



HAL
open science

Vers des régimes périurbains ? Quelques enseignements issus de la notion de régime appliquée aux relations entre les périphéries périurbaines et les métropoles

Bruno Loustalet

► To cite this version:

Bruno Loustalet. Vers des régimes périurbains ? Quelques enseignements issus de la notion de régime appliquée aux relations entre les périphéries périurbaines et les métropoles. 2021. hal-03116330

HAL Id: hal-03116330

<https://hal.science/hal-03116330>

Preprint submitted on 20 Jan 2021

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.

VERS DES REGIMES PERIURBAINS ? QUELQUES ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA NOTION DE REGIME APPLIQUEE AUX RELATIONS ENTRE LES PERIPHERIES PERIURBAINES ET LES METROPOLES ⁱ

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

Courriel:
bruno.loustalet@entpe.fr

Résumé

Cet article propose de croiser la notion de « régime urbain » (Stone 1989 2020) à l'animation des échelles de l'action publique territoriale. Le processus de décentralisation à l'œuvre entre 1981 et 2015 en France contextualise le cadre institutionnel des coalitions de croissance. Leurs construits sont mis en regard du desserrement productif local. Centrée sur les territoires institutionnalisés des périphéries périurbaines des métropoles, la notion de régime urbain éclaire, alors, tout autant la complexité des relations de dépendance et d'autonomie entre les polarités métropolitaines et leurs périphéries périurbaines que celles existant entre l'État et les territoires. Elle est documentée à partir de l'exemple de l'espace périurbain de la Plaine de l'Ain située dans l'aire métropolitaine lyonnaise.

Mots clés : Régimes urbains, périurbain, décentralisation, intercommunalité, développement économique

« La condition pour dire des choses justes, c'est quand même de parler de ce qu'on a vu, de ce qu'on a étudié, de ce sur quoi l'on a réfléchi et de le faire avec le ton qui s'est nourri de ce travail même ».

Jacques Rancièreⁱⁱ

- INTRODUCTION

Alors que la division spatiale du travail post fordiste est à l'œuvre depuis la fin des années 1980 (Abramo 1999 ; Moreau 2018), sa régulation par les territoires (Gilly, Pecqueur 2002 ; Linossier 2006) s'est inscrite dans un mouvement continu de restructuration institutionnelle des relations entre l'état et ses territoires d'action.

Dans ce contexte, les études urbaines (Cadiou, Pollard, 2018) interrogent les territoires. Ces dernières ont progressivement mis l'accent sur la montée en puissance des villes (Le Galès 1995 ; Pinson, 2005 ; Lorrain, 2013) en regard du processus de recomposition du rôle de l'état (Béal, Epstein, Pinson 2015 ; Le Galès, Vézinat 2015). L'émergence, l'affirmation puis la sédimentation institutionnelle de la Métropole de Lyon (Caillousse, 1987 ; Boino, 2000 ; UrbaLyon, 2011 ; Galimberti, Lobry et al., 2014), depuis la fin des années 1960 jusqu'aux années 2015, ont été emblématiques de ce processus.

Les métropoles institutionnalisées sont convoquées comme échelles de régulation du processus de métropolisation (Demazière, Desjardins, Sykes 2020). Depuis la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et l'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 2014, force est de reconnaître que les métropoles ont été et sont encore à la peine pour s'affirmer comme les échelles pertinentes de régulation (Olive 2015 ; Offner 2018,). Pendant la période du premier confinement entre mars et mai 2020 face à la pandémie de la COVID-19, « l'exode résidentiel » vers les campagnes urbaines n'aurait-il pas signé les limites de la capacité de résilience de leur modèle ?

A considérer les territoires comme un espace réticulaire structuré par les acteurs économiques organisés en réseau (Vanier, 2015), il devient de plus en plus difficile d'ignorer les interdépendances qui les maillent (Baraud-Serfaty et al., 2020). Les territoires attachent entre eux des destinées communes. Décentrer le regard permet d'en réévaluer les compromis territoriaux. La périurbanisation croissante du territoire en fournit le cadre de leur objectivation.

Le propos de cet article est de documenter la construction de la territorialité politique des espaces périurbains sous l'effet du desserrement économique local. La démarche cognitive que nous proposons, mobilise la notion de régimes urbains (Stone, 1989 2015 2020) et reprise en France en critique des relations « centre -périphérie » (Pinson, 2005). L'animation des échelles institutionnelles de l'action publique territoriale (Boisseaux et al., 2011) par les régimes territoriaux institutionnalisés serait, alors, l'une des modalités de régulation de la division spatiale du travail.

- LES REGIMES INSTITUTIONNALISÉS, INSTRUMENTS TERRITORIAUX DE L'ACTION PUBLIQUE

Le processus de décentralisation à l'œuvre depuis le début des années 1980 en France institutionnalise progressivement les échelles territoriales de l'action publique en tant

qu'instruments d'un état recomposé (Le Galès, Vézinat, 2015). Pilotée à distance, l'action publique de l'État (Jessop, 2002 ; Brenner, 2004) laisse toutefois aux coalitions d'acteurs territoriaux agrégées autour d'enjeux économiques locaux (Dormois, 2008), une capacité de gouvernement local spécifique.

La notion de « régime » a été introduite pour comprendre les questions urbaines aux États-Unis (Stone 1989). Sa transposition à la France a fait l'objet d'analyses critiques de façon constante (Le Galès, 1995 ; Galimberti, 2013). L'État fédéral étasunien, sans moyens d'action, n'influence guère le développement urbain contrairement aux pays européens à forte tradition en matière de péréquation et de planification de l'aménagement urbain et territorial.

Ces analyses sont, toutefois, en cours de réévaluation. La tension constante entre les villes et l'état se nourrit du retour de la politique dans les villes (Galimberti, 2019 ; Le Galès, 2020). Si ses ressources d'action confèrent à l'état, un rôle d'acteur majeur, les coalitions d'acteurs locaux les rendent contingentes des rapports de force locaux. Les coalitions prospèrent, ainsi, au sein des échelles territoriales de l'action publique. Les marges de manœuvre résultent de leur capacité à les animer. Elles fondent la légitimité de leur pouvoir d'action. La notion de « régime » issue du corpus académique développé aux États-Unis (Stone, 1989) et repris en France (Pinson, 2005) est mobilisée dans ce contexte.

La notion de « régimes » est positionnée au croisement de la notion de *gouvernementalité* (Foucault 1978) et de son exégèse (Lascoumes, 2004) et de la notion de *gouvernance* appliquée aux territoires (Lelloup, Moyart, Pecqueur, 2005).

La notion de *gouvernementalité* discute le gouvernement à distance de l'État et le rééchelonnement de son pouvoir (*state rescaling*). L'un et l'autre sont positionnés dans le temps long des cycles économiques. Dans la période contemporaine, la diffusion des paradigmes managériaux déclinés des principes économiques néo libéraux s'est diffusée dans toutes les strates de l'organisation administrative de l'État. Cette pratique s'est accompagnée de vagues successives de restructuration des services déconcentrés de l'État à partir de 2003 issues de la mise en œuvre de la Revue Générale des Politiques Publiques (Krattinger, Gourault, 2009). Les *injonctions à faire* (Béal, Epstein, Pinson, 2005) ont été les outils de pilotage des territoires.

La gouvernance territoriale installe alors « *l'action publique (comme) 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, 2005). Cette notion est comprise comme un processus concomitant de coordination d'acteurs en vue de l'appropriation de ressources d'action.

La construction de la territorialité politique des régimes relève alors d'un processus d'ajustement permanent de gouvernementalité et de gouvernance des territoires. Elle se définit, notamment, en relation avec « l'équation agenda-ressource » et du « pouvoir de faire » des régimes.

« L'équation agenda-ressource » (*implique que*) la viabilité d'un régime de gouvernement urbain dépend de sa capacité à mobiliser des ressources adaptées à ses objectifs d'action publique ... ». Le « pouvoir de faire » (*est entendu sous ses*) deux facettes : l'une tournée vers l'extérieur -la poursuite d'un agenda politique dans le champ des politiques urbaines- et l'autre,

ournée vers l'intérieur de la coalition dont il s'agit d'assurer la pérennité en permettant aux partenaires de s'ajuster les uns aux autres » (Stone, 2020).

- L'INTERCOMMUNALITÉ, SUPPORT INSTRUMENTAL DES RÉGIMES INSTITUTIONNALISÉS

Adossé à un corpus réglementaire d'encadrement de la gouvernamentalité des territoires (Chia, Torre, Rey-Valette 2008), le renouveau politique des territoires résulte *de jure* du processus de décentralisation. L'intercommunalité est alors l'un des instruments (Lascoumes, Le Galès, 2004) institutionnel de l'ajustement des injonctions économiques de la régulation post fordiste à l'aménagement des ressorts territoriaux ainsi institutionnalisés .

Pendant plus de quarante ans, l'appareil législatif et organisationnel de l'État a été mobilisé pour institutionnaliser les espaces territoriaux administratifs. Ainsi, à partir des années 2000 aux dispositions de la Loi Chevènement de 1999, se succèdent les lois relatives à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme -loi SRU de 2000, puis la Loi d'Orientation des Lois de Finances (LOLF) en 2001- et la réforme constitutionnelle de 2003 attachée à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elles instrumentent progressivement les intercommunalités comme échelles de l'action publique territoriale. La Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 et les lois MAPTAM de 2014 et la Loi relative à la Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe) de 2015 la parachèvent, au moins temporairement.

L'épuisement du modèle keynésien de l'état providence (Abramo 1999, Vadelorge, 2012), a donné lieu à un réaménagement des modalités d'exercice de la verticalité de l'État. Les échelles territoriales, le « mille-feuille territorial » dans le langage commun, en sont les vecteurs institutionnels de l'action publique dans la période contemporaine. La sectorisation des politiques publiques se décline alors territorialement. Elle est une des constantes de l'action publique pilotée par la technostructure de l'État notamment par l'intermédiaire ses relais déconcentrés (Bezès, 2005 ; Tissot, Poupeau, 2005).

L'abandon progressif des prétentions de l'état à piloter le développement industriel se reporte vers les territoires. Les intercommunalités deviennent ainsi l'échelle territoriale de l'état « régulateur » (Veziat, 2015) que le réagencement territorial des dévolutions de compétences amplifie.

L'Acte premier de la décentralisation en 1981 a éparpillé la compétence « développement économique » sur toutes les échelles de l'organisation territoriale. Son report s'effectue en deux temps sur l'échelle intercommunale en 1999 tout d'abord puis sur le binôme Région-Intercommunalité en 2015. Le pilotage du développement économique territorial procède alors d'une gouvernance multiniveau. L'influence politique des territoires en sera un des facteurs relatif déterminant. Les coalitions d'acteurs vont prospérer à partir de l'échelle intercommunale pour former progressivement des régimes d'action. L'animation des échelles de l'action publique territoriale en est l'un « effet en retour » (Dupuy, Van Ingelgom, 2015).

Si l'affirmation des métropoles a résulté d'une négociation opposant au sein des cénacles législatifs et ministériels la technostructure d'État aux « barons » territoriaux, pour les territoires périurbains, elle est le moteur du processus d'émergence de leurs régimes. Produit par les coalitions d'acteurs, l'animation des échelles d'action territoriales résulte du parcours
Bruno Loustalet

institutionnel et fonctionnel obligé des communes et de leur intercommunalité au sein du « Bloc local ». Le tableau suivant en détaille l'outillage en regard des acteurs participant aux coalitions de gouvernance territoriale

Gouvernementalité des régimes	Périmètre institutionnel	Communautés de communes / d'agglomération		
	Acteurs	Communes et EPCI (Bloc local)	Industriels-Acteurs économique de l'aménagement	Préfet (Services déconcentrés de l'État)
	Outils	Pacte fiscal et financier / Projet de territoire / Schémas de mutualisation	Politiques sectorielles territorialisées	Lois, règlements et normes
Gouvernance des régimes	Ingénierie mobilisée	L'accord politique local	L'aménagement économique (ZAE)	Le périmètre administratif
	Outils	Règlementations de l'urbanisme, fiscalité territoriale et marketing territorial	Régies directes, Syndicats et partenariats publics - privés	« Injonctions à faire » déclinées par schémas directeurs territoriaux
Échelles d'animation territoriales	SCoT	Organisateur des polarités territoriales (DOO/DACT)	Observateur de l'aménagement économique	Garant de la cohérence de la péréquation territoriale
	Département	« Guichet » territorial		
	Région	Appels à projets / Labélisation	Opérateur des politiques sectorielles / Clusters industriels	Schéma Régional de l'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)

Tableau 1 : L'outillage de l'action publique locale en matière d'aménagement territorial

Établi par Bruno Loustalet

La trajectoire de l'aménagement économique territorial cumulée avec rééchelonnement de la gouvernance administrative et institutionnelle de l'État fonde l'assise de la territorialité politique des intercommunalités. Entre les espaces urbains métropolitains et ruraux, « le compromis politique central-local de la République des Notables »ⁱⁱⁱ est alors bousculé par une nouvelle forme de gouvernance qui émerge du fait de la périurbanisation croissante des territoires (Charmes, 2019).

- FAIRE PARLER LES RÉGIMES PERIURBAINS PAR L'ÉTUDE DU TERRAIN

Le temps long de l'histoire économique des grandes villes et de leurs agglomérations - devenues des métropoles au fil du temps institutionnel-, vis-à-vis de leurs périphéries périurbaines traduit une relation étroite des espaces à l'activité économique.

Les espaces périurbains des grandes agglomérations font progressivement l'objet d'une assignation spécifique de régulation à partir de l'aménagement économique (Laborie, Langumier 1982). Ce constat invite à rapporter les logiques et les emboitements scalaires de l'aménagement de l'espace économique aux dynamiques qui les sous-tendent. L'émergence de régimes spécifiquement périurbains émergent dans ce cadre. Ils fondent leur légitimité par leur capacité d'animation des échelles territoriales de l'action publique territoriale. Ces régimes emportent, à ce titre, des capacités de régulation dans l'espace de leur ressort territorial.

LA CÔTIÈRE ET LA PLAINE DE L'AIN DANS LE TEMPS LONG DES CYCLES ÉCONOMIQUES

Les territoires institutionnalisés de la Côtère et de la Plaine de l'Ain situés dans le département de l'Ain sont retenus, à titre d'exemple, pour identifier les marqueurs du desserrement productif local. Ces territoires sont regroupés au sein du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Bugey-Côtère-Plaine de l'Ain, et intégrés dans les périmètres de l'InterSCoT et de la Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise.

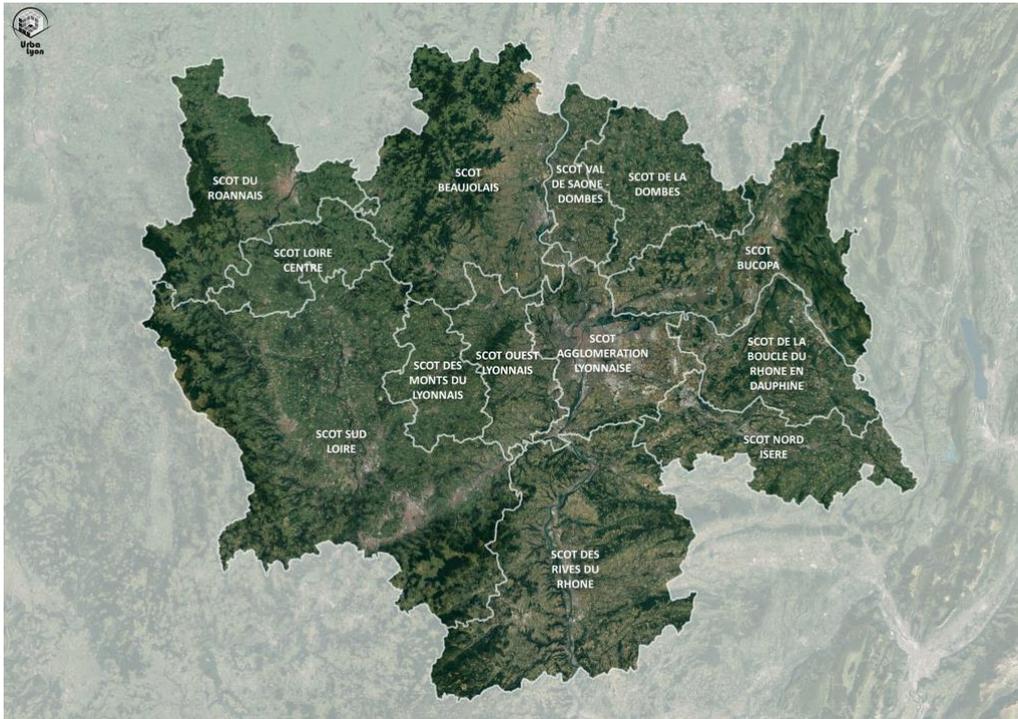


Figure 1 : L'aire métropolitaine de Lyon-Saint Étienne définie par le périmètre de l'InterSCoT.

Source SEPAL <https://www.scot-agglolyon.fr/laire-metropolitaine-lyonnaise/>

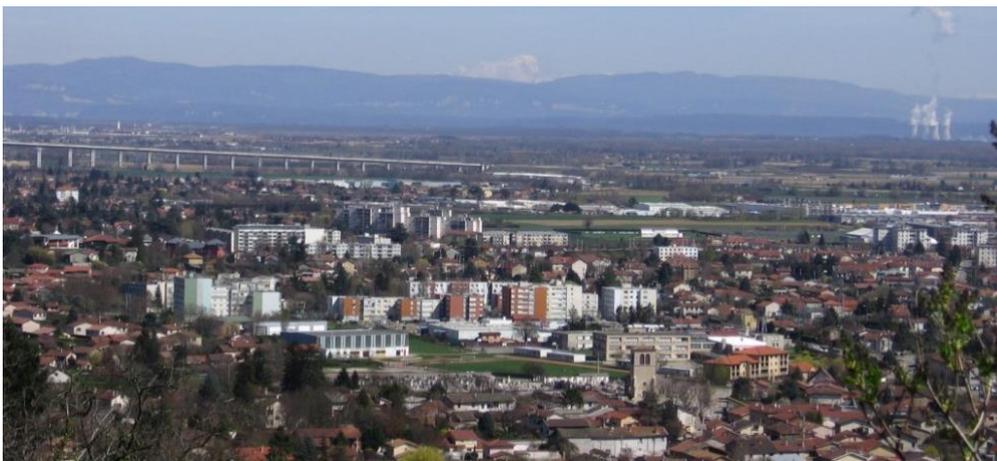


Figure 2 : Vue panoramique de la Côtère et de la Plaine de l'Ain.

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 de la limite du territoire de la Communauté de communes de la Côtère à Montluel (3CM).

Crédit photo : SCoT Bu.Co.PA 2017

Sur la longue période, deux grands cycles d'aménagement économique sont identifiés. Le premier résulte du desserrement productif et industriel local dans le temps long du capitalisme industriel (1850-1960). Le second participe de l'industrialisation des espaces économiques locaux dans le temps de la crise de l'état providence puis de la financiarisation de l'économie dans le temps de la régulation post fordiste (1960-2015).

Des années 1850 à la fin des années 1950, le desserrement productif dans l'hinterland lyonnais situé dans le département de l'Ain est une conséquence très directe de celui de la « fabrique lyonnaise » de la soie. Il est initié par les milieux d'affaires lyonnais (Cayez, 19xx). Il donne lieu à la structuration d'un espace économique et fonctionnel limité à la proche périphérie lyonnaise pour l'essentiel. Le desserrement productif reste à l'écart de celui qui s'inscrit dans le prolongement des grands aménagements des infrastructures ferroviaires et navigables. Dans le proche hinterland de l'agglomération lyonnaise il se cantonne autour des communes de Miribel et Saint Maurice-de-Beynost. Un tissu industriel de sous-traitance textile spécialisée émerge. Il résulte des entrepreneurs locaux, ingénieurs formés aux process et techniques industrielles de la chimie de synthèse. Il donne lieu, dans la période contemporaine à la constitution de « clusters industriels informels » sur des niches technologiques. Mis à part l'agglomération d'Ambérieu-en-Bugey, la Plaine de l'Ain reste à l'écart de la stratégie de l'État en matière d'aménagements ferroviaires porteurs de développement économique.

À partir des années 1970-1980, le choix de la plaine de l'Ain pour l'installation de l'une des toutes premières centrales nucléaires impulse une nouvelle dynamique territoriale d'organisation de l'espace économique local. La délocalisation des industries à risques et polluantes de l'agglomération lyonnaise s'amorce dans un premier temps. Le développement industriel de la plaine de l'Ain demeure un cas exceptionnel d'une stratégie d'industrialisation coordonnée par les territoires (Meyer, 2017). Les investissements des monopoles industriels d'état les accompagnent. Ils créent les effets externes nécessaires à l'évolution de son contenu industriel : opportunités de redéploiement territorial d'activités contrôlées par les capitaux privés et renouvellement de ses alliances avec les entreprises multinationales. La mutation des activités agricoles s'engage, en parallèle, à partir des années 1950 concomitamment avec le développement de l'agriculture céréalière extensive et la Politique Agricole Commune (PAC).

Le desserrement productif local se prolonge dans la continuité des politiques aménagistes de l'État. Sa dimension industrielle s'affirme au sein d'une contrée à dominante campagnarde et agricole. Dans les années 1970, l'espace du desserrement industriel urbain est circonscrit dans le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA). Dans les espaces urbains de la Côte, la sédimentation des activités industrielles de la période 1980-1990 se cumulent avec celles héritées du desserrement productif initial. Elles s'entremêlent avec la localisation opportuniste au sein des tissus urbains de l'activité productive des firmes multinationales des industries de l'aérotechnique, des composants électriques et électroniques. Le desserrement productif et industriel formate, dans le Sud-Ouest du département de l'Ain, des espaces territoriaux qui ont gagné une relative autonomie dans leur développement économique. Ils en constituent l'armature industrielle du Système Productivo-Résidentiel (Davezies, Tallandier, 2014).

Amorcé dès le milieu des années 1970, le déclin du projet territorial étatique modifie les relations entre l'État et les territoires à travers le processus de décentralisation. Les mutations industrielles territoriales vont progressivement s'inscrire dans la succession des injonctions à

la division spatiale du travail à l'échelle internationale en réponse, à la crise de saturation des marchés nationaux (Veltz, 1996 ; Vanier, 1997 ; Abramo, 1999). Les mutations urbaines, sur fond de financiarisation des opérations foncières résidentielles et industrielles (Harvey, 2004 ; Guironnet, 2016), prennent toute leur ampleur avec la globalisation économique à l'œuvre depuis les années 2000 (Moreau, 2018).

La périurbanisation s'affirme tout au long des années 2000-2015. La Côtière et la Plaine de l'Ain entrent progressivement dans la dynamique scalaire issue de la division spatiale du travail. Le réaménagement des espaces primitifs de l'activité économique et leur insertion dans les espaces réticulaires des activités logistiques à l'échelle de l'aire métropolitaine structurent l'aménagement territorial. L'espace constitué par la Côtière et la Plaine de l'Ain forme ainsi le « territoire rotule » logistique de l'Est de l'aire métropolitaine lyonnaise. Au sein de l'espace économique de l'aire métropolitaine lyonnaise, il est à la fois la base arrière de la logistique urbaine de la métropole de Lyon et la « synapse »^{iv} territoriale d'un espace réticulaire organisé autour de l'aéroport de Lyon Saint Exupéry.

Les dynamiques du capitalisme reprennent ainsi l'ascendant sur l'aménagisme volontariste de l'État amorcé dans les années 1940 sous le régime de Vichy puis amplifié par les politiques de l'ère gaullienne. Des régimes spécifiques s'adosseront aux coalitions de croissance qui vont progressivement dessiner des trajectoires de l'aménagement territorial.

LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN (CCPA), RÉGIME DE LA RURALITÉ PERIURBANISEE

La trajectoire de la Plaine de l'Ain s'inscrit dans les évolutions socio-économiques du modèle français d'aménagement du territoire depuis les années 1970. Sur la période 1965-2015, deux cycles marquent l'industrialisation d'un territoire jusqu'alors rural (Demazière, Meillerand, Lacour, 2004).

Jusqu'au début des années 2010, trois familles structurent la coalition entrepreneuriale qui porte l'industrialisation du territoire. La représentation politique emmenée par la figure tutélaire de l'une d'entre elles structure sa gouvernance autour d'un accord politique visant la territorialisation de la rente nucléaire. Les outils institutionnels d'alors -Districts et Syndicats Mixtes- sont mobilisés pour définir le périmètre de son espace d'action politique. Au prix de sa dévitalisation politique, l'instance départementale est cantonnée dans des fonctions supplétives de bailleur de fond. L'instance départementale finance les acquisitions foncières et subventionne le développement du Parc industriel de la Plaine de l'Ain, objet de l'autonomie économique du territoire politique contre la promesse, confirmée quarante ans plus tard, de retours significatifs issus de la fiscalité économique territoriale.^v



Figure 3 : Le site nucléaire du Bugey et le Parc industriel de la Plaine de l’Ain, deux objets de l’aménagement industriel dans l’espace rural

À gauche : L’aménagement industriel piloté par l’État : La Chapelle de Marcilleux, classée à l’inventaire supplémentaire des monuments historiques à l’ombre des cheminées de refroidissement de la centrale du Bugey

À droite : l’aménagement industriel du foncier agricole piloté par le territoire de la Plaine de l’Ain : vue aérienne du Parc Industriel de la Plaine de l’Ain à l’ombre du site nucléaire du Bugey

Crédits photos : Mérimée/Ministère de la Culture – Actualités Chambre de Commerce et d’Industrie de l’Ain

L’accord politique local se construit à partir du détournement du projet d’aménagement d’une « Ville Nouvelle », modèle technocratique français des « villes lisières » construit en référence des « edge cities » étatsuniennes (Garreau, 1991), portée pour le compte de l’État par l’OREAM. Il révélera, à 50 ans de distance, la fragmentation territoriale autour des trois polarités de Meximieux, Lagnieu et Ambérieu-en-Bugey. Ses effets se cumuleront avec ceux du desserrement résidentiel de l’agglomération de Lyon pour donner lieu à une périurbanisation non maîtrisée. La crise des « Gilets Jaunes » en est, selon un des acteurs politique territoriaux, la traduction sociale.

« ... Il y a eu un loupé en matière d’aménagement territorial, c’est certain. On n’a pas su recréer un équilibre entre les populations. On a déséquilibré les villages, on a pressuré la classe moyenne Les gens ne se sentent pas bien actuellement, ... les Gilets jaunes, c’est un mouvement profond, c’est pour cela que je suis allé soutenir mes compatriotes pour manifester avec eux. Sur les rond points, il y avait tout le monde des agriculteurs petits et gros, des artisans petits et gros, des commerçants, des cadres, des ouvriers... » (Maire de Meximieux).

L’épuisement du cycle politique initial conduit, à la faveur de la réforme institutionnelle issue de la Loi NOTRe en 2015, à une rénovation en profondeur de la gouvernance territoriale. Une nouvelle coalition de croissance se structure autour de l’aménagement d’une nouvelle polarité territoriale. Le régime institutionnalisé de la CCPA en 2003 assume, ainsi, les coutures territoriales autour de la centralité d’Ambérieu-en-Bugey.

Une nouvelle donne institutionnelle sanctionne la fin du cycle politique ouvert dans les années 1970. Elle remet en cause les positions acquises. La nouvelle coalition de cause est issue du renouvellement de la représentation politique lors des élections municipales de 2014. La nouvelle polarité des mobilités résidentielles et de nouveaux objets de développement industriel

construisent la nouvelle centration du territoire autour de l'agglomération d'Ambérieu-en-Bugey.

Le régime périurbain de la Plaine de l'Ain émerge de l'animation des échelles de la gouvernance de la péréquation de l'État et des échelles départementales et régionales de l'aménagement des territoires. L'insertion dans la coalition de croissance institutionnalisée à l'échelle régionale produit un projet territorial. Dans le temps long, les deux cycles qui couvrent les années 1965-2015, marquent l'évolution de l'aménagement de la Plaine de l'Ain.

Les lois successives MAPTAM et NOTRe en 2014 et 2015 ouvrent l'espace institutionnel pour d'un nouveau cycle politique. L'articulation de la compétence économique autour du binôme constitué par les Intercommunalités et les Régions croisée avec les politiques publiques sectorielles de réindustrialisation des territoires, va permettre l'émergence du régime périurbain de la Plaine de l'Ain.

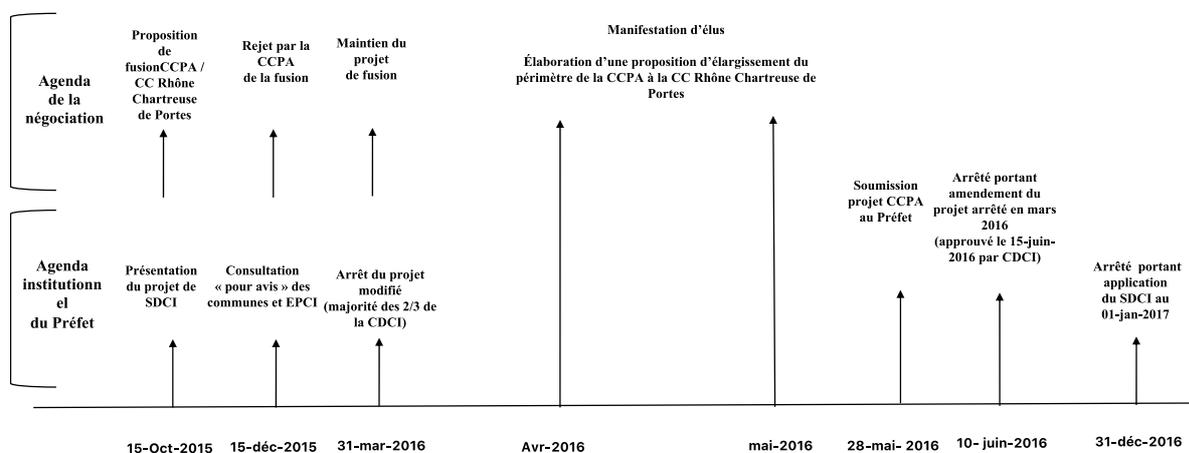
Dans un premier temps, la coalition politique réussit à négocier, face à l'état et à l'instance départementale, la redéfinition du périmètre administratif territorial, sur le modèle de l'absorption de préférence à celui de la fusion prônée par les services déconcentrés de l'état. Il s'inspire du périmètre d'aménagement voulu par le SDAU du Haut Rhône des années 1970. Il n'avait pu aboutir du fait de l'opposition des élus locaux.

Dans la Plaine de l'Ain, le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale vise à définir le périmètre administratif de la péréquation territoriale. Dans l'avant-propos du projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale de l'Ain présenté le 12 octobre 2015, la proposition préfectorale note^{vi} :

« [...]la loi NOTRe dispose du renforcement de l'intercommunalité pour exercer davantage de compétences dans un espace cohérent correspondant aux bassins de vie et favorisant la solidarité financière et territoriale [...] d'accroître la solidarité financière au profit des territoires de montagne [...]».

Son agenda décisionnel décrit une séquence politique, entre la mi-octobre 2015 et la mi-juin 2016, qui oppose le Préfet et les élus emmenés par la coalition exécutive de la CCPA.

Agenda de la refonte du périmètre institutionnel de la CCPA



Graphique 1 : La séquence politique de la refonte du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale 2015-2016 concernant la CCPA

Établi par Bruno Loustalet

La négociation s'engage entre le Préfet et la Communauté de communes quant au nouvel arpentage institutionnel. Le 12 octobre 2015, le préfet de l'Ain propose la fusion des communautés de communes de la Plaine de l'Ain, de la Vallée de l'Albarine et de Rhône-Chartreuse de Portes au 1er janvier 2017. Après avoir instruit la proposition entre novembre et décembre 2015, l'instance communautaire de la Plaine de l'Ain, rejette la fusion avec communautés de communes de l'Albarine et de Rhône-Chartreuse de Porte. Les élus de la Plaine de l'Ain dénoncent le « *scénario catastrophe* » de la fusion. Ils demandent le report de la fusion en 2020. Le 23 mars 2016, le préfet arrête, malgré tout, la fusion. Alors que l'arrêté définitif du préfet est attendu pour le 15 juin 2016, la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) réunie le 10 juin 2016 vote un amendement déposé le jour même. Il propose l'absorption l'extension de périmètre plutôt que la fusion.

Dans un second temps, alors que la translation de la centralité du territoire vers Ambérieu-en-Bugey s'impose au nouvel exécutif, la coalition anime des échelles territoriales de l'aménagement résidentiel et économique pour engager le processus de recyclage urbain et réaliser la couture des polarités territoriales.

Le tableau, ci-dessous, en synthétise ses éléments.

Périmètre institutionnalisé du régime périurbain		Communauté de communes de la Plaine de l'Ain
Acteurs et enjeux des régimes périurbains	Coalitions dominants d'acteurs	L'État et l'intercommunalité puis l'intercommunalité et la Commune centre
	Enjeu	Asseoir la centration périurbaine dans l'espace rural
Instrumentation de l'aménagement économique	L'aménagement économique instrumenté pour ...	Articuler les polarités résidentielles et économiques et refaire la couture territoriale par l'activité économique
	avec les outils de ...	La planification territoriale et des politiques sectorielles de l'état

Tableau 2 : Caractérisation de la coalition de cause du territoire institutionnalisé de la Plaine de l'Ain (2014-2020)

Établi par Bruno Loustalet

Dans le périmètre institutionnel initial du District et de l'intercommunalité de la Plaine de l'Ain qui prévaut jusqu'en 2002 puis dans celui résultant de sa modification en 2017, deux cycles politiques ont marqué tour à tour la gouvernance de son aménagement économique.

Alors que la politique nucléaire de l'État a bouleversé les positions politiques acquises par les notables locaux au sein d'un territoire rural au profit d'une première coalition de croissance. Elle crée avec le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA). Il sera l'objet emblématique de l'aménagement territorial. Le compromis politique construit autour de la territorialisation de la rente nucléaire et du rejet du projet de Ville Nouvelle, a révélé son anachronisme au cours du temps par la conjonction de l'insertion progressive du territoire dans l'espace réticulaire de la globalisation économique et sa périurbanisation issue du desserrement résidentiel métropolitain

La nouvelle gouvernance territoriale s'agrège autour du paradigme de l'innovation technologique porteur de la réindustrialisation du tissu productif. Elle se dote d'une ingénierie territoriale capacitaire lui permettant de maîtriser les politiques sectorielles de l'état.

«... quand on a une puissance suffisante et la CCPA en est l'exemple, on peut avoir notre ingénierie et on peut avoir aussi nos chasseurs de subventions. Parce que le

Quelques enseignements issus de la notion de régime appliquée aux relations entre les périphéries périurbaines et les métropoles

mode de fonctionnement ne sera plus les dotations directes. Il faut savoir quels sont les projets qui sont subventionnés et jouer avec l'État, avec la Région » (Président de la CCPA).

Périmètre institutionnalisé du régime périurbain	Communauté de communes de la Plaine de l'Ain	
Gouvernementalité du régime périurbain	Naturalisation des enjeux politiques	Institutionnelle par l'internalisation de capacités d'ingénierie territoriale
	Élaboration du consensus local	Négocié territorialement par opération / projet
Animation des échelles territoriales	SCoT	Echelle de légitimation de la « centration urbaine » du territoire périurbanisé
	Département	Echelle d'essentialisation de l'identité rurale du territoire et guichet de financement des projets
	Région	Echelle pour réassurer l'autonomie politique face à la Métropole
Autonomie / dépendance du régime périurbain	Métropole	Régime (péri)urbain faisant la synapse métropolitaine

Tableau 3 : L'animation des échelles de l'action publique par le régime périurbain institutionnalisé de la Plaine de l'Ain (2014-2020)

Établi par Bruno Loustalet

Un projet de technopôle orienté vers l'agrobusiness dénommé ACcélérateur de Mutation de l'Espace Public (ACMUTEP) en est l'objet. Il est adossé à la requalification de la friche du « Camp des fromentaux ». Éligible au programme ID Friches porté par la Région Auvergne Rhône-Alpes, autorité de gestion des Fonds Européens de Développement Régional (FEDER). Le projet permet d'insérer les acteurs industriels locaux dans la coalition de croissance institutionnalisée à l'échelle régionale ^{vii}.

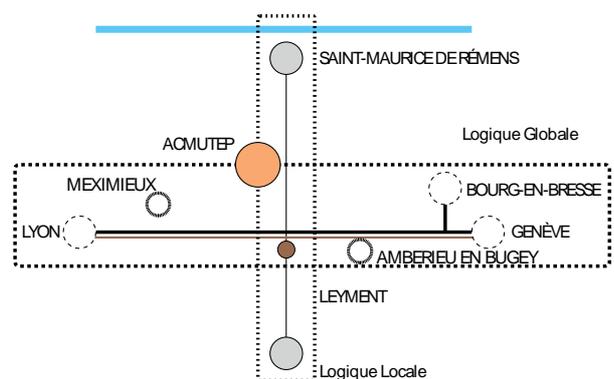
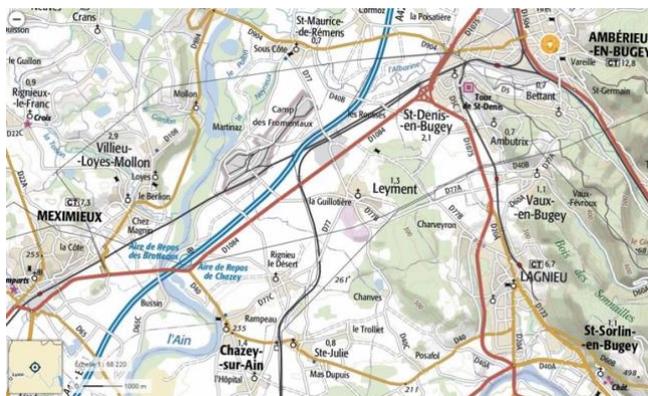


Figure 4 : Localisations du « Camp des Fromentaux » et du projet ACMUTEP, coutures territoriales de la Plaine de l'Ain et de l'aire métropolitaine lyonnaise

Sources : Géoportail 2016 cité dans l'avis n° AE 2016-104 de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Étude de programmation et d'aménagement de la technopole ACMUTEP Cabinet d'Architecture INterland pour le compte de la CCPA octobre 2016

Le régime périurbain affirme ainsi sa légitimité politique. Plus encore, il émerge face au département comme l'échelle territoriale la plus à même de mobiliser les ressources *ad hoc* des

politiques sectorielles pour faire les *coutures territoriales* (Pelletier, Vanier, 1997) non seulement dans son ressort territorial mais plus encore à l'échelle métropolitaine.

Il pose les jalons de l'intégration de l'identité et de l'interdépendance économique de la Plaine de l'Ain face à la Métropole de Lyon en mobilisant l'échelle de la Région Auvergne Rhône-Alpes pour hybrider l'espace rural par son propre modèle urbain.

- CONCLUSION

La mobilisation de la notion de régimes et son application aux espaces périurbains, l'article interroge la capacité d'instrumentation par les acteurs territoriaux des politiques sectorielles de l'action publique.

Face à la verticalité de schémas technocratiques idéels, les régimes éclairent la réalité contemporaine de l'aménagement du territoire au prisme de sa gouvernance multiniveau. Les coalitions d'acteurs agrégées en régimes et leur capacité d'animation les échelles territoriales mettent en perspective les relations de domination territoriale. Surtout, ils fixent le cadre et les conditions de leur régulation.

Plus qu'une velléité d'abonder aux catégories du vocabulaire politiste attaché aux régimes, la notion de régimes, dans la conception de Clarence Stone, est le « détour cognitif » de compréhension des dynamiques socio-économiques des territoires dans le temps long. De ce point de vue, les régimes périurbains, encapsulés dans l'enveloppe de l'intercommunalité, invitent à concevoir le développement territorial comme un processus en constant mouvement.

N'appartient-il pas alors aux régimes ainsi territorialisés de rechercher par la voie du contrat les conditions d'un aménagement coordonné sinon optimisé de leur ressort territorial ? In fine, au-delà de ce que furent les « Grands débats » qui ont suivi la crise des « Gilets Jaunes » de la fin 2018, les régimes ne constituent-ils pas le creuset de l'appropriation démocratique de l'aménagement du territoire ?

- BIBLIOGRAPHIE

- Abramo., (1999), « La régulation et le régime urbain : La structure urbaine, sa reproduction et le capital », Multitudes
- Adam M, Comby E. dir, (2020), *Le capital dans la cité, une encyclopédie critique de la ville*, Éditions Amsterdam, Paris
- Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, (2011) « 1960 - 2010 : 50 ans de planification et de prospective. » Colloque de Lyon 2010 aux métropoles d'aujourd'hui. Lyon
- Baraud-Serfaty, I, Clément Fourchy, E, Delhay H, Rio, N., (2020), *Les métropoles au défi des nouveaux modèles urbains*, Ibicity, Espela, Partie Prenante, En ligne www.modeleseconomiquesurbains.com
- Bezes P., (2005), « Le modèle de « l'État stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47(4), pp. 431-450. DOI : 10.1016/j.sotra.2005.10.001

- Boisseaux, S, Faure, A, Leresche, J.-P., Muller, P, S Nahrath, S., (2011), « Penser la territorialité des changements d'échelle ». 5ème Congrès international des Associations Francophones de Science Politique, avril 2011, Bruxelles, Belgique.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford,
- Cadiou, S, Pollard, J., (2018), « les études urbaines en pratique : un champ d'étude au prisme de Métropoles », *Métropoles*, [En ligne], Hors-série 2018 | 2018, mis en ligne le 17 octobre 2018, consulté le 02 novembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5729>
- Chia E, Torre A, Rey-Valette H., (2008) « Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires » *Norois*, n° 209 2008/4
- Charmes, É., (2019), *La revanche des villages*, Le Seuil, Paris
- Cordobès S., Desjardins X., Vanier M., (2020), *Repenser l'aménagement du territoire, Colloque de Cerisy*, Berger Levrault, Paris
- Davezies L., Tallandier M. (2014), « L'émergence des systèmes productivo-résidentiels », Paris, La Documentation Française/CGET
- Delpirou A., (2019), « Action cœur de ville : une réponse en trompe l'œil à la crise des villes moyennes ? » *Métropolitiques* (en ligne : <https://www.metropolitiques.eu/action-coeur-de-Villee-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>);
- Demazières C, Desjardins X, Sykes O., (2020), *La gouvernance des métropoles et des régions urbaines. Des réformes institutionnelles aux coopératives territoriales*, Coll. Recherche, PUCA, CEREMA Lyon
- Demazières C, Meillerand M.-C., Lacour S, « Désirs de plaine, histoire du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain », Des tomes d'histoires éditeur, Lyon 2004.
- De Sartre, X ;-A., Gagnol, L., (2012), « les échelles des territorialités », *Géographie et cultures*, (en ligne) 81|2012, mis en ligne le 25 janvier 2 013, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://gc.revues.org/89>
- Dormois, R., (2008), « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 18 décembre 2008, consulté le 06 décembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/3122> ;
- Foucault, M., (1978), « La gouvernamentalité », cours du 1/2/1978, *Dits et écrits*, T. III, Paris
- Galimberti, D., (2013), « Les régimes (urbains) à l'épreuve des échelles. Réflexions à partir du cas des politiques de compétitivité territoriale dans la région urbaine milanaise. » « Penser les régimes urbains », Congrès AFSP 2013, Paris
- Galimberti D, Lobry S, Pinson G, Rio N (2014) « La métropole de Lyon
- Galimberti, D., (2019), « Un étatsisme métropolitain : Politiques territoriales de développement économique et rééchelonnage de l'État : le cas de la métropole de Lyon » in *Gouvernement et Action publique* 2019/3 vol.8, Presses de Sciences politiques, Paris
- Garreau, J., (1991), *Edge City : Life on the New Frontier*, Doubleday, New York,
- Gilly J.-P., Pecqueur B., (2002), « La dimension locale de la régulation », in Robert Boyer et al., *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2002 (2e éd.),

- Guironnet, A., (2016), « Une financiarisation si discrète ? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon », *Métropoles* [En ligne], , mis en ligne le 01 décembre 2016
- Harvey, D., (2004), « L'urbanisation du capital » in *Actuel Marx* 2004/1 n°35, PUF, Paris
- Houssel A, Houssel J-P., (1992), « L'évolution de la fabrique lyonnaise de soieries ». In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 67, n°3, 1992. *L'industrialisation en milieu rural dans la région Rhône- Alpes*.
- Jobert B., Muller P., (1987) *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Puf,
- Laborie J.-P., Langumier J.-F., (1982) « L'industrialisation périurbaine : une extension de la division spatiale du travail et du morcellement social ». in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 53, fascicule 1, 1982.
- 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
- Le Galès P., (2020). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*
- Leloup F, Moyart L, Pecqueur B., (2005), « La Gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie, économie, société*, Lavoisier
- Meyer T. « Le nucléaire et le territoire : regards sur l'intégration spatiale des centrales en France », *Géoconfluences*, novembre 2017. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/nucleaire-territoires-france> consulté le 20 décembre 2017
- Moreau T. (2018), « Notes sur la segmentation capitaliste de l'espace », [en ligne] <https://agitationautonome.com/2018/12/03/notes-sur-la-segmentation-capitaliste-de-lespace/> consulté le 12 décembre 2018
- Muller P., (2005) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005,
- Olive, M., (2015) « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *ERES I espaces et sociétés* 2015/1 n°160-161
- Offner, J.-M., (2018) « Les métropoles invisibles. Les métropoles au défi de la métropolisation », *Conférences POPSU*, Paris
- Pecqueur B., (2001), « Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés ». In: *Économie rurale*. N°261, 2001. pp. 37-49 ;
- Pecqueur, B., (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale », *ERES, Espaces et société* 2006/1, n°124-125
- Pelletier P, Vanier M., (1997), « Les ciseaux du géographe : coupures et coutures du territoire » In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n°3, 1997
- Pierre-Latour, M., (2020) « Décentralisation et organisation territoriale : vers un retour à l'État ? » Institut Rousseau, Paris
- Pinson G., (2010), « La gouvernance de villes françaises, du schéma centre – périphérie aux régimes urbains » *ARPoS Pôle Sud*
- Pinson, (2020), *Pouvoirs urbains, Ville, politique et Globalisation, Coll. Le siècle urbain, Armand Colin, Paris*

- Poupeau, F.-M., (2017), « La gouvernance multiniveau », PUG, Grenoble
- Rouban, L., (2004), « Les paradoxes de l'état post moderne », Cités, PUF, Paris
- Stone, C., (1989), *Regime politics: governing Atlanta*. 1 vol. Studies in government and public policy, ISSN 1556-9438. Lawrence, Kans, Etats-Unis: University Press of Kansas.
- Stone, C. (2015), « Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order », *Urban Affairs Review*, 51, 1, pp. 101–137. DOI: 10.1177/1078087414558948
- Stone, C., (2020) « De quoi les villes sont-elles « capables » ?. Entretien avec Clarence N. Stone », *Métropolitiques*, 19 mars 2020. URL : <https://www.metropolitiques.eu/De-quoi-les-villes-sont-elles-capables.html>.
- Tallandier M., (2019), *Résilience des métropoles*, PUCA, Paris
- Tissot S. et Poupeau F.-M., (2005), La spatialisation des problèmes sociaux, Actes de la recherche en sciences sociales 2005/4
- Vadelorge L., (2012) « La décentralisation est-elle un faux problème ? Réflexions sur l'histoire croisée de l'aménagement et de la décentralisation et bilan du séminaire 2009-2012 » in *Aménagement et décentralisation. Synthèse des travaux du séminaire 2009-2012*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement/ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Paris
- Vanier M. (2015), *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann
- Vanier M. 2016, « La limite comme périmètre, interface et contrainte », *Traits d'Agence* n° 28
- Veltz P., (1996), *Mondialisation, villes, territoires*, PUF, Paris

- NOTES ET RENVOIS

ⁱ Cet article reprend, pour partie, les développements d'une thèse de doctorat en cours d'écriture. Elle est codirigée par Éric Charmes, directeur de recherches au Laboratoire Rives, composante de l'UMR 5600 à l'ENTPE, et par Martin Vanier, Professeur des Universités, Lab'Urba, à l'Université Paris Est. La recherche bénéficie du soutien de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il résulte de la démarche réflexive de son auteur qui a été entre 2008 et 2020, maire de la commune de THIL (01120) et Vice-Président en charge des mobilités de son intercommunalité (CCMP).

ⁱⁱ Jacques Rancière, « Viralité, immunité #2 Entretien avec Andréa Inzerillo » 20 avril 2020

ⁱⁱⁱ Pour reprendre la formule de Xavier Desjardins et de Martin Vanier in « Pistes pour une refondation, urgente, de l'aménagement du territoire » Telos/ en ligne/ 10 novembre 2017

^{iv} Selon le site en ligne Géoconfluence, une synapse (du grec sunapsis : point de jonction) est une unité spatiale de jonction où ont lieu des contacts, des passages... En géographie, à la suite de Roger Brunet, il s'applique aux lieux de passage... Ce sont des points clés de l'organisation de l'espace où convergent les flux et où s'effectue souvent une rupture de charge. Ces lieux ont une valeur stratégique (contrôle des flux) et économique (activités logistiques) croissante dans une organisation réticulaire de l'espace.

^v Ainsi si les abondements du Département de l'Ain se sont élevés à 41,5 Millions d'euros entre 1974 et 2019, la fiscalité économique issue des entreprises du PIPA s'est montée, pour la seule période 2002-2019, à 85,4 Millions d'euros (Source : compilation des données historiques issue du SMPIPA)

^{vi} « Projet de Schéma départemental de coopération intercommunale de l'Ain » présenté le 12 octobre 2015 par le Préfet de l'Ain page 3 et suivantes

^{vii} Le pôle de compétitivité AXELERA (réseau fédérant acteurs de l'industrie et de la recherche en Chimie), le Centre d'Échanges et de Ressources Foncières (CERF) regroupant les acteurs de la gestion foncière, de l'aménagement et de la construction et le cluster régional INDURA regroupant entreprises, ingénieristes et établissements de recherche dans les infrastructures. L'action des réseaux est réalisée en concertation avec les services de l'État, les collectivités, le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), le Centre d'Étude et d'Expertise sur le Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME).