

Collection « Dynamiques métropolitaines »

La collection « Territoires Mutations Innovations Sociétés – TemiS » rassemble des travaux de recherche pluridisciplinaires qui partagent une approche des phénomènes sociaux faisant la part belle à leur dimension spatiale. La transformation des structures économiques consécutive à l'effondrement des systèmes productifs structurants, les modalités du développement urbain contemporain, les évolutions des formes de l'action politique entraînent des recompositions socio-spatiales cruciales dans les territoires façonnés par l'industrie et modifient les rapports que les groupes sociaux entretiennent avec l'espace. Ainsi les échelles d'intervention des acteurs ne sont plus des niveaux fixes, imbriqués mais constituent de véritables enjeux et partant des instruments de résolution des processus contradictoires de compétition et de coopération.

L'ensemble de ces mutations, les formes de régulation et les innovations auxquelles elles donnent lieu (telle la mobilisation du « développement durable »), sont au cœur des analyses conduites dans les ouvrages de la collection. Elle souhaite développer, sur la base des problématiques définies, des comparaisons entre régions d'anciennes industries à l'échelle européenne.

Direction éditoriale: Christelle Morel Journal

Direction scientifique et éditoriale: Marc Bonneville, Christelle Morel Journal, Gilles Pinson

Conception graphique: Daniel Vallat-Fabre, Christine Aubert

Le développement durable changera-t-il la ville ?

Le regard des sciences sociales

**Sous la direction de
Vincent Béal, Mario Gauthier et Gilles Pinson**

Publications de l'Université de Saint-Étienne

2011

économiques. Ils constatent également que la question climatique est devenue un thème incontournable de l'action publique locale, même si son institutionnalisation passe généralement par le recyclage de politiques préexistantes : « si c'est un nouveau problème pour lequel la nécessité d'agir semble désormais largement partagée [...], les solutions envisagées consistent en large partie à requalifier et réactualiser des mesures introduites au titre des économies d'énergie ou de la qualité de l'air ». En outre, selon eux, la maîtrise de l'urbanisation et de l'étalement urbain demeure largement un impensé des politiques climatiques à l'échelle métropolitaine. Au total, la contribution de François Bertrand et Laurence Rocher met en exergue la tendance des politiques climatiques locales à restreindre la question climatique à des enjeux techniques et économiques au détriment des enjeux sociaux, dont les changements des valeurs associées au progrès et au bien-être.

**Changements d'échelles de l'action publique
et développement urbain durable :
entre fragmentation politique
et intégration urbaine**

Jean-Philippe Leresche, Stéphane Nahrath

Le constat des principaux effets morphologiques, environnementaux, sociaux, politiques et économiques de l'expansion continue du tissu urbain et métropolitain dans la plupart des pays occidentaux a été progressivement établi depuis une vingtaine d'années. Pour ce qui concerne les aspects spécifiquement politiques de ce processus, trois thématiques principales et connexes ont été particulièrement identifiées :

- la question du *gouvernement* de ces vastes espaces urbains en croissance, c'est-à-dire l'échelle de compétence et de décision pour affronter les problèmes inhérents au développement urbain. Ces travaux ont mis en évidence à la fois la variété des arrangements entre différents types d'acteurs pour produire de l'action publique urbaine et la difficulté à répondre aux problèmes qui se posent à différentes échelles par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques urbaines définies dans des cadres institutionnels préétablis¹ ;
- la question du *décalage* accru entre les découpages politico-administratifs et les territoires de l'action pour résoudre les problèmes a également été passablement documentée², en particulier sous l'angle de la citoyenneté et de la démocratie³ ;

1. LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 7-95. ; JOUVE B., LEFÈVRE C. (éd.), *Villes et Métropoles en Europe: les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos/Economica, 1999; LORRAIN D., « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle sud*, n° 13, 2000, p. 27-40; BARAIZE F., NÉGRIER E. (éd.), *L'Invention politique des agglomérations*, Paris, L'Harmattan, 2001; NÉGRIER E., *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005; HENELT H., KÜBLER D. (éd.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, Routledge, 2005; SAGER F., « Architecture et projet urbain », in BASSAND M., KAUFMANN V., JOYE D. (éd.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2007, p. 361-386.

2. LE GALÈS P., *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003; SAEZ G., LERESCHE J.-P., BASSAND M. (éd.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997; NAHRATH S., VARONE F., « Politiques publiques, secteurs et territoires: quelles recompositions de (l'analyse de) l'action publique? », in CHAPPELET J.-L. (éd.), *Contributions à l'action publique - Beiträge zum öffentlichen Handeln*, Lausanne/Berne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes/Haupt, 2006, p. 229-253; NAHRATH S., VARONE F., « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (éd.), *Action publique et Changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 235-249.

3. LEY J., *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1994; GABRIEL O., HOFFMANN-MARTINOT V. (éd.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999;

– la question de la gestion des *externalités*, essentiellement négatives, de la métropolisation, en particulier en ce qui concerne la fiscalité, la mobilité, le logement ou les transports publics, et qui peuvent entraîner des « blocages » dans les politiques publiques urbaines quand la charge des coûts de centralité revient pour l'essentiel aux villes centres⁴.

Ces expressions politiques de l'étalement urbain rencontrent l'enjeu central de la fragmentation gouvernementale verticale et horizontale dans le cadre du « desserrement de l'étreinte de l'État » et de sa recomposition dans le contexte des restructurations économiques globales et de l'europanisation⁵. Cet enjeu soulève les problèmes du pilotage, des capacités d'action collective, de l'intégration et de la cohérence des politiques urbaines, c'est-à-dire également celui des conditions et moyens politiques du développement urbain durable.

Or, le développement urbain durable n'est pas un objet d'étude classique de la science politique. Les géographes, économiste et urbanistes se sont davantage consacrés à cet objet. Il arrive toutefois aux politologues de rencontrer cet objet, directement⁶ ou indirectement, à travers les objets plus classiques de la science politique : le pouvoir, son organisation et les luttes (partisanes et électorales) pour son exercice, les politiques publiques ou encore les institutions et la démocratie. Plus particulièrement, la science politique croise ces enjeux lorsqu'elle traite de gouvernance urbaine, mais elle a recouvert tellement d'enjeux différents au cours de ces 15 dernières années⁷ qu'il paraît relativement difficile d'isoler des travaux politologiques spécifiquement consacrés à la gouvernance de la durabilité urbaine⁸.

KÜBLER D., LERESCHE J.-P., « Enjeux d'agglomération en Suisse : développement durable, gouvernance et démocratie », in DA CUNHA A., RUEGG J. (éd.), *Développement durable et Aménagement du territoire*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2003, p. 127-140.

4. SAGER F., *op. cit.*, 2007, p. 361-386; FREY B., EICHENBERGER R., « Metropolitan Governance for the Future : functional overlapping competing jurisdictions », *Revue suisse de science politique*, vol. 7, n° 3, 2001, p. 124-130; KÜBLER D., *La Métropole et le Citoyen. Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2005; KAUFMANN V., SAGER F., FERRARI Y., JOYE D., *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2003.

5. LE GALÈS P., *op. cit.*, 1995; LORRAIN D., *op. cit.*, 2000.

6. DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2005.

7. LE GALÈS P., *op. cit.*, 1995; JOUVE B., *La Gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003.

8. LERESCHE J.-P., « La gouvernance urbaine comme enjeu de durabilité », *Vues sur la ville*, n° 3, 2002, p. 3-5; KÜBLER D., LERESCHE S., *op. cit.*, 2003; MICHEL P., NAHRATH S., « Analyse du pouvoir urbain dans les agglomérations suisses : vers un nouvel agenda de recherche », in DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005.

Il revient à ce chapitre exploratoire, prospectif et plutôt théorique d'esquisser des liens entre des approches existantes de la science politique et la notion de développement urbain durable. Plus précisément, ce texte propose une grille d'analyse des liens entre le développement urbain durable et les transformations de l'action publique urbaine structurée par un triple point de vue :

- du point de vue de la science politique au sens large, c'est-à-dire en abordant le développement urbain durable à partir des différentes dimensions du politique (*polity, policy et politics*). La question du rapport du politique au(x) territoire(s) a longtemps été monopolisée par une approche strictement webérienne⁹ qui rattache un pouvoir politique à un seul territoire et à une seule dimension du politique. Or, l'analyse des politiques publiques a montré que le politique pouvait sortir de ses frontières institutionnelles pour se déployer dans les espaces multiples et diversifiés de l'action publique et ainsi « produire » ces derniers à différentes échelles géographiques et à les interconnecter (*rescaling*) ;
- en articulant ces enjeux à la problématique des changements d'échelles de l'action publique, considérée ici comme un phénomène central des transformations en cours de l'action publique urbaine¹⁰. L'approche par les changements d'échelles de l'action publique apparaît ici comme une passerelle importante entre le développement urbain durable et la science politique dans la mesure où, conçus comme des changements des niveaux de gouvernement, d'intervention et de décision, une telle approche permet d'interroger la question de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines sous l'angle des processus de définition de la ou des échelles d'intervention pertinentes de ces politiques. Le postulat est ici que le développement urbain durable rend plus saillante la question des changements d'échelles de l'action publique ;
- d'un point de vue heuristique qui conçoit le développement urbain durable à la fois comme un objet d'étude pour la science politique – en ce qu'il constitue des principes d'action publique (densification, report modal, rationalisation de l'utilisation des ressources, recyclage, etc.) de plus en plus fréquemment revendiqués par les acteurs de terrain – et comme un cadre analytique pour les chercheurs s'interrogeant sur les effets en termes de durabilité des différents programmes d'action publique urbaine. En effet, loin de constituer un processus univoque, ces principes et discours du développement urbain durable peuvent certes influencer la définition de l'objet d'études mais, en retour, les travaux

9. HASSENTEUFEL P., RASMUSSEN J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique », in PAGÈS D., PELLISSIER N. (éd.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 59-82; LERESCHE J.-P., SAEZ G., « Political Frontier Regimes: Towards Cross-Border Governance », in PERROMANN M. et SUM N.-L. (éd.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, London, Palgrave, 2002, p. 77-99.

10. FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (éd.) *op. cit.*, 2007.

de recherche peuvent également nourrir ou légitimer les cadres d'une action publique urbaine durable (discours et pratiques). Une telle approche qui s'intéresse à ces deux dimensions en quelque sorte dialogiques de recherche et d'action permet à la fois de prendre au sérieux cette notion et de la maintenir à bonne distance critique, sans diabolisation, ni idéalisation *a priori*. Le principal enjeu de ce chapitre consiste donc à essayer d'objectiver de façon prospective les effets ou les implications du développement urbain durable à partir d'une analyse des trois dimensions du politique au prisme des changements d'échelle.

Analyser les changements d'échelle de l'action publique du point de vue de la durabilité suppose donc à la fois d'aborder les différentes échelles de régulation des problèmes et de considérer que le traitement de chaque problème n'est pas donné *a priori* par un niveau gouvernemental de compétence ou des règles du jeu politique préexistantes. Autrement dit, cette manière de faire permet de revisiter les grands thèmes relatifs aux différentes dimensions du politique en s'interrogeant sur les rapports entre :

- d'une part, les structures ou institutions du pouvoir urbain existantes ou en voie d'émergence (et les changements d'échelles qu'elles impliquent), les réarticulations des logiques sectorielles et territoriales découlant ou accompagnant ces changements et les transformations de la compétition politique ainsi que du métier d'élu urbain ;
- et, d'autre part, les (nouveaux) enjeux liés à l'impératif du renforcement de la durabilité du développement des villes, agglomérations et métropoles.

Ainsi, dans l'analyse du développement urbain durable saisi par la science politique, l'hypothèse générale est que les changements d'échelle de l'action publique et leurs implications soulèvent des enjeux de durabilité dans l'action publique urbaine, de même que, réciproquement, la diffusion de ces nouveaux impératifs de durabilité est potentiellement porteuse d'effets significatifs sur les institutions et les systèmes politiques, sur les politiques publiques ainsi que sur la vie politique (partis, élections). Toutefois, compte tenu des effets encore relativement limités des principes du développement urbain durable sur les institutions, les pratiques ou les comportements des acteurs, il ne s'agit naturellement pas d'exagérer ici la portée des observations ou changements considérés dans ce chapitre, mais plutôt de développer une réflexion essentiellement théorique et prospective sur ces rapports.

Pour ce faire, le chapitre est structuré comme suit : la section 1 opère une première tentative de relecture à partir du point de vue du développement urbain durable du débat classique entre réformateurs métropolitains et tenants du *public choice* concernant les effets de la fragmentation politique et institution-

nelle des espaces urbains sur la gouvernabilité de ces mêmes espaces (*polity*). La section 2 propose une démarche similaire concernant la fragmentation sectorielle et territoriale de l'action publique urbaine (*policy*). Pour sa part, la section 3 interroge les implications possibles de la diffusion de l'heuristique du développement urbain durable sur les espaces politiques urbains (*politics*). Tout au long de ces trois sections, nous montrons comment la prise en compte des principes du développement urbain durable implique à chaque fois de repenser la question des échelles de l'action publique. Finalement, dans la section 4, nous développons, à partir du concept d'« espace fonctionnel » – envisagé comme une forme de changements d'échelles de l'action publique susceptible de recréer de l'intégration urbaine –, quelques réflexions prospectives concernant les conditions et obstacles à la durabilisation du développement urbain.

1. Fragmentation gouvernementale et réforme institutionnelle

Les réflexions, mobilisations et actions politiques actuellement en cours relatives au renforcement de la durabilité du développement urbain posent avec une certaine acuité la question de la fragmentation des espaces urbains de gouvernement ainsi que celle des réformes institutionnelles (*polity*) dans les agglomérations. Tout se passe en effet comme si la réconciliation des objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la durabilité impliquait des adaptations (*flexibilisation*) ou des transformations substantielles des périmètres institutionnels existants ou en voie de redéfinition afin de rendre ces derniers plus compatibles avec les périmètres des (nouveaux) enjeux/problèmes soulevés par les exigences du développement urbain durable.

D'abord, la problématique de la gouvernance des espaces urbains en développement soulève la question du changement d'échelle du pilotage politique de ces espaces. Le constat de fragmentation politique et socioéconomique des espaces urbains est au principe même de cette réflexion et la gouvernance comme enjeu de coordination est généralement analysée comme une réponse à ce constat de base¹¹. Dans une perspective normative ou opérationnelle, la gouvernance devient un substitut fonctionnel à l'absence de gouvernement urbain institutionnalisé et, d'un point de vue analytique, elle est fréquemment utilisée comme une grille de lecture des nouveaux arrangements

11. KOOMAN J. (éd.), *Modern governance*, London, Sage, 1993.

entre des acteurs non nécessairement publics pour produire de l'action publique coordonnée. Dans ce contexte, la gouvernance est alors 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, incertains¹² ».

Selon les approches, la « fragmentation gouvernementale¹³ » est analysée soit comme une ressource du gouvernement local soit comme un problème. En fonction des solutions institutionnelles retenues pour y répondre, les impacts sur la durabilité économique, sociale ou environnementale ne sont pas identiques. Dans le débat relatif au gouvernement métropolitain¹⁴, la controverse entre les tenants du courant réformateur et ceux du *public choice* permet de mettre en évidence quelques enjeux propres à l'analyse de l'organisation du pouvoir urbain et de ses conséquences en matière de gestion urbaine durable¹⁵.

Au cœur de ces débats se trouvent les questions de la taille des unités politiques de base, de la « bonne » échelle institutionnelle pour obtenir une efficacité optimale de la gestion et de l'offre de services en lien avec les externalités (notamment la prise en charge des coûts de la centralité par les seuls habitants des villes centres). La question de la taille de la collectivité soulève aussi celle du niveau adéquat pour une planification « plus professionnelle », pour une « meilleure redistribution des ressources¹⁶ » et, enfin, la question démocratique et de l'identité, c'est-à-dire de l'identification des habitants à une communauté¹⁷ ou à la collectivité et de leur plus large participation aux décisions qui les concernent¹⁸. Face au courant réformateur qui plaide pour la création de gouvernements métropolitains, le courant du *public choice* retourne ces arguments en considérant que la fragmentation gouvernementale favoriserait la

12. LE GALÈS P., *op. cit.*, 2003.

13. DENTE B., « Metropolitan Governance Reconsidered, or How to avoid Errors of the Third Type », *Governance*, vol. 3, n° 1, 1990, p. 55-74.

14. LEFÈVRE C., « Metropolitan government and governance in Western countries, a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, 1998, p. 9-25.

15. Outre deux approches fondamentalement opposées de l'organisation politique urbaine, l'analyse de C. Lefèvre distingue aussi deux conceptions politiques et philosophiques radicalement différentes mettant, pour la première, l'accent sur des enjeux d'égalité et de solidarité et, pour la seconde, sur l'autonomie et la concurrence entre des collectivités de plus ou moins petite taille et sur le libre choix des individus. Les travaux de F. Sager montrent toutefois que des capacités de coordination et d'action collective sont plus faciles à créer à partir de grands ensembles qu'à partir de petites unités en concurrence. Cf. SAGER F., *op. cit.*, 2007.

16. LEFÈVRE C., *op. cit.*, 1998; SAGER F., *op. cit.*, 2007.

17. WOOD R. C., « Metropolitan government 1975 : an extrapolation of trends. The new Metropolis: green belts, grass roots or Gargantua? », *American Political Science Review*, vol. 52, n° 1, 1958, p. 108-122.

18. KÜBLER D., LERESCHE S., *op. cit.*, 2003.

coordination politique mais aussi la participation politique par un effet de proximité. La fragmentation gouvernementale renforcerait aussi le poids du citoyen qui pourrait décider de quitter une commune pour en rejoindre une autre si les autorités communales ne répondaient pas ou plus à ses attentes¹⁹.

Ce débat se manifeste aussi sur le terrain économique et financier, en opposant les deux courants sur la question de la réduction des coûts et des économies d'échelles entraînées par chaque solution institutionnelle. Si « l'accroissement de l'efficacité de l'offre par la concurrence²⁰ » est privilégié par le *public choice*, par opposition au modèle des réformateurs du monopole dans les services, on s'aperçoit que, dans la première approche, domine le principe peu durable de satisfaction de l'individu. Or, selon Sager, la faiblesse de ce modèle résulte, d'une part, de l'impensé de la mobilité (qui est considérée comme « gratuite ») et des marchés du travail (qui sont considérés comme « ouverts » et « fluides ») et, d'autre part, de l'ignorance des enjeux de durabilité environnementale et sociale, mais aussi économique découlant d'un tel modèle institutionnel fondé sur le principe de mise en concurrence systématique des offres de services urbains.

Loin d'une conception souvent idéalisée ou purement rhétorique de la démocratie locale fondée sur les avantages supposés d'une proximité spatiale, du point de vue des exigences de durabilité environnementale, économique et sociale, il pourrait apparaître que des solutions « par réseaux flexibles » préconisées notamment par l'approche du « nouveau régionalisme », avec des circonscriptions territoriales et fonctionnelles à géométrie variable, dont le périmètre ne préexisterait pas au diagnostic et aux solutions proposées, pourrait favoriser des arrangements entre des acteurs tournés vers la résolution de problèmes, plutôt que vers des allégeances territoriales ou institutionnelles anciennes, et davantage satisfaire les besoins « réels » des usagers²¹. Les capacités d'action collective pour résoudre les problèmes de durabilité (par exemple la gestion des rivalités d'usages des ressources naturelles et infrastructurales) seraient ainsi affaiblies par la fragmentation gouvernementale et renforcées par une coordination politique structurée par des institutions communes ou par une gouvernance en réseaux.

19. Le « nouveau régionalisme », un troisième courant, apparu dans les années 2000, s'efforce de réconcilier ou de dépasser ces deux approches « classiques ». Cf. FRISKEN F., NORRIS D.-F., « Regionalism reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5, 2001, p. 467-478; KÜBLER D., « La citoyenneté dans une dynamique de métropolisation », in BASSAND M., KAUFMANN V., JOYE D. (éd.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2007.

20. SAGER F., *op. cit.*, 2007, p. 370.

21. NAHRATH S., VARONE F., *op. cit.*, 2006.

De ce point de vue, les différentes approches en termes d'écologie urbaine, d'éco-urbanisme²² ou encore de gestion durable des ressources urbaines²³ et de participation semblent indiquer en première analyse que parmi les conditions institutionnelles de prise en charge des problèmes affectant la durabilité urbaine figurent, d'une part, une *flexibilisation* – c'est-à-dire également, dans la plupart des cas, un changement d'échelle – des différents périmètres territoriaux et sectoriels de régulation des rivalités sociales, économiques et environnementales pour l'accès aux biens et services urbains (logement, transport, grands services urbains, culture, école, services sociaux, surfaces commerciales et industrielles, etc.) et, d'autre part, en même temps, une nouvelle *coordination plus ou moins institutionnalisée* de ces différents périmètres de régulation.

Ainsi, tout se passe comme si la prise en charge des problèmes de durabilité à l'échelle des agglomérations impliquait de sortir définitivement de la vision dichotomique opposant de manière récurrente les tenants de la consolidation territoriale et ceux de la fragmentation institutionnelle; cela de manière à permettre l'émergence de nouveaux arrangements institutionnels capable de coordonner les différentes échelles territoriales et sectorielles de l'action publique visant au renforcement de la durabilité du développement urbain.

2. Coordination entre périmètres et secteurs d'action publique

Comme le montrent de nombreuses études empiriques²⁴, la régulation conjointe et coordonnée des (nouveaux) enjeux et problèmes résultant de l'opérationnalisation des principes du développement urbain (durable) – telles que les questions d'urbanisme, de logement, de précarité, de mobilité, de pollutions, de sécurité, de gestion des grands services urbains, etc. – implique, plus encore que par le passé en raison de (la perception croissante de) leur caractère fondamentalement interdépendant, un changement et une réarticulation des échelles de l'action publique (*policy*), cela aussi bien en termes de périmètres territoriaux et spatiaux qu'en termes sectoriels.

22. DA CUNHA A., « Développement durable, transformations urbaines et projet : enjeux et défis », in DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005, p. 9-37.

23. KNOEPFEL P., NAHRATH S., « Pour une gestion durable des ressources urbaines : des politiques de protection de l'environnement vers les régimes institutionnels de ressources naturelles (RIRN) », in DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005, p. 199-255.

24. DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005.

L'heuristique du développement urbain durable conceptualisée dans les approches d'écologie urbaine, d'éco-urbanisme ou de gestion durable des ressources urbaines et parfois mise en œuvre dans les politiques publiques à incidences urbaines implique une transformation substantielle des manières d'appréhender le développement urbain. En particulier, elle invite à une approche plus intégrée et coordonnée des problèmes et enjeux sociaux, économiques et environnementaux urbains ainsi que de leur régulation par les politiques publiques. Ainsi, la poursuite simultanée des objectifs de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de la reproduction des ressources urbaines dans le long terme, de même que leur opérationnalisation dans les principes de l'éco-urbanisme – densifier et maîtriser l'étalement urbain, économiser les ressources matérielles, agencer les centralités, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, intégrer les politiques des transports et la planification urbaine, développer les équipements et les services publics, valoriser les espaces publics²⁵ – impliquent en pratique une réorganisation en profondeur des logiques aussi bien sectorielles (et administratives) que territoriales des politiques publiques. En effet, de nombreux travaux ont montré l'existence d'un rapport direct entre transformations des logiques (inter)sectorielles des politiques publiques (notamment à incidences urbaines) et transformations des modes de territorialisation de ces mêmes politiques²⁶.

D'un point de vue *sectoriel*, la mise en œuvre des principes de l'éco-urbanisme à l'échelle des agglomérations implique dans la plupart des cas une redéfinition, une réarticulation, voire une rehiérarchisation des différentes politiques à incidences urbaines. L'exemple le plus parlant consiste dans la redéfinition des logiques respectives de la politique des *transports* (centrée sur la question de la gestion du trafic automobile) et de la politique de *planification* urbaine. Alors que la première voit son champ d'action significativement élargi pour inclure l'ensemble des problèmes de mobilité spatiale (changement de la définition du problème), la seconde connaît une transformation de son « modèle de causalité²⁷ »,

25. *Ibid.*, p. 176-187.

26. FAURE A., « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (éd.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 69-83; MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management public*, vol. 8, n° 3, 1990, p. 19-33; MULLER P., « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 275-297; NÉGRIER E., *op. cit.*, 2005; FAURE A., DOUILLET A.-C. (éd.), *L'Action publique et la Question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005; NAHRATH S., « Entre transformations sectorielles et recompositions territoriales », in FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 169-175.

27. KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *Analyse et Évaluation des politiques publiques*, Zurich, Ruegger, 2006, p. 62-67.

qui tend à passer d'une logique planificatrice (urbanisme réglementaire) à l'échelle municipale à une logique de projet (éco-urbanisme) se développant à différentes échelles²⁸. Cette redéfinition des logiques sectorielles s'accompagne également d'une réarticulation et d'une rehiérarchisation des rapports entre ces deux politiques résultant de l'impératif de leur mise en coordination dont l'objectif est d'améliorer la localisation des zones à bâtir de manière à réduire la demande de mobilité automobile au sein du périmètre de l'agglomération. En Suisse, la nouvelle génération des plans directeurs cantonaux constitue une bonne illustration de cette transformation des logiques et des échelles d'action affectant simultanément les politiques sectorielles des transports et de l'aménagement du territoire.

Mais cette réarticulation entre politiques d'aménagement et de mobilité est susceptible d'impliquer des modifications des logiques sectorielles et des modèles de causalité de toute une série d'autres politiques publiques telles que les politiques environnementales (air, eau, sols, déchets, etc.), la politique du logement, les politiques sociales et de lutte contre la précarité et la pauvreté, la politique scolaire, la politique de régulation des marchés du travail, la politique culturelle, etc. Notons par ailleurs que de telles redéfinitions et réarticulations des politiques sectorielles impliquent également des transformations des logiques organisationnelles des administrations publiques en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques. Tout semble ainsi se passer comme si la prise en compte des impératifs de la durabilité supposait, à plus ou moins court terme, une redéfinition en profondeur des découpages sectoriels et des modèles de causalité et d'intervention hérités de l'État-providence des années 1950-1970.

D'un point de vue *territorial*, la mise en œuvre de ces principes de l'éco-urbanisme à l'échelle des agglomérations implique dans la plupart des cas également des ajustements ou des transformations significatives des périmètres spatiaux de définition des problèmes, de conceptualisation et de mise en œuvre des politiques publiques. Pour reprendre l'exemple précédent, le passage d'une politique de gestion du trafic dans les centres-villes à une politique de la mobilité au sein des agglomérations implique d'intégrer au minimum les espaces périurbains générateurs du trafic pendulaire, voire, dans certains cas également, les espaces constitués par les réseaux routiers et ferroviaires nationaux, voire internationaux, dont le bon fonctionnement dépend pour une part

28. FAUCONNET M., « Projet urbain et gestion durable de la ville », in DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005, p. 157-174 ; PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALÈS P. (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233.

de la gestion de la mobilité dans les agglomérations et les métropoles²⁹. De même, l'objectif de la coordination entre transports/mobilité et aménagement implique lui aussi de passer d'un périmètre municipal (planification locale/municipale) à un périmètre d'agglomération (projet d'agglomération). Il en va potentiellement de même pour l'ensemble des périmètres de politiques publiques concernées par les charges de centralité (pollution atmosphérique, offre de biens et services culturels, programmes d'aide sociale, etc.).

Notons ici, au passage, que l'élargissement des périmètres spatiaux de conceptualisation et de prise en charge des enjeux de durabilité urbaine implique une imbrication croissante des échelles territoriales et des échelons institutionnels ; ce qui pose, on le voit, le problème de la mise en place d'arrangements institutionnels à l'échelle des agglomérations (cf. section 1). Cependant, dans la mesure où l'expérience montre que les périmètres spatiaux des différents enjeux de durabilité urbaine ne coïncident pas, il est fort probable que l'on assiste à l'émergence de modalités beaucoup plus flexibles de territorialisation des politiques publiques en charge de la résolution des problèmes de durabilité urbaine sur le modèle des « espaces fonctionnels³⁰ ».

3. Transformation des espaces politiques urbains, trajectoire politique et démocratie

Les changements d'échelles institutionnelles et d'action publique générés – notamment mais pas seulement – par la reformulation des problèmes de développement urbain dans le cadre de l'heuristique du développement durable s'accompagnent la plupart du temps d'une reconfiguration des espaces politiques urbains (*politics*) sous la forme :

– de l'émergence de nouvelles formes de participation politique multiniveaux et plurimodale (formelle et non formelle)³¹ ;

29. À titre d'illustration, la mise en place de la nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse ainsi que la mise à disposition de très importants moyens financiers fédéraux pour le développement des infrastructures de transports dans les agglomérations résultent autant de l'objectif de l'amélioration de la mobilité à cette échelle que de l'objectif de la suppression des blocages des réseaux routiers et ferroviaires nationaux et internationaux résultant des phénomènes de congestion dans les agglomérations.

30. Cf. NAHRATH S., VARONE F., *op. cit.*, 2006. Aussi, sur cette distinction, voir les deux types de gouvernance multi-niveaux de MARKS G., HOOGE L., « Contrasting Vision of Multi-level Governance », in BACHE I., FLINDERS M. (éd.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 15-30.

31. GROSSMAN E., SAURUGGER S., « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, 2006, p. 299-321 ; GLASSEY O., LERESCHE J.-P., « La participation politique

- d'une imbrication et d'une fluidité croissantes des échelles de pouvoir locales, régionales, voire nationales et d'une lutte pour la redéfinition des rapports de force politiques³²;
- d'une transformation des dynamiques des trajectoires et des carrières des élites politiques³³;
- d'une transformation du métier d'élu à la fois dans les manières « d'instaurer le lien à l'électeur³⁴ » et dans le sens d'une plus grande professionnalisation³⁵.

Ces processus multiscalaires se manifestent sous des formes politiques très différentes qui renvoient à des références ou critères démocratiques également diversifiés :

- dans une vision strictement représentative de la démocratie, ils peuvent conduire des élus à naviguer d'un mandat à l'autre ou à les cumuler (notamment en France), selon des trajectoires aléatoires, ascendantes ou descendantes, au gré des opportunités politiques multiniveaux ou des revers électoraux, ou à créer de nouveaux niveaux d'élections (quartiers, agglomérations) ;
- dans une vision plus ouverte de la démocratisation de la vie politique, les élus peuvent aussi apprendre à composer avec des dispositifs participatifs qui se multiplient, en particulier en contexte local et urbain, avec des risques toutefois de manipulation, de cooptation ou d'instrumentalisation ;
- dans une conception plus directe de la démocratie, on voit aussi émerger des initiatives pour renforcer la démocratie locale à travers l'introduction de mécanismes de démocratie directe comme les référendums (avec des statuts différents, consultatifs ou contraignants).

L'action publique urbaine recourt toujours plus à de nouveaux instruments ou « forums » de débat public qui contribuent non seulement à redéfinir les règles du jeu politique local mais aussi les capacités à gouverner et à produire de l'action publique urbaine légitime. Si l'on retient ici ces nouveaux dispositifs participatifs, généralement insérés dans l'injonction de « gouvernance participative » propre aux Agendas 21, les typologies de ces dispositifs peuvent varier³⁶ selon

(re)visité par les TIC : la réinvention des échelles du débat public », communication présentée au colloque « La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres », Lyon, ENTPE, 10-11 décembre 2007.

32. FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2007.

33. PILET J.-B., FIERS S., STEYVERS K., « Carrière politique et recrutement des élites politiques en Belgique », in FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 309-320.

34. LEFEBVRE R., NONJON M., « La démocratie locale en France », *Sciences de la société*, n° 60, 2003, p. 9-28.

35. HOFFMANN-MARTINOT V. (éd.), *Le Gouvernement des villes. Une comparaison internationale*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; OBLET T., *Gouverner la ville*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.

36. BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (éd.), *Gestion de proximité et Démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; BLONDIAUX L., « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, 2004, p. 158-169.

leurs finalités en termes de démocratisation de la vie politique. Cette dernière recouvre un large spectre qui va de conceptions « idéalistes », qui visent à modifier le paradigme ou le « logiciel » de la démocratie représentative fondée sur l'élection et la délégation pour la compléter ou la remplacer par l'intégration aux processus décisionnels de nouveaux acteurs non élus et le développement de procédures délibératives, à des conceptions plus instrumentales ou managériales de la participation, qui visent essentiellement à informer la population et à légitimer les décisions prises dans le cadre de la représentation politique traditionnelle³⁷.

Une telle conception instrumentale se retrouve tout particulièrement dans la littérature relative à la mise en place de nouveaux dispositifs participatifs dans le cadre par exemple des Agendas 21 locaux ou des conseils consultatifs de la vie locale, de développement d'agglomérations ou autres conseils de quartier³⁸ qui tendent à modifier « les conditions d'exercice du gouvernement local³⁹ » et qui peuvent aussi avoir une forte composante de communication politique.

Du point de vue de la durabilité, ces nouveaux dispositifs interrogent sur leur valeur ajoutée par rapport aux modalités traditionnelles de la démocratie représentative et, dans certains pays comme la Suisse, de la démocratie directe, notamment en termes de légitimité accrue des décisions. Dans la littérature⁴⁰, on rencontre clairement cette thèse normative de la gouvernance participative qui renforcerait la qualité et la légitimité des décisions à travers l'implication d'acteurs d'horizons et de statuts différents (élus, non-élus, publics et privés, etc.) et une « mobilisation civique » d'en bas : les logiques ou principes de négociation, de compromis et de partenariat sous-jacents à la gouvernance favoriseraient alors l'adhésion aux politiques mises en œuvre (ou, tout du moins, les arbitrages dans la mise en œuvre) et une responsabilité collective, qui ensemble constitueraient des facteurs de durabilité.

Certains auteurs s'interrogent toutefois sur « le régime de pluralisme limité » qui peut découler de mécanismes de « gouvernance démocratique », c'est-à-dire un régime qui serait « fermé aux acteurs dysfonctionnels non cooptés⁴¹ ». Loin

37. PAPADOPOULOS Y., *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998 ; PAPADOPOULOS Y., WARIN P. (éd.), « Innovative, Participatory, and Deliberative Procedures in Policy-Making. Democratic and Effective? », *European Journal of Political Research*, n° 46, 2007.

38. BLONDIAUX L., « La démocratie participative sous conditions et malgré tout », *Mouvements*, n° 50, 2007, p. 118-128 ; EMELIANOFF C., « Les Agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes? », *Développement durable et Territoires*, n° 4, 2005 ; Urbia, « Participation et durabilité », n° 3, 2006.

39. LEFEBVRE R., NONJON M., *op. cit.*, 2003, p. 9-28.

40. BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (éd.), *op. cit.*, 2005 ; LERESCHE J.-P. (éd.), *Gouvernance locale, Coopération et Légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001.

41. HERMET G., « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, 2004, p. 159-178.

d'une ouverture des processus décisionnels à de nouveaux acteurs, la gouvernance s'apparenterait alors à une « confiscation » du pouvoir par des acteurs cooptés, non élus. Jouve et Lefèvre⁴² défendent par exemple cette thèse en montrant comment de nouvelles structures métropolitaines ont pu contribuer à consolider à la fois le rôle des acteurs économiques et celui des « grands élus » à travers une inscription du développement des villes et métropoles dans la compétition internationale. Ils développent alors une vision assez pessimiste du développement urbain « durable » qui serait instrumentalisée par des « techno-structures » au service de la compétitivité des territoires.

4. L'intégration urbaine comme enjeu du développement urbain durable

La traduction et l'opérationnalisation des principes du développement urbain durable dans les pratiques politiques urbaines impliquent un intense travail politique de (re)création de l'intégration urbaine à partir de la fragmentation politique et institutionnelle des agglomérations. Ce travail de (re)création peut passer empiriquement par différentes formes d'organisation institutionnelle et politique qui constituent autant d'expériences de changements d'échelles de la gouvernance urbaine s'inscrivant sur un continuum de modes de régulation allant de la mise en place d'institutions d'agglomération plus ou moins consolidées à la création de régulations *ad hoc* limitées à des « espaces fonctionnels » spécifiques émergeant autour de la prise en charge de problèmes particuliers. Ces différentes formes (plus ou moins nouvelles) d'organisation institutionnelle et politique censées permettre de relever les défis de la durabilité urbaine, aussi différentes soient-elles, sont cependant toutes confrontées aux quatre mêmes enjeux de régulation qui constituent autant de tensions ou de « paradoxes » des transformations en cours de l'action publique en contexte urbain⁴³.

Premièrement, ce qui rend les rapports entre les nouveaux espaces de régulation de la durabilité urbaine (institutions d'agglomération ou espaces fonctionnels) et les territoires institutionnels existants potentiellement conflictuels, c'est d'abord la non-congruence de leur périmètre respectif. Pareil décalage constitue précisément l'une des causes de l'émergence de ces nouveaux espaces de

42. JOUVE B., LEFÈVRE C., « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in DA CUNHA A., KNOEFFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S. (éd.), *op. cit.*, 2005, p. 405-424.

43. Pour des illustrations empiriques développées de ces paradoxes, voir NAHRATH S., VARONE F., *op. cit.*, 2006.

régulation, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif.

Cependant, ce qui nous semble constituer le caractère paradoxal des rapports entre ces nouveaux espaces fonctionnels de régulation et les territoires institutionnels, c'est que, bien qu'ils se construisent contre les découpages territoriaux existants, ces nouveaux espaces 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. Les tensions entre (nouvelles) agences de bassin et territoires institutionnels existants (États-nations, Provinces, Régions, Départements, Länder, etc.) dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique européenne de gestion intégrée de l'eau constitue une bonne illustration d'un tel paradoxe.

Deuxièmement, dans le cas des relations entre espaces fonctionnels de régulation émergents et logiques sectorielles et administratives existantes, 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 ressortant à 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 mise en place de ces nouveaux espaces fonctionnels de régulation de la durabilité urbaine suppose la plupart du temps un processus de réarticulation des relations intersectorielles et administratives dans le périmètre urbain concerné. Ce réaménagement peut, dans certains cas, impliquer, comme on l'a vu, une nouvelle hiérarchisation des relations entre différentes politiques sectorielles, respectivement une redéfinition des rapports entre les différentes administrations sectorielles concernées à différents échelons institutionnels. Un tel processus se concrétise notamment par des transformations comme la modification ou le réaligement des objectifs des différentes politiques sectorielles, par la reformulation de leur(s) logique(s) d'action, par l'introduction ou la suppression de certains instruments, par la réorganisation de l'arrangement politico-administratif en charge de leur mise en œuvre ou encore la redéfinition des critères d'évaluation des politiques concernées.

Le caractère paradoxal des rapports entre nouveaux espaces fonctionnels de régulation et politiques sectorielles réside ici dans le fait que de tels processus de réarticulation fonctionnelle des relations *intersectorielles*, respectivement de création de formes de régulations *suprasectorielles*, impliquent certainement comme condition préalable l'existence de politiques sectorielles fortes. Les rapports entre les nouveaux espaces fonctionnels de régulation de la mobilité

dans les agglomérations et les politiques sectorielles des transports et de l'aménagement du territoire (cf. section 2 ci-dessus) constituent une illustration de ce paradoxe.

Ainsi, l'une des questions centrales pour le développement urbain durable est de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions un espace fonctionnel passe d'une forme de régulation fondée sur le seul réordonnement *inter*-sectoriel, à une forme fondée sur une réelle structure de régulation *supra*sectorielle (par analogie avec la notion de supraterritorial). 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 des ressources urbaines, les différentes politiques sectorielles régissant leur protection et leur exploitation.

Troisièmement, on rencontre des différences de temporalités et d'institutionnalisation des divers espaces de régulation de la durabilité urbaine. Les espaces fonctionnels, en tant que propositions de recombinaison 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 de nouveaux espaces fonctionnels de régulation entraîne ainsi, en principe, une modification conséquente des dispositifs institutionnels, aussi bien du point de vue normatif (comme la réorganisation du corpus législatif), que de 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, respectivement par les résistances de ces dernières à toute institutionnalisation de ces nouveaux espaces fonctionnels de régulation. 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. À cet égard, la difficile mise en place d'un régime international de régulation des émissions (urbaines) de gaz à effet de serre constitue un bon exemple d'un tel paradoxe.

Enfin, quatrième, le dernier enjeu de régulation que nous abordons sommairement ici renvoie à la question : comment ces nouveaux espaces fonctionnels de régulation sont-ils susceptibles de construire leur légitimité ? Là également, un constat paradoxal s'impose : la légitimité des espaces fonctionnels se

construit bien souvent, dans un premier temps en tout cas, par une tentative de déclassement et de 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 qui 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 dysfonctionnements (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 dysfonctionnements et le contenu logique des « solutions » alternatives (dont la redéfinition du problème, la reformulation des modèles de causalité, la désignation de nouveaux groupes cibles visés par les instruments mis en œuvre ou la reconfiguration administrative) proposées par l'espace fonctionnel concurrent. Autrement dit, les espaces fonctionnels construisent leur légitimité sur les effets positifs escomptés par la résolution du problème visé. Comme l'a déjà souligné F. Scharpf⁴⁴, 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'État de droit. Il nous semble donc vraiment intéressant que les espaces fonctionnels doivent asseoir leur légitimité par l'annonce de plus d'efficacité et d'efficience, tout en s'efforçant de disqualifier ou de déclasser la légitimité des politiques sectorielles et territoires institutionnels en vigueur. Entre autres, l'histoire contrastée des différentes tentatives de création de gouvernements d'agglomération⁴⁵ illustre parfaitement ce dernier paradoxe.

Conclusion

L'ensemble de ces processus de changements d'échelles décrits dans ce chapitre et qui constituent autant de conditions-cadre du renforcement de la durabilité du développement urbain renvoient la plupart du temps simultanément à des dimensions aussi bien *spatiales* (périmètres fonctionnels et institutionnels), *substantielles* (changements d'échelles des problèmes, des logiques

44. SCHARPF F., *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

45. LEFÈVRE C., *op. cit.*, 1998.

d'actions et des contenus des politiques) que *temporelles* (court par rapport à long terme).

Outre l'agenda de recherche qu'il sous-tend, le tableau ci-dessous rappelle de manière synthétique les relations entre les diverses dimensions analytiques des phénomènes politiques urbains (*polity*, *policy*, *politics*) et les différentes dimensions des changements d'échelles (spatiales, substantielles et temporelles) susceptibles de les affecter dans le contexte de l'heuristique du développement urbain durable.

Dimensions politiques/changements d'échelles	<i>Polity</i>	<i>Policy</i>	<i>Politics</i>
Spatiales/territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètres spatiaux des arrangements d'institutions d'agglomération 	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre spatial de définition du problème • Périmètre de territorialisation de la mise en œuvre de l'action publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre spatial de l'espace politique urbain • Circonscriptions électorales • Réarticulation des rapports et imbrications entre espaces politiques locaux, régionaux et nationaux
Substantielles/ (inter-)sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> • Ampleur et nature des compétences conférées à un échelon institutionnel • Nature juridique et compétences de l'institution d'agglomération 	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre fonctionnel et social de définition du problème • Périmètre de réarticulation des politiques sectorielles • Redéfinition des contenus des politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre actoriel (nombre d'acteurs) de l'espace fonctionnel • Ampleur des rivalités et niveau de conflictualité des relations entre acteurs au sein d'un espace fonctionnel • Redéfinition des rapports de pouvoir entre les différents espaces politiques locaux, régionaux, nationaux
Temporelles	<ul style="list-style-type: none"> • Durée de vie des différentes formes institutionnelles • Rythme des changements institutionnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizon temporel des objectifs visés par l'action publique • Durée du cycle de vie des différentes politiques sectorielles • Rythme de mise en œuvre des politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizon temporel des différentes trajectoires de carrières politiques • Rythme et dynamiques des carrières politiques

En conclusion et d'une manière générale, on peut dire que les nouveaux espaces fonctionnels de régulation de la durabilité urbaine sont 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 existantes entre logiques sectorielles et logiques territoriales résultant de la fragmentation politique et institutionnelle des espaces urbains, tensions déjà identifiées par un certain nombre d'analystes de politiques publiques et de politiques locales⁴⁶.

Sur la base des réflexions théoriques et des quelques éléments empiriques présentés dans ce chapitre, il nous semble que nous pouvons raisonnablement formuler *l'hypothèse* selon laquelle la capacité éventuelle de ces nouveaux espaces fonctionnels de régulation de la durabilité urbaine à dépasser ou à résorber les tensions entre logiques sectorielles et territoriales, respectivement à proposer des modalités alternatives de prise en charge par l'État de la résolution d'un certain nombre de problèmes publics centraux pour le développement urbain durable, passe essentiellement par des processus de *changement* ou de *reconfiguration des échelles de l'action publique*.

46. MULLER P., *Les Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 16-23; BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (éd.), *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999; SAEZ G., LERESCHE J.-P., BASSAND M. (éd.), *op. cit.*, 1997.