

Fiche d'acquis

Type	Article
Titre	Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont
Auteur(s)	Salma LOUDIYI
Année	2008
Edition	-
Revue	Norois
Vol./n°/mois	Vol.4, n°209
Pages	pp. 37-56
Source	http://norois.revues.org/2615

Discipline	Sciences politiques, sociologie
Sujet	Analyse de l'effectivité de la transformation de l'action publique au regard de la conduite de la concertation locale dans la mise en place du Scot du Grand Clermont
Mots clefs	Scot, Pays, gouvernance territoriale, dispositifs de concertation, participation, instrument d'action publique, acteur collectif, « <i>jeu de cartes</i> », processus de mobilisation sociale
Problématiques traitées	Comment se déroule le processus de concertation dans le cadre de l'élaboration d'un diagnostic de Scot ? Quels sont les dispositifs mobilisés ? Quel processus de mobilisation sociale ? Quels sont les effets propres et induits par l'instrumentation du Scot ? En quoi le Scot constitue-t-il un instrument d'action publique et de gouvernance territoriale ?
Liens avec les hypothèses	1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires
Organisation/plan	Instrumentation de l'action publique, Scot et gouvernance territoriale <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentation des politiques publiques - Le Scot, un Instrument d'action publique - Le Scot, un instrument de gouvernance territoriale Le Pays du Grand Clermont : le triptyque Charte, Contrat, SCoT <ul style="list-style-type: none"> - Un espace d'action : du schéma directeur vers un schéma de cohérence - Le système d'acteurs - La participation autour du diagnostic du Scot - Effets propres et effets induits du processus de participation autour du diagnostic du Scot Conclusion

Salma Loudiyi est Docteur en Géographie et chargée de recherche au sein de l'AgroParisTech basé à Aubières au sud de Clermont-Ferrand. Dans son article, l'auteur analyse le Scot comme instrument d'action publique et de gouvernance territoriale à partir des travaux de Lascoumes et Le Gales (2004) appliqués par Pinson (2004) au projet urbain. Salma Loudiyi relate ainsi les conditions de conduite du processus de concertation dans le cadre de l'élaboration du Scot du Grand Clermont. Quels sont les effets propres et induits par l'instrumentation du Scot notamment en terme de mobilisation et construction sociale du territoire? Quels partenariats et consensus émergent des dispositifs de concertation engagés pour l'élaboration du diagnostic du Scot du Grand Clermont? L'article se structure autour de deux parties. La première analyse le Scot en tant qu'instrument d'action publique et la seconde applique ce cadre théorique à l'analyse du Scot du Grand Clermont.

Le Scot comme instrument d'action publique

Un instrument d'action publique est défini comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2004 cité dans Loudiyi, 2008, p.39). Le Scot constitue ainsi à la fois un dispositif technique car un ensemble de techniques est mise en œuvre pour atteindre un objectif fixé. Mais il constitue également un dispositif social car il permet de mettre en relation constamment une somme d'informations et un ensemble d'acteurs qui les réinterprètent régulièrement et collectivement. « *La mobilisation sociale s'inscrit comme un nouveau référentiel de l'action publique et permet l'intégration et l'articulation de nouvelles ressources locales, qu'elles soient matérielles ou symboliques pour atteindre des objectifs construits collectivement* » (Loudiyi, 2008, p.39). La mise en place de « *dispositifs d'échanges et d'interaction* » est nécessaire pour assurer la construction des processus de mobilisation social. Ils doivent faciliter « *la construction d'un consensus* », « *la construction d'une vision partagée de la ressource commune, l'émergence de normes et de règles et la stabilisation progressive d'une identité d'action* » (2008, p.39).

Le processus de mobilisation plus important que le contenu de l'action

Ces dispositifs de concertation peuvent prendre des formes diverses et variées selon les contextes locaux. Dans ce type de démarche, la mobilisation sociale et les processus d'interaction construisant les accords doivent permettre de pérenniser la coordination et la coopération entre les acteurs. La stabilisation des systèmes d'acteurs autour d'un projet devient plus importante que l'action ou son contenu. Il convient de rendre visible un acteur collectif et le positionner au sein d'un environnement souvent concurrentiel. « *La construction d'une intention politique et d'une identité collective permet ainsi de donner consistance à un territoire et la constitution d'un acteur collectif reconnu* » (2008, p.40). Même s'ils sont élaborés par les communes et leur groupement, l'auteur insiste sur l'élargissement considérable des acteurs impliqués dans les démarches de Scot (PNR, AOT, Etat, département, Région, chambres consulaires, associations locales d'usagers, public, etc.). L'association des personnes publiques, et plus largement la société civile, est obligatoire. Néanmoins, les porteurs de Scot ne doivent pas rendre de compte concernant les résultats de cette concertation. Plus qu'un résultat ou une production, c'est le processus de mobilisation sociale résultant qui est important. La loi SRU prévoit par ailleurs que la structure en charge de l'élaboration du Scot doit également assurer son suivi et sa mise en œuvre. Cette disposition majeure renforce la capacité de pérennisation et de continuité du processus de mobilisation social.

Le Scot comme instrument de gouvernance territoriale

Le Scot est un instrument d'action publique qui a l'ambition de mobiliser un ensemble d'acteurs hétérogènes autour d'une ressource commune. Il constitue ainsi, selon l'auteur, un instrument de gouvernance territoriale. Si les Scot visaient à l'origine à institutionnaliser des espaces fonctionnels notamment les aires urbaines (Insee), leur élaboration a engendré une grande variabilité des

territoires de Scot qui s'inscrivent dans imbrications institutionnels complexes¹. Aussi, la gouvernance territoriale instituée par les démarches de Scot est étroitement liée aux contextes institutionnels locaux : « *Les propriétés de la gouvernance territoriale spécifient un processus toujours singulier et fortement lié aux situations locales : les acteurs parties prenantes et leur diversité, les enjeux et les problèmes posés, les périmètres retenus pour la planification stratégique, la géopolitique locale et la distribution du pouvoir politique orientent les modalités de la gouvernance territoriale. Ainsi, les formes de la gouvernance instituée dans le cadre de communautés d'action et d'intérêt sont plurielles* » (2008, p.42). La gouvernance territoriale instituée par les démarches de Scot dépend également étroitement de la nature et la qualité des dispositifs de concertation instaurés. Les dispositifs de concertation associent un nombre plus ou moins important de participants et les avis potentiellement contradictoires issus des échanges sont plus ou moins intégrés à la décision finale.

Organisation de la concertation dans le Scot du Grand Clermont

Le Syndicat d'élaboration et de programmation de l'agglomération clermontoise (SEPAC) est l'instance qui assure le portage politique du Scot. Il se présente comme « *l'outil de réflexion prospective et d'organisation du Grand Clermont* » et se définit à ce titre comme « *une instance de gouvernance, un espace de réflexion et de dialogue* » (2008, p.44). L'élaboration du diagnostic du Scot est présentée comme une démarche collective fondée sur l'adhésion des territoires à une vision partagée dont le pilotage est assuré par le SEPAC, chef d'orchestre et garant de la concertation. L'agence d'urbanisme assure la maîtrise d'œuvre du Scot et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'élaboration du « *diagnostic partagé* » représente un moment d'ouverture du processus d'élaboration du Scot du Grand Clermont.

Afin d'assurer la conduite de la concertation, l'Agence d'urbanisme met en place un outil opérationnel : le « jeu de carte ». « *Il vise à faciliter la construction d'un diagnostic partagé à partir d'un ensemble de questions, problèmes et enjeux soumis à l'interprétation des acteurs parties prenantes. Le jeu permet d'animer les séances de concertation et d'organiser l'interaction des acteurs* » (2008, p.45). L'Agence d'urbanisme s'est librement inspirée d'un outil existant développé par l'équipe de recherche d'AgroParisTech ENGREF de Clermont-Ferrand intitulé « Jeu de territoire »². L'Agence d'urbanisme a néanmoins refusé la proposition des chercheurs d'animer les débats en raison d'une géopolitique locale peu propice à ce genre d'opération. La participation de l'équipe de recherche s'est cantonnée à la réalisation de conférences où les chercheurs sont assignés au rôle d'experts et d'observateurs extérieurs.

Avancées et limites de la concertation dans le Scot du Grand Clermont

En tant que membre de l'équipe de recherche, Salma Loudiyi a observé l'ensemble des phases de concertation et de structuration du diagnostic. Elle livre dans son article un regard critique concernant ses aboutissements. L'auteur souligne ainsi une volonté d'évitement des sujets conflictuels et source de désaccords, une recherche absolue d'un consensus, et des modes de sélection des acteurs relevant de la cooptation. « *Peu de controverses ont lieu et lorsqu'elles émergent, sont vite résolues. On peut même avancer qu'à défaut d'accord explicite sur les questions/problèmes évoqués, il n'y a pas de désaccord affirmé. La recherche absolue d'un consensus exclut de fait les sujets conflictuels et les acteurs et groupes porteurs de ce ses sujets, sont souvent, dans le cas étudié, les moins compétents pour avoir voix au chapitre* » (2008, p.52). Au gré du processus, arriver à un accord apparaît finalement plus important que le contenu de l'accord lui-

¹ Seulement 1/3 couvrent un territoire plus large qu'une aire urbaine (Certu, 2008) et 17% offrent une adéquation entre Pays et Scot (ETD, 2007).

² Le « *Jeu de territoire* » vise à faire exprimer aux acteurs des points de vue pour converger vers une vision partagée du territoire. Le jeu, qui se base sur l'usage des représentations spatiales, favorise la dynamique d'interaction du groupe, en mettant les acteurs en position de collaborer. Il offre un cadre collectif de production de règles. Il met en scène les raisonnements des acteurs et facilite l'apprentissage collectif (Angeon, Lardon, 2003).

même. La participation de quatre cents personnes à son élaboration est mise en avant comme une légitimation de la procédure retenue. Par ailleurs, la prédominance des élus politiques et des administrations s'accorde mal avec les injonctions à la participation et la démocratisation de la prise de décision. « *Les communautés d'intérêt structurant la gouvernance territoriale sont basées sur une démocratie représentative, où le poids des élus politiques est important est oriente la production des décisions. [...], le choix et la cooptation des acteurs jugés légitimes à participer, contribuent à escamoter l'émergence d'identité d'action nouvelle. La consultation apparaît ainsi comme un moyen de circonscrire la contestation possible dans ce type de processus, de même qu'elle implique une interprétation restrictive des besoins et attentes d'acteurs autres que les élus et les administrations* » (2008, p.53).

L'auteur souligne néanmoins que la production du diagnostic permet de faire émerger les premiers signaux relatifs à l'existence d'un collectif d'acteurs présent durant les phases de concertation. La présence réitérée de certaines catégories d'acteurs permet de renforcer une dynamique d'échange. « *La diffusion des résultats auprès des EPCI à travers des réunions publiques ou auprès de la population à travers des expositions lors des foires, permet par ailleurs l'existence d'une identité politique, rend visible un territoire en affichant ses ambitions et dévoilant sa stratégie* » (2008, p.53). L'auteur conclue finalement son article en interrogeant la place du chercheur dans la construction du processus de gouvernance. « *Les méthodes et outils de négociations et de concertation sont au centre d'enjeux sociétaux dans lesquels le chercheur est pleinement mobilisé. [...]. L'importance de la conception de méthodologies d'appui et d'accompagnement de démarches participatives nous semble aller de pair avec la nécessité d'engager une analyse réflexive sur la place du chercheur au sein de ces dispositifs* » (2008, p.54). Le chercheur aurait ainsi un rôle important à jouer dans l'animation des démarches et la mise en place de dispositifs innovants de concertation à condition de clarifier préalablement son positionnement au sein du jeu d'acteurs engagés dans l'élaboration des Scot.

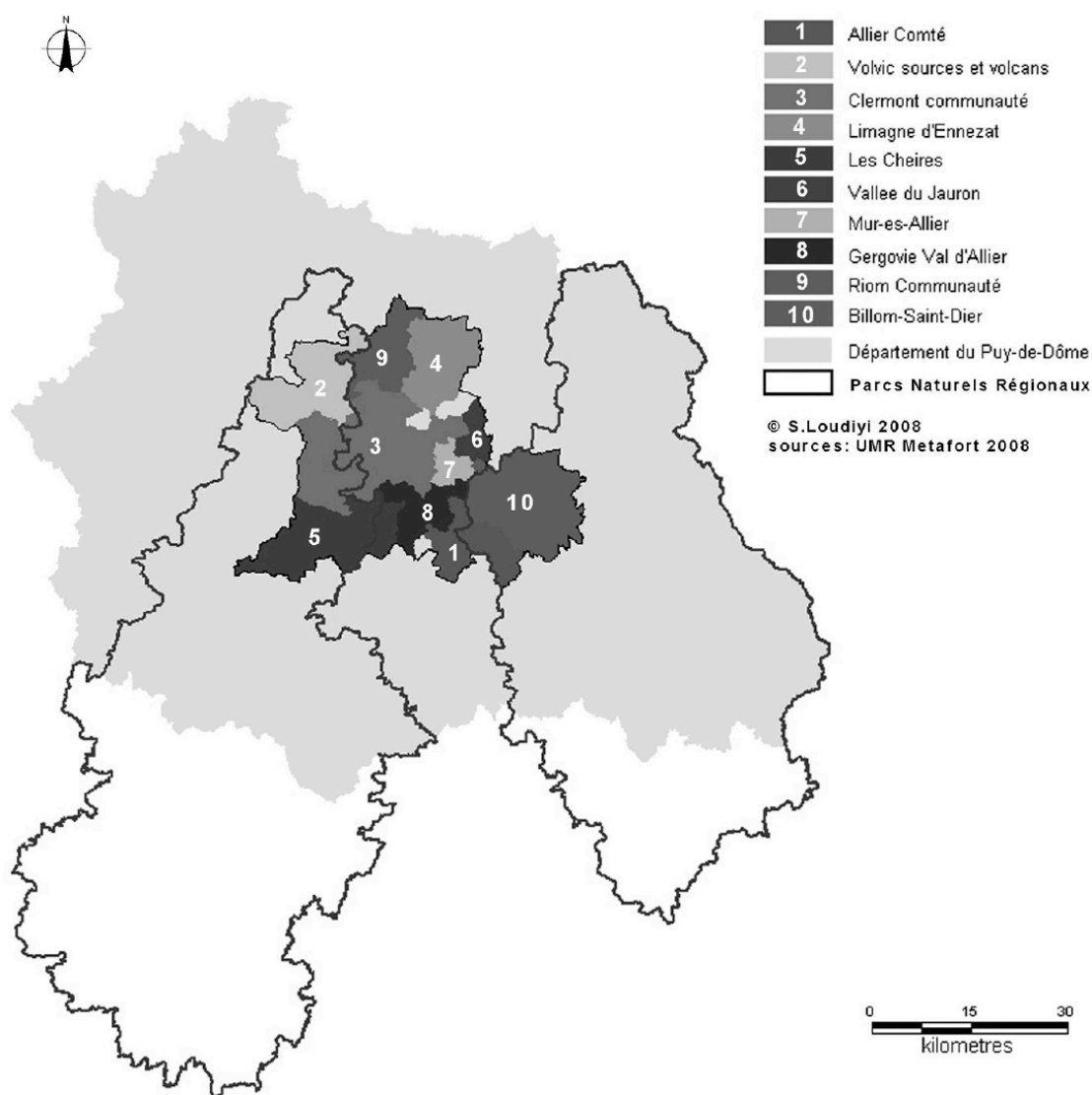
La conduite de la concertation au prisme des hypothèses

L'article alimente et complète les deux premières hypothèses de recherche³. En tant qu'instrument d'action publique et de gouvernance territoriale, Salma Loudiyi décrit les Scot comme un cadre paradoxal et pragmatique de recomposition territoriale (*hypothèse 1*). Le processus de mobilisation des acteurs se révèle plus important que le contenu et le résultat de l'action. On rejoint bien là l'idée défendue dans la première hypothèse selon laquelle la véritable cohérence dont les Scot s'occupent est moins celle des actes d'aménagement que celle de la construction des territoires eux-mêmes. Ainsi, au-delà du contenu du Scot et de la mise en œuvre de ses objectifs d'aménagement, la démarche vise avant tout à rendre visible un acteur collectif, soit un assemblage d'EPCI, au sein d'un paysage institutionnel fragmenté et concurrentiel. En construisant une intention politique et une identité collective, le Scot permet ainsi de donner consistance à un territoire. En tant qu'instrument d'action publique, les Scot sont également présentés comme un chantier expérimental pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèse 2*). L'élaboration du diagnostic du Scot du Grand Clermont produit un nouveau référentiel et permet l'intégration et l'articulation de nouvelles ressources locales. La valeur ajoutée du Scot comme instrument d'action publique repose sur la continuité de la scène d'échange proposée par le syndicat mixte, la géométrie variable de son périmètre et de l'assemblée d'acteurs qu'il réunit, et enfin la transversalité des thématiques traitées qui permet de résoudre des problématiques qui ne trouvent pas de solution dans les approches sectorielles.

L'auteur montre par ailleurs que la gouvernance territoriale et la qualité de l'expertise produite dans l'arène du Scot reste néanmoins conditionnée par la nature des dispositifs de concertation associés

³ La troisième hypothèse n'est en revanche pas renseignée.

au pilotage. Ils demeurent limités dans le cas du Grand Clermont et ne permet pas l'émergence d'un débat de fond sur les sujets d'aménagement conflictuels, sources de désaccords. Poursuivons alors la réflexion l'auteur dans le sens des hypothèses. Il semblerait que la mise au point de dispositifs d'échanges et d'interaction adaptés à la hauteur des ambitions du Scot peut favoriser l'émergence d'un projet de territoire qui, au-delà de la construction d'un acteur collectif, engage également la mise en cohérence des actes d'aménagement (*hypothèse 1*). Le Scot s'affirmerait alors véritablement comme un chantier expérimental et novateur pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèse 2*). La recherche semble avoir un rôle important à jouer dans cette optique à condition de l'inscrire en amont dans les dispositifs d'action.



Périmètre du Scot du Grand Clermont (Source : Loudiyi, 2008, p.43)