbains de ces villes et, dans le même temps, du travail de traduction conduit par les experts, notamment dans la manière dont certaines notions (ou groupes de notions) sont fréquemment associées dans la définition des problèmes publics traités.

6.2.3.2 Des communautés d'intérêts ? Le réseau des proximités sémantiques entre villes porteuses de projet

Les occurrences des différentes notions dans les rapports de projet peuvent être mises en relation avec un certain nombre de variables attributaires des projets, au premier rang desquelles nous mobilisons celles concernant les villes *lead partner*. Ces villes sont caractérisées par des variables contextuelles (situation géographique) et intrinsèques (caractéristiques propres de la ville). Ainsi, avant de reconstruire le réseau des villes *lead partner* en fonction du nombre de notions partagées, nous construisons un graphe biparti à un niveau meso-géographique en affichant les relations entre les notions et les grandes régions d'appartenance des villes porteuses de projet. La figure 6.3 présente une version d'un tel réseau : les notions extraites du corpus des rapports sont associées aux grandes régions par le biais de la mesure de proximité qu'est la statistique de Cramer, quantifiant l'intensité de l'association entre les deux variables qualitatives (les notions et les régions).

Ici, seuls les liens avec un poids supérieur à 0.3 sont conservés. Ainsi nous pouvons repérer les notions qui sont préférentiellement liées à des ensembles régionaux particuliers ainsi que celles qui sont partagées.

Quatre grandes tendances se dégagent (figure 6.3) :

1. Les projets émanant de villes de l'Europe du Sud sont caractérisés par des ensembles de notions qui renvoient au tourisme et au patrimoine, aux politiques concernant le secteur agro-alimentaire, et aux politiques liées à certaines formes de décroissance urbaine (revitalisation des centres-villes et du commerce de détail, vacance immobilière, gestion des zones industrielles).
2. Les projets associés à l'Europe de l'Ouest affichent des notions liées à la métropolisation (fragmentation et inégalités socio-spatiales, étalement urbain), aux politiques ayant trait à l'économie de la connaissance (université, éducation, école) et au public cible des jeunes.
3. Les notions associées aux projets émanant de villes d'Europe du Nord ont trait à certains types d'instruments d'action publique (*public procurement*, gestion financière, service public) mais également des notions environnementales, d'autres servant d'opérateurs inter-sectoriels (modèle de la *triple helix* faisant le lien entre les sphères de la science, l'économie et l'innovation) et enfin des notions-clés du secteur de l'économie de la connaissance (secteur du numérique).
4. Le petit nombre de projets portés par des villes d'Europe centrale et orientale (8 projets sur la période 2007-2016) a trait aux politiques de régénération/revitalisation de quartiers en difficulté, par le biais des politiques de logements et plus généralement de gestion de la crise économique et des inégalités (*economic crisis*, *poverty*) ; aux politiques d'inclusion des personnes migrantes ; et, enfin, à celles visant les secteurs de l'économie créative et de l'innovation. En clair, un ensemble de notions renvoie assez classiquement à l'intervention sur des quartiers ou populations considérées comme en difficulté, et un autre ensemble se rapporte aux attributs les plus contemporains des transitions économiques que les villes sont sommées d'accompagner.

Ces notions communes sont intéressantes dans la mesure où les projets ont une temporalité particulière : en effet, ceux portés par des villes de l'est sont plutôt situés à la fin de la phase II du programme et au début de la phase III (2015-2016). Ces temporalités différenciées permettent de suggérer des circulations de modèles. L'Europe du Nord et de l'Est partagent le plus de notions, notamment celles qui ont à voir avec les sphères de la créativité et de l'innovation. Les projets émanant de l'Europe de l'Ouest et du Nord, sont quant à eux liés par les problématiques universitaires et de transferts de technologies. Enfin, les notions qui font le pont entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est sont celles liées à la gestion de la pauvreté urbaine et au public cible des jeunes, ce qui traduit une circulation et une appropriation (pour les villes de l'est) de thématiques constitutives du programme URBACT et de son lien historique avec la Politique de la Ville à la française.

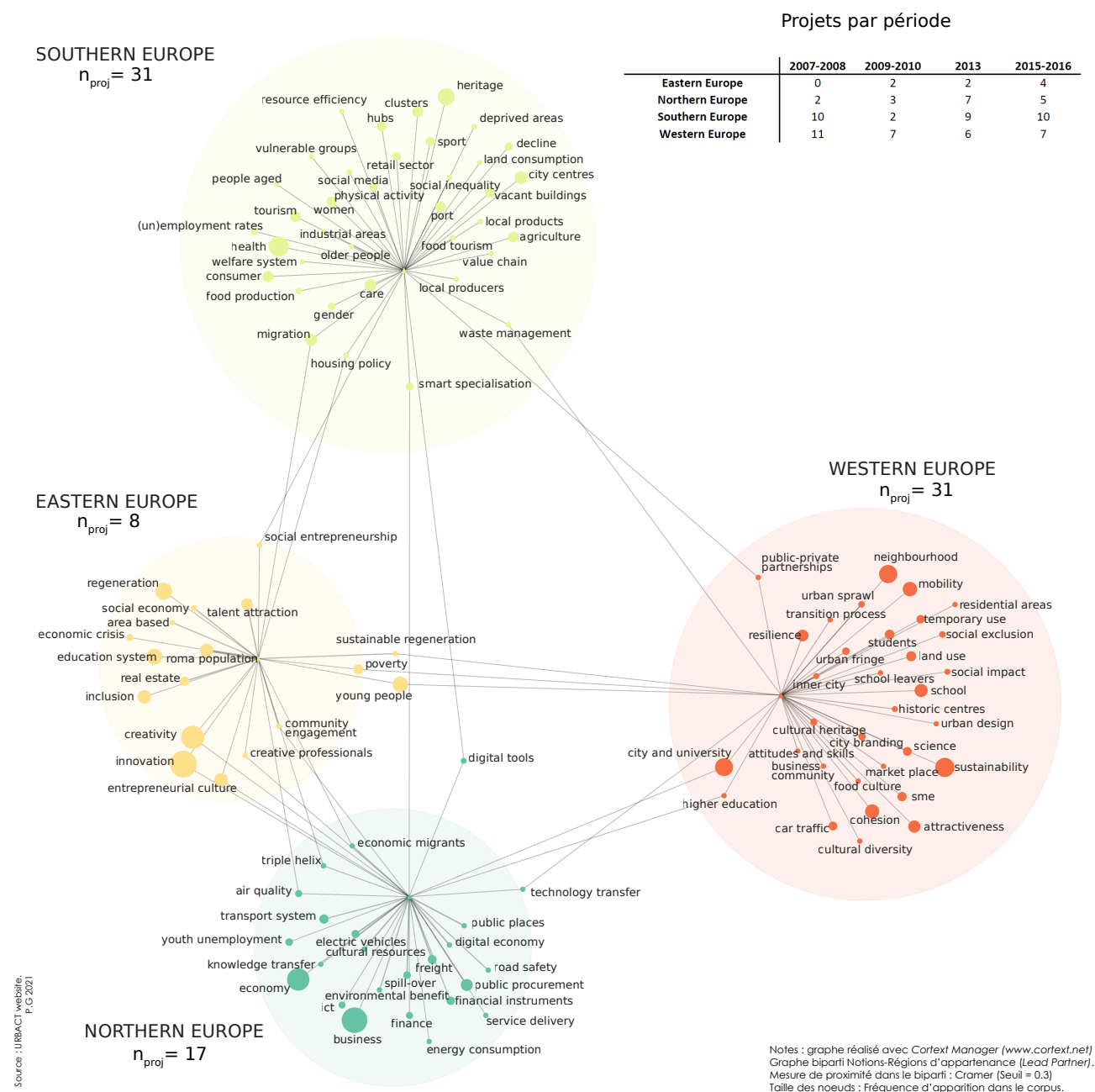


FIGURE 6.3 – Graphe biparti *notions-grandes régions d'appartenance* des villes porteuses de projets URBACT.

Après cette analyse très générale, nous examinons le pendant du réseau des notions à un niveau plus fin, à savoir la proximité thématique entre les villes *lead partner*. En effet, ces dernières sont plus ou moins liées entre elles selon les préoccupations politiques qu'elles partagent — *i.e* le nombre de notions citées dans les rapports de projet respectifs de ces villes. La figure 6.4 propose une telle représentation. Ici les liens de proximité entre les villes ont fait l'objet d'un filtrage. Le graphe présenté est un sous-graphe avec un voisinage de deux : chaque ville est caractérisée par ses deux liens les plus forts, *i.e* les

deux villes avec lesquelles elle partage le plus de notions²⁶. Ce graphe est organisé autour de communautés (algorithme de Louvain) et chacune d'entre elles est associée aux cinq notions les plus représentées par ces villes²⁷.

Cette représentation fait émerger quatre faits importants (figure 6.4).

Premièrement, une communauté de villes (jaune orangé, à droite) est principalement constituée de villes anciennement industrielles avec York, Gdansk, Eindhoven, Manchester, Bilbao, et Limoges. Les notions les plus associées aux projets de ces villes — notamment avec *smart specialisation* et *innovation* — mettent l'accent sur des projets favorisant l'innovation et mobilisant le modèle de la ville intelligente (*smart city*) comme concept englobant les normes du partenariat et de la gouvernance ainsi qu'un positionnement dans l'économie de la connaissance. Fait intéressant, l'histoire industrielle de ces villes est peu mise en avant dans la description synthétique des projets : à ce titre, seul le projet UNIC porté par Limoges fait explicitement référence à la spécialisation industrielle (céramique, manufacture) et à l'enjeu de transition/adaptation de l'activité économique locale. Les projets portés par les 5 autres villes de cette communauté sont davantage organisés autour des procédés de « gouvernance » et de la notion d'innovation sociale (cf. section 5.4.2). Cette valorisation particulière témoigne d'un processus lié à l'internationalisation et la médiatisation des projets urbains. Les différents projets de reconversion industrielle de ces villes — notamment celui de Bilbao considéré comme un modèle (GONZÁLEZ 2011 ; CAMPBELL 2009)²⁸ — sont présentés à l'international sous la forme de « produits ». En effet, l'internationalisation des politiques urbaines repose en partie sur une « rationalisation des succès tactiques » d'un gouvernement urbain le temps d'un projet, notamment sur la valorisation de sa capacité organisationnelle (PINSON et VION 2000)²⁹. Ainsi, il n'est pas si étonnant de voir que l'expertise de ces gouvernements urbains dans la mobilisation ancienne d'un réseau local d'acteurs pour les grands chantiers de reconversion industrielle soit recyclée à travers des discours plus contemporains sur la participation et l'innovation sociale.

Deuxièmement, un certain nombre de villes de tailles très différentes sont regroupées autour de notion de patrimoine et de système agro-alimentaire (rouge, en haut à droite). Cette communauté est construite autour d'une triade entre Bruxelles, Södertälje (SE), et Baena (ES) : ces trois villes sont porteuses de projets ayant spécifiquement trait à la question de l'alimentation, respectivement *Sustainable Food in Urban Communities* (2013-2015), *Diet for a Green Plane* (2013-2015) et *Agri-Urban* (2015-2018). La ville suédoise de Södertälje (environ 80 000 habitants) est d'ailleurs une ville partenaire du

26. Selon cette logique, certaines villes peuvent avoir un degré supérieur à 2, lorsque ces deux liens majeurs ne sont pas réciproques.

27. Selon les scores du V de Cramer, dans l'analyse bi-variée entre communautés et notions.

28. Voir aussi l'importance d'une visite d'étude à Bilbao par le maire de Saint-Etienne (Michel Thiollière) en 2002 et la forte impression que produit le modèle de reconversion industrielle, notamment par le biais des politiques culturelles : BÉAL et PINSON 2014.

29. « On tend à appréhender la ville internationale aux travers des qualités organisationnelles dont elle est capable de faire preuve. C'est la qualité des processus d'action collective qui distingue cette ville, sa capacité à mettre en ordre ses ressources, et parmi elles une ressource de plus en plus valorisée : celle du consensus » (PINSON et VION 2000, p. 91).

projet porté par Baena. Les projets liés à l'alimentation apparaissent (et sont répertoriés avec le mots-clés *food*) à la fin d'URBACT II (2013) et sont portés par une capitale (Bruxelles) et des villes moyennes (Södertälje, mais aussi Burgos, en Espagne, qui n'est pas dans cette communauté car l'argumentaire du projet *Gastronomic cities* est davantage orienté vers le tourisme et les SMEs). Enfin, cette thématique sera reprise dans la phase III du programme par la petite ville de Baena. Liées à cette dernière (du fait de son second projet *INT-HERIT*), une triade constituée de Medway (UK, 200 000 habitants), Regensburg (DE, 130 000 habitants) et Piacenza (IT, 100 000 habitants) s'organise autour de la question du patrimoine historique et des projets de régénération urbaine. Medway (*REPAIR*, 2009-2011) et Piacenza (*MAPS*, 2015-2018) partagent un lien sémantique plus fort. En effet, leurs projets respectifs traitent d'un problème public très spécifique : la réhabilitation et le changement d'usage d'anciens bâtiments militaires abandonnés. Quant à Regensburg (*Hero*, 2008-2011), sa présence au sein de cette communauté d'intérêts, avec un projet sur la gestion des paysages urbains historiques, n'est pas très surprenante. Nous l'avons vu dans le chapitre 4, cette ville a un profil d'affiliation aux associations de municipalités (ETMUN) qui montre une internationalisation très tournée vers la question du patrimoine (voir section 4.3.1).

Troisièmement, la présence de deux petites villes dans une communauté constituée de grands centres urbains et de capitales (jaune clair, en bas à gauche) interpelle (figure 6.4). Les notions qui sont les plus associées aux projets des villes de ce groupe renvoient d'une part aux espaces publics et, d'autre part, à plusieurs termes qui peuvent se lire comme des sous-ensembles de la problématique de métropolisation (*inner city*, *urban fringe*, *city centres*). La triade Lyon (*URBAMECO*, 2008-2009), Barcelone (avec notamment *NODUS*, 2008-2010) et Duibourg (*RegGov*, 2009-2011) se structure autour des questions de fragmentation urbaine, d'intervention dans les quartiers défavorisés, et pose la question de la gouvernance métropolitaine (c'est-à-dire la question d'un réseau d'acteurs à l'échelle de la région urbaine). La ville hongroise d'Eger (environ 50 000 habitants) est reliée à cette triade par le biais de son projet *SURE* (*Socio-economic Urban REhabilitation*, 2009-2012) qui pose le problème public similaire de la régénération de quartiers défavorisés pour les villes petites et moyennes, avec comme constat principal que les ressources (financières) sont beaucoup moins importantes pour ce type de villes. Ce qui est affirmé ici, c'est bien une communauté de problèmes publics — la fragmentation socio-spatiale des villes — mais des moyens différenciés et des problématiques de gouvernance différentes. Aussi Eger affiche un lien de proximité avec la ville d'Anvers et son projet *sub>urban* (2015-2018) qui pose la question de la réhabilitation des zones périphériques de grandes agglomérations. C'est également le cas de la petite ville de San Dona di Piave qui a porté le projet *City Centre Doctor*. Ce projet de revitalisation de centres-villes de petites villes s'inscrit aussi pleinement dans la large problématique de la métropolisation, car la grande majorité des villes partenaires sont des petites villes situées dans (ou à proximité) de grandes aires urbaines fonctionnelles. San Dona di Piave affiche également une proximité thématique avec Anvers et avec Dublin (*PlaceMaking4Cities*, 2013-2015)³⁰ qui portent des projets dans lesquels la question du design d'espaces publics est centrale. Enfin, San Dona di Piave présente un lien avec la petite ville autrichienne de Leoben (25 000 habitants) — communauté voisine, en orange clair — et qui a initié le projet *OP-Act* (2009-2012) sur les

30. Notons que la ville d'Eger est partenaire de ce projet porté par Dublin.

questions de décroissance économique et de déclin démographique dans les petites villes. Ainsi, l'appartenance de San Dona di Piave à sa communauté thématique se fait par deux biais : d'abord par la place centrale donnée à la conception des espaces publics pour la revitalisation des centres-villes ; ensuite, par une lecture plus large de la crise des centres-villes en tant que conséquence de la métropolisation (concurrences commerciales avec les centres-urbains de la métropole voisine et les centres commerciaux des périphéries).

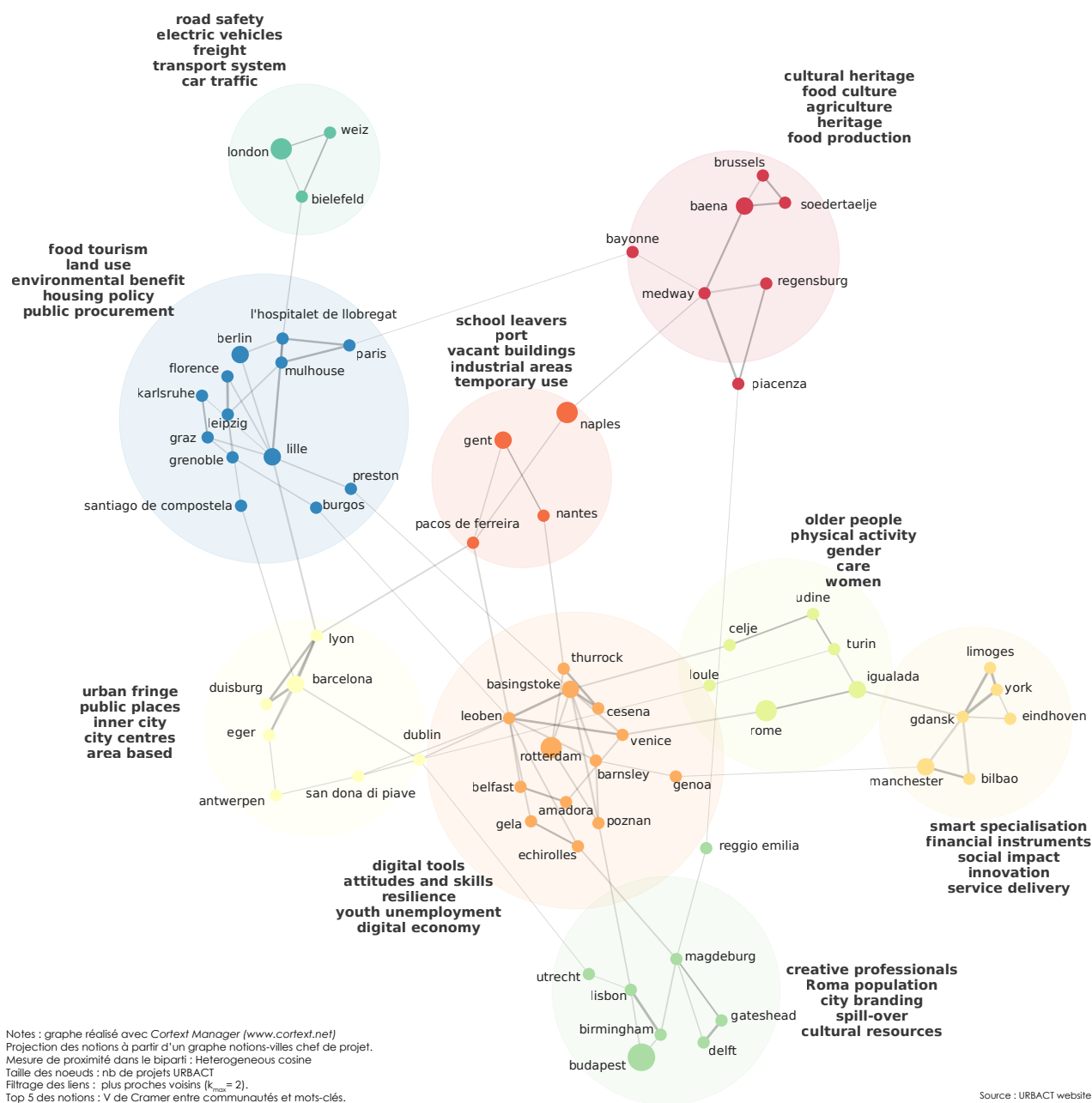


FIGURE 6.4 – Graphe des proximités sémantiques entre les villes *lead partner*. Projection du biparti notions-villes porteuses de projet URBACT (2007-2016).

Enfin, une grande communauté de villes (orange clair, centre bas) est formée autour des notions d'innovation, d'économie numérique et d'emploi des jeunes. A bien des égards, cette communauté de villes fait écho à la grande communauté de notions de la figure 6.2

(en orange). Le tropisme du programme URBACT vers les politiques en direction du public cible des jeunes et son lien avec les politiques d'éducation et surtout de transformation des activités économiques y ressort clairement. Si on y retrouve des grandes villes européennes et capitales nationales, les villes petites et moyennes sont également représentées (figure 6.4). A ce titre, les villes britanniques de Barnsley (*Techtown*, 2015-2018) et Basingstoke (avec les deux projets ESIMEC — *Economic Strategies and Innovation in Medium-Sized Cities*) ont construit des projets autour de la catégorie de villes moyennes. Le sous-titre de *Techtown* — *A digital City Future : Adapt or Die* — pose le décors³¹. L'argumentaire qui ressort du rapport de projet met en tension la position de ces villes dans la compétition inter-urbaine et le fait que l'économie numérique (*digital economy*) est un secteur incontournable d'activité qui ne serait pas réservé aux seules métropoles. Nous reproduisons ici un des quatre sous-thèmes lié à la question de la croissance économique dans le secteur du numérique, suivi d'un autre thème central dans du projet³² :

« ***Providing spaces and places for connections*** : *How important is it to have a physical space for the digital community ? What does this space look like ? What is the accompanying 'offer' in terms of business support, incubator or accelerator support ? What is the unique position of medium sized cities ?*

Finding, growing, retaining and returning talent : *How can medium sized cities attract and retain (young) skilled people ? How can they position themselves so that people want to live and work there ? What can cities do to better match education and training provision with the needs of the digital economy (now and in the future) ? How can they avoid losing out to larger regional and national 'hubs' ?* »

PARTRIDGE 2015, p. 2

La question de la place des villes moyennes dans un système productif reconfiguré autour du numérique (et plus largement de l'économie de la connaissance) est très clairement posée. Aussi, on retrouve l'importance du modèle de l'incubateur et de la création de lieux pour un travail collaboratif et pour la formation vers ces métiers particuliers (MARINOS et BAUDELLE 2018). Ce modèle urbain devient bien un modèle générique — relevant principalement des « politiques de l'offre » — qui concerne tout type de villes. Les relations entre la ville moyenne et le « contexte » géographique et économique plus large sont décrites sur le mode de la tension, voire de la prédation. Comment retenir (du fait d'une « fuite » vers les grands hubs nationaux et régionaux) et former sur place les jeunes pour qu'ils s'insèrent dans ce type d'activité ? Plus haut dans le rapport, l'experte — Alison Partridge —, se demande aussi comment faire pour que les multinationales ne capturent pas tous les bénéfices de ce secteur d'activité (*How can [cities] avoid larger multinationals reaping all the rewards ?*) et comment dynamiser les petites et moyennes

31. Cette formule, reprise plusieurs fois dans le rapport, est inspirée d'un discours de Joanna Shields, PDG de plusieurs grosses entreprises de l'économie numérique (dont BenevolentAI), conseillère du premier ministre, David Cameron, en matière de numérique (2014-2015) puis ministre de la sécurité internet en 2016 dans le gouvernement de Theresa May. Dans le rapport du projet *TechTown*, la citation intervient après la conclusion : « *'The future of the smart European digital economy is not five, ten or fifteen years away - it is right now. Therefore the message much be : Adapt, or get left behind'* (Joanna Shields, *Digital Advisor to the UK Prime Minister in Digital Minds*, 2015). » (PARTRIDGE 2015, p. 23).

32. C'est nous qui soulignons.

entreprises du territoire (ou susciter leur création). Le paysage politique et économique du rapport *TechTown* est bien celui de la compétition et de la nécessaire adaptation : les villes moyennes sont sommées d'adopter (d'imiter ?) une politique de transition économique dans les secteurs du numérique, cela signifie qu'elles sont considérées comme ayant la capacité de produire de tels changements et surtout qu'il n'y a pas d'alternative compte tenu du développement géographique inégal et des transformations structurelles du système économique mondial :

« What can small and medium sized cities realistically do to grow jobs through a digital economy? What margins of manoeuvre do they actually have when so many pieces of the macroeconomic and policy jigsaw are outside of their control ?

[Liste d'enjeux et de recommandations]

Perhaps the biggest challenge of all is the need to accept and embrace disruption. Traditional methods and models will be threatened and transformed through innovation and digitalisation. Some cities may not feel comfortable in this new space. They may not understand it or their role within it. However the message is clear : 'Adapt or Die'.... »

PARTRIDGE 2015, p. 22-23

A ce niveau d'analyse, la description des proximités thématiques entre villes porteuses de projet montre que les communautés construites sur la similarité des agendas urbains ne suivent pas de logique géographique simple. Autrement dit, il n'y a pas de déterminisme géographique qui associerait automatiquement un ensemble de notions de l'action publique à un groupe de villes partageant les mêmes caractéristiques de position dans la hiérarchie urbaine ou d'appartenance territoriale. Ce que montre plus précisément ce réseau, c'est le rôle actif de notions mobilisées par tout type de villes pour définir un espace (transnational) de circulation et donc de comparaison entre des pratiques et des problèmes urbains situés. Autrement dit, le langage commun du projet et les normes du partenariat (voir section 5.3) ne sont pas les seuls opérateurs qui construisent un discours général sur les politiques urbaines au sein du programme. Lorsque l'on retire de l'analyse les vocables de cette sphère, nous voyons transparaître différentes facettes des préoccupations politiques des villes URBACT : ces sphères sémantiques capturent la co-utilisation de notions et catégories d'action publique en même temps que l'effet de la participation multiple de certaines villes très impliquées. Ces éléments font que des villes petites et moyennes porteuses de projet se retrouvent dans presque toutes les communautés thématiques qui ressortent. Bien sûr, ces proximités ne signifient pas une stricte identité des projets urbains des villes d'une même communauté. Lorsque l'on regarde plus finement le contenu et la temporalité des projets, on constate que les petites villes peuvent se ressaisir d'une problématique plus tardivement que les villes du sommet ou du milieu de la hiérarchie urbaine. Pour autant, il ne s'agit pas forcément d'un simple processus d'imitation, qui tendrait à suivre la logique d'une géographie de la diffusion des innovations. La plupart des projets portés par des villes de moindre taille mettent en tension la situation géographique de ces villes et le projet politique : en clair la question de la spécificité de telles villes est toujours posée. De fait, des grands domaines comme la problématique agro-alimentaire, la métropolisation et son corollaire qu'est la fragmentation ou, l'emploi et la formation des jeunes et le développement d'activités dans des secteurs de l'économie de la connaissance,

participent bien d'un discours commun qui influe sur la définition des projets URBACT particuliers. Dans ce cadre là, les projets portés par les villes petites et moyennes déploient un discours sur la nécessaire adaptation à ces profonds changements structurels et d'une certaine manière elles se positionnent clairement au cœur du monde urbain en démontrant que ces problématiques et ces politiques urbaines ne sont pas spécifiques aux grandes métropoles. Dans le même temps, les projets émanant de cette catégorie de villes questionnent la spécificité des situations géographiques. La place dans la hiérarchie urbaine et la position relative par rapport à de grandes régions urbaines constituent une expérience particulière. Cette expérience prend plusieurs formes : la reconnaissance de difficultés supplémentaires en termes de ressources économiques et de pouvoir politique (les contraintes structurelles s'exerceraient de manière plus forte sur ces villes), mais aussi l'appréhension des modèles urbains de manière spécifique. Sous la grande problématique de la métropolisation, on voit par exemple la petite ville de San Dona di Piave poser la question de la revitalisation des centres-villes de manière inter-sectorielle, en réfléchissant aux effets d'une localisation en périphérie d'aires métropolitaines, en traitant l'aménagement de l'espace public sous l'angle de l'expérience collective (*place-making, sense of place*), de la mobilité et du tissu économique local. Toutes ces dimensions interagissent pour définir un problème urbain commun pour cette catégorie de villes : retrouver un rôle actif de place centrale au sein ou à la marge de grandes régions métropolitaines.

6.2.3.3 Un effet taille ? Des problèmes publics différenciés selon la hiérarchie urbaine.

L'analyse des proximités thématiques entre les villes porteuses de projet dans le programme URBACT nous a permis de poser la question de la place des villes petites et moyennes. De fait, les villes du bas de la hiérarchie urbaine ne forment pas, dans ce type de réseau, une ou deux communautés distinctes : ce qui signifierait une coupure nette, avec des catégories d'action publique stabilisées, c'est-à-dire des problèmes et des politiques publiques systématiquement associés à des catégories de villes. Au contraire, ces villes sont présentes dans la plupart des communautés thématiques que nous avons reconstruites. Cependant, l'utilisation partagée de notions avec les villes du sommet de la hiérarchie urbaine renvoie surtout à une description commune de grands enjeux liés aux mondes urbains et n'empêche pas que les problèmes publics soient traités de manière différenciée.

Afin de donner une image synthétique de ce paysage notionnel, nous construisons un graphe biparti selon les trois classes de taille de ville (telles que conçues par le secrétariat du programme URBACT) et les notions³³. La figure 6.5 montre deux composantes : les villes de plus de 250 000 habitants³⁴ apparaissent comme séparées de la composante qui lie les notions des villes entre 50 000 et 250 000 habitants et celles des petites villes (moins de 50 000 habitants). Les projets portés par les très grandes villes sont, sans surprise, caractérisés par des notions renvoyant à la problématique de la métropolisation :

33. Sur le même modèle que la figure 6.3.

34. La population correspond ici à la population résidente des municipalités en 2011.

fragmentation et étalement urbains, gestion des transports, politiques de l'offre dans le cadre de l'économie de la connaissance. Les villes présentes dans la catégories intermédiaires (entre 50 000 et 250 000 habitants) sont principalement associées à des notions qui renvoient à trois facettes distinctes des politiques urbaines : la gestion de crises ou les difficultés économiques structurelles (déclin urbain, chômage, vieillissement de la population, gestion des anciennes zones industrielles, vacance immobilière, urbanisme temporaire) ; la transition dans le système productif (formation, université, économie du numérique) et enfin les politiques qui ont trait à des rentes de situation (paysage, patrimoine, tourisme) et à la culture (cf. section 6.2.3.1). Les petites villes, quant à elles, ont été porteuses de projets liés à l'agriculture, mais aussi aux petits commerces et à l'entrepreneuriat, avec notamment la notion de *Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs)*. Ce dernier vocable, très important dans la politique de l'UE³⁵, est particulièrement mobilisé dans les projets des villes du bas de la hiérarchie urbaine : il semble qu'il y ait une identification entre le critère de taille qui désigne à la fois les villes et les entreprises. De ce point de vue, les petites villes se présentent comme des lieux où le tissu économique ferait la part belle aux petites entreprises : on peut y voir une des dimensions de la rhétorique de villes à « taille humaine » qui configure cette catégorie d'action publique (voir sections 1.2.3.1 et 3.4.1.1 puis section 6.4, ci-après). On trouve également une association privilégiée avec la notion de partenariat public-privé : étant donné que les projets portés par des petites villes sont principalement concentrés en fin de période, on peut voir ici un processus de circulation et d'apprentissage de cet instrument (classique) d'action publique par ces villes.

Les notions qui font le lien entre les deux catégories de villes du milieu et du bas de la hiérarchie urbaine sont principalement celle de patrimoine, des productions locales et de tourisme culinaire : c'est-à-dire des éléments de valorisation de rente de situation (inscription dans un terroir, bâtiment historique, patrimonialisation et protection de paysage). A côté de cette sphère, on trouve la notion de crise économique : cela ne veut pas dire que le terme est complètement absent des projets des grandes villes, mais nommer la crise et ses effets est davantage l'apanage des villes de moindre taille. L'idée que des éléments externes, disons structurels, s'appliquent avec plus de force sur les villes qui ne sont pas des métropoles apparaît en filigrane (figure 6.5).

35. A titre d'exemple citons le 3ème des 11 objectifs prioritaires de la Politique de Cohésion 2014-2020 : *Enhancing the competitiveness of SMEs* (EUROPEAN-COMMISSION 2013b).

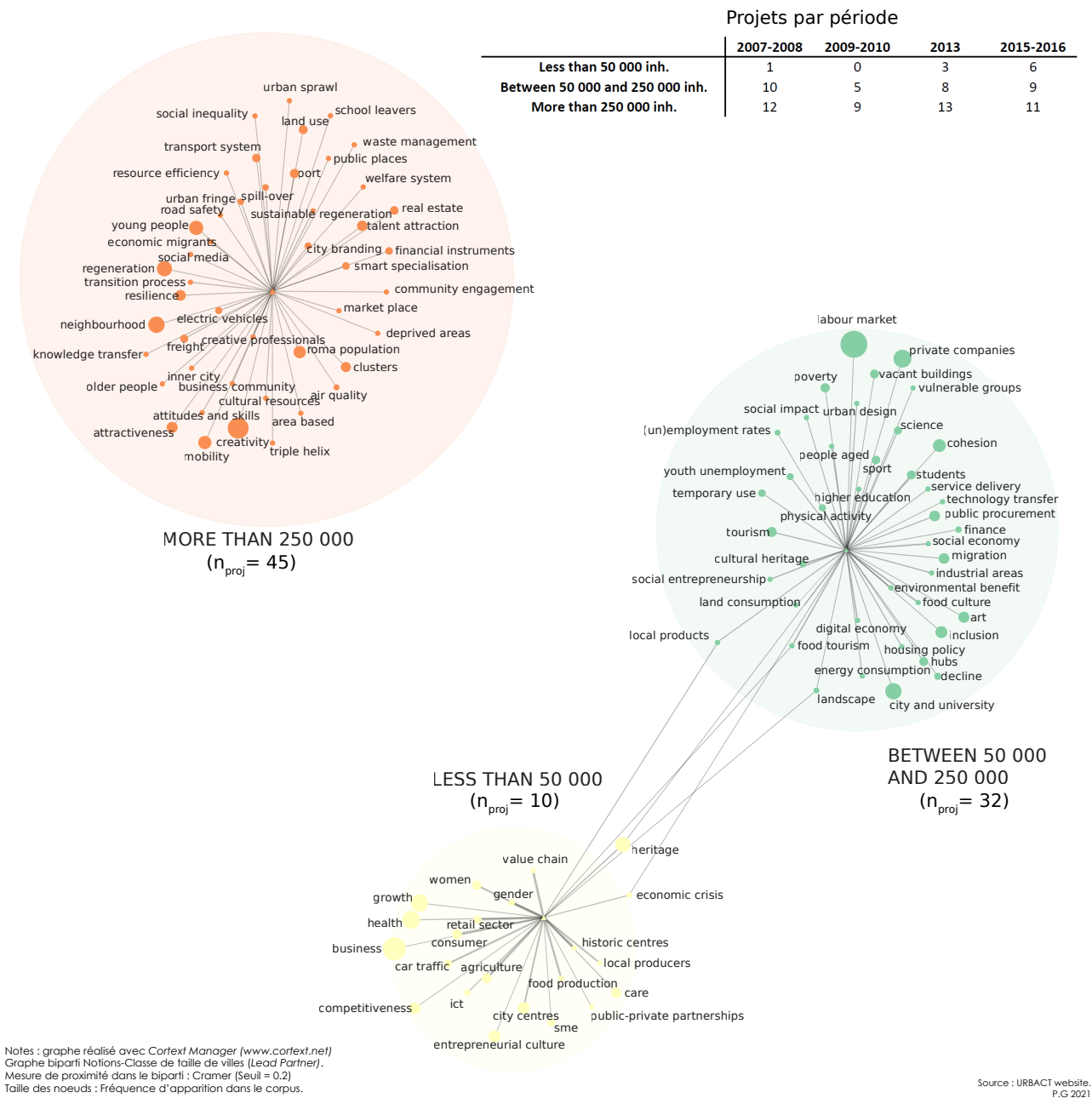


FIGURE 6.5 – Graphe biparti *notions-taille des villes* porteuses de projets (Typologie URBACT).

La manière dont s’institue la coopération transnationale au sein du programme URBACT donne un poids très important aux villes porteuses de projet : ce sont bien les gouvernements urbains de ces dernières qui proposent librement les thématiques principales qui seront travaillées collectivement par les villes partenaires au cours des quelques années que durera le projet. Bien sûr, le rôle de l’expert en charge du projet dans la définition de la problématique urbaine et de ses enjeux est fondamental. Toutefois, dans les différentes analyses de cette section, le caractère collectif des projets de coopération a été provisoirement écarté. Autrement dit, le réseau des notions n’a été travaillé qu’à partir des variables décrivant les villes porteuses de projet. Il s’agissait de voir si certaines de leurs propriétés, au premier rang desquelles leur taille, pouvaient éclairer des problèmes

publics et des politiques urbaines différenciées. Par conséquent, la composition des villes partenaires d'un projet n'a pas été prise en compte, or on sait que certains projets sont spécifiquement dédiés aux villes petites et/ou moyennes. Inversement, des notions se retrouvent associées préférentiellement à certaines classes de taille de villes *lead partner* alors que le ou les projets sous-jacents ont regroupé des villes de toutes tailles. On a vu par exemple que la thématique du genre était associée majoritairement à des petites villes (figure 6.5) : on retrouve effectivement un projet porté par la ville slovène de Celje (moins de 50 000 habitants) spécifiquement dédié à la question de l'inclusion des femmes sur le marché de l'emploi ou dans la sphère de l'entrepreneuriat (*WEED*, 2008-2011, *Women Enterprise and Employment in local Development*) ; or les villes partenaires de ce projet sont très majoritairement des villes moyennes (entre 50 000 et 150 000 habitants). Afin de prendre en compte cette dimension : nous utilisons la typologie des projets URBACT de la section 3.4.1.2 qui caractérise ces derniers en fonction de la répartition des villes partenaires selon leur classe de taille.

La figure 6.6 témoigne d'une telle démarche. Parmi les six catégories de projet URBACT, deux regroupent les projets avec une composition hétérogène en matière de taille de villes partenaires, les quatre autres correspondent à une classe de taille fortement majoritaire. Les notions associées aux projets hétérogènes permettent difficilement de dégager une tendance thématique claire. Pour la catégorie « Taille Mixte » (avec sous-représentation des petites villes) les notions appartiennent à des communautés sémantiques relativement distinctes (espace public, outils numériques, inégalités sociales, mobilité, patrimoine culturel). De même, les 12 projets qui affichent une composition très hétérogène (toutes classes de taille représentées et coefficient de variation élevé pour la variable population) sont associés soit à des notions très génériques et inter-sectorielles (*environment*, *service delivery*, *spill-over*) soit à des vocables ou modèles en vogue (sphère de la créativité, problème du *public procurement*).

Pour les projets davantage homogènes, nous retrouvons principalement des thématiques liées à la problématique de métropolisation pour les projets rassemblant majoritairement des grandes villes (entre 150 000 et 500 000 habitants) ou des très grandes villes (supérieur à 500 000 habitants), avec une spécificité notable des grandes villes sur les questions scolaires et d'éducation. Les projets de villes moyennes sont très portés sur les transitions économiques et sur la vie universitaire (deux sphères liées dans le modèle de la triple hélice³⁶). Enfin, les notions associées aux projets de petites villes sont relativement proches de celles présentées dans la figure des *lead partner* (cf. figure 6.5) : les dominantes sont les thématiques des centres-villes, du petit commerce, du patrimoine, de la sphère de l'agro-alimentaire. Il est intéressant de voir que les notions renvoyant aux problématiques alimentaires et de production locale font le lien entre les projets de petites villes et ceux des très grandes villes. Il semble que cette question de la proximité et des chaînes d'approvisionnement se pose (en des termes différents) avec une forte acuité pour les très grandes métropoles et pour les petites villes : c'est-à-dire pour des villes qui sont positionnées de manière radicalement différente au sein du *continuum* ville-campagne.

Notons que la notion du partenariat public-privé (PPP sur la figure 6.6) se situe à

36. Pour une mention de ce modèle et de sa place dans le programme URBACT, voir : section 5.3.

l'interface entre les catégories très hétérogènes et celle des grandes villes majoritaires. Cet instrument d'action publique apparaît bien comme une des modalités majeures de convergence des pratiques. Cette notion est en effet mobilisée dans des projets rassemblant des villes de toutes tailles ce qui montre son caractère générique et sa forte transférabilité, indépendante des contextes géographiques.

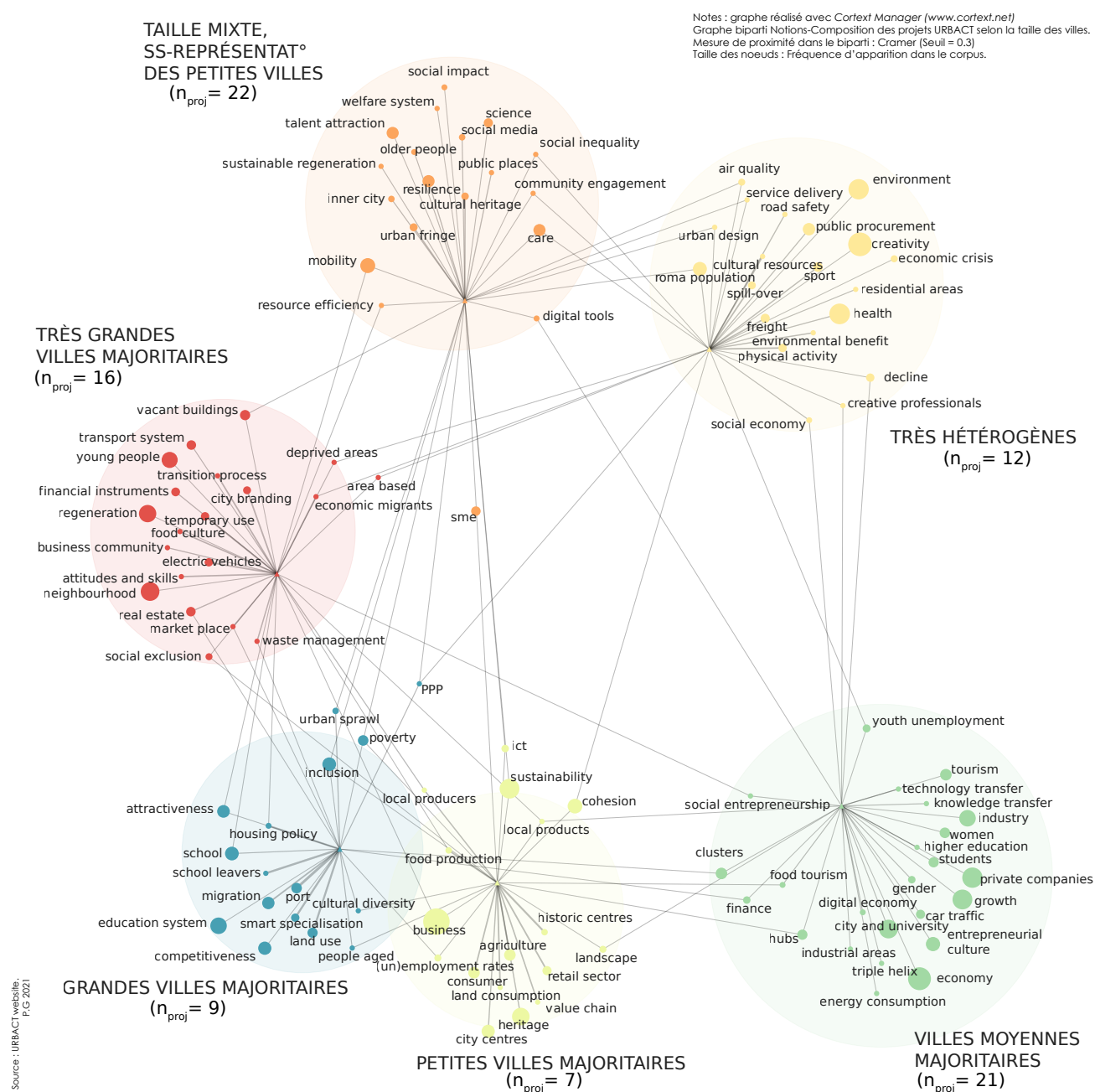


FIGURE 6.6 – Graphe biparti *notions-composition des projets* URBACT selon les classes de taille des villes partenaires.

6.3 Coopération effective au sein du projet *City Centre Doctor* : un problème public commun, des plans d'action locaux différenciés

Jusqu'à présent nous avons décrit les contenus et thématiques des projets URBACT par le biais de leurs attributs en les traitant comme des unités : mots-clés qui les réfèrent (section 5.3), rapports de projet ou encore attributs de la ville *lead partner* (sections 6.2.2 et 6.2.3). Pour autant, derrière chaque projet, il y a bien une expérience effective de coopération sur plusieurs années entre les différents groupes locaux des villes partenaires (*URBACT Local Group* ci-après ULG). Si chaque projet traite d'un ou plusieurs problèmes publics bien identifiés et rattachés à des enjeux portés par des organisations transnationales, sa raison d'être est la production — par et pour chaque ville partenaire — d'un « plan d'action local » spécifique. L'objectif de cette section est donc de prendre en compte la dimension relationnelle constitutive de la circulation des modèles urbains, à un niveau d'analyse plus fin, en retraçant les interactions entre les villes d'un même projet.

L'étude se concentre sur *City Centre Doctor*, déjà mentionné plusieurs fois (voir notamment section 3.4.2.4 et section 6.2.2). Ce choix est doublement motivé : d'abord il s'agit d'un projet assez significatif des problématiques associées aux petites villes et, ensuite, en plus de notre fréquentation de plusieurs présentations des résultats du projet, une enquête par questionnaire a été réalisée auprès des représentant.e.s des groupes locaux des villes partenaires.

6.3.1 L'*URBACT Local Group* : principe de composition et travail de diagnostic

Sur les dix villes partenaires, huit représentant.e.s ou membres des groupes locaux ont répondu à notre questionnaire³⁷. La moitié d'entre eux étaient des employés municipaux et parmi les autres on trouve un universitaire (le seul élu du panel) et des consultant.e.s. Les groupes locaux rassemblent en moyenne 20 personnes, avec un maximum de 45 pour la ville polonaise de Radlin et un minimum de 12 pour Nort-sur-Erdre(FR). Les membres de ces groupes s'impliquent sur la base du volontariat mais dans certains cas la municipalité a validé le groupe (Nort-sur-Erdre, Medina del Campo, Amarante, Naas et Heerlen) et, pour quatre villes, le programme URBACT a également validé l'ULG (Medina, Amarante, Naas et Radlin). Ces groupes se sont réunis en moyenne dix fois par an (avec un minimum de 6 fois pour Heerlen et Radlin et un maximum de 15 pour San Dona di Piave), principalement dans des bâtiments appartenant aux municipalités. Ils comportent toujours un élu local (figure 6.7), et la plupart d'entre eux (7 villes sur 8) comptent également au moins un.e employé.e municipal.e, un.e architecte ou urbaniste, et un.e représentant.e d'association.

37. En effet, malgré nos relances et l'appui de l'expert en chef, les représentant.e.s des villes de Petrinja (HR) et de Valašské Meziříčí (CZ) n'ont pas répondu. Parmi les répondant.e.s, seule celle d'Amarante n'était pas officiellement représentante de l'ULG.

Parmi les profils récurrents, on retrouve également ceux de chef de petite entreprise (dans 6 villes sur 8), retraité, et chômeur (5 villes sur les 8 répondantes). Cette procédure de participation basée sur le volontariat, même si elle permet la composition de groupes relativement diversifiés du point de vue des profils représentés, favorise la présence de personnes représentantes des pouvoirs locaux, de certains experts directement concernés par les politiques urbaines (urbaniste, architecte) et de personnes qui ont la possibilité de dégager du temps (retraités).

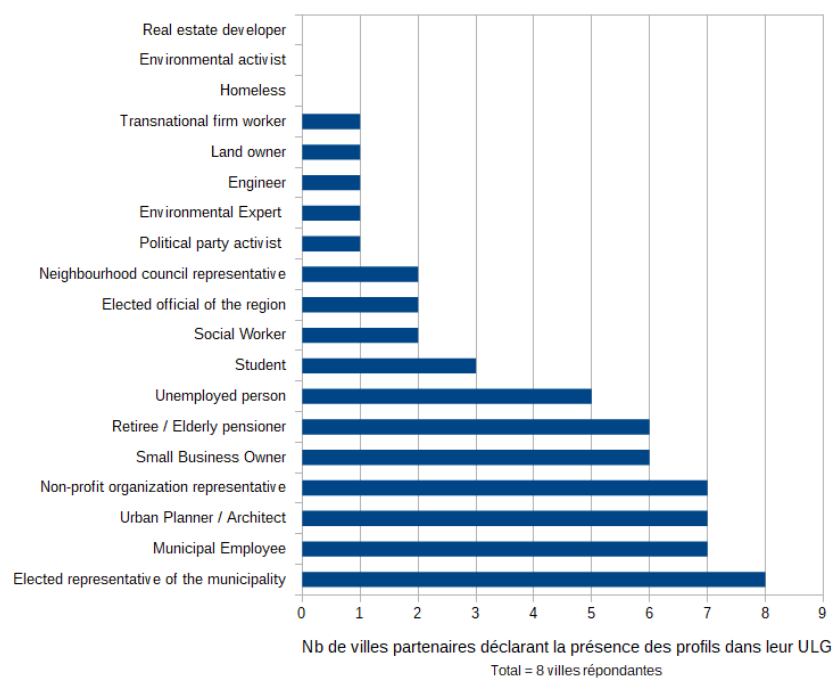


FIGURE 6.7 – Présence de certains profils types dans la composition des groupes locaux du projet CCD (Question à choix multiples).

C'est bien le groupe local qui, avec l'aide de l'expert en chef, va poser des éléments de diagnostic plus précis et construire localement le problème public et le plan d'action qui permet de le prendre en charge. Pour comprendre cette construction, nous avons cherché à savoir si, à la connaissance des répondant.e.s, il y avait eu des actions ou des mobilisations sur la thématique antérieures au projet. Pour cinq d'entre eux, la municipalité avait déjà conduit des politiques liées à la revitalisation des centres-villes :

- Planification urbaine et interdiction de transformer les locaux commerciaux en habitation pour la ville de Nort-sur-Erdre (FR).
- Plan stratégique intégré pour Medina Del Campo (ES)³⁸.
- Réfection du principal square pour la ville de Naas (IE).

38. Notamment la création d'un *Local Development Service* en 2000 et la mise en place d'un Agenda 21 par ce service en 2002 : « *Just in 2000, the City Council created a Local Development Service, which during its first two years, launched four strategic lines of development with a planned character : The Local Agenda 21, the Programme for the Promotion of Self-employment, the Tourism Promotion Plan and the Open Shopping Centre.* » (BADENHORST et CAMPO 2018, p. 51).

- Organisation d'évènements culturels et projet « Social Sofa's »³⁹ pour la ville hollandaise d'Heerlen.
- Construction d'une fontaine, végétalisation, et rénovation de bâtiments pour la ville de Radlin (PL).

Au-delà de ces politiques urbaines, les répondant.e.s (6 sur 8) ont affirmé que les citoyens étaient impliqués et concernés par le problème de la revitalisation du centre-ville avant le début du projet CCD. Toutefois, seul le représentant de Medina del Campo a répondu « oui, beaucoup » à la question « *Avant le projet CCD, les citoyens étaient-ils mobilisés sur cette question [revitalisation du centre-ville] ?* »⁴⁰ ; les autres répondant.e.s ont plutôt sélectionné les réponses « oui, un peu » ou « oui, mais à peine » (à l'exception notable de San Dona di Piave, dont la réponse est « pas du tout »). Lorsque nous précisons un peu la question, en abordant l'existence d'associations locales en lien avec la thématique, la plupart ne savent pas et seule la ville de Radlin fait mention du rôle déterminant d'une association de commerçants pour un projet de rénovation des façades du centre-ville. De manière plus générale, aucun.e des représentant.e.s de l'ULG n'avait connaissance d'un travail, antérieur ou parallèle, sur cette problématique avec un autre expert que celui du projet URBACT. Ceci confirme que la coopération transnationale pour les petites villes répond en partie à un enjeu d'accès à l'expertise (voir section 3.4.2.3). De fait, la constitution des ULGs représente un moment important pour construire collectivement un problème public au niveau local. En revanche, ce sont bien les municipalités qui ont défini préalablement leur agenda politique et qui ont contribué à publiciser la problématique de la revitalisation des centres-villes de par leur participation au programme URBACT.

Un des rôles centraux du groupe local est de poser les éléments de diagnostic préalables à la construction d'un plan local d'action. Aussi nous avons voulu avoir un accès sommaire aux représentations des répondant.e.s sur leur ville et les problèmes associés à la revitalisation du centre-ville. Cinq d'entre eux (Medina, Naas, Heerlen, Radlin, Idrija) considèrent que leur centre-ville est « en crise », souvent depuis une décennie. Nous avons posé une question ouverte sur les causes imputées à cette situation difficile. Dans certaines réponses, il ne s'agit pas tant de causes que d'éléments de description des difficultés :

- Selon le représentant de l'ULG de Médina del Campo : émigration des jeunes vers les grandes métropoles (Madrid, Valladolid) ; vieillissement et décroissance de la population ; fermeture de boutiques dans le centre ; et difficultés de conservation et de valorisation du patrimoine culturel local.
- Selon la représentante de Naas : la population locale ne fait plus ses achats dans le centre-ville du fait d'une offre commerciale faible et restreinte (les gens se rendent à Dublin ou dans d'autres villes voisines) ; l'accessibilité du centre (pour les voitures notamment) est difficile ; il y aurait également un manque d'évènements culturels pour attirer les habitants dans le centre.
- Pour la représentante de Radlin, les principales causes sont : le changement démo-

39. Projet à l'initiative de l'organisation « les femmes font sourire Heerlen » qui consiste en la construction de bancs en béton décorés par des artistes locaux et positionnés dans la ville : limburgtoday.nl/social-sofas-in-centrum-heerlen/.

40. Le questionnaire est présenté sommairement dans la section 2.4.4. Il est par ailleurs disponible dans l'Annexe B.

graphique (stagnation, décroissance) et le chômage.

- Enfin, pour la représentante d'Idrija : l'identification à une situation de crise n'est pas synonyme d'un « désastre » mais le centre-ville ne serait pas assez fréquenté et « vivant » et il y aurait un problème de vacance (commerciale ou immobilière).

Afin d'avoir accès à ces éléments de diagnostic, même pour les répondant.e.s ne considérant pas leur centre-ville en crise, nous avons posé la question à choix multiples suivante : « À votre avis, quels sont (ou étaient) les principaux défis auxquels votre centre-ville est confronté ? ». En réponse, la modalité la plus citée est celle de la vacance commerciale (figure 6.8). Nous avons vu que l'état de l'art produit par l'expert mettait au premier plan les questions économiques et rattachait notamment le projet à l'objectif de la Politique de Cohésion concernant la compétitivité des petites et moyennes entreprises. Il semble bien que cet élément soit très structurant dans la manière dont ces petites villes problématissent la revitalisation de leur centre-ville.

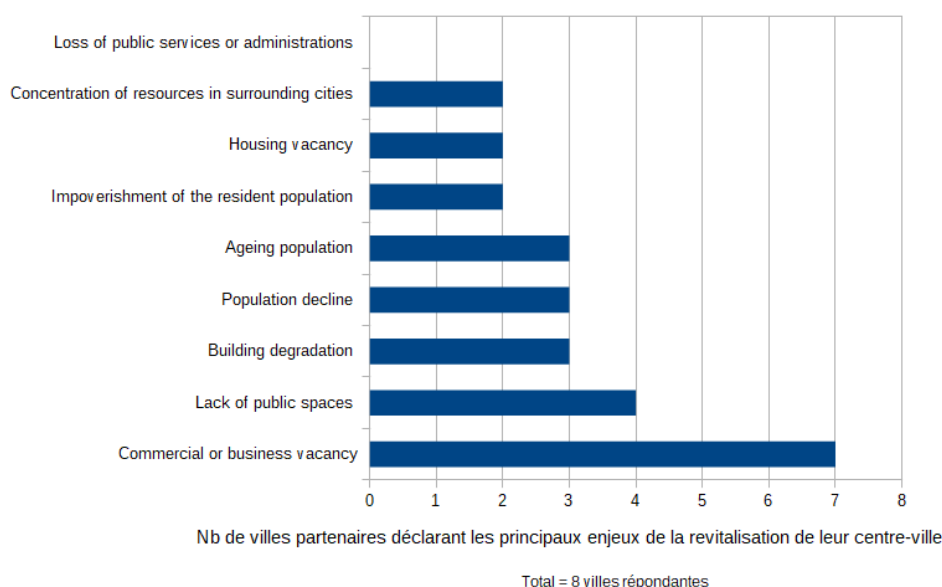


FIGURE 6.8 – Les principaux enjeux liés à la revitalisation des centres-villes selon les représentant.e.s des ULG (Question à choix multiples).

De fait, les représentant.e.s considèrent toutes et tous que leur ville est à proximité ou à l'intérieur d'une aire métropolitaine, et la majorité signale la présence d'un grand centre commercial dans (ou à proximité de) leur ville.

6.3.2 Relations entre villes partenaires et proximité entre les plans locaux d'action

Si la participation au projet CCD constitue, pour les villes partenaires, un moyen d'accès à l'expertise sur la problématique de la revitalisation des centres-villes, s'agit-il également de leur première expérience de coopération transnationale ? Seul.e.s les représentant.e.s d'Amarante et de Medina del Campo font mention de l'inscription de leur villes dans des associations de municipalités : EUROPOLY pour Medina, qui est en fait un dispositif émanant de l'UE (financé par le programme « L'Europe pour les citoyens ») ; et *Creative Cities* pour Amarante, une association formée sous la houlette de l'UNESCO. Quant à la participation à des programmes de l'UE, quatre répondant.e.s mentionnent des projets : la participation au programme Horizon 2020 avec le projet *WeGovNow* (sur la gouvernance et les démarches participatives) pour San Dona di Piave ; le projet Interreg *Rural Growth* pour Medina del Campo ; le projet URBACT *Change !* pour Amarante ; et trois projets du programme Interreg *Alpine Space* ainsi qu'un projet du Danube Interreg pour Idrija.

Les autres affirment que leur municipalité n'est pas engagée dans de tels projets ou bien reconnaissent ne pas le savoir. Si l'on consulte nos bases de données sur la participation de ces villes à des organisations de coopération transnationale, on constate un net écart entre la réalité et ce qui est déclaré. Les niveaux d'internationalisation capturés par notre travail donne la hiérarchie suivante :

- Heerlen (NL) est largement en tête avec trois autres participations à URBACT au moment de notre enquête, et plus de 60 participations à des projets européens répertoriés dans la base EUCICOP : près d'une quarantaine de projets des programmes des phases 2000-2006 et 2007-2013 de l'Interreg *EUREGIO Meuse-Rhine (NL-BE-DE)*.
- Idrija et Valašské Meziříčí (dont le représentant n'a pas répondu à notre questionnaire) affichent des scores assez hauts de participation à des projets de coopération territoriale de l'UE : avec respectivement 12 et 16 projets dans la base EUCICOP. Principalement dans le cadre du projet *2007 - 2013 Italy - Slovenia* pour Idrija et du programme *Slovak Republic - Czech Republic* pour Valašské Meziříčí. En revanche, au moment du passage du questionnaire (début 2018), le projet CCD constituait bien l'unique et première participation au programme URBACT.
- Le reste des villes partenaires présentent des scores faibles. Toutefois, Amarante (PT) participait effectivement au projet URBACT *Change !* et la ville croate de Petrinja (dont le représentant n'a pas répondu à notre questionnaire) participait au même moment au projet URBACT *Agri-Urban* rassemblant d'autres petites villes.

Ces écarts entre les réponses et les données de participation de nos bases posent la question de l'apprentissage collectif et, pourrait-on dire, d'une mémoire de « l'histoire institutionnelle » des coopérations. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la ville néerlandaise d'Heerlen. La répondante est certes une employée municipale en charge des questions environnementales mais elle semble ne pas avoir connaissance de l'implication de sa municipalité dans de nombreuses coopérations trans-frontalières et transnationales. Certes, la soixantaine de projets enregistrés dans la base EUCICOP ne concernent pas forcément

la municipalité en tant que telles (mais plutôt une diversité d'entités localisées dans la ville). En revanche, le fait que les autres projets URBACT ne soit pas mentionnés est plus étonnant, surtout pour le projet *Urban Green Labs* (2015-2016) qui est contemporain du projet CCD. Ceci nuance en partie les approches théoriques des études urbaines qui sur-valorisent l'idée d'apprentissage collectif (voir section 1.2.2.1) car la trajectoire et la position d'une municipalité dans les organisations de coopération transnationale ne sont pas forcément connues des individus engagés dans un projet de coopération particulier. Selon nous, cela dessine des prolongements possibles pour des enquêtes traitant des effets de la circulation transnationale de modèles urbains à l'échelle des gouvernements municipaux⁴¹. Dans l'ensemble, malgré ces niveaux différenciés d'internationalisation institutionnelle, la participation au projet CCD constitue une première expérience dans le programme URBACT pour la majorité des villes (7 sur 10).

Il s'agit maintenant de voir comment s'organisent les relations au sein même du projet et si les structures qui émergent peuvent éclairer les proximités entre les contenus des différents plans d'action locaux. Pour ce faire nous avons posé un certain nombre de questions sur les liens entre villes partenaires : contacts privilégiés entre villes, ville la plus similaire selon les répondant.e.s, visites d'étude effectuées.

La figure 6.9 rend compte des relations privilégiées entre villes partenaires telles qu'elles sont déclarées par les répondant.e.s à notre questionnaire. On repère ici quatre villes — San Don di Piave (IT), Medina del Campo (ES), Heerlen (NL) et Naas (IE) — qui sont déclarées comme partenaires privilégiés au moins deux fois et pour lesquelles les relations sont majoritairement réciproques (à l'exception des liens manquants de Medina vers Heerlen et de Naas vers Medina). Trois partenaires présentent une place plus périphérique : Nort-Sur-Erdre, Idrija, et Petrinja, ne sont citées par aucune des autres villes. Ces villes sont également parmi les plus petites du projet. De quoi les inégalités qui se font jour dans ce graphe sont-elles le nom ? D'un niveau d'implication ? D'une hiérarchie symbolique (rappelons à ce titre que le représentant de Medina Del Campo déclarait que la municipalité avait déjà mis en place un plan d'action intégré, ce qui peut expliquer une position symbolique de modèle) ? Ou alors, ces différenciations sont-elles le reflet de pratiques effectives de coopération comme les visites d'étude réalisées ?

41. Une approche relationnelle permettrait par exemple de suivre la circulation de l'information au sein du gouvernement urbain et de questionner plus avant la notion d'apprentissage collectif en différenciant les acteurs selon leur rôle, leur réseau personnel, et leur implication dans des activités de coopération transnationale.

Au sein du réseau CCD, quelle est la ville partenaire avec laquelle vous avez le plus de contacts ?

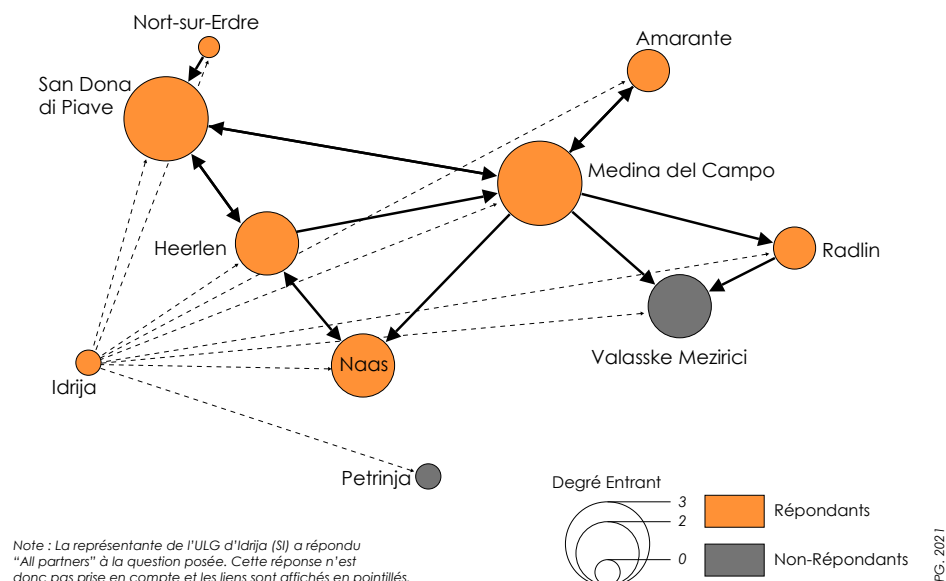


FIGURE 6.9 – Graphe des contacts et échanges privilégiés déclarés par les représentant.e.s des ULGs du projet CCD.

Pour répondre à cette question nous construisons le graphe des visites d'étude effectuées par les représentant.e.s des ULGs (figure 6.10). Ce réseau est relativement dense, compte tenu du fait que deux villes n'ont pas répondu, puisque 42% des visites possibles (38 liens sur 90) ont été réalisées au moment de l'enquête — début 2018, quelques mois avant la fin du projet. La faible nombre de visites vers la ville porteuse du projet s'explique sans doute par la tenue future de la conférence finale en mars 2018 à San Dona di Piave — évènement auquel étaient conviées toutes les villes partenaires. Sur ces 38 déplacements, seuls 12 sont réciproques : 6 paires de liens qui signifient que les représentant.e.s de l'ULG sont à la fois allés vers la ville partenaire et ont également reçu leurs représentant.e.s. Ces liens réciproques, pouvant témoigner d'une relation forte et privilégiée en favorisant l'inter-connaissance, ne correspondent pourtant pas aux liens réciproques de la figure 6.9. De plus, les centralités qui émergent sont très différentes de celles du réseau des contacts privilégiés : du point de vue du degré entrant — correspondant au nombre de villes partenaires venues visiter la ville — on retrouve en tête les villes d'Idrija (SI) et de Petrinja (HR) comme les plus visitées. En revanche, la structure de ce réseau de visites est congruente avec la hiérarchie du réseau précédent (figure 6.9) dès lors que l'on considère le degré sortant⁴² : la représentante de Naas a effectué les 9 visites vers les autres villes partenaires et San Dona di Piave est juste derrière avec 8 visites (moins la visite vers Medina), puis on trouve Medina del Campo avec 6 visites, ainsi que Nort-Sur-Erdre.

Il semble donc que le nombre de visites effectuées soit un des indices des différences d'engagement dans le projet.

42. Ici, donc, le nombre de visites effectuées dans les villes partenaires.

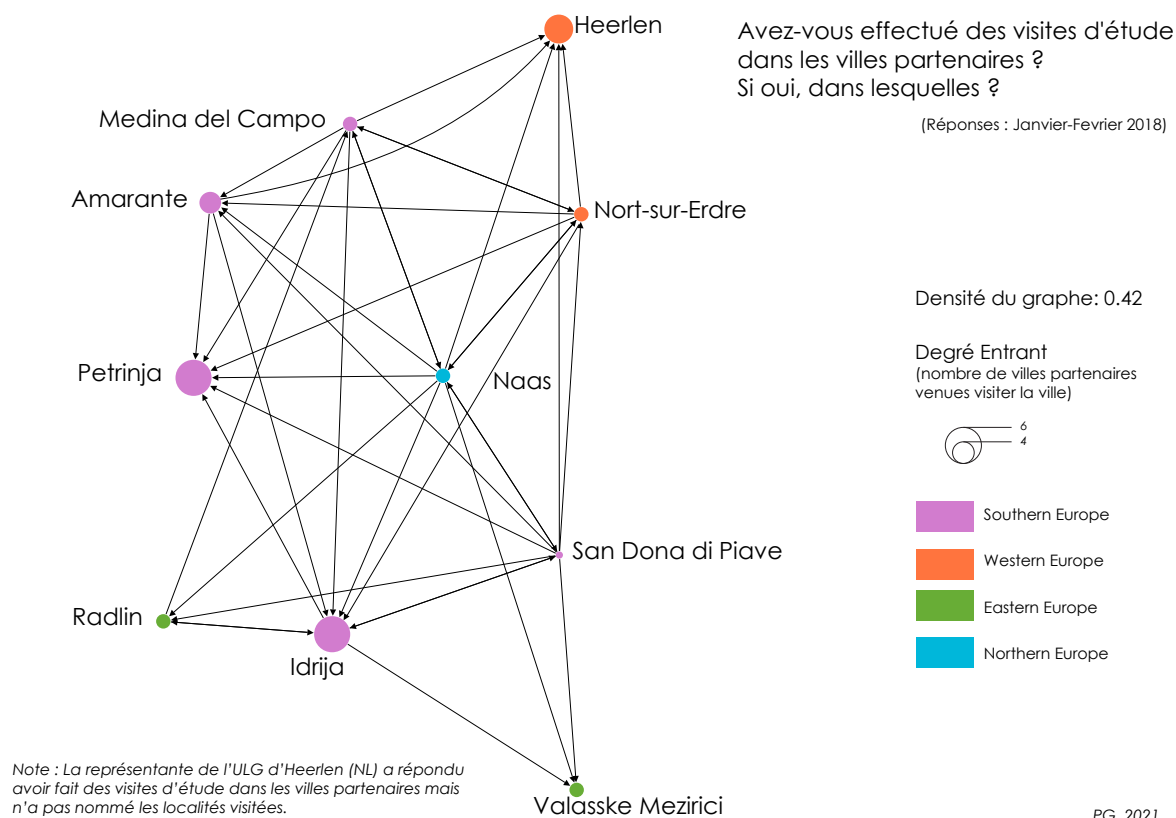


FIGURE 6.10 – Graphe des visites d'étude déclarées par les représentant.e.s des ULGs du projet CCD.

Enfin, d'un point de vue plus symbolique, le questionnaire abordait la similarité de situation telle que perçue par les représentant.e.s. Chaque répondant.e.s devait citer la ville partenaire la plus similaire à la sienne (*facing similar challenges*). Le réseau formé est assez différent du précédent (figure 6.11). Toutefois, parmi les huit liens représentés, quatre sont également présents dans la figure 6.9 : Medina -> Amarante ; Radlin -> Valašské Meziříčí ; San Dona -> Heerlen ; Heerlen -> San Dona. Ainsi, certains contacts privilégiés déclarés sont à mettre en rapport avec le travail de diagnostic et la perception des similarités de situation qu'il engendre.

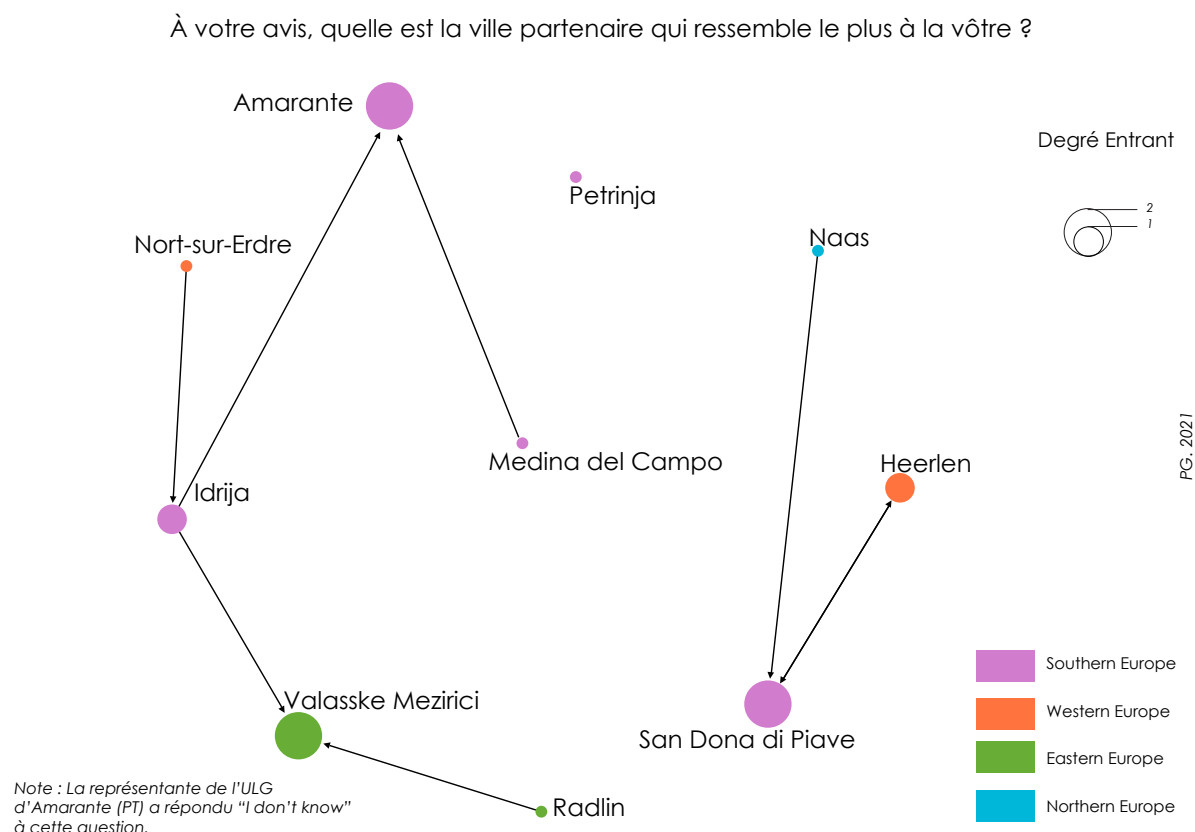


FIGURE 6.11 – Graphe des villes étant dans une situation similaire, selon les représentants des ULGs du projet CCD.

Ce système de relations à l'échelle du projet CCD fournit un point de départ intéressant pour analyser les plans d'action locaux produits par les dix villes partenaires. Ce corpus⁴³ de dix textes est analysé avec les mêmes outils que dans la section 6.2.

Le lexique formé par les noms, verbes et adjectifs les plus fréquents n'apporte pas d'éléments vraiment nouveaux par rapport aux corpus traités dans le chapitre 5. Aussi, de la même manière que pour le corpus des rapports de projet (section 6.2), nous avons extrait un grand nombre de mots-clés possibles (1000) et nous avons réalisé un filtrage manuel en retirant tous les termes purement instrumentaux de la langue du partenariat et de la méthodologie URBACT ainsi que les noms propres (toponymes ou organisations), afin de conserver uniquement des locutions renvoyant à des secteurs d'intervention ou des concepts d'action publique plus thématiques. Ce premier filtrage a permis de ne conserver que 300 notions associées à la problématique de revitalisation des centres-villes.

Pour donner un aperçu du paysage sémantique du corpus, nous avons produit un réseau de co-occurrences (selon une distance de 10 mots) à partir des 150 notions les plus citées (parmi les 300 mots-clés). La figure 6.12 présente le graphe qui en résulte⁴⁴.

43. Le détail de sa construction est présenté dans la section 2.4.2.4.

44. Ce graphe a également été réalisé avec *Cortext Manager*, la mesure de proximité est ici

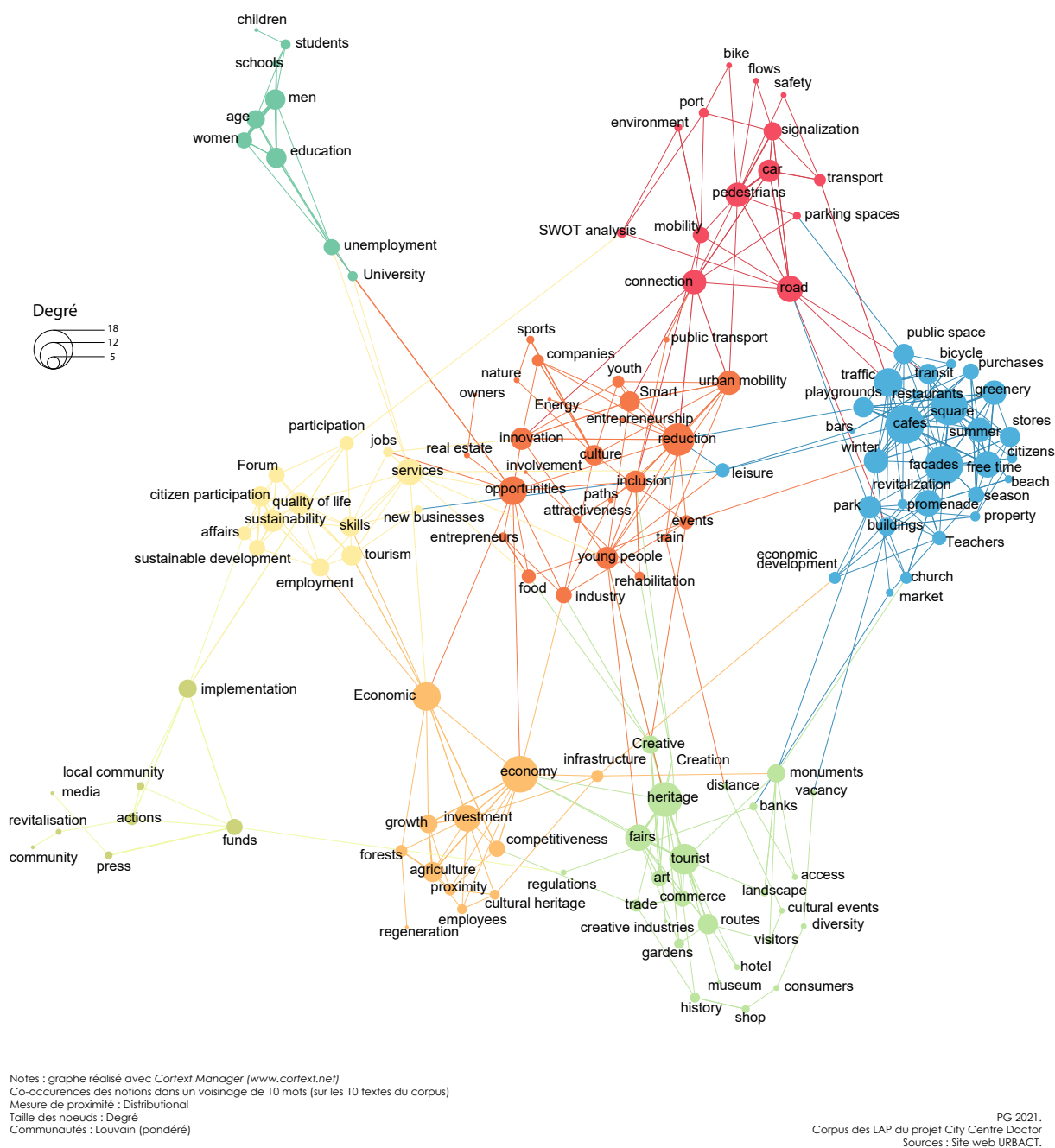


FIGURE 6.12 – Co-occurrences des notions (distance de 10 mots) dans le corpus des *Local Action Plans* du projet CCD.

Ce panorama permet d'abord de visualiser les mots-clés les plus importants du corpus qui serviront de base pour calculer les similarités lexicales entre différents plans d'actions des villes partenaires. Il donne également une vision des problématiques et réponses politiques discutées dans le cadre du projet CCD (figure 6.12). Nous retrouvons ainsi

« distributionnelle », basée sur la notion d'information mutuelle : voir la documentation de Cortext (docs.cortext.net/metrics-definitions/) ainsi que WEEDS et WEIR 2005. La recherche d'un seuil optimal pour le filtrage des liens a retiré 13 mots-clés qui étaient isolés. Le graphe est donc composé de 137 notions reliées par 436 liens (densité = 0,05).

l'importance des questions d'accessibilité des centres pour les piétons et les cyclistes — communauté rouge — (cf. section 6.2.2), ou encore l'importance donnée au public cible des jeunes, thématique transversale abondamment discutée dans le cadre du programme URBACT (cf. section 6.2.3) — communauté verte en haut à gauche.

Les dimensions qui sont propres à ce corpus sont celles qui ont trait à l'animation et plus précisément de la fréquentation des centres-villes. En effet, un des diagnostics les plus courants pour les villes partenaires est celui du manque de fréquentation, que cela soit pour les activités commerciales, récréatives ou touristiques. Ainsi, la communauté de termes en bleu est une sphère lexicale où sont mêlés des termes renvoyant à des aménités (restaurants, cafés, squares, promenades) avec d'autres renvoyant à la question de l'usage du temps libre (*free time*) ou encore à celle de la saisonnalité (*winter, summer*). Cette sphère sémantique prend plus de sens lorsqu'elle est mise en relation avec les termes qui renvoient à différents types de valorisations — patrimoniale et historique, paysagère et événementielle — de l'espace urbain (communauté verte, en bas à droite, figure 6.12). En effet, la préoccupation à propos du temps libre passé dans le centre est une modalité d'une politique d'attractivité qui prend en compte la compétition avec les villes environnantes et dont les réponses passent par des transformations de l'espace physique (embellissement, capacité de circulation ou de stationnement) mais aussi et surtout par une politique favorisant l'évènementiel — qu'il s'agisse d'activités récurrentes (hebdomadaires, mensuelles) ou de la mise en place de grands événements (festivals annuels).

L'illustration 6.1 montre cette problématisation — faisant suite au travail d'expertise et d'enquête (mobilisant notamment la méthodologie SWOT, voir section 5.4) — et sa représentation iconographique dans le plan d'action de la petite ville de Radlin (PL). D'une certaine manière, la faible fréquentation du centre-ville par les habitants est ici présentée comme le problème central et peut être ressaisie au prisme de ce que certains urbanistes appellent « l'intensité urbaine » (DA CUNHA et KAISER 2009). Il s'agit alors d'être particulièrement attentif aux valeurs d'usage des espaces et aux logiques d'appropriation dont font preuve les habitants. Dans ce cadre, les transformations des espaces publics sont pensées conjointement avec les événements qui y prennent place⁴⁵. Toutefois, pour cette petite ville industrielle de Silésie, en décroissance, cette problématique est mise en relation avec la concurrence des grands centres urbains avoisinants en tant que lieux de commerce et comme pôles d'emploi :

« Also the most answers indicate other cities as the best places to do shopping - Rybnik, Katowice, Cracow. A place, which is the best for spending free time is located not only outside the city centre, but also outside Radlin - it is a different city. » (« Local Action Plan of Radlin », City Centre Doctor, 2018, p.25)

Ici, la question de la dévitalisation du centre-ville passe avant tout par une identification de problèmes locaux sur lesquels intervenir (illustration 6.1, cases grisées) — les racines du problème. La concurrence avec les grandes villes est alors construite comme une conséquence de ces problèmes, ce qui n'est pas anodin. De fait, lorsque l'on regarde les faiblesses

45. « Dans une première approximation, l'intensité urbaine peut être définie comme la somme de tous les événements ayant lieu dans un espace et dans une unité de temps. » (DA CUNHA et KAISER 2009, p. 19).

et les menaces mentionnées dans la grille « SWOT », l'attractivité des grandes villes n'y figure pas, et la majeure partie des problèmes identifiés sont « internes »⁴⁶.

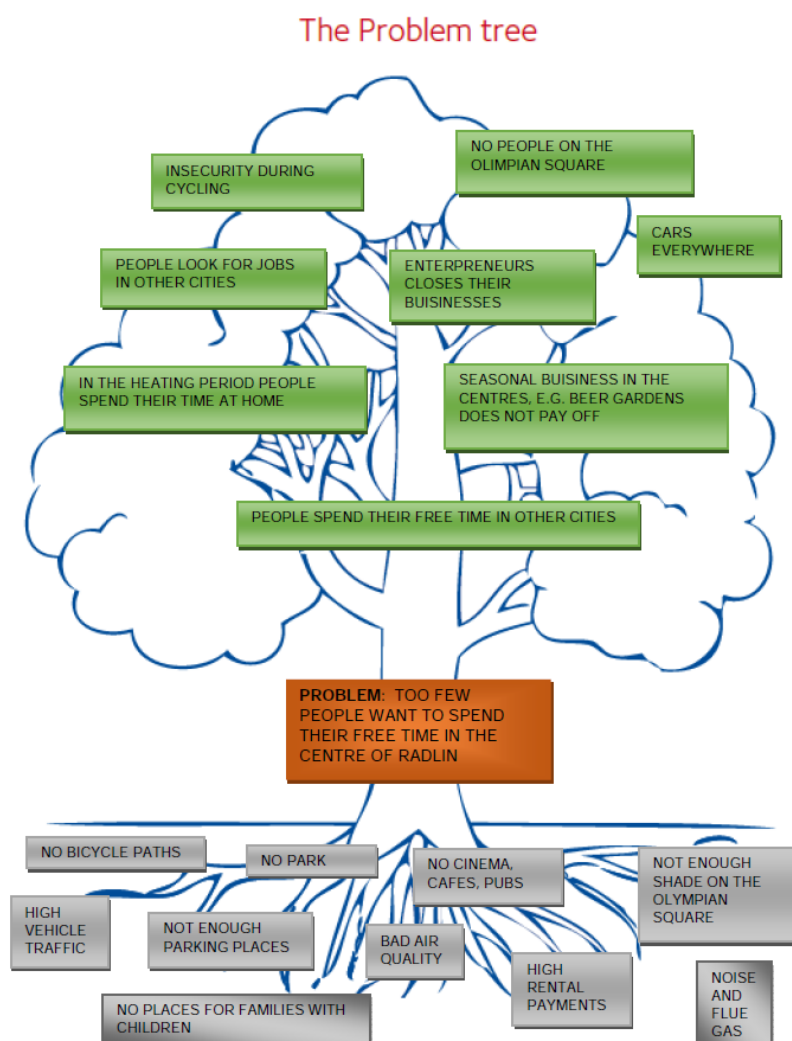


Illustration 6.1 – « Arbre des problèmes » de la ville de Radlin, construit à partir du diagnostic de l'ULG.

(Source : « *Local Action Plan of Radlin* », *City Centre Doctor*, 2018, p.16)

Ainsi, les transformations de l'espace physique (accessibilité, rénovation, embellissement) sont pensées conjointement avec une politique événementielle⁴⁷ afin de résoudre, comme un problème endogène, le manque d'attractivité du centre. C'est dans ce cadre que la question de la saisonnalité intervient, partant du constat que l'espace urbain n'est pas fréquenté en été, lors des beaux jours. La représentante de la ville de Radlin a développé le plus de contacts avec la ville partenaire de Valašské Meziříčí (CZ), localité relativement voisine (moins de 100 km de distance). Cette dernière a également mis au

46. Pour une discussion plus avancée des dichotomies interne/externe et endogène/exogène, voir notre commentaire de la pratique d'Altena (DE) dans la section 5.4.1.

47. Sur l'usage des politiques événementielles pour faire face à des situations de décroissance, voir LEETMAA et al. 2015.

centre de son plan d'action une réflexion sur les activités proposées en été. Pour Valašské Meziříčí, cette stratégie se divise en deux pôles : les actions de long terme proposées sur l'ensemble de la période estivale (la mise en place d'un terrain de volley-ball — pratique également développée par Radlin) ; et l'organisation de festivals ponctuels mais de plus grande portée. En effet, en s'inspirant du festival *Mapping Me* de Medina Del Campo⁴⁸ — événement sons et lumières permettant d'animer les façades des bâtiments —, Valašské Meziříčí a développé un festival des lumières (lumière et vidéo), en partenariat avec une entreprise locale. Très concrètement, les solutions politiques basées sur l'évènementiel et la création d'aménités (temporaires ou permanentes) pour favoriser les activités de plein air et augmenter les fréquentations des centres-villes⁴⁹ circulent au sein du projet CCD entre certaines villes partenaires. Les relations effectives entre villes peuvent en partie éclairer ces processus de circulation :

- dans le graphe des contacts (figure 6.9), on retrouve une triade entre Medina, Radlin et Valašské Meziříčí et ce, même si le représentant de cette dernière n'a pas répondu au questionnaire ;
- pour les visites d'étude, on observe des liens de Radlin vers Medina et des liens de Medina vers Valašské Meziříčí et vers Petrinja ;
- enfin, sur la perception de la similarité de situation, la représentante de Radlin a désigné Valašské Meziříčí comme ville affrontant les mêmes difficultés.

Au-delà de ces politiques spécifiques, la proximité entre les plans d'action locaux peut être approchée de manière plus générale en utilisant les méthodes présentées dans la section 6.2.3. Cette proximité lexicale peut ensuite être mise en regard des relations effectives entre villes partenaires. Pour ce faire, nous avons réalisé une projection du graphe villes-notions avec en amont une opération de filtrage (nous avons retiré les mots-clés présents dans tous les documents ou dans un seul document) et une opération sur le comptage des termes. Contrairement à l'analyse des similarités entre villes *lead partner* (section 6.2.3), construites à partir du graphe biparti valué entre le nombre d'occurrences des notions et les villes, nous avons ici indexé les textes uniquement en fonction de la présence ou l'absence des mots-clés dans les plans d'action locaux. Ce faisant, nous contournons le biais engendré par la taille très inégale des documents de ce corpus.

Le résultat de cette analyse est synthétisé dans la figure 6.13, avec un graphe présentant les proximités sémantiques vis-à-vis des deux plus proches voisins ($k = 2$, soit les deux sommets les plus similaires pour chacun des 10 sommets). Les sommets les plus centraux (degré) de ce graphe sont les villes de Medina del Campo et d'Amarante : les plans d'action de ces deux villes comportent un grand nombre de notions-clés qui sont également présentes dans ceux des autres villes partenaires. Strictement, ces centralités révèlent à la fois un nombre important de notions présentes dans les plans d'action de ces deux villes mais également la diversité de ces notions — c'est-à-dire des ensembles de mots qui n'ont

48. Alors que cet événement a été présenté lors de la journée *Vitality of Smaller Cities* (cf. section 6.4) par le représentant de Medina, il est curieusement absent du plan d'action local de la ville. Pour plus d'information : mappingmedinadelcampo.com/.

49. Pour Radlin et Valašské Meziříčí, il s'agit par exemple des terrains de volley ball et de l'établissement de « plages » — terrains sableux — dans l'espace public. Cette terminologie est également présente dans le plan d'action de la ville croate de Petrinja, pour décrire les aménagements et activités proposés le long de la rivière Petrinjica.

pas nécessairement de co-occurrences dans les autres plans d'action. Ce dernier point explique le fait que ces deux plans d'action figurent parmi les deux plus proches voisins des autres villes partenaires. L'interprétation thématique de cette structure de centralité est plus délicate, mais nous avons vu que la ville de Médina del Campo valorisait ses pratiques de développement local de long terme (sur plus de 15 ans), ce qui lui peut lui conférer un statut de « modèle » pour beaucoup de villes partenaires.

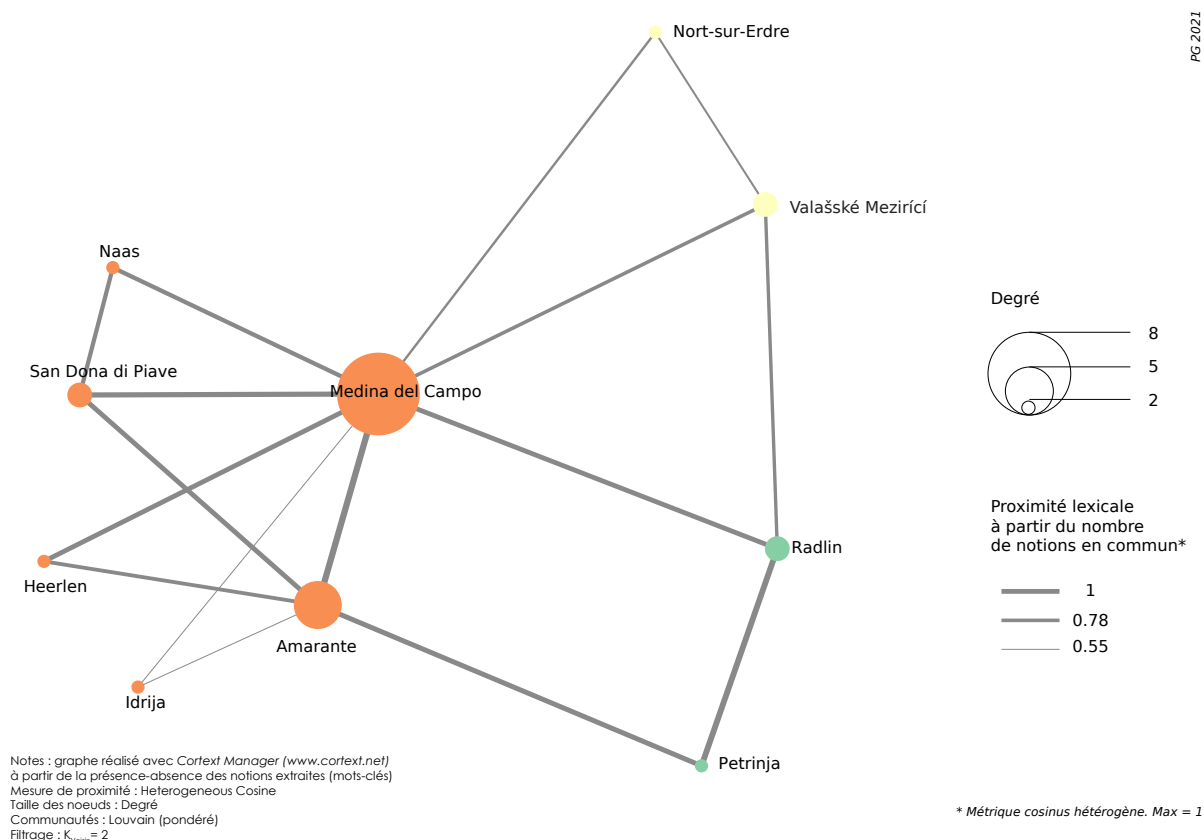


FIGURE 6.13 – Graphe des proximités lexicales entre les plans d'action locaux des villes du projet CCD.

Quant à Amarante, elle est désignée par Medina et Idrija comme la ville faisant face aux mêmes défis (figure 6.11) et son plan intégré contient beaucoup de notions en lien avec la valorisation du patrimoine et du cadre de vie mais aussi avec les questions d'emploi (des jeunes notamment). Pour cette ville, proche de Porto, la concurrence métropolitaine est retournée positivement comme une opportunité. La proximité avec une grande ville permet l'accès à des aménités autres mais constitue également un moyen de se différencier positivement en offrant un meilleur cadre de vie :

« Amarante is located near a large urban centre - Porto, which gives it a constant challenge to maintain the city's attractiveness and to offer attractive jobs. However, Amarante considers **this reality and takes advantage of it to attract investment**, adding a set of reasons that guarantee advantages in this area. For example, the fact that Amarante is located in the center of an R & D triangle in several areas : proximity to higher education institutions

*such as the University of Porto, University of Minho, UTAD or Politecnico do Porto (which are only 40 minutes away by car), the **privileged location 40 minutes from the International Airport** and from Leixões Port and great road connections. These factors add to the fact that Amarante is part of the youngest region of the country, with excellent opportunities to find good human resources, as well as being a vibrant city rich in culture, sport, nature and tradition, **which allows to enjoy a good quality of life.** » (« Local Action Plan of Amarante », City Centre Doctor, 2018, p.14)*

D'une certaine façon, la position centrale de ces deux villes dans le graphe des proximités sémantique témoigne d'un statut de modèles au sein du projet : statut qui provient soit d'une valorisation du travail politique effectué sur le long terme (Medina), soit d'une reconnaissance (par les autres villes) de problématiques similaires et d'une valorisation des caractéristiques propres à la ville (Amarante). Ces deux facettes de la notion de villes modèles ont, semble-t-il, une répercussion du point de vue de la diversité des thématiques abordées dans les plans d'action de ces villes. Cependant, la notion de « ville modèle » doit être abordée avec prudence. Amarante est certes citée comme exemple (au côté de Medina) dans les plans d'action de Heerlen et Radlin. Pour Heerlen, l'inspiration vient des politiques d'embellissement et de « verdissement » : « *We have learned from other cities in the project (e.g. Amarante and Medina del Campo) that adding green (flowers, plants etc) not only makes a square lively, but also offers shelter from the various weather influences* » (« Local Action Plan of Heerlen », City Centre Doctor, 2018, p.13). Le rapport de Radlin propose quant à lui une description et une comparaison systématique avec les autres villes partenaires. Amarante y est qualifiée de très belle ville avec un profil touristique (ce qui la différencie de Radlin, plus industrielle) et faisant face à des problématiques similaires en terme de circulation automobile trop importante dans le centre. Pour autant, la lecture des descriptions des autres villes partenaires montre que pour les membres de l'ULG de Radlin, c'est la ville la plus peuplée du projet — Heerlen — qui est un modèle :

« CHARACTERISTICS OF THE CITY : The city is very attractive for the inhabitants, squares, bicycle routes, restaurants - everything at a high level.

SIMILARITIES : No similarities.

DIFFERENCES : The city of Heerlen has bicycle infrastructure, murals, promenades, Obana Park, SnowWorld - Radlin have none.

CONCLUSIONS : The city of Radlin should apply solutions from Heerlen. »
 (« Local Action Plan of Radlin », City Centre Doctor, 2018, p.13)

Ainsi la notion de ville modèle comporte plusieurs dimensions et ne peut seulement être saisie par des positions dans des graphes simples (avec un seul type de liens). A côté de la différenciation en termes de centralité, la prise en compte des similarités lexicales entre les plans d'action se révèle intéressante en comparaison des autres types de relations entre villes partenaires, notamment les relations effectives de coopération. La figure 6.13 montre par exemple l'existence d'une triade fermée entre Medina del Campo, Radlin et Valašské Meziříčí — trois villes pour lesquelles nous avons examiné des proximités fortes en matière de politique événementielle pour la revitalisation des centres-villes.

Pour systématiser la comparaison entre les différents types de relation, il a fallu construire un multi-graphe (DUCRUET 2012) : le graphe ainsi créé est constitué de plusieurs couches (correspondant aux différents réseaux entre les dix villes partenaires) permettant de produire une synthèse de ces relations multiples (un seul graphe combinant tous les types de liens) et surtout de comparer les différentes couches entre elles de manière systématique. Ainsi le multi-graphe est composé de cinq couches correspondant respectivement aux trois réseaux de coopération effective (graphes orientés) et à des réseaux de proximité lexicale entre les plans d'actions⁵⁰. Nous retrouvons donc celui des contacts privilégiés entre les représentant.e.s des ULGs (figure 6.9), celui des visites d'étude effectuées (figure 6.10), le graphe de la similarité de situation perçue (figure 6.11) et enfin deux graphes de proximité lexicale construits à partir de l'utilisation conjointe de mêmes notions comprenant celui présenté dans la figure 6.13 et un autre, pour lequel une pondération permet de donner plus de poids aux mots les moins fréquents (les mots qui sont communs à très peu de documents) dans le calcul des liens entre les villes partenaires⁵¹.

Parmi la très grande variété d'indicateurs pour comparer les couches entre elles (BRÓDKA et al. 2018), nous choisissons ici d'utiliser l'indice de Jaccard sur les liens⁵². Ici, le score de 1 signifie que deux couches présentent exactement les mêmes liens (même nombre de liens entre les mêmes sommets) et, à l'inverse, le score de 0 exprime l'absence de liens en commun entre les deux couches. La table 6.2 nous permet ainsi de généraliser certaines observations faites précédemment. Le réseau des contacts privilégiés possède très peu de liens en commun avec celui des visites d'études, malgré la densité importante de ce dernier. Cela suggère que les contacts entre villes partenaires ne sont pas conditionnés par une rencontre *in situ* entre les représentant.e.s des ULGs. En revanche, les liens de similarité déclarée recoupent majoritairement les liens représentants les contacts privilégiés. Les villes partenaires sont d'autant plus en contact que leurs représentant.e.s perçoivent une similarité de situation et des enjeux communs. C'est cette logique que l'on retrouve dans le cas de Radlin principalement en contact avec Valašské Meziříčí, et non pas avec Heerlen, considérée comme modèle par les membres de l'ULG de la petite ville polonaise.

Du côté des graphes de proximité lexicale, la similarité des liens est la plus forte entre les deux configurations (avec ou sans pondération pour les mots-clés les plus fréquents). La comparaison de ces deux réseaux avec ceux des relations effectives nous montre que les réseaux des visites et des contacts comprennent une même proportion de liens existants par rapport à la similarité lexicale (table 6.2, Jaccard entre 0.24 et 0.30). Ces résultats suggèrent que la proximité entre les plans d'action locaux dépend d'une combinaison de facteurs et que les notions de circulation et d'influence réciproque ne peuvent pas être synthétisées de manière uni-dimensionnelle (*i.e* par un seul réseau de relations effectives).

50. Pour les analyses de multi-graphe, nous avons utilisé le package *multinet* (MAGNANI et al. 2021 ; MAGNANI, ROSSI et VEGA 2021).

51. Voir l'option de pondération lors de la projection de graphes bipartis dans la documentation de CorText Manager : docs.cortext.net/metrics-definitions/.

52. Cet indice utile pour comparer des partitions et des typologies est présenté en détail dans l'Annexe C.

	Contacts	Visites	Similarité lexicale	Similarité déclarée	Similarité lexicale pondérée
Contacts	1.00	0.08	0.24	0.22	0.24
Visites	0.08	1.00	0.25	0.12	0.30
Similarité lexicale	0.24	0.25	1.00	0.11	0.78
Similarité déclarée	0.22	0.12	0.11	1.00	0.08
Similarité lexicale pondérée	0.24	0.30	0.78	0.08	1.00

TABLE 6.2 – Comparaison de l’existence des liens (indice de Jaccard) entre les différentes couches du multigraphe des relations entre les villes partenaires de CCD.

Ce type de méthodologie, malgré quelques limites — notamment la définition de la proximité lexicale, qui reste assez sommaire — pourrait être systématisé, de la même manière que dans la sociologie néo-structurale (LAZEGA 2016 ; LAZEGA, QUINTANE et CASENAZ 2017 ; LAZEGA 2020). Des enquêtes sociométriques pourraient être conduites sur un échantillon plus large de projets et de villes partenaires, afin de caractériser en profondeur les relations effectives entre les membres des villes partenaires. L’enjeu devient alors de décrire et d’objectiver les notions d’influence, d’apprentissage collectif et de coopération afin de prendre la mesure des effets de la coopération sur la mise en place de politiques urbaines.

Pour l’heure, l’exemple du projet CCD montre que la définition de la revitalisation des centres-villes est en grande partie commune à toutes les villes partenaires. Toutefois d’importantes différenciations sont révélées : avec une diversité des plans d’action locaux ; et avec des expériences de coopération effective qui sont variées. Toutes les villes partenaires n’ont pas la même activité au sein du projet (différence d’implication), ni les mêmes positions symboliques (villes modèles). Le statut officiel de ville *Lead Partner* (ici San Dona di Piave) n’est pas systématiquement associé à une position de centralité dans les réseaux de relations effectives entre villes, ni dans ceux de proximités lexicales entre les plans d’action.

6.4 Discours collectifs et catégorie des « petites villes » : retour sur la conférence URBACT *Vitality of Smaller Cities*

L'étude de la dimension relationnelle des éléments de discours a permis de mieux comprendre les processus de circulation de notions d'action publique au sein du programme URBACT, à la fois entre les différents projets portés par les villes (section 6.2), et au sein d'un projet particulier (section 6.3). La présente section de ce chapitre se propose de synthétiser les éléments principaux rendant compte de la manière dont s'institue la catégorie de « petites villes » au sein du programme URBACT — c'est-à-dire dans la coopération transnationale⁵³. Le matériau empirique mobilisé provient de l'observation et de l'enregistrement des discours lors d'une journée de « capitalisation » organisée par URBACT. Les modalités de cette enquête sont décrites dans la section 2.4.4. Les analyses qui suivent envisagent la construction d'un discours collectif à travers les prises paroles des différents acteurs au cours des sessions de présentation et des moments de débat qui ont rythmé cette journée.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les points de convergence des différents discours qui dessinent une identité collective des petites villes : qu'il s'agisse de rappeler des difficultés structurelles ou bien, sur un mode plus laudatif, d'affirmer des avantages comparatifs qui leur seraient spécifiques (section 6.4.1).

Ensuite, nous verrons que l'attention particulière d'URBACT vis-à-vis des petites villes constitue un moyen de légitimation à la fois pour ces villes mais également pour le programme lui-même, dans un contexte d'incertitude institutionnelle et de concurrence entre programmes urbains européens (section 6.4.2).

53. Certains éléments de cette section proviennent directement d'un petit article paru dans le numéro spécial de revue *Urbanisme* à l'occasion des 15 ans du programme URBACT : voir GOURDON 2019.

6.4.1 L'identité collective des « petites villes » : enjeux, problèmes publics et rhétoriques sur les avantages comparatifs

Le 25 octobre 2018 se tient à Barcelone (à la bibliothèque Francesca Bonnemaison) une conférence intitulée « *Vitality of Smaller Cities in Europe* ». L'évènement est organisé à l'initiative de trois projets (*RetailLink*, Igualada ; *City Centre Doctor*, San Dona di Piave ; *Agri-Urban*, Baena), de la municipalité d'Igualada et du Secrétariat Général d'URBACT, dans le cadre de sa mission de capitalisation des expériences de coopération. La catégorie de *smaller cities* n'est pas exactement définie mais il semble qu'elle désigne des villes de moins de 100 000 habitants. La journée prévoit cinq grands temps de parole :

- un mot d'accueil (notamment par une représentante de la province de Barcelone) et une introduction sur le contexte politique et institutionnel (les petites villes dans le programme URBACT III et la prise en compte de cette catégorie de villes dans l'Agenda Urbain Européen) ;
- trois sessions organisées autour des trois projets URBACT. Chaque session étant construite sur le modèle suivant : 1) un bref mot d'introduction par l'expert en chef (*lead expert*) ; 2) un temps de parole pour un expert invité (universitaire ou professionnel) ; 3) la présentation de trois plans d'action locaux par les représentant.e.s de trois villes partenaires ; 4) un temps de débat et de questions avec la salle ;
- une dernière session de débat collectif intitulée « *How can smaller European cities benefit from each other and receive support from the European Union institutions and programmes?* ».

Cette structuration autour des trois projets a mis en valeur deux grandes problématiques urbaines : la revitalisation des centres-villes selon deux aspects — l'offre commerciale (*RetailLink*) et les approches participatives pour l'aménagement et l'animation des espaces publics (*City Centre Doctor*) ; et, la production agricole locale comme un moyen renforcer l'économie urbaine des petites villes (*Agri-Urban*).

Au-delà de ces problèmes publics qui sont, au sein d'URBACT, attachés préférentiellement aux catégories des villes petites et moyennes (cf. sections 5.4 et 6.2), d'autres éléments de discours sont centraux pour saisir la construction de ces catégories au niveau européen. Nous avons vu (chapitre 5) à quel point les éléments de contexte, souvent présentés comme la description d'un état du monde auquel il faut s'adapter, jouaient un rôle politique de premier plan dans la façon même de définir les problématiques urbaines et le travail politique des gouvernements urbains. Afin de retracer la construction collective de la catégorie de petites villes, nous proposons une synthèse des discours tenus lors de cette journée selon deux axes : d'abord avec les éléments ayant trait à la description de la position géographique et des systèmes territoriaux ; ensuite avec les éléments de description ayant davantage trait à des caractéristiques politiques prétendument propres aux petites villes. Ces deux dimensions mobilisent activement des références aux grandes villes soit pour marquer des différences soit pour montrer des points de convergence. Les discours des petites villes semblent en effet toujours pris dans cette tension entre l'affirmation

de leur caractère urbain (et donc les similitudes avec les autres villes ayant des places prépondérantes dans la hiérarchie urbaine) et les différenciations inhérentes à leur taille.

6.4.1.1 Présenter les petites villes : enjeux de description de la situation géographique et notion de cohésion territoriale

Au cours de la journée, les représentant.e.s de neuf petites villes ont présenté les plans d'action locaux développés dans le cadre d'un des trois projets URBACT. Ces moments de parole débutaient presque toujours la mention d'éléments sur la situation géographique, sur les dynamiques socio-démographiques et sur d'éventuelles spécialisations économiques de la ville. Cette description initiale définie, en quelques sortes, une « carte d'identité » de la ville partenaire. Beaucoup de ces présentations sont révélatrices de contraintes structurelles pensées comme inhérentes à la place des petites villes dans les systèmes urbains : décroissance de population (Médina del Campo, ES ; Valašské Meziříčí, CZ), difficile gestion d'un passé industriel et/ou taux de chômage élevé (Heerlen, NL ; Igualada , ES ; Baena , ES). La quasi totalité des descriptions mentionne la position relative par rapport à des aires métropolitaines voisines, que cela soit pour montrer la pression foncière (Mouans-Sartoux à proximité de Cannes), ou la concurrence de villes plus importantes ayant des niveaux de service élevés (Valašské Meziříčí présentée comme au centre d'un « triangle » formé par Ostrava, Olomouc et Zlin qui « attirent » fortement les populations de la région). Ces éléments de contexte ne constituent pas, en eux-mêmes, des problèmes publics. Toutefois, ils sont appuyés sur les distinctions interne/externe ou endogène/exogène, très structurantes dans la pensée des politiques urbaines (voir section 5.4.1), en distinguant d'une part des forces qui s'exercent sur les villes et, d'autre part, le périmètre d'action de ces dernières. Les villes des projets *RetailLink* et *City Centre Doctor* ont toutes conduit une réflexion sur leur centre-ville considéré comme en crise ou, à tout le moins, en dévitalisation. A côté de facteurs définis comme structurels – les conséquences de la crise économique ou la montée des pratiques commerciales « dématérialisées » (e-commerce) — d'autres sont plus directement imputés à des orientations passées en termes de planification (extension des périphéries et installation de grandes surfaces hors des centres-villes).

Au-delà de ces présentations, les autres prises de parole (introduction, présentation des experts) ont produit des considérations générales sur la place des petites villes dans les systèmes territoriaux. Ainsi beaucoup d'intervenants (parmi lesquels Emmanuel Moulin, Manuel Torresan et Nicolaas Beets⁵⁴) ont commencé par rappeler une des caractéristiques des systèmes de villes européens : le grand nombre de petites villes. Énoncer ce fait géographique permet deux opérations : d'abord, construire un discours sur le rôle de place centrale des petites villes ; ensuite, poser des questions politiques de représentation au niveau européen⁵⁵.

54. Emmanuel Moulin est le secrétaire général d'URBACT. Manuel Torresan est un architecte et urbaniste italien, invité comme expert pour faire une présentation à l'ouverture de la session 1 (projet RetailLink). Le hollandais Nicolaas Beets représentait principalement l'Agenda Urbain Européen. Voir le tableau des sessions enregistrées : section 2.4.4.

55. Nous verrons cette dimension plus en détail dans la sous-section suivante : section 6.4.2.

« *Small cities are the **backbone of the territorial equation of Europe**. These cities are scattered all around the continent and play a **very important role to bring services in the closest way to citizens**. Europe can do more for small cities. Sometimes the focus is only on big metropolises based on the perception that they are the drivers of economic development. I think that Europe actually needs balanced territorial development and should give more support to smaller cities.* » (Emmanuel Moulin, « The URBACT III Capitalisation Conference on Smaller and Medium-Sized Cities », *Vitality of Smaller Cities in Europe*, Barcelone, 25 octobre 2018)

Cette déclaration insiste sur la notion d'équilibre territorial et sur le rôle de colonne vertébrale des petites villes : elles sont bien envisagées dans leur rôle de place centrale, c'est-à-dire selon la fonction d'agglomération de services de proximité, maillant le territoire. Cette place particulière, conçue dans les travaux scientifiques sur les systèmes de villes est, par moment, retraduite dans le langage de l'UE avec l'idée de cohésion territoriale⁵⁶. Ainsi dès le début de la journée, lors du mot d'accueil prononcé par Meritxell Budó, de la délégation des relations internationales de la municipalité de Barcelone, cette notion apparaît :

« Dans un monde où le rôle des grandes métropoles est incontesté, il est nécessaire de mettre l'accent sur une nouvelle approche territoriale du développement dans laquelle les municipalités petites et moyennes — afin de garantir **la cohésion territoriale** et la durabilité de la planète — occupent le devant de la scène.⁵⁷ » (Meritxell Budó, Second Vice President and Deputy Delegate of International Relations of the Diputació de Barcelona, « Welcome remarks », *Vitality of Smaller Cities in Europe*, Barcelone, 25 octobre 2018.)

Nous retrouvons donc ici une tension structurante entre les grandes métropoles et les autres villes (petites et moyennes) dont les différents acteurs cherchent à montrer la complémentarité des fonctions. Mais cette complémentarité est positionnée dans un contexte de concentration métropolitaine et donc de concurrence⁵⁸. La notion de cohésion territoriale semble en effet être bâtie pour prendre en compte, au moins dans les discours, certaines conséquences de ce que David Harvey, dans son analyse marxienne, nomme le « développement géographique inégal ». Ce dernier matérialise spatialement une contradiction du capitalisme : la tension entre concentration — des forces productives dans les grands centres urbains — et dispersion — extension et intégration des espaces dans le capitalisme pour un « élargissement constant de la sphère de circulation » — (HARVEY

56. Notion ancienne, renforcée au cours des années 1990 avec le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire, UNION EUROPÉENNE et COMMISSION EUROPÉENNE 1999), et au moment du traité de Lisbonne avec le livre vert de la cohésion territoriale (COMMISSION-EUROPÉENNE 2008).

57. Traduit du catalan avec l'aide de mon amie Linda Marti.

58. Cette complémentarité-concurrence se retrouve par exemple dans la métaphore organiciste : « *I think we can look at Europe as a whole body in which big cities like Barcelona are the main organs like the heart and lungs, but the small cities are the cells which comprise this body. The whole body must take care of the cells otherwise the body will die.* » Juan González Pariente, Medina del Campo, URBACT 2018.

2020, p. 515-521). Nous verrons plus loin que beaucoup d'acteurs présents ont produit des discours très critiques sur certaines facettes des politiques européennes et nationales (cf. section 6.4.1.2), il ne s'agit donc pas de suggérer que les termes d'action publique émanant de l'UE sont repris de manière a-critique. Néanmoins, les notions d'équilibre ou de cohésion territoriale nous semblent structurantes des imaginaires en jeu et révélatrices des tentatives de régulation politique construites sur les constats de la position des petites villes dans les systèmes territoriaux. De ce point de vue, et en lien avec la formulation de Harvey, Neil Brenner a bien montré que le changement politique du « keynésianisme spatial » vers l'*urban locational policy* — faite de compétition inter-urbaine — ne va pas sans certaines tentatives de régulation pour gérer cette contradiction (BRENNER 2004, p. 295-304). Il identifie trois facettes de politiques publiques visant à compenser ou atténuer les potentielles crises issues de ces politiques d'ultra-concentration et de sélectivité spatiales, orientées vers la croissance et créant une féroce compétition inter-urbaine : 1/ les politiques anti-exclusion à l'échelle de quartiers de grandes métropoles (comme la Politique de la Ville en France) ; 2/ les réformes de la gouvernance métropolitaine (avec la volonté d'intégrer des acteurs politiques au-delà de la municipalité centrale) ; et, 3/ la promotion des réseaux de coopération entre villes. Dans son argumentaire, Brenner montre comment ces trois dimensions sont elles-mêmes centrées sur les très grandes régions urbaines et ne font que déplacer à d'autres échelles la compétition entre les territoires sans pour autant créer de réels mécanismes de redistribution des richesses. Il ajoute les orientations de l'UE, notamment celles définies dans le SDEC (UNION EUROPÉENNE et COMMISSION EUROPÉENNE 1999), en matière de cohésion territoriale et de développement polycentrique, comme d'autres tentatives — inefficaces — de régulation⁵⁹. Ces politiques, à l'échelle de l'UE, ne mettraient pas en place des mécanismes redistributifs d'ampleur, mais viseraient plutôt à intégrer les espaces les plus périphériques (économiquement) afin de profiter des différenciations spatiales pour positionner le marché européen sur la scène mondiale.

De fait, une consultation des textes de référence produits par l'UE sur la cohésion territoriale (notamment le livre vert : COMMISSION-EUROPÉENNE 2008), montre que la notion de cohésion territoriale repose sur une valorisation de la diversité géographique (et non pas sur les inégalités) se traduisant simplement en différences de potentialité (économiques et politiques). Les petites villes y sont bien présentées comme des places centrales dont le rôle diffère selon le type de régions, pensées selon la tripartition entre régions métropolitaines (pas de mentions des petites villes), régions intermédiaires (où un équilibre et une coordination seraient à rechercher entre grandes et petites villes) et enfin les régions rurales relativement isolées :

« dans les zones rurales les plus éloignées des grandes villes, les villes petites et moyennes pèsent bien plus lourd que leur taille ne le laisse penser. Elles offrent un accès crucial à certains services, y compris les infrastructures nécessaires pour investir dans l'adaptabilité des personnes et des entreprises, jouant ainsi un rôle unique dans la lutte contre l'exode rural et la préservation de l'attrac-

59. L'argument de Brenner, basé sur d'autres travaux, est construit à partir de l'idée que les politiques de l'UE proviennent directement d'une vision ordo-libérale et qu'à ce titre elles sont intrinsèquement parties prenantes de la logique de croissance et de compétition liée à l'extension d'un marché unique. Selon une perspective plus institutionnelle, d'autres travaux ont interrogé l'échec relatif des recommandations de l'UE en matière d'aménagement du territoire, notamment du fait des conditions (technocratiques) de l'élaboration du SDEC (SANTAMARIA 2009).

tivité de ces espaces en tant que lieux de vie. » COMMISSION-EUROPÉENNE 2008, p. 6

Cette citation fournit une illustration éclatante de la tension entre concentration et dispersion (intégration). Elle intervient dans une section du rapport intitulée « concentration : gommer les écarts de densité » qui débute sur une valorisation des régions métropolitaines motrices de la croissance, tout en pointant quelques externalités négatives de cette même concentration. Dans les régions plus périphériques, le rôle de maillage territorial et de place centrale des villes de moindre taille est alors mis en avant, mais ce discours s'accompagne de prescriptions pour une adaptation (*adaptabilité des personnes et des entreprises*) aux dynamiques contemporaines du capitalisme et du système de production mondialisé. De fait, ces prescriptions en matière de régulation évitent soigneusement de mentionner les mots de *redistribution*, *péréquation* ou même de *transfert*. La valorisation de la diversité géographique se fait dans un registre lyrique qui gomme complètement les tensions politiques et économiques, et le vœu pour un développement géographique plus harmonieux et équilibré reste extrêmement flou :

« Des toundras gelées du cercle polaire arctique aux forêts tropicales de la Guyane, de la chaîne des Alpes aux îles grecques, de ses métropoles mondiales que sont Londres et Paris à ses petites villes et villages séculaires, l'Union Européenne recèle une diversité territoriale d'une infinie richesse.

La cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous ces territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union. » COMMISSION-EUROPÉENNE 2008, p. 3

On retrouve ici une version territoriale de « l'égalité des chances », ce que confirme la citation de la charte de Leipzig, un peu plus loin dans le document⁶⁰. Dans ce cadre de pensée, les petites villes jouent un rôle à deux niveaux : dans leur proximité avec les espaces ruraux, elles sont censées fournir une égalité d'accès aux services⁶¹ ; et dans leur fonction de pôles économiques elles doivent s'adapter pour se conformer à l'économie post-fordiste et ainsi fournir des emplois (ce qui freinerait les dynamiques de métropolisation, en allant vers un ré-équilibre).

Dans le discours sur la cohésion territoriale, les éléments de contexte géographique sont donc retravaillés activement d'un point de vue politique : les irréductibles différences de si-

60. « En adoptant l'agenda territorial à Leipzig, en mai 2007, les ministres européens chargés de l'aménagement du territoire et du développement régional ont souligné la nécessité de contribuer à la croissance économique durable ainsi qu'à la création d'emplois et au développement social et écologique de toutes les régions de l'Union, tout en donnant aux citoyens «des chances équivalentes [...] en termes de conditions de vie et de la qualité de vie, quel que soit le lieu où ils vivent ». » (COMMISSION-EUROPÉENNE 2008, p. 12).

61. « It follows that for a growing European economy, the health and wealth of these smaller cities and their connected hinter-lands should carry as much importance as the competitiveness of our larger cities. » (URBACT 2018).

tuation géographique expliquent que les phénomènes macro-sociaux et macro-économiques comme la crise, l'austérité et la métropolisation soient présentés comme un donné, une situation structurelle qui commande une adaptation locale. L'absence de mentions des politiques de redistribution et l'accès au financement sous la forme de l'appel à projet européen font de ces phénomènes des processus « naturels » de différenciation géographique qui offriraient autant de potentialités à développer. Les inégalités dans l'espace et les conflits qu'elles peuvent engendrer sont oblitérés et « l'harmonie » territoriale ne nécessiterait qu'une coordination⁶² : « La coordination des politiques sectorielles et territoriales est essentielle pour optimiser les synergies et éviter l'apparition de tout conflit » (COMMISSION-EUROPÉENNE 2008, p. 10). C'est dans ce contexte général que les municipalités des petites villes devraient individuellement tirer leur épingle du jeu, en valorisant leurs spécificités — retraduites alors comme autant d'avantages comparatifs. Du point de vue de la situation géographique, la question de la petite taille est alors conçue comme une alternative aux externalités négatives de la métropolisation : le cadre de vie « offert » par les petites villes serait meilleur. Si le cadre de vie et les avantages supposés des petites villes « à taille humaine » (voir section 3.4) n'ont pas été au centre des discussions lors de la conférence URBACT, on en retrouve quelques traces dans les discours des acteurs présents ce jour là :

*« Very often you find **that the quality of life in small and medium sized cities is so much better than in large cities.** This is an important choice for people as a place to live that lessens the impact on the environment. For me, smaller cities are core to Europe and are places where people want to live, where people want to shop, and where people want to enjoy life. »* Daniel Garnier, Basingstoke, UK, URBACT 2018

Au-delà des enjeux politiques communs aux petites villes d'Europe du fait de leur position dans les systèmes de villes, le critère de taille est également mobilisé pour développer un discours sur les manières de faire les politiques urbaines dans les petites villes. Ainsi, la partie suivante a pour but d'examiner les avantages comparatifs supposés des petites villes en tant que gouvernements urbains.

6.4.1.2 Les avantages politiques propres aux petites villes ?

Les présentations des plans d'action locaux confirment que les domaines d'intervention des municipalités ne se limitent pas à une planification réglementant l'usage des sols ou à des opérations de rénovation du bâti, bref, à des interventions sur l'espace physique (selon la terminologie d'URBACT, voir section 5.3). Ce que démontrent les petites villes

62. Les idées de coordination et de synergie supposent alors que les gouvernements locaux se positionnent à plusieurs échelles. D'abord, afin de développer les avantages prétendument liés à leur position géographique. Ensuite, dans l'objectif de s'adapter à des réquisits globaux en matière de marché de l'emploi dans une économie de service comme la formation-adaptation des travailleurs « tout au long de la vie » : « La stratégie européenne pour l'emploi – partie intégrante de la stratégie de Lisbonne – contribue de manière conséquente au développement du capital humain par l'amélioration de l'éducation et l'acquisition de nouvelles compétences dans différents territoires. » (COMMISSION-EUROPÉENNE 2008, p. 11). Pour une critique de ces discours de la Commission Européenne et son ancrage dans la rationalité néolibérale voir GOBIN 2004, citée au chapitre 5.

impliquées, c'est l'adoption sans réserve du rôle d'animateur de projet. Les instruments et le lexique du partenariat (relativement ancien dans le discours des institutions de l'UE) sont présentés ici comme des innovations pour les petites villes — ou, *a minima*, comme un changement de pratiques facilité par l'expérience de coopération URBACT. En d'autres termes, on retrouve précisément certains des marqueurs relevant d'une vision du pouvoir urbain comme *politiques de l'habilitation* (cf. section 5.4).

Ce rôle d'animation transparait bien dans l'impulsion et/ou le soutien pour la tenue d'événements culturels (Festival de lumières et d'arts numériques à Medina Del Campo et à Valašské Meziříčí) ou dans le rôle de coordination de différents événements commerciaux et culturels avec la mise en place d'un agenda commun (Iguadala). Il est d'ailleurs plusieurs fois rappelé lors de la conférence que « les municipalités ne peuvent pas tout faire toutes seules » (Daniel Garnier de Basingstoke, UK) : ce constat s'inscrivant au niveau local comme une incitation au partenariat selon la tripartition acteurs publics, privés, société civile. Par ailleurs, la description du travail effectué au sein des projets URBACT a été une occasion de mettre en avant l'incapacité des petites villes pour agir dans un contexte d'austérité et de ressources budgétaires moindres (par rapport aux grandes métropoles). Ainsi les petites villes sont valorisées comme des lieux d'expérimentation privilégiés — étant capables de mettre en place rapidement des solutions peu coûteuses et réversibles. Celles du réseau *City Centre Doctor* ont conduit des actions temporaires (« Beta Actions ») pour renouveler les usages des espaces publics — comme c'est le cas à Heerlen qui, sous l'impulsion de l'ULG, a développé un projet temporaire, « Hotel Park Urbana », proposant un ensemble d'activités en plein air (musique, restaurant, etc.) et une végétalisation de l'environnement urbain. Enfin, les présentations autour du projet Agri-Urban ont valorisé la proximité avec les espaces ruraux comme un atout pour re-localiser les problématiques agro-alimentaires et intégrer un réseau d'acteurs sur un territoire organisé autour de la petite ville⁶³.

Derrière ces discours sur l'action des gouvernements urbains se trouvent repliées plusieurs représentations des spécificités politiques caractérisant les petites villes⁶⁴.

Apprentissage du partenariat et efficacité politique : les petites villes comme des lieux privilégiés d'expérimentation.

Premièrement, au fil des prises de parole, on remarque une valorisation de la capacité politique des gouvernements urbains des petites villes. Ce discours se tisse à l'intersection de trois dimensions :

- d'abord, les contraintes structurelles notamment en matière de financement — après les présentations de trois villes du projet *City Centre Doctor*, l'expert en chef rap-

63. Dans la section du rapport sur les apports de la conférence, le premier point met en avant que la vitalité des petites villes n'est pas uniquement due à leur éventuelle proximité avec de grandes régions urbaines, et que beaucoup de leviers d'action sont en réalité entre les mains des acteurs locaux, notamment : « *Engagement of local producers to strengthen the locus of local/regional markets and to promote place-specific initiatives such as local food policies to the benefit of residents as well as visitors (responsible tourism)* » (URBACT 2018).

64. Nous avons vu dans le chapitre 1 comment la question du nombre (population) et de la taille (territoire) a pu jouer un rôle dans la science et la philosophie politique : section 1.2.3.2.

pelaît une réalité simple : « *they're not big cities, so they don't have big budgets* » (Wessel Badenhorst, session 2, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018) ;

- ensuite, l'idée d'un avantage comparatif avec une capacité de réactivité et d'action plus grande que les grandes métropoles — dont les structures de gouvernance seraient beaucoup plus complexes (STORPER 2014 ; VANIER 2013 ; GILLI 2013 ; LEFÈVRE et JOUVE 2002)⁶⁵ :

« *Smaller cities tend to be better able to address their challenges when they have good leadership, are prepared to take risks when addressing challenges and utilise their extensive networks, including networks between other cities. Some smaller cities are more agile than their larger counterparts if their speed and commitment to addressing issues is taken into consideration.* » URBACT 2018, p. 18

- ces deux premières dimensions viennent en rencontrer une dernière : la montée en puissance de l'urbanisme temporaire. Lors de la première session, l'expert invité, Manuel Torresan (Université de Sapienza, IT) terminait son intervention par plusieurs recommandations, la dernière d'entre elles étant la mise en place d'actions temporaires et réversibles dans le cadre de stratégies de long-terme.

Ainsi, sous le chapeau du partenariat, les petites villes seraient à même, avec peu de moyens, d'être plus efficaces pour déployer des expérimentations temporaires et réversibles, c'est-à-dire pour réduire l'écart entre le moment de la planification et le moment de la mise en œuvre des plans d'actions. Le modèle sous-jacent est celui de l'aller-retour, avec par exemple les *Beta actions* testées sur 6 mois dans le cadre du projet CCD : « *everybody decided that they will do experimentations, that they are not going to just start actions or plan actions but they will test actions [...]* Sometimes when you want to do something you actually have to check with people if it's going to work and this is what beta actions are all about. » (Wessel Badenhorst, session 2, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018). On peut lire cette valorisation d'une capacité politique comme une conséquence politique de la représentation de la petite ville comme ville à « taille humaine » : avec une proximité plus grande entre les élus et les citoyens⁶⁶, moins de bureaucratie, et surtout une efficacité plus grande à mettre en place des actions peu coûteuses. Si nous avons vu qu'effectivement les politiques urbaines mises en valeur par les petites villes ne suivaient pas le modèle canonique de l'innovation — dans le sens de faire advenir quelque chose de totalement nouveau (cf. section 5.4.4) —, la mention des avantages politiques prétendument inhérents à cette catégorie de ville témoigne d'un travail actif de traduction des inégalités spatiales en termes de potentialités. Dans la langue de l'UE, il s'agirait « d'innovation sociale »⁶⁷. Ainsi, l'idée d'une efficacité plus grande des petites villes en matière de production de politiques urbaines — dès lors qu'il y aurait un bon leadership — fonctionne comme une incitation au partenariat. Autrement dit, sans éluder les difficultés de

65. On trouvera également une synthèse des débats sur les difficultés de gouvernance des métropoles dans le chapitre 5 de C. Lefèvre et G. Pinson, intitulé « Les métropoles, géants économiques mais nains politiques », LEFÈVRE et PINSON 2020, p. 159-200.

66. Nous avons vu notamment qu'une des assises théoriques de cette représentation se logeait dans le concept de « capital social » au sens de R. Putnam. Voir section 5.4.1. Voir également la discussion sur la petite ville pensée comme une entité politique optimale : section 1.2.3.2.

67. Voir notre discussion sur le lexique de l'innovation sociale et sur les recommandations associées en matière de travail politique : section 5.4.2.

leur mise en place, les acteurs de cette journée ont principalement valorisé certains aspects de la méthodologie URBACT comme l'apprentissage de la participation (avec les ULGs) et le travail de diagnostic collectif avant de définir une stratégie de long terme.

Si l'idée d'une ville « à taille humaine » est très présente dans les discours (en tant que potentialité à développer), ce sont surtout l'urbanisme de projet (PINSON 2009) et la méthodologie URBACT qui sont mis en valeur. Ces deux dimensions sont présentées par les villes participantes comme les principales innovations, c'est-à-dire des pratiques jusque-là peu expérimentées localement. Il s'agit d'une traduction d'un processus actif de diffusion des instruments de l'action publique. En clair, en parallèle des stratégies et actions mises en place, les petites villes « innovent » lorsqu'elles s'inscrivent dans le canon des politiques de l'habilitation, lorsqu'elles font des politiques urbaines avec les mêmes instruments que les grandes villes. Une fois cet apprentissage effectué, l'avantage comparatif nommé plus haut prend tout son sens : la démarche participative et l'approche par projet devenant alors plus souples et plus efficaces dans des petites villes, dont les structures administratives et politiques seraient moins complexes que celles des grandes régions métropolitaines.

A l'interface de l'urbain et du rural : la problématique agro-alimentaire et les approches holistiques.

Certaines tendances identifiées dans l'étude des rapports de projet URBACT — en fonction de la taille de la ville *lead partner* (section 6.2.3.1) ou de la composition des villes partenaires (section 6.2.3.3) — se retrouvent de manière éclatante dans les interventions de la conférence *Vitality of smaller cities in Europe*. Cela s'illustre particulièrement à travers la prégnance des problématiques agro-alimentaires. Ces problèmes publics faisant intervenir des chaînes complexes d'approvisionnement, des questions de santé, de production, de consommation et d'activités économiques, sont notamment l'objet du projet *Agri-Urban*. Lors de la session dédiée à ce projet, plusieurs discours établissent un avantage comparatif du point de vue politique : le rôle de place centrale des petites villes étant traduit comme une position privilégiée à l'interface entre rural et urbain.

*« Maria del Mar Delgado-Serrano, from the University of Córdoba (ES), emphasised the **symbiotic relationship that small cities have with their rural hinterlands**, and how this can be understood through the production and consumption of food. There is a concern that many citizens in cities do not know where their food comes from, and that the same types of food that gets exported also gets imported for consumption at local supermarkets. With greater **citizen awareness it is possible for cities to adopt food policies to ensure farm-to-fork information and food security and safety**. » URBACT 2018, p. 614*

De fait, l'avantage comparatif en termes de position pour les petites villes des régions rurales sert de fondement à deux développements discursifs : l'approche holistique et intersectorielle que porte la problématique de re-localisation des questions alimentaires (pensées en termes de systèmes alimentaires) ; une critique du marché global d'un point de vue économique et environnemental. Sur le premier plan, les présentations des villes

du projet Agri-Urban ont pour point commun des objectifs clairs et en apparence très circonscrits. Au départ de la stratégie de la ville de Mouans-Sartoux, il y a l'objectif d'une cantine scolaire approvisionnée uniquement en produits issus de l'agriculture biologique et locale. Mais, à partir de ces objectifs concrets et situés (secteur de l'agro-alimentaire), la construction des problèmes publics s'opère sur le mode de la ramification et de l'inter-sectorialité :

*« Small cities with an agricultural base should **focus on food from a holistic point of view**. That means not only seeing agriculture as the main economic activity of a small city, but also how it connects with many other aspects of the life of citizens such as **social integration, education and health**. »*
Raquel Moreno, Baena, URBACT 2018, p. 18

De fait, les plans d'action locaux présentés par les trois villes (Baena, Mouans-Sartoux et Södertälje) établissent activement des liens entre des sphères que l'approche sectorielle des politiques publiques ont pu séparer. La problématique agro-alimentaire s'enrichit pour devenir une stratégie plus complexe traitant de la périurbanisation (dans le cas de Mouans-Sartoux à proximité de Cannes), de l'éducation, du tourisme et de l'identité locale⁶⁸, des politiques de l'emploi et de l'intégration sociale — la création d'une ferme municipale à Södertälje étant présentée à la fois comme une action pour permettre l'approvisionnement des cantines locales mais aussi comme un moyen de créer de l'emploi (dans une ville avec un taux de chômage de plus de 14%). Ces solutions locales sont des politiques inter-sectorielles et ont pour trait de s'écarter de manière notable des politiques de l'habilitation : certes elles mobilisent les outils du partenariat mais elles définissent un spectre d'actions beaucoup plus large, avec notamment des interventions directes de la puissance publique (*e.g.* création de structures publiques, municipalisation de terres agricoles).

Si la position des petites villes est retraduite comme un avantage comparatif — la proximité avec les espaces ruraux et l'importance de l'agro-alimentaire dans les activités économiques — et une condition pour mettre en place des approches holistiques et intersectorielles, la place dans les système territoriaux permet également une critique plus affirmée de ce qui est usuellement présenté comme une donnée contextuelle : le marché globalisé.

« What happens at global level ? food systems are dominated by huge companies, very few multi-national companies are controlling most of the food we have... and big supply chains [...] food usually comes from very far away. The results of this situation are negative economic, environmental, social externalities. [...] This situation is a trigger for change. »

« Food is so important in our life, food is what you put inside of your body [...] so you cannot rely on global market for that. [...] We need to think of the roots of the food. » (Maria del Mar Delgado-Serrano, session 3, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018)

68. Une dimension que l'on retrouve également dans le projet de *Cittaslow*, l'une des principales associations transnationales de petites villes : voir encadré 3.1.

A cet endroit critique de la mondialisation, les petites villes du projet *Agri-Urban* utilisent le moment de diagnostic pour interroger le système d'interdépendances et pour re-localiser le plus possible les circuits de production et de consommation. Il ne s'agit pas seulement de la simple proximité avec les espaces ruraux mais aussi de réactiver un héritage de spécialisation économique (illustration 6.2). Le travail d'expertise sert de base pour reconstituer les chaînes d'approvisionnement et l'orientation des dépenses municipales (notamment en matière alimentaire). C'est le cas de la ville portugaise de Fundao (30 000 habitants) menant un travail de « cartographie » de l'offre et de la demande en matière alimentaire au niveau local, et posant une réflexion sur les marchés publics (*public procurement*, cf encadré 5.1). Bien sûr, cette relocalisation trouve une traduction dans l'idée de valorisation de l'identité locale, mais cette valorisation ne se fait pas uniquement sur le mode de l'authenticité (et de la tradition) propre à la tentative de créer une rente de situation (patrimonialisation et retombées touristiques). Au contraire, le lexique de l'innovation et de l'entrepreneuriat est mobilisé et englobe toute une politique de spécialisation économique autour de la problématique agro-alimentaire qui suppose des créations directes et indirectes d'emplois : besoin d'infrastructures et d'expertise (*food hub* : entrepôt et gestion logistique, comme à Mollet Del Valles) ; travail de médiation avec les secteur de l'éducation (formation et sensibilisation à Fundao, création de potagers et jardins scolaires à Baena) ; communication et tourisme (création d'un lieu pour la promotion de l'agriculture locale à Petrinja) ; coordination (création d'un réseau de consommateurs-producteurs à Cesena) ; maîtrise des terres agricoles (fermes municipales à Mouans Sartoux et Södertälje, ou facilité d'installation pour de jeunes agriculteurs à Petrinja) ; et incitations aux développements de nouvelles techniques agricoles (avec une reprise du lexique de l'innovation : incubateurs à Mollet Del Vallès et Södertälje ; *start-up School* consacré à l'agriculture à Cesena).

Recognising that:

- Local and organic production is a very appropriate response to the present needs in order to ensure a sustainable future for our cities
- Consumers and society as a whole demand healthy and sustainable food
- The small and medium sized cities, with a significant functionality still linked to the agri-food production, organise the territory and link rural and urban areas
- The agro-towns or cities with this special productive functionality have a high potential for job creation in this sector
- The local identity and brand of these cities is positively reinforced thanks to this specialization that can connect tradition with innovation and technological advances

Manifesting:

Our decision to undertake, within the network of cities gathered in the AGRI-URBAN project, a process of critical reflection on foodstuff production in our typology of small and medium sized European cities, in order to incorporate this specialisation in the sustainable and integrated development models of our municipalities.

Defining some of the key issues in order to seize the opportunity that local food systems represent, among others:

- Short circuits of production and consumption
- Access to land
- Promoting employment and entrepreneurship in the sector
- Public procurement committed to local production models and quality, preferably organic

Illustration 6.2 – Extrait du Manifeste de Mollet Del Vallès, « Politique alimentaire et emploi dans les villes petites et moyennes européennes », signé en 2016 par toutes les villes partenaires du projet *Agri-Urban*.

Source : DELGADO-SERRANO, ZAFRA et SOUSA 2020

Que cela soit dans les rapports ou lors de la conférence, la logique de spécialisation promue par les villes du projets *Agri-Urban* est bel et bien retraduite dans le lexique de l'innovation : valorisation des approches « intégrées » (inter-sectorielle) ; développement des potentialités (comment gérer les effets de la métropolisation et du développement géographique inégale) et, à partir de là, reconnaissance des petites villes comme des lieux d'innovation économique et politique qui doivent servir d'exemples.

« These small cities are showing bigger cities the way forward. Their approaches take the urban and rural perspectives together – rather than seeing them as adversaries and their perspectives rise above the narrowly sectoral.

The actions proposed contribute to the sustainable development and the resilience of these territories but also to advance in the implementation of the EU Urban Agenda giving answer to themes such as jobs and skills, sustainable use of land, circular economy and urban poverty. » DELGADO-SERRANO, ZAFRA et SOUSA 2020, p. 264

Positionnement par rapport aux métropoles et à leurs politiques : résistance ou imitation ?

Le caractère « modèle » de l'action des petites villes que la journée de Barcelone avait pour objectif de valoriser semble pris dans les tensions entre concurrences et complémentarités avec les grandes villes. De fait, les métropoles sont soit prises comme un point de référence positif (imitation de certaines politiques métropolitaines) soit négatif (critique du marché global et dénonciation des menaces de la métropolisation). Les modèles politiques présentés se situent sur un *continuum* allant de positionnements proches d'un certain municipalisme jusqu'à l'adoption de politiques néo-libérales développées dans les métropoles anglo-saxonnes (*Business Investment District*). La ville de Mouans-Sartoux se positionne clairement dans le premier terme de l'alternative : la politique municipale, menée depuis plus de 40 ans et permise par une continuité politique⁶⁹, comprend une résistance active à la périurbanisation et l'étalement urbain de la ville de Cannes, avec une maîtrise du foncier et la municipalisation de terres agricoles. À côté de ce discours de résistance, d'autres positionnements témoignent de la reconnaissance d'une incommensurabilité entre la situation des petites villes et des métropoles tout en démontrant un certain apprentissage de la compétition territoriale. À la fin de la première session consacrée au projet RetailLink, Sally Kneeshaw — du programme URBACT — questionnait les trois représentant.e.s du panel de villes (Igualada, Liberec, et Basingstoke) sur les spécificités des petites villes et la manière dont elles se positionnent par rapport aux autres villes, notamment sur la problématique de l'offre commerciale⁷⁰. Les trois réponses écartent clairement la possibilité d'une compétition possible avec les grandes villes :

« In our case, being so close to Barcelona, we focus more on what make us different from other similar catalan cities than on the competition with bigger cities. At the beginning of partnerships, we look for small cities, because we consider that the retail, all the retail business in small cities is completely different from the reality of big cities. [...] a big city is already positioned. So what is different for us, is that we can use retail to position ourselves in the territory... to use retail and other city specificities to get more people into visiting our city. » (Daniel Castejón, Igualada, Session 1, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018.)

Ici, il n'est plus vraiment question de complémentarité avec les grandes villes mais d'une incommensurabilité. En revanche, la compétition est bel et bien envisagée selon une concurrence avec les villes voisines de même taille. La réponse du représentant de Basingstoke est de ce point de vue assez similaire : il rejette fermement la comparaison avec les grandes villes et va même plus loin en limitant la possibilité pour certaines petites villes d'être dans une politique d'attractivité (par le biais de l'offre commerciale) sur une aire géographique plus large. De fait, il appelle les petites villes à bien diagnostiquer leur situation économique et commerciale en réorientant la question initiale — concurrence en termes d'attractivité — vers celle du commerce comme service de proximité pour une

69. Continuité politique qui n'est pas étrangère à la succession du fils au père dans la fonction de maire.

70. *« Coming back to the smaller cities specificities that we have here. What was different about smaller cities retail? did you think about how you position yourself in relation to bigger cities? trying to bring people to the retail offer in your city... as opposed to as... going to other big city or nearby city to shop or to consume. So I just wonder how that's linked to smaller cities thinking big agenda that we are talking about today. »* Sally Kneeshaw, URBACT, session 1, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018.

population locale⁷¹. Les présentations des situations géographiques des villes laissent entrevoir cette dimension : la concurrence avec les très grandes villes est perçue simplement comme la traduction de la métropolisation, phénomène sur lequel les municipalités des petites villes n'ont aucune prise. En revanche l'exigence de positionnement traduit la volonté d'entrer dans la logique de compétition inter-urbaine avec les villes voisines pensées comme similaires.

L'ensemble de ces éléments ne résume pas totalement l'ambivalence des discours vis-à-vis des grandes villes. Certes, l'ensemble des participant.e.s de la journée de mutualisation reconnaissent des différences de nature très marquées entre les métropoles et les petites villes et, partant de là, ils proscrivent les illusions qui consisteraient à mettre en place des politiques urbaines visant des effets (économiques) d'ampleur égale à celles des métropoles. Toutefois, d'un point de vue des modèles politiques, d'autres mécanismes d'imitation ou de convergence sont à l'œuvre. Nous avons vu par exemple que la rhétorique du partenariat et de politiques de l'habilitation s'applique (et est mobilisée) indifféremment par les villes européennes (quelle que soit leur taille). Par ailleurs, si certaines municipalités portent un discours résolument critique sur les effets de la concentration urbaine et de la métropolisation, mettent en place des stratégies de résistance et des politiques urbaines alternatives (villes du projet *Agri-Urban*), d'autres sont en revanche beaucoup plus ambiguës dans leur rapport aux modèles urbains développés à l'origine dans de grandes métropoles. C'est le cas de la ville anglaise de Basingstoke, située dans la périphérie lointaine de Londres. Même si son représentant appelait à une forme de réalisme dans les objectifs que se fixent les municipalités, prenant acte des irréductibles différences d'attractivité entre les petites villes et les métropoles, il n'en reste pas moins que les orientations politiques de la ville ressemblent de très près aux politiques métropolitaines anglaises et étasuniennes. On y retrouve : une grande valorisation des partenariats public-privé, une volonté de susciter la croissance économique, la mise en place d'espaces de *co-working* (notamment pour contrer la vacance commerciale), la connexion Internet gratuite (dans le but d'offrir le service mais surtout de collecter des données), des opérations de revalorisation du centre-ville et la volonté d'y accueillir des sièges sociaux d'entreprises ou des activités économiques du secteur tertiaire, et enfin la promotion du modèle du *Business Investment District*⁷² — grand avatar des politiques urbaines néolibérales — qui produit à chaque fois un fort effet sur l'auditoire⁷³.

71. Question qu'il reformule ainsi : « *What's your economic position and how much retail can your town sustain, how much retail do you need ? how much retail do you need in your town to service your needs ? You just want to have a few shops that are basically serving the needs of the local population.* » Daniel Garnier, Basingstoke, Session 1, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018.

72. Voir WARD 2006, 2007.

73. Un mois avant la conférence de Barcelone, on a assisté à l'atelier organisé par le projet RetaiLink lors de l'URBACT festival de Lisbonne. L'explicitation du modèle du BID a suscité beaucoup de questions et d'intérêt.

6.4.2 La catégorie des petites villes : un enjeu de représentation et de légitimité

Les récits et l'observation de cette journée de conférence témoignent de l'existence d'une réelle communauté de travail au sein des (et entre les) projets. Les échanges entre villes continuent au-delà de la clôture officielle des projets, et certains dispositifs mis en place perdurent également comme lorsque les ULGs sont intégrés de manière pérenne au gouvernement urbain. Ces villes de moindre taille se sont pleinement saisies du dispositif de coopération interurbaine qu'est URBACT, alors que, pour beaucoup, l'expérience des programmes européens était faible ou s'était principalement construite autour de politiques agricoles et rurales.

Baena, *lead partner* du projet Agri-Urban, fournit à ce titre un exemple intéressant. Cette municipalité, au cœur d'une région agricole oléicole d'Andalousie, avait une expérience des projets européens liés au développement rural (LEADER) et à la protection de l'environnement⁷⁴ (LIFE), mais était finalement moins avancée que les villes partenaires sur la gestion intégrée du système alimentaire et agricole local. Au terme des trois années du projet, le plan d'action de la ville comprend des projets directement inspirés des autres villes (*i.e* Södertälje, SE, pour la dimension sociale d'activités agricoles et Mouans-Sartoux, FR, pour la gestion des terres agricoles).

Ainsi, l'un des enjeux de la journée était bien de montrer les bénéfices des expériences de coopération transnationale pour les petites villes et de les positionner comme des gouvernements locaux ayant une forte capacité d'intervention et d'apprentissage. En contrepoint de la valorisation de ces succès, les participants de la conférence ont tous manifesté un certain nombre d'inquiétudes. D'abord quant à la pérennité du programme URBACT, dont l'avenir restait incertain avec la mise en place, pour la période 2021-2027, de « l'initiative urbaine européenne » au fonctionnement encore flou. Ensuite car, au-delà du financement de la coopération transnationale, la réelle prise en compte des enjeux et revendications des plus petites villes n'est pas assurée. En effet, les nouveaux dispositifs de financement des projets urbains, comme l'initiative « Actions Innovatrices Urbaines »⁷⁵, concernent uniquement les entités urbaines de plus de 50 000 habitants qui souhaiteraient financer un projet « innovant », c'est-à-dire « une idée qui n'a jamais été mise en œuvre auparavant ». Au-delà du seuil de population, beaucoup de projets présentés lors de la conférence de Barcelone ne correspondraient sans doute pas à cette vision de l'innovation, nonobstant leur originalité et leur efficacité.

74. GUADAJOZ - *River agreements design and implementation of fluvial management policies in the Mediterranean European context*. (1999-2003).

75. Initiative financée par le FEDER et dont le budget est presque quatre fois plus élevé que celui d'URBACT : uia-initiative.eu. Voir notamment la section 3.4.2.3.

6.4.2.1 Porter la voix des petites villes : périphérisation, légitimation, groupes de pression

La conférence de Barcelone constitue un moment privilégié de renforcement d'une catégorie d'action publique : celle des petites villes. Il s'agissait de démontrer, par l'exemple, la légitimité de ces villes à être intégrées dans la sphère des politiques urbaines au niveau européen. Cette légitimité semble reposer sur les deux piliers que sont :

1. la coopération transnationale (le plus souvent associée aux villes mondiales) dont ces villes ont fait l'expérience, ce qui les sort *de facto* de leur assignation à l'échelle locale⁷⁶.
2. l'idée que les villes de cette catégorie font face à des problèmes publics similaires, souvent perçus comme urbains et intrinsèquement liés à la métropolisation : décroissance économique et démographique, taux de chômage élevé, gestion de la désindustrialisation, périurbanisation, transition économique pour se positionner dans l'économie globalisée.

Ces enjeux communs sont construits à partir de la place que sont censées occuper les villes de moindre taille dans les systèmes territoriaux — notamment au travers de l'idée de maillage et d'accès aux services (rôle de place centrale) qui sont retraduits dans l'idée d'un équilibre territorial problématique (du fait de la concentration métropolitaine). L'originalité des différentes interventions lors de la conférence réside dans la tentative d'exposer d'éventuels avantages comparatifs des petites villes, dans un contexte où les grands processus économiques et géographiques en font des entités vulnérables. Plutôt qu'une simple valorisation de contre-modèles en termes d'urbanité dans lesquels les petites villes offriraient tout le charme d'un cadre de vie plus paisible et des possibilités de rente de situation⁷⁷, il s'agit plutôt de pointer un ensemble d'externalités négatives qui pèsent sur elles et de démontrer que les gouvernements urbains de ces villes auraient une efficacité supérieure pour élaborer des politiques publiques afin de les résoudre localement — en suivant le modèle du partenariat. Tous ces éléments relèvent de la part collective du discours qui établit des traits communs aux petites villes et vise à une reconnaissance politique de cette réalité. Dans le même temps, l'entrée de ces villes dans les dispositifs européens des politiques urbaines a pour corollaire de survaloriser l'action locale pour la résolution de problèmes et d'encourager l'idée d'innovation (économique mais surtout politique) — autrement dit la « créativité » — des gouvernements urbains pour s'adapter dans un contexte de compétition territoriale (avec les villes voisines de même rang) et d'austérité.

Montrer la créativité de gouvernements urbains particuliers et porter un discours commun sur les problèmes politiques associés aux villes de moindre taille dans le contexte de métropolisation, telles sont les deux facettes des processus de légitimation qui ont eu cours lors de cette journée de capitalisation.

76. « *The other part is giving voice to smaller cities in Europe that not so many times have a voice and representation in these types of forums* », Daniel Castejón, Igualada, URBACT 2018, p. 5 ;

77. Discours portés par certaines associations de petites villes, comme *Cittaslow*, avec un processus d'identification entre cette catégorie de ville et le « bien vivre ». De fait, beaucoup des villes impliquées dans les trois projets URBACT ne se font pas d'illusion quant à leur potentiel touristique, c'est particulièrement le cas pour toutes les petites villes en situation de désindustrialisation.

De fait, la position particulière — que cela soit à la périphérie des grandes régions urbaines ou dans les régions rurales — fournit un argument supplémentaire pour « porter la voix des petites villes européennes » (formules très usitées ce jour-là). La première dimension est donc de rappeler la légitimité de ces villes à être des actrices à part entière de la définition des politiques urbaines à l'échelle européenne :

*« As the city of Igualada, we are very proud to organise this conference. We are proving that **smaller cities also have the capacity to lead initiatives at European level**, and be proactive enabling spaces to find solutions to our shared challenges. »*, Patricia Illa, Adointe au maire d'Igualada, URBACT 2018, p. 4

Cet argument est accompagné de deux autres considérations, celle du nombre — nombre total d'habitants résidant dans les petites villes — et celle des difficultés structurelles auxquelles ces villes font face, comme le rappelle Nicolas Beets, représentant des Pays-Bas impliqué dans l'Agenda Urbain Européen :

« The European Union is for its citizens and there are at least 40% who live in small and medium sized cities. The European Union is actually a part of all of us, so it should care about small and medium sized cities. Especially at this moment because they have a hard time with changes in the economy. », Nicolas Beets, URBACT 2018, p. 6

Ce type de déclarations pointe en creux des mécanismes de périphérisation (KÜHN 2015), c'est-à-dire les mécanismes politiques renforçant les inégalités socio-spatiales. Plus précisément, il est ici question des problématiques auxquelles font face les petites villes considérées comme vulnérables mais également de leur manque de visibilité (notamment au niveau individuel, *i.e* une petite ville en particulier). L'argument numérique, dans ce cadre là, sert d'opérateur pour prendre la catégorie comme un tout et montrer les éventuels déficits de représentation de toute une population : celle résidant hors des grandes régions métropolitaines. Par ailleurs, nous l'avons vu avec la rhétorique de la cohésion territoriale, il semble qu'il y ait une identification entre le rôle de place centrale — rôle économique des petites villes, basé sur la concentration d'un certain niveau de services et sur la polarisation d'une population des zones rurales alentour — et une proximité politique — la fameuse proximité avec les citoyens⁷⁸. Lors de cette conférence, la catégorie des petites villes⁷⁹ fait l'objet d'un travail actif de re-présentation dans le lexique de la politique de l'UE : des villes présentées à nouveau dans leur rôle historique de places centrales, mis à mal par la concentration métropolitaine mais fournissant des avantages comparatifs ; des villes présentées comme des lieux d'innovation politique réalisant les potentialité de la proximité (en tant que valeur) ; et enfin, des villes devant être représentées dans les instances nationales et supra-nationales pour faire valoir les intérêts de leurs habitants. Cette dernière exigence de représentation politique se traduit principalement selon une

78. Un des cinq grands objectifs de la politique de cohésion 2021-2027 étant la construction d'une « Europe plus proche des citoyens » passant par le soutien aux stratégies locales de développement urbain (EUROPEAN-UNION 2018, p. 7).

79. Ou, plus littéralement, des « villes plus petites » (*smaller cities*) qui se substituent à la locution française courante « villes petites et moyennes ».

double logique de *lobbying*, d'une part — comportant une part de critique de la politique de l'UE — et d'accès aux financements, d'autre part.

Concernant la première facette, les organisations de coopération entre gouvernements urbains, au premier rang desquelles on trouve le programme URBACT, sont pensées comme des relais possibles pour synthétiser les diversités de problématiques et politiques urbaines. L'intervention de Nicolas Beets va tout à fait dans ce sens : en tant que représentant du l'Agenda Urbain Européen, il rappelle que ce projet s'adresse également au plus petites villes, notamment celles des pays d'Europe centrale et orientale, mais il fait une distinction entre les grandes villes dont certaines sont directement représentées dans cette institution en construction, et les petites villes dont la voix est plus susceptible d'être portée collectivement. A ce titre, il désigne le programme URBACT comme un des relais possibles pour porter cette voix des villes plus petites et pour influencer les orientations en matière de politique urbaine européenne. Il mentionne également les réseaux nationaux de petites villes comme d'autres instances possibles pour construire et porter un discours collectif. Dans le chapitre 1 (section 1.4.1.2), nous avons évoqué le rôle politique de l'APVF (Association des Petites Villes de France) dans la contestation des politiques nationales jugées trop métropolitaines : ces associations nationales ont d'ailleurs investi également les questions européennes en créant en 2012 la CPVE (Confédération des Petites Villes et Municipalités de l'UE) à l'initiative de l'APVF et de la DStGB (association allemande). Le rôle dédié à cette organisation est très proche de celui du programme URBACT :

« Cette confédération a deux objectifs principaux. Un premier objectif qui est l'échange de bonnes pratiques sur des sujets comme la décentralisation, la transition énergétique ... sur la décentralisation par exemple les Italiens et les Hongrois ont été très intéressés par le modèle de l'intercommunalité, c'est vraiment de l'échange de vues sur des questions de gouvernances. Sur les questions de transition écologique ou énergétique on apprend beaucoup, on organise des visites de terrain, des délégations françaises qui vont en Allemagne par exemple (dans une petite ville de la banlieue berlinoise, sur la méthanisation), sur le thème de la « ville durable » [...] A l'APVF on a un bureau composé d'une trentaine d'élus et parmi eux il y en a qui ont une appétence plus ou moins grande pour les sujets européens... on en a quatre ou cinq qui sont des référents sur les sujets européens pour nous et c'est souvent eux qu'on emmène, car ce sont des élus qui siègent au Comité de Régions à Bruxelles par exemple. [...] Il y a un autre objectif, qui est plus du *lobbying* auprès des institutions européennes. On essaie de rencontrer des députés européens, des membres de la Commission, et on porte ce qu'on appelle à Bruxelles des *position papers*, ce genre de chose. Bon je sais que la Commission en reçoit des centaines et des centaines donc très honnêtement je suis pas sûr que ce soit l'avis de la Confédération qui fasse changer le point de vue de la Commission... mais on estime que c'est notre rôle de porter la voix des petites villes. Ca peut-être sur des sujets variés, on s'est exprimé sur le TAFTA il y a trois ans, au niveau des services publics locaux. Il y a quelques mois on a été à Bruxelles avec des élus allemands et français de petites villes pour parler de l'Agenda Urbain Européen, pour réagir au Pacte d'Amsterdam [...] L'idée c'était de marteler qu'il n'y a pas que les métropoles, qu'il faut aussi s'occuper des zones rurales et périurbaines, ce que le pacte d'Amsterdam prend en compte [PG : Comment ça a été reçu ?] Pas si mal, parce que le Pacte d'Am-

sterdam spécifie noir sur blanc que les zones urbaines marchent forcément en interaction avec leur arrière-pays et qu'il faut prendre en compte ces zones plus rurales. On était dans une réaction plutôt constructive. » (Entretien avec François Panouillé, chargé de mission à l'APVF, mai 2017)

Si les pratiques permises par des organisations comme URBACT contribuent à créer un espace d'échange et de comparaison entre les politiques locales et si les mécanismes de traduction supposent la diffusion d'un cadre cognitif d'action publique et d'instruments associés, on ne peut pour autant réduire cet ensemble à une force d'uniformisation et d'adaptation à des réquisits venus de l'UE. Ainsi, lors des moments d'échange entre les participants, on trouve des exemples de mise en cause directe de certaines politiques européennes : à la fin de la session 1 consacrée au projet RetaiLink, le secrétaire général d'URBACT, Emmanuel Moulin, rappelait les effets délétères de la directive Service, en 2006 (aussi appelée directive « Bolkestein », GASNIER 2019), œuvrant en faveur de la libéralisation totale en matière d'implantation d'offre commerciale de service. E. Moulin en appelait directement à faire un travail de *lobbying* (notamment auprès de l'Agenda Urbain Européen) pour pointer la nécessité pour les pouvoirs locaux de planifier les usages commerciaux sur leur territoire. De fait, certaines politiques urbaines en circulation dans le programme URBACT peuvent entrer en contradiction avec les orientations politiques profondes de l'UE : la valorisation de nouvelles méthodes autour de la dépense publique — *public procurement* — en offre sans doute un exemple complexe (voir encadré 5.1). Les pratiques rangées sous cette appellation correspondent assez bien aux logiques de contrôle et d'efficience de la dépense publique dans un contexte d'austérité (avec tout le travail d'expertise que cela suppose), en revanche les objectifs visant à favoriser explicitement des entreprises locales selon des critères sociaux et environnementaux et à contrôler la portée géographique des chaînes d'approvisionnement peuvent rentrer en conflit avec les directives sur les marchés publics allant exclusivement dans le sens de la libre concurrence et du soutien au marché commun⁸⁰.

Au-delà des critiques de certaines facettes des politiques européennes et du travail d'influence pour faire reconnaître des problèmes publics qui concernent les petites villes, un autre élément de revendication se situe sur le plan de l'accès aux financements. À côté des déclarations qui valorisent le « faire bien avec peu » et donc la capacité d'action des petites villes⁸¹, l'accès au financement de l'UE a été tout de même directement posée. Pour Nicolaas Beets, représentant de l'Agenda Urbain Européen, le travail de représentation des villes petites et moyennes au niveau européen a pour fonction de mettre à l'agenda politique les problématiques associées à ces villes. Partant de là des programmes dédiés ou des lignes de financement spécifiques seront mis en place. Il cite à ce propos la récente UIA (Actions Innovatrices Urbaines) comme une source possible, mais l'un des participants du projet RetaiLink rappelle à juste titre que ce programme ne s'adresse qu'aux villes

80. Voir : europarl.europa.eu/marches-publics

81. Dans la session de discussion finale, Sally Kneeshaw du programme URBACT résumait une des spécificités des pratiques présentées par les petites villes en insistant sur les différents sens du mot investissement : à côté de la vision politique classique où le terme recouvre la recherche de ressources économiques d'importance, les petites villes des projets URBACT auraient démontré au contraire que beaucoup de pratiques ne nécessitent pas de gros budgets et que « l'investissement » se fait « dans les gens et dans les lieux » (*investment in place and people*). Une manière de valoriser l'investissement politique, la capacité qu'ont les municipalités de mobiliser leur population locale.

de plus de 50 000 habitants et pointe le fait qu'il s'agit d'une discrimination. Dans un autre registre, la représentante de Södertälje, en valorisant l'expérience de coopération transnationale comme un moyen de convaincre les élus locaux et les citoyens de changer de politiques urbaines, exprimait la volonté de faire perdurer la coopération au-delà du temps du projet URBACT et demandait clairement un accès à des financements pour pouvoir prolonger et institutionnaliser ces relations dans le temps.

Enfin, la dernière dimension des éléments de plaidoyer présentés lors de la discussion finale de la conférence a trait à l'euroscepticisme :

« To me, if you look at some of the data , obviously in UK with the Brexit... is that people's feeling left behind. [...] the people feels they not part of economic life that the European Union has been offering. And these people are in smaller cities... big cities in England [...] these people are part of society that's moving forward. We can't have this divide [...] So, why the European Union should pay attention to smaller cities ? I think you should do so to ensure that people who are living there feel part of that Union and have the same fondation, the same sense where they're going. How do you do it ? I think , perhaps, sharing experience is very good [...] research has been done, projects have been done, and finding ways of getting that done [...] So they're actually moving forward... and not just going over the same sort of things that we've done in the past ». (Simon Quinn, Simon Quin, Institute of Place Management (IPM) at Manchester Metropolitan University, Final Session, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018.)

Ce type d'intervention, permet de ressaisir les éléments de plaidoyer — problématiques urbaines spécifiques et accès aux financements — par rapport à la montée de l'euroscepticisme et l'évènement du Brexit. Le mot d'ordre assez vague d'une Europe « plus proche des citoyens » prend alors une autre résonance et les difficultés des territoires non-métropolitains sont ressaisies sur le mode de la division et de la fracture. De ce point de vue, les solutions envisagées ne portent pas sur des mécanismes plus démocratiques ou, du moins, elles s'appuient sur le renforcement de la coopération et sur toute une série de médiations allant des politiques locales (jugées démocratiques du fait d'une proximité avec les citoyens) jusqu'aux plus hautes instances européennes (comme la Commission Européenne) par une série de relais et de traductions des problèmes publics construits localement. Dans ce cadre, la catégorie des petites villes et certains problèmes publics associés (comme la décroissance) sont inclus dans un discours sur la rupture de l'égalité de traitement politique — une « égalité des chances » inaccomplie pour les habitants de ces villes :

*« it is very good to connect macro policy theory level with really concrete, on-the-ground kind of actions [...] And about some specificities about smaller cities, I really liked what Manuel and others said about depopulation. Several people mentionned depopulation, shrinking cities... that's a question of justice... I would like **to reframe that as a question of equality and justice**. So, because you live in smaller cities should you have to have an inferior quality of life ? Should you have to go to a bigger city to get a job, a career ? It is a spatial question as well as a justice one. »* (Sally Kneeshaw, URBACT, Final Session, *Vitality of smaller cities in Europe*, Barcelone, 2018)

Dans ces conditions, le programme URBACT — et l'expérience de coopération qu'il permet avec peu de moyens — apparaît comme une organisation doublement légitime. D'abord pour ouvrir un espace de dialogue et renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe — au moins pour les personnes directement impliquées dans les projets qui, au travers de visites d'étude et de rencontres de travail tissent des liens d'amitié. Ensuite pour porter la voix des petites villes qui ont plus facilement accès à ce programme qu'à d'autres, construits autour du financement de projets individuels (la plupart du temps à destination des grandes villes et métropoles). Les discours enthousiastes des petites villes à propos de l'expérience URBACT sont donc à la fois un moyen de renforcer cette catégorie d'action publique à l'échelle européenne et, en même temps, d'assurer la légitimité d'un programme urbain dans un contexte d'incertitude institutionnelle, du fait de la programmation de la Politique de Cohésion pour la période 2021-2027.

6.5 Les petites villes représentées à l'échelle européenne : vulnérables et « innovantes »

L'analyse relationnelle des différents discours portés dans le cadre du programme URBACT a permis d'éclairer une des modalités du renforcement de la catégorie d'action publique des « petites villes » à l'échelle européenne. Ce processus d'institution, saisi au prisme de la coopération transnationale entre villes, peut être décrit selon quatre lignes de force.

Premièrement, le panorama thématique des projets est en grande partie configuré par une identité propre du programme URBACT (section 6.2). D'une part, ce programme affiche un tropisme vers les politiques urbaines résolument économiques et sociales, c'est-à-dire prenant en charge la régulation, au niveau local, des inégalités socio-spatiales. Ainsi, des thématiques fortes sur l'emploi des jeunes ou sur les quartiers défavorisés occupent une place centrale, notamment du fait de l'histoire institutionnelle du programme URBACT, faisant suite au programme URBAN II et ayant des liens historiques avec la Politique de la Ville française. D'autre part, le programme URBACT participe activement à des opérations de traduction (ou de transcodage) qui replacent la diversité des pratiques de villes dans un lexique et des normes d'action publique compatibles avec les grandes orientations politiques de l'UE. De ce point de vue, le pouvoir urbain est envisagé sous l'angle des *politiques de l'habilitation* (cf. chapitre 5) et à travers les outils du partenariat. Ces modalités de discours sont renforcées par le travail de légitimation des experts, qui intègrent les problèmes urbains portés par les villes dans des cadres cognitifs internationaux et qui les replacent dans une histoire institutionnelle. De fait, les grands traits de ces discours renvoient en partie à la rationalité néolibérale qui, dans le langage de l'économie de la connaissance, valorise la créativité politique comme un moyen de faire face localement à des dynamiques structurelles d'austérité et de développement géographique inégal. Pour autant, si le langage des politiques urbaines est relativement uniformisé dans l'espace transnational de la coopération, une grande diversité de pratiques sont mises en circulation et beaucoup ne sont pas réductibles à l'agenda politique néolibéral. De ce point de vue, le rôle structurant des gouvernements urbains dans la construction de politiques sociales est bien représenté dans le programme URBACT et semble confirmer que la critique du néolibéralisme ne peut être la seule clé de lecture pour comprendre les politiques urbaines des villes européennes (PINSON et MOREL JOURNAL 2016).

Deuxièmement, la lecture relationnelle des contenus politiques a permis de s'interroger sur l'existence de communautés de villes porteuses de projets organisées autour de thématiques ou de problèmes publics spécifiques (section 6.2). Ces communautés existent mais elles ne suivent pas de logiques géographiques nettes. Chacune d'entre elles rassemble des villes de toutes tailles et de toutes appartenances territoriales. De ce point de vue, les petites villes participant à URBACT sont impliquées dans toutes les thématiques couvertes par le programme. En revanche, elles ne deviennent porteuses de projet qu'à partir de la fin de la phase II et au cours de la phase III (2014-2020). Lorsqu'elles occupent ce rôle, les thématiques qu'elles proposent sont parfois très proches de celles de projets antérieurs, portés par de plus grandes villes. Pour autant, la circulation des modèles urbains ne peut être réduite à un mécanisme de diffusion hiérarchique allant des métropoles vers

les villes de moindre taille. En effet, les projets portés par les petites villes font toujours preuve d'une re-problématisation qui met au cœur des différentes thématiques la question de leurs places dans les systèmes productifs et territoriaux, notamment les effets politiques et économiques de la métropolisation. Ainsi, certains problèmes publics deviennent préférentiellement associés à certaines catégories de taille et les projets URBACT qui concernent majoritairement les villes du bas de la hiérarchie sont souvent orientés autour des questions de petits commerces et de revitalisation des centres, de valorisation du patrimoine, mais aussi des systèmes agro-alimentaires locaux.

Le troisième apport du chapitre est davantage d'ordre méthodologique. L'analyse de la coopération est enrichie lorsque l'on étudie les relations effectives entre les villes partenaires d'un même projet (section 6.3). D'un côté, cela confirme la force structurante des éléments communs de problématisation, avec notamment la construction d'un discours sur la situation géographique des petites villes. Dans le cas du projet CCD, toutes les villes participantes envisagent la dévitalisation de leur centre-ville sous les prismes des rapports de prédation ou d'échange qui s'établissent avec les métropoles voisines. De l'autre côté, ce type d'analyse permet de mieux suivre les échanges concrets de stratégies politiques (place de l'évènementiel, transformation des espaces publics au prisme de l'accessibilité et de l'embellissement) entre les villes partenaires. En outre, cette image plus complexe et moins monolithique du projet de coopération autorise de questionner le statut de *lead partner* qui n'est pas forcément congruent avec des positions symboliques fortes. Autrement dit, les villes qui portent les projets URBACT ne sont pas nécessairement celles qui sont identifiées par les autres comme « villes modèles ».

Enfin, l'analyse des propos tenus lors d'une journée de restitution de trois projets URBACT a offert une image de la construction d'un discours collectif sur et par des villes associées à la catégorie de « petites villes » (section 6.4). Le programme URBACT participe de fait aux fonctions de représentation de ces villes de moindre taille dont la population résidente est inférieure à 100 000 habitants (bien souvent inférieure à 50 000). Les éléments de diagnostic mis en avant par les différents acteurs s'appuient sur une image duale de ces villes. Leur place dans le système capitaliste contemporain est structurée par la tension entre une certaine vulnérabilité liée au processus de concentration spatiale des richesses et des populations (métropolisation) et des potentialités politiques et économiques inhérentes à ces villes « à taille humaine ». Cette grande lecture se traduit parfois dans le lexique de la cohésion territoriale, cher à l'UE. Cette approche est foncièrement néolibérale. Elle gomme volontairement conflits et tensions en présentant des forces extérieures (renvoyées à un contexte) hors de portées de l'action des gouvernements, elle oblitère toute pensée de redistribution à un niveau macro-économique (national ou européen), et elle insiste sur des potentialités (à valoriser localement) qui résideraient dans les différenciations (inégalités) socio-spatiales. Pour autant, les acteurs présents lors de la journée ne reprennent qu'en partie ce discours, et des critiques plus radicales de l'ordre politique et économique global se font jour. La liberté des thèmes et problèmes portés au sein du programme URBACT permet la mise en valeur de politiques qui sont clairement à rebours de cet agenda néolibéral. De ce point de vue, les petites villes se positionnent sur un *continuum* qui va de l'imitation de politiques de l'offre telles que conçues par les métropoles jusqu'à des politiques en rupture radicale avec ces logiques. Les pratiques des villes du programme, notamment sur la question des systèmes agro-alimentaires, témoignent d'un important travail critique pour identifier un réseau de dépendances économiques et

géographiques. Les objectifs initiaux de ces politiques de long terme sont souvent assez restreints mais, itérativement, ils servent de fondation au déploiement de politiques transsectorielle dans lesquelles les municipalités interviennent directement (création d'emplois, municipalisation de terres agricoles). Si ces pratiques s'appuient toujours sur des dispositifs participatifs au niveau local — dispositifs dont l'expérience d'apprentissage est des plus marquantes pour les petites villes — le travail de représentation de « la voix des petites » que le programme URBACT se propose de faire à l'échelle européenne est pris dans une sorte de contradiction. Les différentes expériences de coopération et les pratiques locales mises en circulation permettent effectivement de dresser un panorama complexe de la situation des petites villes. Toutefois, au sein de la logique technocratique des grandes structures de pouvoir de l'UE, les modalités principales de représentation sont envisagées à travers l'influence et la pression exercées auprès d'organes décisionnels, tels que la Commission Européenne.

La coopération transnationale participe bien d'une certaine diplomatie des villes à l'échelle européenne. Celle-ci présente des limites démocratiques évidentes et tend à laisser de côté les revendications collectives en faveur de grandes transformations du système économique mettant en cause la compétition inter-urbaine, l'orientation métropolitaine des politiques territoriales et les mécanismes de périphérisation qui en résultent.

Conclusion générale

C'est la faiblesse caractéristique de la pensée "horizontaliste" de systématiquement oublier que les libres associations, en lesquelles elle voit le cœur d'une nouvelle forme politique, ne sauraient entièrement se soutenir elles-mêmes, pour être incapables de créer elles mêmes leurs propres conditions de viabilité, l'expérience de pensée adéquate pour en juger n'étant pas celle qui généralise le principe associatif à partir de ses réalisations présentes, dans un monde social constitué et équipé, donc stabilisé, mais celle qui imagine ces "associations projetées dans un vide institutionnel, livrées à une coexistence aléatoire."

Frédéric Lordon, *Imperium : structures et affects des corps politiques*, 2015, La Fabrique, p.89.

*On arrive toujours,
mais ailleurs.*

*Tout arrive.
Mais à l'envers.*

Roberto Juarroz, *Douzième poésie verticale*, 1993,
José Corti, trad. Fernand Verhesen.

En s'inscrivant dans le champ des études urbaines questionnant la place des villes dans la globalisation, cette thèse a proposé une démarche générale pour analyser les relations politiques entre villes européennes. Si les interactions économiques interurbaines ont fait l'objet de nombreuses études systématiques à des échelles nationales, continentales et mondiales, les liens politiques entre gouvernements urbains relèvent d'un champ caractérisé par la prédominance d'études de cas plus circonscrites. La littérature existante a pourtant montré l'importance structurelle de telles relations. Depuis plus d'un siècle, les villes européennes ont participé à la création d'organisations de coopération (SAUNIER 2006) et les dynamiques d'européanisation sont, dans la période récente, renforcées par de telles relations (LE GALÈS 2011 ; HAMEDINGER et WOLFFHARDT 2010). Par conséquent, l'enjeu principal de ce travail de recherche était de produire un panorama général de ces relations institutionnelles sur les 20 dernières années, afin de répondre aux limites d'un paysage académique où la circulation des modèles urbains reste principalement envisagée à travers des réseaux informels d'élites urbaines (CAMPBELL 2009 ; MCCANN 2011).

Cette thèse s'est donc efforcée de proposer une géographie politique de la coopération transnationale entre villes européennes afin d'en interroger les images et les récits faisant la part belle à l'interconnexion politique tous azimuts, à la mobilité généralisée et à l'horizontalité supposée des rapports entre autorités locales.

Outre le changement de niveau d'analyse, l'originalité de la démarche a trait à la construction interdisciplinaire, tant sur le plan conceptuel que méthodologique, d'une problématique relationnelle. Sans pour autant minimiser la question des limites et des formes que prend l'espace européen de la coopération transnationale, ni évacuer l'enjeu de structuration d'un territoire par les systèmes de relations étudiés, l'approche relationnelle vise ici à interroger la circulation de modèles urbains, en accordant une place centrale à la spatialité des échanges de savoirs à propos des politiques urbaines. Ainsi, cette démarche se propose d'étudier empiriquement les processus d'institution de normes et de catégories de l'action publique urbaine à l'échelle européenne.

Cette problématique relationnelle a permis d'aborder la question du pouvoir selon deux aspects. Premièrement, dans la lignée de l'approche de Claude Raffestin, nous avons reconstruit empiriquement des systèmes de relations entre les acteurs collectifs que sont

les gouvernements urbains. Il s'agissait dès lors de questionner les rapports de pouvoir qui sont révélés par l'existence même de ces relations, au sein d'un cadre institutionnel (un champ opératoire) qui les rend possibles et les oriente (RAFFESTIN 1980). Deuxièmement, l'étude de ces systèmes de relations — ainsi appréhendés comme des canaux privilégiés pour la circulation des politiques urbaines — a permis de comprendre la construction de discours hégémoniques sur le pouvoir urbain à l'échelle européenne.

Dans cette double perspective, la mobilisation de notions issues de la science politique et de la sociologie de l'action publique a permis de formuler des questionnements sur les processus d'institution qui transforment, dans un espace transnational, les manières de gouverner les villes en objets de savoir et en prescriptions. Cet ancrage multidisciplinaire a fourni le support conceptuel d'une démarche exploratoire et quantitative qui offre un regard complémentaire et prolonge les différents travaux sur les relations politiques transnationales entre villes. L'enjeu consiste alors à démontrer ce que peut apporter une géographie politique mobilisant principalement une méthodologie quantitative.

Une démarche quantitative en géographie politique : changer d'échelle d'analyse, entrer en dialogue avec d'autres disciplines

La méthodologie quantitative répond à la vision interdisciplinaire défendue dans la thèse. L'approche conceptuelle, enrichie par d'autres disciplines, a permis d'aborder d'autres processus politiques que la seule structuration de territoires sous l'effet de réseaux de coopération. Toutefois, le travail sur la circulation des modèles urbains et sur l'europanisation des villes s'est appuyé sur une démarche de géographie quantitative à même de produire l'image manquante d'un système de relations, spatialisé et chargé de savoirs politiques, tel qu'il se déploie à l'échelle d'un espace macro-régional.

La démarche, reproductible et exploratoire, a été structurée de manière à laisser le moins de « boîtes noires » possible : le fait d'offrir au regard les différentes étapes — qui vont de la construction des données à leur analyse en passant par leur exploration — ouvre la possibilité d'une réappropriation ultérieure et collective de ces travaux, qu'il s'agisse de les prolonger par la mise à jour des données ou de les transposer à d'autres types de relations politiques entre villes⁸².

A ce titre, un des principaux résultats de la thèse réside dans la construction et l'enrichissement de bases de données permettant de saisir deux modalités institutionnelles de la coopération :

- La base ETMUN (*European Transnational MUnicipal Networks*) qui enregistre 59 associations transnationales de municipalités implantées en Europe et plus de 17

82. L'ensemble du code R des analyses statistiques est disponible sur un dépôt Github : <https://github.com/pgourdongoe>.

000 adhésions. Construite principalement à partir de l'Annuaire des Associations Internationales — produit par l'Union des Associations Internationales (UIA)⁸³ —, ces données ont permis l'étude de la logique associative, c'est-à-dire d'une coopération organisée par les villes elles-mêmes, se regroupant selon des principes politiques variés.

- La base EUCICOP (*European Union Cities COoperation Projects*) qui enregistre près de 20 000 projets de coopération territoriale de l'UE sur la période 2000-2020, représentant plus de 80 000 participations et plus de 50 000 entités partenaires. Élaborée à partir de la base KEEP⁸⁴ — produite dans le cadre du programme Interact — la base EUCICOP a également été enrichie avec la création d'un sous-ensemble répertoriant 172 projets du programme URBACT, spécifiquement dédiés à la coopération transnationale entre villes. Ces données ont permis l'exploration de la logique de projet, c'est-à-dire d'une coopération directement organisée et encadrée par l'UE.

Ces informations d'affiliation ont été géolocalisées et agrégées à l'échelle fine des villes selon différentes définitions (administrative, morphologique et fonctionnelle). Au-delà de la description des organisations transnationales et des villes qui y sont affiliées, le travail d'enquête a été enrichi par la construction et l'exploration de corpus textuels décrivant les fondements et les thématiques principales ainsi que les notions d'action publique les plus usitées dans ces organisations. En complément, la pratique de l'observation lors d'événements transnationaux et la conduite d'entretiens ont constitué un moyen d'accéder à la parole des acteurs (élus, experts, personnels administratifs), à leurs pratiques et au sens qu'ils leur donnent.

Afin de traiter ces matériaux composites, la démarche a été organisée en trois temps :

1. une analyse des *localisations*, visant à saisir les configurations spatiales des volumens de participation à la coopération transnationale ;
2. une analyse des *réseaux* de villes, tels que formés par les organisations de coopération ;
3. une analyse des *politiques urbaines* et discours, c'est-à-dire des contenus et savoirs mis en circulation au sein de ces systèmes de relations.

Pour ce faire, les outils de l'analyse spatiale, de la cartographie, de la statistique multivariée, de l'analyse de réseaux et de la statistique textuelle ont été mobilisés successivement et conjointement.

La tripartition *localisation – réseau – politiques urbaines* sert de fil rouge à l'ensemble de la démarche et rend compte de l'ordonnancement des différentes explorations de données et des questionnements qu'elles ont suscités tout au long de la recherche (chapitre 2). Donner à voir cette progression, rend également justice au temps d'apprentissage que

83. Voir : <https://uia.org/yearbook>.

84. La base KEEP référence donc principalement les projets Interreg. Sont également enregistrés les projets de la Politique Européenne de voisinage, lancée en 2001 puis renforcée en 2007, avec l'Instrument Européen de voisinage et de Partenariat (IEVP, ou ENI en anglais), instruments servant notamment une politique de pré-adhésion à l'UE mais visant, plus largement, une stabilisation des relations économiques et politiques avec les pays voisins Voir : <https://keep.eu/>.

constitue la thèse : dans notre cas, le passage d'une compétence permettant à peine le calcul de moyennes dans un tableur jusqu'à l'acquisition d'une certaine autonomie pour faire de la cartographie, de l'analyse de réseaux ou encore de la statistique textuelle dans le langage-programme R. Ces différents outils, en offrant des possibilités conséquentes de visualisation et de synthèse, ont fait émerger plusieurs grands résultats qu'il nous faut détailler.

Champ opératoire, circulation, institution : un panorama de la coopération entre villes européennes

La séquence méthodologique — *localisations-réseaux-contenus* — a permis de répondre aux trois axes de recherche identifiés dans l'introduction générale : (1) décrire les structures des systèmes de relations, en produisant une géographie de l'affiliation des gouvernements urbains européens aux organisations transnationales ; (2) caractériser les types de relation entre villes et les processus de circulation des politiques urbaines ; (3) aborder les processus d'institution d'un cadre cognitif des politiques urbaines à l'échelle européenne, tels qu'ils sont renforcés par les pratiques de coopération. Il s'agit alors de montrer comment le pouvoir urbain — son périmètre d'action, ses modes de gouvernement — est envisagé.

Décrire les structures et le cadre des systèmes de relations

La description des structures révélées par la reconstruction empirique des systèmes de relations politiques entre les gouvernements urbains européens constitue le premier de ces axes de recherche. Il s'agissait d'analyser le *champ opératoire* qui favorise et définit l'existence de ces relations (RAFFESTIN 1980).

Les chapitres 3 et 4 analysent ainsi, à l'échelle des villes, les niveaux d'affiliation à des organisations transnationales et les relations qui en découlent. Dans la logique associative comme dans la logique de projet, l'Europe de la coopération entre villes apparaît relativement étendue et dépasse le seul cadre de l'espace communautaire de l'UE. Pour autant, les plus hauts niveaux de participation sont enregistrés au sein de cet espace institutionnel, et ce, même pour les associations transnationales (dont beaucoup ne sont pas liées directement à l'UE). Ces résultats confirment le rôle structurant de cette instance supra-nationale, alors même que son intervention sur les liens entre autorités locales est relativement récente, en comparaison avec le Conseil de l'Europe qui œuvre en ce sens dès la fin des années 1950 (CREMADES et al. 2009)

Les villes européennes se caractérisent ainsi par une très forte participation : plus de 19 000 localités ont été concernées, entre 2000 et 2020, par l'une des deux modalités d'internationalisation étudiées. Sur l'espace communautaire de l'UE, près d'une localité

sur cinq a été impliquée, au moins ponctuellement et indirectement, à la coopération⁸⁵. Sur l'ensemble des localités de plus de 5 000 habitants, cette proportion double puisque plus de 50% d'entre elles ont participé à un dispositif de coopération. Qu'il s'agisse d'une adhésion de la municipalité à une association (ETMUN) ou de la participation à un projet européen de la part d'entités localisées dans la ville (EUCICOP), près de 70% des villes européennes⁸⁶ ont fait l'expérience, directe ou indirecte, de la coopération transnationale.

Pour autant, l'espace de coopération est loin de former un ensemble homogène et il suit des logiques de différenciation géographique à différentes échelles. Pour les projets européens, les niveaux de participation et les communautés de villes révélées par l'analyse de réseaux montrent une forte structuration autour de zones transfrontalières (dont beaucoup ont une existence institutionnelle sous la forme d'Eurorégions par exemple) ou de macro-régions. De fait, les projets Interreg sont, par construction, organisés selon des découpages géographiques précis (PLOSZAJ 2013) et les liens de longue portée, non structurés par l'appartenance à des régions institutionnelles (*e.g* URBACT), occupent une place résiduelle dans le volume des relations organisées régionalement. Les adhésions aux associations suivent également une différenciation macro-régionale avec un centre de gravité clairement positionné en Europe de l'Ouest. De fait, des espaces nationaux ressortent particulièrement : les villes italiennes apparaissent ultra-intégrées à tous les dispositifs de coopération (associations et projets). Leur haut niveau de participation aux projets s'explique en partie par des dispositifs nationaux qui financent la participation aux projets européens (chapitre 3) mais également, dans le cas d'URBACT, par le rôle déterminant de personnes de l'ANCI (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*) qui communiquent activement sur le programme auprès de municipalités italiennes.

Au-delà de ces disparités, les niveaux d'affiliation et les centralités des villes dans les réseaux témoignent d'une nette proportionnalité avec la taille des villes et une certaine congruence avec leur statut administratif. Les villes championnes de l'internationalisation politique sont majoritairement des grandes métropoles européennes, souvent des capitales nationales. Plus qu'une distribution continue expliquant des niveaux d'affiliation dégressifs à mesure que l'on descend dans la hiérarchie urbaine, on repère surtout un petit groupe de villes très actives et une grande majorité dont l'implication dans les organisations est résiduelle. Parmi les villes les plus actives, la dichotomie est-ouest semble structurante : les grandes villes de la partie orientale de l'Europe (Budapest, Sofia, Riga, Bucarest, Varsovie) sont majoritairement impliquées dans les projets de l'UE, souvent choisies comme entités partenaires (par des villes de l'ouest) ; les grandes métropoles de la partie occidentale (Barcelone, Madrid, Londres, Amsterdam) sont davantage tournées vers la logique associative même si elles ont un rôle structurant dans les programmes comme URBACT, où elles occupent majoritairement la fonction de porteuse de projet (*Lead partner*)⁸⁷.

85. Sur l'espace l'UE, les 16 000 localités administratives de notre base de données représentent près de 20% du total des LAUs (n= 96 000).

86. En effet, lorsque l'on agrège les localités administratives et leurs scores de participation au niveau des agglomérations morphologiques de plus de 10 000 habitants (UMZ, définition harmonisée), plus de 70% des villes de l'UE (parmi les 4 000 UMZ) sont concernées par la coopération. Voir section 3.3.3.

87. L'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France enregistrent plus de la moitié des participations en tant que *Lead Partner*. Par ailleurs, 65% de ces participations sont le fait de villes de plus de 150 000 habitants (population administrative). A l'exception de Budapest (7 participations en tant que *lead*

Pour autant, les villes de moindre taille ne sont pas absentes de ce panorama. Certaines présentent une très forte activité internationale⁸⁸. De plus, des associations (*e.g. Cittaslow*) ou des projets (*e.g. City Centre Doctor*, URBACT III) leur sont spécifiquement dédiés. De manière générale, les petites villes coopèrent moins⁸⁹, ce qui tend à confirmer leur moindre capacité de projection à l'internationale (BULKELEY et al. 2003). Mais au-delà de l'approche quantitative, nous avons montré à quel point des expériences, même ponctuelles comme la participation à un projet URBACT, peuvent s'avérer déterminantes pour gagner en visibilité, légitimer l'action locale et pour obtenir un meilleur accès à l'expertise et aux financements (chapitres 3 et 6).

Relations entre villes et circulation de politiques urbaines

Critères d'affiliation et types de relations entre villes

Un des principaux apports de cette thèse est de souligner la grande diversité des fondements politiques de la coopération ainsi que la variété des liens que suppose l'affiliation d'un gouvernement urbain à une organisation transnationale.

Dans le cas des associations, celles-ci présentent divers critères de sélection des villes membres (chapitres 3 et 4) : au fondement de la coopération réside souvent une logique communautaire (BUSSI 2009) dont le principe peut être territorial (appartenance à une grande région ou similarité dans la situation géographique), économique (spécialisation), hiérarchique (taille des villes) ; dans d'autres cas, la logique de coopération se fonde principalement sur des valeurs politiques partagées, associées à des thématiques particulières. Ces procédures d'affiliation conduisent à observer une structuration des communautés de villes selon un découpage macro-régional (arc atlantique, pourtour méditerranéen, espace baltique) ou selon la hiérarchie urbaine (les capitales nationales appartenant à la même communauté). En conséquence de la diversité des critères d'adhésion, les corps collectifs que sont les associations rendent possibles des liens de natures très différentes entre leurs villes membres. Certaines sont fondées sur le mode de la pétition, l'affiliation renvoyant alors à une communauté de valeurs politiques sans forcément impliquer beaucoup de rencontres. D'autres associations organisent des groupes de travail selon des logiques thématiques et territoriales : c'est le cas de *Cittaslow*, association transnationale de petites villes, qui constitue des sous-réseaux nationaux, et dont certains membres sont impliqués dans des échanges thématiques (au-delà des frontières nationales).

partner), ce sont les villes de Barcelone, Londres, Manchester, Naples, Rome, et Rotterdam qui ont porté le plus de projet URBACT sur tout la période d'existence du programme.

88. Avec par exemple la forte implication dans le programme URBACT des villes roumaines de Alba Iulia (60 000 habitants) et Suceava (85 000 habitants), ou encore de la petite ville hongroise de Nagykallo (10 000 habitants).

89. Les petites villes (entre 5 000 et 50 000 habitants) affichent une participation moyenne relativement faible avec 0.8 adhésion à des associations (ETMUN) et 3.1 participations à des projets européens (EUCICOP). A titre de comparaison, les villes moyennes (de 50 000 à 100 000 habitant) sont davantage impliquées avec, en moyenne, 1.5 adhésions aux associations (plus de 75% de ces villes ont aux moins une adhésion) et près de 19 participations aux projets de l'UE (le nombre médian de participations étant égale à 5).

En ce qui concerne les projets européens, et particulièrement ceux du programme URBACT, une participation renvoie à une expérience de coopération sur le mode du projet et suppose de nombreuses rencontres, visites d'études, la constitution d'un groupe local d'acteurs pour chaque ville partenaire, et l'implication d'un expert qui anime et « traduit » les problèmes publics et les pratiques locales dans un système de références internationales (chapitres 4 et 6). L'évolution du réseau des villes URBACT a, par ailleurs, mis en lumière des processus d'institutionnalisation : dans la première phase (2003-2006), les modalités formelles de coopération n'étant pas encore définies, la plupart des villes impliquées étaient alors principalement de grandes métropoles de l'UE (Bruxelles, Berlin, Turin, Rotterdam, Lisbonne), parties prenantes de programmes antérieurs comme URBAN II. D'un réseau structuré selon la taille des villes et leur appartenance territoriale, les relations sont peu à peu devenues configurées par des procédures de sélection des partenaires (limitation du nombre de villes, diversité d'appartenance nationale) jusqu'à former des petites communautés disjointes, sans logiques géographique apparente⁹⁰. Les petites villes, dont la participation a été encouragée au niveau du Secrétariat Général d'URBACT, ont trouvé dans ce cadre une place plus importante au fil des années.

Thématiques et découpage sectoriel des politiques urbaines

La description des deux grands réseaux construits selon les logiques associative (ET-MUN) et de projets (EUCICOP) a été enrichie par une analyse des discours portés par les organisations de coopération (chapitre 5). Plutôt que d'aborder directement les modèles urbains mis en valeur (*i.e* les politiques urbaines servant de référence dans un espace transnational, voir PEYROUX et SANJUAN 2016), nous avons d'abord conduit une analyse des grandes thématiques et des découpages sectoriels qui transparaissent dans les objectifs que se donnent les organisations.

Les associations de municipalités européennes sont ainsi majoritairement fondées autour de trois axes thématiques : le changement climatique et la transition écologique, la question des transports et, enfin, la valorisation du patrimoine (dans des sens variés allant de la culture locale à la protection de bâtiments historiques). Les préoccupations environnementales servent des objectifs de légitimation des villes en tant qu'entités politiques capables, collectivement et individuellement, de prendre en charge des problèmes globaux. Cet aspect rappelle la fonction de *lobbying* pris en charge par certaines associations. Les questions de transport et de mobilité, objets principaux de nombreuses associations, sont bien sûr ressaisies dans la problématique générale de « développement durable ». Ce tropisme témoigne également de la structuration ancienne d'associations de professionnels de l'urbain échangeant à propos de savoirs techniques depuis la fin du XIX^e siècle (SAUNIER 2006 ; PAYRE 2007 ; VION 2006). De fait, la gestion (municipale ou non) des réseaux techniques (transports, déchet, eaux) a constitué un enjeu politique central, discuté depuis plus d'un siècle par les acteurs des villes d'Europe occidentale et étasuniennes (RODGERS 1998). Enfin, l'importance du patrimoine rappelle, entre autre, les fonctions de labellisation et de *marketing* territorial que remplissent les associations de villes (KEINER et KIM 2007).

90. Lors de la phase III (2014-2020), on retrouve par exemple des liens de coopération multiple entre les villes de Naples(IT), Cracovie (PL), Gand (BE), Glasgow (UK) et Timișoara (RO). Voir : section 4.5.

En parallèle, l'étude de cas sur *Cittaslow* a montré que le discours politique porté par une association pouvait subir certaines transformations lors de la circulation transnationale (section 3.4). Ainsi, le message très critique sur la globalisation contemporaine, adossé au mouvement alternatif *Slow Food*, subit des déplacements argumentatifs selon les contextes nationaux dans lequel il se déploie (CHATEAURAYNAUD 2011). Dans le contexte français, le message critique de cette association fondée en Italie est transformé en un label valorisant la qualité de vie ; le concept politique de « lenteur » lié à la décroissance politique est alors converti dans un discours sur la convivialité porté par des municipalités dont les gouvernements urbains sont majoritairement de droite ou centriste (MALLET 2018).

Du côté de l'UE, l'étude attentive des modalités d'étiquetage des projets selon des mots-clés définis par le programme URBACT a permis de saisir une pratique concrète de « traduction »⁹¹. L'analyse multivariée de la co-utilisation des mots-clés a fait émerger un espace sémantique caractérisé par des oppositions structurantes : (1) entre les politiques liées aux interventions sur l'espace physique (planification, aménagement) et celles intervenant sur la société locale à travers la définition de publics cibles ; (2) entre les politiques renvoyant à l'idée d'inclusion (intégration) et celles orientées vers des objectifs de compétition économique. Les relations entre les différents secteurs de ce cadre cognitif sont organisées grâce à deux opérateurs inter-sectoriel : la sphère de l'économie — la majorité des projets valorisant des retombées économiques, et ce, quelle que soit la thématique précise de la coopération — ; et celle de la « gouvernance » qui montre que les instruments de l'action publique liés au projet et au partenariat sont au cœur de la méthodologie du programme.

Cadre cognitif : le pouvoir urbain comme politique de l'habilitation

L'attention aux pratiques de traduction — des experts, des représentants des organisations transnationales ou des villes —, visant à projeter des politiques urbaines locales dans un espace transnational, a permis de révéler une conception commune du pouvoir urbain qui s'institue et se renforce à l'échelle européenne. Ce discours légitime, d'une manière particulière, les gouvernements urbains en tant qu'acteurs politiques occupant une position privilégiée à l'interface du local et du global (BARBER 2015). Nous avons identifié cette rhétorique à travers le vocable de *politiques de l'habilitation*. Cette dénomination permet de tenir ensemble deux facettes du discours sur l'action publique urbaine :

- la survalorisation du rôle d'animateur de projet (PINSON 2009). L'action du gouvernement urbain est principalement conçue comme un travail de sélection de partenaires — catégorisés selon la tripartition *public-privé-société civile* — et de création d'un cadre favorable aux échanges au sein duquel on habilite des acteurs à participer. Dans sa médiatisation, ce rôle rejoint les « politiques de l'offre » (JESSOP 1993 ; BRENNER 2004) : il s'agit de montrer la capacité politique d'une ville à animer

91. Opérations pratiques et discursives qui permettent l'inscription de politiques publiques dans un nouveau cadre (LASCOUMES 1996).

un réseau local tout en oblitérant les interventions plus directes nécessitant de la dépense publique.

- les politiques sociales des gouvernements urbains sont principalement décrites selon la dichotomie accessibilité/responsabilité. Autrement dit, il s'agit d'habiliter, de rendre capables, des publics cibles (minorités) par la formation afin de favoriser leur insertion dans différentes sphères — emplois, accès aux services publics. Ce faisant, l'échec éventuel d'une inclusion/intégration repose sur les individus qui n'ont pas su s'adapter (GOBIN 2004).

Les traits génériques de cette rhétorique sont hautement compatibles avec les orientations politiques de l'UE. Cette politique s'incarne dans un lexique décrivant un monde de compétition sur le mode de l'émulation ainsi qu'une économie de la connaissance et de l'innovation sur le mode de la formation, de la circulation et de l'adaptation. De fait, le discours des politiques de l'habilitation repose sur la diffusion des instruments du partenariat (participation, partenariat public-privé) et sur la valorisation d'une créativité politique (*innovation sociale*) sur fond de crise économique et d'austérité structurelle. Ces éléments participent ainsi activement à la rationalité néolibérale en établissant un consensus, une lecture unilatérale de l'état du monde. Au niveau transnational, la grande diversité des pratiques locales est en quelque sorte recodée sous la forme d'une injonction, pour les villes, à s'adapter à un contexte (austérité, économie de la connaissance, mondialisation) — mis hors de portée du politique. Les gouvernements urbains doivent alors transformer localement leurs difficultés en atouts et en moyens pour faire preuve de créativité politique. Par conséquent, les solutions redistributives ainsi que les conflits entre villes et Etats sont écartés de ce panorama.

Ce discours hégémonique vient qualifier des politiques urbaines extrêmement variées, dont certaines apparaissent pourtant très éloignées de la rationalité néolibérale (*e.g* municipalisation de terres agricoles, création d'emplois municipaux, développement d'infrastructures et de réseaux d'entraide pour l'accueil de réfugiés). Cette situation confirme le fait que la clé de lecture par la diffusion du néolibéralisme est un outil puissant mais insuffisant pour comprendre les politiques des villes européennes (PINSON et MOREL JOURNAL 2016 ; PINSON 2020). Des politiques sociales d'envergure et des planifications stratégiques de long terme continuent d'exister et d'être développées mais, lorsqu'elles sont mise en circulation dans l'espace transnational, elles sont traduites dans la langue hégémonique du néolibéralisme.

S'affirme ici le rôle déterminant de l'Union Européenne sur la coopération entre villes. D'une part, en tant qu'institution, elle configure les systèmes de relations à la fois de manière directe, par la création de dispositifs de coopération (tels que le programme URBACT), mais également de manière indirecte, en tant qu'espace intégré et différencié servant de support au déploiement d'associations de municipalités selon des logiques macro-régionales. D'autre part, la construction politique de l'UE et les discours de la Commission Européenne (GOBIN 2002, 2004) participent à de grandes opérations de traduction venant transformer la manière de dire et de penser le pouvoir urbain et les politiques locales. Ce résultat nous a conduit à préciser le concept de *transnational*.

Le transnational comme processus du néolibéralisme urbain : l'institution des « petites villes européennes »

Au-delà des usages du terme qui, en géographie, permettent de caractériser les entreprises (selon un nombre de pays d'implantation) ou qui sont synonymes de « global » (voir section 1.3.1), cette recherche envisage le transnational comme un processus politique. Les pratiques de sélection, de traduction et de médiatisation des politiques locales participent d'une européanisation que l'on peut analyser selon une double logique ascendante (*upload*, appel à projets, concours) et descendante (*download*, normes et labels), caractéristique d'un gouvernement à distance (EPSTEIN 2015 ; BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2015 ; MARSHALL 2005). Ce processus permet de mieux comprendre la manière dont des normes d'action publique urbaine s'instituent à l'échelle européenne. Cette logique verticale est réactivée par les échanges (considérés comme horizontaux) entre les villes. Pour le dire autrement, alors que l'Union Européenne n'a pas de compétences ayant directement trait aux politiques urbaines (HALPERN et LE GALÈS 2013), les mécanismes de *download* ne correspondent pas à l'imposition de règles précises, mais ils s'effectuent grâce à la construction d'un cadre cognitif et d'un lexique qui met en mots et en normes des « bonnes pratiques ». Ce cadre et ce lexique sont ensuite mobilisés par les gouvernements urbains lors de la réponse à des appels à projet mais aussi lorsque les villes tissent des relations entre elles.

Le transnational, loin d'être une échelle d'analyse supplémentaire, désigne alors un espace politique de mise en comparaison et de circulation de pratiques locales rendues transférables. Le capitalisme est par essence structuré par la tension entre uniformisation et différenciation, traduisant la nécessaire commensurabilité des produits pour créer un marché (extension du capitalisme et uniformisation) et la nécessaire différenciation permettant des monopoles de rentes (différenciation) et favorisant la circulation des capitaux (HARVEY 2020, 2018). Par analogie, il semble que l'espace transnational peut être envisagé selon cette tension entre convergence et différenciation. Il s'agit, en quelque sorte, d'un espace de transaction où l'échange n'est pas celui des capitaux mais celui des modèles urbains favorables à ce système politico-économique. Dans ces conditions, les gouvernements urbains utilisent la coopération transnationale pour se positionner dans la compétition inter-urbaine : visant par exemple des positions symboliques (« villes modèles », pionnières) ou cherchant des pratiques politiques ayant fait leur preuve ailleurs afin d'agir rapidement dans un contexte d'incertitude (PECK et THEODORE 2015). Autrement dit, la logique concurrentielle du marché semble, dans le cadre européen, configurer la circulation des savoirs et le transfert de politiques publiques (DARDOT et LAVAL 2009).

Dans ce cadre général, l'étude de l'institution de la catégorie de petites villes a permis de montrer que la circulation de ces savoirs participait activement à une « politique des échelles » — autrement dit, cette circulation produit un discours politique qui assigne des problèmes publics à certaines échelles et qui les hiérarchisent entre elles (BRENNER 2004). D'une part, si l'internationalisation politique est davantage le fait des grandes métropoles, les petites villes se sont insérées de multiples manières dans les organisations de coopération. Leur implication dans le programme URBACT ouvre la possibilité de construction d'un discours collectif qui apparaît sur la scène transnationale. D'autre part,

les différentes expériences de coopération créent une identification entre certains problèmes urbains et cette catégorie de villes. Ainsi, elles sont représentées sous la forme de villes perdantes (dans le cadre de la concentration métropolitaine des richesses et des pouvoirs) ou sous la forme des villes à « taille humaine », ayant un rôle de place centrale à l'interface du rural et de l'urbain.

Derrière cette double image, un ensemble de processus (crises économiques et environnementales, austérité) est mis hors de portée du politique. Le développement géographique inégal, inhérent au capitalisme, est retraduit sous la forme de différenciations qui sont autant d'avantages comparatifs dont chaque ville doit tirer partie. Cette tension structurante est exprimée, dans la langue de l'UE, sous le vocable de la « cohésion territoriale » (chapitre 6). Cette assignation de problèmes publics (dévitalisation des centres, décroissance urbaine) à des niveaux d'action particuliers est bien une politique des échelles distinguant ce qui relève de forces extérieures s'exerçant sur les petites villes et ce qui relève de leur propre action pour s'adapter à ces contraintes. Pour autant, les politiques mises en place (parfois sur plusieurs décennies) par les petites villes peuvent être extrêmement éloignées de cette rationalité et leur message politique collectif est une claire remise en cause d'un agenda politique centré sur les métropoles « moteurs de la croissance » (BOUBA-OLGA et GROSSETTI 2019), bref contre la dynamique de « périphérisation » (KÜHN 2015). Reste que leur voix peine à porter, surtout lorsqu'elles présentent et valorisent leurs pratiques locales dans la langue de ce discours hégémonique.

Acteurs, niveaux d'observation et contenus de la circulation transnationale : pour un champ des possibles urbains

Si l'étude systématique de la coopération transnationale entre villes européennes a fait l'objet de peu de travaux dans le champ de la géographie française (ESCACH 2016 ; BRIOT et al. 2021), il semble que différentes disciplines des sciences humaines et sociales accordent un intérêt renouvelé à la circulation des politiques urbaines (MCCANN et WARD 2011a ; BÉAL, EPSTEIN et PINSON 2018). Dans ce contexte, la démarche générale de cette thèse nous a permis de dégager des pistes de recherche et des prolongements pour des travaux internationaux et interdisciplinaires sur le sujet. Il s'agirait alors de développer des méthodes mixtes afin d'articuler différents niveaux d'observation et différents types d'explication.

Dans cette perspective, la démarche que nous avons proposée ouvre les possibilités suivantes :

- La production de données de synthèse pour aborder les dynamiques de coopération sur de vastes espaces et sur de longues périodes ;
- La possibilité d'effectuer un choix raisonné d'études de cas à partir de l'identification de villes présentant des niveaux exceptionnels d'internationalisation politique ou des positions remarquables dans les réseaux ;

- L'établissement d'un dialogue avec d'autres concepts et typologies de disciplines connexes. Cette thèse a notamment eu pour enjeu de confronter des catégorisations politiques (HEINELT et HLEPAS 2006 ; HESSE et SHARPE 1991) et géographiques (BRETAGNOLLE, GUÉROIS et PAVARD 2019) de l'espace européen. Nous avons également montré comment l'analyse de données « triviales », que sont les mots-clés institutionnels qualifiant des projets, constituait un moyen d'accéder au cadre cognitif de l'action publique et aux relations entre différents secteurs d'intervention politique (MULLER 2019).

Le recours à des éléments d'explication relevant du niveau micro (*e.g* réseau personnel de l'élu local) pour éclairer la position d'une ville particulière dans les réseaux, nous a conduit à envisager deux types d'enquêtes complémentaires. La notion d'apprentissage collectif, souvent mobilisée pour éclairer les dynamiques de coopération entre villes (CAMPBELL 2009, 2013), nécessiterait un travail approfondi à l'échelle des gouvernements urbains. Dans ce cadre, les mécanismes de gouvernement à distance qui s'établissent entre les villes, l'Etat et les organisations supranationales pourraient être travaillés plus en profondeur. De la même manière que les approches néo-structurales permettent d'objectiver des notions d'apprentissage, d'influence, de réputation entre les membres d'organisations collectives — notamment transnationales (LAZEGA 2001 ; LAZEGA, QUINTANE et CASENAZ 2017) — une étude sur les retombées locales de la coopération interurbaine permettrait de mieux suivre la circulation de l'information au sein d'un gouvernement urbain et d'être attentif à la manière dont ces expériences sont mises en valeur localement et influent sur la construction des politiques urbaines.

A une autre échelle, la sélection d'un petit nombre de villes très liées entre elles offrirait une occasion pour saisir simultanément les relations inter-individuelles et les relations entre gouvernements urbains. Il s'agirait alors de produire une analyse multi-niveaux des réseaux (BRAILLY et LAZEGA 2012) afin de mieux comprendre le rôle des réseaux personnels des élus et les moments de bascule où les relations sont stabilisées institutionnellement et ne dépendent plus d'individus particuliers pour perdurer (LORENZ 1999).

La dimension temporelle qui caractérise la circulation mérite davantage d'approfondissements pour mieux suivre les phénomènes d'apparition, de diffusion et de transformation des normes et concepts d'action publique tels qu'ils sont mobilisés sur la scène transnationale. L'analyse géographique s'en trouverait également enrichie par la construction de méthodes adaptées à l'analyse de la mobilité des savoirs.

En parallèle de ce champ des possibles, il nous semble important d'ouvrir une réflexion politique sur les pratiques de coopération entre villes. Celles-ci sont souvent renvoyées à une certaine horizontalité (BULKELEY et al. 2003 ; PECK 2011) ou, dans le langage de la science politique, à un « faible niveau de contrainte » (HASSENTEUFEL 2005). Par delà ces grandes catégorisations, cette thèse suggère que les réseaux de coopération transnationale entre villes ne peuvent être compris sans une étude empirique des contenus politiques qu'ils charrient et des structures qu'ils produisent. L'analyse de ces réseaux a ainsi montré une certaine verticalisation : des positions différenciées apparaissent et construisent autant de hiérarchies symboliques entre des villes « modèles » et les autres. Il semble alors que les processus d'institution de la coopération permettent à des acteurs de construire des capacités politiques différenciées pour ériger des pratiques locales en modèles et pour peser

sur les pouvoirs nationaux et supra-nationaux. Ce résultat ouvre des questionnements fondamentaux et exige de tenir ensemble l'analyse des structures réticulaires et des types de savoirs qui sont mis en mouvement.

Les politiques urbaines sont désormais hautement mobiles et leurs circulations fondent un espace politique transnational. Dans ce paysage, deux mondes parallèles se déploient. D'abord le monde néolibéral, c'est-à-dire un espace transnational construit par l'expertise, son vocabulaire et ces prescriptions : un monde métropolitain de *fast policy* (PECK et THEODORE 2015) fait d'imitations et de recyclage de l'ancien sous les habits du neuf pour s'adapter aux crises structurelles ; un monde de réseaux « anti-politiques » transformant le gouvernement des villes en problèmes techniques sur lequel interviennent des acteurs cooptés (CLARKE 2012).

En face, en marge ou même au sein de cet ordre hégémonique, d'autres pratiques circulent. Ainsi, à l'intérieur même de l'UE, le programme URBACT favorise le développement de relations fortes entre des représentant.e.s de villes européennes qui se rencontrent et apprennent ensemble. Ces dispositifs institutionnels autorisent notamment l'implication de petites villes — souvent peu concernées par l'internationalisation politique. Ces dernières tentent de résoudre des problèmes publics (décroissance, désindustrialisation, relocalisation des systèmes agro-alimentaires) à l'aide de stratégies construites collectivement sur plusieurs décennies et dont certaines sont à l'opposée de la rationalité néolibérale. Certes, en arrivant sur la scène transnationale, ces expériences alternatives sont retraduites dans la langue néolibérale, mais les petites villes impliquées essaient de faire émerger une voix alternative, critique de l'orientation métropolitaine des discours et des politiques nationales et européennes. D'autres initiatives, comme la naissance de l'association *fearless cities*⁹², témoignent d'un renouveau du mouvement municipaliste (THOMPSON 2020 ; RUSSELL 2019), inspiré du « municipalisme libertaire » (BOOKCHIN 2018). Ce courant révolutionnaire, né dans les années 1970 et relevant de l'éco-socialisme, se fonde sur une triple réflexion à propos des échecs du communisme d'Etat, des révoltes anarchistes et du réformisme parlementaire. Il propose la constitution d'une force collective locale, à l'échelle des communes, prenant en charge les questions de vie quotidienne (production et reproduction), de démocratie directe, et d'écologie (BOISJEAN 2018). Ce monde se peuple alors de réflexions et de pratiques centrées sur l'appropriation du lieu de vie, sur l'expérimentation de dispositifs de démocratie directe, sur le respect des droits humains et la lutte contre les discriminations et, enfin, sur les « communs » — afin de sortir des pans entiers de l'activité humaine et des interactions avec l'environnement de la logique de marché et de la propriété privée.

L'étude des relations politiques entre villes a assurément encore beaucoup de choses à offrir : la possibilité d'une critique précise du renforcement et de la diffusion de la rationalité néolibérale hégémonique mais aussi, et peut-être surtout, une occasion de prêter attention à d'autres pratiques et à d'autres voix afin de renouveler nos imaginaires et nos mots pour penser — depuis les villes et les communes — la démocratie et la révolution.

92. Cette association s'appuie notamment sur la parution d'un guide du municipalisme (BOOKCHIN et al. 2019). Voir : <https://www.fearlesscities.com>.

Annexes

Sommaire

7.1	Annexe A	529
7.1.1	Partitions géographiques de l'espace européen	529
7.1.2	Typologies de science politique sur les pouvoirs locaux en Europe	531
7.2	Annexe B	534
7.2.1	Exemple d'une grille d'entretien avec un expert en chef de projets URBACT	534
7.2.2	Un questionnaire exploratoire pour les représentants des villes partenaires du projet URBACT <i>City Centre Doctor</i>	537
7.2.3	Programme de la journée d'étude Vitality of smaller towns in Europe	550
7.3	Annexe C	554
7.3.1	Détection de communautés sur les graphes bipartis	554
7.3.2	Détection de communautés avec la double-projection	557
7.4	Annexe D	559
7.4.1	Liste des associations de la base ETMUN	559

7.1 Annexe A : Typologies et catégories géographiques utilisées dans la thèse

7.1.1 Partitions géographiques de l'espace européen

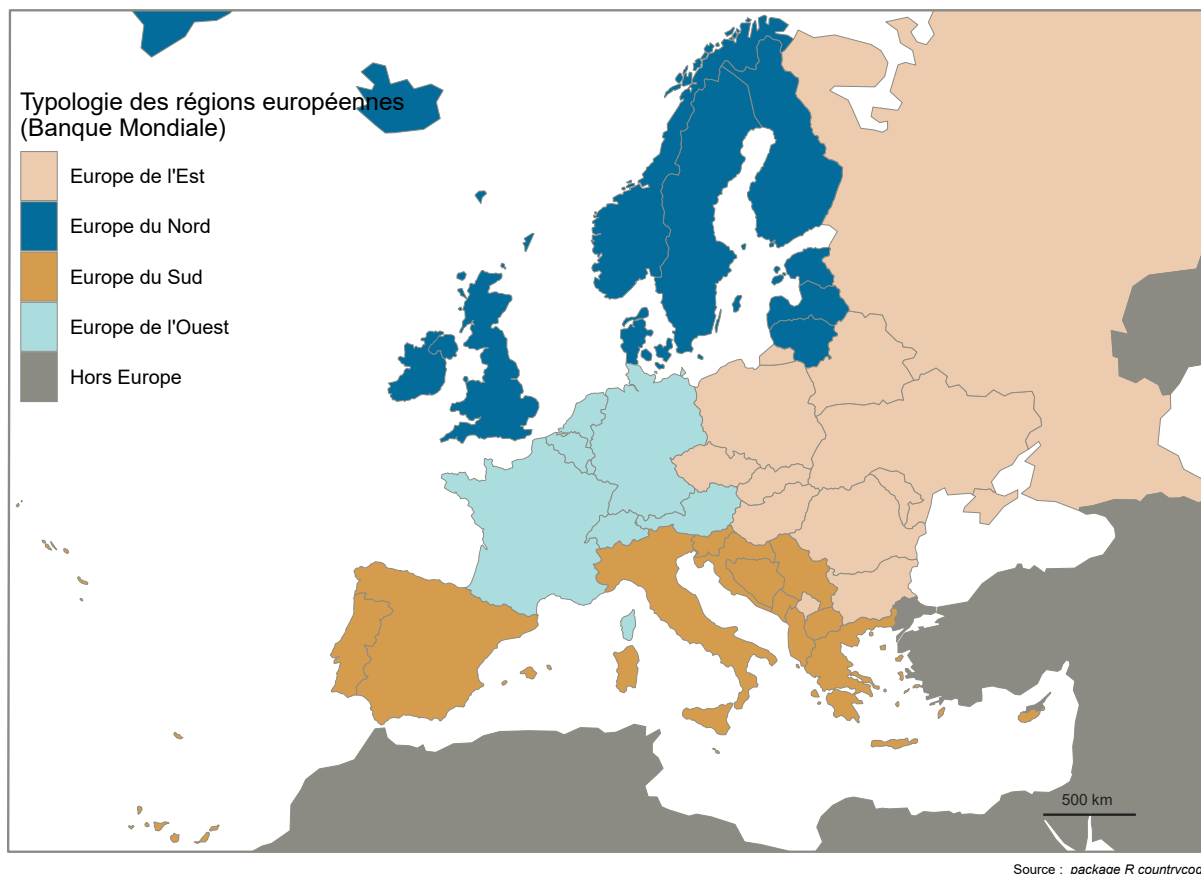
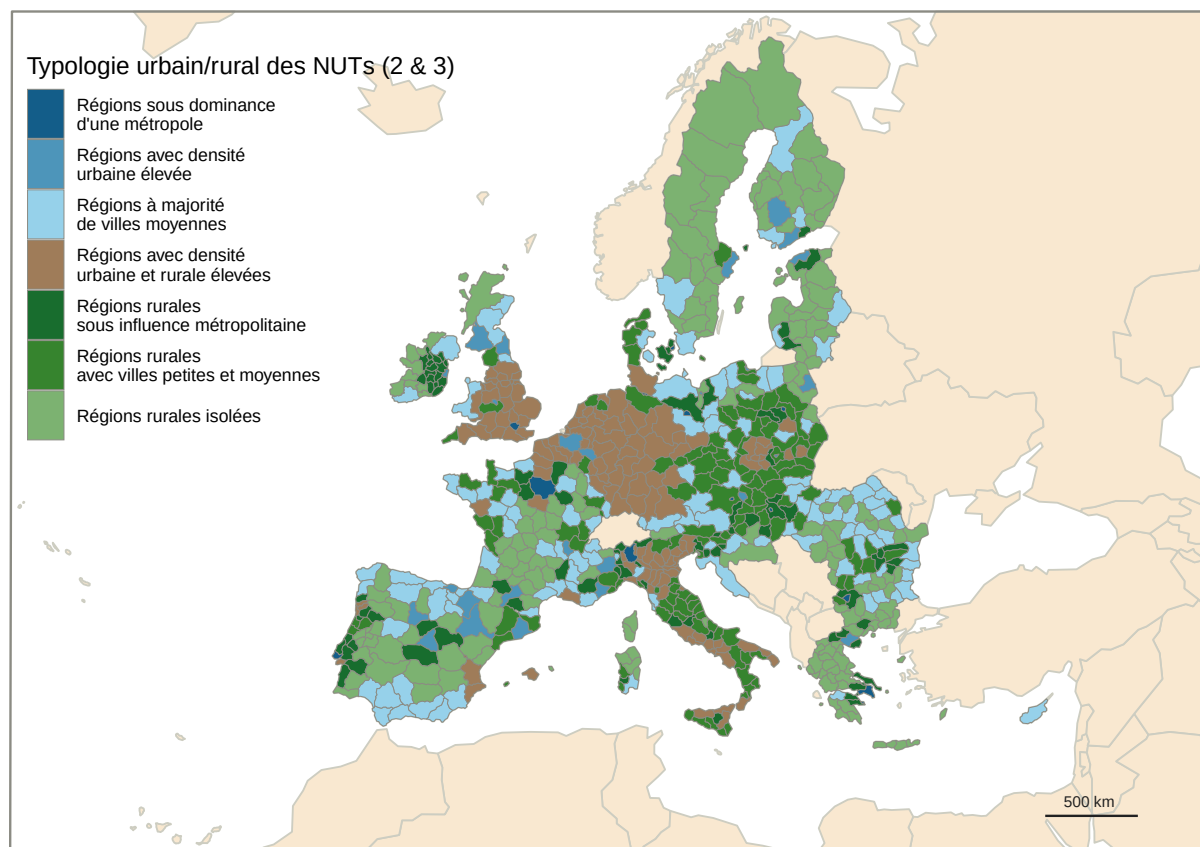


FIGURE 7.1 – Partition de l'espace européen selon la typologie de la Banque Mondiale.
Variable : *region*.



Source : ESPON DB, 2013 / PG, AD, 2019

FIGURE 7.2 – Partition de l'espace européen selon la typologie des NUTs Urbain/Rural (BRETAGNOLLE, GUÉROIS et PAVARD 2019).

7.1.2 Typologies de science politique sur les pouvoirs locaux en Europe

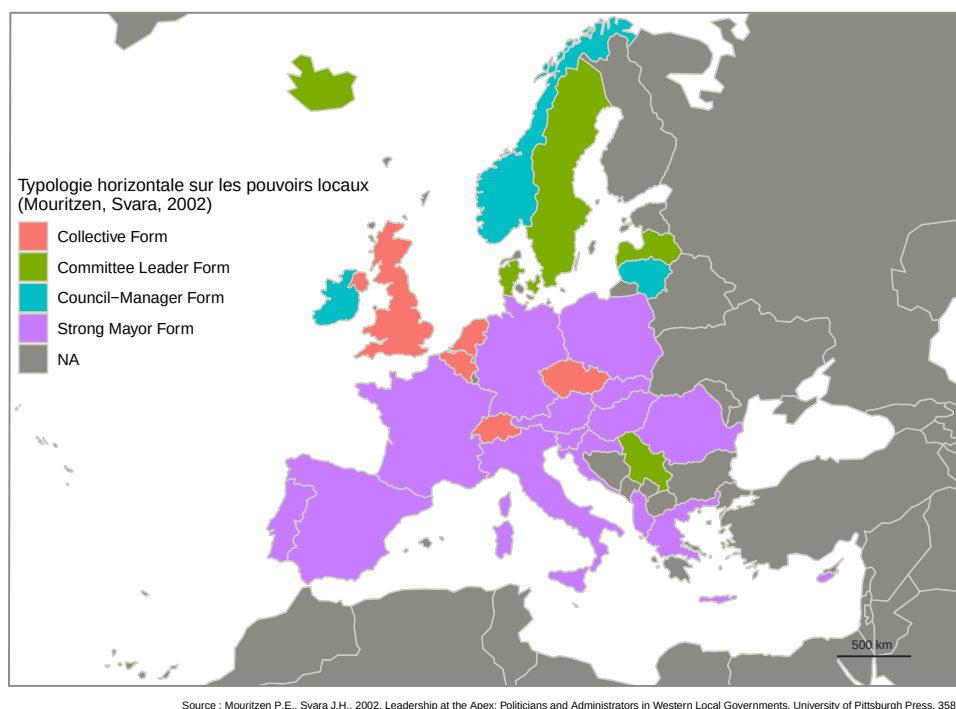


FIGURE 7.3 – Cartographie de la typologie sur les relations horizontales au sein des pouvoirs locaux en Europe (MOURITZEN et SVARA 2002). Variable : *LocGov-Type_HorizontalPwrRelation*.

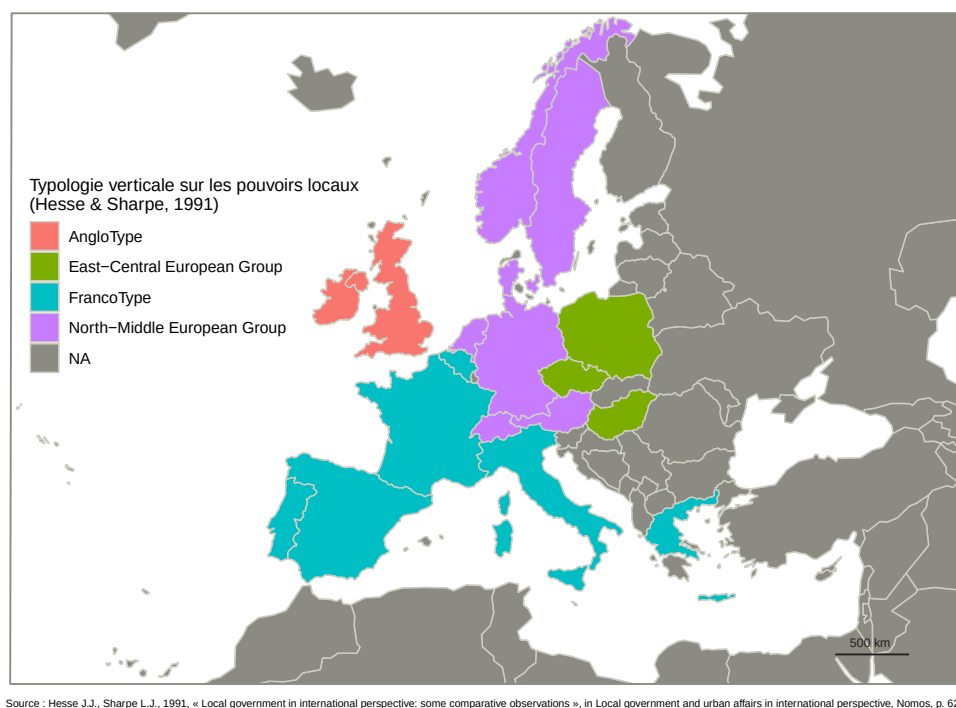


FIGURE 7.4 – Cartographie de la typologie sur les relations verticales des pouvoirs locaux en Europe (HESSE et SHARPE 1991). Variable : *LocGovType_VerticalPwrRelation*.

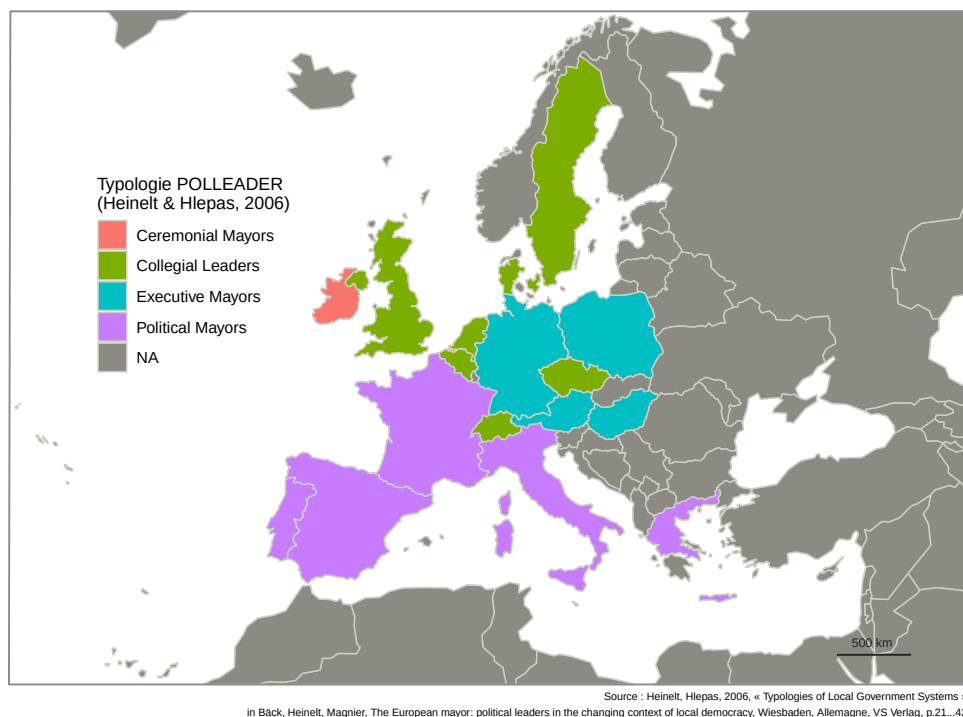


FIGURE 7.5 – Cartographie de la typologie le *leadership* au sein des pouvoirs locaux en Europe (HEINELT et HLEPAS 2006). Variable : *LocGovType_PoliticalLeadership*.

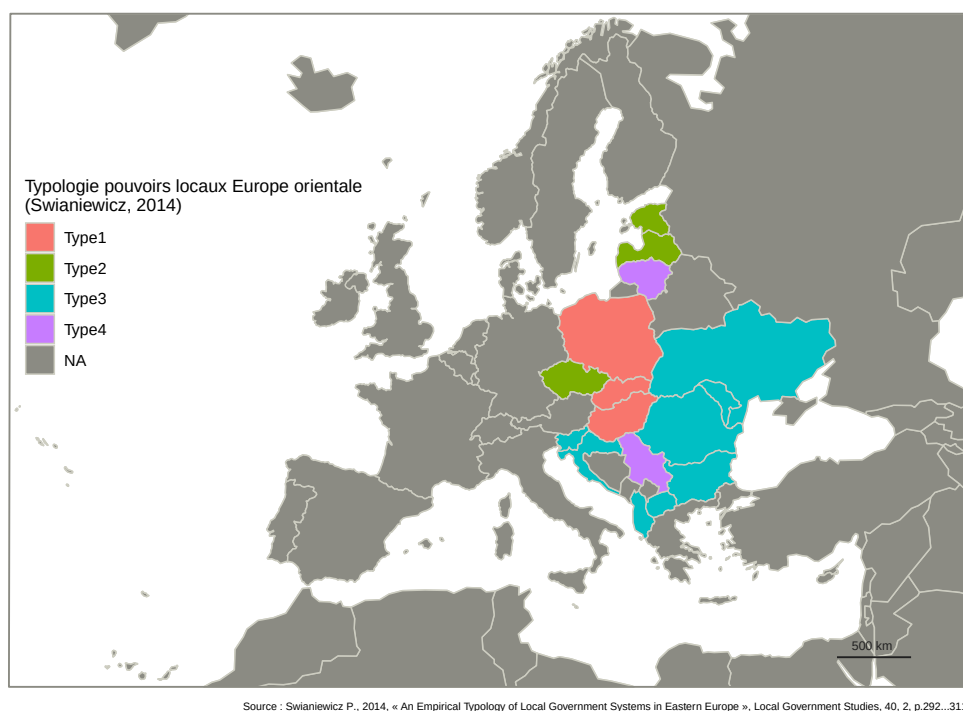


FIGURE 7.6 – Cartographie de la typologie des pouvoirs locaux en Europe orientale (SWIANIEWICZ 2014). Variable : *LocGovType_EasternEurope*.

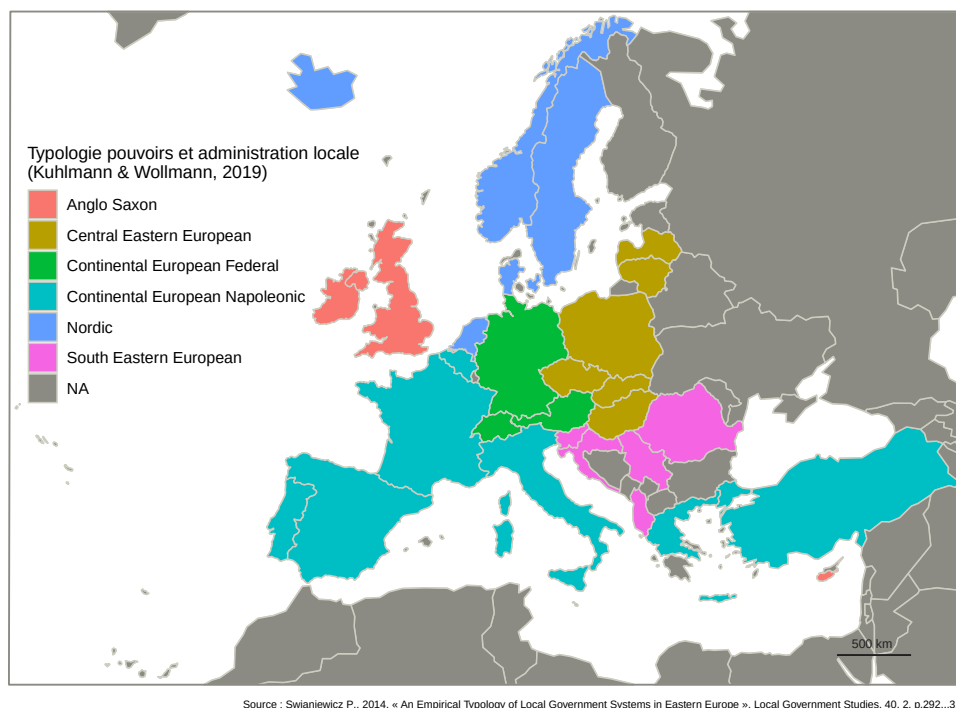


FIGURE 7.7 – Cartographie de la typologie des systèmes administratifs et pouvoirs locaux en Europe (KUHLMANN et WOLLMANN 2019). Variable : *LocGovType_MunicipalAdmin.*

7.2 Annexe B : documents d'appui au dispositif qualitatif de l'enquête

7.2.1 Exemple d'une grille d'entretien avec un expert en chef de projets URBACT

Interview with Ian Goldring, Urbact expert Jobtown /Jobtown 2, July 2018. Skype.

L'entretien s'est déroulé sur le mode de la conversation. Les questions précises servent simplement d'appui pour la formulation d'éventuelles relances.

Project presentation

- PhD research on transnational cooperation between European Cities. Transnational municipal Networks
- I'm very interested in Urbact networks as a new institutional to improve city-to-city cooperation
- Currently involved in a side project on Bologna and Emilia-Romagna region international cooperation strategies

Personal background and involvement in the URBACT programme

- Can you describe your academic background?
- ProjectWorks association : is ProjectWorks your consulting firm?

Birth of the projects and cities involved

- Did the partner cities see the youth employment problem as structural or as a consequence of the economic crisis?
- In the participating cities, were there citizen mobilizations (in the form of associations for example) on the theme? Or was it more a problem that was thought by local elected officials?
- In the lead partner cities (Cesena, and Thurrock), what were the driving forces in the construction of the project?
- Have partner cities conducted surveys of the local population and different stakeholders during or even before the project?
- What were the most common profiles of the people involved in the URBACT Local Groups ?
- In both projects there were cities of very different sizes, do you think there are specific issues depending on the size of the cities? or isn't that a relevant criterion?
- On medium-sized and small cities : a problem of city image, need of rebranding the city image to attract and keep young people / problem of procurement ?
- Jobtown was an action planning networks and Jobtown 2 is an implementation network so why Thurrock, Kielce and Nagykallo are the only ones who participated in both versions of the project. why are the cities involved very different between the two projects?
- During which phase did the city of Bologna get involved in the Jobtown 2 project? (phase 1 : with the lead Partner or phase 2, after the first version of the project has been implemented)

Thematic question on youth employment and role as lead expert

- How, as a lead expert, have you managed the diversity of cities and geographical situations? Challenge of local adaptation / implementation
- What were the main issues identified by the participating cities at the beginning of the projects? In addition to the specific situations, I read in the reports that there were also

many more general issues, in terms of governance (public private partnership) for example (or participation)

- A few decades ago, youth employment problems were perhaps thought to be more a matter for the welfare state. And still today, even if it is a common challenge, situations depend a lot on regional and national contexts. How do you explain that cities are addressing the problem today?
- How are Urbact projects received at local level, particularly in contexts of distrust or rejection of the European Union (in Hungary and Poland for example)?
- Can you give me the contact of the people in charge of the project and the local urban group for the two lead partner cities (Cesena and Thurrock) ? as well as the contact person of the referent person for the city Bologna?

Documents d'appui à l'entretien.

Ces documents d'appui, extraits de nos bases de données, ont permis d'avoir sous le regard les villes partenaires des projets animés par l'expert, pouvant servir de point de départ à certains éléments de conversation.

JobTown Cities

Latsia	CY	JOBTOWN	16774	Strobolos // Leikosia // Lakatameia	236075
Kielce	PL	JOBTOWN	198857	Kielce	202289
Cesena	IT	JOBTOWN	96885	Cesena	95591
London (Enfield)	UK	JOBTOWN	8665000	Great London	9423910
Gondomar	PT	JOBTOWN	168027	Porto	1172360
Rennes	FR	JOBTOWN	211373	Rennes	255272
Avilés	ES	JOBTOWN	82938	Aviles	99131
Aveiro	PT	JOBTOWN	78450	Aveiro	53371
Nagykálló	HU	JOBTOWN	9329		9329
Kaiserslautern	DE	JOBTOWN	99825	Kaiserslautern	99184
Thurrock	UK	JOBTOWN	165200	Grays/Tilbury	87883

JobTown2 Cities

Thurrock	UK	JobTown 2	165200	Grays/Tilbury	87883
Nagykálló	HU	JobTown 2	9329		9329
Bologna	IT	JobTown 2	386181	Bologna	482270
Ljubljana	SI	JobTown 2	287218	Ljubljana	252808
Leoben	AT	JobTown 2	24695	Leoben	24600
Alba Iulia	RO	JobTown 2	69060	Alba Iulia	68543
Kielce	PL	JobTown 2	198857	Kielce	202289

Sigles :

NEET : Not in Employment Education or Training

VET : Vocational Education and Training

ESL : Early School Leaving

7.2.2 Un questionnaire exploratoire pour les représentants des villes partenaires du projet URBACT *City Centre Doctor*

Questionnaire élaboré sur *Framaforms* à destination des 10 représentants des villes partenaires du projet URBACT City Centre Doctor.

8 réponses sur 10, collectées début 2018.

--- About You ---

First Name *

Last Name *

Age

Are you a local elected official ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

Are you a municipal employee ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

Do you work at the city hall ?

What is your official job description ?

Are you a member of a non-profit organization ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If, yes, could you please provide the name and a brief description of the organizations (associations) you are involved in ?

(you can put URL links)

--- About your City ---

Which city do you represent ? *

Name

Which region does it belong to?

Name

Country *

In your opinion, your city is a... *

- ☐ Large City
- ☐ Medium-Sized City
- ☐ Small City
- ☐ Very Small City

Political party or political movement of the municipality ?

Name of the mayor ?

Is your city part of an intermunicipal entity? (e.g. a metropolitan government)

- ☐ Yes
- ☐ No

If so, what is the name of this intermunicipal or supramunicipal government ?

What is the situation of your city in regard to a metropolitan area? *

- ☐ Next to a metropolitan area
- ☐ Within a metropolitan area
- ☐ Far from a metropolitan area
- ☐ I don't know

Apart from URBACT, is your city member of another transnational municipal network ? *

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

If yes, could you please provide the name of the transnational network(s) your city is involved in ?

(you can put URL)

Have you participated in study visits to other cities (apart from a Urbact Partner City) ? *

- ☐ Yes
☐ No

Study visit = the municipal team or experts are invited to another city to discover on-the-spot innovations and strategies in urban planning and policy.

If yes, which cities did you visit ?



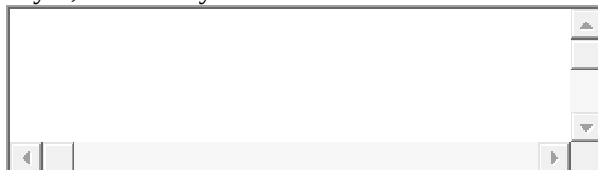
(name, country, approximate date)

Were there study visits organized for officials from other cities in your town? *

- ☐ Yes
☐ No

(apart from URBACT partner cities)

If yes, where they came from ?

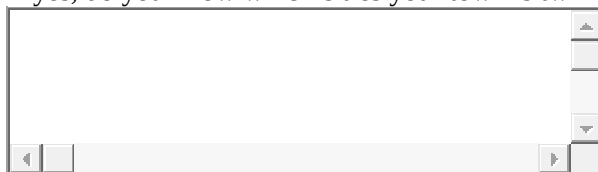


(name of the city, country, approximate date)

Is your city twinned with other cities? *

- ☐ Yes
☐ No

If yes, do you know which cities your town is twinned with ?



Name, County

Are there international events taking place in your city ? *

- ☐ Yes
☐ No

(e.g. music festival, gastronomy festival, international cultural event, international convention or forum, international exhibition, professional conference, ...)

If so, could you give some examples ?

(you can put url link)

Has your municipality been involved in other EU programmes/ projects? *

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

If so, which ones ?

(Name, approximate date, URL)

--- About URBACT ---

Do you represent the URBACT Local Support Group (ULSG) ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

How many people are involved in your ULSG ? *

How are ULSG' participants selected? *

- ☐ Elections
- ☐ Drawing of lots
- ☐ Nomination
- ☐ Volunteerism

Other selection means

Did the municipality validate the composition of the ULSG?

- ☐ Yes
- ☐ No

Did the URBACT institution validate the composition of the ULSG ?

- ☐ Yes
- ☐ No

How often do the URBACT Local Support Group meet ? *

(How many times a year?)

Usually, where do the URBACT Local Support Group members meet ?

(e.g. a room of the city hall)

Which of the following stakeholder profiles are represented in the URBACT Local Support Group ? *

- ☐ Elected representative of the municipality
- ☐ Municipal Employee
- ☐ Urban Planner / Architect
- ☐ Non-profit organization representative
- ☐ Small Business Owner
- ☐ Social Worker
- ☐ Elected official of the region
- ☐ Neighbourhood council representative
- ☐ Student
- ☐ Retiree / Elderly pensioner
- ☐ Unemployed person
- ☐ Homeless
- ☐ Political party activist
- ☐ Environmental Expert
- ☐ Environmental activist
- ☐ Engineer
- ☐ Land owner
- ☐ Real estate developer
- ☐ Transnational firm worker

Other stakeholders profiles

Are Young people involved in the Urbact Local Support Group ?

- ☐ Yes
- ☐ No

(18-25 years old)

Do you organize events / meetings with other citizens? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If yes, could you give some examples ?

How often are you in touch with your URBACT expert ? *

- ☐ About once a week
- ☐ Two times a month
- ☐ About once a month
- ☐ Every two months
- ☐ Every three months

Did you do study visits in the partner cities ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If yes, in which ones ?

(Name of the city, approximate date)

Did you organise study visit in your town for the partner cities teams ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

Have meetings with the other partner ULSG' representatives been held in your city? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If yes, when did this happen?

(approximate dates)

--- Thematic Questions ---

Do you consider your city centre to be in crisis? *

- ☐ Yes
☐ No
☐ I don't Know

If so, since when?

(approximative date or period)

According to you, what are the main causes of this situation?

(e.g. deindustrialization, demographic change, competition from other cities, etc.)

In your opinion, what are (or were) the main challenges facing your downtown area? *

- ☐ Commercial or business vacancy
☐ Impoverishment of the resident population
☐ Housing vacancy
☐ Building degradation
☐ Population decline
☐ Ageing population
☐ Loss of public services or administrations (courts, hospitals, military facilities, schools, etc.)
☐ Lack of public spaces
☐ Concentration of resources in surrounding cities

Other challenges

Are there shopping malls... *

- ☐ in your city
☐ around your city
☐ No

Are there any periodic events taking place in the city centre? *

- ☐ Yes
☐ No

(market, fair, festival, etc.)

If so, could you give some examples ?

(name, very short description, frequency)

Did your municipality take any action on the issue of city centre revitalization before the CCD project ? *

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

If yes, which ones ?

(brief description)

Before the CCD project, were the citizens involved in this issue? *

- ☐ Yes, very much
- ☐ Yes, a little bit
- ☐ Yes, but barely
- ☐ Not at all
- ☐ I don't know

Were there any associations related to this theme? *

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

If yes, which ones

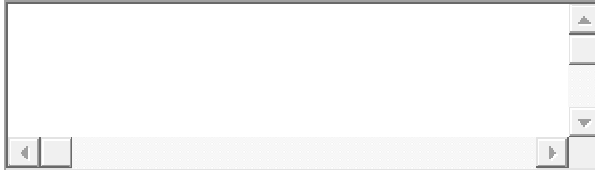
(names, URL)

When you think about revitalisation of city centres, do you have model cities in mind ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

(cities that would have implemented effective strategies about this issue)

If yes, which ones ?



(name, country)

Do you (or did you) cooperate with other cities (apart from URBACT partner cities) on this theme ? *

☐ Yes

☐ No

If yes, which ones?



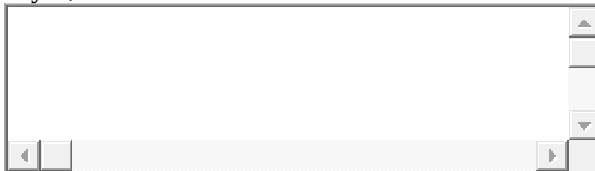
(Name, country)

Did you (or do you) work with other experts on the thematic of city centre revitalisation ? *

☐ Yes

☐ No

If yes, which ones ?



(design office, independent expert)

Within the URBACT network, which partner city do you have the most contact with ? *

In your opinion, which partner city is most similar to yours? *

(facing similar challenges)

For your city, what are the strongest points of the centre revitalisation project ? *

- ☐ Car accesibility
- ☐ Alternative tranport modes (bike, walking)
- ☐ Public spaces planning and design
- ☐ Security
- ☐ Green areas / Parks

- ☐ Local Shops /Local Retailers
- ☐ Attractiveness for companies
- ☐ Improvement of the tourist offer
- ☐ Improvement of social cohesion
- ☐ Address rent and real estate issues

Other points

Have tax incentives for businesses been created?

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't Know

Have tax incentives for home owners been created?

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

--- Communication ---

Media and communication

Do you communicate on your URBACT networking activities? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If yes, who are the main target audiences?

- ☐ Citizens
- ☐ National Officials
- ☐ Regional Officials
- ☐ Supra-national / international institutions
- ☐ Business owners / contractors

Other

Do you have a dedicated communication support ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If yes, what are your main media?

- ☐ Online blog

- ☐ Local Newspaper
- ☐ Web page on the town hall's website
- ☐ Official bulletin of the town hall
- ☐ Social Networks

If you have dedicated online support, could please provide the URL of the web pages or the names of social network accounts ?

Is there a designated person for communication management ? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If so, who is that person?

(member of the URBACT Local Support Group, position)

Are there any public reactions (from citizens)? *

- ☐ Questions
- ☐ Critics
- ☐ Suggestions
- ☐ None

Have journalists written about the CCD project? *

- ☐ Yes
- ☐ No

If so, what type of newspaper were they part of?

- ☐ National newspaper
- ☐ Foreign newspaper
- ☐ Local newspaper

Other type of newspaper

Is there a joint media support at the CCD network level ? *

- ☐ Yes



No

What are your references in terms of communication strategies?

(e.g. city partner, other URBACT networks, other cities, other references)
It's almost done !

Do you have a comment or something to add about your network?

Do you have any comments on this questionnaire?

7.2.3 Programme de la journée d'étude Vitality of smaller towns in Europe



APPENDIX B: AGENDA

Vitality of Smaller Cities in Europe - URBACT Capitalisation
Conference Biblioteca Francesca Bonnemaison
Carrer Sant Pere més Baix, 7

Barcelona, 25th October 2018

9:00 - 9:15	Welcome remarks
	Meritxell Budó , Second Vice President and Deputy Delegate of International Relations of the Diputació de Barcelona Patricia Illa , Fourth Deputy Mayor. Councillor for Economic Development, Education and Universities, Igualada
9:00 - 9:50	Introduction and Policy context Mireia Sanabria, RetailLink Lead Expert
9:15 - 9:30	The URBACT III Capitalisation Conference on Smaller and Medium-Sized Cities Emmanuel Moulin, Director of the URBACT Programme

9:30 - 9:45 **Urban Agenda for the EU and the Smaller European Cities**
Nicolaas Beets, Dutch Special Urban Envoy, Ministry of Interior & Kingdom Relations

9:45 - 9:50 **Introduction to the Vitality Ideas Market**
Miguel Souza, Agri-Urban Lead Expert

9:50 - 11:30 **SESSION 1**
Developing new local retail propositions to enliven urban centres in smaller cities
Facilitated by Mireia Sanabria, RetailLink Lead Expert

9:50 - 10:10 **Reshaping retail to strengthen the vitality of smaller cities**
Manuel Torresan, Architect Urban Planner, University of Sapienza, Italy

10:10 - 11:00 Case Study 1 - Involving retailers in the city agenda of local events. Daniel Castejón, **Igualada (ES)**
Case Study 2 - Supporting an innovative retail strategy in the city centre. Lucie Noswitz, **Liberec (CZ)**
Case Study 3 - Supporting retail as part of a wider growth strategy. Daniel Garnier, **Basingstoke (UK)**

11:00 - 11:30 **Panel discussion: RetailLink and the Urban Agenda for the EU**
Retail strategies to generate jobs in the city

11:30 - 12:00 **Coffee Break**

12:00 – 13:40 SESSION 2
Placemaking in the public spaces of smaller cities’ urban centres
 Facilitated by Wessel Badenhorst, City Centre Doctor Lead Expert

12:00 – 12:20 **Building attraction of smaller cities through community engagement in placemaking**
 Simon Quin, Institute of Place Management, Manchester Metropolitan University (UK)

12:20 – 13:10 Case Study 4 - Creatively using cultural heritage to animate and enliven public spaces in the centre, David Muriel Alonso, **Medina del Campo (ES)**
Case Study 5 - Using lighting technology from local companies to attract visitors with a lights festival in the city square, Antonin Hořín, **Valmez (CZ)**
Case Study 6 - From Park Urbana to Hotel Urbana – placemaking in the city centre becomes a citizens’ practice, Yvette Petit-Theuws, **Heerlen (NL)**

13:10 – 13:40 **Panel discussion: City Centre Doctor and the Urban Agenda for the EU**
 Integrated and participatory approach to revitalise city centres

13:40 – 14:45 **Lunch**

12:00 – 13:40 SESSION 3
Focusing on local agricultural production to strengthen the urban economy of smaller cities
 Facilitated by Wessel Badenhorst, City Centre Doctor Lead Expert

14:45 – 15:05 **The role of Local Food Hubs in strengthening the vitality and sustainability of cities**
 M^a del Mar Delgado-Serrano, Dpt. of Economy, Sociology and Agricultural Policies, University of Córdoba, Spain

15:05 – 15:55 Case Study 7 - Norrbyvälle, an ecosystem where people, place and nature are connected, Helena Nordund, **Södertälje (SE)**
Case Study 8 - Sustainable organic farm and public canteens. Gilles Perole and Laureen Traclet, Mouans-Sartoux (FR)
Case Study 9 - AGRI-URBAN BAENA, the reinvention of a local food system, Antonio Zafra and Raquel Moreno, **Baena (ES)**

15:55 – 16:25 **Panel discussion: Agri-Urban and the Urban Agenda for the EU**
 Rural-urban relationships driving job creation in smaller cities

16:25 – 16:40 **Coffee Break**



17:20 – 17:55 FINAL SESSION

- 17:20 – 17:55 **How can smaller European cities benefit from each other and receive support from the European Union institutions and programmes**
- Nicolaas Beets, Dutch Special Urban Envoy
 - Manuel Torresan, University of Sapienza, Italy
 - Simon Quin, Institute of Place Management
 - Maria del Mar Delgado-Serrano, University of Córdoba
- Facilitated by Sally Kneeshaw, URBACT Programme Expert

17:55 – 18:00 CLOSURE

Anna Suárez, RetailLink Communication, Igualada



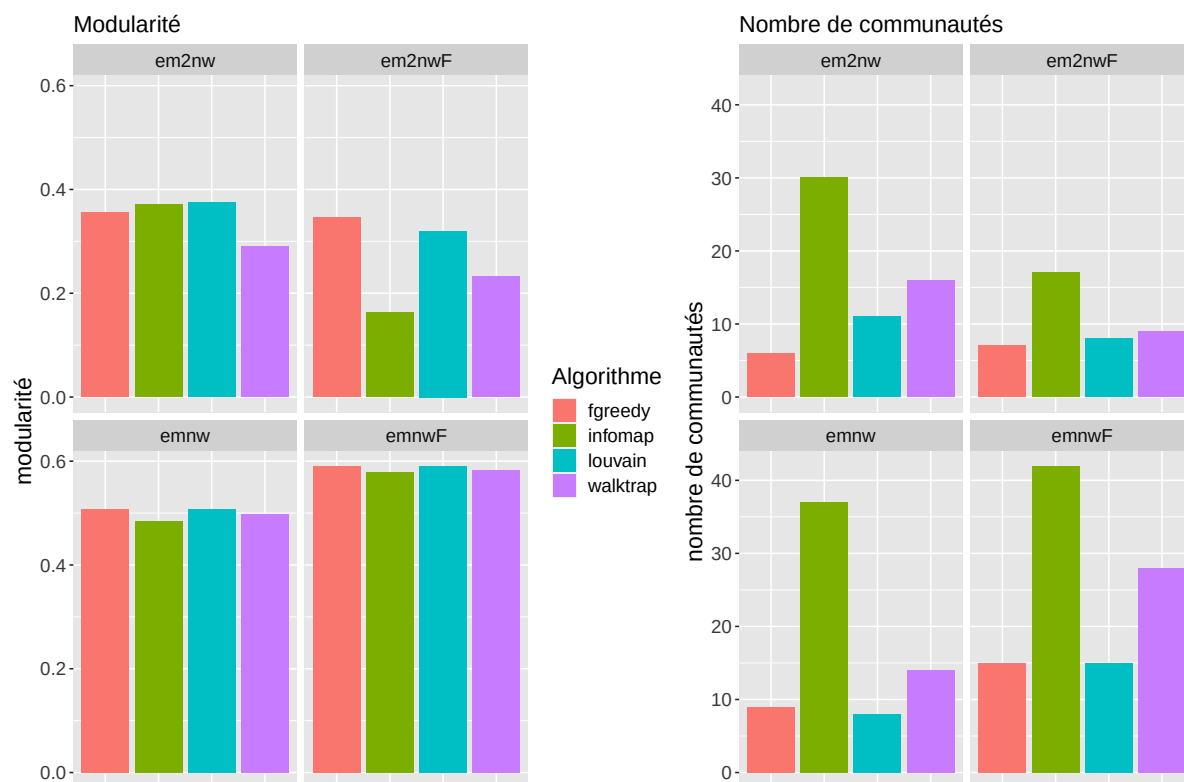
7.3 Annexe C : Détection de communautés sur des graphes bipartis, exemple du réseau ETMUN

Un certain nombre de travaux récents ont pris en charge de développer ou d'adapter des méthodes de détection de communautés pour les graphes bipartis (BARBER 2007; EVERETT et BORGATTI 2013; CRAMPES et PLANTIE 2012; MELAMED 2014). Malheureusement, peu de ces méthodes sont à l'heure actuelle implémentées dans *R* et, par ailleurs, il semble que la projection des bipartis dans un graphe unimodal soit encore l'approche la plus commune. Par conséquent, nous avons choisi d'approcher la détection de communauté de la façon suivante :

- Travailler selon deux approches différentes : (1) faire de la détection de communautés sur le graphe biparti non-projeté avec des algorithmes courants — ainsi des associations et des villes peuvent être regroupées dans une même communauté; (2), utiliser la méthode de la double-projection (MELAMED 2014), c'est-à-dire détecter des communautés dans les deux graphes projetés et valués (villes-villes et organisations-organisations).
- Sélectionner les configurations du réseau les plus pertinentes : choisir le niveau de filtrage, *i.e* les matrices à partir desquelles on cherche à détecter les communautés.
- Utiliser systématiquement différents algorithmes, comparer les classifications résultantes deux à deux.
- Cartographier les résultats des meilleures partitions pour les villes.

7.3.1 Détection de communautés sur les graphes bipartis

Pour appréhender les communautés directement sur les graphes bipartis, sans différencier les sommets selon leur nature, il nous faut faire un certain nombre de choix. Ici, nous avons créé une fonction pour détecter les communautés selon différents algorithmes sur nos matrices. A partir de là, nous devons choisir les configurations du réseau qui semblent les plus pertinentes pour découvrir des communautés. La figure 7.8 présente les résultats des différents algorithmes sur les matrices du réseau ETMUN. La modularité est l'un des critères principaux que les algorithmes visent à optimiser (c'est le cas pour celui de Louvain et de Fast Greedy), il s'agit d'une mesure de la qualité de partition du graphe en communautés (NEWMAN 2006). Les algorithmes Infomap et Walktrap, ne visent pas à optimiser directement la modularité : ils sont basés sur l'idée de marche aléatoire (*random walk*) dans le graphe. Chaque sommet est placé dans une communauté au départ, et l'algorithme produit aléatoirement différents chemins d'une certaine longueur dans le réseau. L'idée sous-jacente est que s'il existe une forte structuration en communautés, la probabilité que la plupart des chemins restent à l'intérieur d'une même communauté est plus grande que celle d'avoir beaucoup de chemins passant entre communautés (car il y a, par définition, une moindre densité de liens entre les communautés).



Source : ETMUN 2019 / PG. 2020

FIGURE 7.8 – Modularité et nombre de communautés selon 4 algorithmes de détection de communautés, sur les 4 matrices différentes du réseau ETMUN

Nous devons maintenant choisir les matrices qui sont les plus pertinentes à explorer. Théoriquement, les deux matrices sans les villes de degré 1 sont les plus pertinentes. En effet, dans un graphe biparti, on peut supposer que les villes n'appartenant qu'à une seule association vont former de multiples communautés (une autour de chaque association) et augmenter artificiellement la modularité. De fait, la figure 7.8 montre clairement que pour les configurations *emnw* et *emnwF* la modularité est comprise entre 0.4 et 0.6, ce qui constitue de bons scores de partitions mais cela est engendré par la structure en arbre provenant des nombreuses villes de degré 1. Nous choisissons donc d'étudier les deux matrices *em2nw* et *em2nwF*. Ici, nous voyons que les scores de modularité chutent, cela est particulièrement vrai pour la version du réseau où les associations de très fort degrés — *Covenant of Mayors*, *Climate Alliance* et *EWT* — ont été retirées. Le filtrage de ces associations a donc un effet inverse selon que l'on garde ou non les villes de degré 1 : une modularité plus forte pour *emnwF* par rapport à *emnw*, et une modularité plus faible pour *em2nwF* par rapport à *em2nw*.

Lorsque nous regardons le nombre de communautés renvoyé par chaque algorithme, il apparaît clairement que le walktrap et l'infomap en produisent davantage. Une exploration visuelle des différentes partitions tend à montrer que ces deux algorithmes produisent une structure centre-périphérie : il reconstitue une ou deux très grandes communautés (beaucoup de villes et d'associations) et une multitude de toutes petites communautés (organisée autour d'une seule association et de quelques villes membres). Ce résultat est

assez logique : dans ce graphe, avec une bonne connectivité (diamètre de 6) et une forte hiérarchisation des sommets selon leurs degrés, les chemins aléatoires ont une très grande probabilité de passer par les sommets les plus centraux (associations) et de constituer, en circulant de proche en proche, une grande communauté avec les associations les plus grandes et les villes membres associées.

Explorons les résultats calculés à partir de la matrice *em2nw*. *A priori*, les différents algorithmes renvoient des partitions très différentes. Cette variabilité témoigne sans doute du fait qu'il n'existe pas de communautés évidentes lorsque l'on cherche à les détecter directement sur le graphe biparti avec des algorithmes principalement pensés pour des graphes unimodaux. La figure 7.9 résume la comparaison deux à deux des différentes partitions avec l'indice de Jaccard. Celui-ci présente l'avantage d'être facile à interpréter et le désavantage d'être très sensible lorsque le nombre de classes diffère beaucoup entre deux partitions (WAGNER et WAGNER 2007). L'indice de Jaccard s'interprète comme un pourcentage « d'accords » entre deux classifications : la comparaison s'effectue en se basant sur les paires d'individus qui sont classés ensemble dans les deux partitions¹.

Afin de voir si les scores obtenus sont plus élevés entre partitions empiriques que par rapport à une classification due au hasard, nous avons effectué pour chaque partition 50 tirages aléatoires (en conservant le même nombre de classes) afin d'attribuer une classe à chaque sommet, donnant ainsi pour chaque algorithme la moyenne de l'indice Jaccard entre la partition empirique des données et les partitions simulées. Le résultat (ligne du haut) correspond à la moyenne des scores de Jaccard entre la partition empirique et les 50 simulations aléatoires. La figure 7.9, montre avant tout que les différentes partitions sont très différentes : le taux d'accord entre les partitions ne dépasse jamais 30%, autrement dit, plus de 70% des individus sont classés différemment entre deux partitions. Le biais du nombre de classes transparait bien également : pour l'algorithme Fast Greedy, la partition en 6 communautés induit que la comparaison avec des partitions aléatoires de même taille donne un Jaccard relativement élevé (0.124). La similitude entre les résultats d'Infomap (30 classes) et Fast Greedy est à peine plus prononcée que la similitude de la partition Fast Greedy avec ses simulations aléatoires. Sur la matrice *em2nw*, c'est l'algorithme de Louvain et de Walktrap qui sont les plus similaires².

1. Soit deux partitions P et P' , l'indice de Jaccard correspond à : $J = \frac{SS}{SS+SD+DS}$ avec SS le nombre de paires d'individus classés ensemble dans les partitions P et P' , SD le nombre de paires d'individus classés ensemble dans P et séparés dans P' , et DS le nombre de paires d'individus classés ensemble dans P' et non dans P .

2. Pour palier les biais de l'indice Jaccard, nous avons effectué pareilles analyses avec l'*Adjusted Rand Index*, qui prend également en compte les paires d'individus qui ne sont classés ensemble dans aucune des partitions, et nous avons également essayé la *Variation of Information* (WAGNER et WAGNER 2007). Les résultats restent sensiblement les mêmes.

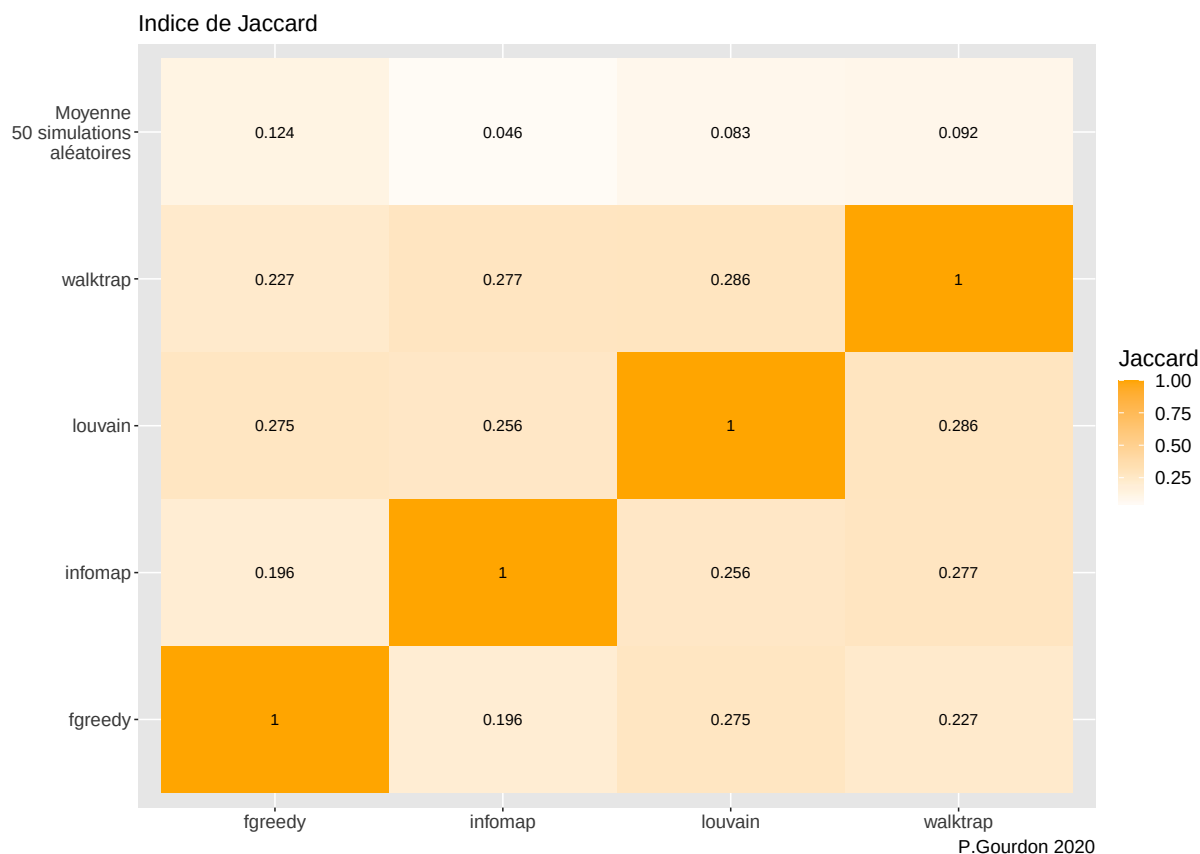


FIGURE 7.9 – Comparaison du partitionnement en communautés selon différents algorithmes (matrice *em2nw*)

La diversité des résultats pose la double question de l'éventuelle complémentarité des résultats ou de l'absence de communautés fortes dans le graphe *em2nw*. Les scores de modularités (au-delà des 0.30) tendent à montrer que même dans cette configuration présentant une bonne connectivité, il existe une structure. Mais la variabilité dans la nature et le nombre de communautés selon les différents algorithmes invite à la prudence.

Après avoir établi une typologie de synthèse à partir des 4 partitions avec l'algorithme *Kmodes*³, il apparaît que les résultats en termes de modularité ne sont pas meilleurs.

7.3.2 Détection de communautés avec la double-projection

La méthode de la double-projection, quant elle, ne donne pas de bons résultats pour le réseau ETMUN. La pondération des liens dans les graphes associations-associations et villes-villes a été envisagée de deux façons :

1. La façon classique : les poids des liens correspondent respectivement au nombre de

3. Algorithme semblable à celui du *k-means* mais adapté pour les variables catégorielles (HUANG 1997). Il est actuellement implémenté sous R dans le *package* *klaR* (WEIHS et al. 2005).

villes en commun pour les associations et au nombre d'associations en commun pour les relations entre villes ;

2. Avec une normalisation : nous avons pondéré les liens en divisant le poids par le maximum théorique — correspondant ici au degré minimal (dans le graphe biparti) des deux entités en relation ⁴.

Même avec ces différentes pondérations, les résultats pour les matrices $em2nw$ et $em2nwF$ présentent une très faible modularité (proche de 0 pour les graphes associations-associations et autour entre 0.06 et 0.20 pour les villes). Cela est dû au fait que la projection forme beaucoup de *cliques*, ce qui crée des graphes extrêmement denses dans lesquels la structure en communautés est très peu affirmée ⁵.

4. Soit deux associations A et B , A avec un degré de 10 dans le biparti (donc 10 villes membres) et B un degré de 20 dans le biparti (20 villes membres) ; dans le graphe unimodal association-association, le lien a un maximum théorique de 10, dans le cas où l'ensemble des villes membres de l'association A sont également membres de l'association B . Ainsi, si le lien observé a un poids de 5, le poids normalisé vaudra $5/10 = 0.5$. Le lien réalisera seulement 50% de la relation possible entre les associations A et B .

5. A titre d'exemple, la projection villes-villes du graphe $em2nw$ présente une densité de 0.70. Ce qui veut dire que 70% des liens possibles sont réalisés entre les 1442 villes de cette configuration. Cette densité chute dans la configuration $em2nwF$, sans les très grosses associations, mais la densité reste assez haute : 0.37.

7.4 Annexe D : Liste des associations de la base ET-MUN

7.4.1 Liste des associations de la base ETMUN

TABLE 7.1 – Extrait de la table ETMUN, description des 59 associations.

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Association of Cities and Regions for Recycling and Sustainable Resource Management	ACRplus	FR	1994	Promote sustainable consumption of resources and management of waste in cities and urban communities through prevention at source, reuse and recycling, especially : technical data on waste management options, means of communication, education and sensitization, legal economic or voluntary instruments
European Textile Collectivities Association	ACTE	ES	1991	Represent the interests and needs of member territories to the European Union and national institutions ; tighten institutional collaboration ties and promote exchange of experiences between members in areas such as economic cooperation, employment, training, culture and development cooperation, promote innovative policies to anticipate and manage structural changes of the sector at local and regional levels
International Association of Mayors and Officials from Capitals and Metropolises partially or entirely French-Speaking	AIMF	FR	1979	Through use of the French language, promote solidarity between municipalities by a greater exchange of information and experience and collaboration in municipal activities

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
International Association Cities and Ports	AIVP	FR	1988	Promote awareness of internationalization; facilitate interaction between different socio-economic group in port towns; maintain the balance between port and municipality; incorporate multiple objectives into the regeneration of coastal areas; relate port infrastructure to the urban environment and encourage economic synergy; respect fluvial and maritime ecology; offer inhabitants of port towns an attractive environment; support research and exchange of information; promote international trade
Association of the Local Democracy Agencies	ALDA	FR	1999	Coordinate the overall activities of the 12 Local Democracy Agencies in South East Europe and the Caucasus; promote democracy at local level; foster institution building at local level through best practices exchanges with partners from all over Europe and training of local elected representatives as well as administrators; develop a Europe-wide network of citizens committed to the respect of human and minority rights; foster development of an inclusive civil society; promote intercultural dialogue; foster sustainable development.
EGTC Amphictyony - Twinned Cities and Areas in the Mediterranean	AMPHICTYONY / (refounded as EGTC in 2008)	CY	1986	Work for the people of the Mediterranean so they can live in a continuously peaceful environment and one constant development financially effective, socially just and environmentally viable with cohesion and security in their areas

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Alliance of European Cultural Cities	AVEC	FR	1997	Position local heritage as a motor for sustainable development, give international visibility to the network, integrate innovation into existing structure as harmoniously as possible, contribute to economic success of member cities and territories
Baltic Metro-poles	BaltMet	DE	2002	The main goal of the network is to promote innovativeness and competitiveness in the Baltic Sea Region by engaging cities, as well as academic and business partners, into close cooperation. Another focus area is identity building and marketing of the Baltic Sea Region
C40	C40	GB/US	2005	Reduce greenhouse gas emissions in participating cities; provide leadership on climate change issues
Conference of the Atlantic Arc Cities	CAAC	FR	2000	Promote the role of cities in Europe and highlight the specificity of the Atlantic Arc
Iberoamericano Strategic Urban Development Centre	CIDEU	ES	1993	Promote use of strategic planning methods in urban development
European Association of Cities Interested in the Use of Electric Vehicles	CITELEC	BE	1990	Bring together towns interested in electric, hybrid and fuel cell vehicles in urban centres; inform the public and decision-makers, define requirements, organize training and carry out studies on the impact of traffic on atmospheric pollution; study standardization in the field
Cittaslow	Cittaslow	IT	1999	Promote and spread the culture of good living through research, testing, and application of solutions for the city organizations

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
CIVITAS	CIVITAS	HU	2002	Promote and implement sustainable, clean and (energy) efficient urban transport measures; implement integrated packages of technology and policy measures in the field of energy and transport; build up a critical mass and markets for innovation
Climate Alliance	Climate Alliance	DE	1992	As member cities and municipalities which have entered into a partnership with indigenous rainforest people to protect climate : cut CO2 emissions by 10 percent every 5 years; halve per capita emissions (baseline 1990) by 2030; attain a sustainable level of 2.5 tons CO2 equivalent emissions per capita and year by energy saving, energy efficiency and the use of renewable energy sources; cooperate with indigenous peoples to achieve their basic rights and to protect rainforests and conserve their biological diversity
European Network of cities for local integration policies for migrants	CLIP	IE	2006	support the social and economic integration of migrants
Cities for a Nuclear Free Europe	CNFE	AT	2011	an informal network of cities and city leaders who wish to reduce or avoid the risks, dangers and costs of nuclear power in Europe.
Standing Committee Euro-Mediterranean Partnership of the Local and Regional Authorities	COPPEM	IT	2000	Promote both dialogue and cooperation for local development between towns, municipalities, Local authorities, and Regions of the member countries

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Covenant of Mayors	Covenant of Mayors	BE	2008	Meet and exceed the European Union 20% CO2 reduction objective by 2020 ; endorse and support efforts deployed by local authorities in the implementation of sustainable energy policies
European Network of Digital Cities	DigitalCities	FR	2001	The European Network of Digital Cities (RVN). A European and international network of actors of a territorial economy of knowledge. The RVN's aim is to create synergies and joint efforts in terms of setting up technologies of information and knowledge, in order to favour, on a scale of the territories, the access to knowledge and to social, cultural, and professional interactivity.
EixoAtlántico	EA	ES	1992	The Eixo Atlantico works for territorial cohesion and a cohesive organisation of the urban system in the Eurorregion, as well as for the modernisation of its members through cooperation, exchange of knowledge and joint strategic planning
European Association of Historic Towns and Regions	EAHTR	UK	1999	Promote the interests of historic towns through international cooperation and sharing good practice in sustainable management of historic areas
European Cities Against Drugs	ECAD	SE	1994	Promote and develop through democratic means the fight against drugs, in order to contribute to a Europe free from drugs ; provide experience and knowledge about the work against drugs and drug abuse at local, national and international levels
European Coalition of Cities against Racism	ECCAR	FR	2004	Set up a network of cities interested in sharing experiences so as to improve their policies to fight, discrimination, xenophobia and exclusion

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
European Cities Marketing	ECM	FR	2007	Provide a platform on a pan-European basis for cities to perform better in their convention and tourism activities through exchange of knowledge and best practice within a city marketing framework
European Forum for Urban Security	EFUS	FR	1987	Build up a network of European local authorities towns, province, regions which implement actions and programmes to fight urban insecurity; prevent and treat delinquency; strengthen crime reduction policies and to promote the role of local authorities in national and European policies
European Historic Thermal Towns Association	EHTTA	IT	2009	Create a strong network of partnership between towns and spas, promoting exchanges of experience among the different cultural operators of the cities; promote the system at European level involving the institutions through support of European programmes, so as to create a European spa trail and complete the established programmes; encourage, promote and develop analytical research and statistics within spa industry, focusing primarily on the history and artistic heritage, cultural, legal and legislative aspects linked to it.
European Metropolitan Transport Authorities	EMTA	FR	1998	Serve as a forum for the exchange of information, research and experience between the public authorities responsible for planning, integrating and financing public transport services in the main European cities

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Energy-Cities	EnergyCities	FR	1990	Strengthen the role and skills of local authorities in the field of sustainable energy ; represent local authorities' interests and influence the policies and proposals made by EU institutions in the fields of energy, environmental protection and urban policy ; develop and promote municipalities' initiatives through exchange of experiences, transfer of know-how and implementation of joint projects
European New Towns and Pilot Cities Platform	ENTP	BE	2001	to work as a platform to exchange information, share good practices and implement common projects ; to work as an advocacy body to represent the New Towns, promote them and strengthen their role on a regional and transnational level
EUROCITIES	Eurocities	BE	1991	Ensure that urban affairs are placed high on the European Union's policy agenda ; promote transnational cooperation projects between member cities across Europe ; promote exchange of practices and networking amongst Europe's large cities
Eurotowns	Eurotowns	DE	1991	Eurotowns supports medium-sized cities in Europe to strengthen their role as attractive, inclusive and sustainable places. Furthermore, Eurotowns provides a valuable mechanism for building reliable partnerships, developing innovative and sustainable projects, and effective collaboration on European Union funding applications. The network structure facilitates productive and mutually beneficial activities focusing on different priorities through thematic Task Teams.

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
European Walled Towns	EWT	MT	1989	Work towards sustainable development of walled towns, walled cities and fortified historic towns
Forum of Adriatic and Ionian Cities	FAIC	IT	1999	Foster economic, social, cultural and scientific integration in the Adriatic and Ionian area, in order to facilitate the transborder flows ; play a leading role in transborder cooperation
FMDV	FMDV	FR	2010	Strengthen solidarity and financial capacity by and among local authorities
Group of European Municipalities with Nuclear Facilities	GMF	ES	1993	Defend and ensure that European nuclear municipalities take part in the discussion forums and the decisionmaking carried out in the European Union ; promote information exchange between European nuclear municipalities
European Regions and Municipalities Partnership for Hydrogen and Fuel Cells	HYER	BE	2008	Provide European regions and municipalities with a representative body coherent, distinguishable and influential with respect to the 'European Joint Technology Initiative for Fuel Cells and Hydrogen' and all relevant stakeholders and decision makers at both public and private level.

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
International Association of Educating Cities	IAEC	ES	1990	To promote, inspire, foster, and assure compliance with the principles of the Charter of Educating Cities (Declaration of Barcelona) by the member cities, and provide advice and information to the members on fostering and implementing the same; to represent the members in the undertaking of the purposes of the association, in relating to and collaborating with international organisations, states, territorial entities of all kinds, so that the IAEC can be a valid, significant interlocutor in the processes of influencing, negotiating, decision-making and the drafting of documents.
International Association of Peace Messenger Cities	IAMPC	SI	1990	Facilitate understanding among peoples; allow them to demonstrate their solidarity; propagate a spirit of peace, tolerance and mutual respect; combat war, hunger and natural disasters so as to serve mankind in dignity and respect; make governments aware of the prime necessity for nuclear disarmament and of the importance of human rights, liberty and freedom of individual movement.
Local Governments for Sustainability	ICLEI	DE	1990	Build and serve a worldwide movement of local governments to achieve tangible improvements in global sustainability with special focus on environmental conditions through cumulative local actions
International Cities of Peace	ICP	USA	2009	Network, encourage, document, and provide resources and information for leaders and organizations working to make peace a consensus value through the global Cities of Peace movement

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Local authorities International Environmental Organization	KIMO	UK	1990	Contribute to development of sustainable coastal communities by : preventing pollution of the seas and coastal waters of Europe and preserving, improving and enhancing them for future generations ; protecting coastal communities from the impacts of marine pollution ; representing member local authorities and associated members at international and national levels
League of Historical Cities	LHC	JP	1987	Promote the enrichment of culture, emphasizing the fact that historical cities are assets created by the wisdom of mankind ; contribute to world peace ; deepen mutual understanding by transcending national boundaries ; strengthen affiliations between member cities, foster exchange of experience and knowledge among them and contribute to their development
Association of European Cities and Regions for Culture	LIKE	FR	1994	Promote awareness of the essential role played by elected local government officials in charge of culture ; encourage contacts among these officials throughout Europe, at national, bi-lateral, multilateral and regional level ; make elected officials more aware of cultural problems and European issues ; promote exchange of information among them ; establish common approaches and common proposals to put forward to national governments and international institutions in Europe and beyond.
Lighting Urban Community International	LUCI	FR	2002	Increase exchanges of information and experiences in public lighting policies

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Major Cities of Europe IT Users Group	MCE	DE	1982	Promote voluntary exchange of ideas, visions and experience among members so as to improve performance of local government by using information and communication technology; represent collective interests of members in discussion with public authorities, suppliers of information technology and other relevant organizations at European level
MEDCITIES Network	MedCities	ES	1991	Strengthen the notion of interdependence and joint responsibility concerning preservation of the environment and sustainable development in the Mediterranean basin; strengthen the roles and means of municipalities in the working up of local policies of protection of the environment; make decentralized cooperation programmes between its members on urban sustainable development
Network of European Metropolitan Regions and Areas	METREX	UK	1996	Promote the exchange of knowledge between practitioners on strategic issues of common interest; contribute to the metropolitan dimension to planning at the European level

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
World Association of the Major Metropolises	Metropolis	ES	1985	Promote international cooperation and exchanges among local and metropolitan governments; better control the development process of metropolitan areas in order to enhance the well-being of their citizens; increase among members and collaborators the exchange of knowledge, experiences and policies applied to shore up institutional capabilities; strengthen the worldwide influence of metropolitan governments in collaboration with other local governments. Metropolises play a central role in Europe's efforts to become the most competitive, knowledge-based economy in the world. Metropolitan associations, international organizations and civil society
Nordic City Network	NCN	SE	2006	As our cities move from industrial to knowledge cities so must we change the way we plan our cities. Separating functions and sectorizing responsibilities and administrations is outdated – we now need to set out minds and efforts to structure, shape, organize and govern our cities as knowledge cities. Nordic City Network is a network of cities dedicated to this challenge. It works as a platform, where theories are developed and ideas and experiences are exchanged.

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Organization of World Heritage Cities	OWHC		1993	Contribute to implementation of the UNESCO World Heritage Convention and the Charter of the Conservation of Historic Towns and Urban Areas; study means of financing the safeguard and restoration of ancient cities, often overpopulated and maladapted to modern life.
POLIS	POLIS	BE	1989	Foster cooperation across Europe on common local and regional transport and mobility issues; increase awareness of European transport policies and programmes at the local level; build up expertise and stimulate exchange of experience on innovative transport policies, technologies and funding; investigate and promote new solutions to transport problems and improve transport management; communicate the transport needs and priorities of European cities and regions
European Network of Wine Cities	RECEVIN	ES	1999	Improve living standards of inhabitants of wine-grouping towns through : promotion of wine culture; tourism; town planning; architectonic and rural heritage; social and historic heritage; employment; training
European Network of Cities and Regions for the Social Economy	REVES	BE	1996	Create stable partnerships between local authorities and social economy actors with a view to promote common policies for sustainable local development and social inclusion; promote Territorial Social Responsibility

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
Union of Baltic Cities	UBC	PL	1991	Develop cooperation and exchange among member cities; contribute to positive democratic, social, economic and environmentally friendly development of the Baltic Sea region for the benefit of the people living in Baltic cities; promote municipal cooperation in such domains as environmental protection, education, business, youth contacts, communication and social affairs
Union of Central and South-Eastern European Capitals	UCSEEC	GR	1995	The aim of the Union is to maintain permanent ties between the municipalities of the member cities and to encourage exchanges between their citizens in every field, in order to develop a keen sense of European fraternity based on mutual understanding. In compliance with its objectives, the Union carries out studies, organizes meetings and actions and takes all initiatives conducive to the promotion of economic, social and cultural progress of the citizens in the member cities of the Union
Union of the Capitals of the European Union	UCUE	BE	1961	Preserve continuous links between the European capitals and to encourage communication between the inhabitants in order to develop the living feeling of European solidarity
WHO European Healthy Cities Network (WHO Healthy Cities)	WHO	DK	1988	Standard setting; training; fund raising; information exchange. Links the national networks of the WHO Healthy Cities Project : strengthening strategic capacity of national networks, accreditation criteria for network cities and cooperation between Western and Central/Eastern European networks

Table 7.1 – suite de la table

Nom	Acronyme	Pays (secrétariat)	Création	Objectifs
World Winter Cities Asso- ciation for Mayors	WWCAM	JP	1982	Contribute to the development of livable winter cities by gathering representatives of cities with similar climates to facilitate exchange of knowledge and information concerning winter-related issues; promote the 'Winter Cities Movement'; strengthen cooperation and solidarity among winter cities while contributing to peace and the development of an international society; tackle global warming issues through educational and action campaign

Bibliographie

- ABBOTT, Andrew et John FORREST (1986). « Optimal Matching Methods for Historical Sequences ». In : *The Journal of Interdisciplinary History* 16.3, p. 471-494. DOI : 10.2307/204500.
- ABBOTT, Andrew et Angela TSAY (2000). « Sequence Analysis and Optimal Matching Methods in Sociology : Review and Prospect ». In : *Sociological Methods & Research* 29.1, p. 3-33. DOI : 10.1177/0049124100029001001.
- ABBOTT, Andrew Delano (2016). *Processual Sociology*. Chicago ; London : The University of Chicago Press. 311 p.
- ACHE, Peter et al., éd. (2008). *Cities between Competitiveness and Cohesion : Discourses, Realities and Implementation*. The GeoJournal Library 93. Dordrecht : Springer. 299 p.
- ACUTO, Michele, Mika MORISSETTE et Agis TSOUROS (2017). « City Diplomacy : Towards More Strategic Networking ? Learning with WHO Healthy Cities ». In : *Global Policy* 8.1, p. 14-22. DOI : 10.1111/1758-5899.12382.
- ACUTO, Michele et Steve RAYNER (2016). « City Networks : Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins ? » In : *International Affairs* 92.5, p. 1147-1166. DOI : 10.1111/1468-2346.12700.
- ADAM, Matthieu et Émeline COMBY, éd. (2020). *Le capital dans la cité : une encyclopédie critique de la ville*. Paris, France : Éditions Amsterdam. 457 p.
- ALL4THEGREEN (2017). *G7 : Bologna Set to Be the World Capital for the Environment with All4TheGreen*. Connect4Climate. URL : <https://www.connect4climate.org/article/g7-bologna-world-capital-environment-all4thegreen>.
- ANCKAR, Dag (1999). « Homogeneity and Smallness : Dahl and Tufte Revisited ». In : *Scandinavian Political Studies* 22.1, p. 29-44. DOI : 10.1111/1467-9477.00002.
- ANGELETTI, Thomas et Aurélien BERLAN (2015). « Les êtres collectifs en question ». In : *Tracés* 29, p. 7-22.
- AREL-BUNDOCK, Vincent (2017). « Package 'Countrycode' ». In : *CRAN*. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=countrycode>.
- ARTS, Bas, Arnoud LAGENDIJK et Henk van HOUTUM, éd. (2009). *The Disoriented State : Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*. T. 49. Environment & Policy. Dordrecht : Springer Netherlands. DOI : 10.1007/978-1-4020-9480-4.

- ASCHER, François (2013). « Métropolisation ». In : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Sous la dir. de Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT. Paris : Belin, p. 664-666.
- AUDRETSCH, David B. (1998). « Agglomeration and the Location of Innovative Activity ». In : *Oxford Review of Economic Policy*, p. 18-29.
- AUDRETSCH, David B. et Maryann P. FELDMAN (2004). « Chapter 61 - Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation ». In : *Handbook of Regional and Urban Economics*. Sous la dir. de J. Vernon HENDERSON et Jacques-François THISSE. T. 4. Cities and Geography. Elsevier, p. 2713-2739. DOI : 10.1016/S1574-0080(04)80018-X.
- AZAM, Geneviève (2007). « La connaissance, une marchandise fictive ». In : *Revue du MAUSS* n° 29.1, p. 110-126.
- AZAÏS, Christian et al. (2001). *Vers un capitalisme cognitif : entre mutations du travail et territoires*. Sous la dir. de Christian AZAÏS, Antonella CORSANI et Patrick DIEUAIDE. Paris, France. 286 p.
- BADENHORST, Wessel (2016). *Revitalising City Centres. Policy Context and Trends Relevant for Partner Cities in URBACT's City Centre Doctor Action Planning Network*. State of the Art. URBACT, p. 28.
- BADENHORST, Wessel et ULG Medina del CAMPO (2018). *Medina Del Campo Action Plan : City Centre Doctor*. Local Action Plan. URBACT, p. 106.
- BADGER, Emily (2017). « What Happens When the Richest U.S. Cities Turn to the World? » In : *The New York Times. The Upshot*. URL : <https://www.nytimes.com/2017/12/22/upshot/the-great-disconnect-megacities-go-global-but-lose-local-links.html>.
- BAGLIONI, Simone et al. (2007). « City size and the nature of associational ecologies ». In : *Social capital and associations in European democracies : a comparative analysis*. Sous la dir. de William A. MALONEY et Sigrid ROSSTEUTSCHER. London, p. 224-243.
- BAIL, Christopher (2016). « Combining Natural Language Processing and Network Analysis to Examine How Advocacy Organizations Stimulate Conversation on Social Media ». In : *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 113.42, p. 11823-11828. DOI : 10.1073/pnas.1607151113.
- (2020). *Textnets*. URL : <https://github.com/cbail/textnets> (visité le 11/12/2020).
- BAILLEUL, Hélène, Guy BAUELLE et Jean-Pascal JOSSELIN (2019). « Editorial : Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale ». In : *Belgeo. Revue belge de géographie* 3 (3).
- BÉAL, Vincent, Rémi DORMOIS et Gilles PINSON (2010). « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin ». In : *Métropoles* 8 (8). DOI : 10.4000/metropoles.4380.
- BÉAL, Vincent, Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON (2015). « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. » In : *Gouvernement et action publique* 3, p. 103-127.
- (2018). « Networked Cities and Steering States : Urban Policy Circulations and the Reshaping of State-Cities Relationships in France ». In : *Environment and Planning C : Politics and Space*, p. 239965441775062. DOI : 10.1177/2399654417750623.
- BÉAL, Vincent et Gilles PINSON (2014). « When Mayors Go Global : International Strategies, Urban Governance and Leadership ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 38.1, p. 302-317. DOI : 10.1111/1468-2427.12018.

- BANOS, Arnaud (2001). « A propos de l'analyse spatiale exploratoire des données ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. URL : <http://cybergeo.revues.org/4056>.
- (2005). « La voie de l'étonnement : favoriser l'abduction dans les Systèmes d'Information Géographique ». In : FOTSING, Jean-Marie. *Apport des SIG à la recherche*. Presses Universitaires d'Orléans, p. 237-254.
- BARBER, Benjamin R. (2015). *Et si les maires gouvernaient le monde ? Décadence des Etats, grandeur des villes*. Paris : Rue de l'Echiquier.
- BARBER, Michael J. (2007). « Modularity and Community Detection in Bipartite Networks ». In : *Physical Review E* 76.6, p. 066102. DOI : 10.1103/PhysRevE.76.066102.
- BARCA, Fabrizio (2008). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. EERI_RP_2008_06. Economics and Econometrics Research Institute (EERI), Brussels. URL : https://ideas.repec.org/p/eei/rpaper/eeri_rp_2008_06.html.
- BÄCK, Henry, Hubert HEINELT et Annick MAGNIER, éd. (2006). *The European mayor : political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden, Allemagne : VS Verlag. 392 p.
- BÉDARD, Mario (2017). « Les vertus identitaire, relationnelle et heuristique de la territorialité – D'une conception culturelle à une conceptualisation tripartite ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.28853.
- BEAUGUITTE, Laurent (2010). « Graphes, Réseaux, Réseaux Sociaux : Vocabulaire et Notation ». In : URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00541898/>.
- (2011a). « Cliques, communautés et dérivées ». In : URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00556867>.
- (2011b). « L'assemblée Générale de l'ONU de 1985 à Nos Jours : Acteur et Reflet Du Système-Monde : Essai de Géographie Politique Quantitative ». Thèse de doct. Paris 7. URL : <http://theses.fr/2011PA070073>.
- (2013). « L'analyse des graphes bipartis ». In : URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00794976/document>.
- (2014). *C comme clustering coefficient*. groupe fmr (flux, matrices, réseaux). URL : <https://groupefmr.hypotheses.org/3221>.
- BEAVERSTOCK, Jonathan V., Richard G. SMITH et Peter J. TAYLOR (2000). « World-City Network : A New Metageography ? » In : *Annals of the Association of American Geographers* 90.1, p. 123-134.
- BELL, David et Mark JAYNE (2009). « Small Cities ? Towards a Research Agenda ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 33.3, p. 683-699. DOI : 10.1111/j.1468-2427.2009.00886.x.
- BENINGTON, John et Janet HARVEY (1999). « Networking in Europe ». In : *The New Management of British Local Governance*. Sous la dir. de Gerry STOKER. Government beyond the Centre. Macmillan Education UK, p. 197-221. DOI : 10.1007/978-1-349-27295-2_12.
- BENNETT, Colin J. (1991). « What Is Policy Convergence and What Causes It ? » In : *British Journal of Political Science* 21.2, p. 215-233. JSTOR : 193876.
- BENOIT, Kenneth et Akitaka MATSUO (2020). *Spacyr : Wrapper to the 'spaCy' 'NLP' Library*. Version 1.2.1. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=spacyr>.
- BERNDT, Matthias et Laura COLINI (2013). « Exclusion, Marginalization and Peripheralization ». In : *Leibniz Institute for Regional Development and Structural Planning, Berlin (Working Paper)* 49.

- BERSHIDSKY, Leonid (2019). « The City Versus the Nation-State Defined 2019 ». In : *Bloomberg.com*. URL : <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-12-19/cities-protested-their-own-governments-in-2019-and-will-in-2020>.
- BESSER, Terry L. (2009). « Changes in Small Town Social Capital and Civic Engagement ». In : *Journal of Rural Studies* 25.2, p. 185-193. DOI : 10.1016/j.jrurstud.2008.10.005.
- BETTENCOURT, Luís M. A. et al. (2007). « Growth, Innovation, Scaling, and the Pace of Life in Cities ». In : *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104.17, p. 7301-7306. DOI : 10.1073/pnas.0610172104.
- BLANCO, Hilda et Tim CAMPBELL (2006). « Social Capital of Cities : Emerging Networks of Horizontal Assistance ». In : *Technology in Society* 28.1-2, p. 169-181. DOI : 10.1016/j.techsoc.2005.10.002.
- BÉLANGER, Louis (1993). « Les relations internationales et la diffusion du temps mondial ». In : *Études internationales* 24.3, p. 549. DOI : 10.7202/703209ar.
- BOISJEAN, Elias (2018). « Le municipalisme libertaire : qu'est-ce donc ? » In : *BALLAST*. URL : <https://www.revue-ballast.fr/le-municipalisme-libertaire-quest-ce-donc/>.
- BONACICH, Phillip (1987). « Power and Centrality : A Family of Measures ». In : *American Journal of Sociology* 92.5, p. 1170-1182. JSTOR : 2780000.
- BOOKCHIN, Debbie et al. (2019). *Guide du municipalisme : pour une ville citoyenne, apaisée, ouverte*. Trad. par Nathalie COOREN. Paris, France : Editions Charles Léopold Mayer. 226 p.
- BOOKCHIN, Murray (2018). *Pour un municipalisme libertaire*. Sous la dir. de John P. Auteur de la postface CLARK, David O. et Lougar RAYNMARTH. Lyon, France : Atelier de création libertaire. 57 p.
- BORGATTI, Stephen P. et Martin G. EVERETT (1997). « Network Analysis of 2-Mode Data ». In : *Social Networks* 19.3, p. 243-269. DOI : 10.1016/S0378-8733(96)00301-2.
- BORRAZ, Olivier et Peter JOHN (2004). « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 28.1, p. 107-120. DOI : 10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x.
- BOUBA-OLGA, Olivier et Michel GROSSETTI (2015). « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? » In : *Revue de l'OFCE* N° 143.7, p. 117-144.
- (2019). « Le récit métropolitain : une légende urbaine ». In : *L'Information géographique* Vol. 83.2, p. 72-84.
- BOUCHET-VALAT, Milan, Gilles BASTIN et Antoine CHOLLET (2019). *R.Temis : Integrated Text Mining Solution*. Version 0.1.2. URL : <https://cran.r-project.org/web/packages/R.temis/index.html>.
- BOUILLON, Christophe (2018-2018). « Ce que nous avons dit au premier ministre à Autun ». In : *La tribune des petites villes* 215. Sous la dir. d'APVF, p. 8.
- BOULINEAU, Emmanuelle (2016). « Les jumelages internationaux des villes de la mer Noire : dynamiques spatiales et temporelles ». In : *Revue Géographique de l'Est* 56.3-4 (3-4). DOI : 10.4000/rge.5814.
- (2017). « Pour une géographie politique de la coopération territoriale ». In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* 32 (32). DOI : 10.4000/espacepolitique.4357.

- BOULINEAU, Emmanuelle et Marius SUCIU (2008). « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation ». In : *L'Espace géographique* Tome 37.4, p. 349-363.
- BOURDEAU-LEPAGE, Lise et Antoine S. BAILLY (2012). *Regards sur la ville*. Géographie. Paris : Economica Anthropos.
- BOURDEAU-LEPAGE, Lise et Jean-Marie HURIOT (2005). « La métropolisation : thème et variations ». In : BUISSON, Marie-Andrée et Dominique MIGNOT. *Concentration économique et ségrégation spatiale*. De Boeck Supérieur, p. 39-64.
- BOURDEAU-LEPAGE, Lise et al. (2012). « Métropolisation, le triomphe des processus agglomératifs ». In : *Regards sur la ville Livre relatif à Mr Sébillotte*. Economica-Anthropos, p. 7-33.
- BOURDIN, Alain et Joël IDT (2016). *L'urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*. La Tour d'Aigues, France : Éditions de l'aube.
- BOUTELIGIER, Sofie (2012). *Cities Networks and Global Environmental Governance : Spaces of Innovation, Places of Leadership*. Routledge. 240 p.
- BOYCE, Matthew R. et Rebecca KATZ (2021). « COVID-19 and the Proliferation of Urban Networks for Health Security ». In : *Health Policy and Planning* 36.3, p. 357-359. DOI : 10.1093/heapol/czaa194.
- BRAILLY, Julien et Emmanuel LAZEGA (2012). « Diversité des approches de modélisation statistique en analyse de réseaux sociaux multiniveaux ». In : *Mathématiques et sciences humaines. Mathematics and social sciences* 198 (198), p. 5-32. DOI : 10.4000/msh.12226.
- BRAILLY, Julien et al. (2017). « Explorer les réseaux à l'échelle de la triade : l'apport des modèles statistiques ERGM ». In : *L'Année sociologique* Vol. 67.1, p. 219-254.
- BRÓDKA, Piotr et al. (2018). « Quantifying Layer Similarity in Multiplex Networks : A Systematic Study ». In : *Royal Society Open Science* 5.8, p. 171747. DOI : 10.1098/rsos.171747.
- BRENNER, Neil (2004). *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford New York : Oxford University Press.
- BRETAGNOLLE, Anne (1999). « Les systèmes de villes dans l'espace-temps : Effets de l'accroissement des vitesses de déplacement sur la taille et l'espacement des villes ». Thèse de doctorat. Paris, France : Université Panthéon-Sorbonne. 298 p.
- BRETAGNOLLE, Anne, Marianne GUÉROIS et Antonin PAVARD (2019). « European Small Cities and Towns : A Territorial Contextualization of Vulnerable Demographic Situations (1981-2011) ». In : *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*.
- BRETAGNOLLE, Anne et al. (2012). « A New Database for the Cities of Europe? Exploration of the Urban Morphological Zones (CLC2000) from Three National Database Comparisons (Denmark, France, Sweden) ». In : *Environment and Planning B : Planning and Design* 39.3, p. 439-458. DOI : 10.1068/b37162.
- BRETAGNOLLE, Anne et al. (2014). *UMZ : A Data Base Now Operational for Urban Studies (M4D Improvements)*. Technical Report. ESPON.
- BRETAGNOLLE, Anne et al. (2016). « Demographical Trajectories of European Urban Areas (1961-2011)(TRADEVE) ». Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01311420/>.
- BRIOT, Ninon et al. (2021). « Mapping International Cooperation between European Cities : A Network Analysis of the Interreg C and Urbact Programs ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.37538.

- BRUNET, Roger (1973). « Structure et dynamisme de l'espace français : schéma d'un système ». In : *L'Espace géographique* 2.4, p. 249-254. DOI : 10.3406/spgeo.1973.1410.
- BRUNET, Roger, Robert FERRAS et Hervé THÉRY, éd. (2009). *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. 3ème édition revue et augmentée. Dynamiques du territoire. Montpellier/ Paris : Reclus / La Documentation française. 518 p.
- BRÉVILLE, Benoît (2020). *L'union des villes tendance : Quand les grandes villes font sécession*. Le Monde diplomatique. URL : <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/03/BREVILLE/61548>.
- BUCELLA, Adele, Frédérique CHATAIN et Antoine LOUBIÈRE (2019). « Entretien Avec Adele Bucella : Un Programme à l'écoute Des Villes ». In : *Urbanisme Hors-Série « URBACT, 15 ans de coopération entre villes »*.66, p. 29-32.
- BUCKLEY, Patrick Henry, Akio TAKAHASHI et Amy ANDERSON (2015). « The Role of Sister Cities' Staff Exchanges in Developing "Learning Cities" : Exploring Necessary and Sufficient Conditions in Social Capital Development Utilizing Proportional Odds Modeling ». In : *International Journal Of Environmental Research And Public Health* 12.7, p. 7133-7153. DOI : 10.3390/ijerph120707133.
- BUIS, Hans (2009). « The Role of Local Government Associations in Increasing the Effectiveness of City-to-City Cooperation ». In : *Habitat International* 33.2, p. 190-194. DOI : 10.1016/j.habitatint.2008.10.017.
- BULKELEY, Harriet et al. (2003). « Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe ». In : *Journal of Environmental Policy & Planning* 5.3, p. 235-254. DOI : 10.1080/1523908032000154179.
- BURA, Stéphane et al. (1996). « Multiagent Systems and the Dynamics of a Settlement System ». In : *Geographical Analysis* 28.2, p. 161-178. DOI : 10.1111/j.1538-4632.1996.tb00927.x.
- BURT, Ronald S. (1978). « A Structural Theory of Interlocking Corporate Directorates ». In : *Social Networks* 1.4, p. 415-435. DOI : 10.1016/0378-8733(78)90006-0.
- (1995). *Structural Holes : The Social Structure of Competition*. Harvard Univ. Press paperback. Cambridge, Mass : Harvard University Press. 313 p.
- (2004). « Structural Holes and Good Ideas ». In : *American Journal of Sociology* 110.2, p. 349-399. DOI : 10.1086/421787.
- BUSSI, Michel, éd. (2009). *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Mont-Saint-Aignan, France : Publications des Universités de Rouen et du Havre. 316 p.
- CAAC (2000). *Déclaration de Rennes : Assemblée Générale Des Villes de l'Arc Atlantique*. Rennes : CAAC. URL : <https://atlanticcities.eu/prueba1/wp-content/uploads/2015/06/rennesfr.pdf>.
- CAESAR, Beate (2017). « European Groupings of Territorial Cooperation : A Means to Harden Spatially Dispersed Cooperation ? » In : *Regional Studies, Regional Science* 4.1, p. 247-254. DOI : 10.1080/21681376.2017.1394216.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil. 358 p.
- CAMAGNI, Roberto (1993). « Organisation Économique et Réseaux de Villes ». In : *Der-rycke coord, Espace et dynamiques territoriales. Paris : Economica*.
- CAMAGNI, Roberto et Maria Cristina GIBELLI (1994). « Réseaux de villes et politiques urbaines ». In : *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* 10.16, p. 5-22. DOI : 10.3406/flux.1994.979.

- CAMPBELL, Tim (2009). « Learning Cities : Knowledge, Capacity and Competitiveness ». In : *Habitat International* 33.2, p. 195-201. DOI : 10.1016/j.habitatint.2008.10.012.
- (2013). *Beyond Smart Cities : How Cities Network, Learn and Innovate*. Routledge. 356 p.
- CAPELLO, Roberta (1999). « Spatial Transfer of Knowledge in High Technology Milieux : Learning Versus Collective Learning Processes ». In : *Regional Studies* 33.4, p. 353-365. DOI : 10.1080/00343409950081211.
- CARDY, Hélène (2011). « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation ». In : *Mots. Les langages du politique* 97, p. 59-74. DOI : 10.4000/mots.20504.
- CARRIER, Mario et Christophe DEMAZIÈRE (2012). « Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire ». In : *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* avril.2, p. 135-149.
- CARRILLO, Francisco Javier et al. (2014). *Knowledge and the City : Concepts, Applications and Trends of Knowledge-Based Urban Development*. Routledge. 357 p. Google Books : [_W0tBAAAQBAJ](#).
- CASTELLS, Manuel (1968). « Y a-t-il une sociologie urbaine ? » In : *Sociologie du travail* 10.1, p. 72-90. DOI : 10.3406/sotra.1968.1380.
- (1969). « Théorie et idéologie en sociologie urbaine ». In : *Sociologie et sociétés* 1.2, p. 171. DOI : 10.7202/001125ar.
- (1998). *La société en réseaux. L'ère de l'information*. Avec la coll. d'Alain TOURAINE. Trad. par Philippe DELAMARE. L'ère de l'information 1. Paris : Fayard.
- CATTACIN, Sandro et Patricia NAEGELI (2014). « Vulnerable Migrants : Coping Strategies and Multiple Paths to Social Exclusion ». In : *Social Vulnerability in European Cities*. Sous la dir. de Costanzo RANCI, Taco BRANDSEN et Stefania SABATINELLI. London : Palgrave Macmillan UK, p. 244-270. DOI : 10.1057/9781137346926.
- CATTAN, Nadine, éd. (2007). *Cities and Networks in Europe : A Critical Approach of Polycentrism*. Montrouge : J. Libbey eurotext. 207 p.
- CATTAN, Nadine et Thérèse SAINT-JULIEN (1999). « Quels atouts pour les petites et moyennes villes en Europe occidentale ? » In : *L'information géographique* 63.4, p. 158-164. DOI : 10.3406/ingeo.1999.2655.
- CEFAÏ, Daniel (1996). « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques ». In : *Réseaux. Communication - Technologie - Société* 14.75, p. 43-66. DOI : 10.3406/reso.1996.3684.
- (2016). « Publics, problèmes publics, arènes publiques... ». In : *Questions de communication* 30, p. 25-64.
- CEFAÏ, Daniel et Cédric TERZI, éd. (2012). *L'expérience Des Problèmes Publics*. Raisons Pratiques 22. Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales. 380 p.
- CELATA, Filippo et Raffaella COLETTI (2014). « Place-Based Strategies or Territorial Cooperation ? Regional Development in Transnational Perspective in Italy ». In : *Local Economy* 29.4-5, p. 394-411. DOI : 10.1177/0269094214533903.
- CERAMAC, éd. (2003). *L'avenir des petites villes : actes du colloque international de Clermont-Ferrand, 20 et 21 novembre 2002*. CERAMAC 21. Clermont-Ferrand : Presses universitaires Blaise Pascal CERAMAC, Maison de la recherche en Lettres, Langues et Sciences Humaines.

- CÉFAÏ, Daniel et Danny TROM (2001). *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*. Ecole des hautes études en sciences sociales. 332 p. Google Books : PrDZAAAAMAAJ.
- CHATEAURAYNAUD, Francis (2011). *Argumenter Dans Un Champ de Forces : Essai de Balistique Sociologique*. Pragmatismes. Paris : Pétra. 477 p.
- CHAZE, Milhan (2008). « L'insertion des petites villes dans les réseaux nationaux et mondiaux de distribution. L'exemple du Centre-est Français ». In : *Bulletin d'Association des Géographes Français* 85.1, p. 33-42.
- CHÂTEL, Cathy et François MORICONI-ÉBRARD (2016). « Les petites villes : un objet (géo)politique ? » In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* 32. DOI : 10.4000/tem.3950.
- (2017). « Les petites villes à la recherche de valeur ou de richesse ? » In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* 33. URL : <http://journals.openedition.org/tem/4117>.
- CITTON, Yves et Frédéric LORDON, éd. (2010). *Spinoza et les sciences sociales : de la puissance de la multitude à l'économie des affects*. Paris : Éd. Amsterdam. 449 p.
- CLANCEY, Gregory (2004). « Local Memory and Worldly Narrative : The Remote City in America and Japan ». In : *Urban Studies* 41.12, p. 2335-2355. DOI : 10.1080/00420980412331297564.
- CLARK, Terry Nichols et Vincent HOFFMANN-MARTINOT, éd. (2003). *La nouvelle culture politique*. Logiques politiques. Paris : L'Harmattan. 333 p.
- CLARKE, Nick (2009). « In What Sense 'Spaces of Neoliberalism' ? The New Localism, the New Politics of Scale, and Town Twinning ». In : *Political Geography* 28.8, p. 496-507. DOI : 10.1016/j.polgeo.2009.12.001.
- (2012). « Urban Policy Mobility, Anti-Politics, and Histories of the Transnational Municipal Movement ». In : *Progress in Human Geography* 36.1, p. 25-43. DOI : 10.1177/0309132511407952.
- COMIN, Marie-Noëlle (2009). « Réseaux de Villes et Réseaux d'innovation En Europe : Structuration Du Système Des Villes Par Les Réseaux de Recherche Sur Les Technologies Convergentes ». Thèse de doct. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. URL : <http://www.theses.fr/2009PA010542>.
- COMMISSION-EUROPÉENNE (2008). *Livre Vert Sur La Cohésion Territoriale : Faire de La Diversité Territoriale Un Atout*. COM(2008) 616 final. Bruxelles, Belgique : European Commission, p. 12.
- CONNOLLY, James J. (2008). « Decentering Urban History : Peripheral Cities in the Modern World ». In : *Journal of Urban History* 35.1, p. 3-14. DOI : 10.1177/0096144208320732.
- CORCUFF, Philippe (2019). *Théories sociologiques contemporaines : France, 1980-2020*.
- COTTINEAU, Clémentine (2014). « L'évolution des villes dans l'espace post-soviétique. Observation et modélisations. » Thèse de doct. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01167818/document>.
- CRAMPES, Michel et Michel PLANTIÉ (2012). « Détection de Communautés Dans Les Graphes Bipartis ». In : *IC 2012*. IC 2012. PARIS, France, p. 125. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00722084>.
- CREMADES, Virginie et al. (2009). « Recompositions territoriales, formes de coopérations et gouvernance en Europe ». In : *Un monde en recomposition : géographie des co-*

- opérations territoriales*. Sous la dir. de Michel BUSSI. Mont-Saint-Aignan, France : Publications des Universités de Rouen et du Havre, p. 159-211.
- CROUCH, Colin et al. (2001). *Local Production Systems in Europe : Rise or Demise?* Oxford, New York : Oxford University Press. 286 p.
- CSARDI, Gabor (2020). *Igraph : Network Analysis and Visualization*. Version 1.2.6. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=igraph>.
- CUSSÓ, Roser (2008). « Quand la Commission européenne promeut la société de la connaissance ». In : *Mots. Les langages du politique* 88, p. 39-52. DOI : 10.4000/mots.14263.
- CUYALA, Sylvain (2013). « La diffusion de la géographie théorique et quantitative européenne francophone d'après les réseaux de communications aux colloques européens (1978-2011) ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.26100.
- DA CUNHA, Antonio et Christian KAISER (2009). « Densité, Centralité et Qualité Urbaine : La Notion d'intensité, Outil Pour Une Gestion Adaptative Des Formes Urbaines ? » In : *Urbia* 9, p. 13-56.
- DAHL, Robert A. (1967). « The City in the Future of Democracy ». In : *The American Political Science Review* 61.4, p. 953-970. DOI : 10.2307/1953398.
- DAHL, Robert Alan et Edward R. TUFTE (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press. 168 p. Google Books : RTarAAAAIAAJ.
- DARDOT, Pierre et Christian LAVAL (2009). *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*. La découverte poche 325. Paris : Éd. La Découverte. 498 p.
- DAVIS, Gerald F., Mina YOO et Wayne E. BAKER (2003). « The Small World of the American Corporate Elite, 1982-2001 ». In : *Strategic Organization* 1.3, p. 301-326. DOI : 10.1177/14761270030013002.
- DE QUEIROZ, Gabriela et al. (2020). *Tidytext : Text Mining Using 'Dplyr', 'Ggplot2', and Other Tidy Tools*. Version 0.2.6. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=tidytext>.
- DE VRIES, Michiel S. (2000). « The Rise and Fall of Decentralization : A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries ». In : *European Journal of Political Research* 38.2, p. 193-224. DOI : 10.1111/1475-6765.00532.
- DEBRAY, Eva, Frédéric LORDON et Kim Sang ONG-VAN-CUNG (2019). *Spinoza et les passions du social*. Paris, France : Éditions Amsterdam. 355 p.
- DEGENNE, Alain et Michel FORSÉ (2004). *Les réseaux sociaux*. Paris, France : A. Colin. 294 p.
- DELGADO-SERRANO, Maria Mar, Antonio ZAFRA et Miguel SOUSA (2020). « The Roots of the City. Creative Food Systems in European Small Towns ». In : *Revista Do Desenvolvimento Regional* 25.1, p. 13.
- DELPEUCH, Thierry (2008). « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art ». In : *Questions de recherche* 28, p. 69.
- DEMAZIÈRE, Christophe (2017). « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines ». In : *Espaces et sociétés* 168-169, p. 17-32. DOI : 10.3917/esp.168.0017.
- DEMAZIÈRE, Christophe, José SERRANO et Didier VYE (2012). « Introduction. Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs. » In : *Noröis* 2.223, p. 7-12. DOI : 10.4000/noröis.4181.
- DERYCKE, Pierre-Henri (1999). « Comprendre les dynamiques métropolitaines ». In : *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*. Sous la dir. de Claude LACOUR et Sylvette PUISSANT. Villes. Paris : Anthropos, p. 1-19.

- DEWEY, John (2010). *Le public et ses problèmes*. Trad. par Joëlle ZASK. Paris : Gallimard.
- DÜHR, Stefanie et Vincent NADIN (2007). « Europeanization through Transnational Territorial Cooperation ? The Case of INTERREG IIIB North-West Europe ». In : *Planning Practice & Research* 22.3, p. 373-394. DOI : 10.1080/02697450701666738.
- DÜHR, Stefanie, Dominic STEAD et Wil ZONNEVELD (2007). « The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation ». In : *Planning Practice & Research* 22.3, p. 291-307. DOI : 10.1080/02697450701688245.
- DIDELON, Clarisse, Yann RICHARD et Gilles VAN HAMME (2011). *Le territoire européen*. Paris : Presses universitaires de France.
- DIJKSTRA, Lewis, Enrique GARCILAZO et Philip McCANN (2015). « The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities ». In : *Journal of Economic Geography* 15.5, p. 935-949. DOI : 10.1093/jeg/1bv032.
- DIJKSTRA, Lewis et Hugo POELMAN (2012). « Cities in Europe the New OECF- EC Definition ». In : *Regional Focus*. Regional and Urban Policy (RF 01/2012), p. 16.
- DIMITROVA, Aseniya (2019). *Mayors of Bratislava, Budapest, Prague and Warsaw Sign Free Cities Pact*. themayor.eu. URL : <http://www.themayor.eu/en/mayors-of-bratislava-budapest-prague-and-warsaw-sign-free-cities-pact>.
- DOBBIN, Frank, Beth SIMMONS et Geoffrey GARRETT (2007). « The Global Diffusion of Public Policies : Social Construction, Coercion, Competition, or Learning ? » In : *Annual Review of Sociology* 33.1, p. 449-472. DOI : 10.1146/annurev.soc.33.090106.142507.
- DOGLIANI, Patrizia (2002). « European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century : The Socialist Network ». In : *Contemporary European History* 11.4, p. 573-596. JSTOR : 20081861.
- DOLLFUS, Olivier (2001). *La Mondialisation*. Les Presses de Sciences Po.
- DOLOWITZ, David et David MARSH (1996). « Who Learns What from Whom : A Review of the Policy Transfer Literature ». In : *Political Studies* 44.2, p. 343-357. DOI : 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.
- (2000). « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». In : *Governance* 13.1, p. 5-23. DOI : 10.1111/0952-1895.00121.
- DORMANN, Carsten F. (2020). « Using Bipartite to Describe and Plot Two-Mode Networks in R ». In : p. 28. URL : <https://rdr.io/cran/bipartite/f/inst/doc/Intro2bipartite.pdf>.
- DORMANN, Carsten F. et al. (2020). *Bipartite : Visualising Bipartite Networks and Calculating Some (Ecological) Indices*. Version 2.15. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=bipartite>.
- ÉDOUARD, Jean-Charles (2008). « La petite ville : Contexte scientifique et enjeux de développement/aménagement ». In : *Bulletin d'Association des Géographes Français* 85.1, p. 3-12.
- (2012). « La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin ». In : *Annales de géographie* 683.1, p. 25. DOI : 10.3917/ag.683.0025.
- (2014). « L'action Publique Dans Les Petites Villes Françaises ». In : *Métropolitiques*. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-action-publique-dans-les-petites.html>.
- DOUILLET, Anne-Cécile, Emmanuel NÉGRIER et Alain FAURE (2015). « Trois regards sur les politiques publiques vues du local ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et

- Pauline RAVINET. *Une "French touch" dans l'analyse de politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, p. 319-348.
- DÉPELTEAU, François et Christopher John POWELL, éd. (2013). *Applying Relational Sociology : Relations, Networks, and Society*. First edition. New York, NY : Palgrave Macmillan. 229 p.
- DUBUC, Sylvie (2004). « Dynamisme Rural : L'effet Des Petites Villes ». In : *L'Espace géographique* 1, p. 69-85.
- DUCHARME, Eliott (2016). « Les politiques de mobilité durable à Amman : vecteurs de promotion urbaine et outils de gouvernement contestés ». In : *EchoGéo* 36. DOI : 10.4000/echogeo.14558.
- DUCRUET, César (2010). « Les mesures locales d'un réseau ». In : URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00546814v2>.
- (2012). « Multigraphes, multiplexes, et réseaux couplés ». In : *fmr*. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00746129>.
- DUMOULIN, Laurence et Sabine SAURUGGER (2010). « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives ». In : *Critique internationale* n° 48.3, p. 9-24.
- DURAND FOLCO, Jonathan (2017). *À Nous La Ville ! Traité de Municipalisme*. Montréal (Québec) : Écosociété. 197 p.
- DUTOIR, Thierry (2004). « La mondialisation, une aventure urbaine. Du Moyen Âge au « globalblabla » ». In : *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* no 81.1, p. 107-117.
- ECKERT, Denis, Myriam BARON et Laurent JÉGOU (2013). « Les Villes et La Science : Apports de La Spatialisation Des Données Bibliométriques Mondiales ». In : *M@ppemonde* 110. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01681881>.
- EPSTEIN, Renaud (2008). « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État ». In : *Esprit* Février.2, p. 136-149.
- (2015). « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires ». In : *L'Année sociologique* 66.2, p. 457. DOI : 10.3917/anso.152.0457.
- (2020). « Un demi-siècle après Pierre Grémion ». In : *Revue française de science politique* Vol. 70.1, p. 101-117.
- ESCACH, Nicolas (2014). « Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique ». Thèse de doct. France : École normale supérieure de Lyon.
- (2016). « Le rôle des réseaux de villes dans le rayonnement des municipalités baltiques : une force des liens faibles ? ». In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* 30. DOI : 10.4000/tem.3480.
- ESCACH, Nicolas et Lise VAUDOR (2014). « Réseaux de Villes et Processus de Recomposition Des Niveaux : Le Cas Des Villes Baltiques ». In : *Cybergeogeo*. DOI : 10.4000/cybergeogeo.26336.
- ESTÈBE, Philippe (2018). « Petites villes et villes moyennes : une leçon de choses ». In : *Tous urbains* 21, p. 30-35. DOI : 10.3917/tu.021.0030.
- Europa învață de la noi* (2017). Site Web Officiel d'Alba Iulia. URL : <https://www.apulum.ro/index.php/primaria/detail/2996>.
- EUROPEAN-COMMISSION (2009). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions : Action Plan On Urban Mobility*. COM(2009) 490 final. Bruxelles, Belgique : European Commission, p. 12.

- EUROPEAN-COMMISSION (2013a). *A Concept For Sustainable Urban Mobility Plans To The Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions*. Annexe COM(2013) 913 final. 913 final. European Commission. URL : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_4&format=PDF.
- (2013b). *Thematic Objectives of Cohesion Policy 2014-2020*. European Commission. URL : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities.
- EUROPEAN-UNION (2013). *Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on Specific Provisions for the Support from the European Regional Development Fund to the European Territorial Cooperation Goal*. Official Journal of the European Union L347. European Parliament and the Council of the European Union, p. 22.
- (2016). *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Amsterdam : Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters. URL : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.
- (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for Those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument COM/2018/375 Final - 2018/0196 (COD)*. 2018/0196(COD). Strasbourg : European Parliament and the Council of the European Union.
- EUROSTAT (2017). *Methodological Manual on City Statistics*. Manuals and Guidelines. Luxembourg : Union Européenne.
- EVANS, Graeme (2009). « Creative Cities, Creative Spaces and Urban Policy ». In : *Urban Studies* 46.5-6, p. 1003-1040. DOI : 10.1177/0042098009103853.
- EVERETT, Martin G. et Stephen P. BORGATTI (2013). « The Dual-Projection Approach for Two-Mode Networks ». In : *Social Networks* 35.2, p. 204-210. DOI : 10.1016/j.socnet.2012.05.004.
- EWEN, Shane et Michael HEBBERT (2007). « European Cities in a Networked World during the Long 20th Century ». In : *Environment and Planning C : Government and Policy* 25.3, p. 327-340. DOI : 10.1068/c0640.
- FALLEND, Franz, Györgyi IGNITS et Pawel SWIANIEWICZ (2006). « Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests ». In : *The European mayor : political leaders in the changing context of local democracy*. Sous la dir. d'Henry BÄCK, Hubert HEINLT et Annick MAGNIER. Wiesbaden, Allemagne : VS Verlag.
- FAURE, Alain (2014). « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique ». In : *Sciences Po Grenoble working paper* 18, p. 27.
- FAURE, Alain et Emmanuel NÉGRIER, éd. (2007). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Questions contemporaines. Paris : Harmattan. 302 p.
- FAUST, Katherine et al. (2002). « Scaling and Statistical Models for Affiliation Networks : Patterns of Participation among Soviet Politicians during the Brezhnev Era ». In : *Social Networks* 24.3, p. 231-259. DOI : 10.1016/S0378-8733(02)00005-9.

- FAVORY, François, Laure NUNINGER et Lena SANDERS (2012). « Intégration de concepts de géographie et d'archéologie spatiale pour l'étude des systèmes de peuplement ». In : *L'Espace géographique* Tome 41.4, p. 295-309.
- FINGER, Matthias et Edy PORTMANN (2016). « What Are Cognitive Cities? » In : *Towards Cognitive Cities : Advances in Cognitive Computing and Its Application to the Governance of Large Urban Systems*. Sous la dir. d'Edy PORTMANN et Matthias FINGER. Studies in Systems, Decision and Control. Cham : Springer International Publishing, p. 1-11. DOI : 10.1007/978-3-319-33798-2_1.
- FLAMENT, Claude (1968). *Théorie des graphes et structures sociales*. Paris, France : Mouton : Gauthier-Villars. 166 p.
- FLORENTIN, Daniel, Sylvie FOL et Hélène ROTH (2009). « La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.22123.
- FOL, Sylvie et Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT (2010). « « Déclin urbain » et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine ». In : *Annales de géographie* 674.4, p. 359. DOI : 10.3917/ag.674.0359.
- FOSSIER, Arnaud et Éric MONNET (2009). « Les institutions, mode d'emploi ». In : *Tracés. Revue de Sciences humaines* 17. Avec la coll. d'Arnaud FOSSIER et Éric MONNET, p. 7-28. DOI : 10.4000/traces.4183.
- FOUCHER, Michel (2010). *L'Europe : entre géopolitiques et géographies*. Paris : Sedes /Cned.
- FOURNY, Marie-Christine (2005). « Identités et Dynamiques Territoriales : Coopération, Différenciation, Temporalités ». HDR. Université Joseph Fourier, Grenoble. 376 p.
- FRANZMANN, Simon et André KAISER (2006). « Locating Political Parties in Policy Space : A Reanalysis of Party Manifesto Data ». In : *Party Politics* 12.2, p. 163-188. DOI : 10.1177/1354068806061336.
- FRISCH, Michael H. (1982). « Urban Theorists, Urban Reform, and American Political Culture in the Progressive Period ». In : *Political Science Quarterly* 97.2, p. 295-315. DOI : 10.2307/2149480.
- FÉRÉROL, Marie-Ève (2016). « Les petites villes : des agents d'urbanisation durable ? L'exemple du Massif central méridional ». In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* 32. DOI : 10.4000/tem.3852.
- GARRAUD, Philippe (2019). « Agenda/émergence ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 5e éd. Presses de Sciences Po, p. 54-61.
- GARRISON, William L. (2021). *William L. Garrison, 1960, Connectivity of the Interstate Highway System. Version bilingue et commentée*. Trad. par Laurent BEAUGUITTE, Pierre BEAUGUITTE et Paul GOURDON. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03149573>.
- GASNIER, Arnaud (2019). « La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui : approche comparative ». In : *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, p. 15-34.
- GASPARI, Oscar (2002). « Cities against States ? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960 ». In : *Contemporary European History* 11.4, p. 597-621. DOI : 10.1017/S0960777302004058.
- GEORGE, Pierre (1968). « Pour une étude systématique des petites villes ». In : *Annales de Géographie* 77.424, p. 743-747. DOI : 10.3406/geo.1968.15763.

- GEYER, Michael et Charles BRIGHT (1995). « World History in a Global Age ». In : *The American Historical Review* 100.4, p. 1034-1060. DOI : 10.2307/2168200.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia (2012). « Transnational ». In : *Dictionnaire critique de la mondialisation*. Paris : A. Colin, p. 608-609.
- (2017). *Notion en débat : mondialisation et globalisation*. Géoconfluences. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/mondialisation-globalisation>.
- GILLI, Frédéric (2013). « Comment La Métropolisation Recompose Les Pouvoirs Locaux ». In : LEFÈVRE, Christian, Nathalie ROSEAU et Tommaso VITALE. *Les Défis de La Gouvernance Métropolitaine*. Critiques & Cités. Paris : L'Oeil d'Or, p. 339-351.
- GLAESER, Edward (1999). « Learning in Cities ». In : *Journal of Urban Economics* 46.2, p. 254-277. URL : https://econpapers.repec.org/article/eejuecon/v_3a46_3ay_3a1999_3ai_3a2_3ap_3a254-277.htm.
- GOBIN, Corinne (2002). « Le Discours Programmatique de l'Union Européenne : D'une Privatisation de l'économie à Une Privatisation Du Politique ». In : *Sciences de la société* 55, p. 156-169.
- (2004). « Gouverner par les mots : des stratégies lexicales au service du consensus... contre le social ? » In : *Education et sociétés* no 13.1, p. 85-101.
- GOBIN, Corinne et Jean-Claude DEROUBAIX (2010). « L'analyse du discours des organisations internationales. Un vaste champ encore peu exploré ». In : *Mots. Les langages du politique* 94 (94), p. 107-114. DOI : 10.4000/mots.19872.
- GOLDSTEIN, Judith (1988). « Ideas, Institutions, and American Trade Policy ». In : *International Organization* 42.1, p. 179-217. DOI : 10.1017/S0020818300007177.
- GONZÁLEZ, Sara (2011). « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism ». In : *Urban Studies* 48.7, p. 1397-1418. DOI : 10.1177/0042098010374510.
- GOULD, Peter (1980). « Q-Analysis, or a Language of Structure : An Introduction for Social Scientists, Geographers and Planners ». In : *International Journal of Man-Machine Studies* 13.2, p. 169-199. DOI : 10.1016/S0020-7373(80)80009-5.
- GOURDON, Paul (2019). « L'enjeu Des Villes Petites et Moyennes : Que Retenir de Leurs Expériences de Coopération ». In : *Urbanisme Hors-Série « URBACT, 15 ans de coopération entre villes »*.66.
- GOURDON, Paul et al. (2019). « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? Comparaison des trajectoires démographiques à l'échelle européenne (1961-2011) ». In : *Belgeo. Revue belge de géographie* 3 (3). DOI : 10.4000/belgeo.34876.
- GRASLAND, Claude et Malika MADELIN, éd. (2007). *The Modifiable Area Unit Problem*. Report of the Project ESPON 3.4.1. ESPON. 222 p.
- GRAVIER, Julie (2018). « Deux Mille Ans d'une Ville En Système. Proposition d'une Démarche Appliquée Au Cas de Noyon ». Thèse de doct. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. URL : <http://www.theses.fr/s91330>.
- GRISON, Jean-Baptiste (2016). « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? » In : *EchoGéo* 35 (35). DOI : 10.4000/echogeo.14522.
- GRÜN, Bettina et al. (2020). *Topicmodels : Topic Models*. Version 0.2-11. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=topicmodels>.
- GUIMERA, R. et al. (2005). « The Worldwide Air Transportation Network : Anomalous Centrality, Community Structure, and Cities' Global Roles ». In : *Proceedings of the National Academy of Sciences* 102.22, p. 7794-7799. DOI : 10.1073/pnas.0407994102.

- GUÉRIN-PACE, France (1997). « La Statistique Textuelle. Un Outil Exploratoire En Sciences Sociales ». In : *Population* 52.4, p. 865-887.
- GUÉROIS, Marianne et al. (2014). *Functional Urban Areas (FUA) and European Harmonization. A Feasibility Study from the Comparison of Two Approaches : Commuting Flows and Accessibility Isochrones*. Technical Report. ESPON, p. 35.
- GUÉROIS, Marianne et al. (2019). « A Harmonized Database to Follow the Demographic Trajectories of European Cities, the TRADEVE Database (Demographic Trajectories of European Cities) ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.32077.
- HAAS, Ernst B. (1990). *When Knowledge Is Power : Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press. 284 p. Google Books : gJHgglikCKkC.
- HALL, Peter A., éd. (1989). *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*. Princeton, N.J : Princeton University Press. 406 p.
- (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain ». In : *Comparative Politics* 25.3, p. 275-296. DOI : 10.2307/422246.
- HALPERN, Charlotte et Patrick LE GALÈS (2013). « Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne ». In : *Working papers du Programme Villes & Territoires*. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00819513>.
- HAMEDINGER, Alexander (2011). « Challenges of Governance in Two Cross-Border City Regions : 'CENTROPE' and the 'EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein' ». In : *Urban Research & Practice* 4.2, p. 153-174. DOI : 10.1080/17535069.2011.579771.
- HAMEDINGER, Alexander et Alexander WOLFFHARDT, éd. (2010). *The Europeanization of Cities : Policies, Urban Change, & Urban Networks*. Amsterdam : Techne Press. 246 p.
- HAMPSON, P et P RAXIS (2008). *SIRE Database Documentation*. 2.5. BSI - EUROSTAT, p. 145.
- HANNEMANN, Christine (2000). « Zukunftschance Schrumpfung–Stadtentwicklung in Ostdeutschland – Eine Skizze ». In : *Schrumpfungen. Chancen für ein anderes Wachstum, Ein Diskurs der Natur-und Sozialwissenschaften*. Springer, Berlin et al, p. 99-105.
- HAËNTJENS, Jean (2012). *Crises : la solution des villes*. Stimulo. Limoges : Fyp éditions.
- HARVEY, David (1982). *The limits to capital*. Oxford (Eng.), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Basil Blackwell. xiii+478.
- (1985). *The urbanization of capital*. Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Blackwell. xvii+239.
- (1989). « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism ». In : *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71.1, p. 3. DOI : 10.2307/490503.
- (2018). *Géographie de la domination : capitalisme et production de l'espace*. Avec la coll. de Cécile GINTRAC. Trad. par Nicolas VIEILLESCHAZES. Éditions Amsterdam.
- (2020). *Les limites du capital*. Trad. par Nicolas VIEILLESCHAZES. Paris : Éditions Amsterdam.
- HASSENTEUFEL, Patrick (2005). « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale ». In : *Revue française de science politique* Vol. 55.1, p. 113-132.
- HASSENTEUFEL, Patrick et Jacques de MAILLARD (2013). « Convergence, transferts et traduction ». In : *Gouvernement et action publique* 3, p. 377-393. DOI : 10.3917/gap.133.0377.

- HAUPT, Heinz-Gerhard (2011). « Une nouvelle sensibilité : la perspective « transnationale » ». In : *Cahiers Jaurès* N° 200.2, p. 173-180.
- HEALEY, Patsy (2007). *Urban complexity and spatial strategies : towards a relational planning for our times*. London. 328 p.
- (2013). « Circuits of Knowledge and Techniques : The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 37.5, p. 1510-1526. DOI : 10.1111/1468-2427.12044.
- HEINELT, Hubert (2020). « Typologies of Local Government Systems in Europe : Horizontal and Vertical Power Relations as Well as Structures of Municipal Administration ». ppt (Technische Universität Darmstadt). URL : <https://slideplayer.com/slide/17854457/>.
- HEINELT, Hubert et Nikolaos-K. HLEPAS (2006). « Typologies of Local Government Systems ». In : *The European mayor : political leaders in the changing context of local democracy*. Sous la dir. d'Henry BÄCK, Hubert HEINELT et Annick MAGNIER. Wiesbaden, Allemagne : VS Verlag, p. 21-42.
- HEITMANN, Sine, Peter ROBINSON et Ghislaine POVEY (2011). « Slow Food, Slow Cities and Slow Tourism ». In : ROBINSON, Peter, Sine HEITMANN et Peter U. C. DIEKE. *Research Themes for Tourism*. CABI, p. 114-127. Google Books : I3M6MdvntzMC.
- HERMET, Guy (2004). « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique ». In : *Revue française de science politique* Vol. 54.1, p. 159-178.
- HESSE, Joachim Jens (1991). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective : Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Nomos. 632 p. Google Books : FOIwAAAAYAAJ.
- HESSE, Joachim Jens et Laurence J SHARPE (1991). « Local Government in International Perspective : Some Comparative Observations ». In : HESSE, Joachim Jens. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. T. 603621. Nomos Baden-Baden, p. 623.
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent (2007). *Le Gouvernement Des Villes : Une Comparaison Internationale*. Logiques Politiques. Paris : L'Harmattan. 195 p.
- HOOGHE, Liesbet et Gary MARKS (2001). « Types of Multi-Level Governance ». In : *European Integration online Papers* 5.11.
- HUANG, Zhexue (1997). « A Fast Clustering Algorithm to Cluster Very Large Categorical Data Sets in Data Mining. » In : *DMKD* 3.8, p. 34-39.
- HUDSON, Richard (1994). « About 37% of Word-Tokens Are Nouns ». In : *Language* 70.2, p. 331-339. DOI : 10.2307/415831.
- HYZY, Violette (2001). « Réseaux de villes : La position de l'Union Européenne ». In : *Bulletin de l'Association de géographes français* 2001.3, p. 277-290.
- INTERREG-EUROPE et ERDF (2019). *Interreg Europe Programme Manual*. Interreg, ERDF.
- ÖIR (2006). *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*. Vienna : ESPO-NAustrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.
- JACOBS, Jane (1970). *The Economy of Cities*. New York : Vintage. 288 p.
- JACOBSEN, John Kurt (1995). « Much Ado About Ideas : The Cognitive Factor in Economic Policy ». In : *World Politics* 47.2. Sous la dir. de Judith GOLDSTEIN et al., p. 283-310. JSTOR : 2950654.
- JAYNE, Mark, Phil HUBBARD et David BELL (2011). « Worlding a City : Twinning and Urban Theory ». In : *City* 15.1, p. 25-41. DOI : 10.1080/13604813.2010.511859.

- JAYNE, Mark et al. (2010). « The Cultural Economy of Small Cities ». In : *Geography Compass* 4.9, p. 1408-1417. DOI : 10.1111/j.1749-8198.2010.00380.x.
- JESSOP, Bob (1993). « Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy ». In : *Studies in Political Economy* 40.1, p. 7-39. DOI : 10.1080/19187033.1993.11675409.
- (2002a). « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance : A State-Theoretical Perspective ». In : *Antipode* 34.3, p. 452-472. DOI : 10.1111/1467-8330.00250.
- (2002b). *The Future of the Capitalist State*. Polity Cambridge.
- (2007). « Knowledge as a Fictitious Commodity : Insights and Limits of a Polanyian Perspective ». In : *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century*. Springer, p. 115-133. URL : <https://bobjessop.wordpress.com/2014/01/14/knowledge-as-a-fictitious-commodity-insights-and-limits-of-a-polanyian-perspective/>.
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER (1987). *L'État En Action : Politiques Publiques et Corporatismes*. 1re éd. Recherches Politiques. Paris : Presses universitaires de France. 242 p.
- JOHNSON, R. Burke, Anthony J. ONWUEGBUZIE et Lisa A. TURNER (2007). « Toward a Definition of Mixed Methods Research ». In : *Journal of Mixed Methods Research* 1.2, p. 112-133. DOI : 10.1177/1558689806298224.
- JOUSSEAUME, Valérie et Magali TALANDIER (2016). « Bourgs-centres et petites villes en France : Méthode pour une base harmonisée de l'armature urbaine française ». In : *Territoire en mouvement* 32. DOI : 10.4000/tem.3887.
- JOUE, Bernard (2007). « Urban Societies and Dominant Political Coalitions in the Internationalization of Cities ». In : *Environment and Planning C : Government and Policy* 25.3, p. 374-390. DOI : 10.1068/c0639.
- KABISCH, Sigrun, Annegret HAASE et Dagmar HAASE (2006). « Beyond Growth. Urban Development in Shrinking Cities as a Challenge for Modeling Approaches ». In : *International Congress on Environmental Modelling and Software* 282, p. 7.
- KAHLE, David et al. (2019). *Ggmap : Spatial Visualization with Ggplot2*. Version 3.0.0. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=ggmap>.
- KAHN, René (2017). « Le Tournant Métropolitain de La Politique Régionale Européenne ». In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* 36.1, p. 43-48. URL : <https://ideas.repec.org/a/ulp/buopee/v36y2017m06i7.html>.
- KANG, Ning et Qiaofeng YU (2011). « Corpus-Based Stylistic Analysis of Tourism English ». In : *Journal of Language Teaching and Research* 2.1, p. 129-136. DOI : 10.4304/jltr.2.1.129-136.
- KARLSSON, David (2013). « A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government ». In : *Scandinavian Journal of Public Administration* 17.1 (1), p. 7-28. URL : <https://ojs.ub.gu.se/index.php/sjpa/article/view/2033>.
- KAUFMANN, Laurence et Danny TROM, éd. (2010). *Qu'est-Ce Qu'un Collectif : Du Commun à La Politique*. Raisons Pratiques : Épistémologie, Sociologie, Théorie Sociale 20. Paris : Ecole des hautes études en sciences sociales. 403 p.
- KAYSER, Bernard (1969). « L'espace non-métropolisé du territoire français ». In : *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen* 40.4, p. 371-378. DOI : 10.3406/rgpso.1969.4863.
- (1972). « Les petites villes françaises ». In : *Revue de Géographie Alpine* 60.2, p. 269-284. DOI : 10.3406/rga.1972.1266.

- KEATING, Michael (1995). « Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice ». In : JUDGE, David, Gerry STOKER et Harold WOLMAN. *Theories of Urban Politics*. SAGE, p. 117-134. Google Books : bJtB0SUK3oEC.
- (1998). *The New Regionalism in Western Europe : Territorial Restructuring and Political Change*. E. Elgar. 264 p. Google Books : 4YyIAAAAMAAJ.
- KEINER, Marco et Arley KIM (2007). « Transnational City Networks for Sustainability ». In : *European Planning Studies* 15.10, p. 1369-1395. DOI : 10.1080/09654310701550843.
- KERN, Kristine et Harriet BULKELEY (2009). « Cities, Europeanization and Multi-Level Governance : Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks ». In : *JCMS : Journal of Common Market Studies* 47.2, p. 309-332. DOI : 10.1111/j.1468-5965.2009.00806.x.
- KÜHN, Manfred (2015). « Peripheralization : Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities ». In : *European Planning Studies* 23.2, p. 367-378. DOI : 10.1080/09654313.2013.862518.
- KINGDON, John W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second edition, Pearson new international edition. Always Learning. Harlow : Pearson. 235 p.
- KIRCHNER, Emil J. (1998). *Transnational Border Cooperation between Germany and the Czech Republic : Implications for Decentralization and European Integration*. European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies.
- KNIELING, Jörg et Frank OTHENGRAFEN (2015). *Cities in Crisis : Socio-Spatial Impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities*. Routledge. 365 p. Google Books : K_KPCgAAQBAJ.
- KNIGHT, Richard V. (1995). « Knowledge-Based Development : Policy and Planning Implications for Cities ». In : *Urban Studies* 32.2, p. 225-260. DOI : 10.1080/00420989550013068.
- KNOX, Paul et Heike MAYER (2013). *Small Town Sustainability : Economic, Social, and Environmental Innovation*. 2. ed. Basel : Birkhäuser. 208 p.
- KNOX, Paul Leslie et Peter James TAYLOR, éd. (1995). *World cities in a world-system*. Cambridge, Royaume-Uni. x+335.
- KOSTIAINEN, Juha (2002). « Learning and the 'Ba' in the Development Network of an Urban Region ». In : *European Planning Studies* 10.5, p. 613-631. DOI : 10.1080/09654310220145350.
- KRUGMAN, Paul (2008). *L'économie auto-organisatrice*. 2e édition. Ouvertures économiques. [Paris] Bruxelles : De Boeck université.
- (2017). « The Gambler's Ruin of Small Cities ». In : *The New York Times. Opinion*. URL : <https://www.nytimes.com/2017/12/30/opinion/the-gamblers-ruin-of-small-cities-wonkish.html>.
- KUHLMANN, Sabine et Hellmut WOLLMANN (2019). *Introduction to Comparative Public Administration : Administrative Systems and Reforms in Europe, Second Edition*. Edward Elgar Publishing. 449 p. Google Books : q46ODwAAQBAJ.
- LABARRIÈRE, Amy (2019). *More URBACT Learning for Better Funding*. URBACT. URL : <https://urbact.eu/more-urbact-better-funding>.
- LABORIE, Jean-Paul (1993). « Les petites villes, chances de l'espace rural ». In : *Naissance de nouvelles campagnes*. Sous la dir. de Bernard KAYSER. Monde en cours. Paris, La Tour-d'Aigues : DATAR Éd. de l'Aube, p. 37-50.
- LABORIE, Jean-Paul et Jean RENARD, éd. (1997). *Bourgs et petites villes : actes du colloque de Nantes*. Villes & territoires 10. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- LACOUR, Claude et Sylvette PUISSANT (1999). *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*. Villes. Paris : Anthropos.

- LADNER, Andreas, Nicolas KEUFFER et Harald BALDERSHEIM (2016). « Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014) ». In : *Regional & Federal Studies* 26.3, p. 321–357. DOI : 10.1080/13597566.2016.1214911.
- LAFHEY, Mark et Jutta WELDES (1997). « Beyond Belief : Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations ». In : *European Journal of International Relations* 3.2, p. 193–237.
- LAPONCE, Jean A. (1993). « Les Langues Comme Acteurs Internationaux : Phénomènes de Contagion et Phénomènes d’irradiation ». In : *Les Relations Internationales à l’épreuve de La Science Politique : Mélanges Marcel Merle*. Economica. Paris, p. 211–224.
- LARREMORE, Daniel B., Aaron CLAUSET et Abigail Z. JACOBS (2014). « Efficiently Inferring Community Structure in Bipartite Networks ». In : *Physical review. E, Statistical, nonlinear, and soft matter physics* 90.0, p. 012805. URL : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4137326/>.
- LARSEN, Kurt (2011). « Learning Cities : The New Recipe in Regional Development ». In : *OECD Observer*, p. 3.
- LASCOUMES, Pierre (1996). « Rendre gouvernable : de la ”traduction” au ”transcodage”. L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique ». In : *La Gouvernabilité*, p. 325–338.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2012). *Sociologie de l’action publique*. Sous la dir. de François de SINGLY. Paris : A. Colin.
- LASCOUMES, Pierre et Louis SIMARD (2011). « L’action publique au prisme de ses instruments, » in : *Revue française de science politique* 61.1, p. 5–22. DOI : 10.3917/rfsp.611.0005.
- LASTENNET, Jules (2018). *Qu’est-ce que le groupe de Visegrád ?* Toute l’Europe.eu. URL : <https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-groupe-de-visegrad.html>.
- LAZEGA, Emmanuel (2001). « Collegial Phenomenon : The Social Mechanisms of Cooperation Among Peers in a Corporate Law Partnership Introduction ». In : *Collegial Phenomenon : The Social Mechanisms of Cooperation Among Peers in a Corporate Law Partnership*. Oxford University Press, p. 346. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01800250>.
- (2012). « Mapping Judicial Dialogue across National Borders : An Exploratory Network Study of Learning from Lobbying among European Intellectual Property Judges ». In : *Utrecht Law Review* 8.2, p. 115. DOI : 10.18352/ulr.198.
- (2013). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Paris : Presses universitaires de France.
- (2016). « Réseaux et régulation : Pour un institutionnalisme néo-structural ». In : *Revue de la régulation* 19. DOI : 10.4000/regulation.11902.
- (2020). *Bureaucracy, Collegiality and Social Change : Redefining Organizations with Multilevel Relational Infrastructures*. Edward Elgar Publishing. 339 p.
- LAZEGA, Emmanuel, Eric QUINTANE et Sandrine CASENAZ (2017). « Collegial Oligarchy and Networks of Normative Alignments in Transnational Institution Building ». In : *Social Networks* 48, p. 10–22. DOI : 10.1016/j.socnet.2016.08.002.
- LAZEGA, Emmanuel et Tom A.B. SNIJDERS, éd. (2016). *Multilevel Network Analysis for the Social Sciences*. Cham : Springer International Publishing. DOI : 10.1007/978-3-319-24520-1.

- LE GALÈS, Patrick (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». In : *Revue française de science politique* 45.1, p. 57-95. DOI : 10.3406/rfsp.1995.403502.
- (2011). *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. 2e éd. Paris : Presses de Sciences Po. 486 p.
- LE GLÉAU, Jean-Pierre, Denise PUMAIN et Thérèse SAINT-JULIEN (1996). « Villes d'Europe : à chaque pays sa définition ». In : *Economie et statistique* 294.1, p. 9-23. DOI : 10.3406/estat.1996.6079.
- LE GUEN, Monique et al. (1980). *Le Rôle des petites villes dans la vie économique française*. T. 1. Paris : Association Marc Bloch, C.E.T.E.M.
- LE LIDEC, Patrick (2007). « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France ». In : *Revue française d'administration publique* n° 121-122.1, p. 111-130.
- (2012). « Décentralisation ». In : *Dictionnaire des politiques territoriales*. Sous la dir. de Romain PASQUIER, Alistair COLE et Sébastien GUIGNER. Paris, France : Presses de Sciences Po.
- LEASE MORGAN, Eric (2011). *Foray's into Parts-of-Speech*. Infomotions Mini-Musings. URL : <http://infomotions.com/blog/2011/02/forays-into-parts-of-speech/>.
- LEETMAA, Kadri et al. (2015). « Strategies to Cope with Shrinkage in the Lower End of the Urban Hierarchy in Estonia and Central Germany ». In : *European Planning Studies* 23.1, p. 147-165. DOI : 10.1080/09654313.2013.820100.
- LEFÈVRE, Christian et Bernard JOUVE (2002). *Métropoles Ingouvernables : Les Villes Européennes Entre Globalisation et Décentralisation*. Sous la dir. de Jouve B. (dirs.) LEFÈVRE B. Elsevier. 203 p. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00439013>.
- LEFÈVRE, Christian et Gilles PINSON (2020). *Pouvoirs urbains : vie, politique et globalisation*. Armand Colin. 240 p.
- LEMERCIER, Claire et Carine OLLIVIER (2011). « Décrire et compter ». In : *Terrains travaux* n° 19.2, p. 5-16.
- LEPETIT, Bernard (1996). « La ville : cadre, objet, sujet : Vingt ans de recherches françaises en histoire urbaine ». In : *Enquête* 4, p. 11-34. DOI : 10.4000/enquete.663.
- LESNARD, Laurent (2010). « Setting Cost in Optimal Matching to Uncover Contemporaneous Socio-Temporal Patterns ». In : *Sociological Methods & Research* 38.3, p. 389-419. URL : <http://smr.sagepub.com/content/38/3/389.short>.
- (2014). « Using Optimal Matching Analysis in Sociology : Cost Setting and Sociology of Time ». In : BLANCHARD, Philippe, Felix BÜHLMANN et Jacques-Antoine GAUTHIER. *Advances in Sequence Analysis : Theory, Method, Applications*. Springer, p. 39-50. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01099732>.
- LESNARD, Laurent et Thibaut de SAINT POL (2006). « Introduction aux méthodes d'appariement optimal (Optimal Matching Analysis) ». In : *Bulletin de méthodologie sociologique. Bulletin of sociological methodology* 90, p. 5-25. URL : <http://bms.revues.org/638>.
- LEYDESDORFF, Loet et Mark DEAKIN (2011). « The Triple-Helix Model of Smart Cities : A Neo-Evolutionary Perspective ». In : *Journal of Urban Technology* 18.2, p. 53-63. DOI : 10.1080/10630732.2011.601111.
- LORDON, Frédéric (2015). *Imperium : Structures et Affects Des Corps Politiques*. Paris : la Fabrique. 358 p.
- (2018). *Les affects de la politique*. Seuil. 208 p.

- LORENTZEN, Anne et Bas van HEUR (2012). *Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge. 233 p. Google Books : 7oWoAgAAQBAJ.
- LORENZ, Edward (1999). « Trust, Contract and Economic Cooperation ». In : *Cambridge Journal of Economics* 23.3, p. 301-315. DOI : 10.1093/cje/23.3.301.
- LOSADA, Agustín Fernández de et Hannah ABDULLAH (2019). *Rethinking the Ecosystem of International City Networks : Challenges and Opportunities*. Cidob. 112 p.
- LUGAN, Jean-Claude (1983). *La petite ville au présent et au futur*. Sciences sociales 1. Paris : Éditions du C.N.R.S.
- LUNDVALL, Bengt-Åke et Björn JOHNSON (1994). « The Learning Economy ». In : *Journal of Industry Studies* 1.2, p. 23-42. DOI : 10.1080/13662719400000002.
- LÉVY, Jacques (2003). « Géographie et pouvoir ». In : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Sous la dir. de Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT. Paris : Belin, p. 737-739.
- MAGNANI, Matteo, Luca ROSSI et Davide VEGA (2021). « Analysis of Multiplex Social Networks with R ». In : *Journal of Statistical Software*, p. 25.
- MAGNANI, Matteo et al. (2021). *Multinet : Analysis and Mining of Multilayer Social Networks*. Version 3.3.2. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=multinet>.
- MAICAN, Silvia, Andreea MUNTEAN et Carmen PAȘTIU (2018). « Branded Cities Alba Iulia, a Romanian Example ». In : *Regional Economic Development - Contemporary Trends in Tourism and Hospitality Industry in the Balkan Region*. International Conference on Economic and Social Studies (ICESoS). T. 5. Sarajevo : International Burch University, p. 16-28. URL : <https://bib.irb.hr/datoteka/981991.ICESoS-2018-Proceedings-Book-new-ilovepdf-compressed.pdf#page=16>.
- MAINET, Hélène (2008). « Qu'est-ce qu'une petite ville ? Réflexions à partir d'études de cas ». In : *Bulletin d'Association de Geographes Francais* 85.1, p. 13-22.
- (2011). « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? » In : *Mots. Les langages du politique* 97. DOI : 10.4000/mots.20514.
- MAISONOBE, Marion (2013a). *Analyses dynamiques et longitudinales de réseaux*. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00811672/document>.
- (2013b). « Diffusion et structuration spatiale d'une question de recherche en biologie moléculaire ». In : *Mappemonde* 110.2, p. 13202. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01104006/document>.
- MAISONOBE, Marion et al. (2016). « L'évolution mondiale des réseaux de collaborations scientifiques entre villes : des échelles multiples ». In : *Revue française de sociologie* Vol. 57.3, p. 417-441.
- MALLET, Sandra (2018). « Le label Cittaslow et sa diffusion dans les communes françaises : la lenteur pour produire des espaces durables ? » In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* 37 (37). DOI : 10.4000/tem.4173.
- MALMVIG, Helle (2006). « Caught between Cooperation and Democratization : The Barcelona Process and the EU's Double-Discursive Approach ». In : *Journal of International Relations and Development* 9.4, p. 343-370. DOI : 10.1057/palgrave.jird.1800106.
- MARINOS, Clément et Guy BAUELLE (2018). « Les Réseaux Économiques Collaboratifs, Opportunité de Développement Des Villes Petites et Moyennes. Une Analyse En Bretagne ». In : *Quelles Centralités Hors Des Métropoles ? La Trajectoire Des Petites Villes Européennes Comme Enjeu d'équité Territoriale Colloque International*. Lam-

- balle (Côtes d'Armor), France. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01742303>.
- MARQUES, Paula (2019). « Nous Devons Savoir Clairement Quelle Europe Nous Vou-lons ». In : *Urbanisme* Hors-Série « URBACT, 15 ans de coopération entre villes ».66.
- MARSHALL, Adam (2005). « Europeanization at the Urban Level : Local Actors, Institu-tions and the Dynamics of Multi-Level Interaction ». In : *Journal of European Public Policy* 12.4, p. 668-686.
- MARTIN, Ron (1989). « The New Economics and Politics of Regional Restructuring : The British Experience ». In : *Regional Policy at the Crossroads*. London : Jessica Kingsley, p. 27-51.
- MASSEY, Doreen (1991). « A Global Sense of Place ». In : *Marxism Today*, p. 24-29.
- (1993). *Power-Geometry and a Progressive Sense of Place* in Jon Bird, Barry Curtis, Tim Putnam, George Robertson and Lisa Tickner (Eds), *Mapping the Futures : Local Cultures, Global Change*. Routledge.
- MATHERON, Alexandre (1988). *Individu et communauté chez Spinoza*. Paris, France : Éditions de Minuit, impr. 2003. v+645.
- MATTSON, Kevin (1998). *Creating a Democratic Public : The Struggle for Urban Parti-cipatory Democracy during the Progressive Era*. University Park, Pa : Pennsylvania State University Press. 208 p.
- MAYER, Heike et Paul KNOX (2010). « Small-Town Sustainability : Prospects in the Second Modernity ». In : *European Planning Studies* 18.10, p. 1545-1565. DOI : 10.1080/09654313.2010.504336.
- MBOUMOUA, Irène (2007). « L'Union Européenne et Les Villes : Du Développement Des Instruments d'action Publique Urban et Urbact à Leur Traduction Localisée : Mantes La Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth ». Paris 8.
- (2016). « A quoi servent les réseaux d'échanges d'expériences? L'exemple du pro-gramme URBACT ». In : BOURDIN, Alain et Joël IDT. *L'urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*. La Tour d'Aigues, France : Éditions de l'aube, p. 95-116.
- MCCANN, Eugene (2011). « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge : Toward a Research Agenda ». In : *Annals of the Association of American Geographers* 101.1, p. 107-130. DOI : 10.1080/00045608.2010.520219.
- MCCANN, Eugene et Kevin WARD (2010). « Relationality/Territoriality : Toward a Concep-tualization of Cities in the World ». In : *Geoforum* 41.2, p. 175-184. DOI : 10.1016/j.geoforum.2009.06.006.
- éd. (2011a). *Mobile urbanism : cities and policymaking in the global age*. Univ Of Minnesota Press. 213 p.
- (2011b). « Urban Assemblages : Territories, Relations, Practices, and Power ». In : *Mobile urbanism : cities and policymaking in the global age*. Univ Of Minnesota Press, p. XIII-XXXV.
- MCCANN, Philip (2015). *The Regional and Urban Policy of the European Union : Cohe-sion, Results-Oriented and Smart Specialisation*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing Ltd. 304 p.
- MEDEIROS, Eduardo, éd. (2018). *European Territorial Cooperation : Theoretical and Em-pirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. The Urban Book Series. Cham : Springer International Publi-shing. DOI : 10.1007/978-3-319-74887-0.

- MELAMED, David (2014). « Community Structures in Bipartite Networks : A Dual-Projection Approach ». In : *PLoS ONE* 9.5. Sous la dir. de Kimmo ERIKSSON, e97823. DOI : 10.1371/journal.pone.0097823.
- METZGER, Jonathan, Philip ALLMENDINGER et Stijn OOSTERLYNCK, éd. (2015). *Planning against the political : democratic deficits in European territorial governance*. Routledge. x+231.
- MORE, Thomas (1852). *L'Utopie : ou le Traité de la meilleure forme de gouvernement*. Trad. par Victor Traduction STOUVENEL. Paris, France : Paulin. 311 p.
- MOREL-JOURNEL, Christelle et Gilles PINSON (2012). « Comment Les Villes Ont Appris La Compétition ». In : *Millénaire* 3, p. 51-53.
- MORENO, Jacob Levy (1934). *Who Shall Survive?: A New Approach to the Problem of Human Interrelations*. Washington, DC, US : Nervous and Mental Disease Publishing Co. xvi, 441. DOI : 10.1037/10648-000.
- MORENO, Jacob Levy et Helen Hall JENNINGS (1938). « Sociometric Measurements of Social Configurations Based on Deviations from Chance ». In : *Sociometry* 1, p. 342-374.
- MORSE, Janice M. (1991). « Approaches to Qualitative-Quantitative Methodological Triangulation ». In : *Nursing Research* 40.2, p. 120. URL : https://journals.lww.com/nursingresearchonline/Citation/1991/03000/Approaches_to_Qualitative_Quantitative.14.aspx.
- MOURITZEN, Poul Erik et James H. SVARA (2002). *Leadership at the Apex : Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Pre. 358 p. Google Books : 323qzZA5sEwC.
- MOUSSI, Maud (2010). « Trajectoires et transactions de modèles urbains. Échafaudages théoriques et accommodements locaux ». In : *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée* 20. Avec la coll. d'Elsa COSLADO et Maud MOUSSI, p. 9-22. DOI : 10.4000/emam.157.
- MÉRAND, Frédéric (2015). « Bourdieu, le champ ». In : DEVIN, Guillaume. *10 concepts sociologiques en relations internationales*. Biblis 103. Paris : CNRS, p. 49-70.
- MULLER, Pierre (2004). « L'État en action revisité ». In : *Pôle Sud* 21, p. 31-42.
- (2014). « Secteur ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 4e éd. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 591-599.
- (2015). *La Société de l'efficacité Globale : Comment Les Sociétés Modernes Se Pensent et Agissent Sur Elles-Mêmes*. 1re édition. Paris : Presses Universitaires de France. 218 p.
- (2019). « Référentiel ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 5e éd. Presses de Sciences Po, p. 533-540. URL : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-533.htm>.
- MUMFORD, Lewis (2011). *La cité à travers l'histoire*. Marseille : Agone.
- NAM, Chang Woon et Peter STEINHOFF (2018). « The Role of Volunteers in German Refugee Crisis and Their Contribution to the Local Government Expenditure ». In : *Nam, Chang Woon and Steinhoff, Peter, The Role of Volunteers in German Refugee Crisis and Their Contribution to the Local Government Expenditure (2018)*. CESifo Working Paper No. 7352, Available at SSRN : <https://ssrn.com/abstract=3338679> 7352, p. 23. URL : <https://ssrn.com/abstract=3338679>.

- NEWMAN, Mark (2002). « Assortative Mixing in Networks ». In : *Physical Review Letters* 89.20, p. 208701. DOI : 10.1103/PhysRevLett.89.208701.
- (2003). « Mixing Patterns in Networks ». In : *Physical Review E* 67.2, p. 026126. DOI : 10.1103/PhysRevE.67.026126.
- (2006). « Modularity and Community Structure in Networks ». In : *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103.23, p. 8577-8582. DOI : 10.1073/pnas.0601602103. pmid : 16723398.
- (2018). *Networks*. T. 1. Oxford University Press. DOI : 10.1093/oso/9780198805090.001.0001.
- NEWTON, Kenneth (1982). « Is Small Really so Beautiful ? Is Big Really so Ugly ? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government. » In : *Political Studies* 30.2, p. 190-206. DOI : 10.1111/j.1467-9248.1982.tb00532.x.
- NICULA, Alexandru-Sabin et al. (2020). « Celebrating the Great Union through Smart Digital Solutions : Lessons from Alba Iulia, Romania ». In : *Journal of Urban History*, p. 0096144220940713. DOI : 10.1177/0096144220940713.
- NIKITA, Murzintcev et Nathan CHANEY (2020). *Ldatuning : Tuning of the Latent Dirichlet Allocation Models Parameters*. Version 1.0.2. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=ldatuning>.
- NTA, Ireland (2015). *Permeability Best Practice Guide*. Dublin : National Transport Authority of Ireland, p. 67. URL : https://www.nationaltransport.ie/wp-content/uploads/2011/12/Permeability_Best_Practice_Guide_NTA_20151.pdf.
- O'BRIEN, Richard (1992). *Global Financial Integration : The End of Geography*. Royal Institute of International Affairs.
- OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Altena*. OECD. DOI : 10.1787/9789264299320-en.
- OHMAE, Kenichi (1995). *The End of the Nation State : The Rise of Regional Economies*. Simon and Schuster.
- (1999). *The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Revised ed. edition. New York : HarperBusiness. 276 p.
- OHNET, Jean-Marc (2003). « Décentralisation ». In : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Sous la dir. de Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT. Paris : Belin, p. 225-226.
- OPSAHL, Tore (2013). « Triadic Closure in Two-Mode Networks : Redefining the Global and Local Clustering Coefficients ». In : *Social Networks*. Special Issue on Advances in Two-Mode Social Networks 35.2, p. 159-167. DOI : 10.1016/j.socnet.2011.07.001.
- (2020). *Tnet : Weighted, Two-Mode, and Longitudinal Networks Analysis*. Version 3.0.16. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=tnet>.
- ORAIN, Olivier (2004). « La géographie française face à la notion d'échelle ». In : *CNED* (Echelles et temporalités en géographie, seconde partie), p. 23.
- PALLAGST, Karina et al. (2019). « Shrinking Cities : Implications for Planning Cultures ? » In : *Urban Studies*, p. 0042098019885549. DOI : 10.1177/0042098019885549.
- PARKHOUSE, Anna (2020). « Agenda 2030 and the EU on Migration and Integration ». In : *Implementing Sustainable Development Goals in Europe*. URL : <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789909968/9781789909968.00009.xml>.
- PARKINSON, Michael, Richard MEEGAN et Jay KARECHA (2014). « City Size and Economic Performance : Is Bigger Better, Small More Beautiful or Middling Marvellous ? » In : *European Planning Studies*, p. 1-15. DOI : 10.1080/09654313.2014.904998.

- PARTRIDGE, Alison (2015). *TechTown : A Digital City Future - Adapt or Die*. State of the Art. URBACT, p. 28.
- PASQUIER, Romain (2012). « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales ». In : *Revue française d'administration publique* n° 141.1, p. 167-182.
- PAYRE, Renaud (2007). *Une Science Communale ? Réseaux Réformateurs et Municipalité Providence*. CNRS Editions. 309 p.
- (2010). « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990–2005) ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 34.2, p. 260-280. DOI : 10.1111/j.1468-2427.2010.00937.x.
- PECK, Jamie (2011). « Geographies of Policy : From Transfer-Diffusion to Mobility-Mutation ». In : *Progress in Human Geography* 35.6, p. 773-797. DOI : 10.1177/0309132510394010.
- PECK, Jamie et Nikolas THEODORE (2015). *Fast Policy : Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis : University of Minnesota Press. 300 p.
- PECK, Jamie et Adam TICKELL (2002). « Neoliberalizing Space ». In : *Antipode* 34.3, p. 380-404. DOI : 10.1111/1467-8330.00247.
- PETIT, Jacques-Guy et Yannick MAREC (1996). *Le social dans la ville, en France et en Europe (1750-1914)*. Editions de l'Atelier. 356 p.
- PEYROUX, Elisabeth et Thierry SANJUAN (2016). « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes ». In : *EchoGéo* 36. DOI : 10.4000/echogeo.14642.
- PINCH, Steven et al. (2003). « From 'Industrial Districts' to 'Knowledge Clusters' : A Model of Knowledge Dissemination and Competitive Advantage in Industrial Agglomerations ». In : *Journal of Economic Geography* 3.4, p. 373-388. DOI : 10.1093/jeg/1bg019.
- PINSON, Gilles (2009). *Gouverner La Ville Par Projet : Urbanisme et Gouvernance Des Villes Européennes*. Gouvernances. Paris : Presses de Sciences Po. 420 p.
- (2014). « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux ». In : *Pouvoirs* 148.1, p. 95. DOI : 10.3917/pouv.148.0095.
- (2020). *La ville néolibérale*. Hors collection. Presses Universitaires de France. 160 p.
- PINSON, Gilles et Christelle MOREL JOURNEL (2016). « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates ». In : *Territory, Politics, Governance* 4.2, p. 137-153. DOI : 10.1080/21622671.2016.1166982. URL : <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2016.1166982>.
- PINSON, Gilles et Antoine VION (2000). « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise ». In : *Pôle Sud* 13.1, p. 85-102. DOI : 10.3406/pole.2000.1088.
- PLESSIX, René et Jean-Pierre POUSSOU (1998). *Les petites villes françaises du XVIIIe au XXe siècle : actes du colloque organisé par l'Association d'histoire des petites villes à Mamers, du 19 au 21 septembre 1991*. Avec la coll. de SOCIÉTÉ D'HISTOIRE DES PETITES VILLES. Mamers : Société d'histoire des petites villes.
- PLOSZAJ, Adam (2013). « Two Faces of Territorial Cooperation in Europe : Twinning Cities and European Territorial Cooperation Programmes ». In : GORZELAK, Grzegorz et Katarzyna ZAWALIŃSKA. *European Territories : From Cooperation to Integration ?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, p. 69-96.
- POLANYI, Karl (2017). *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Gallimard.

- POLENSKE, Karen (2004). « Competition, Collaboration and Cooperation : An Uneasy Triangle in Networks of Firms and Regions ». In : *Regional Studies* 38.9, p. 1029-1043. DOI : 10.1080/0034340042000292629.
- POWELL, Christopher et François DÉPELTEAU (2013). *Conceptualizing Relational Sociology : Ontological and Theoretical Issues*. Springer.
- POWELL, Walter W. et Paul DIMAGGIO, éd. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. vii+478.
- PREMAT, Christophe (2009). « The Implementation of Participatory Democracy in French Communes ». In : *French Politics* 7.1, p. 1-18. DOI : 10.1057/fp.2009.5.
- PÉRIGOIS, Samuel (2008). « La mobilisation du champ patrimonial dans l'élaboration d'une identité « petite ville » ». In : *Bulletin de l'Association de géographes français* 85.1, p. 23-32.
- PUMAIN, Denise (1994). « La modélisation des réseaux urbains ». In : p. 16. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00000477v2>.
- (1995). « Les Systèmes de Villes ». In : *Encyclopédie de Géographie*. Sous la dir. d'Antoine BAILLY, Robert FERRAS et Denise PUMAIN. 2. éd. Paris : Economica, p. 623-641.
- (1997). « Pour une théorie évolutive des villes ». In : *Espace géographique* 26.2, p. 119-134. DOI : 10.3406/spgeo.1997.1063.
- (1999). « Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques ? » In : *Revue de géographie alpine* 87.2, p. 167-184. DOI : 10.3406/rga.1999.2950.
- (2004a). « Agglomération ». In : *Hypergeo*. URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article31>.
- (2004b). « Interaction ». In : *Hypergeo*. URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article73>.
- PUMAIN, Denise, Thérèse SAINT-JULIEN et Hélène MATHIAN (2005). *Localisations dans l'espace*. Paris : A. Colin.
- PUMAIN, Denise et al. (2006). « An Evolutionary Theory for Interpreting Urban Scaling Laws ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.2519.
- PURCELL, Mark (2006). « Urban Democracy and the Local Trap ». In : *Urban studies* 43.11, p. 1921-1941. URL : <http://usj.sagepub.com/content/43/11/1921.short>.
- PUTNAM, Robert (2000). « Bowling Alone : America's Declining Social Capital ». In : *Culture and Politics*. Palgrave Macmillan, New York, p. 223-234. DOI : 10.1007/978-1-349-62397-6_12.
- (2001). « Social Capital : Measurement and Consequences ». In : *Canadian journal of policy research* 2.1, p. 41-51.
- RACO, Mike, Emma STREET et Sonia FREIRE-TRIGO (2016). « The New Localism, Anti-Political Development Machines, and the Role of Planning Consultants : Lessons from London's South Bank ». In : *Territory, Politics, Governance* 4.2, p. 216-240. DOI : 10.1080/21622671.2015.1036912.
- RADAELLI, Claudio M. (2000). « Policy Transfer in the European Union : Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy ». In : *Governance* 13.1, p. 25-43. DOI : 10.1111/0952-1895.00122.
- (2014). « Européanisation ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 4e éd. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 247-257.
- (2019). « Récits ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. Références. Les Presses de Sciences Po.

- RAFFESTIN, Claude (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Avec la coll. de Roger BRUNET et Cyril KOBLER. Géographie économique et sociale 13. Paris : Librairies techniques. 249 p.
- RANCI, C., T. BRANDSEN et S. SABATINELLI (2014). *Social Vulnerability in European Cities : The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Springer. 321 p. Google Books : CC3tAwAAQBAJ.
- RANCIÈRE, Jacques (2005). *La Haine de La Démocratie*. Paris : la Fabrique. 106 p.
- RANCIÈRE, Jacques et Éric HAZAN (2017). *En quel temps vivons-nous ?* la Fabrique.
- RAŻNIAK, Piotr, Sławomir DOROCKI et Anna WINIARCZYK-RAŻNIAK (2018). « Eastern European Cities as Command and Control Centres in a Time of Economic Crisis ». In : *Acta geographica Slovenica* 58.2, p. 101-110. DOI : 10.3986/AGS.3124.
- RAUDLA, Ringa et al. (2015). « The Impact of Fiscal Crisis on Decision-Making Processes in European Governments : Dynamics of a Centralization Cascade ». In : *Public Administration Review* 75.6, p. 842-852. DOI : 10.1111/puar.12381.
- RAVINET, Pauline (2019). « Fenêtre d'opportunité ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. 5e édition entièrement revue et corrigée. Domaine Gouvernances. Paris : Les Presses de Sciences Po, p. 265-272.
- RETAILLÉ, Denis (1997). *Le monde du géographe*. Paris : Les Presses de Sciences Po. 283 p.
- RICHARD, Dorota (2018). « Europe centrale : l'Initiative des Trois mers ». In : *Politique étrangère* Été.2, p. 103-115.
- RØISELAND, Asbjørn et Signy I VABO (2019). « Size and Democracy Revisited A Critical Discussion of the Claimed Trade-off between Problem-Solving Capacity and Citizen Participation ». In : *Lex localis - Journal of Local Self-Government* 17.2, p. 285-298. DOI : 10.4335/17.2.285-298(2019).
- RIVAT, Mathieu (2017). *Ces maires qui changent tout : le génie créatif des communes*. Domaine du possible. Arles : Actes Sud. 333 p.
- ROBERTSON, Roland (1992). *Globalization : Social Theory and Global Culture*. T. 16. Sage.
- ROBIC, Marie-Claire (2003). « La ville, objet ou problème ? » In : *Sociétés contemporaines* no 49-50.1, p. 107-138.
- ROBINS, Garry et Malcolm ALEXANDER (2004). « Small Worlds Among Interlocking Directors : Network Structure and Distance in Bipartite Graphs ». In : *Computational & Mathematical Organization Theory* 10.1, p. 69-94. DOI : 10.1023/B:CMOT.0000032580.12184.c0.
- ROBINSON, Jennifer (2006). *Ordinary Cities : Between Modernity and Development*. Questioning Cities Series. London New York : Routledge.
- RODGERS, Daniel T. (1998). *Atlantic Crossings : Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, Mass : Belknap Press of Harvard University Press. 634 p.
- RODRIGUES, Carlos et Ana MELO (2012). « The Triple Helix Model as an Instrument of Local Response to the Economic Crisis ». In : *European Planning Studies* 20.9, p. 1483-1496. DOI : 10.1080/09654313.2012.709063.
- (2013). « The Triple Helix Model as Inspiration for Local Development Policies : An Experience-Based Perspective ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 37.5, p. 1675-1687. DOI : 10.1111/j.1468-2427.2012.01117.x.
- ROGER, Patrick (2019). « Au congrès des maires de France, Macron et Baroin esquissent deux visions de la politique territoriale ». In : *Le Monde.fr*. URL : <https://www.>

- lemonde.fr/politique/article/2019/11/21/au-congres-des-maires-de-france-macron-et-baroin-esquissent-deux-visions-de-la-politique-territoriale_6020056_823448.html.
- ROQUES, Jean-Luc (2011). *Une sociologie de la petite ville*. Villes et entreprises. Paris : l'Harmattan.
- ROQUES, Jean-Luc et Franck CHIGNIER-RIBOULON (2009). *La fin des petites villes : une modernité envahissante*. Villes et entreprises. Paris : l'Harmattan.
- ROSE, Richard et Neil MUNRO (2009). *Parties and Elections in New European Democracies*. Ecpr Press.
- ROSEMBERG, Muriel (2000). *Le Marketing Urbain En Question : Production d'espace et de Discours Dans Quatre Projets de Villes*. Collection Villes. Paris : Anthropos : diffusion, Economica. 184 p.
- ROSENBERG, Justin (2003). *The Follies of Globalisation Theory : Polemical Essays*. Verso. 228 p. Google Books : SMh618TOYUC.
- ROTH, Camille (2008a). « Coévolution des auteurs et des concepts dans les réseaux épistémiques : le cas de la communauté « zebrafish » ». In : *Revue française de sociologie* Vol. 49.3, p. 523-558.
- (2008b). « Réseaux épistémiques : formaliser la cognition distribuée ». In : *Sociologie du travail* 50.3 (Vol. 50 - n° 3), p. 353-371. DOI : 10.4000/sdt.19477.
- ROTH, Hélène (2016). « Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne ». In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.27389.
- ROUSSEAU, Max (2014). « Redéveloppement urbain et (in)justice sociale : les stratégies néolibérales de « montée en gamme » dans les villes en déclin ». In : *Justice spatiale - Spatial justice* 6, <http://www.jssj.org/article/redeveloppement-urbain-et-injustice-sociale-les-strategies-neoliberales-de-montee-en-gamme-dans-les-villes-en-declin/>.
- ROWLINGSON, Barry (2019). *Geonames : Interface to the "Geonames" Spatial Query Web Service*. Version 0.999. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=geonames>.
- ROZENBLAT, Céline, Faraz ZAIDI et Antoine BELLWALD (2017). « The Multipolar Regionalization of Cities in Multinational Firms' Networks ». In : *Global Networks* 17.2, p. 171-194. DOI : 10.1111/glob.12130.
- RUSSEIL, Sarah (2019). « Transfert ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 5e éd. Presses de Sciences Po, p. 650-658.
- RUSSELL, Bertie (2019). « Beyond the Local Trap : New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities ». In : *Antipode* 51.3, p. 989-1010. DOI : 10.1111/anti.12520.
- SAGLIE, Jo et Signy Irene VABO (2009). « Size and E-Democracy : Online Participation in Norwegian Local Politics ». In : *Scandinavian Political Studies* 32.4, p. 382-401. DOI : 10.1111/j.1467-9477.2009.00235.x.
- SANTAMARIA, Frédéric (2000). « La notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni ». In : *Annales de Géographie* 109.613, p. 227-239. DOI : 10.3406/geo.2000.1866.
- (2009). « Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défaillante ou élaboration problématique ? » In : *Cybergeo : European Journal of Geography*. DOI : 10.4000/cybergeo.22354.
- (2012). « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? » In : *Noréis* 2.223, p. 13-30. DOI : 10.4000/norois.4180.

- SANTISO, Javier (1998). *Circulation des idées et relations internationales*. Presses de Sciences Po.
- SANZ-CANADA, Javier et José MUCHNIK (2016). « Geographies of Origin and Proximity : Approaches to Local Agro-Food Systems ». In : *Culture & History Digital Journal* 5.1, e002. DOI : 10.3989/chdj.2016.002.
- SASSEN, Saskia (1991). *The global city : New York, London, Tokyo*. Princeton (N.J.), Etats-Unis : Princeton university press. xvi+397.
- (2009). *La globalisation : une sociologie*. Trad. par Pierre GUGLIELMINA. Paris, France : Gallimard. 341 p.
- SAUNIER, Pierre-Yves (2004). « Circulations, connexions et espaces transnationaux ». In : *Genèses* no57.4, p. 110-126.
- (2006). « La toile municipale aux XIXe-XXe siècles : un panorama transnational vu d'Europe ». In : *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine* 34.2, p. 43-56. DOI : 10.7202/1016012ar.
- SAURUGGER, Sabine et Yves SUREL (2006). « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». In : *Revue internationale de politique comparée* Vol. 13.2, p. 179-211.
- SAYS, Frédéric (2018). *Emmanuel Macron et la revanche des humiliés*. France Culture. URL : <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-mercredi-21-novembre-2018>.
- SCHARPF, Fritz W. (2000). *Gouverner l'Europe*. Trad. par Roland DEHOUSSE et Yves SUREL. Paris, France : Presses de Sciences Po. 238 p.
- SCHERRER, Franck (2010). « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale ». In : *Tracés. Revue de Sciences humaines* 10, p. 187-195. DOI : 10.4000/traces.4805.
- SCHUMACHER, Ernst Friedrich (2011). *Small Is Beautiful : A Study of Economics as If People Mattered*. Random House.
- SCOTT, Allen J. (2006). « Creative Cities : Conceptual Issues and Policy Questions ». In : *Journal of Urban Affairs* 28.1, p. 1-17. DOI : 10.1111/j.0735-2166.2006.00256.x.
- (2008). « Resurgent Metropolis : Economy, Society and Urbanization in an Inter-connected World ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 32.3, p. 548-564. DOI : 10.1111/j.1468-2427.2008.00795.x.
- SCOTTISH GOVERNMENT (2010). *Designing Streets : A Policy Statement for Scotland*. Edinburgh : Scottish Government. 64 p. URL : <https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20150829233458/www.gov.scot/Resource/Doc/307126/0096540.pdf>.
- SERVILLO, Loris et al. (2014). *TOWN : Small and Medium Sized Towns in Their Functional Territorial Context*. ESPON.
- SHEPPARD-SELLAM, Elizabeth (2019). « Problème public ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 5e éd. Presses de Sciences Po, p. 504-510.
- SIBERTIN-BLANC, Mariette (2008). « La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales ». In : *Géocarrefour* 83.1, p. 5-13. DOI : 10.4000/geocarrefour.4652.
- SIMON, Gildas (2002). « Penser globalement les migrations ». In : *Revue Projet* n° 272.4, p. 37-45.

- SIMON, Gildas (2006). « Migrations, la spatialisation du regard ». In : *Revue européenne des migrations internationales* 22.2. Avec la coll. de Michelle GUILLON et Emmanuel MA MUNG, p. 9-21. DOI : 10.4000/remi.2815.
- SKELCHER, Chris, Helen SULLIVAN et Stephen JEFFARES (2013). « Governing Migration ». In : *Hybrid Governance in European Cities*. London : Palgrave Macmillan UK, p. 71-93. DOI : 10.1057/9781137314789.
- SOLDATOS, Panayotis (1991). *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*. Aix-en-Provence : SERDECO.
- STIEGLER, Barbara (2019). *"Il Faut s'adapter" : Sur Un Nouvel Impératif Politique*. NRF Essais. Paris : Gallimard. 336 p.
- STONE, Clarence N. (1993). « Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach ». In : *Journal of Urban Affairs* 15.1, p. 1-28. DOI : 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x.
- STONE, Diane (2004). « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy ». In : *Journal of European Public Policy* 11.3, p. 545-566. DOI : 10.1080/13501760410001694291.
- STORPER, Michael (2014). « Governing the Large Metropolis ». In : *Territory, Politics, Governance* 2.2, p. 115-134. DOI : 10.1080/21622671.2014.919874.
- STORPER, Michael et Anthony J. VENABLES (2004). « Buzz : Face-to-Face Contact and the Urban Economy ». In : *Journal of Economic Geography* 4.4, p. 351-370. DOI : 10.1093/jnlecg/lbh027.
- SUPIOT, Alain (2015). *La Gouvernance Par Les Nombres : Cours Au Collège de France, 2012-2014*. Poids et Mesures Du Monde. Nantes : [Paris] : Institut d'études avancées de Nantes ; Fayard. 520 p.
- SUREL, Yves (2019). « Approches cognitives ». In : BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. *Dictionnaire de politiques publiques*. T. 5e éd. Presses de Sciences Po, p. 87-94.
- SWIANIEWICZ, Pawel, éd. (2002). *Consolidation or Fragmentation ? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. LGI Books. Budapest, Hungary : Local Govt. and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. 329 p.
- (2014). « An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe ». In : *Local Government Studies* 40.2, p. 292-311. DOI : 10.1080/03003930.2013.807807.
- SWYNGEDOUW, Erik (1997). « Neither Global nor Local : 'Glocalization' and the Politics of Scale. » In : *Space of globalization : Reasserting the power of the local*, p. 115-136.
- TALLEC, Josselin (2012). « Les trajectoires économiques et les formes sociales de l'innovation dans les villes moyennes : les cas d'Albi (Midi-Pyrénées), d'Alès (Languedoc-Roussillon), de Fougères et de Quimper (Bretagne) ». In : *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* avril.2, p. 192. DOI : 10.3917/reru.122.0192.
- TAYLOR, Peter J. et al. (2011). *Global Urban Analysis : A Survey of Cities in Globalization*. Routledge. 466 p. Google Books : fnns3RI1xnwC.
- TAZDAÏT, Tarik, Jean-Christophe PEREAU et Alejandro CAPARRÓS (2005). *Coopération et Jeux Non Coopératifs : Dilemme Du Prisonnier, Rationalité, Équilibre*. CNRS Économie. Paris : CNRS éditions. 207 p.
- TESSON, Frédéric (2012). « Se reconnaître et se revendiquer comme « ville moyenne » : postures d'acteurs locaux en France, en Espagne et au Portugal dans le cadre du programme INTERREG « ATI » ». In : *Noréis* n° 223.2, p. 31-42.

- TEWES, Henning (1997). « The Emergence of a Civilian Power : Germany and Central Europe ». In : *German Politics* 6.2, p. 95-116. DOI : 10.1080/09644009708404476.
- THE EUROPEAN UNION, Council of (2007). *LEIPZIG CHARTER on Sustainable European Cities*. Brussels : Council of The European Union.
- THOMPSON, Matthew (2020). « What's so New about New Municipalism ? » In : *Progress in Human Geography*. DOI : 10.1177/0309132520909480.
- THOMPSON, Matthew et al. (2020). « Re-Grounding the City with Polanyi : From Urban Entrepreneurialism to Entrepreneurial Municipalism : » in : *Environment and Planning A : Economy and Space*. DOI : 10.1177/0308518X19899698.
- TUKEY, John W. (1977). *Exploratory Data Analysis*. Behavioral Science : Quantitative Methods. Reading, Massachusetts : Addison-Wesley. 688 p.
- UNION EUROPÉENNE et COMMISSION EUROPÉENNE (1999). *SDEC : schéma de développement de l'espace communautaire : vers un développement spatiale équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- UNION EUROPÉENNE et DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE (2011). *Les villes de demain défis, visions et perspectives*. Luxembourg : Office des publications de l'Union Européenne.
- URBACT (2018). *Vitality of Smaller Cities in Europe : A Priority for the European Union ?* Conference Report. URBACT, p. 26.
- VALLASTER, Christine, Sylvia von WALLPACH et Sebastian ZENKER (2018). « The Interplay between Urban Policies and Grassroots City Brand Co-Creation and Co-Destruction during the Refugee Crisis : Insights from the City Brand Munich (Germany) ». In : *Cities* 80, p. 53-60. DOI : 10.1016/j.cities.2017.07.013.
- VAN CRIEKENGEN, Mathieu (2013). « La gentrification mise en politiques ». In : *Métropoles* 13 (13). DOI : 10.4000/metropoles.4753.
- VANDERMOTTEN, Christian et Bernard DÉZERT (2008). *L'identité de l'Europe : Histoire et Géographie d'une Quête d'unité*. Armand Colin.
- VANIER, Martin (2010). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Avec la coll. de Philippe ESTÈBE. 2e édition. Géographie. Paris : Economica Anthropos.
- (2013). *La Métropolisation Ou La Fin Annoncée Des Territoires ?* Métropolitiques. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>.
- VANOLO, Alberto (2010). « European Spatial Planning Between Competitiveness and Territorial Cohesion : Shadows of Neo-Liberalism ». In : *European Planning Studies* 18.8, p. 1301-1315. DOI : 10.1080/09654311003791358.
- VAUCHEZ, Antoine (2013). « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique ». In : *Critique internationale* N° 59.2, p. 9-16.
- VELTZ, Pierre (2014). *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*. 2. éd. Quadrige. Paris : PUF. 288 p.
- VETTORETTO, Luciano (2009). « A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-Making ». In : *European Planning Studies* 17.7, p. 1067-1083. DOI : 10.1080/09654310902949620.
- VEYRET-VERNER, Germaine (1969). « Plaidoyer pour les moyennes et petites villes ». In : *Revue de géographie alpine* 57.1, p. 5-24. DOI : 10.3406/rga.1969.3389.
- VILTARD, Yves (2010). « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales ». In : *Politique étrangère* Automne.3, p. 593-604.

- VION, Antoine (2002). « Europe from the Bottom up : Town Twinning in France during the Cold War ». In : *Contemporary European History* 11.4, p. 623-640. JSTOR : 20081863.
- (2003). « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit ». In : *Revue française de science politique* Vol. 53.4, p. 559-582.
- (2006). « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse ». In : *Politique européenne* n° 19.2, p. 143-167.
- WAGNER, Silke et Dorothea WAGNER (2007). *Comparing Clusterings : An Overview*. Universität Karlsruhe, Fakultät für Informatik Karlsruhe. URL : http://staff.ustc.edu.cn/~zwp/teach/MVA/cluster_validation.pdf.
- WALKER, Shaun (2019). « Islands in the Illiberal Storm : Central European Cities Vow to Stand Together ». In : *The Guardian. World news*. URL : <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/16/islands-in-the-illiberal-storm-central-european-cities-vow-to-stand-together>.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1988). « The Inventions of TimeSpace Realities : Towards an Understanding of Our Historical Systems ». In : *Geography* 73.4, p. 289-297. JSTOR : 40571461.
- (2000). « Globalization or the Age of Transition ? : A Long-Term View of the Trajectory of the World-System ». In : *International Sociology* 15.2, p. 249-265. DOI : 10.1177/0268580900015002007.
- WALSH, Bryan (2008). « Can Slow Food Feed the World? » In : *Time*. URL : <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,1838757,00.html>.
- WARD, Kevin (2006). « 'Policies in Motion', Urban Management and State Restructuring : The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts ». In : *International Journal of Urban and Regional Research* 30.1, p. 54-75.
- (2007). « Business Improvement Districts : Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability ». In : *Geography Compass* 1.3, p. 657-672. DOI : 10.1111/j.1749-8198.2007.00022.x.
- WASSERMAN, Stanley et Katherine FAUST (1997). *Social Network Analysis : Methods and Applications*. Cambridge : Cambridge University Press.
- WEEDS, Julie et David WEIR (2005). « Co-Occurrence Retrieval : A Flexible Framework for Lexical Distributional Similarity ». In : *Computational Linguistics* 31.4, p. 439-475. DOI : 10.1162/089120105775299122.
- WEIHS, Claus et al. (2005). « klaR Analyzing German Business Cycles ». In : *Data Analysis and Decision Support*. Sous la dir. de D. BAIER, R. DECKER et L. SCHMIDT-THIEME. Berlin : Springer-Verlag, p. 335-343.
- WERNER, Michael et Bénédicte ZIMMERMANN (2003). « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité ». In : *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 58e année.1, p. 7-36.
- WIJFFELS, Jan, Milan STRAKA et Jana STRAKOVÁ (2020). *Udpipe : Tokenization, Parts of Speech Tagging, Lemmatization and Dependency Parsing with the 'UDPipe' 'NLP' Toolkit*. Version 0.8.4-1. URL : <https://CRAN.R-project.org/package=udpipe>.
- WIRTH, Louis (2009). « Le phénomène urbain comme mode de vie ». In : *L'école de Chicago naissance de l'écologie urbaine*. Sous la dir. d'Yves GRAFMEYER et Isaac JOSEPH. Paris : Flammarion, p. 255-281.
- WOLMAN, Harold et Ed PAGE (2002). « Policy Transfer among Local Governments : An Information-Theory Approach ». In : *Governance* 15.4, p. 577-501. DOI : 10.1111/1468-0491.00198.

- WOODS, Ngaire (1995). « Economic Ideas and International Relations : Beyond Rational Neglect ». In : *International Studies Quarterly* 39.2, p. 161-180. DOI : 10 . 2307 / 2600845.
- WUSTEN, Herman van der (2016). « La ville fonctionnelle et les modèles urbains qui lui ont succédé : Exemples d'une pratique politique en train de se globaliser ». In : *EchoGéo* 36. DOI : 10.4000/echogeo.14634.
- YEE, Albert S. (1996). « The Causal Effects of Ideas on Policies ». In : *International Organization* 50.1, p. 69-108. JSTOR : 2706999.
- ZDANOWSKA, Natalia (2018). « Intégration des villes d'Europe Centrale et orientale dans l'économie-monde depuis 1989 : une entrée par les réseaux internationaux de commerce, de transport aérien et de firmes ». Thèse de doct. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- ZHANG, Peng et al. (2008). « The Clustering Coefficient and Community Structure of Bipartite Networks ». In : *Physica A : Statistical Mechanics and its Applications* 387.27, p. 6869-6875. DOI : 10.1016/j.physa.2008.09.006.

Table des matières

Introduction générale	1
1 Pour une étude de la dimension politique des relations entre villes	19
1.1 Introduction	21
1.2 <i>Pouvoir urbain</i>	25
1.2.1 Globalisation, décentralisation : repenser les rapports villes/État .	27
1.2.2 La ville comme acteur collectif ?	36
1.2.3 Une question de taille : quelle place pour les petites villes dans un paysage largement métropolitain ?	47
1.3 <i>Circulation</i>	61
1.3.1 Un « prisme circulatoire » dans les sciences sociales ? Prescriptions pour aborder le transnational	61
1.3.2 Les circulations contemporaines de modèles urbains : approches expertes ou critiques des coalitions d'acteurs et des élites urbaines	70
1.4 <i>Institution</i>	74
1.4.1 Concepts et notions pour penser l'action publique	76
1.4.2 Le terrain européen : limites variables, enjeux spécifiques et insti- tution de la coopération territoriale	85
1.5 Éléments de synthèse	99
2 Reconstruire un système de relations : une démarche quantitative pour aborder la coopération transnationale entre villes européennes	101
2.1 Introduction	103
2.2 Analyse de réseaux	109
2.2.1 Implications théoriques et objectifs de l'analyse de réseaux	109
2.2.2 Délimiter le système de relations et définir les variables relationnelles	112
2.2.3 Les attributs des villes : variables intrinsèques et contexte territorial	114
2.3 Construction des bases de données	124
2.3.1 Sources et construction de la BD ETMUN	125
2.3.2 Sources et construction de la BD EUCICOP	131
2.3.3 Des entités membres puis des villes européennes : une double pro- cédure de géocodage	135

2.4	La statistique textuelle pour analyser les politiques urbaines en circulation	140
2.4.1	Approcher empiriquement ce qui « circule » dans les organisations de coopération européenne	140
2.4.2	Composition des corpus documentaires : littérature grise et textes programmatiques	141
2.4.3	Protocole d'analyse textuelle : chercher les régularités et les spécificités lexicales	144
2.4.4	Observation participante et entretiens : la coopération en mots et en actes	147
2.5	Éléments de synthèse	153
3	Le champ opératoire de la coopération entre villes : localisation des affiliations et caractérisation des organisations	155
3.1	Introduction : L'analyse des localisations	157
3.1.1	Du <i>lieu</i> à la localisation	157
3.1.2	Une géographie de l'affiliation des villes aux organisations de coopération	160
3.2	Hypothèses & Fondements théoriques	162
3.2.1	Une concentration métropolitaine des entités ? Place des interactions face-à-face, capacités de coopération différenciées et contraintes structurelles	162
3.3	Cartographie de l'espace de coopération	171
3.3.1	Localisation des participations	171
3.3.2	Participation des gouvernements urbains	191
3.3.3	Internationalisation et hiérarchie urbaine	201
3.4	Fondements politiques de la coopération transnationale	211
3.4.1	Description des organisations de coopération	211
3.4.2	Désirs d'internationalisation	219
3.5	Éléments de synthèse	241
4	Les relations entre villes européennes : structures et communautés des réseaux institutionnels de coopération	243
4.1	Introduction	247
4.1.1	Des liens de natures diverses	248
4.2	Définitions et hypothèses	250
4.2.1	Relations entre villes et analyse de réseaux : enjeux et vocabulaire de l'abstraction mathématique	250
4.2.2	Hypothèses et questions de recherche	257
4.2.3	Reconstruire deux grands réseaux d'affiliation	259
4.3	Le réseau des associations ETMUN	264
4.3.1	Étape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles ETMUN	264
4.3.2	Étape 2 : Centralités dans le réseau ETMUN	267
4.3.3	Étape 3 : Communautés dans le réseau ETMUN, entre une logique d'appartenance territoriale et une logique de position dans la hiérarchie urbaine	278
4.3.4	Étape 4 : Projections en graphes unimodaux du réseau ETMUN et homophilie	286

4.4	Le réseau des projets EUCICOP	292
4.4.1	Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles EUCICOP	292
4.4.2	Etape 2 : Centralités dans le réseau EUCICOP	296
4.4.3	Etape 3 : Communautés dans le réseau EUCICOP, un espace structuré par des ensembles régionaux	307
4.4.4	Etape 4 : Homophilie dans le graphe villes-villes, pas d'effet « taille » mais une grande importance de l'appartenance territoriale	314
4.5	Le réseau URBACT	316
4.5.1	Etape 1 : Mesures globales et filtrage du graphe formé par les données relationnelles URBACT	317
4.5.2	Etape 2 : Centralités dans le réseau URBACT	320
4.5.3	Etape 3 : Évolutions structurelles du réseau URBACT et communautés	331
4.6	Éléments de synthèse	347
5	« Traduction » et médiatisation des politiques locales : le cadre cognitif de l'action publique urbaine européenne	351
5.1	Introduction	355
5.1.1	La production des modèles urbains par les organisations de coopération transnationale : problématique et positionnement critique	355
5.1.2	Chaîne de traitements d'analyse textuelle	360
5.1.3	Trois corpus pour saisir les opérations de « traduction »	361
5.2	Auto-portraits des associations transnationales	364
5.2.1	Exploration lexicale : éléments de plaidoyer, interface locale/globale et société de la connaissance	365
5.2.2	Homogénéité du corpus et différenciation thématique	371
5.3	L'espace sémantique des mots-clés URBACT	377
5.3.1	<i>Governance, Economy, Integrated Urban Development</i> : s'adapter aux changements structurels et dépasser l'approche sectorielle	378
5.3.2	L'espace sémantique formé par les mots-clés : environnement <i>vs</i> société et inclusion <i>vs</i> compétition	385
5.3.3	De l'économie partout et dans toute chose : le graphe des co-utilisation des mots-clés	392
5.4	Les « bonnes pratiques » URBACT	396
5.4.1	Les <i>bonnes pratiques</i> d'une petite ville en déclin : où sont les « opportunités » ?	400
5.4.2	Exploration lexicale : le vocabulaire du partenariat	406
5.4.3	Un corpus homogène, des problèmes publics différenciés	415
5.4.4	Panorama des problématiques urbaines dans les bonnes pratiques URBACT	422
5.5	Éléments de synthèse	430
5.5.1	L'eupéanisation par la circulation des instruments de l'action publique : la place centrale du partenariat	430
5.5.2	Les grands traits du cadre cognitif européen de l'action publique urbaine	431
5.5.3	Les politiques de l'habilitation construites sur la dichotomie compétition/inclusion : ajustement, légitimation et adaptation	432

5.5.4	Référentiel global et consensus : les enjeux de la description du monde produite par les villes européennes et leurs organisations transnationales	434
6	Les discours en interaction : l'expérience de coopération URBACT et l'institution de la catégorie des « petites villes »	437
6.1	Introduction	439
6.1.1	Saisir ce qui se joue dans la coopération	439
6.2	Rapports de projet et politiques urbaines	441
6.2.1	Vocabulaire des rapports de projet URBACT	441
6.2.2	Traduction et européanisation	443
6.2.3	Les villes porteuses de projets et le réseau sémantique des notions phares	450
6.3	Coopération effective au sein d'un projet URBACT	468
6.3.1	L' <i>URBACT Local Group</i> : principe de composition et travail de diagnostic	468
6.3.2	Relations entre villes partenaires et proximité entre les plans locaux d'action	472
6.4	Discours collectifs des petites villes	485
6.4.1	L'identité collective des « petites villes » : enjeux, problèmes publics et rhétoriques sur les avantages comparatifs	486
6.4.2	La catégorie des petites villes : un enjeu de représentation et de légitimité	500
6.5	Éléments de synthèse	507
	Conclusion générale	511
7	Annexes	527
7.1	Annexe A	529
7.1.1	Partitions géographiques de l'espace européen	529
7.1.2	Typologies de science politique sur les pouvoirs locaux en Europe	531
7.2	Annexe B	534
7.2.1	Exemple d'une grille d'entretien avec un expert en chef de projets URBACT	534
7.2.2	Un questionnaire exploratoire pour les représentants des villes partenaires du projet URBACT <i>City Centre Doctor</i>	537
7.2.3	Programme de la journée d'étude <i>Vitality of smaller towns in Europe</i>	550
7.3	Annexe C	554
7.3.1	Détection de communautés sur les graphes bipartis	554
7.3.2	Détection de communautés avec la double-projection	557
7.4	Annexe D	559
7.4.1	Liste des associations de la base ETMUN	559

Liste des figures

2.1	Planche des semis de points des membres de quatre associations de la BD ETMUN.	129
2.2	Semis de points des membres de quatre associations de la BD ETMUN avec les populations indicatives	131
3.1	Densité de participation aux projets de coopération de l'Union Européenne (Interreg et Interreg-IAP et IEVP/IEV)	172
3.2	Densité de participation aux projets de coopération de l'Union Européenne par période de programmation	174
3.3	Évolution du centre de gravité du semis des partenaires des projets de coopération territoriale de l'UE	176
3.4	Évolution des indices de dispersion des semis des entités partenaires par pays	177
3.5	Évolution des indices de dispersion des semis des localités accueillant le siège d'au moins une entité participante à la coopération territoriale de l'UE	178
3.6	Nombre de participations aux projets de coopération de l'Union Européenne selon les pays	179
3.7	Nombre de participations aux projets coopération de l'Union Européenne par carreau pour 10 000 habitants	182
3.8	Nombre moyen de participations aux projets de coopération de l'Union Européenne en fonction du contexte territorial des NUTs	183
3.9	Les 38 régions avec un nombre exceptionnel de participations au projet de coopération territoriale de l'UE, selon la typologie urbain/rural	185
3.10	Absence de relation entre la taille de la ville (agglomération/aire fonctionnelle) et le nombre de participations aux projets de coopération territoriale de l'UE	188
3.11	Densité d'adhésion aux associations transnationales de municipalités	189
3.12	Nombre moyen d'adhésions aux associations transnationales de municipalités en fonction du contexte territorial des NUTs	190
3.13	Une relation faible entre la taille de l'agglomération et le nombre d'adhésions aux associations de municipalités	191

3.14	Nombre de villes incluses dans le programme URBACT entre 2003 et 2019, selon les pays	192
3.15	Nombre total de participations aux projets URBACT par gouvernement urbain, entre 2003 et 2019	193
3.16	Nombre total de participations aux projets URBACT par gouvernements urbains selon les trois phases du programme	195
3.17	Nombre de participations des villes en tant que <i>lead partner</i> selon les pays (URBACT, entre 2003 et 2020)	196
3.18	Participations au programme URBACT selon les classes de taille des villes (2003-2020)	197
3.19	Participations au programme URBACT durant la phase II, selon la typologie des niveaux de développement des régions européennes (2007-2013) .	198
3.20	Nombre d'adhésions à des associations de municipalités par gouvernement urbain.	199
3.21	Nombre d'adhésions des gouvernements urbains en fonction du statut administratif	200
3.22	Histogrammes des variables de participation et de population administrative des villes de l'UE	202
3.23	Répartition des niveaux de participation EUCICOP par catégorie de villes (Population 2011)	204
3.24	Répartition des catégories de villes (population administrative 2011) selon les niveaux d'adhésion ETMUN	205
3.25	Nuages de points entre les variables relatives et absolues de participation des gouvernements urbains	206
3.26	Relation entre les adhésions à des associations de municipalités et les participations aux projets de coopération territoriale de l'UE par gouvernement urbain	207
3.27	Des profils binaires de participation : des gouvernements urbains tournés vers l'UE ou vers la logique associative	208
3.28	Semis des membres de quatre associations de municipalités	212
3.29	Présentation des villes participantes du projet URBACT <i>City Centre Doctor</i>	216
3.30	Classification des 172 projets URBACT en fonction de la taille des villes partenaires	218
4.1	Distributions des mesures de centralité des associations ETMUN.	268
4.2	Distributions des mesures de centralité des villes ETMUN.	269
4.3	Hierarchie des centralités pour les villes ETMUN présentes dans le top 4 d'au moins un indicateur.	270
4.4	Top 50 des centralités pour les villes du réseau ETMUN	271
4.5	<i>Ego Network</i> de Tavira, Portugal	275
4.6	<i>Ego-Networks</i> de villes ETMUN	277
4.7	Communautés de villes ETMUN détectées par l'algorithme de Louvain . .	280
4.8	Graphes des communautés de villes et associations ETMUN détectées par l'algorithme de Louvain	282
4.9	Communautés de villes ETMUN détectées par l'algorithme <i>Fast Greedy</i> . .	284
4.10	Graphes des communautés de villes et associations ETMUN détectées par l'algorithme <i>Fast Greedy</i>	285

4.11	Absence de relation directe entre les villes ETMUN adhérant à plus de 6 associations	287
4.12	Absence de relation directe entre les villes ETMUN adhérant à plus de 6 associations	289
4.13	Absence de relation directe entre les associations ETMUN	290
4.14	Distributions des mesures de centralité des projets EUCICOP	296
4.15	Distributions des mesures de centralité des villes EUCICOP	297
4.16	Hierarchie des centralités pour les villes ETMUN présentes dans le top 5 d'au moins un indicateur.	298
4.17	Principaux programmes de coopération selon le nombre de projets pour les quatre des villes les plus centrales du réseau EUCICOP	299
4.18	Top 50 des centralités pour les villes du réseau EUCICOP	300
4.19	Carte de synthèse : Top 50 des centralités pour les villes des réseaux EUCICOP et ETMUN	301
4.20	Villes EUCICOP ayant un rôle de « points d'articulation »	302
4.21	Typologie des <i>ego-networks</i> des villes EUCICOP en fonction des variables de l'ACP	304
4.22	Typologie des <i>ego-networks</i> des villes EUCICOP en fonction des indicateurs de centralité	305
4.23	<i>Ego-Networks</i> de villes EUCICOP représentant quatre classes de la typologie	306
4.24	Modularité et nombre de communautés selon quatre algorithmes de détection de communautés	307
4.25	Communautés des villes EUCICOP détectées par l'algorithme de Louvain .	308
4.26	Carte des communautés de villes EUCICOP détectées par l'algorithme de Louvain	309
4.27	Principaux programmes des projets des quatre communautés les plus peuplées en termes de projets	310
4.28	Les 10 principaux programmes pour les liens inter-communautés	311
4.29	Densité de Kernel des communautés de villes EUCICOP détectées par l'algorithme de Louvain sur le graphe villes-villes normalisé	313
4.30	Distributions des mesures de centralité des projets URBACT	321
4.31	Distributions des mesures de centralité des villes URBACT.	322
4.32	Évolution des centralités des villes (rangs) selon les trois phases du programme URBACT	323
4.33	Typologie des <i>ego-networks</i> des villes URBACT en fonction des variables de l'ACP	324
4.34	Ego Networks de villes URBACT selon quatre classes de la typologie . . .	326
4.35	Distribution des états pour chaque épisode des séquences de participation des villes au programme URBACT.	333
4.36	Les 10 séquences de participation URBACT les plus fréquentes, selon les classes	336
4.37	Cartographie des villes URBACT selon leur séquence de participation . . .	338
4.38	Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT I.	341
4.39	Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT II.	343
4.40	Communautés dans le sous-graphe des coopérations multiples du réseau URBACT III.	345

5.1	Top 30 des noms et verbes utilisés dans le corpus des descriptions des associations ETMUN.	367
5.2	Graphe des co-occurrences (distance de 2) dans le corpus des associations ETMUN	369
5.3	Graphe des fortes proximités lexicales entre les associations ETMUN. . . .	374
5.4	Top 10 des noms et adjectifs spécifiques (tf-idf) des communautés d'associations selon leur proximité lexicale	375
5.5	Top 10 des mots-clés les plus utilisés pour décrire les projets URBACT des phases II et III.	380
5.6	Top 5 des mots-clés les plus utilisés pour décrire les projets URBACT (phase II et III) selon l'ensemble régional des villes <i>Lead Partner</i>	385
5.7	L'espace sémantique des projets d'URBACT II (2007-2013)	386
5.8	L'espace sémantique des projets d'URBACT III (2014-2020)	390
5.9	Graphe des co-utilisations majoritaires des mots-clés URBACT II et III . .	394
5.10	Localisation des villes lauréates et exploration des variables des bonnes pratiques labellisées par URBACT en 2017	399
5.11	Top 30 des noms et verbes utilisés dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.	407
5.12	Mots-clés les plus fréquents dans le corpus des bonnes pratiques URBACT	411
5.13	Mots spécifiques selon les pays les plus représentés dans le corpus des bonnes pratiques URBACT	416
5.14	Termes représentatifs des 22 thèmes modélisés par l'algorithme LDA sur le corpus des bonnes pratiques URBACT.	424
5.15	Top 5 des thématiques (selon la valeur moyenne) en fonction de la taille des villes, dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.	426
5.16	Top 5 des thématiques (selon la valeur médiane) en fonction de la taille des villes, dans le corpus des bonnes pratiques URBACT.	428
6.1	Mots les plus fréquents du corpus des rapports de projet URBACT (2007-2016).	442
6.2	Graphe des notions issues du corpus des rapports de projet URBACT . . .	453
6.3	Graphe biparti <i>notions-grandes régions d'appartenance</i> des villes porteuses de projets URBACT.	457
6.4	Graphe des proximités sémantiques entre les villes URBACT <i>lead partner</i> .	460
6.5	Graphe biparti <i>notions-taille des villes</i>	465
6.6	Graphe biparti <i>notions-composition des projets</i> URBACT selon les classes de taille des villes partenaires	467
6.7	Présence de certains profils types dans la composition des groupes locaux du projet CCD	469
6.8	Les principaux enjeux liés à la revitalisation des centres-villes selon les représentant.e.s des ULG	471
6.9	Graphe des contacts et échanges privilégiés déclarés par les représentant.e.s des ULGs du projet CCD.	474
6.10	Graphe des visites d'étude déclarées par les représentant.e.s des ULGs du projet CCD.	475
6.11	Graphe des villes étant dans une situation similaire, selon les représentant.e.s des ULGs du projet CCD.	476

6.12	Co-occurrences des notions dans le corpus des <i>Local Action Plans</i> du projet CCD	477
6.13	Graphe des proximités lexicales entre les plans d'action locaux des villes du projet CCD	481
7.1	Partition de l'espace européen selon la typologie de la Banque Mondiale. .	529
7.2	Partition de l'espace européen selon la typologie des NUTs Urbain/Rural. .	530
7.3	Cartographie de la typologie sur les relations horizontales au sein des pouvoirs locaux en Europe.	531
7.4	Cartographie de la typologie sur les relations verticales des pouvoirs locaux en Europe.	531
7.5	Cartographie de la typologie le <i>leadership</i> au sein des pouvoirs locaux en Europe.	532
7.6	Cartographie de la typologie des pouvoirs locaux en Europe orientale. . . .	532
7.7	Cartographie de la typologie des systèmes administratifs et pouvoirs locaux en Europe.	533
7.8	Modularité et nombre de communautés selon 4 algorithmes de détection de communautés, sur les 4 matrices différentes du réseau ETMUN	555
7.9	Comparaison du partitionnement en communautés selon différents algorithmes (matrice <i>em2nw</i>)	557

Liste des illustrations

3.1	Moment de restitution collective, URBACT City Festival, Patio da Galé, Lisbonne, 14 septembre 2018.	158
3.2	Régions transfrontalières membres de l'AEBR (<i>Association of European Border Regions</i>) en 2019	186
3.3	Présentation de Reggio Emilia sur le site web de l'association <i>Eurotowns</i> .	226
3.4	Nombre d'articles de presse sur l'association <i>Cittaslow</i> dans la presse française, entre 2004 et 2017	228
3.5	Re-publication de l'annonce de la conférence finale de <i>City Centre Doctor</i> sur la page Facebook de l'URBACT Local Groupe de San Dona di Piave (IT)	237
3.6	Deux publications à propos de San Dona di Piave sur la page Facebook du projet <i>City Centre Doctor</i>	238
3.7	Re-publication d'un <i>post</i> du maire de San Dona di Piave, sur la page de l' <i>Urbact Local Group</i> lié au projet CCD	239
5.1	Étude de cas (Wroclaw, Pologne) présentée sur le site web de l'association <i>Covenant of Mayors</i>	357
5.2	Présentation des thématiques urbaines sur le site web du programme URBACT	363
5.3	Description de la bonne pratique de la ville allemande d'Altena sur le site web d'URBACT	402
5.4	Les trois premières étapes des « <i>10 steps towards social innovation in cities</i> »	412
6.1	« Arbre des problèmes » de la ville de Radlin, construit à partir du diagnostic de l'ULG	479
6.2	Extrait du Manifeste de Mollet Del Vallès, « Politique alimentaire et emploi dans les villes petites et moyennes européennes »	497

Liste des schémas

1.1	Coopération et territoires d'après Bussi, 2009	88
1.2	Principales fonctions des associations transnationales de municipalités . . .	91
1.3	Grille d'analyse synthétique pour caractériser les organisations de coopé- ration transnationale entre villes	95
2.1	Une démarche exploratoire pour appréhender le système relationnel de la coopération transnationale entre villes	104
2.2	Articulation des méthodes et allers-retours entre données et analyses. . . .	107
2.3	Une variable relationnelle d'affiliation : la projection du réseau Villes- Organisations au réseau Villes-Villes	113
2.4	Sélection des attributs indépendants pour caractériser les villes selon deux définitions	115
2.5	Démarche générale de constitution des bases de données ETMUN et EU- CICOP	124
2.6	Phase 1 : Référencement des associations de la base ETMUN.	127
2.7	Les différentes phases de la construction de la base EUCICOP et du sous- ensemble URBACT.	134
2.8	Chaîne de traitements pour la construction des bases de données	136
2.9	Phase 3 : double-géocodage et création d'une table des villes européennes uniques	138
3.1	Schéma théorique des hypothèses en fonction des niveaux d'analyse.	170
4.1	Schéma théorique de graphes connexes et non-connexes	251
4.2	Schéma théorique d'un graphe biparti et de ses projections en graphes unimodaux	252
4.3	Schéma théorique des chemins de longueur 3 et cycles de longueur 4 dans un graphe biparti	256
4.4	Chaîne de traitements pour l'analyse des réseaux d'affiliation.	262
4.5	Schéma théorique du diamètre dans un graphe biparti	266

Liste des tableaux

2.1	Recherche thématique par mots-clés dans le volume 3 de l'YIO, 2015. . . .	126
2.2	Dimension du corpus des bonnes pratiques URBACT.	143
2.3	Résultats de l'opération de <i>parsing</i> et de <i>POS-tagging</i> : transformation d'une phrase en tableau d'unités morpho-syntaxiques.	146
2.4	Liste des entretiens semi-directifs effectués.	149
2.5	Liste des événements et sessions du terrain (avec captation audio).	151
3.1	Comparaison des valeurs centrales de participation entre l'ensemble des villes de l'UE et les villes du programme UIA	230
4.1	Indicateurs globaux du graphe biparti ETMUN, selon différents filtrages. .	265
4.2	Indicateurs globaux du graphe biparti EUCICOP, selon différents filtrages.	294
4.3	Indicateurs globaux de la première composante du réseau EUCICOP . . .	295
4.4	Indicateurs globaux du graphe biparti URBACT, selon différents filtrages.	317
4.5	Indicateurs globaux des graphes bipartis correspondant aux trois phases du programme URBACT	318
4.6	Villes de moins de 100 000 habitants appartenant à la classe 1 de la typo- logie des <i>ego-networks</i>	329
4.7	Table de transition entre états.	333
5.1	Distribution du nombre de mots dans le corpus des descriptions des asso- ciations ETMUN.	364
5.2	Similarité lexicale entre les paires de documents du corpus des associations ETMUN.	372
5.3	Résumés statistiques des niveaux de participation à la coopération trans- nationale pour les 89 villes lauréates des bonnes pratiques URBACT. . . .	397
5.4	Similarité lexicale entre les paires de documents du corpus des bonnes pratiques URBACT.	415
6.1	Dimension du corpus des rapports de projet URBACT.	441
6.2	Comparaison de l'existence des liens (indice de Jaccard) entre les différentes couches du multigraphe des relations entre les villes partenaires de CCD. .	484

7.1	Extrait de la table ETMUN, description des 59 associations.	559

Liste des encadrés

1.1	La critique des études sur la globalisation par Neil Brenner : entre <i>global territorialism</i> et <i>detritorialisation approaches</i>	28
1.2	De quel Etat parle-t-on ?	34
1.3	La connaissance comme 4 ^{eme} marchandise fictive	40
1.4	Relations Internationales et Histoire mondiale : considérer le rôle des idées et de leurs circulations	61
2.1	L'analyse de réseaux comme cadre pour une approche relationnelle	109
3.1	L'association <i>Cittaslow</i> : transnationalisation d'une cause et visibilité à plusieurs échelles	233
4.1	La méthode de l'appariement optimal pour comparer des séquences	334
5.1	La problématique du <i>public procurement</i> : ancrage britannique et rôle des experts comme agents de transfert	417
6.1	L'eupéanisation comme apprentissage : légitimation et positionnement des villes lors d'une conférence URBACT	448

La coopération entre villes européennes : convergences dans l'action publique urbaine par la circulation transnationale de modèles

Résumé

Cette thèse examine les relations politiques entre villes européennes depuis 2000. Nous analysons les systèmes de relations formés par les projets de coopération de l'Union Européenne et par les associations transnationales de municipalités, grâce à la construction de deux bases de données. Notre démarche exploratoire fondée sur l'analyse spatiale, l'analyse de réseaux et la statistique textuelle, permet de décrire l'espace européen de coopération, d'étudier les réseaux d'affiliation et d'analyser les modèles urbains qui circulent à travers ces canaux. L'objectif est de repenser le transnational comme processus à travers lequel des politiques locales sont sélectionnées, comparées et érigées en *best practices*, renforçant ainsi des normes d'action publique à l'échelle européenne.

La coopération entre villes se déploie sur de larges ensembles régionaux et témoigne de niveaux d'internationalisation congruents avec la taille et le statut administratif des villes. Si les plus petites villes sont moins impliquées, leur participation peut s'avérer déterminante pour gagner en visibilité et porter une voix collective. Les politiques locales, telles que médiatisées au sein des réseaux, participent à la circulation de discours sur le pouvoir urbain s'exprimant dans la langue du néolibéralisme. Toutefois, l'étude de la construction de la catégorie des « petites villes » révèle un paysage plus complexe où coexistent la tentation d'entrer dans la compétition interurbaine et des stratégies écologistes et sociales de long terme, contestant alors le tropisme métropolitain des politiques étatiques et de l'UE ainsi que les apories du développement géographique inégal inhérent au capitalisme.

Mots-clés : Coopération Transnationale ; Europe ; Analyse de Réseaux ; Petites Villes ; Circulation de Modèles Urbains

Territorial cooperation and Transnational Municipal Networks in Europe : the convergence of urban governance through urban policy mobilities

Abstract

This thesis investigates the political relations between European cities from 2000 to 2020. Through the construction of two large-scale databases, we empirically analyze the systems of relations forged by the EU cooperation projects and by transnational municipal networks. Using spatial analysis, network analysis and text mining, this thesis explores the space of the European cooperation, describes the networks of affiliation and analyzes the urban models that circulate through these channels. The goal is to rethink and conceptualize the “transnational” as a process through which local policies are selected, benchmarked and turned into “best practices”. Findings highlight the enforcement and strengthening of standardized public action policies on a European scale.

Cooperation between cities unfolds over large regional areas and displays the level of internationalisation correlated with the size and the administrative status of cities. Whilst smaller cities play a lesser role, their participation can prove decisive for gaining visibility and voicing collective aims. Local policies, mediated through these networks, contribute to the circulation of the urban power discourses, as expressed through the language of neoliberalism. Yet, the framing of the “small town” category reveals a more complex picture in which the desire to enter inter-urban competition coexists with long-term ecological and social strategies. This challenges the metropolitan trope of the states and the EU, and confronts the failures of the uneven development produced by capitalism.

Keywords : Transnational Municipal Networks ; Europe ; Network Analysis ; Small Cities ; Urban Policy Mobilities

