



Article scientifique

Article

2016

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Les ressources du pouvoir urbain

Lambelet, Sébastien; Pflieger, Géraldine

How to cite

LAMBELET, Sébastien, PFLIEGER, Géraldine. Les ressources du pouvoir urbain. In: Métropoles, 2016, vol. 18.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:90762>



Métropoles

18 (2016)

Les ressources du pouvoir urbain

Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger

Les ressources du pouvoir urbain

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles* [En ligne], 18 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2016, consulté le 22 juillet 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5329>

Éditeur : Philippe Genestier
<http://metropoles.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://metropoles.revues.org/5329>

Document généré automatiquement le 22 juillet 2016.

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

Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger

Les ressources du pouvoir urbain

Introduction – Pourquoi réinterroger les ressources du pouvoir urbain ?

- 1 Depuis le tournant du millénaire, les gouvernements locaux sont confrontés à deux tendances contradictoires. D'une part, la globalisation, l'europanisation et l'érosion des Etats-nations replacent les villes au centre de l'échiquier politique (Le Galès, 2011). Ces mutations offrent davantage de marge de manœuvre aux maires et aux exécutifs locaux et leur permettent de mobiliser de nouvelles ressources sur plusieurs niveaux. Les soutiens financiers, l'expertise ou les infrastructures peuvent être d'origine publique ou privée et provenir de l'échelon local, national ou supranational. D'autre part, les dynamiques de métropolisation ouvrent le processus de décision par le bas et élèvent l'influence potentielle de la société civile et des milieux économiques (Lefèvre *et al.*, 2013). Les maires doivent désormais s'accorder avec leurs collègues des villes voisines sur une vision commune du développement urbain (Borraz, John, 2004). La crise de la dette publique contraint les municipalités à s'appuyer de plus en plus sur des fonds privés. Enfin, la substitution progressive du zonage au profit de la gouvernance par projets d'aménagement urbains (Pinson, 2009) renforce les exécutifs locaux, mais permet à davantage d'acteurs de s'immiscer dans la planification urbaine.
- 2 Dans ce contexte, comment est-il possible d'assurer l'unité du pouvoir et du projet urbain ? Face à des intérêts souvent contradictoires, sur quelles bases (territoriales, idéologiques, politiques, économiques) se structurent les coalitions d'acteurs à l'échelle locale ? Enfin, quelles sont les ressources que les gouvernements des villes et leurs partenaires doivent mobiliser et échanger pour parvenir à gouverner la ville du 21^{ème} siècle de manière cohérente ?
- 3 L'objet de ce numéro spécial est de proposer une analyse du pouvoir urbain qui se concentre sur l'évaluation des ressources d'action à disposition des acteurs de la fabrique urbaine et des conditions d'échanges de ressources qui sont au fondement même de la production des politiques publiques. Plus qu'une simple typologie des ressources d'action, notre grille d'analyse des ressources du pouvoir urbain permet d'étudier de manière simultanée trois aspects fondamentaux de la fabrique urbaine : a) la structure du pouvoir urbain en tant que telle¹; b) l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines et, enfin c) les liens entre a) et b) allant dans un sens comme dans l'autre. Notre approche permet donc un dialogue fertile entre *politics* et *policies* en évitant de considérer l'Etat comme l'unique élément reliant ces deux champs de la science politique (voir Leca, 2012), mais en évaluant le rôle des acteurs publics et privés de façon équivalente.
- 4 De plus, notre approche centrée sur les ressources permet de ré-ouvrir la boîte noire du pouvoir urbain, au-delà des logiques de projets et d'instruments d'action publique qui ont pu prévaloir ces dernières années. Elle permet d'évaluer les modalités de « mise en ressource » ou d'activation du portefeuille des ressources latentes à disposition des acteurs locaux. Ainsi, nous montrerons que les pouvoirs locaux ne sont pas démunis de toute capacité d'action, mais que leurs stratégies apparaissent de plus en plus orientées vers l'assemblage de différentes ressources d'action, plutôt que vers l'injection directe de ressources financières, foncières ou infrastructurelles. Les gouvernements locaux conservent du pouvoir, mais celui-ci passe davantage par l'activation de ressources à la fois plus nombreuses, mais également moins hiérarchisées.
- 5 Ce numéro spécial de *Métropoles* comporte quatre contributions s'appuyant sur une connaissance empirique fine de la structure du pouvoir local dans huit villes (Udine, Rome, Metz, Paris, Bienne, Genève, Saint-Etienne et Détroit) situées dans quatre pays (Italie, France, Suisse et Etats-Unis). Certaines de ces villes sont des villes centres, d'autres des villes périphériques ; certaines sont des villes en croissance, d'autres des villes en déclin. Ces caractéristiques géographiques et socio-économiques nous permettent de comprendre

les modalités de mobilisation et d'échange des ressources d'action dans des contextes extrêmement variés.

- 6 Cet article introductif est structuré de la manière suivante. Tout d'abord, nous justifions théoriquement notre volonté d'analyser le pouvoir urbain comme un vaste processus d'activation et d'échanges de ressources d'action. Cette justification nous amène à revisiter plusieurs corpus de littérature en mobilisant successivement le débat sur le pouvoir communautaire ainsi que les concepts de « machine de croissance » et de « régime urbain ». Au terme de ce voyage (sections 1 à 4), nous proposons une typologie des ressources d'action du pouvoir urbain en adaptant à la marge la typologie de Knoepfel, Larrue et Varone (2006) (section 5). Puis, après avoir présenté brièvement les quatre articles de ce numéro spécial (section 6), nous les analysons de manière transversale en nous appuyant sur cette typologie (section 7).

1. Analyser le pouvoir via les ressources des acteurs

- 7 Selon la tradition wébérienne, le « pouvoir » d'un individu ou d'un groupe social A est défini par sa capacité à obtenir que l'individu ou le groupe social B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans son intervention (Dahl, 1957 :202-03) ou pour le dire encore plus simplement par la capacité de A à obtenir ce qu'il souhaite de la part de B (Dowding, 2008 :238). Le pouvoir d'un acteur individuel ou collectif peut donc se résumer à sa capacité d'action et d'influence² au sein d'un réseau d'acteurs donné. Si l'on accepte cette conception wébérienne, le « pouvoir » est par conséquent intimement lié au concept de « ressource » défini par Dahl comme « [...] *anything that can be used to sway the specific choices or the strategies of another individual* » (1961 :226). Le « pouvoir » d'un acteur dépendra des ressources qu'il est capable de mobiliser et d'échanger avec d'autres acteurs afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. Pour guider la suite de notre propos, nous nous appuyons donc principalement sur la typologie des ressources d'action proposée par Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : chap. 4) dans leur modèle général d'analyse du pilotage des politiques publiques. Leur approche définit le concept de « ressource d'action » de la manière suivante :

« [L]es ressources d'action des acteurs des politiques publiques constituent les moyens d'action propres à chacun des acteurs publics et privés concernés par le problème collectif à résoudre. Tout au long du cycle de la politique, les acteurs mobilisent un certain nombre de ressources qu'ils ont à disposition afin d'atteindre leurs objectifs. Elles leur permettent d'agir au sein de cet espace, c'est-à-dire de se positionner face aux autres acteurs, soit dans des logiques de coopération (coalition, apprentissage), soit dans des logiques de confrontation (conflits, blocages, oppositions). Les ressources d'action constituent le pouvoir des acteurs [...] selon la définition classique de Max Weber. [Elles] sont donc fondamentalement relationnelles en ce qu'elles constituent un levier d'action pour [chaque acteur] dans le cadre des relations qu'il entretient avec les autres acteurs de la politique publique ».

Knoepfel (2017 – à paraître :49)³.

- 8 Cette définition du concept de ressource d'action est relativement proche de celle de Dahl (1961 :226), à la différence notoire que pour Knoepfel et ses coauteurs toutes les ressources d'action sont transférables et ne sont pas liées à la fonction ou à la personnalité d'un acteur particulier.
- 9 Déterminer le « pouvoir » d'un acteur au-travers des ressources qu'il contrôle a fait l'objet d'un débat soutenu entre Peter Morriss (1987, 2002) et Keith Dowding (1991, 2008). Pour Morriss, cette approche commet une erreur fondamentale qu'il nomme la *vehicle fallacy*, soit la simplification du concept de pouvoir à l'étude des propriétés permettant de le véhiculer. Il illustre son propos en avançant qu'un seau d'eau, un vent froid ou de la mousse pulvérisée par un extincteur possèdent tous les trois le pouvoir d'éteindre une flamme, mais que ce pouvoir provient pour chacun d'entre eux de propriétés structurelles radicalement différentes sur lesquelles l'extinction d'une flamme ne nous renseigne en rien (Morriss, 2002 :18). *A contrario*, afin d'éviter la *vehicle fallacy*, Dowding défend que les ressources doivent toujours être mesurées de manière relationnelle, car les propriétés individuelles des acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux constituent les deux dimensions indissociables du pouvoir (1991 :15). Par exemple, le pouvoir de l'argent dépend de sa distribution au

sein de la société ; si tout le monde devient millionnaire le pouvoir conféré par le contrôle de la ressource monétaire diminuera drastiquement (2008 :255). Lorsque cette composante relationnelle est prise en compte, Dowding affirme qu'une approche ressourcielle ancrée dans un modèle d'action stratégique constitue le meilleur moyen d'analyser la distribution du pouvoir au sein d'une société donnée (*Ibid.* :244-45). L'ensemble des contributions de ce numéro spécial partage cette vision puisque la question des ressources d'action et du pouvoir qu'elles confèrent aux acteurs qui les contrôlent est placée au centre de leur propos.

2. Le concept de pouvoir au sein des études urbaines

- 10 Historiquement, l'étude du pouvoir est étroitement liée à l'étude de l'urbain. L'approche élitiste basée sur l'analyse réputationnelle est née à Atlanta (Hunter, 1953) ; son alter ego pluraliste et l'analyse décisionnelle qui s'y rattache à New Heaven (Dahl, 1961 ; Wolfinger, 1974 ; Polsby, 1980). En parallèle, les marxistes ont considérablement développé leur approche structuraliste en étudiant l'espace urbain, dont ils considèrent la production comme un instrument de domination au service de la classe dirigeante (Lefebvre, 1968, 1974 ; Castells, 1972, 1989 ; Castells, Godard, 1974 ; Harvey, 1973, 2001 ; Katznelson, 1992). Puis, les néo-élitistes ont critiqué les pluralistes en étudiant les villes de Baltimore (Bachrach, Baratz, 1970) et Birmingham (Newton, 1976), ou en réexaminant la structure du pouvoir de New Heaven (Domhoff, 1978). A l'autre extrême des critiques adressées au modèle pluraliste, Yates (1977) a fondé l'approche hyperpluraliste en s'appuyant sur divers épisodes de l'histoire new-yorkaise.
- 11 Dans cette diversité de travaux, la notion de ressource d'action et sa conceptualisation en tant que vecteur du pouvoir restent en arrière-plan. Ceci s'explique notamment par le fait qu'en focalisant leurs recherches sur la question du *qui gouverne ?* - ou autrement dit sur l'identification des personnes et des groupes détenant le pouvoir - Dahl, Hunter et les chercheurs s'inscrivant dans le débat sur le pouvoir communautaire ont négligé deux éléments-clés influençant l'exercice du pouvoir : *a*) l'impact des structures institutionnelles qui restreignent les choix des acteurs ; et *b*) la manière dont les acteurs interagissent entre eux (Stone, 2012 :12). Les élitistes comme les pluralistes ont ainsi tendance à assimiler le concept de « ressource » à celui d'attributs individuels en omettant la composante relationnelle du pouvoir. En utilisant les termes de Morriss (2002 : chap. 11) et Dowding (2006), élitistes et pluralistes ont donc confondu l'*ability* d'un acteur – soit sa capacité à entreprendre une action lorsqu'il est placé dans les bonnes circonstances – et son *ableness*, c'est-à-dire sa capacité à entreprendre une action en fonction des ressources dont il dispose dans les circonstances réelles dans lesquelles il se trouve⁴. La majorité des ressources de l'*homo politicus* proposées par Dahl (1961 : livre IV) sont d'ailleurs des attributs personnels non-échangeables avec d'autres individus⁵.
- 12 En proposant une nouvelle vision du pouvoir dépassant l'opposition entre élitistes et pluralistes, le cadre théorique des régimes urbains développé par Clarence Stone permet d'analyser la structure du pouvoir et les politiques urbaines de manière plus subtile (Stoker, 1995 :69). Il intègre pleinement les contraintes institutionnelles et la dimension interactive des jeux d'acteurs au-travers d'une mise en exergue de l'importance de l'échange des ressources d'action dans la production urbaine. Ancrés dans le cadre pluraliste et le modèle de la démocratie libérale américaine, les travaux de Stone (1989) et Elkin (1987) placent les conditions de collaboration entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux au centre de leur analyse. Cette collaboration est complexe car les autorités publiques locales se trouvent en permanence dans la difficulté d'arbitrer entre l'obtention d'un soutien démocratique des décisions publiques, d'un côté, et la satisfaction des intérêts individuels et privés de l'autre (Elkin, 1987 : chap. 7). Dans ce contexte de fragmentation des acteurs et des intérêts, Clarence Stone (1988) définit la capacité de production sociale comme « la capacité à occuper, détenir et faire usage d'une position stratégique »⁶. La capacité à gouverner s'acquiert ainsi via une collaboration entre acteurs qui partagent leurs ressources. Or, comme le développement des villes modernes s'inscrit dans une économie de marché, la création d'une capacité à gouverner est le plus souvent le fruit d'une coopération entre instances publiques et acteurs économiques.

L'analyse par les régimes suppose d'étudier les dispositifs qui garantissent et stabilisent des alliances ou des coalitions, formelles ou informelles, entre différents acteurs urbains qui engagent leurs ressources d'action en vue de réaliser des buts communs. Ainsi, d'après la loi d'airain des régimes urbains, « la survie d'un régime dépend de sa capacité à mobiliser les ressources adéquates pour [mettre en œuvre] son agenda politique » (Stone, 1993 :17 ; 2015 :116 ; Stoker, 1995 :61 [Traduction libre])⁷.

- 13 Certes, la capacité de généralisation du concept de régime urbain est contestable, notamment parce qu'il est relativement rare d'être en mesure de maintenir des régimes de gouvernement public-privé homogènes et stables dans le temps (Sapotichne *et al.*, 2007 ; Stone, 2015 :112). Toutefois, nous souhaitons souligner ici l'intérêt de considérer le pouvoir urbain comme un vaste processus d'échanges de ressources d'action. Que l'on se place dans une posture théorique élitiste ou pluraliste, cette approche du pouvoir en termes de capacité à gouverner (*power to*) est fertile, car elle nous permet non seulement d'identifier les acteurs qui gouvernent les villes, mais également d'analyser la manière avec laquelle ces réseaux d'acteurs parviennent à engager des actions communes. Cette démarche analytique se fonde sur l'hypothèse néo-pluraliste qui stipule qu'il est de moins en moins probable qu'un acteur monopolise toutes les ressources d'action et soit en mesure de disposer seul d'une capacité de production sociale. En parallèle, elle tire des approches élitistes les deux hypothèses suivantes : *a*) les ressources d'action sont faiblement diffusées dans les sociétés urbaines et se trouvent entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs (autorités publiques, acteurs économiques, propriétaires fonciers, mouvements sociaux) ; et *b*) le monopole d'une ressource d'action donne un pouvoir énorme à celui qui la possède. Soulignons enfin que Stone et plusieurs auteurs ayant significativement contribué au développement du concept de régime ont insisté dans leurs travaux récents sur le fait qu'au 21^{ème} siècle le pouvoir urbain est devenu nettement plus diffus, et, qu'en conséquence, l'appréhender en tant que capacité de production sociale opérant via la formation de coalitions et d'échanges de ressources est d'autant plus fondamental (eg. Stone, Stoker, 2015 dont Sébastien Lambelet propose une recension dans ce numéro spécial).

3. La ville comme ressource

- 14 Se centrer sur les ressources du pouvoir urbain nous amène tout d'abord à considérer que la ville est une ressource en soi qu'il s'agit de valoriser. Dans la suite des travaux développés par David Harvey (1973, 1974), John Logan et Harvey Molotch (1987), nous considérons que l'espace urbain constitue non seulement le support des activités humaines, mais qu'il prend surtout la forme d'un bien marchand dont la possession génère de la richesse et du pouvoir. Selon Logan et Molotch (1987), les stratégies des acteurs urbains peuvent ainsi être étudiées à travers le prisme de la commercialisation de l'espace urbain et de la valorisation foncière et immobilière qu'elle engendre. Pour les élites politiques et économiques, la ville devient une « machine de croissance » (*growth machine*) leur permettant de maximiser leurs bénéfices matériels liés à la valeur d'échange de l'espace urbain. Par la construction et la maintenance d'infrastructures ou par l'ouverture de terrains à l'urbanisation, les autorités locales créent et redistribuent de la rente en conférant à certains terrains un avantage comparatif supplémentaire vis-à-vis d'autres parcelles disposant d'une desserte de moindre qualité ou restant en zone non-constructible.
- 15 Cependant, tous les individus ne sont pas mus par la volonté de maximiser leur bénéfice matériel à travers la vente d'une propriété foncière ou immobilière. Les citoyens trouvent en parallèle dans l'espace urbain une valeur d'usage unique, singulièrement liée à leur lieu de résidence et aux services publics qui y sont associés. Cette valeur d'usage est non-substituable, car elle comporte également le sentiment d'appartenance à un quartier ou à une communauté qu'elle soit ethnique ou sociale. Dès lors, les auteurs opèrent une nette distinction entre les individus qui possèdent leurs biens immobiliers ou une portion de l'espace urbain et ceux qui les utilisent sans en être propriétaires :

« *Homeownership gives some residents exchange value interests along with use value goals. Their houses are the basis of a lifetime wealth strategy. [On the opposite], for those who pay rents to*

landlords, use values are the only values at issue. Owners and tenants can thus sometimes have divergent interests ».

Logan et Molotch (1987 :20).

- 16 Dans le même esprit, les acteurs économiques retirent des villes d'importantes valeurs d'usages grâce à l'accès à leurs marchés et aux économies d'agglomérations. Par ailleurs, au-delà de la valeur d'usage, l'espace urbain s'est vu attribué un nouveau type de mise en valeur : la valeur écologique du « sol ». En effet, la « machine de croissance » ne peut fonctionner éternellement, car son fonctionnement implique une extension continue de la ville sur les terres agricoles. Or, les terrains exempts de toute construction finissent forcément par se raréfier, ce qui crée une dévalorisation massive de la rente foncière des zones urbanisées (Phelps, 2012). Pour empêcher ce phénomène et lutter contre l'étalement urbain, la très grande majorité des corpus législatifs des métropoles polycentriques européennes visent désormais à densifier l'intérieur du milieu bâti et à promouvoir un usage parcimonieux et durable du « sol », ce qui impacte évidemment ses valeurs d'échange et d'usage. Cette tension constante entre la volonté de maximiser la rente foncière et/ou la valeur d'échange d'une part, et la volonté de construire des « villes durables » priorisant la qualité de vie et la valeur d'usage d'autre part⁸, apparaît dans l'ensemble des contributions de ce numéro spécial. Toutes s'intéressent à des projets de revitalisation urbaine, car aujourd'hui le pouvoir urbain ne s'articule plus uniquement autour de la création de la ville, mais bien davantage autour de son renouvellement.

4. Activation, contrôle et échanges des ressources d'action

- 17 Dans la lignée des travaux de Logan et Molotch (1987), le cadre théorique des régimes urbains intègre cette dimension analytique de la ville comme productrice de ressources et de richesses. En revanche, même si les échanges de ressources d'action entre acteurs constituent un élément-clé de leur cadre d'analyse, les travaux sur les régimes urbains s'attardent très peu sur cette notion, comme le reconnaît Clarence Stone lui-même (2005 :329).
- 18 Pour parvenir à identifier les ressources d'action que les gouvernements locaux et leurs partenaires doivent mobiliser et échanger afin de gouverner la ville du 21^{ème} siècle, il nous faut donc nous appuyer sur d'autres approches théoriques. Premièrement, afin de définir ce que nous entendons par un échange de ressource d'action, nous nous référons à la notion de *political exchange* présentée par Bruno Dente (2014) en s'appuyant sur les travaux du sociologue américain James Coleman (1964). Il y a échange de ressources d'action lorsque A, qui contrôle la ressource X intéressant B, transfère à B tout ou partie de cette ressource X, en échange d'un accès partiel ou total à la ressource Y, qui intéresse A et était préalablement contrôlée uniquement par B. Précisons que dans le jeu de la gouvernance urbaine il est également courant qu'A et B décident de mobiliser conjointement une ressource d'action. Par exemple, le financement partagé d'une nouvelle infrastructure de transport au-travers d'un partenariat public-privé (PPP) est une mobilisation conjointe de la ressource « argent ».
- 19 Deuxièmement, pour répondre à notre questionnement il nous est nécessaire de disposer au préalable d'une typologie des ressources d'action, un élément absent des manuels de politique urbaine (Judge *et al.* 1995 ; Davies, Imbroscio, 2009 ; Mossberger *et al.*, 2012 ; Dormois, 2015). A cette fin, nous nous sommes donc tournés vers le champ de l'analyse des politiques publiques qui considère que le processus d'élaboration et de mise en œuvre de toute politique publique résulte de vastes jeux d'acteurs s'articulant autour de la mobilisation, du contrôle, de la combinaison, du stockage, de la substitution et des échanges de ressources d'actions. Ainsi, plusieurs auteurs ont proposé des typologies des « ressources d'action » ou *policy resources* (Klok, 1995 ; Knoepfel *et al.*, 2006 : chap. 4 ; Dente, 2014 : chap. 2 ; Knoepfel, 2017 – à paraître)⁹.
- 20 Enfin, le poids politique d'une ressource d'action et le pouvoir qu'elle confère à l'acteur qui la contrôle dépendent toujours du contexte et du cadre institutionnel dans lequel cette ressource est activée (Knoepfel *et al.*, 2006 :69). Ces postulats concordent avec notre vision de la structure du pouvoir urbain. Les deux études comparatives de Francesca Artioli et Sébastien Lambelet proposées dans ce numéro spécial l'illustrent singulièrement. Le foncier militaire peut se transformer en une ressource d'action cruciale pour le pouvoir local lorsqu'un lien

entre les ministères nationaux de la défense et les autorités locales subsiste après le départ de l'armée (cas de Metz et Paris). En revanche, si le foncier militaire est perçu comme un bien dont il faut se débarrasser (cas d'Udine), ou que le marché immobilier fonctionne à flux tendus et que les ministères souhaitent uniquement récupérer sa valeur monétaire le plus rapidement possible (cas de Rome), cette ressource est inexistante pour les autorités locales. De même, en Suisse, la compétence juridique permettant aux gouvernements locaux d'élaborer une base légale *ad hoc* afin de développer un nouveau quartier renforce la capacité d'action de l'exécutif local, à condition que ce dernier poursuive en parallèle une stratégie globale d'aménagement bénéficiant d'un large consensus politique (cas de Bienne). *A contrario*, cette compétence juridique affaiblit le gouvernement local si elle conduit à l'intégration d'une multitude d'acteurs et d'intérêts au sein du processus de planification et que l'exécutif ne parvient plus à trancher face à des visions contradictoires (cas de Genève).

5. Typologie des ressources d'action

21 Le cadre d'analyse développé par Knoepfel *et al.* (2006) s'appuie sur les principes de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977) ainsi que sur d'autres travaux d'analyse des politiques publiques (Padioleau, 1982 ; Jobert, Muller, 1987 ; Dente, 1995). Composée de dix ressources d'actions, leur typologie est toutefois le fruit d'un raisonnement inductif basé sur un important corpus d'études empiriques menées par les trois coauteurs, majoritairement en Suisse et en France¹⁰. Nous définissons maintenant chacune des ressources incluses dans cette typologie que nous avons cependant légèrement adaptée au contexte urbain. Notre typologie comprend donc les onze ressources d'action suivantes : le « droit », « l'argent », « l'expertise », « l'organisation », le « consensus », le « sol », « l'infrastructure », le « temps », le « soutien politique », le « soutien intergouvernemental » et enfin la « force ».

5.1 « Le droit » ou la ressource juridique

22 Le « droit » représente l'activation, la modification ou la création de toute base légale. Dans la perspective de l'analyse stratégique, le « droit » en tant que ressource d'action ne doit pas être confondu avec les règles institutionnelles générales qui délimitent les droits d'usage de l'ensemble des ressources d'action que nous allons présenter ici (Knoepfel *et al.*, 2006 : chap. 5). En effet, le « droit » n'existe pas en soi, il dépend de la manière dont les acteurs construisent et utilisent ces règles institutionnelles afin d'atteindre leurs objectifs (Dente, 2014 :40)¹¹. « Le droit constitue la source de légitimation par excellence de toute action publique » (Knoepfel *et al.*, 2006 :71 citant Bernoux, 1985 :161). La création ou la modification de la ressource juridique est donc une prérogative exclusive de la puissance publique. Toutefois, le « droit » protège également les libertés individuelles, dont la garantie de la propriété est celle qui entre le plus souvent en conflit avec la planification publique du territoire (voir Varone, Nahrath, 2014). Tous les acteurs privés peuvent donc également activer la ressource « droit » lorsqu'ils déposent un recours auprès d'une instance juridique, une démarche nécessitant qu'ils disposent également d'un minimum de « temps » et « d'argent ».

5.2 « L'argent » ou la ressource monétaire

23 « L'argent » est certainement la ressource d'action la plus intuitive (Klok, 1995 :23) puisqu'elle est nécessaire à la mise en œuvre de toute politique publique (Knoepfel *et al.*, 2006 :76). Dans notre approche, « l'argent » se réfère à la capacité d'un acteur à mobiliser des fonds afin *a)* d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés et/ou *b)* de modifier l'attitude d'acteurs tiers. La ressource monétaire revêt une importance particulière, car c'est la ressource la plus facilement échangeable de la typologie et que son activation peut suffire à obtenir une autre ressource, comme le « sol » lors d'un achat de terrain ou « l'expertise » lorsqu'un bureau d'architectes est mandaté pour réaliser une étude de faisabilité. Cette particularité est à l'origine du pouvoir des acteurs économiques mis en avant par les approches structuralistes (Lindblom, 1977 ; Elkin, 1987 ; Culpepper, 2011). Toutefois, plusieurs ressources ne peuvent être obtenues uniquement au moyen de la ressource monétaire. Par exemple, l'achat direct de la ressource « droit » sous la forme de versements à un juge sera considéré comme de la corruption dans tout système démocratique. Influencer le contenu des bases légales via des moyens financiers devra donc

passer par des formes plus indirectes comme le *lobbying* des parlementaires ou la génération d'un « consensus » avec les autorités politiques, comme lorsqu'un promoteur immobilier parvient à obtenir de la part d'une commune une augmentation de la densité de construction sur ses biens-fonds en échange du financement de l'aménagement d'un parc public. Par ailleurs, les approches postulant que « l'argent » confère davantage de pouvoir à son détenteur que d'autres ressources d'action sont, à notre sens, réductrices. Plusieurs contributions de ce numéro spécial démontrent que des villes qualifiées de « pauvres » sont capables de mettre en œuvre des stratégies ambitieuses de développement, notamment via la mobilisation du « sol » (cas de Metz, Bienne et Détroit) ou du « soutien intergouvernemental » (cas de Saint-Etienne), alors qu'une ville « riche » peut pâtir d'une faible capacité d'action à cause d'une gestion sous-optimale des ressources dont elle dispose (cas de Genève).

5.3 « L'expertise » ou la ressource cognitive

24 « L'expertise » regroupe les informations factuelles relatives à une politique publique donnée (données statistiques, études, cartes, etc.) ainsi que les compétences spécifiques et le savoir-faire des personnes produisant ou collectant ces informations¹². La ressource cognitive est la plus évidente dans l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977). Toutefois, « l'expertise » est aussi une ressource très volatile, sans doute celle dont le poids politique varie le plus en fonction du contexte et des interactions avec les autres acteurs (Dente, 2014 :44). Enfin, gardons à l'esprit que toute connaissance ou information, même purement factuelle, est produite et interprétée par les acteurs d'une manière qui correspond à leurs intérêts (*Ibid.*).

5.4 « L'organisation » ou la ressource interactive

25 La ressource « organisation » correspond partiellement à la ressource « utilisation des règles organisationnelles » identifiée par Crozier et Friedberg (1977:88 ; Knoepfel *et al.*, 2006 :81). Elle comporte deux dimensions : *a*) une dimension interne constituée par les caractéristiques organisationnelles d'un acteur qui s'applique surtout aux acteurs collectifs (nombre de services et de niveaux hiérarchiques internes à une administration, existence ou non de liens transversaux entre ces services, degré d'autonomie des employés situés en bas de la hiérarchie) ; et *b*) une dimension externe constituée par les caractéristiques du réseau d'acteurs (ou *policy network*, voir Rhodes, 1997) dans lequel un acteur individuel ou collectif est inséré. Si toutes les ressources sont relationnelles, nous pouvons qualifier cette ressource d'interactive, car elle souligne le type d'inscription d'un acteur dans son réseau d'action sociale, que ce soit au sein de son organisation ou en relation avec les autres parties prenantes.

5.5 Le « consensus » ou la ressource confiance

26 Le « consensus » se réfère au capital confiance qu'un acteur possède vis-à-vis de ses alter egos au sein d'un réseau d'acteurs donné. Cette ressource augmente la prévisibilité des interactions sociales et se révèle indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre de toute politique publique (Knoepfel *et al.*, 2006 :84 ; Dente, 2014 :36). En effet, sans un minimum de confiance mutuelle entre les acteurs, le système social s'effondrerait, car il est impossible de prévoir et de réguler l'ensemble des comportements humains au-travers de bases légales (Klok, 1995 :23). Le capital confiance d'un acteur dépend de ses actions passées et des relations qu'il entretient avec les autres acteurs. A l'inverse de la ressource « soutien politique » qui procure une légitimité démocratique *primaire* à une politique publique, la ressource « consensus » confère une légitimité démocratique *secondaire*, ce qui signifie que les acteurs directement concernés par cette politique (groupes cibles et bénéficiaires finaux) ne s'opposent pas ouvertement à son application¹³. L'organisation de processus participatifs (forums, assises citoyennes, jurys de citoyens) à un stade précoce de planification vise explicitement à mobiliser le « consensus » autour d'un projet urbain via la prise en compte – ou tout du moins la revendication de la prise en compte – d'un maximum d'avis et de visions du territoire *a priori* divergentes. Si cette démarche facilite souvent l'obtention du « soutien politique » dans un second temps (vote favorable du Conseil municipal ou des électeurs), l'activation du « consensus » permet surtout d'économiser d'autres ressources comme le « droit », le « temps » et « l'argent ». Les recours juridiques bloquant un projet seront moins nombreux, les indemnités réclamées par

les acteurs lésés moins élevés. L'importance de la ressource « consensus » s'est d'ailleurs singulièrement renforcée au cours des dernières décennies avec le passage du gouvernement à la gouvernance (Pierre, Peters, 2000 ; Rhodes, 1996, 1997 ; Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Halpern *et al.*, 2014).

5.6 Le « temps » ou la ressource temporelle

- 27 Le simple fait que toute activité humaine requiert du « temps » justifie de considérer ce dernier comme une ressource d'action (Klok, 1995 :23). Cette évidence explique certainement pourquoi Dahl (1961 :226) ainsi que Crozier et Friedberg (1977 :75) présentent des exemples où le « temps » est une source de pouvoir manifeste pour l'acteur qui en dispose, mais qu'ils ne la retiennent ensuite pas dans leur typologie des ressources.
- 28 Toute politique publique est délimitée dans le temps, les délais de mise en œuvre étant, dans la plupart des cas, définis directement par la loi. Dans l'approche de Knoepfel *et al.* (2006) cette ressource représente donc « le budget temps » dont chacun des acteurs disposent au sein d'un réseau d'acteurs donné. Il est d'ailleurs courant que les conflits politiques à propos de la résolution d'un problème public s'articulent d'avantage autour du temps imparti à chacun des acteurs pour modifier son comportement, plutôt qu'autour de la reconnaissance ou de la manière de résoudre ce problème public (*Ibid.* :86ss).
- 29 De manière générale, les acteurs satisfaits ou avantagés par le *statu quo* bénéficieront d'un budget temps supérieur aux autres acteurs et pourront utiliser cette ressource pour obtenir davantage de contreparties s'ils acceptent de modifier leurs comportements. Ainsi, le propriétaire d'une parcelle de terrain vierge classée en zone à bâtir dans une ville en plein développement pourra pratiquer la spéculation foncière en attendant simplement que sa parcelle prenne de la valeur année après année.

5.7 Le « sol » ou la ressource foncière

- 30 Le « sol » comprend la propriété de biens fonds ainsi que tout droit d'usage du sol inscrit au registre foncier (droit de superficie, servitude, droit d'usufruit, droit de disposition). Dans la typologie de Knoepfel *et al.* (2006), la ressource foncière est intégrée dans « l'infrastructure ». Toutefois, dans la perspective d'adapter la typologie à l'étude de l'urbain, nous avons estimé qu'il était souhaitable de considérer le « sol » comme une ressource d'action à part, ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, un bien-fonds est caractérisé par sa non-fongibilité : il est immobile et localisé de manière exclusive au sein d'un territoire (Boulay, 2013a :28). Même si deux terrains ont une superficie identique et sont classés dans la même zone à bâtir selon le zonage en vigueur, ils ne seront pas pour autant parfaitement substituables. Cette non-fongibilité rend le marché foncier opaque, car il est impossible de prendre en compte l'ensemble des paramètres influençant la valeur réelle d'un terrain lorsque l'on calcule son prix (Boulay, 2013b :36). Deuxièmement, un propriétaire foncier possède un accès facilité au « droit » et à « l'expertise ». Il est habilité à recourir contre une modification du zonage, une procédure d'expropriation ou un projet de construction impliquant ses parcelles et sera informé en primeur des intentions des autorités publiques si une étude d'aménagement porte sur ses biens-fonds. Enfin, la ressource foncière a une importance fondamentale dans la fabrique urbaine et confère à celui qui la possède un pouvoir d'influence particulièrement étendu, comme l'ont montré les travaux d'Elkin (1987) ou de Logan et Molotch (1987) sur lesquels nous nous sommes largement appuyés pour construire notre cadre théorique.

5.8 « L'infrastructure » ou la ressource patrimoniale

- 31 La ressource patrimoniale regroupe l'ensemble des biens matériels à disposition d'un acteur public ou privé, en tant que propriétaire ou détenteur d'un quelconque droit d'usage ou de disposition (Knoepfel *et al.*, 2006 :87), à l'exception de « l'argent » et du « sol » que nous avons défini séparément. Cette ressource comprend notamment les biens immobiliers, les ressources naturelles (eau, forêt, pétrole, minerais, etc.)¹⁴ ou les infrastructures de réseau (routes, chemins de fer, aéroports, réseaux informatiques, de télécommunications ou de canalisations). Comme pour la ressource monétaire, toute action publique a besoin d'un capital minimum de ressource patrimoniale pour exister. Nous définissons délibérément cette ressource de manière très large,

car nous sommes conscients que tout bien matériel possédé par un acteur peut se transformer en ressource d'action. Toutefois, ce phénomène n'est pas automatique, il dépend fortement de la distribution de ce bien matériel au sein du réseau d'acteurs de la politique publique en question. Dans le champ de l'économie politique urbaine, Logan et Molotch (1987) ont par exemple bien montré le levier puissant que peut représenter la création d'une infrastructure de transport collectif (train, tramway) ou de réseau (eau, électricité) dans la création d'une rente redistribuée clairement différenciée au plan spatial. La politique d'infrastructure d'une collectivité produit donc de la valeur pour certains usagers ou propriétaires et renforce par ce biais les ressources d'action à disposition de la collectivité, qui peut les échanger avec les propriétaires ou avec les usagers pour obtenir l'accès au « sol » ou au « soutien politique ». C'est tout l'enjeu de la capture directe ou indirecte de la valeur générée par les infrastructures qui fait actuellement débat dans le domaine de l'articulation entre urbanisme et transport.

5.9 Le « soutien politique » ou la ressource majoritaire

32 Dans la conception de Knoepfel *et al.*, la ressource « soutien politique » se réfère à une décision de la majorité du parlement ou du peuple conférant une légitimité démocratique primaire à une politique publique (2006 :90). C'est la ressource de la typologie qui se rapproche le plus de la ressource « vote », clé de voûte du modèle pluraliste de Dahl (1961). Contrôler le « soutien politique » implique d'être capable de remporter une élection, un vote de confiance du parlement ou une votation populaire. Toutefois, ces événements n'ayant lieu que de manière ponctuelle, le « soutien politique » comprend également la légitimation de fait d'une politique publique, c'est-à-dire son acceptation hypothétique par une majorité parlementaire ou populaire à tout moment de son existence (Knoepfel *et al.*, 2006 :90-91). En effet, même si un acteur remporte des élections et bénéficie ainsi d'une légitimation de droit, ses actions politiques peuvent très rapidement perdre leur légitimation de fait. Les acteurs effectuent donc souvent des estimations du degré de « soutien politique » dont ils bénéficient vis-à-vis de leurs adversaires au-travers des médias ou des sondages d'opinion.

33 Les partis politiques sont les principaux acteurs qui activent cette ressource, mais n'importe quel individu ou groupe social peut également l'activer, *a*) en lançant une initiative populaire ou un référendum si ces instruments de démocratie directe existent ; ou *b*) en obtenant le soutien de quelques députés afin qu'ils introduisent certaines revendications dans l'arène parlementaire (dépôt d'une motion, d'un amendement, d'un postulat, d'une question, d'un vœu). Cependant, le « soutien politique » n'est jamais sécurisé par un acteur dès le moment où il l'active. Cette incertitude explique pourquoi les acteurs préfèrent souvent activer le « consensus » avant le terme de la procédure lancée par l'activation du « soutien politique » (par exemple, retrait d'une motion ou d'une initiative populaire avant un vote final suite à l'intégration de certaines revendications de l'opposition dans une autre législation). Dans ce cas de figure, l'acteur qui a activé le « soutien politique » renforce considérablement son pouvoir d'influence, même s'il n'y a *in fine* pas de vote.

5.10 Le « soutien intergouvernemental » ou la ressource multiscale

34 Le « soutien intergouvernemental » se réfère à la capacité d'une municipalité d'obtenir l'appui d'instances institutionnelles supérieures, qu'elles soient intercommunales, métropolitaines, départementales, cantonales, régionales, nationales ou supranationales. Cette ressource n'apparaît pas dans la typologie de Knoepfel *et al.* (2006) qui considère la coopération entre divers instances institutionnelles comme une composante de « l'organisation » du système étatique. Il est vrai que tant que le keynésianisme spatial dominait l'Europe, obtenir des subsides de la part des instances étatiques supérieures se résumait, la plupart du temps, à l'accomplissement de simples tâches administratives pour les municipalités. En France, les élus locaux accordaient une importance primordiale aux liens directs entretenus avec les représentants de l'Etat et le cumul des mandats constituait une ressource d'action en soi (Pinson, 2009 :275ss). Toutefois, avec l'abandon du keynésianisme, le soutien de l'Etat ou des autres échelons gouvernementaux n'est plus garanti et les municipalités sont désormais mises en concurrence pour l'obtenir (Brenner, 2004). Cette ressource n'est donc plus un dû, mais nécessite un véritable effort d'activation de la part des municipalités. Son obtention requiert

la mise en place d'un réseau politique complexe intégrant de multiples acteurs publics comme l'illustrent les contributions de Francesca Artioli et Rémi Dormois.

35 Notre définition du « soutien intergouvernemental » est donc relativement proche de celle de Savitch et Kantor (2002 :44), à la différence près que ces auteurs le considèrent principalement comme un moyen d'intervenir sur le marché et de fournir de « l'argent » aux collectivités locales. Notre conception du « soutien intergouvernemental » est plus large. Son activation offre aux municipalités un accès facilité à de nombreuses autres ressources comme le « soutien politique » (un maire ayant obtenu un subside étatique conséquent aura davantage de facilité à convaincre les électeurs de le réélire), le « consensus » (ce maire bénéficiera d'un meilleur capital confiance aux yeux d'acteurs tiers), « l'infrastructure » (il pourra influencer le choix de la localisation d'une future gare de TGV ou d'une future autoroute en fonction des intérêts de sa municipalité) ou encore « l'expertise » (par exemple si ce maire obtient qu'un service de l'Etat réalise l'étude d'impact que son service municipal de l'urbanisme est incapable de réaliser).

5.11 La « force » ou la ressource violence

36 Au même titre que « l'argent », la « force » est une ressource d'action relativement intuitive et représente la capacité d'un acteur à exercer une contrainte physique empêchant les acteurs tiers d'effectuer certains choix ou de mobiliser certaines ressources, indépendamment du fait que cette contrainte soit considérée comme légitime ou illégitime. Citons à titre d'exemple la fermeture d'un squat par des forces de police ou le blocage d'une ligne de chemin de fer servant aux transports de matières dangereuses par des militants de Greenpeace. Le pouvoir du Prince de Machiavel ou l'approche réaliste, longtemps dominante dans le champ des relations internationales, sont fondés sur le contrôle de cette ressource. Aujourd'hui, son activation reste fondamentale dans les régimes dictatoriaux. En revanche, dans les sociétés démocratiques, l'usage de la « force » par la puissance publique s'avère souvent délicat et requiert, dans la plupart des cas, une base légale (ressource « droit ») ainsi qu'un appui politique majoritaire (ressource « soutien politique »), si bien qu'elle est souvent remplacée par le « consensus » (Knoepfel *et al.*, 2006 :92-93).

37 Avant de passer à la présentation des articles de ce numéro spécial, soulignons que notre typologie des ressources du pouvoir urbain n'échappe pas à la critique de la porosité de ses catégories qui ne sont pas totalement mutuellement exclusives, une problématique s'appliquant à la majorité des typologies de sciences sociales. Par conséquent, pour établir une analyse robuste du pouvoir urbain, notre typologie des ressources d'action nécessite toujours un *process-tracing* particulièrement poussé permettant de séquencer l'ensemble des actions observées au sein d'un réseau d'acteurs donné de manière très fine.

6. Présentation des contributions

38 Dans le premier article, Francesca Artioli focalise son attention sur la transformation du « sol » et de « l'infrastructure » militaires dans deux villes italiennes (Udine et Rome) et deux villes françaises (Metz et Paris). Chacune de ces villes possède d'importants sites militaires qui ont été abandonnés, fortement réduits ou réorganisés au cours des dernières décennies. Francesca Artioli examine les tensions politiques qui existent autour de ces sites militaires, perçus alternativement comme des ressources pour des projets de développement local, comme des surplus problématiques ou comme des biens marchands. Elle observe que des modes de relations collaboratifs entre les autorités locales et les ministères nationaux de la défense ainsi que l'existence de fonds nationaux soutenant la requalification des sites militaires (ressources « soutien intergouvernemental », « consensus » et « argent ») sont indispensables pour que le pouvoir local puisse générer une capacité d'action après la réorganisation de l'armée.

39 Dans le second article, Sébastien Lambelet compare les trajectoires de développement particulièrement contrastées de deux villes suisses. La ville de Bienne est un ancien pôle industriel qui a traversé une longue période de déclin et dépend toujours substantiellement de l'industrie horlogère. Inversement, Genève est une place financière reconnue mondialement qui a connu une forte croissance ininterrompue depuis l'après-guerre. Or, de manière contre-

intuitive, son analyse démontre que la ville de Bienne bénéficie d'une capacité d'action beaucoup plus importante que celle de Genève, grâce à une utilisation optimale de deux ressources d'action : le « sol » et le « soutien politique ».

40 Dans le troisième article, Rémi Dormois se concentre sur les échanges de ressources entre les agences nationales françaises et les exécutifs locaux. Le « soutien intergouvernemental » constitue donc sa variable dépendante. Focalisée sur le rôle de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) dans la requalification de deux quartiers d'habitat ancien à Saint-Etienne, son étude prend le contrepied de la littérature considérant la mise en place des agences nationales comme un retrait de l'Etat central et l'instauration d'un gouvernement à distance. En effet, Rémi Dormois démontre que les agences nationales fournissent aux gouvernements locaux trois ressources d'action fondamentales : « l'argent », « l'expertise » et le « soutien politique ». De manière plus indirecte, les agences bénéficient en retour d'un accès facilité à ces trois mêmes ressources, car les liens qu'elles entretiennent avec les pouvoirs locaux leur permettent d'assurer un meilleur suivi des projets qu'elles financent et de légitimer leur action, ce qui renforce, par conséquent, leur pouvoir de négociation vis-à-vis de leurs ministères de tutelle ou de leurs bailleurs de fonds.

41 Enfin, dans le quatrième article, Henri Briche analyse les conséquences d'un quasi-monopole des ressources par les acteurs privés. En étudiant la ville de Détroit, qui a été mise sous tutelle suite à la faillite municipale de 2013, il constate plusieurs phénomènes découlant de cette situation extraordinaire. Premièrement, les fondations censées promouvoir le logement abordable construisent essentiellement des logements destinés à la classe moyenne supérieure. Deuxièmement, les acteurs privés rachètent la propriété foncière du centre-ville pour des sommes dérisoires et exercent ensuite un contrôle total sur son développement futur. Enfin, la Municipalité lance un vaste programme de destruction des quartiers laissés à l'abandon. Henri Briche démontre cependant que, même dans ce contexte extrême, l'exécutif local n'est pas totalement dénué de moyens d'actions. Ainsi, le nouveau maire élu en novembre 2013 a) réintroduit une *Land Bank* afin de réguler le marché foncier (activation du « droit » et de « l'organisation » permettant une meilleure gestion du « sol ») et b) finance son programme de démolition par des fonds fédéraux non-destinés à cette fin, car il bénéficie du soutien des électeurs et de l'Etat du Michigan (activation du « soutien politique » et du « soutien intergouvernemental » afin de substituer le « droit » et de permettre une nouvelle utilisation de « l'argent »). Toutefois, ces actions visent toutes à faire repartir le marché immobilier le plus rapidement possible et se basent sur une politique générale de renouvellement urbain pilotée par le secteur privé.

7. Analyse et résultats transversaux

42 Le tableau 1 propose une analyse transversale des ressources d'action apparaissant dans les contributions au-travers d'une double grille de lecture. Il présente a) le degré d'importance de chaque ressource pour le propos de l'article en question et b) les ressources constituant les variables dépendantes et indépendantes de chaque article en fonction de sa question de recherche, que nous avons reformulée en termes de ressources d'action afin de conduire cette analyse transversale.

43 Au-delà du listage des ressources du pouvoir urbain présenté par le tableau 1, le parcours analytique que nous propose ce numéro spécial nous autorise à mettre en exergue plusieurs résultats de portée transversale. Tout d'abord, tous les auteurs ont montré que dans un contexte de rareté budgétaire les pouvoirs locaux ne sont pas démunis de toute capacité d'action. Cependant, leurs stratégies apparaissent de plus en plus orientées vers l'assemblage de différentes ressources d'action que vers l'injection directe de ressources financières, foncières ou infrastructurelles qui leur sont propres dans la fabrique urbaine. Les pouvoirs locaux deviennent ainsi des assembleurs de ressources externes. Ils prennent la figure d'un pouvoir à la fois régulateur et incitateur travaillant en étroite coopération avec les acteurs privés et la société civile, tel que ce fut le cas de façon prédominante aux Etats-Unis comme nous le rappelle à juste titre Henri Briche.

Tableau 1 : Question de recherche, importance des ressources d'action et variables dépendantes et indépendantes de chaque contribution.

	Francesca Artioli	Sébastien Lambelet	Rémi Dormois	Henri Briche
Villes étudiées	Udine, Rome, Metz et Paris	Bienne et Genève	Saint-Etienne	Détroit
Question de recherche reformulée en termes ressourciels	Quelles sont les ressources permettant au pouvoir local de réutiliser le « sol » et « l'infrastructure » militaires pour des projets urbains ?	Quelles sont les ressources qui expliquent la capacité différenciée du pouvoir local à mobiliser le « sol » et le « soutien politique » ?	Quelles sont les ressources produites par la mobilisation du « soutien intergouvernemental » ?	Sur quelles ressources s'appuie le pouvoir local pour gouverner une ville en faillite ?
Droit	(substitution) A Paris, l'Etat tente d'acheter et de vendre des biens-fonds via la SOVAFIM afin de contourner le droit de priorité de la Municipalité.	Modifications du zonage.	Déclaration d'utilité publique pour la restauration d'immeubles très dégradés.	VI Réintroduction de la <i>Land Bank</i> qui peut prononcer des mises en demeure.
Argent	VI Tentative de maximisation des plus-values foncières par l'Etat à Rome.	VI Recettes fiscales importantes à Genève, maigres à Bienne.	VI Subsides étatiques pour les Municipalités et moyen de sécuriser leurs budgets pour les agences.	VD par son absence
Expertise			VI Les agences renforcent la capacité d'ingénierie locale et bénéficient d'un meilleur suivi des projets.	VI <i>Motor City Mapping Survey.</i>
Organisation	VI Elargissement du champ d'action de l'EPFL à Metz. Tentative avortée de mobilisation de la SOVAFIM à Paris.	VI Un échelon institutionnel pilotant l'aménagement à Bienne, deux à Genève.	VI L'action locale permet une meilleure transversalité des relations internes à l'Etat entre agences et DDT.	VI La <i>Land Bank</i> est une entité administrative autonome.
Consensus	VI Relations central-local : conflits en Italie, rapports de force à Paris, relations institutionnalisées et stables à Metz.	VI Consensus multipartisan sur la politique de développement présent à Bienne, absent à Genève	VI Le rapport aux agences diminue les conflits locaux.	
Sol	VD	VD		
Infrastructure	VD			
Temps	Divergences de temporalité entre contraintes budgétaires et projets d'aménagement.	VI Vision à court-terme à Genève, à long terme à Bienne.		
Soutien politique		VD	VI Légitimité renforcée pour les maires et leurs adjoints*.	VI Nouveau maire élu sur la base de son programme de démolition.
Soutien inter-gouvernemental	VI Politique nationale d'aide aux reconversions militaires existante en France, absente en Italie.	Subvention cantonale Stades de Bienne.	VD	VI Fonds fédéraux destinés à la démolition et accord de l'Etat du Michigan pour affecter d'autres fonds fédéraux à cette fin.
Force				VI Démolition de certains bâtiments encore habités.

* Le « soutien intergouvernemental » ne se transforme toutefois pas forcément en ressource élective.

Légende du tableau 1:

1^{ère} grille de lecture (couleurs) : gris foncé = ressource centrale pour le propos de l'article ; gris clair = ressource importante mais non-centrale pour le propos de l'article ; blanc = ressource évoquée de manière secondaire par l'article. Cases hachurées = ressource absente ou tout du moins non-théorisée comme une ressource d'action dans le propos de l'article.

2^{ème} grille de lecture : VD = variable dépendante mentionnée dans la reformulation de la question de recherche située en haut du tableau; VI = variable indépendante en fonction de la reformulation de la question de recherche située en haut du tableau. Exemple pour l'article de Francesca Artioli : « l'argent », « l'organisation », le « consensus » et le « soutien intergouvernemental » (VI) permettent au pouvoir local de réutiliser le « sol » et « l'infrastructure » (VD) militaires pour des projets urbains.

44 Corollaire de ce premier point, toutes les contributions nous amènent à souligner l'enjeu crucial de l'activation des ressources d'action latentes. Elles nous montrent que la problématique actuelle de la gouvernance urbaine n'est pas tant de savoir si les pouvoirs locaux disposent encore – et malgré les crises budgétaires – de ressources pour agir, mais plutôt de comprendre comment ils parviennent à mettre en action le portefeuille de ressources qu'ils ont à leur disposition. Désormais, les exécutifs locaux ne peuvent plus se contenter d'une attitude attentiste, comme ils ont pu se le permettre durant l'ère du keynésianisme. Ils sont contraints de s'engager dans une stratégie quasi-permanente de mobilisation et d'activation des ressources latentes afin de les transformer en ressources d'action. « *Resources are Not ; They Become* », comme l'avait déjà affirmé l'économiste De Gregori (1987) il y a près de trente ans. Cette nécessité d'une « mise en ressource » effective du portefeuille des ressources disponibles se retrouve pleinement dans la reformulation des questions de recherche et la seconde grille de lecture offertes par le tableau 1.

45 Les contributions de Francesca Artioli et Sébastien Lambelet illustrent très bien les conditions de « mise en ressource » de la ressource foncière. Francesca Artioli nous montre que la même friche militaire peut être tantôt mise à profit d'une stratégie urbaine commune (cas de Paris

et Metz), tantôt perçue comme un moyen de répondre à la crise budgétaire sans réellement prendre en compte les effets de levier que cette ressource porte en elle (cas de Rome). Il en va de même pour les deux villes suisses de Genève et de Bienne qui se saisissent de façon totalement divergente de la ressource foncière, au point de porter des résultats contre-intuitifs. En effet une ville temporairement en déclin telle que Bienne parvient à stocker cette ressource lors des périodes de crise, afin de promouvoir une stratégie foncière plus ambitieuse sur le temps long. *A contrario*, une ville comme Genève utilise la rente foncière issue de la valorisation des terrains industriels pour éponger la dette publique, après avoir pourtant connu une décennie d'embellie fiscale.

46 La « mise en ressource » du foncier est donc un processus complexe. Elle nécessite une prise de conscience politique du potentiel d'action que cette ressource peut offrir dans le présent et surtout dans le futur. Cette prise de conscience est loin d'être évidente, car le foncier est souvent perçu comme un moyen simple et rapide d'extraction de la ressource monétaire. Toutefois, à terme, le contrôle du foncier peut s'avérer déterminant pour les pouvoirs locaux, car la maîtrise de cette ressource peut suffire à structurer une capacité d'action leur permettant de piloter le développement de leur ville. Ce phénomène est particulièrement probant dans les villes en déclin qui peuvent se saisir du foncier comme un instrument de contrôle direct de la planification urbaine. Le cas du *Land Banking* des *shrinking cities* américaines présenté par Henri Briche en constitue un exemple patent. Les gouvernements locaux interviennent pour acquérir les ressources foncières surabondantes afin de simultanément réorienter la planification urbaine et limiter l'intervention des spéculateurs actifs qui pourraient freiner le renouvellement urbain ou en capturer seuls les bénéfices. Sébastien Lambelet montre également comment la ville de Bienne a su combiner les outils afin de développer une politique foncière particulièrement aboutie et transformer une situation de déclin en une ressource pour son développement futur. Or, les stratégies d'anticipation et d'activation de la ressource foncière s'appuient souvent sur une utilisation innovante ou revisitée des instruments juridiques dont les collectivités locales disposent. Le droit de superficie qui permet aux villes suisses de découpler la propriété formelle du sol des droits d'usage qui y sont attachés est ainsi comparable à l'usage renouvelé des baux emphytéotiques administratifs en France. De même, la diffusion des banques foncières aux Etats-Unis n'est pas sans rappeler le phénomène français de consolidation progressive des Etablissements Publics Fonciers (EPF) observable depuis une quinzaine d'années.

47 Enfin, une autre ressource d'action dotée d'importants effets de levier nous autorise à remettre en question l'image d'un pouvoir local qui serait fatalement dépendant des détenteurs de ressources externes (acteurs économiques, promoteurs immobiliers, agences d'Etat). Il s'agit du « soutien politique » et de la légitimité démocratique primaire qu'il confère aux élus locaux. L'importance de cette ressource est flagrante dans l'analyse du rôle des agences d'Etat proposée par Rémi Dormois. Très puissantes grâce aux importantes ressources financières dont elles disposent, ces agences ne bénéficient pourtant d'aucune légitimité démocratique. Pour compenser ce manque, elles s'engagent dans des coopérations étroites avec les maires et les mettent en scène en tant que pilotes des projets qu'elles financent. Cette stratégie permet non seulement aux agences d'orienter le contenu des politiques locales dans un sens correspondant à leurs priorités, mais également d'éviter de porter la responsabilité de leur politique de démolition en cas de contestation sociale (*blame avoidance*). D'ailleurs, en termes de démolition, le nouveau maire de Détroit n'hésite pas à employer la manière forte (mises en demeure, démolitions de bâtiments encore habités). Toutefois, malgré son ampleur, son programme de *blight removal* ne génère quasiment pas de contestation, car le maire s'est fait élire sur la base de celui-ci et la grande majorité des citoyens le perçoit comme une nécessité. S'appuyant sur cette légitimité démocratique, le maire parvient même à convaincre l'Etat du Michigan de détourner des fonds fédéraux afin d'intensifier encore les démolitions. Quel que soit le contexte, le « soutien politique » demeure donc la ressource reine que les pouvoirs publics locaux conservent entre leurs mains. Cependant, là encore, la capacité d'action réelle qu'ils pourront en retirer dépendra de leur habileté à monnayer cette ressource au cours des négociations avec leurs partenaires. Cette différence de capacité à « mettre en ressource » le

« soutien politique » est manifeste dans la contribution de Sébastien Lambelet. La Municipalité de Bienne agit fréquemment la menace d'un vote populaire négatif pour obtenir davantage de concessions de la part des promoteurs, même si les citoyens la soutiennent de manière quasi-systématique lorsqu'ils se rendent aux urnes. Inversement, la politique de développement des autorités genevoises est contestée lors de la moitié des scrutins, ce qui affaiblit grandement l'exécutif cantonal et le contraint fréquemment à faire le grand écart afin de tenter de concilier des visions très divergentes de l'aménagement du territoire.

Conclusion

48 Ce numéro spécial avait pour ambition de proposer un cadre d'analyse permettant de revisiter l'étude du pouvoir urbain au-travers du concept de ressource d'action. Notre approche considère en effet le pouvoir urbain comme un enchevêtrement de jeux d'acteurs s'articulant autour de la mobilisation, de la substitution, du stockage et des échanges de ressources d'action. A notre sens, la typologie que nous avons présentée précédemment offre une grille d'analyse permettant de décortiquer toute la complexité de la gouvernance urbaine du début du 21^{ème} siècle, caractérisée par plusieurs phénomènes globaux déjà largement étudiés (fin du keynésianisme, montée en puissance du néo-régionalisme et du néo-libéralisme, crise de la dette publique). Elle offre aux chercheurs et aux chercheuses s'intéressant à la fabrique urbaine une boîte à outils facilement mobilisable en se posant, pour chacune des onze ressources qu'elle contient, les cinq questions suivantes :

1. Cette ressource joue-t-elle un rôle dans le phénomène urbain analysé ?
2. Si oui, le contrôle de cette ressource est-il concentré entre les mains d'un seul / de quelques acteur(s) ou est-il dispersé au sein du réseau d'acteurs ?
3. En fonction du contexte institutionnel et socio-économique, quel est le poids politique de cette ressource, et par conséquent le pouvoir qu'elle procure à son / à ses détenteur(s) ?
4. Quel(s) acteur(s) active(nt), substitue(nt) ou bloque(nt) l'accès à cette ressource ? A quel moment ? Dans quel but ?
5. Enfin, cette ressource est-elle intégrée dans un échange de ressources avec d'autres acteurs ? Si oui, à quel moment ? En échange de quelle autre ressource ? Dans quel but ?

49 Nous n'estimons pas avoir proposé ici une typologie exhaustive des ressources d'action. Comme l'ont souligné de nombreux auteurs (Dahl, 1961 :226 ; Crozier, Friedberg, 1977 :83 ; Dowding, 2008 :246 ; Dente, 2014 :35), une telle exhaustivité est probablement impossible à atteindre puisqu'en fonction du contexte institutionnel et socio-économique, de la politique publique et du réseau d'acteurs étudiés, tout peut devenir ressource d'action. Cependant, notre typologie des ressources permet d'identifier de façon systématique onze ressources d'action à partir de contextes institutionnels et socio-économiques très variés. Elle peut donc être aisément transférée à différents cas d'étude et offre une base théorique pour l'analyse comparative des politiques urbaines. Les quatre articles de ce numéro spécial l'illustrent de manière probante puisqu'ils étudient tantôt des villes-centres, tantôt des villes périphériques, au sein d'un système politico-institutionnel tantôt centralisé, tantôt fédéraliste, dans des contextes économiques de croissance ou de déclin.

50 Au vu de cette capacité à voyager facilement, notre typologie des ressources du pouvoir urbain pourrait servir à la mise en place d'un programme comparatif de grande ampleur faisant apparaître les conditions-clés de la « mise en ressource » du portefeuille des ressources latentes à disposition des acteurs locaux. Certes, compiler des données statistiques nous semble difficilement réalisable au vu de la nécessité de conserver un *process-tracing* précis des processus de décision. En revanche, la *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) de Charles Ragin (1987, 2000) est une option fortement prometteuse, surtout si elle parvient à faire apparaître cette « mise en ressource » en termes de conditions nécessaires et suffisantes.

51 Finalement, le rôle capital de la ressource foncière qui transparait dans l'ensemble des contributions nous amène à souligner le besoin de réarticuler action foncière et planification urbaine, tant sur le plan de la recherche académique que des pratiques des exécutifs locaux et de leurs administrations. Ce constat invite les chercheurs et les praticiens à reconsidérer

l'ensemble des instruments fonciers à disposition des collectivités locales et à réexaminer les conditions de leur usage et de leur mise en œuvre, afin de (re)donner des moyens d'action au pouvoir local.

Bibliographie

- Bachrach, P. et Baratz, M. (1970), *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, London.
- Bernoux, P. (1985), *La sociologie des organisations: initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Seuil, Paris.
- Borraz, O. et John, P. (2004), « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107-120.
- Boulay, G. (2013a), « Non fongibilité », in : Boulay, G. et Buhot, C. (sous la direction de), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, pp. 28-29.
- Boulay, G. (2013b), « Opacité », in : Boulay, G. et Buhot, C. (sous la direction de), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique*, ADEF, Paris, pp.36-37.
- Brenner, N. (2004), *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Cassaigne, B. (2009), « La ville durable », *Projet*, 313, pp. 78-83.
- Castells, M. (1972), *La question urbaine*, François Maspero, Paris.
- Castells, M. (1989), *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford.
- Castells, M. et Godard, F. (1974), *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*, Mouton, Paris.
- Coleman, J. (1964), *Introduction to Mathematical Sociology*, The Free Press, London.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris.
- Culpepper, P. (2011), *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dahl, R. (1957), « The Concept of Power », *Behavioral Science*, 2, 3, pp. 201-15.
- Dahl, R., (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R. (1991), *Modern Political Analysis. 5th edition*, Prentice Hall, Engelwoods Cliffs.
- Davies, J. et Imbroscio, D. (sous la direction de) (2009), *Theories of Urban Politics. Second Edition*, Sage, Los Angeles.
- De Gregori, T. (1987), « Resources are Not; They Become: An Institutional Theory », *Journal of Economic Issues*, 21, 3, pp. 1241-1263.
- Dente, B. (sous la direction de) (1995), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Dente, B. (2014), *Understanding Policy Decisions*, Springer, Cham.
- Domhoff, W. (1978), *Who Really Rules? New Heaven and Community Power Reexamined*, Transaction Books, New Brunswick.
- Dormois, R. (2015), *Les politiques urbaines. Histoire et enjeux contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Dowding, K. (1991), *Rational Choice and Political Power*, Edward Elgar, Aldershot.
- Dowding, K. (2006), « Can Capabilities Reconcile Freedom and Equality? », *Journal of political philosophy*, 14, 3, pp. 323-336.
- Dowding, K. (2008), « Power, Capability and Ableness: The Fallacy of the Vehicle Fallacy », *Contemporary Political Theory*, 7, 3, pp. 238-58.
- Elkin, S. (1987), *City and regime in the American republic*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S. et Varone, F. (2009), « Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis », *Ecological Economics*, 68, 3, pp. 798-809.

- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (sous la direction de) (2014), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the City*, Basil Blackwell, Oxford.
- Harvey, D. (1974), « Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution », *Regional studies*, 8, 3, p. 239-255.
- Harvey, D. (2001), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Basil Blackwell, Oxford.
- Hunter, F. (1953), *Community Power Structure : A Study of Decision Makers*, University of North California Press, Chapel Hill.
- Jobert, B. et Muller, P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Judge, D., Stoker, G. et Wolman, H. (sous la direction de) (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage, London.
- Katznelson, I. (1992), *Marxism and the City*, Oxford University Press, Oxford.
- Keil, R. et Whitehead, M. (2012), « Cities and the Politics of Sustainability », in: Mossberger, K., Clarke, S. et John, P. (sous la direction de), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 520-541.
- Klok, P. (1995), « A Classification of Instruments for Environmental Policy », in: Dente, B. (sous la direction de), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 21-36.
- Knoepfel, P. (2017 – à paraître), *Les ressources d'action publique. Une nouvelle lecture du pouvoir*.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I. et Varone, F. (2001), *Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I. et Varone, F. (2003), *Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques. 2^{ème} édition*, Rüegger, Zürich.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Leca, J. (2012), « L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 1, 1, pp. 59-82.
- Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Lefebvre, H. (1974), « La production de l'espace », *L'Homme et la société*, 31, 1, pp. 15-32.
- Lefèvre, C., Roseau, N. et Vitale, T. (sous la direction de) (2013), *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, L'Oeil d'or, Paris.
- Le Galès, P. (2011), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. 2^{ème} édition*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Lindblom, C. (1977), *Politics and Markets - The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New-York.
- Logan, J. et Molotch, H. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Los Angeles.
- Morriss, P. (1987), *Power. A philosophical analysis*, Manchester University Press, Manchester.
- Morriss, P. (2002), *Power. A philosophical analysis. 2nd edition*, Manchester University Press, Manchester.
- Mossberger, K., Clarke, S. et John, P. (sous la direction de) (2012), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Newton, K. (1976), *Second City Politics: Democratic Processes and Decision Making in Birmingham*, Oxford University Press, Oxford.
- Padioleau, J. (1982), *L'Etat au concret*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Phelps, N. (2012), « The Growth Machine Stops? Urban Politics and the Making and Remaking of an Edge City », *Urban Affairs Review*, 48, 5, pp. 670-700.
- Pierre, J. et Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Palgrave, Basingstoke.

- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Polsby, N. (1980), *Community Power and Political Theory. 2nd edition*, Yale University Press, New Haven.
- Ragin, C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley.
- Ragin, C. (2000), *Fuzzy-Set Social Science*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Rhodes, R. A. W. (1996), « The New Governance: Governing without Government », *Political Studies*, 44, 4, pp. 652-67.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Maidenhead.
- Sapotichne, J., Jones, B. et Wolfe, M. (2007), « Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics », *Urban Affairs Review*, 43, 1, pp. 76-106.
- Savitch, H., V. et Kantor, P. (2002), *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder.
- Sen, A. (1987), « The Standard of Living: Lecture II: Lives and Capabilities », in: Sen, A. (sous la direction de), *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 20-38.
- Sen, A. (1993), « Capability and Well-Being », in: Nussbaum, M. et Sen., A. (sous la direction de), *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford, pp. 30-53.
- Stoker, G. (1995), « Regime Theory and Urban Politics », in: Judge, D., Stoker, G. et Wolman, H. (sous la direction de), Sage, London, pp. 54-71.
- Stone, C. (1988), « Preemptive Power: Floyd Hunter's Community Power Structure Reconsidered », *American Journal of Political Science*, 32, 1, pp. 82-104.
- Stone, C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C. (1993), « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, pp. 1-28.
- Stone, C. (2005), « Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, 40, 3, pp. 309-41.
- Stone, C. (2012), « Power », in: Mossberger, K., Clarke, S. et John, P. (sous la direction de), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 11-28.
- Stone, C. (2015), « Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order », *Urban Affairs Review*, 51, 1, pp. 101-137.
- Stone, C. et Stoker, R. (sous la direction de) (2015), *Urban Neighborhoods in a New Era. Revitalization Politics in the Postindustrial City*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Varone, F. et Nahrath, S. (2014), « Regulating the use of natural resources: When policy instruments meet property rights », in: Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 237-64.
- Varone, F., Nahrath, S. et Gerber, J.-D. (2008), « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation », *Revue de la régulation*, n° 2, pp. 1-31.
- Wolfinger, R. (1974), *The Politics of Progress*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Yates, D. (1977), *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, MIT Press, Cambridge.

Notes

1 C'est-à-dire que notre grille d'analyse permet de répondre à la fameuse question « Qui gouverne ? » sans pour autant favoriser d'emblée l'approche élitiste ou l'approche pluraliste.

2 Dahl considère en effet les termes *pouvoir* et *influence* comme des synonymes (1991 : chapitres 2 à 4).

3 Dans le manuel de 2006 (Knoepfel et al., 2006), les auteurs ne proposent pas de définition générale du concept de ressource d'action. Ils se contentent d'une définition par énumération en définissant chacune des dix ressources d'action incluses dans leur typologie. Soulignons que plusieurs autres

auteurs définissent également le concept de ressource uniquement par énumération (Crozier, Friedberg, 1977 :78ss ; Bernoux, 1985 : chap. 5-6 ; Klok, 1995 :22-23 ; Dowding, 2008 :245ss).

4 A titre d'exemple, une personne souffrant de la famine est bien sûr capable de manger (*ability*), mais ne peut le faire car elle n'a pas accès à la ressource « nourriture » (*ableness*) (Dowding, 2006 :324). Précisons que Morriss et Dowding ont théorisé cette distinction en critiquant le concept de « capacité » d'Amartya Sen (1987, 1993).

5 Le statut social, la fortune personnelle, le degré de popularité, le charisme ou encore le temps sont toutes des ressources de l'*homo politicus* intrinsèquement liées à sa personne.

6 « [P]ower as a capacity to occupy, hold and make use of a strategic position » (Stone, 1988:83).

7 Voici la formulation originale : « In order for a governing coalition to be viable, it must be able to mobilize resources commensurate with its main policy agenda » (Stone, 1993 :17).

8 Soulignons d'ailleurs que le label de « ville durable » s'est imposé comme un standard à l'échelle mondiale sans résoudre pour autant la plupart des défis liés à la durabilité (Cassaïgne, 2009; Keil, Whitehead, 2012).

9 Dans sa contribution la plus récente, Knoepfel (2017 – à paraître) parle de « ressources d'action publique ».

10 Soulignons que dans son ouvrage le plus récent, Peter Knoepfel réalise un important travail bibliographique situant sa typologie par rapport à celles proposées par d'autres auteurs (2017 – à paraître : chap. 3). *In fine*, cette démarche conforte sa posture de recherche inductive et le conduit à renforcer les postulats « crozieriens » de son approche, ainsi qu'à conserver les dix ressources d'action incluses dans la typologie initiale (*Ibid.* : 77ss).

11 Pour Dente (2014 :30&40), le « constitutionalisme méthodologique » est une erreur grave, couramment commise par les chercheurs en sciences sociales. Elle consiste à considérer que les lois décrivent la manière dont les processus politiques se déroulent.

12 Knoepfel *et al.* (2006) considèrent « l'information » et le « personnel » comme deux ressources distinctes. Toutefois, nous les avons regroupées car nous considérons, au même titre que Dente (2014), qu'elles se rapportent toutes les deux au même vecteur du pouvoir, celui de la connaissance.

13 Les deux types de légitimités avancés ici par Knoepfel et ses coauteurs (2006 :83ss) diffèrent donc sensiblement des deux types de légitimité – par les inputs et les outputs – théorisés par Fritz Scharpf (1997).

14 Les particularités des ressources naturelles, qui peuvent ou non se transformer en ressources d'action en fonction des circonstances, ont conduit au développement d'un cadre théorique propre à ses ressources baptisé les régimes institutionnels de ressources (RIR) (voir Knoepfel *et al.*, 2001, 2003 ; Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009).

Pour citer cet article

Référence électronique

Sébastien Lambelet et Géraldine Pflieger, « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles* [En ligne], 18 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2016, consulté le 22 juillet 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5329>

À propos des auteurs

Sébastien Lambelet

Département de science politique et relations internationales (SPERI) & Institut de la gouvernance de l'environnement et du développement territorial (IGEDT), Université de Genève, Bd. du Pont-d'Arve 40, 1205 Genève, Suisse.

Department of Geography, The Open University, Walton Hall, Milton Keynes, MK7 6AA, United Kingdom.

sebastien.lambelet@unige.ch

Géraldine Pflieger

Département de science politique et relations internationales (SPERI), Institut de la gouvernance de l'environnement et du développement territorial (IGEDT) & Institut des sciences de l'environnement (ISE), Université de Genève, Bd. Carl-Vogt 66, 1205 Genève, Suisse.

geraldine.pflieger@unige.ch

Droits d'auteur



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

Résumés

Quelles sont les ressources que les gouvernements des villes et leurs partenaires doivent mobiliser pour gouverner la ville du 21^{ème} siècle ? Cet article introductif propose de revisiter le concept de pouvoir urbain en le considérant comme un enchevêtrement de jeux d'acteurs s'articulant autour du contrôle et des échanges de ressources d'action. Il élabore une typologie des ressources du pouvoir urbain puis applique cette grille d'analyse aux quatre études empiriques qui composent ce numéro spécial. Enfin, il présente cinq questions-clés afin de guider les chercheurs et les chercheuses qui souhaiteraient utiliser cette typologie pour des recherches futures.

Which policy resources have to be mobilized by local governments and their partners to govern a city in the 21st century? In this introduction, we aim to revisit the concept of urban power by exploring the overlapping interplay between actors around the control and the exchange of policy resources. We set out a typology of resources for analysing urban power and then apply this framework to the four empirical studies that are included in this special issue. Finally, we present five guiding questions for scholars interested in drawing on this typology in further research.

Entrées d'index

Mots-clés : gouvernance urbaine, politiques urbaines, pouvoir urbain, ressources d'action, typologie

Keywords : policy resources, typology, urban governance, urban policies, urban power

Notes de l'auteur Ce numéro spécial fait suite à une section thématique organisée dans le cadre du Congrès des Associations Francophones de Science Politique (CoSPoF) en février 2015 à Lausanne. Nous tenons à remercier les participants à cette ST ainsi que le comité éditorial de *Métropoles*, tout particulièrement Hélène Reigner, d'avoir cru en ce projet. Nous adressons aussi notre reconnaissance à Frédéric Varone, Allan Cochrane et Gilles Pinson dont les conseils ont guidé notre écriture, ainsi qu'à Peter Knoepfel qui a accepté de nous remettre une version préliminaire de son futur ouvrage consacré aux ressources d'action publique.