



**Métropoles**

2 | 2007  
Varia

---

## Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain

H.V. Savitch



**Éditeur**

ENTPE - École Nationale des Travaux  
Publics de l'État

**Édition électronique**

URL : <http://metropoles.revues.org/652>

ISSN : 1957-7788

**Référence électronique**

H.V. Savitch, « Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain », *Métropoles* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 15 octobre 2007, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/652>

---

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

## Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain

H.V. Savitch, University of Louisville, Etats-Unis, hvsavi01@Louisville.edu

**Résumé** : Cet article analyse les relations entre la mondialisation et le changement d'échelle urbaine. Il considère que les dynamiques à l'œuvre dans le processus de mondialisation (politiques néo-libérales, compétition territoriale, suburbanisation) conduisent à de nouvelles contraintes pesant sur les villes. Une des réponses les plus pertinentes que les villes peuvent générer repose sur le changement d'échelle de leurs institutions en bâtissant de nouvelles structures ou en les restructurant pour renforcer leur capacité d'action. Ce processus conduit à reconfigurer les modes de gouvernance et donc le pouvoir urbain sur de nouvelles bases géographiques. Ce type de manipulation territoriale est un instrument qui agit sur l'allocation des ressources entre acteurs, en inclus certains, en exclue d'autres, établit de nouvelles priorités sur l'agenda politique. Cinq types de dynamiques institutionnelles sont présentées et analysées à partir de cas concrets: 1) les villes fusionnées 2) le gouvernement à plusieurs niveaux 3) la coopération partagée 4) les communautés urbaines et 5) les villes non contiguës. Une première évaluation est menée en tentant de mettre jour l'efficacité, le contrôle démocratique et la capacité à générer du développement économique respectifs de ces cinq modèles qui présentent tous des avantages et des inconvénients. Le recours à l'un ou l'autre de ces modèles s'explique essentiellement par les valeurs auxquels il renvoie et par des contingences politiques et économiques. Ils ne garantissent pas non plus un type particulier d'effet même si un changement d'échelle bien maîtrisé peut renforcer la position d'une ville face à la mondialisation.

**Mots clés** : mondialisation, changement d'échelle, territorialisation, dynamiques institutionnelles, stratégies urbaines

**Summary** : This article explores the relationship between globalization and urban rescaling. It suggests that forces emanating from globalization (neo liberal politics, increased competition, economic restructuring and suburbanization) have created new pressures on cities. One of the more effective responses cities can take is to re-

scale their territories. Territorial re-scaling is defined as the remaking or the reconfiguration of land in order to exercise decisional and policy control. Re-scaling serves to restructure governance and ultimately power along particular geographical lines. This kind of territorial manipulation is a tool which can allocate power, include or exclude different actors, shape priorities and shrink or expand policy nets. Five types of re-scaling are specified as 1) *consolidated jurisdictions* 2) *multi-tiered jurisdictions* 3) *linked jurisdictions* 4) *urban communities* and 5) *jumped scales*. Each of these types is reviewed, explained and examples furnished. Also furnished is empirical evidence on the effects of different types of re-scaling with respect to their efficiency, democratic accountability and economic development. Each re-scaling has its advantages and disadvantages and no type is seen as necessarily "better" or "worse" than another. Much depends on the values being sought and the circumstances facing a city. Finally, there are no guarantees that a particular outcome will be attained, though skillful use of re-scaling can bolster a city's position as it faces the challenges of globalization.

Key words : globalization, territorial re-scaling re-territorialization, city reorganization, urban strategies

## **Introduction : le changement global**

De nos jours, il est tout fait commun de parler d'un changement global rapide. Ce dernier est époustouflant. L'antiquité a duré 3000 ans, le Moyen Âge moins d'un millénaire, et l'âge industriel près d'un siècle. L'ère de la globalisation s'est imposée en près de trente ans, et son rythme ne cesse de s'accélérer. Cette évolution récente a déjà modifié le tissu économique de la société, radicalement altéré le comportement du capital, fait tomber les frontières nationales, et est en train de remodeler les gouvernements.

Le changement global est porté par une technologie de pointe et la transmission rapide de l'information. Ce dernier quart de siècle est très justement dénommé « l'âge de l'information », et il laisse présager de futures évolutions spectaculaires. Le nouveau monde du cyberspace n'est qu'une des nombreuses technologies qui

permettent de tels développements. A l'aube de l'âge post-industriel, au milieu des années 1970, il n'existait que 50 000 ordinateurs dans le monde. Ce nombre a explosé et dépasse désormais la barre du milliard, permettant à des gens ordinaires de communiquer les uns avec les autres à travers la planète. Aujourd'hui, plus de la moitié des américains et des européens possèdent un ordinateur. En Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, les grandes et les petites villes sont câblées, rendant ainsi possible une communication instantanée. Des grandes chaînes, comme la BBC ou CNN, ont créé des réseaux d'information mondiaux, qui permettent au monde entier d'être le témoin des mêmes événements au même moment. L'abaissement du coût des services téléphoniques et la diffusion des câbles à fibre optique (transmettant simultanément 1,5 millions de conversations dans le diamètre d'un cheveu humain) ont catapulté l'information personnelle à de nouveaux niveaux. En l'an 2000, les appels téléphoniques avaient atteint le record de tous les temps avec 100 milliards de minutes (A.T. Kearney Inc., 2001).

Les conséquences sociales de la transmission instantanée de l'information sont profondes. Un sursaut des prix sur les marchés boursiers en Chine peut faire trembler les économies d'Amérique du Nord et d'Europe. Un acte de guerre ou un attentat à la bombe fait retentir les sonnettes d'alarmes des agences de sécurité à travers le monde. L'attribution des Jeux Olympiques à une ville permet à des populations entières de se réjouir et se préparer à l'événement. Les immigrants maintiennent désormais un contact constant avec leurs terres natales par des moyens qui étaient encore impensables il y a dix ans. Ces derniers revendiquent désormais le caractère multiculturel de leur pays d'accueil.

Une technologie efficace et bon marché réduit notre perception de l'espace et du temps et permet à des groupes de garder des attaches avec leurs patries d'origine et

de préserver leurs cultures. A l'étranger, on dit désormais que les cultures ethniques se développent dans un « espace transnational » dans lequel le langage, les coutumes et les traditions se perpétuent indépendamment du lieu géographique (Smith, 2001).

Une autre caractéristique de la globalisation est la standardisation. Une fois que les biens et les informations devenus semblables, ils deviennent interchangeables. Des unités de mesure communes, des critères universels, des pièces interchangeables et des symboles identiques sont indispensables à la globalisation. De la même manière que le système du quadrillage des rues a aidé à aménager les villes, la standardisation facilite la globalisation. Celle-ci nécessite l'existence de procédures d'enregistrement des brevets d'invention et des mesures pour les faire respecter, et des équipements mécaniques ou électroniques compatibles. Elle pourrait également conduire à l'existence d'une monnaie unique. Les procédés de certification professionnelle se sont également standardisés afin de permettre à la main d'œuvre de circuler plus librement d'un pays à un autre. Les chaînes de restauration rapide et les magasins ont standardisé leurs produits identifiés par des logos largement reconnus, tels que par exemple MacDonal'd's, Gucci et Sony.

Par-dessus tout, la globalisation a intensifié les relations commerciales entre les Etats notamment grâce à la diminution des barrières douanières voulue par les Etats. Dans certains cas, ces derniers ont adopté des monnaies communes pour accélérer les échanges commerciaux et rendre leurs frontières perméables afin de favoriser la circulation du capital et du travail. Depuis le milieu des années 1990, les flux des investissements en direction de l'étranger ont augmenté de 30 % (UNCTAD, 2006). Aujourd'hui, les entreprises ne sont plus seulement locales, nationales ou simplement « internationales », mais elles sont véritablement multinationales. Leurs

composants sont fabriqués dans un ensemble de sites spécifiques, assemblés dans d'autres, commercialisés encore ailleurs et vendus à travers le monde.

La leçon à retenir ici est que le capital et les firmes sont devenus modulaires et mobiles. Ils se déplacent tous deux aisément vers de multiples lieux à travers le monde, en créant des bouts d'entreprises à un endroit, en déplaçant le capital vers d'autres et en attirant la force de travail de diverses localités. Cette gigantesque fluidité a modifié le visage de la production mondiale. Elle a pesé de tout son poids sur l'accumulation de la richesse et en a influencé la distribution.

Comment les villes s'intègrent-elles dans ce tableau ? A travers l'histoire, la croissance des villes a été déterminée par l'accumulation de capital. Le processus est interactif. L'interaction se produit à mesure que les villes aménagent le territoire, la densité et l'infrastructure, qui favorisent l'accumulation du capital. De la même façon que les villes sont le résultat de cette interaction, elles renvoient l'image de la richesse qu'elles ont créée. Jusqu'il y a peu de temps, les politiques urbaines étaient régies par des accords tacites entre les secteurs public et privé, qui échangeaient des ressources pour engendrer de la richesse. A ce sujet, C. Stone fait référence à ce qu'il appelle un « régime urbain » dans lequel des arrangements informels entre les instances publiques et les intérêts privés travaillent ensemble pour mettre en œuvre une « production sociale » (Stone 1989 : 6, 245).

La globalisation et la mobilité du capital ont changé ce système. Tandis que le modèle du régime urbain/production sociale existe toujours, celui-ci a commencé à décliner ou à devenir plus instable. Il est beaucoup plus probable que les entreprises et le capital soient gérés par des acteurs qui n'ont que peu de liens avec la ville. Ces entreprises sont davantage susceptibles d'avoir leurs bureaux et leurs usines dispersés à différents sites et sont plus enclins à déménager fréquemment. La force

de travail est également devenue plus fluctuante, composée de personnes qui changent plus souvent d'emploi et qui s'engagent dans de nouveaux plans de carrière.

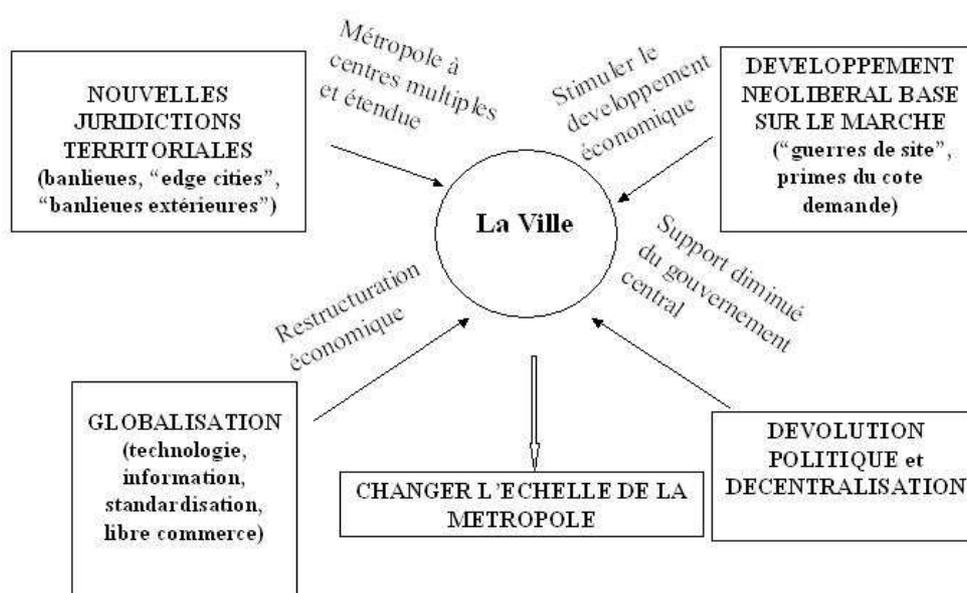
Ces changements ont rendu les villes plus vulnérables aux grandes variations affectant le capital et l'emploi. Non seulement les entreprises, jusque là localisées dans les centres-villes, ont reporté leurs intérêts vers d'autres villes dans d'autres pays, mais elles ont également cherché de nouvelles circonscriptions territoriales au sein des banlieues, en bordure ou à l'extérieur des villes. Dans certains pays, les entreprises sont prêtes à faire jouer la concurrence entre plusieurs localités afin de bénéficier de terrains gratuits, d'infrastructures ou d'abattements fiscaux. Dans ce que l'on a pu appeler « les guerres de territoire », les maires des grandes villes offrent désormais des incitations pour attirer les entreprises (Haider, 1992). La « chasse » aux entreprises a aujourd'hui atteint des proportions internationales. Ainsi, les sociétés transfèrent leurs sièges sociaux vers des destinations off-shore pour ne pas payer d'impôts, ou bien encore déplacent les opérations requérant une main d'œuvre importante vers des pays à bas salaires, dans le but de réduire leurs coûts totaux.

Comme si ce processus n'était pas suffisamment concurrentiel, les gouvernements nationaux ont fait face à ces pressions en diminuant leur soutien aux villes et en décentralisant l'autorité politique. L'idée est de rendre le gouvernement moins lourd, plus agressif et prêt à rivaliser au sein d'une économie globale. On doit noter que ces tendances sont accentuées aux Etats-Unis et qu'elles existent dans une moindre mesure au Canada. En dépit de ses différentes variations, le néo-libéralisme s'est répandu au sein d'importantes régions du monde développé. Au Royaume-Uni le gouvernement M. Thatcher a mis en place des changements majeurs, et même le nouveau parti travailliste de T. Blair a adhéré à cette compétitivité néolibérale. En

Allemagne, les sociaux-démocrates de G. Schroeder puis les chrétiens-démocrates d'A. Merkel ont assoupli les réglementations gouvernementales sur le marché du travail et à encourager l'autonomie. Aujourd'hui la France, bastion du dirigisme, se tourne vers une économie de plus en plus soumise au marché. L'ancienne Inde socialiste et la Chine, qui n'a de communiste que le nom, sont devenus des partisans du modèle néolibéral, du moins au niveau international sur lequel ils proposent des biens manufacturés à des prix cassés.

La figure 1 présente ces tendances. Elle illustre les pressions qui sont imposées par diverses sources. Celles-ci comprennent la globalisation, les nouvelles juridictions territoriales, le développement néolibéral basé sur le marché, et la décentralisation politique, c'est-à-dire tous les facteurs culminant au sein de métropoles ayant subi un changement d'échelle.

**Figure 1 : Contraintes globales et changement d'échelle dans le gouvernement urbain**



## **Pourquoi le changement d'échelle dans le gouvernement urbain ?**

Ma proposition est empirique et prescriptive. Le changement d'échelle territoriale ne peut pas constituer une simple réponse aux pressions, mais doit être spécifiquement mis en place afin d'y faire face. Par « changement d'échelle territoriale » je veux parler de la reconstruction ou de la reconfiguration d'un territoire dans le but d'y exercer un contrôle décisionnel et politique. Le changement d'échelle sert à restructurer un gouvernement, et en fin de compte le pouvoir, par le biais d'une configuration territoriale spécifique. Ayant étudié la restructuration gouvernementale des villes de Los Angeles et de Toronto, Roger Keil (2000) conclut que des modèles de changement d'échelle similaires peuvent être utilisés à des fins diamétralement opposées. Sa position, appuyée par Neil Brenner (2002 : 3), est que le changement d'échelle territoriale est « spécifique à un lieu » et qu'il permet de répondre à une multitude d'objectifs souvent contradictoires. Selon l'évaluation de Roger Keil, un gouvernement fusionné ou un gouvernement fragmenté « peuvent l'un comme l'autre conduire à des procédures politiques plus fermées ou au contraire plus ouvertes, à plus ou moins d'égalité et de justice redistributive, et enfin améliorer ou détériorer les environnements urbains, sociaux et naturels. » (Keil, 2000 : 759). En résumé, pour ces auteurs le changement d'échelle est une technique neutre qui peut ainsi être utilisée pour un nombre illimité de buts.

Les estimations de Roger Keil et Neil Brenner à propos des multiples objectifs du changement d'échelle peuvent très bien être exactes. Ils en négligent cependant les fonctions déterminantes et les emplois les plus effectifs. Le changement d'échelle est un outil qui, comme tout autre outil, peut être adapté ou non à la tâche entreprise. Pour prendre un exemple clair, la fusion de communes est l'outil le mieux adapté pour centraliser le pouvoir et mettre en place une direction forte à la tête des régions

métropolitaines. Les leaders politiques peuvent choisir de ne pas user de ce pouvoir comme les citoyens peuvent choisir d'y résister. Cela ne remet pas en cause les outils en eux-mêmes mais pose davantage la question de savoir si ces outils sont utilisés avec succès. Même si la fragmentation disperse le pouvoir et rend plus difficile à quiconque d'exercer un contrôle individuel, cela ne signifie en rien qu'elle ne puisse pas être manipulée pour véritablement acquérir du pouvoir. En résumé, il n'existe aucune garantie que le changement d'échelle produise un résultat donné. En revanche, on peut déterminer quels modèles de changement d'échelle seront les plus aptes à atteindre un but précis. En cela, les outils n'ont pas de volonté propre contrairement aux personnes qui en font l'usage.

Comme d'autres formes d'organisation, le changement d'échelle renferme des éléments qui vont permettre à certains d'élaborer des décisions visant à atteindre ou au contraire à s'écarter d'un but précis. La véritable question est de savoir ce que fait la technique du changement d'échelle pour atteindre des résultats spécifiques et de quelle manière elle opère ? Tout d'abord, le changement d'échelle établit des frontières qui délimitent une circonscription par rapport à une autre. Les frontières territoriales déterminent le contexte dans lequel les acteurs font l'expérience du monde et lui confèrent un sens (Sack, 1986). L'espace que nous habitons façonne notre identité, et les frontières autour de cet espace définissent la façon dont nous organisons notre vie économique, politique, sociale et culturelle.

En outre, une fois que le territoire a été délimité, il peut servir à confiner les ressources (intégration défensive) ou fournir une plus grande assiette fiscale afin de partager les ressources (politique de redistribution). Les territoires peuvent également être utilisés afin d'intégrer des entreprises qui génèrent du revenu, attirer des biens imposables, et modifier les équilibres démographiques. Les changements

Le tracé des frontières locales sont également d'une grande importance stratégique dans la mesure où ils déterminent la construction de nouvelles routes, de nouvelles lignes électriques et téléphoniques, d'écoles, et d'autres institutions publiques. La modification des délimitations des villes peut influencer la planification et la coordination. Elle a également été mise en place afin d'obtenir des avantages dans l'attribution des aides intergouvernementales, pour soutirer des avantages politiques et même pour réguler le comportement social par des « contrôles du vice » (Fleischmann, 1986). Le simple fait d'inclure, d'exclure ou de diluer les populations peut radicalement modifier les « retombées », positives ou négatives, et changer ainsi la distribution des avantages entre différents groupes (Feiock et Carr, 2000).

Le tracé des frontières locales va également inciter les citoyens à s'en exclure ou s'y inclure. L'existence d'une multitude de petits gouvernements locaux, tels des « petites boîtes », permet aux acteurs de pouvoir quitter une circonscription en faveur d'une autre. Des grands gouvernements uniques, tels des « grandes boîtes », vont rendre plus difficile cette possibilité. Ainsi dans la première situation, il y a plus de chance que les citoyens expriment leur mécontentement en partant d'une circonscription, alors que dans la deuxième situation ils seront davantage incités à exprimer leurs préférences en formulant leur opinions politiques et en engageant la responsabilité du gouvernement (Hirschman, 1970 ; Hooghe et Marx, 2003).

De plus, le changement d'échelle formule des règles dans l'attribution du pouvoir. Ces règles peuvent se rapporter à des circonscriptions membres ou à une circonscription dans son ensemble. Les circonscriptions peuvent se partager le pouvoir ou s'unir, de même qu'elles vont octroyer ou retirer le pouvoir à des acteurs politiques. Les règles du jeu sont cruciales pour catalyser différents groupes et classes

sociales. Ces règles ne sont jamais neutres. Elles accordent plus de poids à certains groupes tandis qu'elles peuvent en réduire d'autres au silence. Les règles permettent aux groupes de former des coalitions plus grandes, de gouverner, et d'établir une stratégie pour un territoire donné.

Enfin, et tout aussi important, les règles fixent le programme et déterminent les priorités. Les choix en matière de justice sociale, de protection environnementale ou de développement durable ne sont pas des simples actes effectués par une majorité, mais vont dépendre de la façon dont cette majorité s'est constituée. Certaines règles vont favoriser certains choix alors que d'autres vont jouer en leur défaveur. Formuler une question autour de l'ordre public (émeutes, délits) et un type spécifique de « majorité » va vraisemblablement se former autour d'une « question de valeurs » ; mais formuler une question autour de l'inégalité de revenu et un autre type de « majorité » va se former autour d'une « question de classe ». Les résultats peuvent dépendre de la façon dont les territoires sont divisés et des règles qui régissent cette répartition.

Il ne faut pas s'y tromper. Fusionner, morceler ou coordonner un territoire va avoir une influence sur les résultats d'une politique. A Londres, un péage urbain aurait été impossible sans un maire et une administration stratégique unis pour promouvoir cette mesure controversée.

Des mots tels qu'« influence », « probablement » et « plus facile » sont ici employés car on ne peut en aucun cas garantir les effets du changement d'échelle. Plutôt que de promettre des résultats, le changement d'échelle encourage les localités à adopter des mesures politiques spécifiques. Il faut également noter que cette technique peut avoir des conséquences totalement inattendues (Savitch, 1988). Les objectifs pour lesquels le changement d'échelle a été initialement adopté peuvent être contrariés, non pas

nécessairement en raison de son échec, mais à cause de la mauvaise compréhension que l'on en a ou de l'utilisation que l'on en fait. Plutôt que de nier le rôle des règles territoriales cela en confirme le pouvoir.

Pour terminer, le changement d'échelle territoriale détermine le champ d'action politique d'une administration. Tracer le contour d'un nouveau territoire va déterminer le périmètre d'action dans lequel la localité va exercer son pouvoir, de même que cela va définir le type de réglementations qu'elle peut mettre en place. L'infrastructure, les écoles, les transports en commun et la police n'opèrent que dans certaines zones. La répartition des diverses réglementations en zone est administrativement appliquée et va déterminer la façon dont le territoire est utilisé, sa valeur et son rapport aux priorités publiques. La simple existence de ces services ou la menace de leur suppression peut galvaniser l'ensemble des citoyens. De manière très tangible, ils déterminent l'aptitude du gouvernement à exploiter les ressources, à fonctionner avec efficacité et à répondre aux citoyens.

Les administrations font partie intégrante du gouvernement et peuvent être tenues pour responsable et avoir à rendre compte de leurs résultats. Les questions relatives à la taille optimale des administrations sont extrêmement importantes pour la responsabilité démocratique. Est-ce que les grandes administrations permettent de réaliser des économies d'échelle ? Obtiennent elles de meilleurs résultats ? Sont-elles plus à l'écoute des citoyens ? Font-elles plus efficacement face aux pressions mondiales ? S'il nous est impossible d'apporter toutes les réponses concernant le changement d'échelle territoriale, il nous est en revanche possible d'en mettre quelque unes à jour. C'est ce à quoi nous allons maintenant nous intéresser.

## **Les modèles de changement d'échelle dans le gouvernement urbain**

Nous commencerons par présenter cinq modèles de base de changement d'échelle avant de discuter plus loin des effets probables de chacun d'entre eux. Le modèle sous-jacent à ces modèles est tirée du modèle idéal de Max Weber et autorise le mélange de différentes formes de changement d'échelle (Gerth et Mills, 1946)<sup>1</sup>. En utilisant cette typologie, je propose un certain nombre de formes basiques de restructuration gouvernementale. Certaines formes mettent en place des relations verticales ou hiérarchiques entre les acteurs, d'autres fonctionnent de manière horizontale entre plusieurs circonscriptions ; enfin un dernier type de modèle « rassemble » différentes circonscriptions en mélangeant et en répartissant différentes fonctions. Ces modèles peuvent être identifiés comme 1) les villes fusionnées 2) le gouvernement à plusieurs niveaux 3) la coopération partagée 4) les communautés urbaines et 5) les villes non contiguës.

La fusion d'une circonscription est la technique de restructuration la plus claire. Elle consiste tout simplement à supprimer une petite circonscription pour qu'elle soit absorbée dans une plus grande. Dans la plupart des cas, l'absorption peut être considérable. Aux Etats-Unis, les nouvelles villes fusionnées de Louisville et Indianapolis se sont agrandies de près de 800 à 1000 kilomètres carrés. Un élargissement semblable s'est produit au Canada. Ainsi, la ville de Toronto se trouve désormais située sur un nouveau territoire de plus de 650 kilomètres carrés.

---

<sup>1</sup> Comme l'explique Max Weber, un « idéal type » est un concept envisagé dans une perspective particulière qui dégage un ensemble de traits spécifiques. Les traits extrapolés ne sont pas caractéristiques, mais davantage « essentiels » à l'explication du phénomène. Cet « idéal type » va ainsi synthétiser une multitude de données en faisant ressortir les informations essentielles et en les incorporant dans un composite emphatique. Un « idéal type » devient presque un « modèle » pur, dont le but est de se focaliser sur un objet. (Weber, 1947 ; Rossi, 1989). La désignation de modèles purs va également nous permettre d'identifier des formes hybrides et mixtes du phénomène.

Le système du gouvernement à plusieurs niveaux maintient des municipalités au sein d'une zone urbaine, mais leur retire un certain degré de pouvoir décisionnel afin de créer un nouvel niveau métropolitain. L'idée d'un gouvernement à plusieurs niveaux est de créer un nouvel échelon de gouvernance « parapluie », pour favoriser une coopération plus importante entre localités. Envisagé sous un autre angle, un gouvernement à plusieurs niveaux n'établit pas tellement une hiérarchie entre des « petits » ou des « grands » échelons décisionnels. Il crée différents paliers décisionnels qui sont chacun conçus pour traiter de questions plus « larges » ou plus « étroites ». Dans l'idéal, les petites circonscriptions devraient être capables de gérer les services qui nécessitent un contact étroit et quotidien entre les fournisseurs des services et les citoyens-consommateurs (la police, les services sanitaires, et les services d'aide au logement). En comparaison, le niveau de gouvernance métropolitain est censé pouvoir gérer au mieux des questions de grande importance et qui touchent un certain nombre de circonscriptions locales. Celles-ci peuvent concerner la planification stratégique ou impliquer des fonctions de réglementation ou de redistribution (les questions environnementales, le traitement des déchets, la mise en commun des impôts, et les transports publics). Des villes aussi différentes que Minneapolis et Londres fonctionnent sous la supervision d'un « parapluie » stratégique mais conservent encore un fort degré d'autonomie locale.

La coopération partagée représente un moyen plus modeste de collaborer au sein d'une zone métropolitaine. Le modèle le plus pur implique une relation entre une petite et une grande circonscription, bien qu'il arrive qu'un « réseau complexe » de localités équivalentes les unes aux autres établisse des liens mutuellement bénéfiques.<sup>2</sup> L'exemple le plus parfait suppose une coopération bilatérale sur un

---

<sup>2</sup> Roger Parks et Ronald Oakerson (2000) font référence à ceci comme une approche d'économies publiques. Ils citent un nombre d'exemples dans Pittsburgh et Los Angeles où les localités s'engagent dans des collaborations

certain nombre de fonctions telles les services municipaux ou le partage des impôts (Pittsburgh), le développement économique (Louisville 1986-2003) ou l'aménagement urbain régional (Hanovre). Le plus important est que ce modèle se concentre sur des services déjà existants et n'exige nullement la mise en place d'un niveau supplémentaire de gouvernance.

La communauté urbaine en France est une technique qui consiste à « rassembler » plusieurs localités et à constituer ainsi un ensemble coopératif urbain sans établir un étage de gouvernance métropolitain distinct. Les communautés urbaines fonctionnent en maintenant les municipalités intactes et en intégrant au sein d'une assemblée métropolitaine des responsables déjà en exercice. L'assemblée de la métropole se voit conférer un certain nombre de responsabilités concernant les questions interurbaines (l'environnement, les transports) et elle perçoit une taxe afin de couvrir ses dépenses. Ainsi, la communauté urbaine s'apparente au système à plusieurs niveaux de gouvernance dans la mesure où elle assume un rôle plus important pour de nombreuses localités. Elle conserve tout de même la flexibilité du système de la coopération partagée car elle fonctionne avec des administrations déjà existantes. La communauté urbaine est une spécificité française (Baraize et Négrier, 2001).

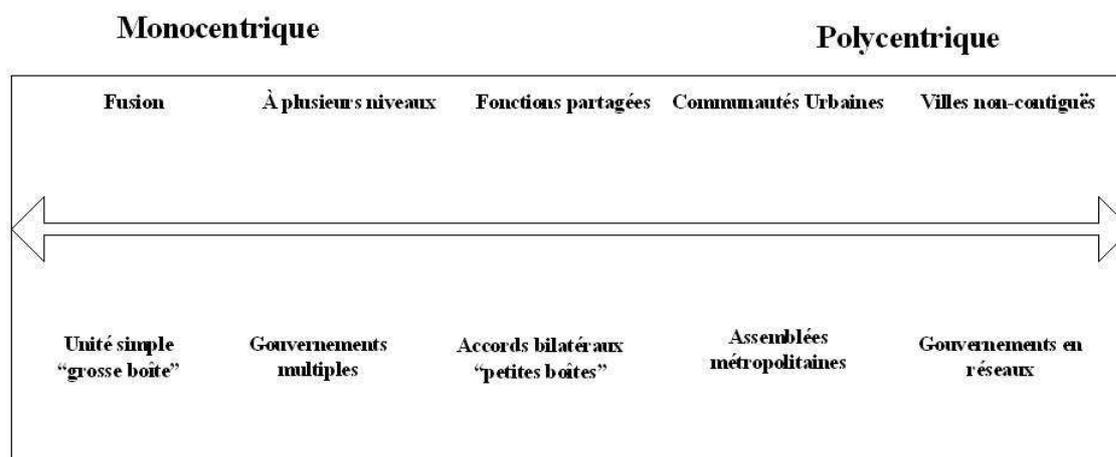
Les villes non contiguës représentent un moyen nouveau et original de faire face aux pressions mondiales et leur mise en place commence juste à prendre forme (Smith, 1993). Ce modèle consiste à établir des alliances de coopération entre des territoires non limitrophes. Nous voyons ici des villes transcender les frontières nationales pour établir des relations à long terme. La coopération entre des villes non contiguës peut commencer par des échanges culturels et évoluer vers un partage des ressources et

---

ad hoc et forment des réseaux étendus de coopération. Elinor Ostrom (2000) cite également ces relations comme des exemples de systèmes polycentriques qui établissent des liens de coopérations horizontales.

l'adoption de politiques communes. A travers le monde, les fameux programmes des « villes jumelées » ont recouru aux échanges culturels comme base modeste pour établir des coopérations à long terme. Le long de la côte pacifique nord-américaine, Seattle et Vancouver ont formé un nœud de coopération, pendant que dans la région méditerranéenne une troïka est née entre Marseille, Gênes et Barcelone.

La figure 2 présente chacun de ces modèles de changement d'échelle. Il faut noter que ces modèles sont classés sur un continuum qui part des approches monocentriques et va vers des approches polycentriques. Par monocentrique, je veux parler d'un gouvernement unique (« grande boîte »), fortement centralisé et qui couvre plusieurs grandes zones territoriales. Par polycentrique, je fais référence à des gouvernements multiples (« petites boîtes »), avec de nombreux centres de pouvoir, et que l'on retrouve au sein d'unités territoriales plus petites tout en étant capable d'agir sur un plus grand espace géographique. Ici, on ne parle pas seulement de formes de gouvernance mais aussi de la façon dont différentes localités traitent de la question de la coopération métropolitaine. D'une manière générale, un système polycentrique favorise une coopération latérale entre des localités similaires et n'importe quelle collaboration est largement déterminée par des moyens volontaires. En comparaison un système mono-centrique a tendance à établir une hiérarchie et à susciter la coopération par l'exercice de son autorité. Pendant des dizaines d'années, un débat a fait rage sur les vertus comparatives du changement d'échelle monocentrique face au changement d'échelle polycentrique (Ostrom, 2000).

**Figure 2 : Un continuum des types de dynamiques institutionnelles**

La question est de déterminer les capacités que possède chacun des modèles de changement d'échelle pour faire face aux pressions issues de la globalisation ? Parmi les critères de mesure les plus connus pour évaluer les résultats d'une institution, figurent 1) l'efficacité 2) la responsabilité politique et 3) le développement économique. L'efficacité se définit comme le rapport entre les inputs et les outputs ou encore comme le rapport entre les coûts de production d'un service et la valeur créée par ce service. Les villes les plus « efficaces » sont celles qui sont le plus à même d'économiser leurs ressources et d'utiliser ces économies pour des améliorations. Le critère de la responsabilité politique fait référence à la transparence et aux résultats d'un gouvernement, souvent évalué par le vote des citoyens, leur participation ou par des sondages. Il est vraisemblable que plus un gouvernement est sensible et attentif aux demandes de la population, plus il est considéré comme responsable. Enfin, le développement économique fait référence à la capacité d'une ville à attirer des emplois, des investissements et à engendrer une croissance des revenus.

Envisagées dans le contexte de la globalisation, certaines assertions ont été formulées à propos du changement d'échelle territoriale. Pour illustrer ceci, je prendrai deux modèles situés à chacune des extrémités du continuum, le modèle de la fusion et

celui des villes non contiguës. S'agissant tout d'abord de la fusion, d'importants leaders politiques ont émis l'idée que ces villes unifiées (« grandes boîtes ») sont capables d'exploiter plus efficacement les économies d'échelle (efficacité), d'améliorer la réponse gouvernementale en élisant un maire unique et « fort » (responsabilité), d'attirer une « classe innovante », des investisseurs et des entrepreneurs et enfin d'accroître la richesse d'une ville (développement économique). A l'autre extrémité du continuum, les villes non contiguës sont plus petites et plus souples. Elles constituent des alliances plus flexibles pour des villes similaires. Ces multiples localités (« petites boîtes ») peuvent combiner leur ressources en tirant profit des avantages comparatifs de chacune d'entre elles (l'efficacité). Elles sont suffisamment petites pour permettre une plus grande participation de la part des citoyens (la responsabilité) et pourraient en principe permettre la formation d'alliances avec d'autres villes, en réduisant ainsi les « guerres de territoires » (le développement économique).

La question reste ouverte de savoir si ces outils de changement d'échelle, pris individuellement ou combinés les uns aux autres, sont capables de produire de tels bénéfices. Les réponses sont incomplètes et ambiguës ; mais au regard des données empiriques nous pouvons nous faire une idée de leur « succès ». Ces résultats sont examinés dans la prochaine section. Pour cela, j'ai principalement utilisé des études américaines comme base de quelques évaluations provisoires.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nous sommes conscients qu'utiliser les données d'un seul pays comporte des limites. Le changement de l'échelle peut très bien engendrer des résultats différents au sein de systèmes nationaux et cultures nationales distincts. Il est donc d'autant plus impératif que l'on mène des études détaillées dans d'autres pays et que l'on compare éventuellement les résultats.

## **L'évaluation de différents types de changement d'échelle**

Le modèle de la fusion est largement utilisé pour reconfigurer les territoires, particulièrement dans les démocraties anglo-américaines et nordiques. Les Etats-Unis ont depuis longtemps recouru à la fusion de gouvernements locaux cela dès le xixe siècle. La fusion de New York de 1898 a été particulièrement importante et a rassemblé cinq comtés pour former la plus grande ville du pays de l'époque. Au cours des cinquante dernières années, des fusions à grande échelle ont eu lieu à Nashville (1962), Jacksonville (1967) Indianapolis (1969) et Louisville (2003). Au Canada, Toronto a été fusionné en 1998, Montréal en 2001 et le double statut d'Hambourg, à la fois ville autonome et Land, a pris racine en 1937.

La figure 3 illustre le modèle de la fusion et nous fournit quelques exemples. Des dates sont indiquées pour les villes qui ont récemment été transformées d'un modèle à un autre. Il faut noter que des villes auparavant indépendantes ont été incorporées dans une unité territoriale plus grande, dirigée par un gouvernement unique. Cela est vrai que la ville-centre soit absorbée dans un comté (Indianapolis), « consolidée » avec un Land (Hambourg) ou fusionnée avec d'autres municipalités (Toronto).

**Figure 3 : Le modèle de la fusion****Municipalités fusionnées**

Indianapolis

Louisville (2003 -)

Hambourg

Toronto (1998 -)

Les indications concernant la fusion révèlent que beaucoup de ses promesses ne sont pas tenues. A première vue, il apparaîtrait qu'une administration unique soit plus efficace que plusieurs, et que la fusion présenterait donc des avantages. La réalité est cependant plus complexe. Plus une administration est petite, plus sa structure est « plate », à l'inverse une administration plus grande a une structure plus « haute ». Cela signifie que des bureaucraties multiples, petites et « plates » se composent de moins de niveaux de direction et porte une attention plus particulière à la prestation des services. S'agissant des services, ces villes sont de plus obligées de rivaliser et d'apprendre les unes des autres. Un marché où les gouvernements locaux sont en concurrence les uns avec les autres peut créer une dynamique saine qui va maximiser leur efficacité.

Les études confirment la plupart de ces observations en démontrant que des administrations multiples surpassent une administration unique et « haute », et que de nombreuses petites municipalités (« petites boîtes ») fonctionnent mieux qu'un gouvernement unique (« grande boîte ») (Parks et Whitaker, 1973 ; Sjoquist, 1982 ; Dolan, 1990 ; Schneider, 1989 ; Ostrom, 2000). Aux États-Unis, le National Research Council a commandé une étude à ce sujet et a conclu qu'« il y a un accord général selon lequel la technique de la fusion n'a pas réduit les coûts (comme cela était prédit par certains défenseurs de cette réforme) et, qu'en réalité, elle aurait même engendré une augmentation de l'ensemble des dépenses locales.... » (Altshuler et al. 1999).

La responsabilité n'est pas aussi nettement définie. D'un côté, les sondages menés peu de temps après la fusion montre un certain degré de satisfaction de la part des citoyens, avec quelques transitions vers un système de gouvernance type « grande boîte ». De l'autre côté, les taux de participation aux scrutins diminuent dans les municipalités plus grandes du fait que les citoyens ont le sentiment que leur vote a été dilué. Ceci est particulièrement vrai pour les minorités ethniques, pour lesquelles la fusion a conduit à l'incorporation, au sein de la ville, de banlieues dominées par une communauté blanche et a ainsi dilué le pouvoir des quartiers noirs (Carver, 1973 ; Swanson, 2000).

S'agissant du développement économique, les régions fusionnées ne semblent pas présenter d'avantages évidents. Une enquête bien connue, menée par deux chercheurs n'a établie aucune corrélation entre développement économique et gouvernements fusionnés. Leur étude portant sur la fusion de 18 villes-comtés a examiné « la croissance annuelle dans les usines, les magasins de détail, et les établissements prestataires de services » avant et après la fusion (Feiock et Carr, 1999). D'autres chercheurs ont mis en avant que la croissance économique

dépendait en fait de tendances économiques plus générales et non pas seulement de la réorganisation du gouvernement (Blair et Zhang, 1994). D'un autre côté, on a montré que les régions fusionnées ont un meilleur contrôle de leur extension et que leurs capacités d'emprunts sont mieux cotées sur le marché financier, ce qui leur permet d'emprunter de l'argent à des taux d'intérêts plus bas (Lewis, 1996 ; Rusk, 2006).

En somme, la fusion présente relativement peu d'avantages en ce qui concerne l'efficacité, la responsabilité ou le développement économique. Compte tenu de l'expansion sans fin des régions métropolitaines, la fusion s'avère être une méthode trop figée. Elle se révèle incapable d'englober des zones nouvellement urbanisées qui se situent en dehors de la « grande » circonscription (« grande boîte »). Les signes montrent que les nord-américains continuent de franchir les limites des zones fusionnées pour aller s'installer à l'extérieur, alimentant ainsi le processus de rurbanisation (Savitch, Vogel et Ye, 2007).

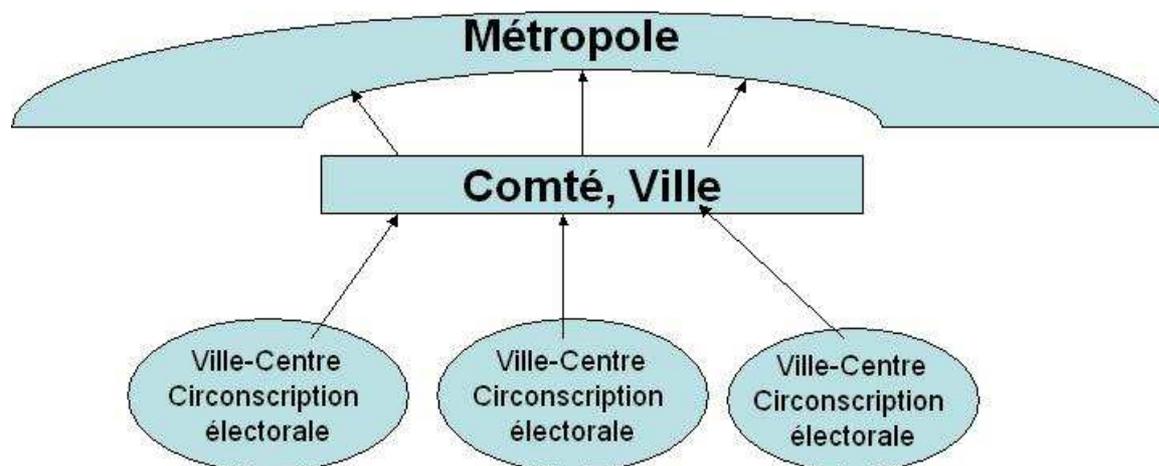
Les gouvernements à plusieurs niveaux ont une longue histoire à la fois en Europe et en Amérique du Nord. Des changements d'échelle de ce genre ont eu lieu à Minneapolis, Portland, Londres, Barcelone, Tokyo et jusqu' à Toronto récemment.<sup>4</sup> Bien que le gouvernement métropolitain semble avoir atteint un juste milieu en combinant le localisme avec le régionalisme, au sens nord-américain du terme, il a rencontré de sérieux problèmes. Tout d'abord, les efforts pour imposer des solutions métropolitaines sur des territoires « locaux » se sont heurtés à une certaine résistance. Les petites villes n'aiment pas être obligées d'accepter un incinérateur ou des logements sociaux dont elles ne veulent pas, et ce pour le bien de la métropole. De plus, les autorités de l'Etat aux Etats-Unis ou de la Province au Canada ont mis leur

---

<sup>4</sup> L'autorité métropolitaine de Toronto a été éliminée en 1998 et des municipalités distinctes ont été fusionnées au sein d'une méga ville.

veto aux gouvernements métropolitains, sauf à Montréal, pour avoir supposément outrepassés leurs champs d'action. Une politique agressive peut engendrer des ressentiments ou la peur de se poser en concurrent politique. Dans les capitales des Etats fédérés aux Etats-Unis, les leaders politiques craignent souvent que les responsables métropolitains puissent être aux commandes de circonscriptions aussi grandes. Ainsi, les niveaux métropolitains se trouvent pris en étau entre le niveau local et les niveaux plus élevés du gouvernement. La figure 4 présente cette technique et cite quelques exemples. Notons également, l'importance portée à l'existence d'un organisme superviseur et distinct.

**Figure 4 : Le modèle du gouvernement à plusieurs niveaux**



Bien que les gouvernements à plusieurs niveaux paraissent être une bonne idée en théorie, leur bilan réel est mitigé. Sur la question de l'efficacité, les preuves nous montrent que certains de ces gouvernements n'ont toujours pas encore réussi à

déterminer quels sont les niveaux les plus efficaces pour gérer les différentes fonctions. Tokyo a rencontré ce problème. Ses arrondissements se sont battus avec le niveau métropolitain à propos du financement des services courants (Vogel, 1999). De même, la ville de Miami et son échelon métropolitain ont été incapables de résoudre leurs différences concernant la meilleure affectation pour les services municipaux (Gustely, 1977). Dans les cas de Tokyo et de Miami les rigidités de conception dans l'agencement des différents niveaux de gouvernance ont empêché ces ajustements.

En comparaison, Minneapolis semble avoir relativement bien réussi à résoudre la question de l'attribution des différents services, dans la mesure où les services courants, qui nécessitent une main d'œuvre importante, ont été laissés sous le contrôle des municipalités (Harrigan, 1996). D'autres gouvernements à plusieurs niveaux ont également réussi à réduire l'étalement des villes en instaurant des politiques limitant la croissance (Portland) ; à offrir des opportunités pour les populations pauvres (Minneapolis) ; et sont parvenus à décongestionner les quartiers du centre ville (Londres)<sup>5</sup>.

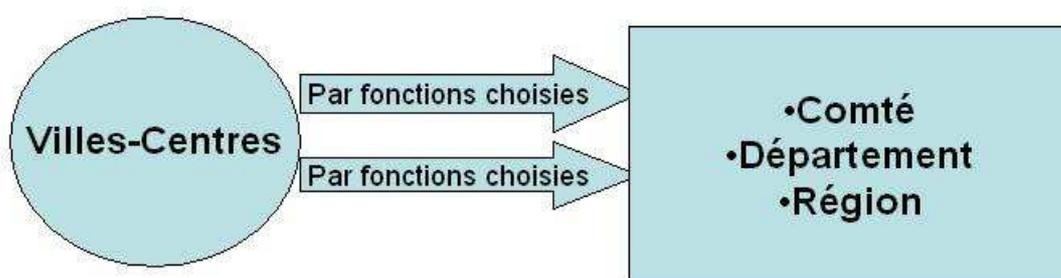
En résumé les systèmes à plusieurs niveaux sont parvenus dans une certaine mesure à déterminer la meilleure configuration pour les services et à redistribuer les opportunités économiques. Cependant les résultats varient selon les villes. Il semble que les systèmes de gouvernements à multiples niveaux n'aient eu aucun effet de quelque manière que ce soit sur la question de la responsabilité. L'interrogation essentielle concerne la fragilité politique de ces systèmes et comment celle-ci pourrait affecter leur succès sur le long terme.

---

<sup>5</sup> Le *Greater London Council* de Londres a été aboli par le gouvernement Thatcher en 1986, mais une autre autorité métropolitaine stratégique a été établie par le gouvernement Blair en 1999.

Le système de la coopération partagée est assez flexible. Pendant une certaine période, des fonctions peuvent être ajoutées, supprimées ou échangées entre les administrations. Cette flexibilité est cependant compromise par l'incertitude de leur longévité. Les citoyens peuvent envisager le système de la coopération partagée comme un « pansement de fortune » car c'est un système incomplet. Les élites locales, et particulièrement les organisations municipales et commerciales actives, peuvent considérer qu'il s'agit d'un signe avant premier d'une transition vers la fusion. Louisville a converti son système de coopération partagée en un gouvernement fusionné et Pittsburgh en a caressé l'idée. La figure 5 présente le modèle de la coopération partagée, en mettant l'accent sur la collaboration horizontale par laquelle les municipalités s'associent sur des fonctions choisies.

**Figure 5 : Le modèle de la coopération partagée**



**Pittsburgh**  
**Louisville (1985-2003)**  
**Hanovre**  
**Dublin**

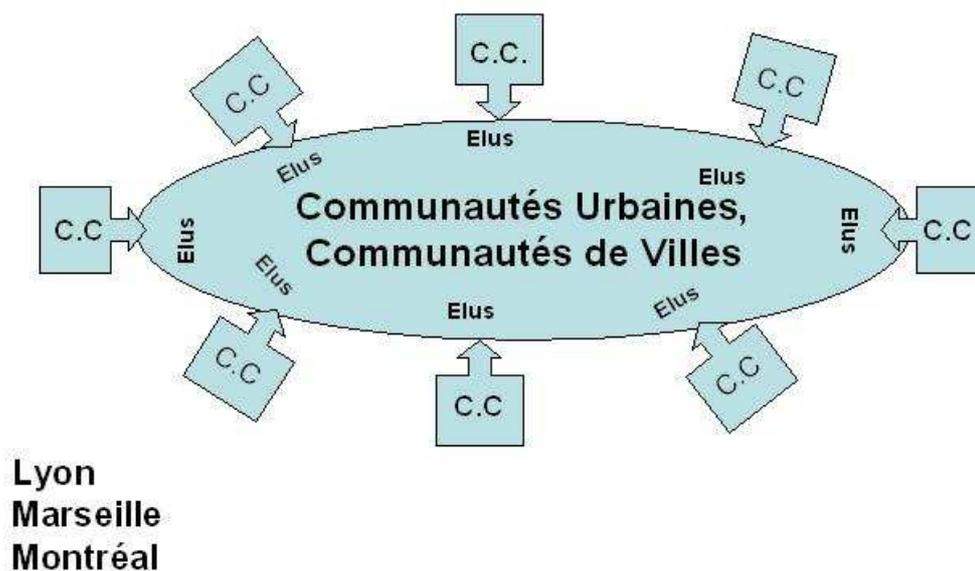
En général, l'idée de la coopération partagée a montré qu'il était assez viable. Cela est dû aux résultats limités et bénéfiques qui reviennent aux villes. Pittsburgh et les municipalités environnantes ont amélioré leur efficacité sans avoir à doubler leurs services et tout en tirant avantage des services à petite échelle (ACIR, 1993). Pendant un certain temps, Louisville a maintenu une responsabilité locale et a été capable de partager ses impôts avec son comté voisin, tout en tirant profit de concessions mutuelles et ce de façon tout à fait démocratique (Savitch et Vogel, 2004). Hanovre et Dublin n'ont cessé de s'améliorer grâce à une planification stratégique établie en commun et un développement économique avec leurs régions respectives.

Les avantages supplémentaires procurés par la coopération partagée sont également à l'origine de ses inconvénients. Ses bénéfices sont petits et certains, mais rarement et pour ainsi dire jamais, ces derniers n'ont entraîné de profits plus importants. Au sein de ce modèle, il n'existe aucun mécanisme qui fasse progresser la coopération vers des considérations beaucoup plus larges. Au delà de quelques bénéfices marginaux relatifs à l'efficacité et au développement économique, ce modèle reste localisé et n'a pas encore été appliqué aux défis de la globalisation.

Les modèles de la communauté urbaine et des villes non contiguës sont d'une applicabilité plus large. La communauté urbaine est peut être le plus incertain de tous nos modèles et dépend largement du contexte économique, social et politique de chacune des municipalités participantes. Par exemple, Lyon ne détient pas la majorité de la population au sein de sa propre communauté urbaine. Elle se voit donc obligée de partager le pouvoir avec les municipalités participantes. En revanche la communauté urbaine de Marseille est démographiquement dominée par sa ville-centre, ce qui se reflète dans le contrôle politique de la ville. Montréal et son Conseil d'agglomération, pose des problèmes totalement différents, ce à cause des différences

linguistiques et culturelles entre les habitants francophones et anglophones et les fractures que cela entraîne dans le système politique. La figure 6 présente le modèle de la communauté urbaine en France et au Canada. Notons ici que les responsables politiques en place (le maire, les membres du conseil municipal) sont réunis autour d'une assemblée commune.

**Figure 6 : Le modèle de la Communauté Urbaine**



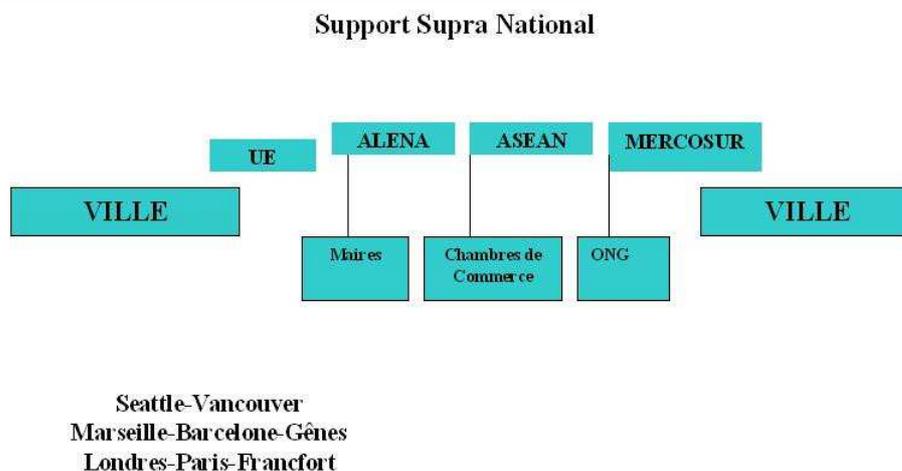
En raison de toutes les variations du modèle et malgré le manque d'études systématiques, les communautés urbaines semblent tenir leurs promesses. Quelques comptes rendus impressionnistes sur la ville de Lyon indiquent que sa communauté urbaine a facilité une division du travail entre les municipalités, renforcé la responsabilité gouvernementale et amélioré le développement économique (Baraize et Négrier, 2001).

Marseille est un cas plus difficile et plus révélateur car elle a longtemps été une ville en crise. La décolonisation, la mondialisation et la désindustrialisation ont dépouillé la ville de ses entreprises dynamiques. Au cours des trente dernières années la population marseillaise est passé de 880 000 à 760 000 habitants soit une perte de plus de 13%. Les emplois d'ouvriers ont chuté de plus de 20% tandis que le taux de pauvreté a augmenté de 15% (INSEE, 2001). Marseille a également dû faire face à la concurrence d'autres villes au sein d'une région éclatée.

Les preuves restent incomplètes, en particulier sur les questions de l'efficacité et de la responsabilité. Néanmoins, la région marseillaise a fait un progrès économique dû au moins en partie, à la communauté urbaine. Le déclin de la population et de l'emploi s'est stabilisé et ces derniers recommencent désormais à croître. Le port connaît une renaissance et un investissement massif donne une seconde jeunesse au centre-ville. Aujourd'hui, la communauté urbaine permet également à un plus grand nombre de villes en difficulté de bénéficier d'un financement plus important que celui des villes prospères.

Enfin, la notion de villes non contiguës reste prospective. La coopération transnationale a commencé à voir le jour entre des villes qui ont une frontière commune (Seattle et Vancouver) ou qui sont situées le long d'une même route maritime (Marseille, Gênes et Barcelone). Le recours au modèle des villes non contiguës est souvent facilité quand les villes jouent des rôles similaires (Londres, Paris et Francfort comme centres financiers de premier plan). De plus, les organisations internationales (UE, ALENA, MERCOSUR et ASEAN) peuvent faire naître une collaboration entre les maires, les chambres de commerce et les organisations non gouvernementales locales. La figure 7 présente cette technique ainsi que les organisations qui en facilitent la mise en place.

## Figure 7 : Le modèle des villes non contiguës



L'efficacité de ce type de changement d'échelle reste une question sans réponse. En théorie, la technique des villes non contiguës est bien adaptée pour faire face aux défis de la globalisation. Cela tient au fait que l'adaptabilité du changement d'échelle dans ce cas et sa capacité de mutation fait écho aux mêmes processus à l'œuvre dans globalisation. Cela pourrait constituer une étape utile vers un rééquilibrage des pouvoirs entre le secteur des affaires et le secteur public. On pourrait très bien imaginer que des localités transnationales mettent en commun leurs ressources, facilitent la formation des actifs et créent des politiques fiscales communes pour renforcer les négociations entre le secteur public et le secteur privé.

Il est tout à fait possible que les villes non contiguës puissent constituer un contrepoids face aux gigantesques sociétés multinationales. Des villes qui collaborent au dessus des frontières nationales peuvent passer des accords et limiter la concurrence territoriale. Elles pourraient partager des informations sur les technologies de pointe et les méthodes de management urbain. On pourrait atteindre de nouveaux niveaux de coopération en établissant des services communs d'évaluation des politiques afin de déterminer les stratégies qui sont le mieux adaptées à différents types de villes. Ainsi les villes qui ont mis en place le schéma

des villes non contiguës pourraient partager leurs points de vue et évaluations sur la question de savoir si les stratégies « d'économie de l'offre » génèrent des avantages ou savoir s'il existe une demande suffisante pour la construction d'immeubles de bureaux en comparaison au besoin d'autres installations. Sur un plan international, le modèle des villes non contiguës pourrait potentiellement fournir la capacité de mieux se préparer aux tendances à venir et à certains égards permettre de tempérer les vicissitudes extrêmes de la globalisation.

### **Conclusion : Réduire l'écart entre les villes et le monde globalisé**

Je conclurai par quelques brefs avertissements et leçons. S'agissant tout d'abord des avertissements, il apparaît que le changement d'échelle offre différents outils permettant potentiellement d'obtenir un certain nombre d'avantages. Il n'existe pas une seule manière de mettre en place un changement d'échelle, de même qu'il n'existe aucune méthode qui garantisse que le choix d'une certaine échelle sera couronné de succès ou non. Au contraire de nombreuses évolutions dépendent des valeurs propres aux responsables politiques et aux buts recherchés. Même ainsi, les outils sont utilisés dans des conditions et avec des degrés de compétence différents.

De plus, ce qui est approprié pour une ville peut ne pas l'être dans une autre. Toutes les villes ne sont pas également touchées par la globalisation et elles ne sont pas toutes en proie à une concurrence considérable. Une ville ne devrait pas forcément aspirer à ce que certains considèrent comme un niveau de développement « plus élevé ». Il est préférable pour certaines ville de suivre leur « nature inhérente » et faire ce à quoi elles sont le mieux adaptées. Demeurer un agréable « hameau urbain », de petite ou de moyenne taille, peut très bien être la meilleure ligne de conduite à tenir.

Il est plus difficile de tirer des leçons générales sur le changement d'échelle car il peut être un outil inconstant. Néanmoins, il peut s'avérer utile pour les villes qui gravitent dans la sphère hautement compétitive de la globalisation. Cela tient au fait que le monde des affaires, et celui des sociétés multinationales en particulier, détiennent de grands avantages s'agissant de la possession des informations, des ressources financières et leur exploitation.

Le meilleur moyen pour les villes de faire face à ces défis est d'acquérir des ressources par leurs propres moyens. D'après les preuves à ce jour, les espoirs les plus grands reposent sur un changement d'échelle flexible et polycentrique. Ce dernier devrait permettre aux villes d'accumuler des ressources, de tirer parti de leurs avantages comparatifs et de former des alliances mutuellement bénéfiques. Que le changement d'échelle polycentrique soit le mieux adapté pour réaliser ceci n'est pas une surprise. Le marché mondial est lui même un processus diffus et autorégulateur et le changement d'échelle ne doit pas être moins adaptable. Les modèles de la coopération liée, des communautés urbaines et des villes non contiguës sont très prometteurs. Toutefois, nous ne connaissons leur véritable efficacité que le jour où les villes commenceront à utiliser ces outils de manière plus variée et créative.

### Références

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). (1993), *Metropolitan Organization: Comparison of the Allegheny and St. Louis Case Studies*, Washington, D.C, Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

Altshuler, A., Morrill, W., Wolman, H., *et al.* (dir.) (1999), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, Washington, D.C, National Academy Press.

Baraize, F. et Négrier, E. (dir.). (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

- Blair, J. P. et Zhang, Z. (1994), « Ties that bind reexamined », *Economic Development Quarterly*, vol 8, n° 4, pp. 373-377
- Brenner, N. (1999), « Globalization as reterritorialization: The re-scaling of urban governance in the European union », *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 431-451.
- Brenner, N. (2002), « Decoding the newest 'metropolitan regionalism' in the USA: A critical overview », *Cities*, vol. 19, n° 1, pp. 3-21.
- Brenner, N. (2004), « Urban governance and the production of new states spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3, pp. 447-488.
- Carver, J. (1973), « Responsiveness and consolidation », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 9, n° 2, pp. 211-249.
- Dolan, D. A. (1990), « Local government fragmentation. Does it drive up the cost of government? », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, n° 1, pp. 28-45
- Feiock, R. C. et Carr, J. B. (2000), « Private incentives and academic entrepreneurship: the promotion of city-county consolidation », *Public Administration Quarterly*, vol. 24, n° 2, pp. 223-245.
- Fleischmann, A. (1986), « The goals and strategies of local boundary changes: government organization or private gain », *Journal of Urban Affairs*, vol. 8, n° 4, pp. 63-75.
- Gerth, H. H. et Mills, S. W. (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.
- Gustely, R. D. (1977), « The allocation and distributional impacts of governmental consolidation: The Dade county experience », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 12, n° 3, pp. 349-364.
- Haider, D. (1992), « Place Wars: New Realities of the 1990s », *Economic Development Quarterly*, vol. 6, n° 2, pp. 127-134.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press
- Hooghe, L. et Marks, G. (2003), « Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, pp. 233-243.
- Keil, R. (2000), « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 4, pp. 758-781.
- Lefèvre, C. (1998), « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, pp.

9-25.

Lewis, P. G. (1996), *Shaping suburbia: how political institutions organize urban development*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Ostrom, E. 2000. « The danger of self-evident truths », *Political Science and Politics*, vol. 33, n° 1, pp. 33-44.

Parks, R. B. et Oakerson, R. J. (2000), « Regionalism, localism, and metropolitan governance: Suggestions from the research program on local public economies », *State and Local Government Review*, vol. 32, n° 3, pp. 169-179.

Ostrom, E. et Parks, G. (1973), « Suburban police departments: Too many and too small? », In L. H. Masotti et J. K. Hadden (dir.), *The Urbanization of the Suburbs*, Beverly Hill, Sage Publications, pp. 367-402

Rosentraub, M. S. « 2000. City-county consolidation and the rebuilding of image: The fiscal lessons from Indianapolis's Unigov program », *State and Local Government Review*, vol. 32, n° 3, pp.180-191.

Rossi, P. H. (1989), *Evaluation: A Systematic Approach*, Newbury Park, CA, Sage Publications.

Rusk, D. (2006), *Annexation and the fiscal fate of cities*, Washington, D.C, The Brookings Institution, Metropolitan Policy Program.

Sack, R. D. (1983), « Human territoriality: A theory », *Annals of the American Geographers*, vol. 73, n° 1, pp. 55-74.

Savitch, H. V. (1994), « Reorganization in three cities », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n° 4, pp. 565-593.

Savitch, H. V. et Vogel, R. K. (2004), « Suburbs without a city. Power and city-county consolidation », *Urban Affairs Review*, vol. 39, n° 6, pp. 758-790.

Savitch, H. V., Vogel, R. et Ye, L. (2007), « Excavating the results from city county consolidation: The issue of economic development », *communication présentée au 37th Annual Urban Affairs Association Meeting*, Seattle, Washington, Avril 27th-28th.

Schneider, M. (1989), *The competitive city: the political economy of suburbia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Sjoquist, D. L. (1982), « The effect of the number of local governments on central city expenditures », *National Tax Journal*, vol. 35, n° 1, pp. 79-87.

Smith, M. (2001), *Transnational Urbanism*, Oxford, Oxford, Blackwell Publishers.

Smith, N. (1993), « Homeless/global: Scaling places », In J. Bird, B. Cutis, T. Putman, G. Robertson et L. Tickner (dir.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, New York, Routledge, pp. 87-119.

Stephens, G. R. et Wikstrom, N. (2000) *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*, Oxford, Oxford University Press.

Stone, C. N. (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.

Swanson, B. E. (2000), « Quandaries of pragmatic reform: A reassessment of the Jacksonville experience », *State and Local Government Review*, vol. 32, n° 3, pp. 227-238.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006), *World Investment Report. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York and Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.

Vogel, R. K. (1999), « Redefining community in a global city: Tokyo metropolitan government in the 21st century », *Comprehensive Urban Studies*, n° 69, pp. 201-218 .

Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free Press.