

## **ANALYSE DU POUVOIR URBAIN DANS LES AGGLOMÉRATIONS SUISSES : VERS UN NOUVEL AGENDA DE RECHERCHE**

PASCAL MICHEL ET STÉPHANE NAHRATH

---

### **INTRODUCTION**

Partant de l'idée selon laquelle une meilleure connaissance des processus de structuration des rapports de pouvoir dans les villes et les agglomérations suisses devrait permettre une meilleure connaissance des structures d'opportunité pour le développement de politiques de durabilité, ce chapitre a pour objectif de contribuer à la formulation d'un nouvel agenda de recherche en matière d'analyse du pouvoir urbain en Suisse. Pour ce faire, nous présentons dans un premier temps l'évolution des agendas de recherche des approches les plus saillantes de la littérature nord-américaine et européenne de ces trente dernières années (sect. 1). Puis nous présentons un bilan aussi complet que possible des principaux travaux de la littérature politologique et sociologique suisse (sect. 2). La mise en perspective des travaux helvétiques à l'aide de la littérature étrangère nous permettra finalement d'identifier les forces et les faiblesses de ce

corpus, ainsi que de formuler quelques propositions concernant les domaines de recherche à développer à l'avenir (sect. 3).

## **1. ÉVOLUTION DES QUESTIONS ET DES AGENDAS DE RECHERCHE EN MATIÈRE D'ANALYSE DU POUVOIR URBAIN DANS LA LITTÉRATURE NORD-AMÉRICAINNE ET EUROPÉENNE**

On peut, certes un peu schématiquement, distinguer cinq étapes dans le développement de la littérature sur la question du pouvoir urbain, chacun de ces moments correspondant également à la formulation d'un agenda de recherche particulier<sup>1</sup>. Ces agendas ayant majoritairement été développés par des analystes nord-américains, la question de leur pertinence pour les villes européennes a été souvent discutée lors de leur importation dans la science politique urbaine européenne. Ces discussions ont justement permis de mettre en lumière certaines spécificités de la structuration du pouvoir urbain sur les deux rives de l'Atlantique<sup>2</sup>.

### **1.1 Les cinq principaux agendas de recherche en matière d'analyse du pouvoir urbain**

*Agenda n°1 : Qui gouverne ?*

Un des moments fondateurs de l'analyse du pouvoir urbain est certainement constitué par le débat classique entre les « élitistes » et les « pluralistes », c'est-à-dire, plus particulièrement, par la contestation par Robert Dahl [1961] des conclusions de Floyd Hunter [1953] concernant l'existence d'une structure du pouvoir de type élitiste dans les villes américaines. Alors que F. Hunter met en lumière, dans le cas de la ville d'Atlanta (Géorgie), l'existence de ce qu'il identifie comme une élite du pouvoir de taille très restreinte, socialement, économiquement, voire religieusement, homogène et dominée par les dirigeants

---

<sup>1</sup> Cf. pour une description des trois premiers agendas Nevers [1997].

<sup>2</sup> Elles ont également montré dans quelle mesure le développement des études sur le pouvoir local aux Etats-Unis s'explique par l'importance et l'autonomie – notamment en matière fiscale – des collectivités locales dans ce pays au contraire de la plupart des pays européens – à l'exception notoire de la Suisse.

de l'économie privée<sup>3</sup>, Robert Dahl met au contraire en lumière, dans le cas de New Haven (Connecticut), l'existence d'une structure du pouvoir caractérisée par la juxtaposition d'une pluralité d'élites (sectorielles) distinctes en même temps qu'interdépendantes et soumises au contrôle démocratique. Contrairement à Hunter qui insiste sur le caractère monopolistique, centralisé et quasiment hégémonique du pouvoir détenu par l'élite urbaine, ceci au détriment d'une masse très hétérogène des « sans pouvoir », Dahl insiste sur le caractère fragmenté et décentralisé du pouvoir : même s'il existe des inégalités, parfois importantes, quant à la distribution des ressources (politiques, financières, matérielles, etc.) entre les différents groupes sociaux et/ou acteurs politiques, ces inégalités ne sont pas cumulatives et aucun de ces groupes n'est totalement dépourvu de ressource, respectivement n'est totalement privé d'accès aux processus décisionnels. De la même manière, aucun groupe ou acteur n'est capable de contrôler l'ensemble des processus décisionnels dans les différents domaines de politiques publiques. Ainsi, à chaque domaine correspond une structure du pouvoir spécifique, une certaine étanchéité entre les secteurs tendant à se constituer.

Les critiques formulées, notamment par les néomarxistes, à l'encontre de la méthode d'analyse décisionnelle sont connues. Il s'agit, d'une part, de la critique de Bachrach et Baratz [1977] reprochant aux pluralistes de n'analyser qu'une « face du pouvoir », soit les *processus de décision*, en passant totalement à côté de la « seconde face du pouvoir » qui consiste dans le *pouvoir de non-décision*, c'est-à-dire le pouvoir d'exclure certains problèmes de l'agenda politique. Il s'agit d'autre part, de la critique de Steven Lukes [1974] sur la cécité des pluralistes à une « troisième dimension du pouvoir », à savoir le pouvoir structurel (du capitalisme) consistant dans la capacité d'un système social (c'est-à-dire également politique et économique) à faire incorporer aux individus des schèmes mentaux et culturels, des valeurs et des visions du monde – des *habitus* – contribuant à la reproduction du système.

Bien que débouchant sur des descriptions de la structure du pouvoir urbain très contrastées, l'ensemble des ces approches théoriques partagent néanmoins une conception relativement commune de l'agenda de recherche, ainsi que de la manière de conceptualiser le pouvoir urbain. On peut schématiquement distinguer deux grands registres de questions que sont (1) les questions portant sur l'*identité des détenteurs du pouvoir* de décision comme de non-décision et

---

<sup>3</sup> Cette élite parvenant d'une manière relativement discrète – voire même secrète – à définir et mettre en œuvre des politiques concernant l'ensemble des secteurs d'activités urbaines.

(2) les questions portant sur le *degré de correspondance, ou au contraire de spécificité, de ces détenteurs du pouvoir* par rapport au reste de la population urbaine.

Si l'on met momentanément de côté les divergences profondes entre ces différentes approches quant à la description de la *structure de répartition du pouvoir*, force est de constater que la formulation de ces questions de recherche témoigne paradoxalement d'une conception commune de ce *qu'est* le pouvoir urbain<sup>4</sup>. Ce dernier est ainsi conceptualisé, sous l'angle de son « contenu » ou de sa « nature », comme étant la capacité qu'a un groupe d'individus (plus ou moins restreint et plus ou moins hétérogène) de *gouverner*, c'est-à-dire d'*imposer de manière contraignante* au reste de la population urbaine des décisions concernant les programmes d'action à mener dans les différents secteurs d'activités urbaines, ceci au nom de l'intérêt général.

#### *Agenda n°2 : Comment gouverne-t-on et pour faire quoi ?*

A partir du milieu des années 1970, un certain nombre de chercheurs américains – néomarxistes comme néopluralistes – proposeront une reformulation de l'agenda de recherche. Il ne s'agit plus seulement de savoir *qui* gouverne, mais également de savoir *comment* on gouverne et, surtout, *dans quel but*. Imprégnés des problématiques d'*économie politique*, ces chercheurs partent du constat selon lequel l'enjeu central autour duquel les élites urbaines se structurent consiste dans la poursuite de la croissance (économique) urbaine.

A l'aide du concept de « coalitions de croissance » (*urban growth coalitions*), John Logan et Harvey Molotch [Logan et Molotch 1987] défendent la thèse selon laquelle la formulation des programmes de développement urbain est le résultat d'une convergence d'intérêts (réels ou perçus comme tels) entre les élites politiques urbaines, les propriétaires (et les spéculateurs) fonciers, les promoteurs immobiliers, les entrepreneurs du bâtiment et les industriels, ainsi que, plus largement, l'ensemble des acteurs économiques urbains susceptibles de tirer des profits économiques et/ou symboliques indirects de la croissance urbaine (professions libérales, entreprises de services, presse, organisations culturelles et artistiques, clubs sportifs, etc.). Ainsi, les coalitions de croissance résultent d'un processus de formation d'une croyance commune aux élites poli-

---

<sup>4</sup> On notera cependant que la conception marxiste se distingue des perspectives élitiste et pluraliste par le fait qu'elle n'accorde aucune spécificité aux rapports de force *locaux*, la structuration de ces derniers n'étant que la traduction localisée des rapports de classes nationaux, voire internationaux. Ainsi, l'idée même de « pouvoir urbain » n'a, dans cette perspective, pas beaucoup de sens.

tiques et économiques d'une ville, selon laquelle l'*implantation spatiale d'une activité* (économique et/ou sociale), tout comme les opérations d'aménagement du territoire (zonage, équipement des parcelles, etc.) qui la rendent possible, constituent un enjeu clé de la croissance urbaine, de tels processus permettant un accroissement substantiel de la rente foncière des propriétaires fonciers, l'accroissement des rentrées fiscales de la ville et, finalement, contribuent à la dynamisation de l'ensemble du tissu économique local. Cette thèse a le mérite de mettre en lumière le rôle central de la croissance (économique) urbaine, ainsi que des acteurs économiques (privés), dans la structuration du pouvoir urbain. Elle démontre également l'existence d'un lien entre la structuration du pouvoir (qui gouverne ?), les objectifs poursuivis par les décideurs (gouverner pour faire quoi ?) et les modalités d'exercice du pouvoir urbain sous la forme de coalitions (comment gouverne-t-on ?).

La « théorie des régimes urbain » (*urban regimes*) [Stone 1989, 1993 ; Stoker 1995] représente en quelque sorte une version néo-pluraliste des coalitions de croissance. Un *régime urbain* est défini comme une coalition stratégique d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux cherchant à se doter des ressources appropriées en vue de la réalisation de projets ou de programmes de développement urbain reconnus comme prioritaires par l'ensemble des membres de la coalition. Ce qui distingue une coalition de croissance d'un régime urbain, c'est l'idée selon laquelle la construction de la coalition (en premier lieu entre les acteurs économiques et les élites politiques) est le résultat d'une mise en relation, toujours difficile et précaire, entre trois composantes fondamentalement interdépendantes que sont : la sélection des acteurs à intégrer dans la coalition, les ressources mobilisables par la coalition en fonction de sa composition et, finalement, les objectifs envisageables en fonction des acteurs et des ressources disponibles.

Dans ce contexte, le pouvoir urbain est envisagé en termes de « leadership », soit de capacité (avant tout de la part des acteurs politiques) à développer des processus de coopération durable entre acteurs publics et privés dans le but de réaliser les programmes de développement urbain autour desquels s'est précisément constituée la coalition. Ainsi, à une conception du pouvoir fondée sur la seule capacité à décider, imposer et dominer, la théorie des régimes urbains propose de substituer une conception du pouvoir en terme de capacité à gouverner, respectivement à proposer, initier, mobiliser, créer de la collaboration entre acteurs afin d'élaborer, définir et mettre en œuvre des programmes de développement urbain (pouvoir de « production sociale »). Il convient de noter que, dans de telles configurations, toute redéfinition de la structure du pouvoir urbain, respectivement de réallocation de ce dernier, passe par un chan-

gement de régime : on ne peut en effet s'opposer à un régime qu'en construisant un « contre-régime ».

*Agenda n°3 : Peut-on encore « gouverner » ?*

Cette question de la « gouvernabilité », déjà implicitement présente dans la théorie des régimes urbains, se trouve au cœur des discussions qui se développent autour de la notion de *gouvernance* (urbaine) (cf. p.ex. Jouve [2003] ; Jouve et Lefèvre [1999] ; Le Galès [1995, 2003] ; Leresche [2001]). Le développement de ce concept constitue une tentative de description aussi systématique et formalisée que possible des profondes transformations de la structuration du pouvoir, ainsi que des modes de régulation politique que l'on peut observer dans les villes européennes dès les années 1980 [Le Galès 1995 : 66-67] : difficultés croissantes des Etats à remplir leur fonction d'intégration et de maintien de la cohésion des sociétés (urbaines) ; montée en puissance d'un certain nombre d'acteurs non gouvernementaux (notamment privés) et contestation du monopole étatique sur le travail de planification, de production et de coordination des politiques publiques ; multiplication des partenariats publics-privés et des relations contractuelles ; développement du secteur paramunicipal ; « privatisation silencieuse des services urbains » et montée en puissance des grandes firmes de services urbains [Lorrain et Stoker 1995] ; priorité accordée au développement économique et à la compétition interurbaine sur les agendas politiques, etc.

La gouvernance urbaine peut ainsi être définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés incertains. La gouvernance urbaine renvoie à un ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger et de fournir des services, et à assurer sa légitimité » [Le Galès 2004 : 37]. En ce sens, elle constitue « un mode d'agir qui ne présuppose plus la centralité ni la souveraineté du gouvernement et de l'administration publique, mais où le pilotage politique se fait par le truchement de réseaux plus ou moins autonomes, associant une multiplicité d'acteurs publics et privés » [Kübler et Leresche 2003].

Le recours à la notion de gouvernance correspond à une nouvelle conceptualisation du pouvoir, ce dernier étant caractérisé par une déhiérarchisation des relations entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (publics ou privés) en raison de leur interdépendance

croissante dans le cadre des différents processus urbains. De même, ces relations ont tendance à être de plus en plus fondées, non plus sur le *principe de tutelle* des acteurs gouvernementaux sur les acteurs non gouvernementaux, mais au contraire sur le *principe contractuel* d'égalité en droit des différents acteurs contractants.

Finalement, ce qui fait la force de ce nouvel agenda de recherche consiste dans une tentative d'articulation des différentes échelles d'analyse que sont : les dynamiques économiques internationales, les institutions politiques nationales et régionales et la structuration du pouvoir local.

#### *Agenda n°4 : Comment rendre les agglomérations urbaines gouvernables ?*

Cet agenda de recherche est chronologiquement transversal. Il porte sur une question récurrente de la science politique urbaine : celle du *design* des institutions urbaines, respectivement des réformes institutionnelles des agglomérations permettant de gérer la fragmentation des espaces urbains et de réconcilier, autant que faire se peut, les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels.

Partant du constat, poussé à son extrême par les approches hyperpluralistes [Yates 1977], de la tendance à l'ingouvernabilité des villes, en raison de l'hétérogénéisation et de la complexification des sociétés urbaines, un certain nombre de propositions – le plus souvent inséparablement théoriques et normatives – ont été élaborées afin de définir des arrangements institutionnels capables de gérer cette fragmentation.

L'école des « réformateurs métropolitains » a proposé de rétablir la correspondance entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, c'est-à-dire également celle entre les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires des prestations urbaines. Deux stratégies ont été envisagées : la fusion des communes de la banlieue avec la ville-centre, d'une part, et, d'autre part, la constitution d'un « gouvernement d'agglomération » fondé sur un transfert de tâches et de compétences (y compris fiscales) et jouissant d'une légitimité politique (élection directe ou indirecte de ses membres). L'approche « néoprogressiste » [Lowery 1999] reprend et reformule les arguments des réformateurs métropolitains en insistant sur la capacité d'une organisation centralisée gérant un territoire consolidé à améliorer la coordination et l'efficacité des politiques publiques, à améliorer leur équité (re)distributive, de même qu'à réduire les coûts de transaction en raison d'effets d'échelle.

L'école des « choix publics » [Ostrom 1972, 1983] part quant à elle du principe exactement opposé selon lequel la fragmentation institutionnelle et la décentralisation administrative permettent précisément une meilleure gestion

des agglomérations, ceci grâce à la proximité et à la flexibilité des relations entre l'administration locale et les citoyens, ainsi que grâce à la mise en concurrence des différentes entités territoriales pour la fourniture des meilleures prestations à la population. Cette dernière est supposée pouvoir sanctionner les mauvais gestionnaires « en votant avec ses pieds », c'est-à-dire en déménageant dans les communes qui sont le mieux gérées.

Finalement, les tenants du néorégionalisme [Balme 1996 ; Boisseaux et Leresche 2002] appliquent le concept de gouvernance à l'analyse des institutions d'agglomération. Ils expliquent ainsi la renaissance des institutions d'agglomération durant les années 1990 par les changements intervenus dans les modes d'organisation de l'action publique et le passage d'une conception des institutions d'agglomération en terme de « gouvernement urbain », à une conception en terme de « gouvernance d'agglomération ».

Dans ces différentes approches théoriques, le pouvoir urbain est analysé à l'échelle globale de l'agglomération, soit dans la perspective des relations entre les principaux acteurs collectifs qui la constituent (communes, administrations, acteurs économiques et sociaux, etc.). Il découle ainsi essentiellement de la forme que prend, dans une agglomération donnée, l'institution d'agglomération, le *design* de cette dernière contribuant à structurer de manière très prégnante la distribution du pouvoir, non seulement entre les différents acteurs, mais également entre les différents niveaux institutionnels.

#### *Agenda n°5 : Le « retour des villes européennes »*

Plus récemment, Patrick Le Galès a développé la thèse du « retour des villes européennes » [Le Galès 2003]. Quatre hypothèses forment plus particulièrement le cœur de son propos :

- En Europe occidentale, l'évolution des relations entre les villes et les Etats-nations est une résultante des transformations des Etats et des sociétés. Bien qu'apparemment fortement intégrées au sein des espaces politiques nationaux et contrôlées par les acteurs politiques centraux, les villes européennes ont conservé des capacités d'influence sociale, économique et politique considérables, dépassant dans certains cas les frontières nationales.

- Dans la longue histoire des relations entre les villes et les Etats en Europe occidentale, à chaque fois que la contrainte de l'Etat se desserre, des espaces d'opportunité émergent pour les villes sous la forme d'un renforcement de leurs capacités stratégiques et organisationnelles, ainsi que d'un accroissement de leur autonomie politique et économique. Les processus de globalisation et d'intégration européenne contribuent, depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle,

précisément à un tel desserrement de la contrainte des Etats-nations sur les villes et les régions, ainsi que sur les acteurs urbains.

- Ces villes, qui émergent progressivement comme de véritables *acteurs collectifs* relativement homogènes et cohérents dans la définition de leurs intérêts et l'élaboration de leurs stratégies politiques et économiques, sont, dans le même temps, toujours menacées de fragmentation et d'éclatement suite aux phénomènes de métropolisation, d'étalement et de différenciation entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels. Ce risque d'éclatement politique a cependant été atténué, dans le cas des villes européennes, par le développement de formes de capitalisme plus institutionnalisées et territorialisées que dans le cas des grandes métropoles américaines et asiatiques.

- Les acteurs urbains participant à ce processus de reconfiguration des sociétés urbaines proviennent aussi bien des espaces politiques et économiques que de la société civile. Des différences parfois importantes existent toutefois quant au pouvoir et aux capacités d'action de ces différents (groupes d') acteurs, différences qui conduisent à identifier des modes de gouvernance différenciés selon les villes européennes.

Vu sous l'angle de l'analyse du pouvoir urbain, l'intérêt du travail de P. Le Galès résulte de sa tentative de réarticuler les différentes conceptions du pouvoir, respectivement les différentes échelles d'analyses de celui-ci, dans une vision à la fois cohérente et plus englobante. L'auteur montre en effet comment les différentes formes de structuration et de (re)distribution du pouvoir au sein des villes européennes sont le résultat de la *rencontre* entre différents processus essentiellement politiques et économiques se déroulant à différentes échelles (internationales, nationales, régionales, locales) et un certain nombre de caractéristiques propres aux différentes villes<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> P. Le Galès [2003, 2004] identifie quatre dimensions contribuant à la différenciation des modes de gouvernance : les *caractéristiques structurelles de la société locale*, les *orientations politiques des détenteurs du pouvoir urbain* : orientations néolibérale, sociale-démocrate, écologistes, etc., la *structure des rapports de force entre les coalitions et les formes d'institutionnalisation de l'action collective*, les *résultats produits*.

## 1.2 L'évolution des agendas de recherche et la transformation des modes de conceptualisation du pouvoir urbain

Cette très brève reconstitution des principaux agendas de recherche en matière d'analyse du pouvoir urbain dans les villes occidentales permet de montrer :

- L'existence d'un lien clair entre, d'une part, l'évolution des agendas et donc des questions de recherche et, d'autre part, les transformations de la conceptualisation du pouvoir urbain, ainsi que de la structure de sa distribution : d'un phénomène clairement circonscrit et concentré « dans les mains » d'un nombre relativement limité d'individus et de groupes, le pouvoir urbain s'est progressivement transformé – tout du moins dans les têtes des chercheurs – en un phénomène plus éclaté, flou, dilué dans des configurations de plus en plus hétérogènes, complexes d'acteurs de plus en plus interdépendants. De même avons-nous mis en lumière la passage d'une conceptualisation du pouvoir en termes de domination et de coercition (*pouvoir sur*) à une conceptualisation en termes de leadership et de « pouvoir de production sociale » (*capacité à*).

- L'omniprésence de la question des relations entre élites politiques et économiques au sein des villes et des agglomérations.

- Le passage, durant les années 1980, d'une approche théorique du « pouvoir urbain » à la problématique de la « gouvernabilité des agglomérations ».

- Un changement progressif d'échelle dans l'analyse du pouvoir urbain (passage d'une élite du pouvoir à une gouvernance d'agglomération, voire même métropolitaine).

Dans la section 2 qui suit, nous allons voir ce qu'il en est de l'évolution des agendas de recherche dans le cas de la Suisse.

## 2. ANALYSE DU POUVOIR URBAIN EN SUISSE

Les recherches abordant la question du pouvoir urbain en Suisse ont été regroupées, au risque de quelques simplifications, en cinq catégories distinctes. Cette classification est fondée en premier lieu sur la manière de conceptualiser le pouvoir et non sur des distinctions disciplinaires, théoriques ou méthodologiques. Si les catégories peuvent donc a priori apparaître comme hétérogènes, on observera pourtant que ces grandes tendances de la recherche helvétique correspondent plus ou moins à l'évolution des agendas de recherche dans les autres

pays occidentaux, avec certes un décalage temporel plus ou moins important et aussi quelques lacunes, notamment durant les décennies 1980 et 1990.

## **2.1 Structures du pouvoir urbain et processus de décision**

Précurseurs de l'étude du pouvoir urbain en Suisse, les chercheurs regroupés dans ce premier agenda s'inscrivent pleinement dans le débat phare des études locales durant les années 1960 et 1970, à savoir la confrontation entre les théories élitiste et pluraliste. Ils se donnent alors pour objectif d'appliquer ces dernières à la réalité helvétique, tout en développant leurs outils et leurs méthodes. A l'exemple de Erwin Zimmermann qui, pour le PNR « Problèmes régionaux en Suisse », propose un projet d'étude comparatif de la structure du pouvoir des villes helvétiques, les liens entretenus avec la science politique anglo-saxonne sont nombreux - et en particulier avec T.N. Clark, l'une des figures de proue de l'étude des processus décisionnels des villes américaines.

Les principaux représentants de cette approche sont certainement Michel Bassand et Jean-Pierre Fragnière, qui, au travers de deux contributions marquantes [Bassand 1974 ; Bassand et Fragnière 1978] cherchent à dépasser les limites des méthodes réputationnelle et décisionnelle, propres respectivement aux approches élitiste et pluraliste. Leurs recherches débouchent ainsi sur une méthode d'analyse spécifique destinée à révéler la structuration du pouvoir urbain en Suisse. Leur définition du pouvoir urbain apparaît comme résolulement sociologique dans la mesure où celui-ci est perçu à la fois comme agissant dans l'ensemble du champ social, et comme un perpétuel enjeu de lutte entre les groupes sociaux. Il ne peut dès lors être saisi qu'au travers d'une « perspective macrosociale » à même de rendre compte de la manière dont il est, en partie, structuré par des dynamiques supralocales, qu'elles soient nationales ou internationales. Se différenciant clairement sur ce point de l'approche marxiste, les chercheurs conçoivent le pouvoir urbain dans une perspective éminemment dialectique, puisque celui-ci contribue à façonner et à orienter en retour les dynamiques supralocales. L'urbanisation est quant à elle appréhendée comme un facteur de changement affectant l'ensemble de la société et susceptible de transformer en profondeur les structures du pouvoir local. Elle réside dès lors au cœur des recherches alors entreprises.

A partir de cette conception globalisante et dialectique du pouvoir et de l'évolution urbaine, l'originalité des recherches développées consiste à combiner une analyse du pouvoir urbain en termes de classes sociales avec une étude sur les leaders au sein du processus de décision, faisant ainsi cohabiter deux cadres théoriques jusque là antithétiques, l'un pluraliste, l'autre à tendance marxiste.

Les auteurs font également preuve d'inventivité en cumulant les méthodes réputationnelle, décisionnelle et comparative au sein de vastes enquêtes empiriques conduites dans un certain nombre de communes suburbaines de Suisse romande.

Les élites politiques sont étudiées au travers d'un grand nombre de données quantitatives et qualitative, permettant de révéler leurs caractéristiques communes, leur positionnement au sein du pouvoir local, ainsi que leur intégration aux structures politiques supralocales. Au travers de cette approche, les auteurs parviennent en définitive à démontrer que la structure du pouvoir au sein d'une société ne se reproduit pas mécaniquement au sein de ses collectivités locales, comme l'envisage encore certains travaux élitistes. Au contraire, elle se décline et se module localement sous l'influence de caractéristiques économiques, sociales, politiques et culturelles propres aux villes considérées. Dans le même temps, l'analyse des processus de décision de différentes politiques communales les autorise à mettre en évidence la responsabilité partielle des jeux de pouvoir locaux dans les phénomènes de spécialisation fonctionnelle du sol, de ségrégation sociale et autres décalages structurels propres aux villes modernes.

La principale critique qui, rétrospectivement, peut être faite à ces contributions réside dans leur faible degré de généralisation. L'étude d'un nombre limité de villes (neuf villes), la faible dispersion géographique (la Suisse romande) et l'absence de variation de taille (villes moyennes) rend en effet très difficile toute montée en généralité des conclusions. Par ailleurs, les auteurs ne se préoccupent pas de repérer et de décrire clairement les incidences de la structure sociale perçue en termes de classes (dans leur terminologie: la bourgeoisie monopoliste, la bourgeoisie non monopoliste et les classes sociales populaires) sur les leaders locaux. Cette articulation n'étant pas pensée au niveau théorique, ce n'est qu'un demi-dépassement des théories pluralistes et marxistes qui est en définitive proposé au terme des études empiriques.

## **2.2 Gouvernement local et réformes communales**

A la fin des années 1980, cet agenda a pour objectif d'étudier le pouvoir local sous l'angle de l'organisation du gouvernement local et des principales caractéristiques de l'élite communale en Suisse. Contrairement aux études sur la structuration du pouvoir, cette préoccupation naît et se développe principalement en Suisse alémanique, à la suite d'une recherche empirique menée par Hans Geser [Geser 1987]. Cette recherche est fondée sur une méthodologie quasi exclusivement quantitative ainsi que sur une volonté d'exhaustivité [Geser 1987; Ladner 1991]. A l'aide de questionnaires détaillés destinés aux maires ou

aux secrétaires communaux, ce sont ainsi l'ensemble des communes suisses qui sont étudiées. Sourds à l'injonction de Linder qui, en 1980 (Linder 1980) déjà, incitait la recherche suisse à considérer les spécificités de la politique urbaine, ces auteurs se concentrent au contraire sur le caractère *communal* de la politique locale, sans accorder une quelconque particularité au milieu urbain. A partir du milieu des années 1990, une partie de cette approche tend progressivement à intégrer des préceptes normatifs visant à renouveler l'action publique et devient ainsi un vecteur des propositions de réformes de l'institution politique municipale (NPM, collaborations intercommunales, fusions de communes...) [Horber-Papazian et Terribilini 2001].

Cet impressionnant travail de recensement demeure aujourd'hui encore fort utile tant il fournit aux chercheurs une grande quantité de renseignements sur les gouvernements municipaux, les partis politiques locaux et les élites représentées au sein des communes suisses. Du point de vue de l'analyse des structures de pouvoir, cette approche, essentiellement descriptive, connaît un certain nombre de limites. De l'absence d'une définition claire du pouvoir résulte tout d'abord une certaine confusion entre ce dernier concept et les notions de leadership, d'autorité et d'influence qui sont le plus souvent indistinctement utilisées. Associée au fait que les auteurs ont le plus souvent recours aux discours des acteurs, sans même les situer par rapport aux (en)jeux de pouvoir, cette confusion s'établit généralement au profit des positions instituées. Les institutions politiques sont dès lors perçues comme les espaces dans lesquels s'exercent *in fine* le pouvoir à l'échelle locale. L'influence des structures de pouvoir supralocales n'est à aucun moment considérée en tant que facteur explicatif des différentes modalités d'organisation de la politique communale. Seuls certains phénomènes sociétaux globaux (la médiatisation de la politique, l'avènement des femmes en politique ou le déclin du monde rural) sont intégrés, d'une façon souvent ad hoc, à l'analyse, généralement pour expliquer *a posteriori* les transformations observées au sein des institutions politiques communales.

### 2.3 Urbanisation et rapport centre-périphérie

Impulsée et structurée par deux PNR (« Problèmes régionaux en Suisse » et « Ville et transport »), cet agenda regroupe dans le courant des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, plusieurs disciplines des sciences humaines qui s'attachent à décrire les transformations du processus d'urbanisation au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ces travaux focalisent leur attention sur l'analyse des conséquences sociales et économiques du processus d'urbanisation au niveau du territoire national, comme au sein des agglomérations elles-

mêmes. A cet égard, A. Rossi [1983] analyse plus particulièrement les effets de la décentralisation urbaine sur les fragiles équilibres régionaux au sein du système politique suisse. L'existence d'un système hiérarchisé des villes suisses est ainsi mise en évidence et constitue la structuration commune à l'ensemble des recherches du PNR « Problèmes régionaux en Suisse » [Güller *et al.* 1981; Gerheuser et Mangold 1981]. Il est composé par les principales agglomérations qui, en l'espace de quelques décennies de l'après-guerre, sont devenues les principaux moteurs des dynamiques économiques, politiques et culturelles du pays, avec comme conséquence des déséquilibres croissants entre les mondes urbain et rural. Des phénomènes plus spécifiquement urbains et localisés sont également abordés tels le processus de suburbanisation.

Fort de ces avancées, les études conduites une dizaine d'années plus tard dans le cadre du PNR « Villes et Transports » [Güller et Breu 1996] se confrontent plus directement à des problématiques urbaines, notamment les transports d'agglomération et l'analyse des effets de *spill-over* qui induisent des inégalités dans la répartition des charges entre les communes de l'agglomération. La qualité de vie en milieu urbain, les politiques publiques spécifiques aux villes, ainsi que les questions d'intégration et d'identité représentent les domaines d'investigation de ce PNR.

Ces recherches n'abordent cependant qu'indirectement la question des implications du processus d'urbanisation sur la structuration du pouvoir urbain. Les rapports conflictuels entre les villes-centres et les communes suburbaines ne font par exemple pas l'objet d'un projet d'étude spécifique, ce alors même qu'ils constituent, sans aucun doute, l'une des causes importantes des défaillances des politiques sectorielles abordées (transports d'agglomération, politique de la culture, problèmes environnementaux...). Seules les études conduites par René L. Frey intègrent, à la marge, cette dimension explicative [Frey 1990]. A l'aide du concept de *A-Stadt*, ce dernier met en évidence les phénomènes de ségrégation spatiale résultant du processus de décentralisation urbaine, ainsi que le processus de concentration des groupes les plus précarisés (les personnes âgées, les étrangers, les chômeurs, les personnes dépendantes<sup>6</sup>) dans les villes-centres des agglomérations. René L. Frey montre que ces groupes réussissent souvent, par le recours à la démocratie directe notamment, à s'opposer aux forces du marché, du moins pour des projets concernant directement les centres-villes et, ce faisant, contribuent au renforcement des communes suburbaines. Mais, peu d'études analysent en profondeur les conséquences politiques des changements

---

<sup>6</sup> Tous ces groupes commencent par la lettre A en allemand, d'où le concept de *A-Stadt* pour décrire les villes-centres.

de majorité au sein des gouvernements municipaux des villes-centres (celles-ci sont progressivement investies par les partis de gauche), de même que la polarisation politique croissante au sein des agglomérations suite au renforcement parallèle des partis « bourgeois » dans les communes de la périphérie [Cattacin 1994]. Alors que ces profonds changements politiques au niveau local devraient logiquement être intégrés aux explications portant sur la difficile coordination politique au sein des agglomérations, la grande majorité des chercheurs ne les intègrent pas à leurs recherches et adoptent, au contraire, des positions résolument normatives en appelant par exemple à la responsabilité politique des élites locales dans la mise en œuvre de véritables intercommunalités d'agglomération.

## **2.4 Mouvements sociaux et approche par les politiques publiques**

Dans le courant des années 1980, la question du pouvoir urbain est également abordée, de manière indirecte toujours, par l'intermédiaire des études sur les mouvements sociaux et, en particulier, sur les mobilisations d'habitants au sein des quartiers. Sans nécessairement structurer la réflexion autour d'une définition clairement établie du pouvoir en milieu urbain, ces recherches, consistant la plupart du temps en des études monographiques de conflits urbains, contribuent néanmoins à mettre en lumière les adaptations progressives des politiques publiques municipales, sous la pression d'un nouvel acteur résolument urbain: les groupes d'habitants politiquement organisés [Auer et Levy 1986 ; Schenkel 1989 ; Joye, Huissoud et Schuler 1994]. Ces études portent ainsi sur les relations entre, d'une part, les institutions communales et leurs modes de communication et de consultation et, d'autre part, les associations et groupes d'habitants qui défendent des intérêts ponctuels et localisés.

Dans leur diversité, ces travaux mettent en évidence une évolution globale du système de valeurs de la société, dont les incidences se font particulièrement ressentir sur la structuration du pouvoir en milieu urbain. C'est ainsi qu'émergent, à partir des années 1970, dans un contexte d'affaiblissement de la structuration en termes de classes sociales, de développement de l'individualisme et d'apparition de nouveaux enjeux de luttes politiques (environnement, féminisme...), de nouvelles revendications en matière de participation citoyenne, cette dernière portant le plus souvent sur des enjeux concernant les appartenances locales et la qualité de vie.

Influencées à des degrés divers par le courant français de l'analyse des politiques publiques, plusieurs contributions approchent, dans le courant des années 1990, le pouvoir urbain via l'étude des politiques mises en œuvre par les gou-

vements locaux. Ce point de vue permet d'élargir l'analyse au-delà du gouvernement local proprement dit, pour y intégrer l'ensemble des acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique publique donnée. Si certaines recherches s'attachent à décrire dans le détail les configurations d'acteurs et les rapports de forces en présence au sein d'une politique publique [Meyer 1995, Kübler 2000], d'autres contributions s'attachent à l'analyse des conditions minimales, notamment institutionnelles, nécessaires à la mise en œuvre de celles-ci [Kaufmann, Sager et Ferrari 2003 ; Sager 2002, 2004].

Les analyses relevant des approches par les mouvements sociaux et les politiques publiques offrent une quantité de détails sur les stratégies d'action développées par les groupes sociaux et, par conséquent, sur leur influence réelle à un moment donné au sein de la structure du pouvoir urbain. D'une manière générale, elles présentent une vision démythifiée et dynamique de ce dernier en mettant en évidence l'importance, au sein des luttes politiques, de la construction de rapports de force, qui, en définitive, sont à même de contrebalancer les ressources institutionnelles ou économiques. Par là même, loin des approches stato-centrées ayant prévalu jusqu'alors, le pouvoir est ainsi perçu comme la capacité d'un groupe, quel qu'il soit, d'influencer la formulation d'une politique. Pourtant, le choix, par les chercheurs, des politiques publiques les plus conflictuelles – les transports, le stationnement, l'urbanisme – tend probablement à offrir une image biaisée de la structuration du pouvoir urbain. Les politiques plus consensuelles ne font l'objet d'aucune étude spécifique, alors même que leur analyse apporterait probablement une autre coloration à l'analyse du pouvoir dans les villes suisses. Par ailleurs, la démarche casuistique ne permet pas d'expliquer pourquoi certains groupes d'acteurs parviennent à s'organiser autour d'un intérêt localisé, puis à se développer jusqu'à constituer un acteur à part entière de la politique publique, quand d'autres sont minorisés et disparaissent rapidement. La généralisation des résultats à partir d'études sectorielles n'apparaît ainsi pas entièrement satisfaisante. Elle ne permet vraisemblablement pas d'appréhender le pouvoir urbain dans sa complexité, pas plus que les subtilités du jeu politique, dont les chantages et concessions réciproques contribuent à structurer, en partie, les politiques publiques.

## **2.5 Gouvernance et métropolisation**

L'approche la plus récente du pouvoir urbain en Suisse se développe à partir de la seconde moitié des années 1990, dans la continuité des travaux sur la métropolisation [Schwab 2004 ; Guéranger et Kübler 2004 ; Joye et Leresche 1999 ; Kübler, Schenkel et Leresche 2003]. Mêlant analyses du développement

territorial, constats relatifs aux processus de globalisation économique et études de l'évolution des comportements sociaux, ces travaux ont mis en lumière une nouvelle étape dans l'évolution de l'environnement urbain, faisant suite à l'urbanisation des années 1960 et 1970.

Dans le cadre des travaux sur la métropolisation, menés durant les années 1990 essentiellement à l'IREC (EPFL) [Leresche et Joye 1993 ; Joye et Leresche 1995, 1999 ; Joye, Leresche et Bassand 1995 ; Leresche 1999, 2001], un petit nombre de chercheurs ont focalisé leur attention sur la question de l'impact de la métropolisation sur les structures et les agencements du pouvoir local. Ces travaux ont notamment mis l'accent sur les résistances des pouvoirs locaux face aux processus de changement d'échelle résultant de la métropolisation. Ils se sont également intéressés au rôle joué par différents types d'acteurs politiques et économiques au sein du pouvoir local.

Si ces travaux sur la métropolisation – par ailleurs assez isolés au sein du champ de la science politique helvétique – ont bien constitué une occasion de revisiter dans une certaine mesure la question des structures locales du pouvoir, ces dernières ne constituent cependant que rarement le cœur de l'analyse. Rares sont en effet, dans le corpus contemporain des études sur la « gouvernance urbaine » dans les villes suisses, les travaux présentant des analyses empiriques fouillées de la structuration du pouvoir sur le modèle des premières études des élitistes et des pluralistes, c'est-à-dire descendant jusqu'au niveau de l'analyse des caractéristiques sociologiques et des stratégies des acteurs politiques, économiques ou associatifs (individuels ou collectifs).

C'est pourtant imprégnés de cette approche théorique globale que certains chercheurs sont amenés à s'intéresser à des problématiques dont les effets se font alors particulièrement ressentir en milieu urbain, telles la toxicomanie ou la pauvreté, et à leur prise en charge par les pouvoirs publics locaux [Cunha et Schuler 2001]. Faisant le constat des difficultés inhérentes à l'inadéquation des territoires institutionnels et fonctionnels, ainsi qu'à la diminution des ressources et des moyens d'action des gouvernements locaux, ils mettent en évidence une transformation progressive des modes d'intervention publique. Ces derniers tendent à s'ouvrir plus largement à la société civile, intégrant parfois dès la phase d'élaboration d'une politique publique, les acteurs influents. Ces derniers peuvent même dans certaines occasions être chargés, par délégation, de la mise en œuvre elle-même [Gentile 1997; Kübler et Wälti 2001].

En raison notamment de la rareté des recherches entreprises, le postulat d'une transformation généralisée des modes de gouvernement locaux vers une plus grande intégration des acteurs de la société civile ne saurait pourtant être tenu pour un acquis définitif. En outre, l'évolution des politiques publiques telles

qu'elles ont été constatées ne signifie pas nécessairement une modification des rapports de force entre les acteurs. Ces derniers ne sont en effet pas tous dotés des mêmes ressources, pas plus que des mêmes capacités de négociation et de pensée stratégique. En définitive, alors que le constat de la dilution des territoires et de la métropolisation de la Suisse a été établi il y a plus de quinze ans, peu d'analyses se sont, jusqu'à aujourd'hui, attachées à inventorier les éventuelles adaptations de la structure du pouvoir à ces nouvelles échelles géographiques [Joye et Leresche 1999 ; Kübler 2004].

### **3. ÉLÉMENTS POUR UN NOUVEL AGENDA DE RECHERCHE EN MATIÈRE D'ANALYSE DU POUVOIR URBAIN EN SUISSE**

L'un des éléments les plus remarquables qui ressort de cette reconstitution de l'évolution des recherches en matière de pouvoir urbain dans les villes et les agglomérations suisses durant ces trente dernières années consiste certainement dans certaines faiblesses de l'agenda helvétique, en comparaison internationale ; et ceci notamment durant les années 1980-1995. En effet, alors que les recherches des années 1970 sont en phase avec l'agenda dominant constitué par le débat entre élitistes, pluralistes et néomarxistes, tout semble se passer comme si, durant les quinze années suivantes, les recherches menées en Suisse se dissociaient résolument des travaux menés dans les autres pays occidentaux dans le cadre des agendas n°2, 3 et 4 présentés dans la section 1<sup>7</sup>. Ce n'est que durant la seconde moitié des années 1990 que l'on assiste à un réalignement de l'agenda helvétique sur l'agenda dominant au niveau européen à la faveur des premiers travaux sur la « gouvernance urbaine » (soit les agendas n°3 et 5 présentés dans la section 1).

Le problème inhérent à cette trajectoire « à éclipse » renvoie à la question de savoir dans quelle mesure il est aujourd'hui possible de « recoller » à l'agenda européen en faisant l'économie de l'analyse des phénomènes de restructuration des configurations de pouvoir au sein des villes et des agglomérations suisses durant les années 1980 et 1990. En effet, les lacunes accumulées durant cette période semblent peser sur les travaux contemporains consacrés à l'analyse de la gouvernance urbaine en Suisse. Quels que soient la qualité et les mérites indiscutables de ces travaux en cours, ceux-ci semblent souffrir de cette absence de connaissances fines des logiques et des dynamiques de structuration

---

<sup>7</sup> Il convient de mentionner ici l'exception que représente, outre les travaux de l'IREC mentionnés plus haut, l'étude de O. Borraz [1992] sur la ville de Lausanne.

du pouvoir, et ceci aussi bien au sein des villes-centres proprement dites, qu'au niveau des agglomérations ou encore entre les agglomérations et les cantons. Nous savons en effet bien peu de choses sur les configurations de relations existant, à ces trois niveaux d'analyse, entre acteurs politiques, groupes d'intérêts économiques et associations émanant de la société civile. Il en va évidemment de même pour ce qui concerne les relations *entre* les trois niveaux mentionnés ici.

Dans ces conditions, il nous semble qu'un *premier agenda de recherche*, relativement urgent, devrait porter sur ce que l'on pourrait désigner – en recourant à la conceptualisation de la théorie des régimes urbains – comme les *transformations récentes des régimes d'agglomération*. Combinant une étude des élites et une étude de la gouvernance urbaine, il s'agirait plus concrètement d'analyser les transformations ou, au contraire, les permanences, caractérisant les différents aspects suivants des périmètres analysés :

- Les caractéristiques structurelles de la société locale, soit en premier lieu les propriétés sociales et économiques des populations urbaines au sein des agglomérations.
- L'identité, la composition sociale, les réseaux de sociabilité ainsi que les orientations politiques (libérale ou néolibérale, sociale-démocrate, écologistes, etc.) des différents segments d'élites (politiques, économiques, culturelles, etc.) impliqués dans les processus décisionnels au sein des agglomérations, la thèse de la montée en puissance des acteurs non gouvernementaux devant à cette occasion être testée empiriquement.
- La structuration (hétérogène vs homogène) des intérêts (matériels et immatériels) portés par ces différentes élites, l'une des questions principales consistant à s'interroger sur le caractère homogène ou, au contraire, fragmenté des différents systèmes de représentation des intérêts, notamment économiques [Jouve 2003].
- La structure des rapports de force entre les coalitions au sein des agglomérations, ainsi que, de manière plus générale, le passage effectif d'un régime de structuration du pouvoir de type « gouvernemental » à un nouveau régime de type « gouvernanciel ». Il conviendrait ainsi par exemple de tester l'hypothèse des « coalitions de croissance », respectivement d'identifier et de typologiser les « régimes urbains » présents dans les villes et les agglomérations helvétiques,

ainsi que d'en analyser les conditions d'émergence, ainsi que la stabilité ou au contraire, la fragilité<sup>8</sup>.

- Les liens existant, ou non, entre la restructuration des coalitions constitutives des régimes urbains et le contenu des politiques publiques élaborées et mises en œuvre dans le cadre de ces régimes.
- Les enjeux redistributifs des projets de développement urbain ainsi que l'identification des « gagnants » et des « perdants » résultant de la mise en œuvre des politiques publiques les concrétisant.

De telles analyses devraient être menées simultanément au niveau de la ville-centre et au niveau de l'agglomération dans son ensemble. La mise en place d'un *design* de recherche comparatif devrait permettre de distinguer, voire de typologiser, les différentes trajectoires de reconfiguration de la structure du pouvoir dans les différentes agglomérations suisses, ainsi que d'élaborer des hypothèses concernant les causes susceptibles d'expliquer ces différences.

Un *deuxième agenda* devrait consister en une analyse plus pointue des *modes de territorialisation de ces régimes urbains* au sein des agglomérations, ceci afin de construire une image plus précise de la structuration du pouvoir à l'échelle des agglomérations. Dans cette perspective, il s'agirait d'analyser le mode de distribution spatiale des différents groupes sociaux, des différentes forces politiques ainsi que des différents intérêts économiques et sociaux de manière à saisir les rapports de force, de dépendance et/ou d'interdépendance existant entre les différents acteurs, ainsi qu'entre les différents territoires (les différentes communes) au sein desquels ils sont implantés dans une agglomération donnée<sup>9</sup>. Nous pensons en effet que seule une connaissance plus fine et complète de la (re)structuration du pouvoir au sein des agglomérations est susceptible de faire progresser les connaissances concernant les conditions d'émergence ou de renforcement des institutions d'agglomération et, partant, de contribuer à l'amélioration de la « gouvernabilité » des villes et des agglomérations de ce pays.

---

<sup>8</sup> On notera à cet égard que la proximité existant entre la situation des villes américaines et suisses sous l'angle de l'autonomie fiscale du pouvoir local contribue à renforcer la pertinence et l'intérêt d'un test systématique de ces hypothèses concernant l'impact du régime fiscal sur la structuration du pouvoir au sein des agglomérations.

<sup>9</sup> Il conviendrait par exemple de s'interroger sur les transformations des rapports de force au sein des agglomérations suite au phénomène (tendanciel) de transfert des sièges fiscaux des entreprises de la ville-centre vers les communes de la banlieue ou de la périphérie.

Un *troisième agenda de recherche* devrait, selon nous, porter sur les impacts de la structure du pouvoir cantonal sur les rapports de force au sein des agglomérations. Si la question des impacts des règles institutionnelles cantonales formelles sur les gouvernements locaux (organisation, autonomie et compétences des communes, formes juridiques de coopérations intercommunales) a déjà passablement été traitée, les travaux menés dans cette perspective sont caractérisés par le fait qu'ils ne font aucune distinction entre les différents types de communes et sont donc dans l'incapacité de saisir les éventuelles spécificités *politiques* (et non simplement juridiques) des relations entre communes *urbaines* au sein des agglomérations. Par ailleurs, ces travaux ne problématisent pas vraiment les rapports de force entre élites urbaines et cantonales et sont donc dans l'incapacité de rendre compte des transformations – et souvent de la conflictualisation – de ces relations suite à l'arrivée au pouvoir des coalitions entre le parti socialiste et les écologistes dans les villes-centres. De telles recherches permettraient certainement de mieux comprendre le rôle politique, le plus souvent déterminant, que jouent les cantons dans la gestion des problèmes d'agglomération, ainsi que dans la mise en place des arrangements institutionnels (institutions d'agglomération) censés les prendre en charge.

Un *quatrième agenda de recherche* devrait porter sur la pertinence de la thèse de P. Le Galès concernant le « retour des villes » dans le cas des villes suisses<sup>10</sup>. Une telle hypothèse semble d'autant plus intéressante qu'elle va à l'encontre de la représentation que l'on se fait généralement du pouvoir des villes dans notre pays et notamment de leur (in)capacité à se construire comme des acteurs collectifs suffisamment puissants pour défendre leurs intérêts face aux gouvernements cantonaux ou aux autorités fédérales [Jaggi 1995]<sup>11</sup>.

Un *cinquième et dernier agenda* pourrait porter sur la question plus spécifique de la signification des reconfigurations du pouvoir dans les agglomérations suisses pour les acteurs du développement durable, ainsi que pour la mise en place de politiques de durabilité. Il conviendrait ainsi de se poser la question dans quelle mesure l'émergence de modes plus « gouvernanciers » de structuration du pouvoir urbain a un impact ou non sur les marges de manœuvre des acteurs porteurs de projets de développement urbain poursuivant des objectifs

---

<sup>10</sup> Cet agenda est également esquissé dans l'article de D. Kübler, W. Schenkel et J.-Ph. Leresche dans cet ouvrage.

<sup>11</sup> Une analyse comparative menée dans cette perspective permettrait ainsi, par exemple, de mieux comprendre les différences observables quant aux capacités inégales des agglomérations suisses (par exemple Genève et Zürich) en termes de lobbying et d'accès aux ressources techniques et financières de l'Etat fédéral.

de durabilité, ou encore dans quelle mesure les processus de redistribution du pouvoir à la faveur de la transformations en cours des modes d'action publique ou encore de la métropolisation permettent – ou non<sup>12</sup> – d'améliorer les processus de pesée des intérêts économiques, écologiques et sociaux, respectivement d'augmenter les chances de création de synergies ou d'opérations à double ou triple dividende sur le modèle par exemple de l'«écologie industrielle» [Erkman 1998]. C'est là en définitive toute la question des liens de causalité entre structure du pouvoir d'agglomération et développement des régimes institutionnels de ressources urbaines qui se trouve posée<sup>13</sup>. Nous sommes ainsi profondément convaincus de l'importance et de l'originalité d'un tel agenda de recherche – à notre connaissance encore jamais développé jusqu'ici – envisageant la question de la durabilité urbaine à partir du point de vue de l'analyse du pouvoir urbain.

A notre sens, l'ensemble de ces agendas devraient être fondés sur une conceptualisation du pouvoir capable de combiner les différentes acceptions de ce dernier, que ce soit en termes de domination, d'hégémonie, de coercition, de leadership, ou encore de pouvoir de production sociale. Ainsi, à l'opposé d'une conception univoque du pouvoir envisageant ce dernier tantôt sur le mode tragique de la domination et de la coercition et tantôt sur le mode angélique ou (naïvement) altruiste de la capacité à produire des biens collectifs, il convient à notre sens d'appeler à une conceptualisation à la fois plus complexe et nuancée du pouvoir combinant les différentes acceptions qui ont été successivement élaborées dans le cadre des différents agendas qui se sont succédés dans le temps. A l'heure de la « gouvernance urbaine » et du « développement durable » – notions qui toutes deux refusent l'idée d'une possible hiérarchisation entre intérêts économiques, sociaux et environnementaux –, l'application d'un tel principe signifie avant tout de ne pas céder aux facilités d'une conception par trop diluée ou évanescence du pouvoir. Il ne faut en effet pas occulter le fait que dans tout processus de régulation, même de type « coopératif » ou « négocié », il y a des « perdants » et des « gagnants »<sup>14</sup>. Ceci est à plus forte raison valable dans le cas des « politiques de durabilité », dont l'objectif principal consiste en rien de moins, comme le montre bien l'approche des régimes institutionnels de

---

<sup>12</sup> On ne peut en effet exclure a priori l'hypothèse selon laquelle le principe de durabilité correspond dans certains cas à un affaiblissement des politiques environnementales consécutif au renforcement des pôles économiques et sociaux du triangle.

<sup>13</sup> Cf. partie 2 dans cet ouvrage.

<sup>14</sup> C'est précisément ce type de posture qu'adoptent Bernard Jouve et Christian Lefèvre lorsqu'ils posent la question « à qui profite la métropolisation ? » (cf. chap. 16).

ressources, qu'en la mise en place de mécanismes de *contingement* et de *redistribution* des ressources urbaines rares aussi équitables et efficaces<sup>15</sup> que possible.

## BIBLIOGRAPHIE

- AUER A., LEVY R., (1986) « Les mouvements de quartiers face aux autorités et aux partis: expériences à Genève, Lausanne et Richterwil », *Annuaire suisse de la science politique*, 26, pp. 171-191.
- BACHRACH P., BARATZ M. S., (1977) *Power and Poverty : Theory and Practice*, Oxford University Press, New York/London.
- BALME R., (1996) « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? » in BALME R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris.
- BASSAND M., (1974) *Urbanisation et pouvoir politique*, Georg, Genève.
- BASSAND M., FRAGNIÈRE J.-P., (1978) *Le pouvoir dans la ville. Essai sur la démocratie urbaine*, Delta, Vevey.
- BOISSEAUX S., LERESCHE J.-Ph., (2002) « Dynamiques régionales et globalisation : le cas de la politique des AOC-IGP en Suisse », *Revue suisse de science politique*, vol. 8, n°3, pp. 35-60.
- BORRAZ O., (1992) « Intégration et régulation: la crise politique à Lausanne », *Sociologie du travail*, 1, pp. 23-45.
- CATTACIN S., (1994) « Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität » in *Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung*, 4.
- CUNHA A., et SCHULER M., (2001) « Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace: enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse », *Revue suisse de science politique*, 4, 8, pp. 119-126.
- DAHL R. A., (1961) *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale Univ. Press, New Haven/London.

---

<sup>15</sup> C'est-à-dire permettant de satisfaire un maximum de besoins en termes de biens et de services, sans mettre en péril les capacités de (re)production de la ressource, ni péjorer de manière inacceptable la situation de l'un ou l'autre groupe d'utilisateurs ou de propriétaires de la ressource.

- ERKMAN S., (1998) *L'écologie industrielle. Comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris.
- FREY R. L., (1990) *Städtewachstum, Städtewandel: eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen*, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- GENTILE P., (1997) « Intégration des acteurs non étatiques dans les politiques sociales: quels jeu, quelles limites pour les villes suisses », *Revue suisse de science politique*, 3, 3, pp. 1-102.
- GERHEUSER F., et MANGOLD H., (1981) *Form, Struktur und Funktionalität schweizerischer Stadtsysteme*, Rapport de travail 19, Programme national de recherche « Problèmes régionaux en Suisse », Berne.
- GESER H., (1987) *Kommunales Regieren und Verwalten: ein empirisches Handbuch*, Ruediger Verlag, Coire/Zurich.
- GUÉRANGER D., et KÜBLER D., (2004) « Existe-t-il une élite politique métropolitaine? Une comparaison quantitative franco-suisse », in JOUVE B., et LEFEVRE Ch. (eds.), *Horizons métropolitains*, PPUR, Lausanne, pp. 241-274.
- GÜLLER P., et BREU Th. (eds.), (1996) *Conjuguer l'urbain au futur: une entreprise collective. Synthèse du Programme national de recherche "Ville & Transport"*, Georg, Genève.
- GÜLLER P., GROSS Th., et MUGGLI Ch., (1981) *Historisch/prospective Reflexionen zum schweizerischen Stadtsystem*, PNR « Problèmes régionaux en Suisse », Berne.
- HORBER-PAPAZIAN K., TERRIBILINI S., (2001) « Les conditions d'émergence d'une structure supralocale », in HORBER-PAPAZIAN K. (éd.), *L'espace local en mutation*, PPUR, Lausanne.
- HUNTER F., (1953) *Community Power Structure : a Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- JAGGI Y., (1995) « Ce que réclament les villes - revendications envers la Confédération et les cantons », in OFFICE FÉDÉRAL DU PERSONNEL, *Alarm um die Städte - Les villes et l'urgence d'agir, Colloque de l'OFPER*, Publications de l'Office fédéral du personnel, Berne, vol. 4, pp. 49-65.
- JOUVE B., (2003) *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, Paris.

- JOUVE B., et LEFEVRE Ch., (1999) « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 49, 6, pp. 835-853.
- JOYE D., HUISSOUD TH., et SCHULER M., (1994) *Habitants des quartiers, citoyens des villes? Structure sociale et participation politique dans six villes suisses*, Rapport de travail 40, Programme national de recherche « Ville et Transport », Zurich.
- JOYE D., et LERESCHE J.-Ph., (1993) *Les transformations du pouvoir local en Suisse*, Travaux de science politique (nouvelle série), n°7, Institut de science politique, Lausanne.
- JOYE D., et LERESCHE J.-Ph., (1995) « The emergence of the Lemanique Metropole : A process of apprenticeship », *Political Geography*, pp. 401-417.
- JOYE D., et LERESCHE J.-Ph., (1999) « Pouvoir local contre gouvernement métropolitain : l'exemple du bassin lémanique », in JOUVE B., et LEFEVRE Ch. (dirs.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris, pp. 133-162.
- JOYE D., LERESCHE J.-Ph, et BASSAND M., (1995) « Les acteurs de la métropole lémanique, entre localisme et cosmopolitisme », in LERESCHE J.-P., JOYE D., et BASSAND M. (éds), *Métropolisations : Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Georg, Genève, pp. 275-294.
- KAUFMANN V., SAGER F., FERRARI Y., et JOYE D., (2003) *Coordonner transports et urbanisme*, PPUR, Lausanne.
- KÜBLER D., (2004) « Métropolisation à la zurichoise: tertiarisation, fragmentation et démocratie directe » in JOUVE B., et LEFÈVRE Ch. (éds.), *Horizons métropolitains*, PPUR, Lausanne.
- KÜBLER D., SCHENKEL W., et LERESCHE J.-Ph., (2003), « Bright lights, big cities? Metropolisation, intergovernmental relations and the new Federal urban policy in Switzerland », *Revue suisse de science politique*, 9, 1, pp. 261-282.
- KÜBLER D., et WÄLTI S., (2001) « Gouvernance métropolitaine et démocratie: l'exemple des politiques de lutte contre la drogue », *Revue suisse de science politique*, 7, 2, pp. 1-25.

- KÜBLER D., (2000) *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: analyse des conflits de mise en œuvre*. L'Harmattan, Paris.
- LADNER A., (1991) *Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik: ein empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Seismo, Zurich.
- LE GALÈS P., (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, pp. 57-95.
- LE GALÈS P., (2003) *Le retour des villes euroéennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- LE GALÈS P., (2004) « A chaque ville sa gouvernance », *Sciences Humaines*, n°44 (hors série), pp. 34-38.
- LERESCHE J.Ph, et JOYE D., (1993) « Métropolisation : de l'urbain au politique », *EspacesTemps Les Cahiers*, 51-52, pp. 6-17.
- LERESCHE J.-Ph. (éd.), (2001) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Pedone, Paris.
- LERESCHE J.-Ph., (1999) « Entre transnationalisation et néo-localisme : les diverses échelles du local. La fin de l'exception helvétique ? », in BALME R., FAURE A., et MABILEAU A. (eds), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, pp. 199-220.
- LINDER W., (1980) « Zür Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur », *Annuaire suisse de la science politique*.
- LOGAN J. R., MOLOTCH H. L., (1987) *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles.
- LORRAIN D., STOKER G. (éds.), (1995) *La privatisation des services urbains en Europe*, La Découverte, Paris.
- LOWERY D., (1999) « Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda », *Governance*, 12, 1, pp. 29-55.
- LUKES S., (1974) *Power, a Radical View*, Macmillan, London.
- MEYER A., (1995) *Politiques publiques et représentations sociales: le cas de la politique de l'urbanisme et de stationnement à Lausanne*, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, Genève.

- NEVERS J.-Y., (1997) « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement » in GAUDIN J.-P., NOVARINA G. (éds), *Politiques publiques et négociation*, Ed. du CNRS, Paris, pp. 143-160.
- OSTROM E., (1972) « Metropolitan reform: propositions derived from two traditions », *Social Science Quarterly*, 53, pp. 474-493.
- OSTROM E., (1983) « A public choice approach to metropolitan institutions: structure, incentive and performance », *Social science journal*, 20, 3, pp. 79-96.
- ROSSI A., (1983) *La décentralisation urbaine en Suisse*, Presses polytechniques romandes, Lausanne.
- SAGER F., (2002) *Vom Verwalten des urbanen Raums Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*, Haupt, Berne.
- SAGER F., (2004) « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n°1, pp. 67-84.
- SCHENKEL W., (1989) *Stadtplanung und Quartierinteresse: eine empirische Prozessanalyse in Zürich*, Universität Zürich, Zürich.
- SCHWAB B., (2004) « La métropolisation politique du bassin lémanique » in JOUVE B., LEFÈVRE Ch. (éds.), *Horizons métropolitains*, PPUR, Lausanne.
- STOKER G., (1995) « Regime Theory and Urban Politics », in JUDGE D., STOKER G., WOLMAN H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London, pp. 54-71.
- STONE C., (1989) *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, Kansas City.
- STONE C., (1993) « Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp. 1-28.
- YATES D., (1977) *The Ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy Making*, MIT Press, Cambridge.
- ZIMMERMANN E., (1981) *The spatial distribution of political power and community decision-making*, CEAT, Lausanne.

