— L'INGÉNIERIE TERRITORIALE COMME « COUTURE » POLITIQUE DES RÉGIMES PÉRIURBAINS INSTITUTIONNALISÉS

Bruno Loustalet, Doctorant en Géographie,
Aménagement et Urbanisme,
NTPE – Vaulx-en-Velin
EVS-RIVES UMR 5600

Courriel :
bruno.loustalet@entpe.fr

RÉSUMÉ

Les deux premiers actes de la décentralisation en France ont fortement contribué à la fragmentation des territoires en éparpillant la compétence économique sur toutes les échelles de l'organisation territoriale. La loi NOTRe, notamment, cherche à en corriger les effets asymétriques en termes de développement territorial en articulant la compétence économique autour des Intercommunalités et des Régions. L'étude des territoires périurbains du sud-ouest du département de l'Ain voisins de la Métropole de Lyon permet d'examiner comment le développement économique anime le jeu des acteurs et interroge par l'intermédiaire de leur capacité d'ingénierie à faire « couture politique » en réponse aux enjeux d'aménagement pour constituer progressivement des régimes périurbains spécifiques.

MOTS-CLÉS

Aménagement, périurbain, action publique, régimes urbains, développement économique.

ABSTRACT

The first two acts of decentralization in France have contributed significantly to the fragmentation of territories by scattering economic competence on all scales of territorial organization. The NOTRe law, in particular, seeks to correct

the asymmetrical effects in terms of territorial development by articulating the economic competence around intermunicipalities and Regions.
The study of the peri-urban areas of the south-west of the department of Ain close to the Metropolis of Lyon allows to examine how the economic development animates the game between actors and questions through their engineering capacity to make « territorial sewing" in response to development issues to gradually build specific (peri)urban regimes.

KEYWORDS

Planning, peri-urban, public action, urban regimes, economic development.

—

— LA PÉRIURBANISATION AU PRISME DU DESSERREMENT PRODUCTIF LOCAL

Nous proposons de revisiter le « *moment territorial* » périurbain contemporain en formulant l'hypothèse que le desserrement productif local renforce la fragmentation des territoires périurbains. L'étude intègre les problématiques propres à la science politique et à l'économie pour les croiser avec les démarches urbanistiques, sociologiques et historiques qui prévalent pour l'étude de ces espaces de « marges » territoriales (Authier, Coudroy de Lille, 2015).

Les deux premiers actes de la décentralisation, marqués symboliquement par les Lois Deferre de 1982 et la Loi Chevènement de 1999, ont fortement contribué à institutionnaliser des « coutures territoriales » autour du bloc communal constitué par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et leurs communes rattachées. Les « coupures » entre les territoires vécus et leur gestion politique se sont institutionnalisées en fonction des coalitions politiques locales. Les territoires périurbains ont été, et sont toujours, des espaces du desserrement productif local dont la vocation économique s'est renforcée au fil du temps. Le desserrement productif urbain est instrumenté par les stratégies des acteurs : État, groupes industriels, aménageurs économiques. Dans ce contexte, et jusqu'au début des années 2000, toutes les échelles institutionnelles de l'organisation territoriale ont pu s'impliquer, ceci au plus près de la compréhension des besoins locaux, dans l'aménagement économique de leur ressort pour créer l'emploi et capter, via la fiscalité territoriale, la ressource économique nécessaire pour le financement des équipements et des services publics locaux (Deberre, 2007).

L'aménagement économique anime alors progressivement le jeu des acteurs politiques territoriaux. Il articule les coalitions de cause (Bergeron et al., 1998) qui fondent alors leur gouvernance locale. Malgré la relative maturité spatiale des territoires périurbains, leur autonomie politique reste en devenir : territoires « servants » de la métropole ou territoires « dominants » des campagnes périphériques ?

Le morcellement territorial qui affecte l'espace périurbain, perdure jusqu'à la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale (MAPTAM) de 2014 et à la Loi relative à la Nouvelle Organisation des Territoires de la République (NOTRe) de 2015. Elles déterminent les nouveaux étiages des EPCI. La responsabilité de leur arpentage territorial est confiée aux Préfets. En 2015, la Loi NOTRe dispose, de plus, de la restructuration profonde de la compétence relative à l'aménagement économique pour corriger son émiettement initial. Elle substitue au couple Département/Communes, hérité de l'organisation territoriale de 1793, les EPCI et les Régions en tant que binôme scalaire pertinent en matière de développement économique territorial.

Pour interroger comment la redéfinition institutionnelle de la compétence économique anime l'organisation du gouvernement à distance des territoires, nous proposons tout d'abord, de préciser les conditions méthodologiques de la recherche doctorale. Par la suite, nous mettons en évidence que les tensions qui découlent de ce design institutionnel, donnent lieu à une pluralité d'actions. La ressource d'action que constitue l'ingénierie territoriale est alors déclinée selon des stratégies pour faire, au cas par cas, la « couture politique » des régimes périurbains institutionnalisés. On prendra pour exemple, à cet effet, les trois EPCI de la Côtière et de la Plaine de l'Ain situés dans le secteur Est de l'aire urbaine de la Métropole de Lyon.

— ACTEUR ET CHERCHEUR, MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE DOCTORALE

Entreprise dans le temps de mandats exécutifs (2008-2020) contingents de l'Acte 3 de la décentralisation (2010-2015) dans un village périurbain et son intercommunalité de la Côtière de l'Ain, situés à 20 kilomètres de Lyon en direction de Genève, la recherche doctorale discute la mise en politique du territoire d'exercice de l'action publique de l'élu. L'étude terrain est centrée sur les trois EPCI réunis par le Schéma de Cohérence Territoriale Bugey Côtière Plaine de l'Ain (SCoT Bu.Co.PA) : Communauté de Communes de Miribel et du Plateau (CCMP), Communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM), Communauté de communes de la Plaine de l'Ain (CCPA). La figure 1 montre 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 Côtière à Montluel (3CM).

Figure 1 : Vue panoramique des trois EPCI de la Côtière et de la Plaine de l'Ain (source : SCoT Bu.Co.PA 2017).

La légitimité politique, qui résulte de l'élection, est en résonnance avec des légitimités d'acteurs multiples. Le territoire de l'action publique est fragmenté par des périmètres d'actions qui relèvent :

- Des emboîtements en « poupée russe » issus de la planification territoriale : Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan Local d'Urbanisme (PLU) ;
- De l'exercice des compétences territoriales institutionnalisées (Régions, Départements, Métropoles, Intercommunalités, ...) que viennent croiser des légitimités des territoires vécus : celles des acteurs des milieux économiques mais également des citoyens eux-mêmes.

La méthodologie de l'enquête de terrain prend appui sur la production des données dans laquelle « l'imprégnation » (de Sardan, 1995) supplée à « l'observation participante » (Bourdieu, 2001). Elle se nourrit de l'immersion dans le milieu politique. Dans ces conditions, le travail d'analyse du chercheur a pour objet de trianguler les informations de sorte à produire un corpus de données objectivées et en garantir leur opposabilité scientifique. « Le dire et le faire » des acteurs sont considérés dans le cadre d'une analyse critique de leurs discours. La production et le recollement des données s'opère à cette fin à partir :

- Des documents publics produits par les instances dans lesquelles l'élu prend une part active. Ils se limitent à ceux dont l'accessibilité est autorisée dans les formes et conditions prévues par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) : archives délibératives des collectivités territoriales et leurs établissements, leurs budgets principaux et annexes, documents op-

posables : Directive Territoriales d'Aménagement (DTA), Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan Locaux d'Urbanisme (PLU), Rapports publics ;
- De la documentation grise produite pendant les mandats. Elle est mobilisée, à titre d'éphéméride, pour jalonner la trajectoire historique des aménagements territoriaux ;
- De la presse locale et les entretiens compréhensifs (Kaufmann, 2016) avec les acteurs territoriaux.

La mise en dialogue des archives délibératives et documentaires des instances territoriales avec les articles de la presse locale et les entretiens avec les acteurs permet d'objectiver le construit discursif dont la valeur symbolique est tout autant structurante du développement économique local que les réalisations elles-mêmes. Le tableau 1, ci-dessous, présente la méthodologie d'articulation de la production de données et les étapes permettant de mener à bien les entretiens terrains et le cadre de leur interprétation.

Espaces d'action	Objets	Acteurs	Outils	Cadre d'interprétation
Institutionnel	Aménagement économique (État)	- Services déconcentrés de l'État - Chambre Régionale des Comptes - Tribunal Administratif	- Prescriptions - Avis - Observations - Rapports	- Études de cas - Cartes mentales et discours : les représentations subjectives des périmètres d'action
	Aménagement économique (Territoires)	- Agences d'urbanisme et autres structures coopératives	- Rapports d'experts - Avis des Commissaires enquêteurs (Enquêtes publiques)	
Politique	Développement économique	- Élus des métropolitains, départementaux, intercommunalités et communes	- Documents de planification territoriale opposables - Programmes d'aménagement (enquêtes publiques) - Délibérations - Revues institutionnelles - Entretiens	
Économique	Usage du foncier et parcours résidentiel des entreprises	- Entreprises majeures (nationales et mondiales) - Petites et Moyennes Industries/ Entreprises (PMI/PME) - Très Petites Entreprises (TPE) - Syndicats Professionnels et Patronaux - Chambres consulaires - Gestionnaires de Parcs d'activités - Associations professionnelles locales	- Communication institutionnelle et marketing des entreprises - Revue de presse - Entretiens	- Objectivisation des périmètres d'enjeux, de tension et de coopération entre les acteurs

Tableau 1 : Cadre de la production de données et de leur interprétation (source : Bruno Loustalet).

— LES « COUTURES » TERRITORIALES INSTITUTIONNALISÉES ANIMÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : PREMIÈRES HYPOTHÈSES SUR LES INGÉNIERIES MOBILISÉES POUR FAIRE LES « COUTURES » POLITIQUES

Les « coutures » territoriales sont multiples selon :

- Les types d'acteurs (individus, groupes, institutions publiques, privées),
- Les échelles territoriales (quartier, commune, intercommunalité, ...),
- L'occupation des sols (habitat, activités, ...),
- Les temporalités.

La recherche retient, comme objets d'analyse, les périmètres institutionnels des blocs communaux constitués des communes et de leur EPCI de rattachement. La fragmentation des espaces territoriaux périurbains que tente de résorber la Loi NOTRe, participe de la trajectoire institutionnelle de la décentralisation (1981-2015).

LA PLURALITÉ DES COALITIONS DE CAUSE, REFLET DES ENJEUX POLITIQUES LOCAUX

La notion de régimes urbains développée en France par Le Galès (Le Galès,1995) et Pinson (Pinson, 2010) est alors mobilisée comme ressource pour rendre compte de la dynamique systémique des « coutures » territoriales dans l'espace périurbain. Rapportée au propos de la recherche, elle interroge la capacité des acteurs politiques des territoires périurbains à constituer des coalitions de cause autour de l'activité économique. Elles donnent lieu à la constitution progressive de régimes spécifiquement (péri)urbains pour faire les « coutures » politiques au sein de leur ressorts territoriaux institutionnalisés. Pour démontrer cette proposition, nous prenons appui, à titre d'exemple, sur le territoire d'enquête constitué par les trois EPCI 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. Le tissu économique est constitué par les activités industrielles héritées du capitalisme tardif (carrières, chimie, petite mécanique, ...) qui cohabitent avec :

- Les industries lourdes (nucléaire, traitement des déchets, raffineries, ...) dont le gradient de localisation, loin des centralités urbaines denses, est directement fonction de leur degré de risques ou de pollution. Elles

fondent paradoxalement, entre les années 1960 et 1980 dans les territoires empreints de ruralité, *l'émergence périurbaine* ;
- Les extensions des surfaces productives des petites et moyennes industries locales en croissance. Elles capitalisent sur les opportunités financières dégagées par la cession, à des fins résidentielles, du foncier économique urbain. Elles sont concomitantes des implantations des grandes surfaces commerciales dans la proche périphérie des agglomérations. Elles donnent lieu, entre les années 1980 et 2000, au foisonnement des lotissements dans les « *hinterlands* » métropolitains ;
- La migration progressive, depuis les années 2000, des activités métropolitaines du tertiaire supérieur cumulée avec les besoins fonciers des plateformes logistiques obligent les acteurs politiques à mettre en œuvre des actions publiques territoriales pour réguler leurs implantations et pour répondre aux attentes des résidents d'un *périurbain devenu mature* notamment en matière de mobilité, de logement, de préservation des paysages et de loisirs.

Le tableau 2, ci-après, établit une typologie des régimes politiques (péri)urbains à partir des périmètres institutionnels issus de la loi Chevènement de 1999 (Guéranger, 2008). Elle institue les EPCI comme *territoires de projet*. En prenant appui sur les EPCI du territoire d'enquête, le tableau, ci-après, propose de rendre compte de la dynamique de construction des régimes (péri) urbains en articulant :

- Les coalitions d'acteurs dominants différenciées selon les enjeux et les discours politiques portés ;
- La stratégie instrumentale mise en œuvre selon le type d'aménagement économique, l'outillage et les « effets en retour » sur l'échelle de l'organisation territoriale locale impliquée dans l'aménagement économique ;
- Les stratégies de résolution des conflits pour construire le consensus de l'aménagement territorial.

Nature du Régime		**Régime (péri)urbain de « l'hinterland » métropolitain**	**Régime (péri)urbain de « l'entre-deux » métropolitain**	**Régime (péri)urbain des « marches » métropolitaines**
Composantes des régimes périurbains (1)	Institutionnelle	Communauté de Communes de Miribel et du Plateau	Communauté de communes de la Côtière à Montluel	Communauté de communes de la Plaine de l'Ain
	Spatiale/physique	Réseau viaire intra métropolitain Boulevard Périphérique de l'Est lyonnais (RN386) et contournement Est (A46) de la Métropole	Réseau viaire supra métropolitain Barrière de péage de Beynost (A42) et barreau autoroutier (A 432) de déviation du contournement Est de la Métropole	Diffuseurs autoroutiers et Ronds-Points
	Coalitions d'acteurs dominants	Communes et EPCI	Industriels et EPCI	EPCI et Préfet (Services déconcentrés de l'État)
	Enjeu	Fédérer les communes autour de « projets » d'intérêt intercommunal	Légitimer politiquement l'intercommunalité	Délimiter la périurbanisation dans l'espace rural
	Discours dominant	Aménager des polarités du cadre de vie (sports, culture, loisirs environnementaux)	Valoriser l'entrepreneuriat et l'innovation	Développer les mobilités pour mobiliser l'emploi local
Instrumentation de la « couture » territoriale (2)	L'aménagement économique instrumenté pour …	Valoriser le foncier économique pour financer les projets du cadre de vie	Développer les ZAE en mobilisant les partenariats privés pour développer l'emploi	Relier les centralités résidentielles avec les pôles économiques du territoire
	… avec les outils de …	La règlementation de l'urbanisme pour gérer les opportunités	La communication du marketing territorial et l'aménagement t économique (ZAE)	La loi pour délimiter le périmètre institutionnel des EPCI
	…. avec pour « effet retour » sur l'échelle institutionnelle de la cohérence territoriale	Le SCoT en observateur de l'autonomie territoriale	Le SCoT en garant de la cohérence de l'aménagement économique	Le SCoT en organisateur les polarités territoriales
Nature du Régime		Régime (péri)urbain de « l'hinterland » métropolitain	Régime (péri)urbain de « l'entre-deux » métropolitain	Régime (péri)urbain des « marches » métropolitaines
Dynamique de la « couture » territoriale (3)	Conflit résultant de …	Essentialisation technique des enjeux politiques de l'aménagement intercommunal	Essentialisation économique de l'enjeu politique de l'intercommunalité sur celui des communes	Essentialisation institutionnelle du périmètre du territoire intercommunal pour dimensionner l'action publique
	Modalité d'élaboration du consensus	Horizontal local négocié « ex post »	Vertical local négocié « ex ante »	Institutionnel négocié territorialement
	Enjeu du consensus	Résorber les morphologies fractales des villages ruraux industrialisés par la création d'équipements et des aménagements de centralité urbaine	Réaliser les continuités intercommunales par les aménagements économiques	Faire « synapse » territoriale pour diffuser le développement périurbain dans l'espace rural

Tableau 2 : Les « régimes périurbains », leurs instruments et la dynamique des « coutures » intercommunales (source : auteur).

Ainsi, la capacité des EPCI à mettre en œuvre des compétences de projets avec des compétences d'aménagement renvoie, en premier lieu, à l'agrégation des coalitions de cause autour de projets politiques territoriaux (1).

- Plus le territoire est proche de la centralité métropolitaine, plus l'aménagement du cadre de vie constitue le ciment de d'action des acteurs territoriaux de l'hinterland métropolitain. En matière de développement économique, les communes reconnaissent à l'EPCI la légitimité pour mobiliser les ressources économiques nécessaires au financement d'équipements que, seules, elles ne pourraient financer ni légitimer auprès de leurs administrés–électeurs ;
- De façon parallèle, l'éloignement de la centralité métropolitaine implique une coalition d'acteurs dominée alternativement - par l'État, le Département ou l'intercommunalité. Entre aménagement (Villes Nouvelles, déconcentration industrielle, nucléaire civil, etc.) et arpentage territorial, l'intercommunalité sera au centre de la négociation institutionnelle avec l'État et le département. Entre fusion et absorption, l'arbitrage du conflit résultant des conditions économiques de l'intégration institutionnelle de nouveaux territoires ;
- « L'entre-deux » institutionnel territorial est un « produit fatal » de l'Acte 2 de la Décentralisation « à la française ». L'État, lui-même en pleine redéfinition de ses missions, laisse aux territoires la latitude d'organiser leur périmètre sans d'autres considérations que de s'assurer de leur viabilité économique et de la pertinence fonctionnelle de leur projet de territoire. Sur la base de conventions locales, les intercommunalités de « tuyaux » et/ou défensives émergent

LA PLURALITÉ DES MODALITÉS DE MOBILISATION DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE POUR FABRIQUER LES « COUTURE(S) » INTERCOMMUNALES(S)

La pluralité des objets de l'aménagement économique renvoie, en second lieu, à des pluralités d'instrumentation (Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Lascoumes, Le Galès, 2014) par les coalitions d'acteurs. Ils mobilisent les outils et les échelles de l'action publique de façon différenciée selon leur enjeu (2). Les modalités de résolution des conflits révèlent, quant à elles, les registres d'essentialisation des choix politiques selon les gouvernances établies.
Trois registres d'ingénierie territoriale sont mobilisés pour fabriquer « les coutures » territoriales du bloc communal autour de compromis négociés et non écrits (Bénétullière, 2016) :

- Le premier se réfère à l'ingénierie territoriale organisée au sein des ser-

vices de l'EPCI. 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)[1], 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 (Acadie-Pacte, 2016).

Les choix politiques sont essentialisés par les arbitrages techniques. Les conflits qui en résultent se résolvent par des consensus « ex post » avec les communes (3).

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.

« [...] 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.) [...]. »[2]

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

2 Source CCMP Compte rendu du Conseil communautaire du 6 mai 2019

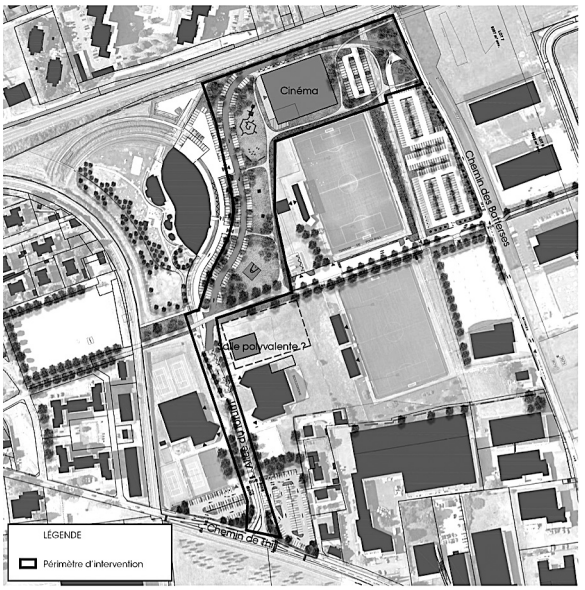

Figure 2 : Projet de création d'un parc urbain au Forum des Sports de St. Maurice de Beynost (01700) pour faire la « couture » fonctionnelle entre les équipements collectifs existants (source : Communauté de communes de Miribel et du Plateau, 2019).

L'aménagement dans « l'hinterland métropolitain » se réfère au modèle métropolitain lyonnais pour :

- 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 ;
- 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, sera cantonné à des fonctions supplétives de labélisation de la stratégie ainsi mise en œuvre ;
- Le deuxième externalise l'ingénierie territoriale sur les acteurs économiques. Le développement économique est essentialisé 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. Les échelles de compétences de l'intercommunalité et du SCoT se mobiliseront mutuellement pour légitimer les projets d'aménagements territoriaux ;

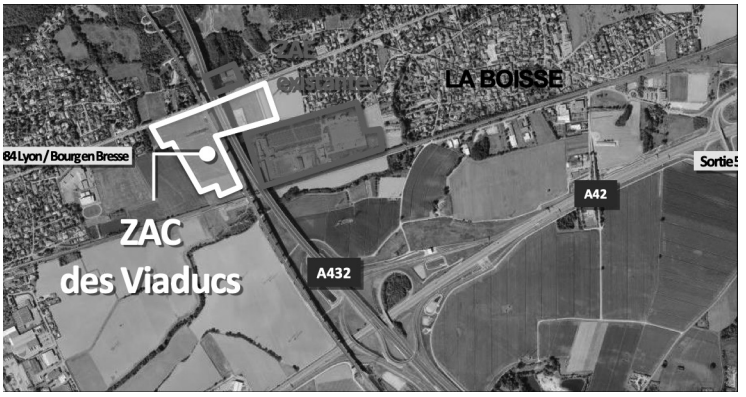

Figure 3 : La ZAC des Viaduc, l'aménagement économique pour faire « couture » intercommunautaire (source : Communauté de communes de la Côtière à Montluel (2019).

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.

- Le troisième concerne le pilotage de l'ingénierie territoriale par les services déconcentrés de l'État. Il consacre ainsi l'essentialisation institutionnelle des politiques de la « couture » des territoires fragmentés de la ruralité.
  « [...] L'histoire c'est la loi NOTRe et le schéma qui est proposé par le Préfet et qui, un jour, vient [...] en disant : « [...] Plaine de l'Ain, on vous connaît, la loi m'oblige en tant que représentant de l'État à avoir un seuil minimum d'EPCI, géographiquement vous avez d'un côté Serrières-de-Briord, vous avez de l'autre côté Saint-Rambert, ce serait bien de tout remettre à plat et de créer une communauté de communes à l'échelle de ce territoire-là [...] ».[3]
  Le périmètre territorial est invoqué pour justifier, par l'efficience économique, la pertinence de l'action publique territoriale. Le Département est la scène d'expression des conflits et d'élaboration des consensus dans le cadre des Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI). Elles tirent leur légitimité politique de leur composition d'élus de premier rang - Maires, Conseillers départementaux, Députés et Sénateurs-, alors que le SCoT procède d'une légitimité de troisième rang, son

3 Entretien du 15 juillet 2019 avec le maire d'Ambérieu-en-Bugey (01500)

assemblée délibérante procède de sa désignation par les EPCI eux-mêmes. L'enquête terrain met en évidence une « couture territoriale » dans laquelle il s'agit de faire « synapse »[4] entre territoires pour permettre le « ruissellement » des ressources financières issues de la fiscalité économique dans l'espace rural tout autant que le lissage des politiques publiques.

Le nouvel arpentage territorial prescrit par le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de 2017 résulte de cette ingénierie qui 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.

CONCLUSION : DES « COUTURES INTERCOMMUNALES » AUX « COUTURES MÉTROPOLITAINES », QUELLE(S) MÉDIATION(S) POUR FÉDÉRER LES INGÉNIERIES TERRITORIALES ?

Le temps long qui résulte de la trajectoire des trois Actes de la Décentralisation, révèle une co-production, de la gouvernance territoriale par les projets par l'État et les territoires eux-mêmes ainsi que le glissement progressif du rééchelonnement de la gouvernance de l'État *(state rescaling*) (Jessop, 2002 ; Jouve, Brenner, 2007) dans le temps de la financiarisation de l'économie. Elle induit une profonde redistribution des compétences de l'ingénierie au sein des échelles territoriales.

L'État instrumente par la loi – en l'occurrence la Loi NOTRe - le bloc communal pour faire la « couture institutionnelle » nécessaire à son action publique (Epstein, 2006). Des régimes spécifiquement (péri)urbains émergent alors pour assumer les « coutures politiques » que la loi n'est pas en capacité d'assumer. Ils mobilisent pour cela et de façon différentiée les ressources du pouvoir urbain (Lambelet, Pflieger, 2016). Ces régimes politiques (péri) urbains, construits à partir du desserrement productif local, traduisent la complexité de la gouvernance multiniveau contemporaine (Poupeau, 2017). Selon leur nature au sein de chaque bloc communal, les ingénieries territoriales ont pour objet de leur donner leur légitimité politique en réponse face aux enjeux de l'aménagement et aux injonctions contradictoires de l'État. Les territoires périurbains s'invitent alors dans la gouvernance des métropoles (Charmes 2019) et s'insèrent dans leurs logiques réticulaires (Vanier, 2015).

4 Synapse (nom féminin, du grec « sunapsis » : point de jonction) est une unité spatiale de jonction où ont lieu des contacts, des passages selon la définition proposée par Géoconfluences http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/synapse consulté en ligne le 24 mai 2019

REMERCIEMENTS

Le projet doctoral est codirigé par Éric Charmes, Directeur de recherche, /EVS-RIVES-ENTPE/ et Martin Vanier, Professeur, /Lab'Urba/Université Paris Est/. Il s'inscrit dans le cadre du partenariat entre l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine de Lyon - Saint Etienne et l'ENTPE. L'auteur remercie Bernard Pecqueur, Professeur émérite /Pacte/Université Grenoble Alpes/ et Emmanuel Thimonier-Rouzet, Professeur associé/Université Lyon 3/Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine de Lyon St. Etienne, membres du Comité de thèse, pour leurs remarques bienveillantes ainsi qu'à Antoine Guégan, doctorant /EVS-RIVES ENTPE/ pour ses relectures attentives.

— BIBLIOGRAPHIE

Acadie, Pacte. (2016). SCoT et territoires Quels acquis ? Quelles perspectives ?, Paris : Fédération des SCot.

Authier, J.-Y., Coudroy de L. (2015). Chantiers pour l'étude des espaces périurbains. Problèmes de définition. In Bouffier, S., Brelt, C-I., Menjoot, D., *Aux marges de la ville. Paysages, sociétés, représentations*, Paris : L'Harmattan.

Bénétullière, S. (2017). *Centre et périphérie dans la construction intercommunale*, In Delaigue, Ph., Gazeau, C. (ed), *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, p.195-223.

Bourdieu, P., (2003). L'objectivation participante, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris : Le Seuil. Vol. 150, 43-58.

Charmes, É. (2019). *La revanche des villages*, Paris : Le Seuil.

Deberrre, J.-C. (2007). Décentralisation et développement local, in *Afrique contemporaine* n°221, p. 44-55.

De Sardan, J-P -O. (1995). La politique du terrain, *Enquête* [En ligne], 1, mis en ligne le 10 juillet 2013, consulté le 04 décembre 2018. URL : http://journals.openedition.org/enquete/263 ; DOI : 10.4000/enquete.263

Epstein, R. (2006). Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires, *Esprit*, Paris, 96-111.

Gueranguer, D. (2008). L'intercommunalité, créature de l'État : analyse sociohistorique de la coopération intercommunale, le cas du bassin chambérien, *Revue française de sciences politique*, Paris.

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

Jouve, B. (2007). Brenner Neil, New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood, *Métropoles* [en Ligne], https://doi.org/10.4000/metropoles.116

Kaufmann, J.C. (2016). *L'entretien compréhensif.* Paris : Armand Colin.

Lambelet, S., Pflieger G. (2016). Les ressources du pouvoir urbain, *Métropoles* [En ligne]. https://doi.org/10.4000/metropoles.5329

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

Lascoumes, P., Le Galès P., (2014). Instrument, In Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presse de SciencesPo.

Le Galès P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, 45e année, n°1, Paris, 57-95.

Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises, Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains, Pôle Sud, 2010/1 n°32 p. 73-92.

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

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