



**HAL**  
open science

**VERS DES RÉGIMES PÉRIURBAINS ?  
L'AUTONOMIE POLITIQUE DES TERRITOIRES  
SUBURBAINS COMME CLÉ POUR LIRE LA  
RECOMPOSITION DES RELATIONS  
INSTITUTIONNELLES ENTRE L'ÉTAT ET LES  
TERRITOIRES EN FRANCE (1981-2015)**

Bruno Loustalet

► **To cite this version:**

Bruno Loustalet. VERS DES RÉGIMES PÉRIURBAINS ? L'AUTONOMIE POLITIQUE DES TERRITOIRES SUBURBAINS COMME CLÉ POUR LIRE LA RECOMPOSITION DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES EN FRANCE (1981-2015). Institutional Change and Policy Processes with the Institutional Analysis and Development Framework, European Consortium for Political Research, Aug 2020, Innsbruck, Autriche. hal-03086761

**HAL Id: hal-03086761**

**<https://hal.science/hal-03086761>**

Submitted on 22 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

**VERS DES RÉGIMES PÉRIURBAINS ? L'AUTONOMIE POLITIQUE DES TERRITOIRES SUBURBAINS COMME CLÉ POUR LIRE LA RECOMPOSITION DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES EN FRANCE (1981-2015)**

---

**Bruno Loustalet**, Doctorant en Géographie, Aménagement et Urbanisme  
ENTPE – Vaulx-en-Velin (France)  
EVS-RIVES UMR 5600

Courriel :  
bruno.loustalet@entpe.fr

**PANEL - Reconnaître le rôle des institutions dans le processus politique (P181) – Mercredi 26 août 2020**

Ce panel accueille les articles qui se concentrent sur les processus politiques. Les sujets incluent, entre autres, les constitutions et leur évolution, l'adéquation institutionnelle dans les systèmes socio-écologiques ou la manière dont les arrangements institutionnels permettent l'émergence et l'évolution d'arrangements autonomes

**Edella Schlager, Présidente**, Université d'Arizona  
**Andreas Thiel, Co-Président**, Université de Kassel  
**Sergio Villamayor-Tomas, Discutant**, Université Autonome de Barcelone

**RÉSUMÉ**

Les trois actes de décentralisation en France (1981-2015) révèlent comment les territoires se sont emparés de la compétence économique pour assurer leur autonomie politique. Les deux premiers actes de décentralisation en France (1981 et 1999) ont largement contribué à la fragmentation des territoires en dispersant les compétences économiques à toutes les échelles de l'organisation territoriale. Ils ont contribué à l'institutionnalisation de régimes politiques dans lesquels les territoires péri-urbains des métropoles en sont les cas spécifiques. La notion de régime (Stone, 1989; Stocker, 1995) est ensuite utilisée pour caractériser:

- Le « Bloc Communal » comme fondement institutionnel ;
- Le desserrement économique comme base économique ;
- L'instrumentation du rééchelonnement de l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire comme base de l'organisation.

L'acte 3 de décentralisation s'est concrétisé en 2015 avec la loi NOTRe (Nouvelle Organisation du Territoire de la République) articule la compétence économique autour des Intercommunalités et des Régions. En périphérie des métropoles, les tensions qui naissent de cette réorganisation institutionnelle donnent l'opportunité à une pluralité d'actions. Les coalitions d'acteurs (Advocacy Coalition Framework- ACF) mobilisent des moyens d'action de manière différenciée pour :

- Mobiliser leur portefeuille de ressources disponibles : foncières (économiques plutôt que résidentielles), patrimoniales (infrastructures d'entreprises), économiques (zones et parcs d'activités) ;
- Activer leurs ressources latentes en termes d'expertise (ingénierie territoriale) et de politique (gouvernance du Bloc Communal) ;
- Instrumenter les ressources institutionnelles scalaires des politiques publiques (Schémas de Cohérence Territoriaux -SCoT-, Département, Métropole, Région).

Leur diversité permet d'examiner comment le développement économique anime les coalitions de croissance et leur capacité à faire un territoire politique. En prenant l'exemple des territoires proches de la Métropole de Lyon, on documente l'étendue de l'autonomie politique de ces territoires : entre territoires « serviteurs » des aires métropolitaines et territoires « dominants » de leurs campagnes périphériques. Les régimes des périphéries métropolitaines recherchent leur autonomie politique dans leur capacité à instrumenter à leur tour les échelles de l'organisation institutionnelle en rassemblant leurs moyens d'action en matière d'ingénierie territoriale.

*A propos de l'auteur : Âgé de 67 ans, Bruno Loustalet est actuellement en doctorat à EVS RIVES - ENTPE à Vaulx-en-Velin (France). Précédemment, il a été maire d'une ville de banlieue et vice-président de son intercommunalité (2008-2020) à la périphérie de Lyon (France). Dirigée par Éric Charmes (Directeur de recherche/EVS-RIVES/UMR CNRS 5600/ ENTPE) et Martin Vanier (Professeur des Universités/Lab'Urba/Université Paris Est), le mémoire doctoral s'inscrit dans les thèmes développés dans cet article. La recherche bénéficie du soutien de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine de Lyon-Saint Étienne.*

### - INTRODUCTION : LES REGIMES PERIURBAINS INSTITUTIONNALISES AU PRISME DU DESSERREMENT PRODUCTIF LOCAL

Engagée institutionnellement à partir de 1981, la Décentralisation de l'organisation territoriale de l'État en France révèle une co-production de la gouvernance territoriale par les projets entre l'État et les territoires eux-mêmes. Le processus s'inscrit, lui-même, dans le glissement progressif du rééchelonnement de la gouvernance de l'État (*state rescaling*) (Jessop 2002 ; Jouve, Brenner, 2007) dans le temps de la globalisation économique (1995-2015).

L'État instrumente le Bloc communal, constitué par les communes et leurs intercommunalités, pour territorialiser l'action publique (Epstein 2006) qu'il n'est plus en capacité d'assumer.

Les deux premiers actes de la décentralisation en France (1981-1995 puis 1999-2010) ont, en effet, fortement contribué à la fragmentation des territoires en éparpillant la compétence économique sur toutes les échelles de l'organisation territoriale. En 2015, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation du Territoire de la République) cherche à en corriger les effets asymétriques en termes de développement territorial en articulant la compétence économique autour des Intercommunalités et des Régions. Ainsi institutionnalisées, ces échelles d'action font émerger des régimes spécifiquement (péri)urbains pour en assumer les « coutures politiques territoriales » à partir de l'activité économique.

La notion de « régime » développée aux USA (Stone 1989 ; Stocker 1995) est mobilisée pour la discuter au regard des spécificités de ces territoires. Dans le temps long, des régimes spécifiquement (péri)urbains émergent. Ils se construisent à partir du desserrement productif local. Ils instrumentent pour cela de façon différenciée, les ressources du pouvoir urbain (Lambelet, Pflieger, 2016). La notion de régimes urbains développée en France par Pinson (Pinson 2010) rend compte de la dynamique systémique. Elle donne lieu à l'animation des échelles de l'action publique pour faire les « coutures » politiques au sein de leur ressorts territoriaux.

Pour démontrer cette proposition, nous prenons appui, à titre d'exemple, sur le territoire d'enquête constitué par les trois intercommunalités de la Côtière et de la Plaine de l'Ain situés dans le secteur Est de l'Aire urbaine de la Métropole de Lyon, compris entre la Plaine de St. Exupéry et le plateau de la Dombes, dans le département de l'Ain.



**Figure 1 : Localisation dans l'Est de la métropole de Lyon du terrain d'étude constitué par les régimes périurbains institutionnalisés de la Côtière et de la Plaine de l'Ain**

Source SCoT Bu.Co.PA Cahier de synthèse n°1 « Comprendre le Projet de territoire » 2017



**Figure 2 : Vue panoramique de la Côteière et de la Plaine de l'Ain.**

Au premier plan, la commune de Miribel, ville centre de la Communauté de communes de Miribel et du Plateau (CCMP), à l'arrière-plan, la Centrale nucléaire du Bugey qui est, avec le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain, un des objets de l'aménagement économique de la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain (CCPA), au deuxième plan le viaduc de l'A432 « marqueur viaire » du territoire de la Communauté de communes de la Côteière à Montluel (3CM). (Source : SCoT Bu.Co.PA 2017)

## **- LES ZONES D'ACTIVITE ECONOMIQUE, REFLET DE LA DIFFERENCIATION SOCIOESPATIALE DES TERRITOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE**

L'étude des territoires institutionnalisés de la Côteière et de la Plaine de l'Ain, voisins de la Métropole de Lyon, permet d'examiner comment le développement économique anime le jeu des acteurs de l'organisation territoriale de l'État. Il interroge la capacité des régimes périurbains à faire « couture politique » en réponse aux enjeux d'aménagement en constituant des coalitions d'acteurs spécifiques. Ces territoires s'affranchissent progressivement d'une stricte dépendance de leur aire métropolitaine. Ils s'inscrivent dans le jeu de l'organisation de leurs échelles institutionnalisées de proximité et de projet qu'ils animent. Le jeu complexe de la gouvernance multiniveau (Poupeau 2017) dans les territoires périurbains reflète alors une gouvernance technocratique instrumentée par les acteurs politiques.

## **LA FORMATION DES COALITIONS DE CAUSE AUTOUR DU RÉAMÉNAGEMENT DES ZONES D'ACTIVITE ECONOMIQUE**

Dans l'aire urbaine de Lyon, la périurbanisation résidentielle amorcée à partir de la fin des années 1960, prolonge plus d'un siècle du desserrement économique local. Dans la période contemporaine, il se matérialise autour des zones de l'activité économique. Tandis que la maturité des espaces périurbains s'affirme depuis les années 2010, les zones d'activités sont confrontées à leur propre mutation fonctionnelle. Leur réaménagement devient, pour les échelles institutionnelles de l'action publique locale, un enjeu de création de nouvelles centralités au sein de l'espace périurbain.

Les régimes périurbains institutionnalisés de la Côteière et de la Plaine de l'Ain, en voie d'autonomie politique, Bien qu'au sein chaque territoire institutionnel le réaménagement des espaces fonctionnels entremêle la pluralité des enjeux fonctionnels, les coalitions de cause (Dormois 2008) s'agrègent autour d'enjeux dominants

Le tableau 1, ci-dessous, en synthétise les éléments de typologie.

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

Périmètre institutionnalisé du régime périurbain		Communauté de Communes de Miribel et du Plateau (a)	Communauté de communes de la Côtière à Montluel (b)	Communauté de communes de la Plaine de l'Ain (c)
Acteurs et enjeux des régimes périurbains	Coalitions d'acteurs dominants	Communes et Intercommunalité	Industriels et Intercommunalité	Commune centre et Intercommunalité
	Enjeu	Résorber la dispersion des polarités au sein des villages périurbains	Insérer le territoire dans les espaces réticulaires de la globalisation économique (logistique)	Créer une centralité périurbaine dans l'espace rural
Instrumentation de l'aménagement économique	L'aménagement économique instrumenté pour ...	Faire les « coutures intra communales » autour d'une nouvelle polarité multiservice	Requalifier et développer l'aménagement économique	Articuler un pôle interurbain de mobilités avec les polarités résidentielles et économiques
	avec les outils de ...	La réglementation de l'urbanisme	Du marketing territorial et les partenariats publics-privés	La planification territoriale

**Tableau 1 : Typologie des coalitions de causes des territoires institutionnalisés de la Côtière et de la Plaine de l'Ain**

Établi d'après Bruno Loustalet (2020) « L'ingénierie territoriale comme « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés » in *Revue Urbia HS* n°7 2020

- **Pour ce qui concerne la CCMP (a)** : Les centres commerciaux, implantés dans les années 1990 aux marges des polarités urbaines locales, ont peu à peu dévitalisé l'activité commerciale des centres bourg. Trente ans plus tard, ils doivent, eux-mêmes, renouveler leur attractivité. Les injonctions des modèles économiques induits par la financiarisation et la globalisation de l'économie obligent tout autant la restructuration de leur chalandise que leur insertion dans des environnements intégrant activités de services du tertiaire supérieur, loisirs marchands et non marchands ;
- **Pour ce qui concerne la 3CM (b)** : Le desserrement foncier des activités industrielles a donné lieu, entre 1970 et 1990, au mitage du tissu urbain selon les opportunités foncières locales. À partir des années 1980, les collectivités locales, ont pris le relais de l'État par la réalisation des Zones d'Activités artisanales (ZAA) ou Industrielles (ZAI) et Parc d'activité pour les opérations d'envergure régionale. Face à la déprise industrielle amorcée à partir des années 1995 et à leur vétusté, les zones d'activités les plus locales doivent être requalifiées. Leur réaménagement porte tout autant sur leur esthétique que dans les aménités d'accès viaires et les infrastructures technologiques. L'enjeu est double. Il s'agit de prévenir l'occurrence de friches industrielles et de lutter contre l'artificialisation des sols dévolus à l'agriculture. ;
- **Pour ce qui concerne la CCPA (c)** : Les plateformes logistiques des marges métropolitaines ont été implantées, dès les années 1995, dans les espaces de faible densité des campagnes agricoles urbaines. Elles nécessitent d'être adossées, d'une part, aux liaisons viaires à grand gabarit, pour former un espace réticulaire à l'échelle régionale ou s'articuler aux réseaux de gestion de la logistique urbaine à l'échelle métropolitaine et, d'autre part, aux bassins d'emplois locaux par des solutions de mobilité adaptées à la faible densité territoriale.

Selon leur nature au sein des territoires institutionnalisés, les coalitions de cause ont pour objet de fonder l'autonomie politique de leurs régimes en réponse à leur capacité de maîtriser les enjeux du réaménagement urbain. Les territoires périurbains de la Côtière et de la Plaine de l'Ain s'invitent dans le jeu institutionnel

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

des échelles de la gouvernance de l'action publique de l'aménagement territorial. Ils produisent, en retour, une dynamique d'insertion socio spatiale dans l'aire d'influence de la Métropole de Lyon.

### L'EFFET EN RETOUR DES REGIMES PÉRIURBAINS SUR L'ANIMATION DES ECHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE DES TERRITOIRES

L'analyse de l'effet en retour (Bergeron et al. 1998 ; Dupuy Van Ingelgom 2019) de l'action publique des régimes périurbains est positionnée à l'intersection :

- De la notion de gouvernementalité (Foucault 1978) et de son exégèse territoriale (Lascoumes 2004 ; Lascoumes Simard 2011) pour comprendre la relation complexe entre l'État et les territoires. La gouvernementalité discute le gouvernement à distance de l'État par le rééchelonnement de son pouvoir dans le temps long de la financiarisation de l'économie réelle. Il se traduit par la diffusion des paradigmes managériaux déclinés des principes économiques néo libéraux dans toutes les strates de l'organisation administrative de l'État. Les injonctions « à faire » (Béal Epstein Pinson 2005) sont les outils de la diffusion des politiques publiques dans les territoires. Cette pratique se substitue aux vagues successives de restructurations des services déconcentrés de l'État mis en œuvre à partir du « paquet néolibéral » constitué par les Loi d'Orientation des Lois de Finances (LOLF) de 2001, Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 et la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) initiée dès 2008 ;
- De la notion de gouvernance territoriale (Leloup Moyart Pecqueur 2005). Dans un contexte où « *l'action publique est le résultat de l'interaction entre des acteurs qui disposent de marge de manœuvre et des mécanismes plus généraux – non voulus qui s'imposent à eux avec plus ou moins de rigueur* » (Muller, 2004). Cette notion est comprise comme un processus concomitant de coordination d'acteurs en vue de l'appropriation de ressources. La construction de la territorialité politique de leur ressort institutionnel relève alors d'un processus d'ajustement permanent. La gouvernance territoriale se définit alors en relation avec les territorialités politiques adjacentes.

La période contemporaine a donné lieu à l'institutionnalisation de quatre nouvelles échelles de l'action publique territoriale alors que depuis la révolution française, l'État ordonne son action publique autour de deux échelles territoriales entre les départements et les communes. Les Régions en 1972, les intercommunalités en 1999, les SCoT en 2000 puis la Métropole de Lyon en 2014 s'intercalent en tant qu'instances délibératives décentralisées locales et instruments de portage de l'action publique du développement économique et de l'aménagement territorial.

Trois registres d'ingénierie territoriale sont mobilisés pour *fabriquer* « les coutures » territoriales du bloc communal :

- *Le premier est mis en œuvre au sein de la CCMP (a) : L'ingénierie territoriale est organisée au sein des services de l'intercommunalité. Les outils réglementaires de l'urbanisme et de l'aménagement territorial sont instrumentés à partir des compétences obligatoires : l'urbanisme (Plan Local d'Urbanisme intercommunal — PLUi)<sup>1</sup>, l'Habitat (Plan Local de l'Habitat — PLH), la Mobilité (Plan Global de Déplacement – PGD - ou Plan de Déplacements Urbains -PDU). L'échelle intercommunale interroge, de fait, l'échelle interterritoriale du Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) pour aménager le territoire dans son périmètre institutionnel.*

Les choix politiques sont naturalisés par les arbitrages techniques. Les conflits qui en résultent se résolvent par des consensus « ex post » avec les communes autour de compromis négociés et non écrits (Bénéullière, 2017) au sein de l'exécutif communautaire.

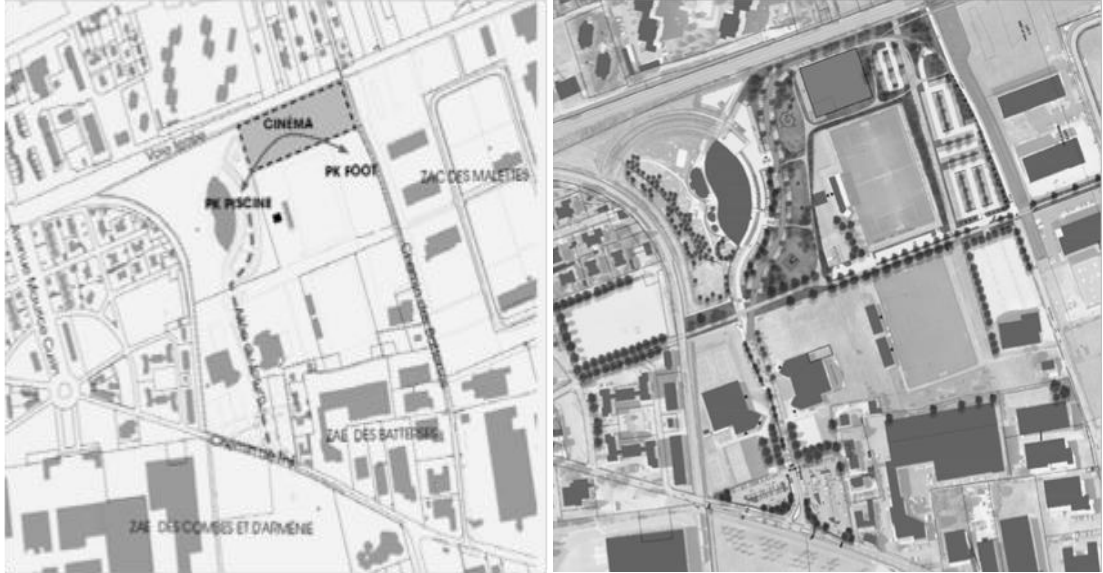
L'enquête terrain met en évidence que les « coutures territoriales » de nouvelles polarités urbaines se fabriquent, de façon opportuniste, autour des équipements communautaires. Ainsi en est-il de la « couture » opérée entre les deux communes de Beynost et de St. Maurice-de-Beynost. En réponse aux injonctions de la Commission Départementale d'Aménagement Cinématographique (CDAC), l'aménagement d'une voirie de desserte et son intégration progressive dans un parc paysager d'un « miniplex » cinématographique communautaire en est l'objet.

---

<sup>1</sup> Rendu possible, de fait, dès l'existence d'un service mutualisé de l'instruction des Autorisations du Droit des Sols (ADS)



« [...] Grâce à un travail collaboratif entre les deux communes, la gestion des sens de circulation a pu être partagée à une échelle intercommunale et a nourri la réflexion sur l'aménagement du forum des sports.[...]Ainsi, le projet de cinéma est-il une opportunité d'aménagement qui permet de combiner des aspects fonctionnels (qualité de la desserte routière, stationnements) et des aspects urbanistiques (création d'un parc arboré qui fasse système entre les différents usages du site, création d'allées de promenade, etc.) [...]. »<sup>2</sup>



**Figure 2 : Projet de création d'un parc urbain au Forum des Sports de St. Maurice de Beynost (01700) pour faire la « couture » fonctionnelle entre les équipements collectifs existants**

Source : Communauté de communes de Miribel et du Plateau 2019 d'après Bruno Loustalet (2020) « L'ingénierie territoriale comme « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés » in *Revue Urbia HS* n°7 2020

- *Le deuxième est mis en œuvre au sein de la 3CM (b). L'ingénierie territoriale est externalisée sur les acteurs économiques. Le développement économique est naturalisé avec la promesse de création d'emplois endogènes au territoire. Le consensus politique est construit par l'exécutif intercommunal à travers la production d'un marketing territorial valorisant l'esprit entrepreneurial y compris dans ses formes les plus précaires. L'enquête terrain met en évidence que les espaces des « coupures intercommunales » ont été instrumentés par le régime de « l'entre deux métropolitain », à des fins d'aménagement économique. Ces derniers deviennent l'objet même de la « couture territoriale ». Il en est ainsi de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) « des Viaducs » à La Boisse. Elle est réalisée, en régie, par l'intercommunalité dans une zone interstitielle entre les deux territoires intercommunaux de la Côtière.*

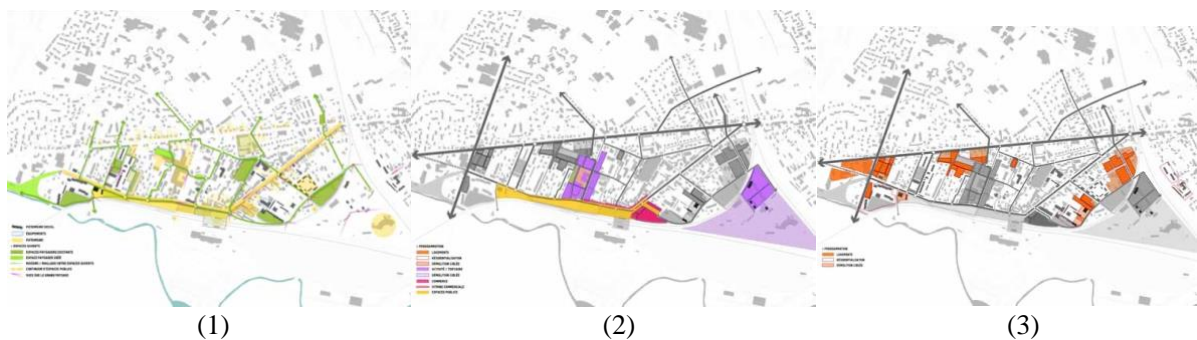
<sup>2</sup> Source CCMP Compte rendu du Conseil communautaire du 6 mai 2019  
Bruno Loustalet



**Figure 3 : La ZAC des Viaduc, l'aménagement économique pour faire « couture » intercommunautaire**

Source : Communauté de communes de la Côtière à Montluel 2019 d'après Bruno Loustalet (2020) « L'ingénierie territoriale comme « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés » in Revue Urbia HS n°7 2020

- Le troisième concerne, au sein de la CCPA (c), le pilotage de l'ingénierie territoriale par les services déconcentrés de l'État. Il consacre ainsi la naturalisation institutionnelle de l'instrumentation des territoires par la technostucture de l'État pour faire la « couture » des territoires fragmentés de la ruralité. Elle se déploie en deux temps :
  - dans un premier temps, les services déconcentrés de l'État déploient une ingénierie territoriale prescrivante, dans le cadre du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de 2017, un nouvel arpentage territorial. Il prescrit, au motif de la « solidarité financière », la fusion des Communautés de communes de la Plaine de l'Ain, de la Vallée de l'Albarine et de Rhône-Chartreuse de Portes dans le Bugey Sud ;
  - dans un second temps, elle mobilise les échelles institutionnelles et leurs agences concentrer les les ressources d'action des bailleurs afin de conduire le projet de rénovation urbaine. Il vise par un réaménagement d'ensemble à construire, autour du Quartier Gare d'Ambérieu-en-Bugey, la centralité territoriale à l'échelle du nouveau périmètre institutionnalisé.



**Figure 4 : Les trois orientations d'aménagements – requalification paysagère (1) , l'aménagement des aménités (2) et requalification des îlots résidentiels (3) du Quartier Gare d'Ambérieu-en-Bugey pour faire « couture » à l'échelle de la ville centre et de l'intercommunalité**

Source : Communauté de communes de Plaine de l'Ain Mission d'étude de stratégie urbaine du quartier prioritaire des courbes de l'Albarine élargi au périmètre du quartier-gare 2018

Le tableau 2, ci-dessous, propose une typologie les effets d'animation des échelles territoriales de proximité et de projets par les régimes périurbains concernés. Ainsi par l'aménagement territorial, les régimes périurbains affirment leur autonomie politique.



## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

Périmètre institutionnalisé du régime périurbain		Communauté de Communes de Miribel et du Plateau (a)	Communauté de communes de la Côtière à Montluel (b)	Communauté de communes de la Plaine de l'Ain (c)
Gouvernementalité des régimes périurbains	Naturalisation des enjeux politiques	Organisationnelle par la technostructure intercommunale	Économique par les entrepreneurs	Institutionnelle par la technostructure déconcentrée de l'État
	Élaboration du consensus local	Horizontal négocié « ex post »	Vertical négocié « ex ante »	Légal négocié territorialement
Animation des échelles territoriales	SCoT	Observateur de l'autonomie territoriale	Garant de la cohérence de l'aménagement économique	Organisateur polarités territoriales
	Département	Aménageur relais des guichets des services publics de proximité	Aménageur relais des guichets des services publics de proximité	Aménageur relais des mobilités intercommunales
	Région	Labellisation de l'autonomie industrielle	Activation des réseaux des acteurs économiques métropolitains	Garant de l'autonomie politique par rapport à la Métropole
Autonomie / dépendance des régimes périurbains	Métropole	Régime (péri)urbain de « l'hinterland » métropolitain	Régime (péri)urbain de « l'entre-deux » métropolitain	Régime (péri)urbain faisant « synapse » métropolitaine

**Tableau 2 : Gouvernentalité des régimes périurbains, animation des échelles de l'action publique et différenciation territoriale**

Établi d'après Bruno Loustalet (2020) « L'ingénierie territoriale comme « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés » in *Revue Urbia HS* n°7

- *L'aménagement dans « l'hinterland métropolitain » (a)* se réfère au modèle métropolitain lyonnais pour :
  - d'une part, résorber progressivement les morphologies fractales, héritées de l'industrialisation primitive des villages ruraux, segmentant les fonctionnalités résidentielles historiques, les activités commerçantes proches des axes de communication et les zones d'activités développées sur le foncier agricole ;
  - d'autre part, repenser l'aménagement économique de façon à proposer des parcours résidentiels aux entreprises : de la pépinière, à l'hôtel d'entreprises ou à l'incubateur jusqu'au parc industriel. Le SCoT, observateur de la cohérence de l'aménagement territorial, la Région est cantonnée à des fonctions supplétives de labélisation de la stratégie ainsi mise en œuvre.
- *L'aménagement dans le territoire de « l'entre-deux métropolitain (b)* mobilise les échelles de compétences de l'intercommunalité et du SCoT en les mutualisant pour légitimer les projets d'aménagements territoriaux. Les acteurs économiques deviennent les acteurs dominants de l'aménagement territorial soit par leurs investissements directs soit par l'intermédiaire de partenariats public-privés. L'intercommunalité justifie ainsi sa légitimité vis-à-vis des communes membres par sa capacité à élaborer le discours du marketing du territoire. Le e réseau entrepreneurial de la Région est mobilisé pour le valoriser ;

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

- L'aménagement d'un nouveau périmètre institutionnel d'action publique dans les espaces les plus ruraux de l'aire urbaine de la Métropole de Lyon (c) tient lieu d'une « synapse » territoriale. Elle fait l'objet de négociations autour des acteurs dominants que sont les services déconcentrés de l'État, d'une part, et le couple de l'intercommunalité et sa ville centre. Le premier temps recouvre l'élargissement du périmètre institutionnel de l'échelle d'action intercommunale, le second temps est celui de la mobilisation locale des ressources de l'action publique. Le Département a été la scène d'expression des conflits et d'élaboration du consensus du périmètre institutionnel de la nouvelle territorialité. Le SCoT a été, concurrentement au Département, la scène de prescription du projet de rénovation urbaine à l'échelle du territoire pertinent. Quant à la Région, elle a été instrumentée pour assurer le contrepoids politique permettant au régime périurbain de préserver son autonomie vis-à-vis de l'instance métropolitaine.

La différenciation des espaces fonctionnels résulte du réaménagement spatial du desserrement productif local (Buisson et al. 2001). Les régimes périurbains portent l'inscription singulière des fonctions d'hybridation territoriale entre l'urbain et le rural (Prost 2004) au sein de la dynamique socio spatiale métropolitaine :

- Le régime périurbain de l'arrière-pays métropolitain portant la fonction d'intégration dans la centralité métropolitaine dominée par les acteurs publics et privés métropolitains ;
- Une fonction d'entre-deux territorial. Le jeu complexe qui s'articule entre les acteurs socio-politiques, est destiné à socialiser les effets externes négatifs dans le temps long de l'urbanisation périurbaine qui résulte de l'urbanisme de secteur et des zonages de la planification urbaine dans les bourgs et des villages ruraux.
- Une fonction de délimitation de l'espace urbain et de l'espace rural dominés par les acteurs des échelles d'action publique du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et les filiales des entreprises multinationales repérés comme telles par à l'échelle régionale et que le SCoT décline territorialement.

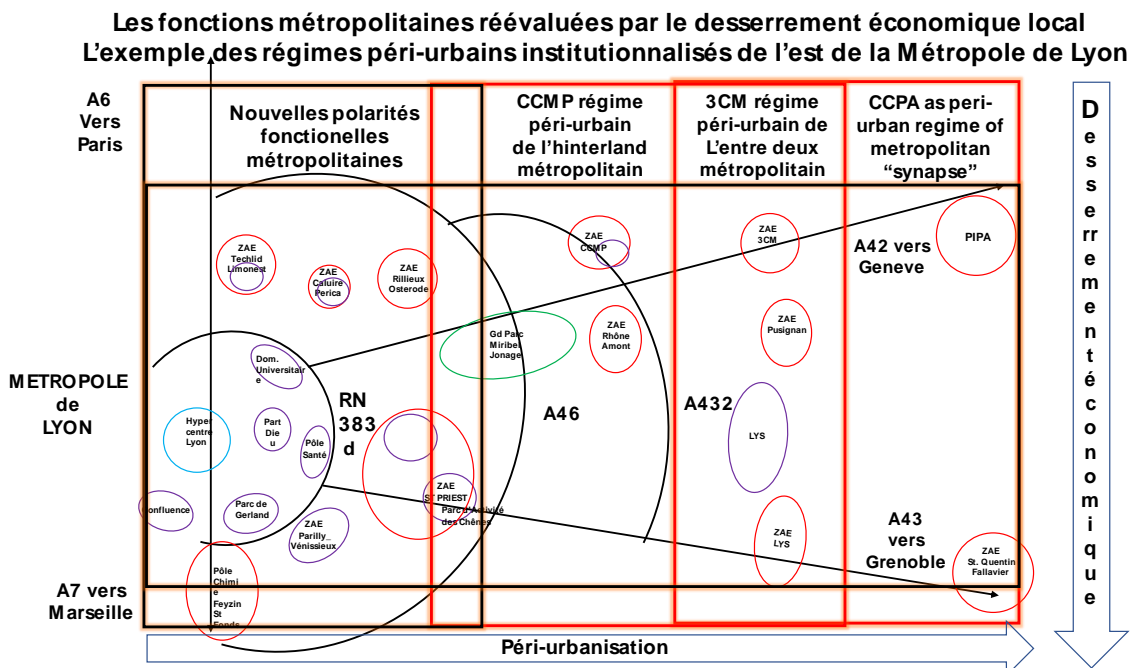


Figure 5 : Représentation schématisée des fonctions métropolitaines des régimes péri-urbains institutionnalisés dans l'est de la métropole de LYON – Établi par Bruno Loustalet

### - CONCLUSION : LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION, UN JEU D'ESQUIVE POUR LA POLITIQUE ?

Sur la période 1980-2020, la trajectoire institutionnelle de la décentralisation a accentué dans les espaces périphériques des métropoles le desserrement économique local. Depuis les années 2000, des coalitions de croissance se sont constituées spécifiquement en régimes dans les territoires périurbains institutionnalisés. Alors que la financiarisation de l'économie chamboule les structures productives de

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

l'économie réelle, ces régimes tentent de s'autonomiser politiquement de la dépendance économique de leurs aires d'influences métropolitaines. Ils animent pour cela les échelles d'action des politiques publiques. Le département, échelle de proximité historique (Charmes Fitria 2014) voit-il son influence se réduire (Thomas 2015) au seul portage de l'identité rurale alors que le jeu territorial se polarise de plus en plus autour des Métropoles et des Régions ? Les intercommunalités, supports de la géographie (Richer 2008) des régimes périurbains institutionnalisés, peuvent elles s'émanciper politiquement et durablement de cette dépendance économique ?

Par ailleurs, en cherchant à rétablir le lien communal, la Loi Engagement et Proximité de décembre 2019, ouvre-t-elle la voie à la dénaturation de l'instrumentation institutionnelle des intercommunalités comme échelles de projet. Quant aux métropoles, institutionnalisées par la Loi MAPTAM, trop préoccupées à satisfaire les injonctions de la globalisation (Olive 2015), elles n'ont pas toutes atteint la maturité politique pour assumer, vis-à-vis de leurs territoires périphériques périurbains, un projet territorial inclusif et résilient. La symbolique politique de la proximité attachée au lien communal questionne l'architecture institutionnelle de la trajectoire de la décentralisation d'un « État paradoxal » (Rouban 2004). L'État tente de résoudre institutionnellement l'impossible report des paradigmes de l'État providence sur les échelles territoriales. Sous couvert du lien direct de gouvernance territoriale avec les communes, la Région aura-t-elle l'opportunité d'inviter à l'agenda institutionnel les termes d'une nouvelle gouvernance territoriale en référence au modèle fédéral allemand à la suite de la pandémie de la COVID19 ? La collectivité nationale ne devra-t-elle pas à la crise sanitaire de la COVID-19, la nécessité pour les élites politiques de s'émanciper des jeux d'échelle qui prospèrent à partir de la dénaturation des choix politiques qui résulte des injonctions d'une administration technocratique hors sol relayant celle de la globalisation économique ?

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

### - BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

**Béal, V., Epstein, R., Pinson, G., (2015),** « La circulation croisée. Modèles, normes et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, Presses de Sciences Politiques, Paris

**Bénéullière, S., (2017).** *Centre et périphérie dans la construction intercommunale*, In Delaigue, Ph., Gazeau, C, *Centre et périphérie*, Paris : Mare et Martin.

**Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J. (1998).** « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? » In *Les sciences du politique aux États-Unis. II. Domaines et actualités : Politix*, vol. 11, n°41, Louvain : De Boeck Supérieur.

**Boisseaux S, Faure A, et al., (2011),** « Penser la territorialité des changements d'échelle » (non publié)

**Buisson M-A, Mignot D, Aguilera A., (2001),** « Métropolisation et polarités intra urbaines : le cas de Lyon », *Revue d'Économie et de Géographie Rurale*, Armand Colin, Paris

**Charmes E, Fitria A., (2014)** « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*

**Didier-Fèvre, C., (2019)** « Aux frontières de la métropole lyonnaise : des espaces périurbains à géométrie variable », *Géocofluences*,

**Dormois R., (2008),** « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post- keynésiennes », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008,

**Dupuy, C, Van Ingelgom, V., (2015),** « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multiniveau. Explorer les policy feed backs en Belgique », in *Gouvernement et action publique 2015/1* Vol. 4. Presses de Sciences Politiques

**Epstein, R., (2006).** *Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires*, *Esprit*, Paris : Éditions Esprit.

**Foucault, M., (1978),** « La gouvernementalité », cours du 1/2/1978, *Dits et écrits*, T. III, Paris

**Jessop, B., (2002).** *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, *Antipode*, 34 (452-472), Hoboken: John Wiley and Sons.

**Jouve, B., Brenner, N., (2007).** *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, *Métropoles* [en Ligne].

**Lambelet, S., Pflieger G., (2016).** « Les ressources du pouvoir urbain, » *Métropoles* [En ligne].

**Lascoumes, P., (2004),** « *La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir* », *Le Portique* [En ligne], mis en ligne le 15 juin 2007

**Lascoumes, P., Le Galès P., (2005),** *Gouverner par les instruments* Presses de SciencesPo, Paris

**Lascoumes, P., Simard L., (2011),** « Introduction » in *L'action publique au prisme de ses instruments* », *Revue française de science politique* vol.61, Presses de SciencePo, Paris

**Leloup F, Moyard L, Pecqueur B., (2005),** « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » in *Géographie, économie, société*, 200514 vol.7, Lavoisier

**Loustalet B., (2020),** « L'ingénierie territoriale comme « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés » in *Revue Urbia HS* n°7

**Muller P., (2004),** « L'état en action revisité », *Pôle Sud*, ARPoS,

**Offner J.M., (2018),** *Les métropoles invisibles, Les conférences POPSU, PUCA, Paris*

**Olive M., (2015),** « Métropoles en tension, la construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et société*, ERES

## European Consortium for Political Research – 50ème Conférence Générale

**Pinson G., (2010),** « *La gouvernance de villes françaises, du schéma centre – périphérie aux régimes urbains* » ARPoS Pôle Sud

**Poupeau, F.-M., (2017),** *Analyser la gouvernance multiniveau*, Grenoble, PUG.

**Richer C., (2008)** « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité » in *L'information géographique* vol. 72, Armand Colin, Paris

**Rouban, L., (2004),** « Les paradoxes de l'État post moderne », in *Cités*, 2004/2 n°18.

**Stoker G (1995),** « Regime Theory and Urban Politics in David Judge, Gerry Stoker, Harold Wolman *Theories of urban politics* Sage Publications Londres

**Stone C., (1989),** *Regime politics: governing Atlanta. Studies in government and public policy*, ISSN 1556-9438. Lawrence, Kans, États-Unis: University Press of Kansas.

**Thomas O., (2015),** « Peut-on justifier la disparition des départements », in *Revue française d'administration publique*, ENA éd., Paris

**Vanier, M., (2015),** *Demain les territoires : Capitalisme réticulaire et espace politique*, Hermann, Paris