

Penser la territorialité des changements d'échelles

Stéphane Boisseaux, Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath¹

<i>Introduction</i>	2
<i>1. Ouverture, convergences, autonomie</i>	2
<i>Gouvernance multi-niveaux et dispersion</i>	3
<i>Rescaling et standardisation</i>	5
<i>Gouvernance locale et urbaine et configurations territoriales</i>	7
<i>2. Périmètres et jeux sur les échelles</i>	8
<i>Qu'est-ce qui explique les changements d'échelles ?</i>	10
<i>Qu'expliquent les changements d'échelles ?</i>	10
<i>3. Trois pistes prospectives</i>	11
<i>Agrégation et essorage</i>	11
<i>Pluralisme et capacités</i>	12
<i>Institutions et espaces</i>	13
<i>Conclusion</i>	14
<i>Références bibliographiques</i>	17

Ce papier constitue la première étape d'une réflexion visant à rendre conceptuellement plus robuste la notion de changement d'échelle, de manière à la proposer en complément à d'autres approches comme le rescaling ou la gouvernance. En tant que tel, il n'est pas complet ni achevé. Sa présentation au C5P constitue une première phase de test. Commentaires bienvenus. Ne pas citer.

¹ Respectivement : IEPI Université de Lausanne et IDHEAP (CH) ; PACTE – CNRS, IEP Grenoble (F) ; IEPI et OSPS Université de Lausanne (CH) ; CEE, IEP Paris (F) ; IUKB (CH).

Introduction

L'émergence de nouveaux enjeux d'action publique en lien avec le tournant néo-libéral, l'eupéanisation des politiques publiques et, en France, la décentralisation suscite de nombreux travaux qui mobilisent les notions de « changements d'échelles » et de « jeux d'échelles », introduisant la vision d'une action publique devenue structurellement « multi-scalaire ». Ces phénomènes empiriques incitent à penser les mutations de l'action publique à partir de nouvelles représentations des problèmes et des solutions qui sortent des cadres territoriaux et institutionnels traditionnels. Ces représentations modifient tant le périmètre de construction des problèmes publics que la reconfiguration du cercle des « parties prenantes » au problème, selon la redéfinition de leurs intérêts.

Si la notion de changement d'échelles est apte à saisir empiriquement et à éclairer ces phénomènes, elle est toutefois confrontée à un véritable défi analytique et théorique : penser à *la fois* les changements plus globaux de référentiels et les pratiques différenciées d'action publique et de démocratie locale. Ce défi se pose de manière identique aux perspectives d'analyse voisines que sont la gouvernance multi-niveaux et le *rescaling*. Or, nous considérons que ces dernières peinent à prendre la mesure des dynamiques régionales² et locales de l'action collective et publique. Elles proposent des explications qui, souvent, superposent les dimensions globales et locales de l'action publique, mais sont peu à même de les articuler.

Aussi souhaitons-nous ouvrir dans cette communication une discussion conceptuelle centrée sur la notion de changement d'échelles, qui permette de corriger cette carence. Nous procéderons en trois temps :

- d'abord, replacer la notion de changement d'échelle dans les controverses actuelles sur l'autonomie réelle des échelons régionaux et locaux de gouvernance, en lien avec le débat sur la différenciation/standardisation de l'action publique ;
- ensuite, caractériser et définir de manière plus ferme, sur le plan conceptuel, la notion de changement d'échelle de l'action publique en caractérisant l'imbrication des périmètres (territoriaux et sectoriels), des parties prenantes et des intérêts en présence ;
- enfin, « durcir » l'approche théorique par les changements d'échelles pour mettre en équation la robustesse et l'autonomie des échelons régionaux et locaux de gouvernance.

1. Ouverture, convergences, autonomie

Selon le débat politologique mené depuis une quinzaine d'années en Europe, il semble établi que les « changements d'échelles » constituent à la fois un déterminant fort et l'une des conséquences les plus marquantes de mutations profondes de l'action publique (Balme 1996 ;

² Le terme « régional », dans toute cette contribution, est appliqué aux échelons de gouvernance intermédiaires entre le niveau local (communes ou équivalents fonctionnels, ainsi que leurs regroupements) et le niveau national.

Négrier 2005 ; Faure et al. 2007). Par changement d'échelle, nous entendons en première approximation le déplacement du périmètre spatial de traitement d'un problème public ; celui-ci peut intervenir en général dans un contexte de redistribution des compétences institutionnelles des collectivités publiques de différents niveaux, de redéfinition des référentiels d'action publique, de réagrégation des intérêts et/ou de redéfinition des stratégies d'acteurs et des coalitions d'acteurs. Ces éléments de contexte peuvent tout aussi bien être des causes que des conséquences des changements d'échelle.

La problématique des changements d'échelles peut être lue sur le plan de l'action publique proprement dite (lecture sectorielle ou intersectorielle), mais aussi sur celui de la spatialisation de l'Etat, c'est-à-dire du rapport entre les différents niveaux de gouvernement et, plus largement, de gouvernance (lecture territoriale). Bien que ces deux plans soient fortement interdépendants (ils constituent en réalité les deux faces d'une même médaille), notre contribution propose d'aborder les changements d'échelles à partir de la lecture territoriale de la redéfinition des modes de spatialisation de l'Etat (l'autonomie et le pouvoir des échelons locaux et régionaux de gouvernance). La question que nous nous posons est de savoir si les changements d'échelles et les processus qui les entourent renforcent réellement le local, tant sur le plan du *politics* que sur celui des *policies*, c'est-à-dire, plus précisément, s'ils confèrent aux acteurs locaux des *capacités d'action* et de *marges de manœuvre* nouvelles pour construire des *pouvoirs locaux aptes à impulser des modèles d'action publique originaux*. Ce faisant, nous retrouvons inmanquablement les enjeux de changements d'échelles de l'action publique proprement dite.

Ce questionnement se situe au cœur du volet territorial de la controverse scientifique actuelle sur les changements d'échelle : certains diagnostics mettent en évidence le fait que les changements d'échelles conduisent à des processus de convergence / standardisation de l'action publique, notamment au niveau local (Epstein, 2010) ; d'autres identifient au contraire des effets de différenciation / autonomisation (Douillet Faure Halpern Leresche 2011)³. De façon schématique, il est possible de retracer les débats théoriques à partir de trois grilles d'analyse : le gouvernance multi-niveaux, le *rescaling* et la gouvernance locale/urbaine.

Gouvernance multi-niveaux et dispersion

Depuis plus de quinze ans, les nombreux travaux sur la gouvernance multi-niveaux ont mis en évidence des processus de redistribution du pouvoir sur différents niveaux territoriaux. Ces processus découlent notamment de la multiplication des niveaux de gouvernement en Europe. Dans ce contexte, les Etats membres et les acteurs étatiques sont conçus « comme des acteurs à part entière dans un système politique multi-niveaux, incluant des acteurs du niveau subnational et supranational » (Saurugger, 2009: 238). La dimension polycentrique des pouvoirs sous-jacente à la gouvernance multi-niveaux rend compte à la fois d'une dispersion des pouvoirs autour de configurations d'acteurs à chaque fois spécifiques, selon les secteurs et les territoires, mais aussi d'interconnexions plus ou moins fortes entre eux dans la production de l'action publique (au sein de « réseaux » ou d'« arènes » de politiques publiques, cf. Balme et al., 2002).

³ Nous considérons ici la différenciation comme un processus pouvant recouvrir plusieurs aspects dont l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux et la territorialisation accrue de l'action publique.

Si les perspectives d'analyse de la gouvernance multi-niveaux ont eu le mérite de faire dialoguer études régionales/locales/ urbaines et études européennes autrefois très éloignées les unes des autres, elles n'ont par contre pas permis d'établir des liens de causalité forts entre changements d'échelles et gouvernance multi-niveaux, ou n'ont pas proposé d'explications quant aux effets réciproques (stratégies d'acteurs, arrangements institutionnels, etc.). Il est même apparu qu'une conception purement « topographique » des niveaux territoriaux pouvait contribuer à accorder un poids trop important aux institutions formelles et à sous-estimer la place et le rôle des acteurs non-étatiques dans l'action publique européenne. Pour répondre à ces critiques traditionnelles, les travaux de Smith (2004) ont notamment invité à une approche plus sociologique du rôle des acteurs (hiérarchie, rôle, ressources et capacités) qu'il a lui-même qualifiée de « transgouvernementale ». Loin de constituer un niveau de décision supplémentaire, l'Union européenne est abordée par Smith (2004) comme un seul gouvernement « composé de toutes les instances et acteurs situés aux niveaux communautaire, national et local », c'est-à-dire de « l'ensemble des acteurs qui participent, de près ou de loin, à la formation, ainsi qu'aux tentatives de résolution des problèmes européens ».

Marks et Hooghe (2004) se sont également efforcés de « désinstitutionnaliser » l'approche en termes de gouvernance multi-niveaux en distinguant deux types. Le premier est particulièrement centré sur les territoires institutionnels et les appartenances politiques traditionnelles alors que le second apparaît plus orienté vers des structures *ad hoc*, variables et flexibles. Si, dans le premier type, les processus différenciateurs sont plutôt à l'œuvre entre échelons de gouvernement, sans que les effets ne soient véritablement explicités, dans le second type, les territoires (ou juridictions) sont différenciés en fonction de différentes « politiques de régulation » (essentiellement mono-sectorielles), avec des interactions entre acteurs publics et privés extérieurs aux mécanismes classiques de la démocratie représentative (Saurugger, 2009 : 240).

Qu'en est-il de la projection locale et régionale des évolutions ainsi repérées ? Les approches par la gouvernance multi-niveaux mettent en évidence assez unanimement le fait que la structure d'opportunité (mais aussi l'incertitude) dans laquelle se meuvent les acteurs locaux en Europe, depuis une trentaine d'années, s'est ouverte : mouvement général vers une décentralisation de l'action publique dans les Etats centralisés ; maintien ou redéfinition des autonomies locales dans les Etats décentralisés ou fédéraux ; création ou réémergence de structures institutionnelles autour des agglomérations et métropoles mais aussi problème de légitimité démocratique. Ainsi, on trouve une très grande diversité de structures institutionnelles métropolitaines en Europe, non seulement en fonction des traditions nationales d'organisation territoriale mais aussi des expériences passées de gouvernement métropolitain. Après la fin des expériences de Barcelone, Londres ou Rotterdam dans les années 1980, on a assisté à l'émergence de nouveaux modèles de gouvernements métropolitains (« néo-régionalisme ») davantage centrés sur les projets, la coopération, l'idée de processus et les nouveaux territoires (villes-régions) (Stuttgart, Zurich, Madrid, etc) que sur la création institutionnelle en tant que telle (Friskens, Norris 2001 ; Jouve Lefèvre 2004 ; Kuebler 2007).

In fine, après quinze ans de travaux autour de la notion de gouvernance multi-niveaux, le constat d'une forte fragmentation de l'action publique européenne paraît évident (avec les enjeux de contrôle démocratique dans des systèmes multi-niveaux que cela soulève, cf. Benz,

Papadopoulos, 2006), mais cette dernière n'est pas *a priori* synonyme de différenciation, spécialement aux niveaux régionaux et locaux. Tout se passe comme si, dans la logique inflationniste de la multiplication des niveaux de gouvernement, tous les échelons détenaient de plus grandes parcelles d'un pouvoir globalement dilué, pour ne pas dire dévalué. Par ailleurs, l'attention aux réseaux et arènes multi-niveaux de re-concentration des pouvoirs ne permet pas réellement de démontrer des effets de localité, qui sont au mieux postulés. C'est en ce sens que nous considérons que les approches réunies autour de la notion de *multi-level governance* peinent à prendre la mesure des dynamiques régionales et locales de l'action collective et publique contemporaine.

Rescaling et standardisation

Face aux approches par la gouvernance multi-niveaux, plusieurs courants de la littérature sur l'action publique - qu'elle soit locale ou non - mettent en évidence des régularités qui suggèrent, à l'inverse des tendances à la fragmentation décrites ci-dessus, l'existence de puissants processus standardisateurs. Après la fin de l'« intermède historique » de la différenciation territoriale que les réformes « néo-managériales » auraient clos (Esptein, 2010), il y aurait ainsi une convergence des référentiels de construction des problèmes publics, des contenus substantiels de l'action publique (transferts de politiques publiques), des logiques de construction de l'action publique (*risk management* : Le Galès Borraz 2010), des procédures de déploiement de l'action publique (contractualisation, partenariats publics-privés, gouvernance par les instruments - Lascombes Le Galès, 2005), des logiques de projets et des procédures de construction de la légitimité politique (ouvertures de nouvelles arènes de débat, procédures participatives, etc.).

Pour autant, la projection locale de ces processus standardisateurs n'est pas univoque. Si, pour Epstein (2010 : 22), il apparaît clair que, dans le contexte français, l'Etat est en train de reprendre « subtilement en main la définition des finalités et du contenu de ces politiques à l'aide d'instruments fondés sur l'incitation, la persuasion, la fixation de standards, l'audit et le reporting », abandonnant au local seulement « la mise en œuvre et la mise en cohérence des politiques publiques », le débat n'est pourtant pas tranché concernant une standardisation « complète » de l'action publique, au niveau aussi bien procédural que substantiel, ou « partielle » (au niveau procédural). Par ailleurs, la littérature sur le *policy transfer* se garde d'affirmer que les transferts se traduiraient par une convergence généralisée de l'action publique en Europe, qu'elle soit locale, régionale ou nationale. De la même manière, les logiques de projet peuvent aussi être vues comme ouvrant la porte à la construction de solutions *ad hoc*, donc différenciées, aux problèmes d'action publique. Cette différenciation, sur le plan local, peut être rapportée à l'apparition de puissants effets de localité, ou « logiques de site » (Pinson, 2009).

Sur le plan causal et conceptuel, la mise en relation de ces processus standardisateurs/uniformisateurs pose problème dans la mesure où ils ne relèvent pas du même ordre de logiques, placés dans des analyses de moyenne portée qui sont rarement intégrées à des modèles explicatifs plus globaux. C'est sur ce défi que la littérature sur le

*rescaling*⁴ propose un cadre explicatif puissant : même s'il ne s'applique pas explicitement à tous ces phénomènes, il permet de les éclairer ensemble de manière particulièrement originale. Tout en présentant les villes, agglomérations, métropoles comme les nouveaux lieux concrets et stratégiques de l'accumulation capitaliste et de son amplification politique, l'approche par le *rescaling* ne reconnaît aux espaces locaux qu'une aptitude limitée à en infléchir les principes directeurs⁵. D'un côté, l'impératif de compétitivité contraint très fortement les villes dans le choix des modèles de développement à leur disposition : les villes, condamnées à exécuter les « basses œuvres » de régulation du néolibéralisme, adoptent toutes successivement des recettes similaires (Brenner 2004 : 265). De l'autre, la sélectivité du développement économique marginalise les banlieues, aires périurbaines, campagnes par rapport aux circuits inter-métropolitains d'accumulation capitaliste et aux dynamiques politiques associées (Veltz 1996 ; « *glocal enclavization* » : Graham Marvin 2001).

L'apport principal des approches par le *rescaling* (et ses dérivés proches) est de montrer que la structure d'opportunité dans laquelle se meuvent les acteurs locaux ne permet pas, en dépit des apparences institutionnelles, le développement de pouvoirs locaux à même de sortir du champ de doubles contraintes imposé par les mutations contemporaines du capitalisme. Le symptôme le plus visible de cette impossibilité, sur le versant urbain du *rescaling*, est la course constante à l'innovation substantielle et institutionnelle. Celle-ci seule permettrait aux acteurs locaux, pour un temps très limités, de disposer d'avantages concurrentiels aussitôt « copiés », ce qui donnerait aux divers *policy transfers* un caractère inéluctable : on ne gagne rien à les adopter... En revanche on perd à ne pas les adopter, car ils deviennent la norme dominante (Harding 1997 ; Leitner Sheppard 1998). Les acteurs du *local state space* urbain ou métropolitain, s'ils disposent de capacités d'action fortes, ont dès lors une faible marge de manœuvre pour inventer des modèles qui défient l'ordre politico-économique du capitalisme globalisé. Les facteurs standardisants évoqués plus haut peuvent être compris comme la conséquence d'une mise en concurrence généralisée des territoires en général, et des aires urbaines en particulier, qui oblige à une mise en forme comparable et compatible de l'action publique locale et régionale et de sa légitimation, dans un contexte fortement contraint par un référentiel global de compétition entre territoires.

La possibilité analytique d'observer de réelles différenciations, résultante directe d'une ouverture générale du jeu politique européen qui conférerait aux acteurs locaux des capacités d'action et marges de manœuvre accrues, n'est pas entièrement fermée par le *rescaling*. Toutefois, le *rescaling* met en jeu des explications qui obligent à voir la construction de pouvoirs locaux aptes à proposer des modèles d'action publique réellement différenciés comme étant au mieux contingente et, au pire, illusoire. La seule vraie différenciation locale possible résiderait finalement dans la manière de régler les contradictions ouvertes par la globalisation de l'accumulation capitaliste (par exemple l'inscription dans le tissu urbain des inégalités sociales). C'est en ce sens que nous considérons que l'approche par le *rescaling*, et

⁴ Brenner (2004 : 9) : « Geographical scale – or, more precisely, the process of *scaling*- is tied intrinsically to (...) the vertical ordering of social formations. There is (...) a vertical differentiation in which social relations are embedded within a hierarchical scaffolding of nested territorial units stretching from the global, the supranational, and the national downwards to the regional, the metropolitan, the urban, the local and the body. It is this vertical ordering of social, economic, and political practices that defines scalar organization in any social formation ».

⁵ Selon Brenner (2004 : 60) en effet, cette accentuation du rôle des villes dans l'accumulation capitaliste est pilotée par l'État central et non par les gouvernements locaux : « The state is not the helpless victim of globalization but one of its major politico-institutional catalysts ».

avec elle les approches montrant la standardisation de l'action publique, peinent à prendre la mesure des dynamiques régionales et locales de l'action collective et publique contemporaine.

Gouvernance locale et urbaine et configurations territoriales

Alors que les approches par la gouvernance multi-niveaux aboutissent au constat d'une fragmentation généralisée de l'action publique et escamotent toute possibilité d'en saisir les éventuelles antidotes locales (sinon par des coalitions de projets), le *rescaling* introduit une vision *de facto* très stato-centrée⁶, tributaire du postulat implicite selon lequel l'Etat-nation produit ses périphéries⁷. Face à ces deux grandes tendances, également insatisfaisantes sur le plan de la prise en compte des pouvoirs locaux, des travaux issus de la science politique urbaine (essentiellement française) ouvrent une troisième voie.

Le Galès (2003) montre ainsi à quel point les villes européennes, bien qu'apparemment fortement intégrées au sein des espaces politiques nationaux et contrôlées par les acteurs politiques centraux, ont conservé d'une très ancienne tradition d'autonomie, remontant à la fin du Moyen-Age et à la Renaissance, des capacités d'influence sociale, économique et politique considérables, dépassant dans certains cas les frontières nationales. Selon lui, les processus de globalisation et d'intégration européenne contribuent, depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, à un desserrement de la contrainte des Etats-nations sur les villes et les régions, ainsi que sur les acteurs urbains contribuant à créer des espaces d'opportunités pour les villes et les régions sous la forme d'un renforcement de leurs capacités stratégiques et organisationnelles, ainsi que d'un accroissement de leur autonomie politique et économique. Or, selon Le Galès, ces villes émergent progressivement comme de véritables *acteurs collectifs* relativement homogènes et cohérents⁸ dans la définition de leurs intérêts et l'élaboration de leurs stratégies politiques et économiques⁹.

Négrier (2005), pour sa part, montre le rôle joué par la culture politique territoriale, l'apprentissage institutionnel et le leadership politique, se combinant dans des « configurations territoriales » à chaque fois singulières, dans le renforcement de l'autonomie politique des agglomérations ainsi que dans la différenciation territoriale des structures de pouvoir local dans les villes européennes. Il montre également comment ce travail de

⁶ Brenner entend sortir du stato-centrisme en montrant le caractère historiquement construit de l'Etat-nation ; toutefois, il montre aussi que les développements actuels de la spatialisation de l'Etat se jouent au travers d'une posture stratégique de retrait volontaire, adoptée par les élites dirigeantes des Etats-nation. L'éventuel rôle moteur des élites locales occupe une place nettement moins importante dans la dynamique explicative du *rescaling*.

⁷ L'Etat produit son propre dépassement « par le haut » en mettant en place des institutions qui permettent de sécuriser l'accumulation capitaliste au niveau mondial : p.ex. les règles du commerce international produites par l'UE ou l'OMC.

⁸ Les travaux de F. Sager (2005 ; 2007) montrent toutefois que des capacités de coordination et d'action collective sont plus faciles à créer à partir de grands ensembles que de petites unités en concurrence..

⁹ Le Galès ne sous-estime pas les tendances à la fragmentation politique des villes européennes. Mais elles sont atténuées par le développement de formes de capitalisme plus institutionnalisées et territorialisées que dans le cas des grandes métropoles américaines et asiatiques. Ce mode spécifique de territorialisation et d'institutionnalisation des rapports sociaux, économiques et politiques ayant permis le développement de formes de compromis originales et efficaces, aussi bien en matière de gestion des tensions entre développement économique et intégration sociale et culturelle de populations urbaines toujours plus hétérogènes, qu'en matière de règles institutionnelles permettant une gouvernabilité minimale des espaces urbains par les autorités publiques

« construction territoriale du sens de l'action publique » s'inscrit dans une sorte de « théorie politique des changements d'échelle de l'action publique territoriale », théorie fondée sur une nouvelle *configuration conceptuelle* composée des concepts de « configuration territoriale », de « leadership politique » et d'« échange politique territorialisé ».

A leur suite, nous proposons de voir dans les processus de standardisation de l'action publique les passages obligés, sur le plan formel, de processus politiques qui, en réalité, sont aussi profondément locaux. Le champ de contraintes imposé aux acteurs locaux par la globalisation économique et la mise en concurrence des systèmes politico-économiques locaux ouvrirait *aussi*, via les changements d'échelle, un champ d'opportunités pour la redéfinition du « bien commun » localisé, donc différencié, entre mouvements sociaux, groupes organisés et élites politiques locales. Cette redéfinition, loin d'être uniquement contrainte par des facteurs globaux, plongerait au moins autant ses racines dans les logiques intrinsèques, plus ou moins souterraines, des systèmes politiques et culturels locaux (comme l'ont par exemple montré les travaux de Bagnasco et Trigilia sur la « troisième Italie »). Les phénomènes d'harmonisation de l'action publique observés en Europe constitueraient un trompe l'œil, la couverture imposée de processus lourds d'enjeux politiques locaux.

Ainsi, peut-on résumer schématiquement ces controverses scientifiques en soulignant que les apports par la gouvernance multi-niveaux, par le *rescaling* et par la gouvernance locale/urbaine mettent en évidence des effets de dispersion, de standardisation et de territorialisation. A partir de là, nous proposons de repartir de la notion de changement d'échelles comme analyseur (plus que comme descripteur). Il s'agit d'opérer cette reconceptualisation à partir du postulat selon lequel l'affirmation éventuelle de nouveaux *pouvoirs locaux aptes à impulser des modèles d'action publique originaux* ne peut s'observer qu'au travers de changements d'échelles issus d'une rencontre entre facteurs globaux de changement et configurations locales. Notre ambition analytique vise à saisir empiriquement puis à articuler (plutôt qu'à juxtaposer) ces interactions global-local.

2. Périmètres et jeux sur les échelles

Leresche et Nahrath (2007 : 325-327) ont, de manière synthétique, proposé quatre approches des changements d'échelle, correspondant à quatre manières d'en faire un usage scientifique. Nous fondons notre démarche sur les deux principales : des niveaux d'intervention et des usages stratégiques¹⁰.

La première approche consiste à appréhender la question du changement d'échelle en concevant l'« échelle » comme un niveau (et donc aussi un périmètre) institutionnel d'intervention. Dans cette perspective, on rencontre un changement d'échelle lorsque l'on observe un transfert de compétence d'un niveau gouvernemental à un autre, c'est-à-dire un changement de niveau décisionnel. Ce processus n'exclut ni imbrication, ni superposition de niveaux de gouvernement. Ainsi, à partir d'une multi-positionnalité des

¹⁰ Pour mémoire, la troisième acception de la notion d'échelle est épistémologique: il s'agit du changement d'échelle conçu comme un changement de la focale d'observation et/ou d'analyse. Enfin, la quatrième acception renvoie à la question de l'échelle *temporelle*, qui vise à compléter les analyses de changements d'échelles observés sur le court terme par une prise en compte des moyen et long termes.

acteurs, les changements d'échelles peuvent s'apparenter à des changements dans les rôles des acteurs à travers des déplacements de normes, d'intérêts ou de valeurs.

Une deuxième approche, plus stratégique et instrumentale, est centrée sur les acteurs et, en particulier sur l'utilisation qu'ils peuvent faire de ces changements. Ainsi les acteurs tenteront-ils, par exemple, de « régionaliser » ou d'« européaniser » des enjeux en fonction de stratégies ou d'intérêts sectoriels propres. Cette approche stratégique peut prendre deux formes spécifiques : discursive et cognitive. Dans le premier cas, les acteurs peuvent développer une rhétorique des changements d'échelles qui ne se matérialise pas nécessairement dans des changements d'échelles effectifs (Leresche, Nahrath, 2007 : 326). Dans le second cas, ces changements d'échelles renvoient à la fois à une modification du cadre cognitif des acteurs pour servir de nouvelles visions d'un problème et de sa résolution ainsi qu'à un nouveau rapport de forces entre acteurs. Une telle approche aboutit à privilégier une analyse des rapports de forces entre les acteurs aux dépens d'une approche centrée sur les niveaux décisionnels. Les changements d'échelles peuvent alors agir sur les configurations d'acteurs, voire sur les contenus des politiques. Dans cette optique, les changements d'échelles peuvent autant devenir des ressources que des contraintes pour les acteurs.

En nous fondant sur la première acception, il est possible de définir l'unité de base du « changement d'échelles » de l'action publique comme un processus au cours duquel, simultanément et de manière imbriquée, (i) le périmètre spatial et substantiel (i.e. sectoriel ou intersectoriel) de construction cognitive d'un problème public particulier est modifié, (ii) la composition et la configuration (positions de pouvoir, ainsi que périmètre et composition des coalitions politiques) du cercle des parties-prenantes au problème sont modifiées, (iii) les intérêts de ces parties-prenantes sont redéfinis et réorientés.

A la seconde acception correspond la notion de « jeux sur les échelles », définie comme une stratégie politique d'acteurs visant à provoquer intentionnellement des changements d'échelle, ou à les exploiter lorsqu'ils se présentent, de manière à obtenir un positionnement politique et/ou économique plus favorable. Le jeu sur les échelles et les changements d'échelles sont liés par une relation causale circulaire, l'un étant alternativement, et souvent successivement, la cause puis la conséquence de l'autre.

S'il nous semble nécessaire de partir de l'unité de base du changement d'échelle, l'intérêt analytique de la notion se révèle toutefois au travers de l'agrégation de ces changements d'échelles. La formalisation que nous proposons a pour objectif de favoriser cette agrégation en mettant en équivalence des situations empiriques très différentes. On se donne ainsi une chance de pouvoir effectuer une montée en généralité. Dès lors, la question majeure est de savoir si des tendances d'évolution de la spatialisation de l'Etat peuvent être mises en évidence à travers l'analyse de changements d'échelles agrégés. En Europe, depuis une trentaine d'années, on observe empiriquement de nombreux processus de changements d'échelles / jeux sur les échelles ; ceux-ci se rejoignent, rebondissent les uns sur les autres, générant une action publique et politique désormais pensée comme multi-scalaire et relativement instable (Faure et al. 2007). Toutefois, l'existence de régularités d'agrégation au niveau local ou régional fait davantage débat¹¹.

¹¹ Même si une partie des changements d'échelles ainsi définis ne se joue pas au niveau local et régional, c'est toutefois dans ses incidences sub-nationales que nous souhaitons décrypter ce triple processus de discussion, de modification et de réorientation.

Qu'est-ce qui explique les changements d'échelles ?

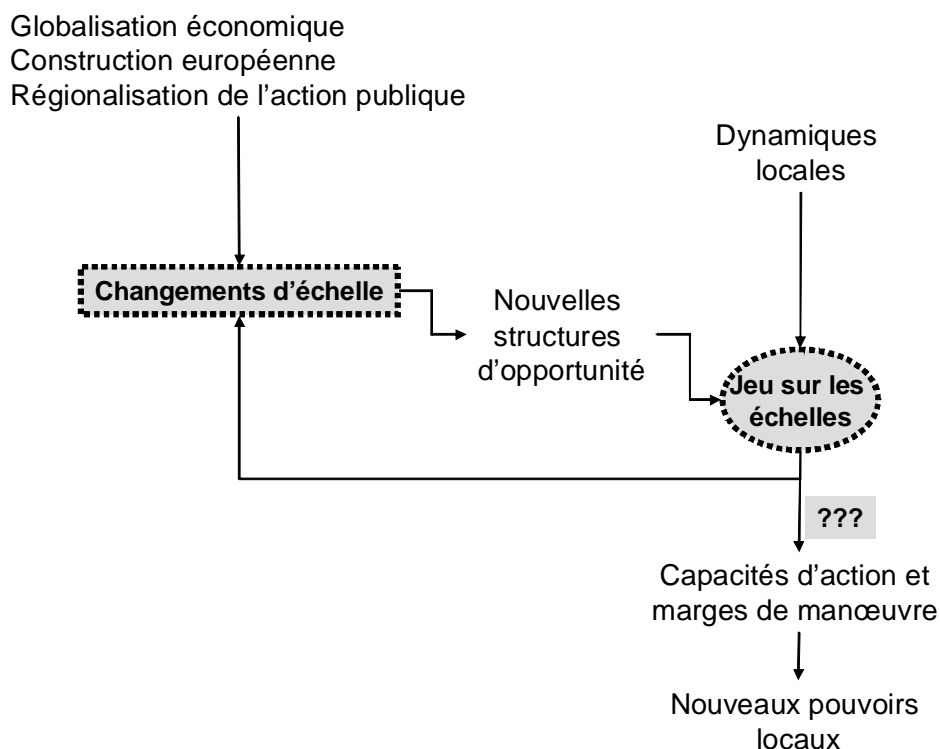
A l'instar des promoteurs du *rescaling* et de la *multi-level governance*, nous considérons que la possibilité structurelle du jeu sur les échelles est ouverte par une réorientation fondamentale de la spatialisation de l'Etat en Europe, depuis les années 1970 (Jessop 2002 ; Le Galès 2003 ; Brenner 2004 ; Peters Pierre 2006). Celle-ci constitue en elle-même un changement d'échelle *macro* : alors que les principes de régulation économiques sont toujours davantage fixés dans des arènes supranationales (OMC, UE), le travail concret de régulation économique et politique se trouve être organisé, de manière toujours plus dense, aux niveaux locaux. Ce redéploiement de l'Etat ouvre des jeux sur les échelles qui, à leur tour, entraînent des changements d'échelles *micro*, dans un mouvement perpétuel qui semble s'être structuralisé et qui possède ses régularités (Brenner 2004 : 262 sq.). Cette analyse nous conduit à postuler que les changements d'échelles constituent le mécanisme central de redéfinition des rapports entre les différents niveaux de l'action publique.

Toutefois, à l'inverse des approches par le *rescaling*, nous considérons que les impulsions à la respatialisation de l'Etat proviennent tout autant de l'Etat central lui-même que des échelons « *infra-* » de gouvernance. S'il est vraisemblable que les impulsions initiales proviennent historiquement de l'Etat-nation, et que celles-ci aient ouvert des structures d'opportunité nouvelles pour les acteurs infranationaux, la suite des jeux sur les échelles implique des acteurs de différents niveaux qui ont leurs stratégies propres. D'où la nécessité de revenir à l'échelon d'analyse *micro*, selon la définition que nous proposons ci-dessus.

Qu'expliquent les changements d'échelles ?

Une modification simultanée d'un périmètre spatial et cognitif, d'une configuration d'acteurs et des intérêts implique un changement dans le pouvoir, et en particulier le pouvoir local. La question est de savoir si ce changement fait apparaître des marges de manœuvre et de capacités d'action nouvelles, et si ces marges et capacités s'agrègent de manière à faire apparaître des pouvoirs locaux aptes à impulser des modèles d'action publique originaux, c'est-à-dire différenciés.

Nous ne considérons pas les changements d'échelles comme des variables indépendantes. Il s'agit de variables intermédiaires dans des systèmes d'hypothèses permettant *in fine* d'expliquer l'apparition de différenciations locales. Nous faisons l'hypothèse que l'apparition de pouvoirs locaux différenciés est due au fait que des acteurs locaux activent des jeux sur les échelles qui induisent des changements d'échelles particuliers. On peut ainsi fabriquer des typologies de changements d'échelles, reliant la mobilisation locale et la construction de pouvoirs locaux différenciés.



3. Trois pistes prospectives

La notion de changement d'échelle telle que proposée ci-dessus ouvre certes l'éventualité que des tendances générales ne puissent pas être dégagées. Un tel résultat n'est toutefois pas inéluctable. La notion de changement d'échelle est utile pour structurer de manière comparable des phénomènes empiriquement très divers, ce que ne permet pas la notion de gouvernance multi-niveaux. Ainsi, en examinant les changements d'échelles agrégés localement ou régionalement, a-t-on une chance de dégager des tendances générales, à condition de disposer d'un nombre suffisant d'analyses empiriques menées dans une perspective comparative. De manière similaire, le *rescaling* permet certes de faire apparaître des tendances générales, mais au prix d'un aplatissement du *local state space*.

Il n'est pas question, à ce stade de la réflexion, de se livrer à un diagnostic empirique à l'échelle européenne, sur le plan local et régional, des changements d'échelle. Toutefois il paraît possible d'explorer trois voies, ouvertes par l'observation empirique des mutations de l'action publique en Europe, sur la métropolisation, la pluralisation et la fonctionnalisation des affrontements politiques.

Agrégation et essorage

Les mouvements continus de changements d'échelle, agrégés, entraînent-ils un brouillage permanent des modèles de l'action publique, une sorte d'« essorage perpétuel » ? A l'inverse, les changements d'échelles débouchent-ils non pas sur une instabilité structurelle, mais sur de nouvelles régularités structurant l'action publique, que l'on désignera à la suite de Faure et al.

(2007) comme des « nouvelles focales » ? Les deux images se dégagent simultanément de la littérature actuelle, et très certainement se superposent dans la réalité empirique. Pour sortir de cette incertitude, nous proposons de distinguer deux niveaux d'agrégation consécutifs aux transformations de l'action publique induites par les changements d'échelle. Sur cette base, nous émettons ainsi l'hypothèse suivante, en deux volets :

- Il y a d'une part une agrégation *globale* (c'est-à-dire à l'échelle du continent européen) sur le plan des procédures et modèles d'action publique, mais aussi de la légitimation politique. Cette agrégation renvoie aux processus uniformisateurs relevés dans la première partie de cette contribution : référentiel de compétitivité, *risk management*, logiques de projets, diffusion d'instruments standards d'action publique, *policy transfers*, contractualisation de l'action publique, partenariats publics-privés, participation citoyenne...
- L'image de l'« essorage » sans émergence de régularités apparaît parce que les « nouvelles focales » se créent selon des compromis sociaux locaux et régionaux, qui ne sont pas lisibles de manière agrégée. C'est au niveau local et régional, mais en certains lieux seulement (principalement dans les métropoles), que sont émises de nouvelles définitions du « bien commun », qui prennent des formes standardisées mais cachent des compromis toujours particuliers¹².

Pluralisme et capacités

La deuxième piste prospective concerne les jeux et configurations d'acteurs (mouvements sociaux, intérêts organisés, élites politiques) et les capacités d'action que peuvent activer ces derniers. Les changements d'échelle, en première analyse, démantèlent des structures d'opportunité correspondant à une répartition stable de positions de pouvoir, issue de compromis antérieurs entre ces acteurs. Un mouvement structurel de pluralisation résulte de ce démantèlement, dont on peut attendre qu'il offre des espaces politiques nouveaux à des acteurs jusqu'ici exclus du jeu politique, et donc des capacités d'action nouvelles. Or, ce mouvement conduit *aussi* à un paradoxe général, identifié par la littérature sur l'action publique : les marges de manœuvre dont disposent les acteurs ne semblent pas augmenter significativement lorsque ceux-ci sont davantage impliqués dans le processus de construction de l'action publique (Lascoumes Le Galès 2007)¹³.

Dès lors, l'ouverture¹⁴ du jeu politique induite par les changements d'échelles semble peu lisible. Qui en bénéficie réellement ? Qui dispose de capacités d'action supérieures ? Voit-on apparaître de nouveaux pouvoirs ? Les approches par le *rescaling* ne permettent pas de

¹² Par exemple, toutes les villes construisent des tramways (cf. Epstein 2010), mais tant la signification en termes de politiques de mobilité que, surtout, la signification politique en termes de compromis entre acteurs, sont différentes d'une ville à l'autre.

¹³ « Les acteurs de l'action publique sont plus nombreux, ils ont gagné beaucoup d'autonomie, mais ont-il plus de choix ? » (Lascoumes Le Galès 2007)

¹⁴ Cette ouverture est certainement une pluralisation, dans la mesure où le changement de structure d'opportunité ouvre la possibilité à de nouveaux acteurs d'entrer dans le jeu politique, alors que les « anciens » ne disparaissent pas. Il se peut toutefois que cette pluralisation ne soit que transitoire, et débouche au contraire sur un rétrécissement du cercle des acteurs.

répondre directement à cette question. Si l'enjeu du *rescaling* réside dans le renouvellement du capitalisme, il est clair que ses différentes composantes sont touchées de diverses manières par les nouvelles spatialisations de l'Etat. Les élites économiques, sociales et politiques, ainsi que les groupes dominants, se recomposent en conséquence. Les lignes de forces de ces recompositions sont certes perceptibles, mais seulement en des termes très généraux (par exemple : le capitalisme financier l'emporte sur le capitalisme industriel). Par ailleurs, le tropisme « économiste » du *rescaling* fait que l'importance des dynamiques proprement politiques est souvent sous-estimée.

Le concept de changement d'échelle, appliqué aux niveaux local et régional, permet de mettre en lumière de nouvelles répartitions des capacités d'action. Nous faisons l'hypothèse que ces répartitions sont beaucoup plus claires et précises que prévues, et que par ailleurs elles sont très différentes d'un lieu à l'autre. La négociation du bien commun évoquée dans l'hypothèse précédente s'accompagne aussi d'une nouvelle répartition des capacités d'action, donc des pouvoirs, entre mouvements sociaux, intérêts organisés et élites politiques.

Institutions et espaces

Le cadre proprement territorial des changements d'échelles renvoie à une troisième incertitude liée à la résilience des territoires institutionnels locaux et régionaux. Ces derniers sont soumis à une interaction souvent traumatique entre trois empreintes : les périmètres de la représentation politique, les périmètres de l'action publique et les gouvernements locaux. Le constat d'une « crise d'échelle », c'est-à-dire d'une disjonction persistante entre les territoires des problèmes sociaux et les territoires institutionnels est une constante de la littérature sur la gouvernance, mais aussi des justifications des acteurs politiques locaux et régionaux (Boisseaux et al. 2003). De même qu'ils pluralisent *a priori* l'action publique locale, les changements d'échelles défient *a priori* les territoires institutionnels, dans la mesure où ils entraînent une redéfinition des périmètres de l'action publique. Le scénario d'une multiplication des changements d'échelles *micro*, non coordonnés, peut conduire à une « adhocisation » des périmètres institutionnels (par ex. type 2 de la gouvernance multi-niveaux de Hooghe et Marks, 2004).

Comment les périmètres de la représentation et les gouvernements locaux sont-ils affectés par ce glissement ? Les observateurs empruntent schématiquement deux voies analytiques :

- Il y a d'une part l'action hors des périmètres classiques par des gouvernements locaux jouant sur la pluralisation du jeu politique (logiques de projet, partenariats publics-privés, etc.) et l'appel à de nouvelles procédures de légitimation (démarches participatives, etc.) pour affermir leurs pouvoirs. La littérature sur les « néo-régionalismes » ou les « régimes urbains » témoigne de ces tentatives.
- Il y a d'autre part l'affermissement institutionnel des nouveaux périmètres d'action publique. Sur ce deuxième plan, les résultats de la littérature sont pour le moins contrastés. La littérature sur les métropoles et agglomérations montre à quel point le degré d'institutionnalisation des territoires urbains « supra-communaux » varie selon les lieux et les périodes (Lefèvre, 1998). L'approche par les espaces fonctionnels

montre l'émergence de territoires dédiés à des problèmes publics¹⁵, au sein desquels les acteurs tentent de stabiliser leurs relations... sans toutefois parvenir à une institutionnalisation alternative, cette dernière étant le plus souvent combattue par les territoires institutionnels existants. C'est là l'un des paradoxes de l'émergence des espaces fonctionnels signalé par Nahrath et Varone (2007)¹⁶ : les périmètres alternatifs de régulation émergeant à la faveur des processus de *rescaling* (i.e. ce que les auteurs proposent d'appeler des « espaces fonctionnels ») entretiennent une relation paradoxale avec les territoires institutionnels existants¹⁷. « 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.

Nous faisons l'hypothèse que les changements d'échelles ne sont généralement pas assez puissants pour conduire à une redéfinition des territoires institutionnels, ni à une « adhocisation » territoriale généralisée. A l'apparition de « focales » et à la renégociation du « bien commun » correspond une territorialisation hybride, fondée à la fois sur les institutions locales existantes et des périmètres nouveaux semi-institutionnalisés (intercommunalités, agglomérations, espaces fonctionnels solidifiés, ...). Cette territorialisation est suffisamment stabilisée pour permettre le déploiement de logiques de réciprocité entre acteurs.

Conclusion

Tentons une synthèse des diagnostics et hypothèses présentés dans cette réflexion conceptuelle exploratoire.

Constats de départ : les travaux académiques ont balisé trois champs de savoirs distincts pour caractériser les « changements d'échelles » de l'action publique : l'approche par la gouvernance multi-niveaux a permis de détailler l'ouverture du jeu politique et la diversité des interconnexions en présence, l'approche par le *rescaling* a mis à jour la standardisation des dynamiques concurrentielles urbaines et la spatialisation de modes d'intervention des Etats et, enfin, l'approche par la gouvernance locale/urbaine a permis de concevoir les villes comme des acteurs collectifs appréhendant la multiplicité des définitions du bien commun au sein de configurations territoriales précises. Ces trois entrées mobilisent des concepts intermédiaires

¹⁵ Par ex. gestion de l'eau par bassins versants, institutions d'agglomération, redistribution des externalités positives et négatives des infrastructures aéroportuaires, gestion de l'espace aérien par blocs fonctionnels (Varone, Nahrath, Aubin, Gerber 2011).

¹⁶ Sur ce point, voir également Nahrath, Varone, Gerber (2009).

¹⁷ « 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 » (Nahrath, Varone 2007 : 239-240).

qui décrivent les changements d'échelles sur trois registres décisifs en termes de science politique : l'ouverture du jeu politique, la standardisation des normes publiques, la territorialisation des compromis sociaux.

Hypothèse intermédiaire : d'une part, ces trois approches ont pour point commun de souligner des arbitrages politiques inédits sur la délimitation des périmètres institutionnels d'intervention et, d'autre part, des transformations dans la façon dont les acteurs « jouent » avec les contraintes et les ressources des échelles. On observe ainsi un double mouvement sur les rôles et le cadre cognitif d'énonciation des problèmes collectifs à traiter : les changements d'échelles sont expliqués par la réorientation spatiale des Etats (vers l'international et vers le local) et ils expliquent en même temps de nouvelles stratégies de domination, notamment pour les pouvoirs locaux.

Pistes prospectives : si l'on cherche à comparer de façon empirique la diversité des effets induits par les changements d'échelles, il est indispensable d'identifier les questionnements qui permettent une montée en généralité sur le plan analytique. Trois pistes semblent particulièrement propices à une telle entreprise intellectuelle. La première concerne le poids des métropoles dans les mécanismes d'agrégation des intérêts : la dialectique standardisation/différenciation connaît à cette échelle un « effet d'essorage » entremêlant de façon singulière des instabilités institutionnelles et des régularités publiques. La deuxième piste concerne précisément la pluralisation des arrangements en présence : l'ouverture du jeu politique accentue certes le paradoxe de la performance publique (plus il y a d'acteurs, moins la décision est possible et plus les asymétries sont structurantes) mais elle favorise aussi des compromis inédits et visiblement très différents d'une configuration territoriale à l'autre. Enfin, la troisième piste concerne la résilience de ces arrangements : la résolution des problèmes ne se stabilise pas seulement sur les périmètres de la représentation politique (questionnée par les logiques multi-niveaux) et de l'action publique, elle se cristallise aussi sur des « espaces fonctionnels » nourris de références sectorielles, territoriales et conjoncturelles. Sous ces trois aspects, les rapports au(x) politique(s) en sont affectés.

Ce cheminement nous incite à esquisser, en guise de conclusion, un plaidoyer sur la nécessité de mieux penser la territorialité des changements d'échelles. Même si la « territorialité » est une notion d'usage délicat en raison de l'extrême diversité de ses acceptions académiques en sciences sociales (Vanier, 2009), il nous semble qu'elle permet utilement d'explorer nos trois pistes prospectives.

La première ouverture concerne l'analyse socio-historique des résistances au changement dans l'action publique. De nombreux travaux en science politique ont étudié et débattu ces dernières années la place des « sentiers de dépendance » qui déterminent le fonctionnement des grandes organisations, au rang desquelles les institutions nationales constituent un champ d'observation privilégié (Pierson 1994). Cette perspective néo-institutionnaliste mériterait sans doute des investigations microsociologiques à l'échelon des configurations métropolitaines. Cela permettrait d'évaluer dans quelle mesure les villes ont produit sur le temps long des marqueurs sociétaux qui conditionnent les situations de crise ou d'innovation liés aux changements d'échelles. Cette façon de questionner le changement dans l'action publique aurait l'avantage d'historiciser les enjeux de gouvernance territoriale et de discuter la place des composantes anthropologiques qui interfèrent, différemment d'un *local state space* à l'autre, dans les rouages de la décision publique.

La deuxième ouverture concerne les éléments de culture politique qui caractérisent les dispositifs de gouvernance *multi-niveaux*. Il existe aussi dans ce domaine des travaux variés qui s'intéressent aux identités (prescrites et choisies) susceptibles de modeler l'adhésion des individus à des manières de vivre les dominations (Cefaï 2001, Martin 2010). La thèse culturaliste de Robert Putnam sur « le mystère de la performance institutionnelle » et la « loi d'airain de la communauté civique » partait d'une hypothèse séduisante (l'idée que la culture politique régionale était une cause du rendement politique). Mais son argumentation trop explicitement normative (désigner le *bon gouvernement* et les *bons citoyens*) et sa méthodologie adossée à un appareillage statistique fort contestable ont produit sur la communauté scientifique un effet durable de rejet (ou de mise à distance) des explications culturalistes. Les mécanismes hybrides d'agrégation des intérêts observés dans l'émergence des espaces fonctionnels pourraient pourtant être avantageusement éclairés grâce à la prise en compte des nouvelles cultures politiques en présence.

La troisième ouverture de l'entrée territoriale concerne *l'esprit des lieux* cher à l'Ecole de Chicago, mais questionné dans une perspective plus politologique que sociologique. La pluralisation incertaine du jeu politique nous oblige à étudier les motifs démocratiques de l'ordre politique tels qu'ils sont perçus et exprimés au sein de chaque configuration spatiale et temporelle. Le lien qui s'établit entre les *mondes sociaux locaux* et les identités collectives se traduit par des dispositifs de coopération et de représentation politiques. En adoptant une perspective située, on peut aussi repérer les fondations démocratiques de la vie dans la cité et les promesses du politique qui structurent la relation de confiance (et de défiance) entre les élus locaux et les électeurs (Faure 2011). On fera volontiers l'hypothèse que les processus contemporains de décentralisation et d'eupéanisation génèrent un *différentiel démocratique*, au sens où les changements d'échelles brouillent, d'une configuration territoriale à l'autre, les conditions politiques de définition non pas du bien commun mais des principes démocratiques de sa production.

Références bibliographiques

Balme R. (1996), Balme R. (1996), “ Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? ” in Balme R. (éd.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, pp. 11-39.

Balme R., Chabanet D., Wright V. (dir.) (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 542 p.

Benz A., Papadopoulos Y. (eds) (2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, Londres, Routledge, 296 p.

Brenner N. (2004), *New state space : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Cefaï D. (dir.) (2001), *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du croquant, 248 p.

Epstein R. (2010), « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néo-managériales de l'Etat français », *Working papers du Programme Villes et territoires*, no 2, Paris, Sciences Po.

Faure A. (2011), « Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples », in Barone S. (dir.), *Nouvelles perspectives régionales*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S. (eds) (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

Friskin, F., Norris, D.-F., “Regionalism reconsidered”, *Journal of urban affairs*, vol. 23, no 5, pp. 467-478.

Graham S., Marvin S. (2001), *Splintering Urbanism*, New York, Routledge

Harding A. (1997), « Urban regimes in a Europe of the cities », *European Urban and Regional Studies*, 4/4, pp.291-314.

Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, London, Polity.

Jouve B. (2007), « Le « political rescaling » pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe » in Faure A. et al. (eds), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 45-55.

Jouve B., Lefèvre C. (eds) (2004), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Keating M. (2009), « Spatial Rescaling, Devolution and the Future of Social Welfare », *Social Policy Review*, p. 269-84.

Kuebler, D. (2007), “La citoyenneté dans une dynamique de métropolisation » in Bassand M., Kaufmann, V., Joye, D. (Dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, PPUR, Lausanne.

Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007

Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, Paris.

Lefèvre, C. (1998), “Metropolitan government and governance in Western countries, a critical review”, *International Journal of Urban and regional Research*, 22, 1, pp. 9-25.

Leitner H., Sheppard E., 1998, "Economic uncertainty, inter-urban competition and the efficacy of entrepreneurialism", in Hall T., Hubbard P. (eds), *The Entrepreneurial City*, Chichester, Wiley, pp. 285-308

Marks G., Hooghe L. (2004), « Contrasting Visions of Multi-level Governance » in Bache I., Flinders M. (eds), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 15-30.

Martin DC. (2010), *L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, Mobilisations*, Paris, Karthala, Coll. Recherches Internationales, 464 p.

Nahrath, S., Varone F., Gerber J.-D (2010), « Les espaces fonctionnels de la durabilité. Vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété? » in M. Maillefert, Petit O., Rousseau S. (Ed.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles: Peter Lang, pp. 219-235.

Négrier E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG.

Peters (BG), Pierre (J), 2006, "Governance, accountability and democratic legitimacy" in Benz A., Papadopoulos Y. (eds.), *Governance and Democracy*, Oxon et New York, Routledge ECPR

Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State ? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 213 p.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Pinson G., Reigner H. (2011), « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in Douillet A.C., Faure A., Halpern C., Leresche J.P, *Penser la différenciation* (à paraître).

Putnam RD. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.

Sager, F. (2005), « Institutions métropolitaines et développement urbain durable : leçons tirées de la coordination des politiques à incidence spatiale », in : Da Cunha A., P. Knoepfel, Leresche J.-Ph., Nahrath S. (Dir.), *Enjeux du développement urbain durable*, PPUR, Lausanne, pp. 383-403.

Sager, F. (2007), « Architecture et projet urbain », in : Bassand M., Kaufmann V., Joye D. (Dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, PPUR, Lausanne, pp. 361-386.

Saurugger S. (2009), *Les théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 483 p.

Smith A. (2003), « Multi-level governance. What it is and how it can be studied ? », in Peters B.G, Pierre J. (ed.), *Handbook on Public administration*, Londres, Sage, pp. 619-628.

Smith A. (2004), *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ.

Vanier M. (dir.) (2009), *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 228 p.

Varone F., Nahrath, S., Aubin D., Gerber J.-D. (2011). *Functional space regimes (FSR): An innovative approach to grasp public action spanning policy sectors, levels of governments and institutionalized territories*. Paper presented at the Quatrième congrès international des Associations francophones de science politique: "Être gouverné au 21e siècle", Bruxelles, 20-22 avril 2011.

Velz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. Vers une économie d'archipel*. Paris, PUF.