

LES ESPACES FONCTIONNELS COMME CHANGEMENTS D'ÉCHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE

Stéphane Nahrath & Frédéric Varone

L'analyse des politiques publiques tend à concevoir l'action publique dans une perspective essentiellement *sectorielle*, aussi bien dans le monde francophone (Jobert et Muller 1987) que dans la littérature anglo-saxonne (Sabatier et Jenkins-Smith 1993). De ce point de vue, promu par l'analyse de l'intervention étatique des années 1950 aux années 1980, l'articulation sectorielle de l'action publique et, par conséquent, de son appareil administratif se trouve être la conséquence directe et logique du processus historique de division du travail et de spécialisation des activités productrices en secteurs socioprofessionnels, qui caractérise les sociétés industrialisées. Pareille évolution a été fort bien décrite par plusieurs fondateurs des sciences sociales occidentales (Weber 1971, Durkheim 1996), puis reprise par divers théoriciens systémiques (Easton 1965, Offe 1972).

A cette division sectorielle de la société et de ses représentants associatifs, ainsi que de l'Etat et de ses structures administratives, s'ajoute indéniablement une seconde division, *territoriale* celle-ci. Historiquement, l'approche sectorielle a réglé la question de la « contingence territoriale » de l'Etat, c'est-à-dire de la territorialisation des politiques publiques, en reprenant à son compte les approches institutionnelles et politiques classiques, qui se fondent sur le principe de l'organisation spatialisée de la puissance publique. Le formatage des politiques publiques mises en œuvre et, en amont, la définition des problèmes publics qu'elles cherchent à résoudre ou amoindrir, résultent *in fine* d'un double découpage, sectoriel et territorial.

Si cette conceptualisation de l'action publique et de ses domaines d'intervention a démontré une pertinence certaine pour rendre compte des réalités sociales, politiques et institutionnelles des Etats nations durant les Trente Glorieuses, force est cependant de constater que nombre de secteurs de l'action étatique et, en premier lieu, les politiques dites « à incidence spatiale »¹⁹² (Terribilini et Varone 2004), ont eu plus de peine à entrer dans un pareil découpage sectoriel et territorial du monde (Muller 1990). Et ce, notamment en raison du fait que le périmètre des problèmes collectifs autour desquels se cristallisent ces politiques se trouve *de facto* en décalage par rapport aux logiques sectorielles des politiques publiques, ainsi qu'aux territoires institutionnels de leur ancrage.

Aujourd'hui, nous observons en effet l'émergence graduelle de nouvelles manières de percevoir individuellement, d'articuler socialement et de construire politiquement les problèmes collectifs, ainsi que les modalités de leur prise en charge par la puissance publique. En réponse aux limites des visions étroitement sectorielles ou résultant des

¹⁹² Comme par exemple les politiques de l'environnement, de lutte contre les risques, des transports ou d'aménagement du territoire.

découpages rigides des territoires institutionnels, des logiques de régulation plus flexibles tendent à se superposer voire carrément à s'opposer aux cadres prédéfinis en termes de secteurs et/ou de territoires. Ces nouvelles logiques d'action publique partent (plus) foncièrement (qu'auparavant) des problèmes collectifs à traiter et de leurs spécificités, tels que le périmètre adéquat, les acteurs concernés ou encore la perspective temporelle dans laquelle s'inscrit la résolution du problème. C'est la raison pour laquelle nous proposons de conceptualiser ce nouveau mode d'organisation de l'action publique à l'aide de la notion d'*espace fonctionnel*. Ce faisant, nous reprenons ici à notre compte le constat établi par P. Duran et J.-C. Thoenig (1996 : 610-612) de l'« indétermination croissante des territoires »¹⁹³ et proposons simplement de l'étendre aux découpages sectoriels.

L'hypothèse — que nous ne chercherons pas à démontrer ici¹⁹⁴ — sur laquelle sont fondées les réflexions développées dans ce chapitre est que l'émergence de ces nouveaux cadres de l'action publique entretient des liens plus ou moins étroits avec les « grandes transformations » en cours depuis une vingtaine d'années relatives au rôle de l'Etat et aux modalités de pilotage de ses politiques publiques dans les sociétés occidentales : européanisation, régionalisation/décentralisation et « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès 2003), politiques de libéralisation des secteurs de services publics, réorganisation des rapports de pouvoir, redéfinition des frontières et des rapports entre acteurs privés et publics, etc. Ce faisant, nous envisageons cette émergence d'espaces fonctionnels à la fois comme une manifestation, un mode de concrétisation et un facteur de renforcement des processus de changements d'échelles de l'action publique, changements qui eux-mêmes découlent, accompagnent et concrétisent ces transformations en cours¹⁹⁵.

Notre contribution a pour objectif de mettre en lumière — au travers de l'analyse des enjeux de régulation qui découlent de l'émergence de ces modes concurrents d'organisation (des échelles) de l'action publique que représentent les espaces fonctionnels — les relations étroites existant entre changements d'échelles de l'action publique, reconfigurations sectorielles et réorganisations territoriales. Dans une première section, nous donnons une définition préliminaire du concept d'espace fonctionnel. Dans

¹⁹³ « A la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition se substitue un territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par types de problèmes à traiter. La gestion publique est confrontée à des *issues areas* (note : formule empruntée à T. Lowi, « American business, public policy, case studies, and political theory », *World Politics* 16 (4), juillet 1964) dont l'espace de référence est de plus en plus variable » (Duran, Thoenig 1996 : 611).

¹⁹⁴ Notre intention n'est pas ici de retracer l'historique de ces phénomènes et encore moins de tenter de distinguer les origines empiriques (transformation dans la réalité des processus de régulation publique) ou théoriques (changement des cadres conceptuels utilisés pour analyser les phénomènes empiriques) de ce changement progressif de perspective. Nous nous contentons de faire le constat de leur émergence.

¹⁹⁵ On retrouve ce même constat chez certains analystes anglo-saxons de la *multi-level governance* lorsqu'ils conceptualisent et analysent les processus contemporains de transformation (qualifiée de « détricotage » par Hooghe et Marks 2003) des Etats centraux et de remise en cause de « l'intégrité juridictionnelle » (Skelcher 2005) des institutions étatiques, ainsi que des territoires institutionnels existants, suite à l'émergence de réseaux polycentriques d'acteurs privés, publics et parapublics agissant à différents niveaux institutionnels et à différentes échelles d'action collective.

une deuxième, nous présentons cinq enjeux de régulation résultant des transformations des modes d'organisation de l'action publique qu'incarnent les espaces fonctionnels¹⁹⁶. Dans une dernière partie conclusive, nous développons quelques réflexions prospectives concernant les rapports entre (conditions d'émergence des) espaces fonctionnels et changements d'échelles de l'action publique.

I. LES ESPACES FONCTIONNELS, MODES DE RESOLUTION DES RIVALITES

Par espace fonctionnel, nous entendons un espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour de rivalités — et donc de régulations publiques de ces dernières — pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de *biens* et *services*, tant matériels qu'immatériels, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités, aussi bien individuels que collectifs¹⁹⁷. Un espace fonctionnel constitue donc un « champ » au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci.

On le voit, *un espace fonctionnel est inséparablement un espace de rivalités et un espace de régulation de ces rivalités*. Soit un champ de rapports de forces, dont les limites sont définies par les protagonistes mêmes de ces tensions, et *non pas selon des logiques sectorielles ou des découpages territoriaux préexistants*¹⁹⁸. La surface sociale ou géographique d'un espace fonctionnel correspond donc à l'espace — éventuellement territorialisé — de *validité des règles (formelles et informelles) mises en place* pour réguler le problème collectif en question et les rivalités qui l'accompagnent, ainsi qu'à l'espace de leur *efficacité présumée*. En un mot, il est le « lieu » *transterritorial* et *intersectoriel* où s'exerce le monopole légitime de la régulation de rivalités *fonctionnellement interdépendantes*.

Partant des caractéristiques et des dynamiques spécifiques (de la construction sociale et politique) des problèmes publics à résoudre, les espaces fonctionnels sont susceptibles

¹⁹⁶ Notons ici à ce propos que, compte tenu de la nature tout à fait exploratoire de notre réflexion, nous visons plus à identifier quelques enjeux de régulation inhérents à l'affirmation des espaces fonctionnels qu'à formuler une théorie robuste de ce phénomène et, encore moins, à apporter des recommandations directement opérationnelles. Nous forçons ainsi le trait en formulant certains paradoxes soulevés par la constitution des espaces fonctionnels, quelques cas empiriques illustrant les arguments avancés.

¹⁹⁷ Notons que ces biens et services sont le plus souvent dérivés d'une ou de plusieurs ressources naturelles, artificielles ou symboliques.

¹⁹⁸ En ce sens, un espace fonctionnel pourrait s'apparenter, dans une certaine mesure, au concept de « champ » développé par Pierre Bourdieu (Bourdieu 1992, Bourdieu & Christin 1990) ou au concept de « configuration » développé par Norbert Elias (1991).

de changer de manière plus ou moins importante et fréquente, en fonction des transformations de la nature du problème et des structures de rivalités entre les différents (groupes d') acteurs mobilisés. Cependant, cette flexibilité du périmètre social ou géographique des espaces fonctionnels tend à se rigidifier au fur et à mesure que se développe et s'institutionnalise son dispositif de régulation politique des rivalités. L'émergence d'un espace fonctionnel peut certes être facilitée par l'existence d'une base physique ou d'un espace social préexistant mais, corollairement, ces facteurs en réduisent ensuite la plasticité. Finalement, notons que les phénomènes de raréfaction des ressources (naturelles notamment) ou de certains biens et services qui en sont dérivés, ainsi que l'accroissement parallèle de l'intensité des rivalités entre leurs usagers respectifs, catalysent également la création de tels espaces de régulation.

En résumé, un espace fonctionnel se distingue d'un *secteur* par le fait que ses modalités de régulation dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. De même, il se démarque d'un *territoire institutionnel* dans la mesure où le processus de régulation connaît un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné¹⁹⁹.

La cohabitation de ces espaces fonctionnels émergents avec les politiques sectorielles territorialisées implique bien évidemment un certain nombre d'enjeux de régulation que nous décrivons et discutons sur la base de quelques exemples empiriques.

2. CINQ ENJEUX DE REGULATION

Cinq enjeux de régulation nous semblent plus particulièrement résulter des transformations des modalités de l'action publique qu'induit la constitution d'espaces fonctionnels. Nous les explicitons ci-dessous, en soulignant à chaque fois les situations pour le moins paradoxales qui en découlent (rapports avec les territoires institutionnels et les logiques sectorielles, hiérarchisation, temporalité et institutionnalisation, légitimité).

RAPPORTS ENTRE ESPACES FONCTIONNELS ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS

Ce qui caractérise les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels, c'est en premier lieu la non-congruence de

¹⁹⁹ Forts de cette définition conceptuelle, il nous est possible d'identifier, respectivement de relire analytiquement, un certain nombre de phénomènes empiriques plus ou moins récents de (re)structuration et de rééchelonnement de politiques publiques. A titre purement illustratif, mentionnons ici la mise en place d'une *gestion intégrée de la ressource eau* au niveau d'un (sous-)bassin hydrologique telle que la prévoit la directive européenne 2000/60/CE, la création de réseaux d'espaces naturels protégés voire d'habitats et de couloirs à faune à l'échelle internationale dans le cadre du *programme Natura 2000*, la coordination au niveau international des politiques agricoles, environnementales et de santé publique en vue de garantir la *sécurité de la chaîne alimentaire* face à d'éventuelles crises ou épizooties (vache folle, contamination d'aliments par la dioxine ou grippe aviaire) ou à des innovations biotechnologiques (comme la production d'organismes génétiquement modifiés) ou encore la *sécurité des industries de réseaux* dans des marchés libéralisés (aviation civile, transports ferroviaires ou électricité).

leur périmètre respectif. Pareil décalage constitue précisément l'une des causes de l'émergence d'un espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif, comme le montre l'exemple suivant sur la gestion intégrée de la ressource eau par (sous-)bassin versant.

Encadré 1 : la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Retenir les frontières hydrologiques comme espace fonctionnel permet de mieux gérer l'ensemble des rivalités ou des conflits opposant les différents usages de l'eau (production et consommation d'eau potable, irrigation, process industriels, hydroélectricité, navigation fluviale, habitats naturels, etc.). L'espace fonctionnel retenu dans ce cas, à savoir un (sous-)bassin versant, s'avère *de facto* plus large voire englobe totalement les frontières des territoires institutionnels que représentent une commune ou une entité fédérée (district, canton, région) jusqu'ici en charge des diverses politiques sectorielles relatives à la ressource eau.

En effet, un (sous-)bassin versant s'étend généralement sur plusieurs régions voire pays. Dès lors, l'étendue territoriale sur laquelle s'exercent les capacités de régulation propres aux territoires institutionnels demeure inférieure au périmètre réel du problème à résoudre, ici la gestion durable de la ressource eau qui comprend des activités aussi bien d'exploitation que de protection. Ce qui implique une difficulté à agir sur l'ensemble des causes (soit les comportements des groupes-cibles politiquement désignés comme étant) à l'origine du problème à résoudre, respectivement ce qui nécessite un travail de coordination entre plusieurs territoires institutionnels, très lourd en termes de coûts de transaction et très sensible et incertain d'un point de vue politique.

Concrètement, la gestion intégrée du bassin de la Meuse présuppose en effet l'instauration d'une autorité de bassin internationale (France, Belgique, Pays-Bas), la mise sur pied de plans de surveillance et d'action qui concernent l'ensemble des usagers de l'eau et, finalement, la redistribution des coûts de protection et d'exploitation entre ceux-ci, au travers notamment du principe de récupération des coûts des différents biens et services liés à l'utilisation de la ressource eau. De premières initiatives ont été prises en la matière, avec l'institution en 1998 d'une commission internationale pour la protection de la Meuse, en application des accords de Charleville-Mézière de 1994.

Le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels tient au fait que, *bien que se construisant contre les découpages territoriaux existants, les espaces fonctionnels ne peuvent se passer d'un support ou référent territorial institutionnalisé pour se constituer, quitte à le nier ou à le dépasser par la suite*. Pour reprendre notre premier exemple, la commission internationale de la Meuse, à titre d'autorité de bassin internationale, a impérativement besoin de la collaboration entre les autorités politico-administratives des régions et pays concernés pour élaborer un plan de gestion hydrographique que ces derniers partagent²⁰⁰.

²⁰⁰ On peut trouver une autre illustration emblématique de cette tension entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels dans les travaux de Pierre Veltz (1996) sur les « économies d'archipel ». Cet auteur montre bien en effet comment les logiques fonctionnelles de globalisation des échanges économiques entre les grandes métropoles mondiales contribuent à modifier profondément l'ancrage territorial de ces dernières dans la direction d'une *déterritorialisation* (libre circulation des capitaux, des marchandises et des travailleurs, autonomisation des métropoles par rapport à leur arrière-pays, voire à l'économie et au territoire nationaux, affaiblissement des capacités de régulations économiques des Etats-nations). Dans le même temps, elles sont limitées par la permanence de certaines « contingences territoriales » qui impliquent une

On trouve une confirmation de ce paradoxe dans les stratégies d'acteurs menées à différents niveaux institutionnels afin, soit de construire un espace fonctionnel capable de s'autonomiser suffisamment de manière à constituer un lieu de régulation alternatif, soit au contraire d'empêcher autant que possible l'émergence d'un tel espace. En effet, les acteurs portant un projet d'espace fonctionnel ne peuvent faire abstraction de la « contingence territoriale », ainsi que des formes existantes de découpages institutionnels. Bien au contraire, ils doivent pouvoir compter, pour la réalisation de leur projet, sur la possibilité de mobiliser un certain nombre de ressources (institutionnelles, politiques, humaines, financières, cognitives, etc.) qui sont toujours possédées, activées, voire même produites, dans le cadre des territoires institutionnels classiques.

Encadré 2 : la (non)-prise en charge du problème des nuisances sonores autour de l'aéroport de Bruxelles-National

Le cas des nuisances sonores émises par le trafic aérien de l'aéroport de Bruxelles-National illustre le jeu stratégique de certains acteurs opposés à l'émergence d'un espace fonctionnel pour traiter ce problème, du reste commun à nombre d'aéroports²⁰¹. Bruxelles-National est une infrastructure nationale qui se trouve en région flamande, sur la commune de Zaventem. Par contre, les avions qui y atterrissent ou décollent survolent fréquemment la région de Bruxelles-Capitale et sa périphérie flamande.

Bruxelles-National génère des effets positifs en termes d'emplois, de rentrées fiscales et de développement régional. Corollairement, la croissance du trafic aérien, et surtout des vols de nuit, représente une source de nuisances diverses, dont un risque accru d'accidents et une pollution sonore qui a des impacts sur la santé des riverains survolés. Le problème majeur de cet aéroport tient au fait qu'il y a une inadéquation entre la géographie des retombées économiques, principalement pour la région flamande, et celle des nuisances, principalement au détriment de la région bruxelloise (Biot et Dobruszkes 2005).

De facto, à ce jour, aucune solution stabilisée n'a pu être adoptée pour réguler le trafic de nuit. Suite à une proposition initiale (1999) d'une ministre écologiste du premier gouvernement de G. Verhofstadt, qui visait à interdire les vols de nuit d'ici à 2003, plusieurs revirements ont ponctué la politique en la matière : la concentration des vols de nuit vers la périphérie flamande au nord (2002), suivie d'une déconcentration des itinéraires aériens avec le survol de Bruxelles (2003), puis d'une dispersion au maximum des vols de nuit (2003-2004), la situation actuelle se caractérisant par plusieurs contestations par voie judiciaire et une réouverture des négociations entre les pouvoirs bruxellois, flamand et fédéral.

Cet exemple démontre que les territoires institutionnels et leurs autorités respectives constituent parfois un obstacle insurmontable au développement d'un espace fonctionnel de régulation des rivalités, ici entre exploitants de l'aéroport et ses riverains, eux-mêmes organisés en divers comités

reterritorialisation, au sein de territoires institutionnels existants, des logiques fonctionnelles inhérentes à l'économie capitaliste globalisée, ceci en raison notamment de la dépendance des entreprises par rapport à la localisation de la main d'œuvre qualifiée et des entreprises de sous-traitance intervenant dans la chaîne de production, à la proximité de centres de recherche universitaires, à la qualité et au prix des infrastructures urbaines (dont les logements, les aéroports, les réseaux de transports urbains et de communication), à la régulation des rapports de travail (dont le droit de grève, la force des syndicats), ou encore à la pression fiscale ou au niveau de la qualité de vie.

²⁰¹ Voir le chapitre de Charlotte Halpern dans cet ouvrage consacré aux luttes autour de l'agrandissement des infrastructures aéroportuaires de Paris-Charles de Gaulle.

(par exemple Noordrand actie, Bruxelles Air Libre, Union belge contre les nuisances des avions) qui reproduisent voire exacerbent les frontières institutionnelles des régions en conflits.

RAPPORTS ENTRE ESPACES FONCTIONNELS ET LOGIQUES SECTORIELLES

Dans le cas des relations entre espaces fonctionnels et logiques sectorielles, les constats et les enjeux de la régulation publique se posent en des termes très proches de ceux relatifs aux territoires institutionnels. Si ce n'est que les espaces fonctionnels mobilisent souvent des dispositions relevant de plusieurs politiques sectorielles qui encadrent les interventions publiques habilitant ou restreignant les usages de divers biens et services, respectivement de la ou des ressources propres à l'espace fonctionnel en question. Ce faisant, *la régulation d'un espace fonctionnel correspond à un processus de réarticulation, dans un périmètre spécifique, des relations intersectorielles*. Ce réaménagement peut, dans certains cas, impliquer une nouvelle hiérarchisation des relations entre différentes politiques sectorielles. Un tel processus se concrétise notamment au travers de transformations telles que la modification ou le réalignement des objectifs des différentes politiques sectorielles, la reformulation de (l'échelle de) leur(s) logique(s) d'action, l'introduction ou la suppression de certains instruments, la réorganisation, voire le rééchelonnement, de l'arrangement politico-administratif en charge de leur mise en œuvre ou encore la redéfinition des critères d'évaluation des politiques concernées.

Ce qui nous semble constituer le caractère paradoxal des rapports entre espaces fonctionnels et politiques sectorielles, c'est le fait que *de tels processus de réarticulation fonctionnelle des relations intersectorielles, respectivement de création de formes de régulations supra-sectorielles, impliquent comme condition préalable l'existence de politiques sectorielles fortes*.

Encadré 3 : la sécurité de la chaîne alimentaire

En Belgique, la fameuse crise de la dioxine a rendu bien tangibles les problèmes induits par une absence de coordination entre deux logiques sectorielles, à savoir celles qui sous-tendent les politiques agricole, d'un côté, et de santé publique, de l'autre, ainsi que le changement dans la hiérarchie de ces deux politiques.

En janvier 1999, les stocks d'un producteur de graisses, fournisseur de l'industrie agro-alimentaire, sont pollués par des huiles de PCB contenant des dioxines. Une entreprise agricole de Roeselare, à laquelle des graisses polluées ont été livrées, constate un mois plus tard une mortalité anormale de ses poulets et poussins. En avril 1999, un vétérinaire du ministère de la Santé publique annonce une possible contamination à la dioxine de l'alimentation pour bétails, celle-ci étant définitivement confirmée à la fin du mois par un laboratoire d'analyse. Il apparaît ensuite que certaines viandes commercialisées sont d'ores et déjà contaminées. Les médias s'emparent de la problématique et une crise politique éclate, qui plus est dans le contexte de la campagne électorale de juin 1999. Le premier ministre belge, J.-L. Dehaene, se voit contraint de provoquer la démission des deux ministres de l'agriculture et de la santé publique, dont les services n'ont pas su coordonner leurs actions à temps pour éviter l'emballement de la crise.

Cet échec dans la poursuite d'une action concertée au niveau fédéral contribue partiellement à un changement de gouvernement, le nouveau premier ministre G. Verhofstadt instituant dès son accession au pouvoir une nouvelle Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, sur la base du modèle français. Cette institution multiplie dès lors les contrôles, afin d'anticiper et de

juguler tout problème de santé publique, ce qui irrite non seulement les agriculteurs mais aussi leur ministre de tutelle au niveau régional (car la politique agricole a été fédéralisée entre-temps). La pratique actuelle, qui se déroule dans un climat récurrent d'épizooties potentielles, montre que les enjeux de santé publique priment sur ceux de l'agriculture, cette dernière pâtissant indéniablement de la nouvelle hiérarchisation des priorités politiques.

On le voit, la constitution d'une dynamique de régulation alternative sous la forme d'un espace fonctionnel implique certainement au minimum une recombinaison des relations intersectorielles. Nous discuterons plus loin la question de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions un espace fonctionnel passe d'une forme de régulation fondée sur le seul ré-ordonnement *inter*-sectoriel, à une forme fondée sur une réelle structure de régulation *supra*-sectorielle. Ce qui revient à poser la question des conditions d'émergence de véritables espaces fonctionnels capables d'articuler, de manière contraignante et dans l'optique d'une gestion durable d'une ressource, les différentes politiques sectorielles de protection et d'exploitation de celle-ci.

HIERARCHISATION ENTRE ESPACES FONCTIONNELS

Les enjeux de régulation ne concernent pas uniquement les rapports entre espaces fonctionnels, territoires institutionnels et politiques sectorielles. En effet, plusieurs exemples empiriques suggèrent que différents espaces fonctionnels sont également susceptibles de se retrouver en concurrence entre eux, respectivement qu'il existe des luttes entre espaces fonctionnels pour leur hiérarchisation. Ainsi, *toute affirmation et toute autonomisation d'un espace fonctionnel impliquent la reconfiguration des autres espaces fonctionnels qui lui sont (in)directement liés*. Ces reconfigurations peuvent prendre différentes formes telles que : la domination ou la mise sous tutelle d'un espace fonctionnel par un autre, l'intégration ou l'annexion, la fusion plus ou moins conflictuelle, ou encore la fragmentation voire l'éclatement d'un espace fonctionnel sous la pression d'un ou de plusieurs autres espaces fonctionnels concurrents.

Nous faisons l'hypothèse qu'un espace fonctionnel arrive d'autant mieux à s'affirmer qu'il est capable d'articuler, au niveau aussi bien de ses objectifs et logiques d'action que de son arrangement politico-administratif et de sa mise en œuvre, ce que l'on pourrait appeler, en paraphrasant Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), le « rapport global - fonctionnel ». L'articulation d'un tel rapport suppose qu'un espace fonctionnel est en mesure d'intégrer les principales dimensions du référentiel global dominant (soit les valeurs, les normes, les algorithmes et les images qui le constituent), produit généralement aux niveaux national et international, dans le référentiel de l'espace fonctionnel en question, respectivement dans les différents référentiels sectoriels, facilitant ainsi la coordination entre les différentes politiques sectorielles. L'exemple suivant montre comment le référentiel global de « marché » permet d'ajuster et de légitimer, au niveau sectoriel, les (instruments des) politiques énergétiques et de lutte contre le réchauffement climatique.

Encadré 4 : libéralisation du marché de l'électricité, promotion des énergies renouvelables et lutte contre le réchauffement climatique

La récente réforme de la politique de promotion des énergies renouvelables en Belgique illustre le lien qui peut exister entre un changement du référentiel global, d'une part, soit la libéralisation du

marché électrique, et l'émergence d'un nouvel espace fonctionnel, d'autre part, soit le marché des certificats verts qui permet de coordonner les politiques énergétiques et de lutte contre le réchauffement climatique.

En introduisant la concurrence dans un secteur auparavant monopolistique, l'actuelle libéralisation du marché électrique (directive européenne 96/92/CE) induit un double impact sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable (ER ci-après). D'une part, elle garantit définitivement aux opérateurs actifs sur ce segment du marché un accès au réseau, condition préalable à toute activité commerciale. D'autre part, la concurrence accrue devrait se traduire par une diminution des prix, ce qui crée des conditions extrêmement difficiles pour l'émergence de l'ER. En effet, nombre de technologies de production d'ER ne sont pas compétitives par rapport aux centrales électriques traditionnelles (thermiques ou nucléaires). Leurs coûts sont trop élevés et, par conséquent, le prix de l'ER est trop cher par rapport à celui du marché. Dans ce contexte, une politique de soutien à l'ER s'avère indispensable, même si sa mise en œuvre apparaît moins aisée, compte tenu entre autres du droit européen relatif aux aides d'Etat. A titre d'exception pour raison environnementale, les instruments de soutien à l'ER sont autorisés, mais dans des limites très strictes. La Commission se charge d'examiner, au cas par cas, chaque politique nationale ou régionale, afin d'évaluer si celle-ci n'outrepasse pas les principes et règles de la libre concurrence.

Depuis la conférence de Rio en 1992 et, plus encore, depuis la signature du protocole de Kyoto en 1997, le problème du changement climatique se trouve à l'agenda des pays européens qui se sont engagés, d'ici 2008-2012, à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES ci-après) de 8% par rapport à leur niveau de 1990. Le secteur énergétique étant un gros émetteur de GES, un effort considérable y est réalisé pour respecter les objectifs de Kyoto. Il s'agit de diminuer la consommation d'énergie, au travers d'une augmentation de l'efficacité énergétique et d'une sensibilisation accrue des différents consommateurs, et d'augmenter la part des ER dans la balance énergétique. Ainsi, les pays de l'Union européenne visent à atteindre, en 2010, plus de 22% d'ER par rapport à leur consommation totale d'électricité. Dès lors, les politiques de promotion de l'ER sont également appelées à se renouveler et à se renforcer, à court terme.

Ces conditions cadres internationales véhiculent des messages contradictoires pour les gouvernements nationaux : en effet, comment concilier la chute des prix de l'électricité résultant de la libéralisation du marché européen avec la croissance de l'ER souhaitée pour des raisons énergétiques et pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique? L'instrument des certificats verts (CV ci-après) négociables, *a priori* bien adapté à un contexte concurrentiel, propose une piste pour résoudre cette tension (entre référentiel global et espace fonctionnels). Elle a été explorée et mise en œuvre par différents pays, dont la Région wallonne de Belgique.

Sur le plan pratique, le système des CV repose sur deux instruments tout à fait classiques : le quota et la certification. Le *quota individuel* a pour rôle de créer une demande en obligeant divers acteurs du secteur à acquérir une quantité définie d'ER (la somme de ces quotas individuels correspondant au quota global d'ER qu'un gouvernement souhaite atteindre comme objectif dans sa balance énergétique et sa stratégie de limitation des GES). Tandis que, du côté de l'offre, la *certification* garantit l'origine renouvelable de l'électricité produite ainsi que la réduction de GES produits.

Mais l'originalité des CV réside avant tout dans le mécanisme de marché qui établit un rapport entre le demandeur d'ER, tenu de respecter un quota, et l'offreur d'ER, dont le revenu est partiellement garanti par un certificat. En effet, la particularité majeure du système consiste à créer un marché spécifique pour les CV, qui est parfaitement séparé du marché libéralisé de l'électricité. Les producteurs d'électricité verte obtiennent ainsi des CV selon la quantité d'ER qu'ils génèrent et ils vendent ces certificats sur un marché parallèle, créé de toute pièce.

Contrairement aux politiques antérieures de promotion de l'ER ou de lutte contre la pollution par les GES, les pouvoirs publics misent sur les bénéfices de la concurrence entre producteurs d'ER

plutôt que sur des injonctions hiérarchiques (par exemple des normes de pollution) ou des prix fixes (par exemple un système de rachat obligatoire à un prix déterminé des KWh verts). Ainsi, le prix du « subsidé » accordé *de facto* au producteur d'ER qui n'émet pas de GES n'est plus fixé unilatéralement par l'Etat, mais résulte plutôt d'échanges sur un marché compétitif. De la sorte, le même référentiel de marché s'applique tant au niveau global (libéralisation du marché électrique) qu'à celui des espaces fonctionnels des politiques de promotion des ER et de lutte contre le réchauffement climatique (marché des certificats verts).

TEMPORALITE ET INSTITUTIONNALISATION DES ESPACES FONCTIONNELS

Les espaces fonctionnels, en tant que propositions de recomposition des modalités d'action publique, doivent, pour être crédibles, se projeter dans le long terme, voire carrément proposer des utopies. En effet, ils n'émergent généralement que face à des problèmes (considérés politiquement comme) majeurs et récurrents, dont la résolution présuppose une certaine constance de l'interventionnisme public. Une véritable institutionnalisation d'un espace fonctionnel implique ainsi, en principe, une modification conséquente des dispositifs institutionnels, aussi bien au niveau normatif (comme la réorganisation du corpus législatif) qu'à celui de l'organisation des administrations publiques (comme la reconfiguration des découpages administratifs).

Toutefois, cette inscription dans le long terme se trouve fréquemment contrariée par les contraintes d'ajustements à court terme qui découlent des logiques sectorielles et/ou territoriales. Autrement dit, *les espaces fonctionnels s'inscrivent par définition dans le long terme (utopique), mais afin de s'affirmer graduellement, ils doivent faire des concessions (pragmatiques) à court terme, ce qui les rend éventuellement inopérants, en partie du moins, et met donc en danger leur pérennité.* Les exemples empiriques mentionnés ci-dessus semblent en effet confirmer que la constitution des espaces fonctionnels, leur émergence et leur autonomisation constituent des processus laborieux, car politiquement très délicats.

Les expériences d'espaces fonctionnels en cours mettent ainsi souvent en lumière les fortes capacités d'ajustement, de résistance, voire carrément de récupération, de la part des politiques publiques (sectorielles) et des institutions existantes par exemple les régimes de droits de propriété en vigueur) face au « potentiel critique » véhiculé par les espaces fonctionnels.

Encadré 5 : l'aménagement du territoire comme entreprise de récupération du potentiel critique des espaces fonctionnels en matière de gestion durable du sol

Notre analyse de la genèse de la politique fédérale d'aménagement du territoire en Suisse (Nahrath 2005) montre comment l'objectif d'une gestion durable des sols, tant au niveau national, que dans le cadre de périmètres fonctionnels régionaux (agglomérations, écosystèmes paysagers tels que vallée alpine, vignobles, rives de lacs, etc.) s'est très rapidement trouvé confronté, d'une part, aux *intérêts territoriaux* des cantons et des communes et, d'autre part, aux *intérêts économiques* des propriétaires fonciers, des agriculteurs, des promoteurs immobiliers, des grands investisseurs institutionnels ou des spéculateurs.

Ainsi, une grande partie des choix qui ont été faits, dans le cadre du processus d'élaboration de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979, concerne *les principes et les instruments à mettre – ou à ne pas mettre – en œuvre*, à savoir : le zonage fondé sur une affectation spatiale exclusive des usages, l'absence de mécanisme de prélèvement et de

redistribution de la plus-value foncière, l'absence d'instruments d'aménagement spécifiques aux différents espaces fonctionnels (notamment urbains), la communalisation des plans d'affectation et la faiblesse endémique des « régions d'aménagement » (y compris dans les agglomérations), l'absence de planification de la construction des logements à l'échelle des zones urbaines, la faible capacité de contrainte des plans directeurs cantonaux, la limitation relativement lâche et la définition communalisée des zones à bâtir, la quasi absence de mise en réseau des espaces protégés, etc. De fait, ces choix vont à l'encontre d'une approche fonctionnelle de l'aménagement (durable) du sol et du territoire. On pourrait même aller plus loin en suggérant que le principe de l'autonomie communale, fondé sur la communalisation partielle de la fiscalité, a contribué à définir voire à naturaliser le territoire communal comme le seul périmètre pertinent de l'aménagement du territoire, annihilant de cette manière le potentiel critique de l'approche fonctionnelle. Ainsi, les importants conflits qui ont accompagné la mise en œuvre des politiques fédérales d'aménagement du territoire et de protection de la nature et des paysages constituent à cet égard des exemples de la capacité de résistance des logiques territoriales (locales) et sectorielles face aux propositions alternatives formulées en termes d'espaces fonctionnels.

Il en va de même pour le régime actuel du *droit foncier* caractérisé par une conception privative du sol, ainsi que par la garantie constitutionnelle de la propriété (privée) impliquant une obligation d'indemnisation pour toute atteinte (sous la forme d'une expropriation matérielle ou formelle) à la propriété foncière (cette indemnisation ne pouvant être financée par le prélèvement inexistant de la plus-value foncière). Pareille pratique constitue en effet également un obstacle important, non seulement à la mise en œuvre des principes de la politique (sectorielle) d'aménagement du territoire, mais également, et à plus forte raison encore, à l'émergence d'espaces fonctionnels de gestion du sol. Ainsi, les discussions en cours sur la possibilité de mise en œuvre d'instruments économiques dans la politique d'aménagement du territoire, par exemple sous la forme des « *Transferable Development Rights* », ou encore d'instruments de contingentements tels que des *quotas* de zones à bâtir, de droits à bâtir ou de surfaces imperméabilisables, montrent bien comment la mise en œuvre de tels instruments, précisément fondés sur une définition fonctionnelle des dynamiques et des périmètres d'aménagement, se trouve immédiatement confrontée à la question des indemnisations pour expropriation matérielle, en vertu de la garantie de la propriété foncière institutionnalisée dans le droit foncier suisse.

Ce constat, à nouveau paradoxal, de l'« impossible institutionnalisation » des espaces fonctionnels émergents pose évidemment la question de leur consistance et durabilité. Quelle est la marge d'institutionnalisation possible, respectivement la consistance maximum que peuvent ou pourront prendre ces espaces fonctionnels à court et moyen termes ? Cette question est consubstantielle de celle relative à la capacité de résistance du modèle sectoriel et territorial d'action publique, respectivement des limites de ses aptitudes à internaliser et étouffer la critique fonctionnelle. Les réponses à ces questions renvoient à une combinaison de facteurs sociopolitiques, comme par exemple la marge de manœuvre des réformateurs, les ressources dont ils disposent et les contraintes institutionnelles pesant sur eux. Elles dépendent également de facteurs relevant de la structure des problèmes fonctionnels, de leur évolution et, plus encore, de la complexification de leur interdépendance.

LEGITIMITE DES ESPACES FONCTIONNELS

Le dernier enjeu de régulation que nous abordons sommairement ici renvoie à la question de savoir comment les espaces fonctionnels tirent ou construisent leur légitimité. Rares sont les cas où les espaces fonctionnels, notamment en raison de leur

difficile si ce n'est impossible institutionnalisation, ont pu donner clairement et durablement la pleine mesure de leurs capacités de régulation supposées plus performantes que les logiques sectorielles et territoriales concurrentes. En ce sens, leur légitimité résulte le plus souvent des *outputs* attendus et des effets escomptés plutôt que d'effets clairement mesurables à l'aune de la résolution des problèmes collectifs.

Là également, un constat paradoxal s'impose : *la légitimité des espaces fonctionnels se construit bien souvent, dans un premier temps en tous les cas, au travers d'une tentative de déclassement et délégitimation des autres formes organisationnelles de régulation*, que ce soit les espaces fonctionnels concurrents ou les approches sectorielles et territoriales existantes. Il s'agit donc essentiellement d'une *légitimité par défaut*, voire purement *virtuelle*. Celle-ci se fonde sur des *promesses*, par définition incertaines quant à leur réalisation effective, d'une amélioration significative des capacités de régulation, plutôt que sur des expériences empiriques de longue haleine. En d'autres termes, cette « légitimité à crédit » des espaces fonctionnels émergents dépend en grande partie, d'une part, de la nature et de l'importance des disfonctionnements (objectivés) des structures sectorielles et territoriales existantes et de l'ampleur de leur inefficacité avérée ainsi que, d'autre part, de la correspondance, plus ou moins clairement articulée, entre ces disfonctionnements et le contenu logique des « solutions » alternatives (redéfinition du problème, reformulation de la logique d'intervention de l'Etat, désignation de nouveaux groupes cibles visés, mise en œuvre de nouveaux instruments ou reconfiguration administrative) proposées par l'espace fonctionnel émergent. Autrement dit, les espaces fonctionnels construisent leur légitimité sur les effets positifs *escomptés* (et non pas avérés) quant à la résolution du problème visé. Comme l'a déjà souligné Fritz Scharpf (2000), cette légitimité par les *outputs* (ou secondaire) de l'action publique se distingue de la légitimité par les *inputs* (ou première) qui relève quant à elle des principes démocratiques de l'Etat de droit, comme par exemple le pluralisme et la transparence lors des processus décisionnels. Il nous semble donc vraiment remarquable que les espaces fonctionnels doivent asseoir leur légitimité par l'annonce de plus d'efficacité et d'efficience, tout en déclassant la légitimité, le plus souvent bien réelle celle-ci, des politiques sectorielles et territoires institutionnels en vigueur.

Encadré 6 : l'échec des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines européennes

Les différentes tentatives historiques de constitution d'institutions d'agglomération dans les (grandes) villes européennes illustrent bien cette situation de concurrence entre, d'une part, la légitimité des structures sectorielles et territoriales *existantes* et, d'autre part, la légitimité (concurrente) d'un espace fonctionnel *émergent*.

Partant du constat de l'existence d'un décalage croissant — au fur et à mesure du processus de sub- puis de péri-urbanisation — entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels de l'agglomération, beaucoup de pays et de régions urbaines d'Europe occidentale ont tenté, en se référant plus ou moins explicitement aux travaux des « réformateurs métropolitains », de mettre sur pied, que ce soit dans les années 1960-70 ou à nouveau depuis le début des années 1990, des structures d'agglomération dont l'objectif est la réconciliation ou, à tout le moins, la réduction des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, au travers de la création de structures institutionnelles supra-communales (sous la forme d'institutions d'agglomération ou, dans certains cas, de véritables gouvernements métropolitains). La légitimité de telles institutions se fonde essentiellement sur la *promesse* d'un meilleur équilibre dans la répartition des tâches et

des charges ainsi qu'un partage plus équitable de l'assiette fiscale entre les différentes communes de l'agglomération, d'un abaissement des charges incombant aux villes-centres des agglomérations, d'un rétablissement de la correspondance entre les cercles des payeurs, des décideurs et des bénéficiaires des biens et des services urbains, de la réalisation d'économies d'échelle substantielles au niveau des infrastructures et des services urbains, d'une capacité à planifier de manière plus cohérente la localisation des équipements, activités et résidences, ou encore de remplacer les réseaux de plus en plus complexes (et difficilement gérables) de coopérations inter-communales par un arrangement institutionnel simplifié.

Dans le cas de la première génération de ces structures d'agglomération (décennies 1960-70), la grande majorité des expériences se sont soldées par des échecs : les « comtés métropolitains » anglais créés en 1972 (respectivement le *Greater London Council* créé en 1963 déjà) sont supprimés par le Gouvernement Thatcher en 1986, l'autorité métropolitaine du Grand Rotterdam créée en 1964 disparaît en 1985, la Corporation Métropolitaine de Barcelone créée en 1974 est dissoute en 1987, la Communauté Urbaine de Montréal instaurée en 1970 n'a jamais véritablement réussi à s'imposer face aux communes suburbaines, les communautés urbaines françaises (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) créées en 1966 ne sont pas parvenues à se constituer en un pouvoir d'agglomération indépendant des communes membres. De même, en Italie ou en Suisse, les tentatives de constitution d'institutions d'agglomération ont tout simplement échoué, en raison de la résistance des communes (le plus souvent sub- et périurbaines), des syndicats intercommunaux ou des régions et cantons.

Identifiant les causes de ces échecs, nombre de chercheurs (par exemple Lefèvre 1998) ont montré que les deux raisons principales consistaient, d'une part, dans le *déficit de légitimité* de ces institutions d'agglomération et, d'autre part, dans la manière, le plus souvent *autoritaire*, qui a été adoptée par les gouvernements centraux pour les mettre en place. Ainsi, force est de constater que la plupart des gouvernements d'agglomération des années 1960-70 se sont montrés incapables d'imposer la nouvelle logique de leur espace fonctionnel sur celle des découpages territoriaux existants, c'est-à-dire à se faire reconnaître par les gouvernements locaux, les groupes de pression et la population des agglomérations, comme fonctionnellement plus pertinents et politiquement plus légitimes que les accords sectoriels intercommunaux en vigueur. Il leur a été impossible de produire aussi bien une adhésion au projet d'espace fonctionnel qu'un sentiment d'appartenance ou une identité commune au sein de ces populations urbaines²⁰².

Cette analyse se trouve confirmée par l'étude des conditions de succès (relatif) des expériences plus récentes de consolidation des aires métropolitaines menées dans la perspective du « néo-régionalisme » et de la « gouvernance métropolitaine ». En effet, la renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 s'explique par la méthode adoptée, fondée prioritairement sur le partenariat, le volontariat et la flexibilité : l'institution d'agglomération, à la fois comme périmètre et comme logique fonctionnelle, n'est plus définie *a priori* et imposée aux acteurs sur le terrain. Au contraire, elle résulte d'un processus constitutif, respectivement s'affiche comme un objectif à atteindre, qui n'est pas fixé à l'avance mais découle de la configuration d'acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Au regard de ces nombreuses expériences dans les aires métropolitaines, il semble qu'un scénario crédible d'institutionnalisation d'un espace fonctionnel consiste à favoriser une réelle internalisation cognitive du projet utopique qui sous-tend cet espace

²⁰² Notons à cet égard que le niveau de conflictualité entre espace fonctionnel émergent et structures territoriales existantes dépend généralement de l'importance des transferts de compétences (décisionnelles, fiscales, gouvernementales et représentatives) et de ressources (humaines, financières), donc de légitimité politique, qui sont en jeu.

fonctionnel, dont la co-production avec les différents secteurs et territoires, chemin faisant, en assure la légitimité, tant primaire que secondaire.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons sommairement mis en lumière ce qui nous paraît constituer les principaux enjeux renvoyant à l'émergence des espaces fonctionnels entendus comme formes alternatives de structuration de l'action publique. Nous avons tenté de montrer dans quelle mesure ils étaient consubstantiellement *liés* et en même temps *opposés* aux formes « traditionnelles », territoriales et sectorielles, de structuration des politiques publiques et d'organisation des administrations publiques. En ce sens, ils peuvent être analysés comme une modalité, ou à tout le moins comme une tentative de *dépassement* ou de *résorption* des tensions, oppositions ou contradictions existant entre logiques sectorielles et logiques territoriales, tensions déjà identifiées par un certain nombre d'analystes de politiques publiques, au niveau local notamment (Muller 1990, 1992, 1995 : 16-23, Faure 1995, Faure et Douillet 2005, Balme, Faure et Mabileau 1999, Saez, Leresche et Bassand 1997).

Sur la base des quelques exemples empiriques présentés dans ce chapitre, nous pouvons raisonnablement formuler *l'hypothèse* selon laquelle cette capacité éventuelle des espaces fonctionnels à dépasser ou à résorber les tensions entre logiques sectorielles et territoriales, respectivement à proposer des modalités alternatives de prise en charge par l'Etat de la résolution d'un certain nombre de problèmes publics, passe essentiellement par des processus de *changement ou de reconfiguration des échelles de l'action publique*.

Ainsi, par exemple, le passage à une gestion intégrée de l'eau par bassin versant (encadré 1) implique certainement un *double* changement d'échelle. D'une part, le périmètre géographique de régulation se trouve élargi et dépasse, voire englobe totalement, les frontières des territoires institutionnels d'une ou de plusieurs entités territoriales (communes, régions, états fédérés). D'autre part, l'étendue du champ de la régulation, soit le nombre d'usagers rivaux régulés simultanément, se trouve sensiblement accrue et la mise en cohérence des différentes politiques sectorielles en principe renforcée.

A cet égard, notons que cette seconde dimension des changements d'échelles de l'action publique ne se limite pas à un simple transfert d'échelon institutionnel ou de niveau de gouvernement (ce qui par ailleurs ne constitue pas une condition *sine qua non* d'un changement d'échelle), mais implique également une redéfinition plus ou moins importante des différents composants (problème public, objectifs, instruments d'action, arrangements institutionnels, etc.) des politiques sectorielles concernées par le périmètre de l'espace fonctionnel. La mise en place d'un espace fonctionnel (actuellement inexistant) régulant de manière équitable, sur l'ensemble de la région bruxelloise, la redistribution des retombées économiques, des nuisances sonores, des pollutions et des risques engendrés par les activités aéroportuaires (encadré 2) impliquerait certainement

un même changement d'échelle, aussi bien du périmètre géographique, que de l'étendue des politiques sectorielles à mettre en cohérence.

De son côté, l'exemple de l'espace fonctionnel de la sécurisation de la chaîne alimentaire (encadré 3) montre bien que l'on peut observer des changements d'échelles de l'action publique sans pour autant assister à des transferts de compétences significatifs entre échelons institutionnels ou niveaux de gouvernement. Dans ce cas concret, le changement d'échelle s'opère essentiellement par une réarticulation fonctionnelle de la mise en cohérence intersectorielle au travers de la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. L'exemple de l'espace fonctionnel des certificats verts (encadré 4) confirme en tous points les observations réalisées à partir des cas précédents.

Le cas suisse de l'aménagement du territoire (encadré 5) montre quant à lui comment la tentative de centralisation, au niveau fédéral, aussi bien de l'institution de la propriété foncière que de la politique sectorielle de l'aménagement du territoire (initialement développée dans certains cantons), qui correspond à un changement d'échelle en termes de périmètre géographique et de transfert de compétences entre échelons institutionnels, a précisément contrecarré l'émergence de logiques fonctionnelles en matière de gestion durable du sol du fait qu'elle ne s'est pas accompagnée d'un changement d'échelle de la planification.

Finalement, l'exemple des échecs des réformes institutionnelles dans les aires métropolitaines européennes (encadré 6) illustre comment les enjeux en termes de redistribution du pouvoir entre communes et institutions d'agglomération ont, la plupart du temps, été reformulés en termes de conflits de légitimité politique entre échelons territoriaux et institutionnels ou entre niveaux de gouvernement.

Au total, il nous semble que l'étude des espaces fonctionnels constitue bien une contribution à l'analyse et à la compréhension des phénomènes de changements d'échelles de l'action publique, de tels changements renvoyant souvent à des reconfigurations des logiques aussi bien sectorielles que territoriales susceptibles d'être analysées à l'aide de cette notion. En ce sens, changements d'échelles et émergence d'espaces fonctionnels constitueraient deux faces d'une même médaille ou, si l'on préfère, deux dynamiques indépendantes d'un même processus de transformation de l'action publique.

