

Université de Strasbourg

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG



Le Scot : un nouvel instrument pour quelle action publique ?

Essai d'analyse sociologique du Schéma de Cohérence Territoriale de la région de Strasbourg (Scoters)

Antoine DANET

Mémoire de 4^{ème} année d'I.E.P.

Direction du mémoire : Marine de Lassalle

Juin 2010

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements :

La réalisation mémoire n'aurait pas été possible sans Marine de Lassalle, qui m'a permis de m'engager dans cette étude, et que je remercie particulièrement.

Merci à Juan Torreiro pour ses conseils avisés.

Merci à Delphine.

Et merci surtout à toutes les personnes qui ont accepté de se livrer à l'épreuve des entretiens, sans lesquels ce mémoire n'aurait pas existé.

INTRODUCTION

Lors des cinquièmes rencontres nationales des Scot, organisées en juin 2009 à Narbonne, A. Bourdin, directeur de l'Institut Français d'Urbanisme, déclarait au cours de son intervention : « Nous avons des objets spatiaux qui sont problématiques et qui ne forment plus nécessairement cohérence... Faire un schéma de cohérence, c'est se donner les moyens de reconstruire sans arrêt des équilibres... Le problème de la gestion territoriale tient aujourd'hui au fait que l'on est dans un système qui se défait sans arrêt. Notre rôle est de le remettre en équilibre en permanence et de créer les moyens pour le remettre en équilibre »¹. Pour l'urbaniste qu'il est, l'organisation de l'espace se trouve aujourd'hui confrontée au défi de la cohérence, de l'équilibre et pour y faire face, les politiques publiques disposent d'un outil, le Scot. Un instrument tout dévoué à la résolution d'un problème identifié. Pourtant l'utilisation de cet instrument ne semble pas aller de soi. Ces rencontres nationales se sont aussi fait l'écho de multiples inquiétudes concernant l'outil en question : quel périmètre choisir, doit il être à l'avenir plus contraignant... ? De manière générale, c'est le souci d'efficacité de l'instrument qui s'exprimait. Au cœur de la plupart des interventions de ce rassemblement, un contraste entre les vertus prêtées à l'instrument, les incantations à en développer l'usage et l'exposé des difficultés à le faire vivre se donnait à voir. A priori, quoi de plus normal pour un instrument relativement jeune (instauré par la loi SRU en 2000), qui comme tout outil de politiques publiques nécessite des apprentissages et par conséquent un certain temps pour se mettre en place ?

Ce qui pose question c'est le fait que, malgré une existence apparemment tourmentée, cet instrument semble faire l'objet d'un consensus sur le principe: ces rencontres nationales, rassemblant des élus, des urbanistes, des directeurs des établissements publics chargés des Scot, ou encore le secrétaire d'Etat à

¹ Actes des rencontres nationales du Scot, Club des Scot, Narbonne 4 et 5 juin 2009.

l'aménagement du territoire, donnaient un aperçu assez fidèle de la communauté de politique publique de l'aménagement du territoire, ou plus précisément de celle gravitant autour du Scot. Bien que cet instrument mette en relation de nombreux profils de professionnels de l'urbanisme et de personnels politiques associés à la démarche, il ne les concerne et ne les mobilise pas tous. L'échantillon observé n'est pas entièrement représentatif et donne finalement à voir un groupe d'acteurs convaincus, engagés dans le devenir de l'instrument. Le Scot s'y trouve manifestement présenté comme le moyen de structurer l'espace, comme un instrument à développer et ouvrant des perspectives favorables à la planification territoriale. Dans son étude de 2008 *Les communautés et l'urbanisme*, l'Association Des Communautés de France (ADCF) préconise également l'usage du Scot : « encourager chaque communauté de communes ou d'agglomération à se doter, à l'échelle de son territoire propre, ..., d'un Scot communautaire » pour résoudre le problème de « l'articulation délicate entre les documents d'urbanisme »². Avec Lascoumes et Le Galès, nous pourrions associer ces considérations à la « vision portée »³ par le Scot. La conception, le sens de la politique publique que véhicule l'instrument est l'un des axes proposés par les deux auteurs pour se livrer à une analyse sociologique d'un outil de politique publique. La représentation implicite du Scot est celle d'un outil adapté à une finalité précise, à laquelle il est donc étroitement associé : la mise en cohérence des documents d'urbanisme pour atteindre une planification territoriale plus efficace.

Mais à l'étude de la vision portée par le Scot, doit s'ajouter celle du système d'acteurs constitué autour de lui et de sa coordination avec les autres instruments. En effet, pour Lascoumes et Le Galès, la carrière d'un instrument « repose d'avantage sur le réseau social qui s'est constitué autour de lui que sur ses caractéristiques propres »⁴. Qui construit cet instrument, qui y a recours, qui en applique les dispositions ? Autant

² *Les communautés et l'urbanisme*, Association Des Communautés de France, 2008

³ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences PO, 2004, 370 p. p.

14

⁴ *Idem*, p. 11

de questions auxquelles il nous faudra répondre. La particularité de cet outil est notamment l'omniprésence de l'élu municipal, à la fois concepteur et public cible du document.

Quant à son interaction avec les autres outils de l'aménagement, il faut bien comprendre que le Scot arrive dans un paysage d'action publique déjà constitué. Le Scot a certes une mission de réforme des politiques d'aménagement, mais sa capacité à les modifier ne peut être saisie qu'au regard du système de politiques publiques qui lui préexiste. Comme le rappelle Lascoumes et Le Galès, « aucune politique n'est mono-instrumentale »⁵, et cette affirmation vaut d'autant plus pour le Scot qui a vocation à articuler les principaux documents d'urbanismes : Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)... Comprendre le Scot c'est donc l'appréhender comme un instrument parmi d'autres dans un système complexe de politiques publiques.

Pour aller plus avant dans la compréhension de ce nouvel instrument, au-delà des représentations dont il est l'objet, une définition technique s'impose. Le Scot est un document d'urbanisme de planification supra-communale, qui fixe les grandes orientations du développement d'un territoire. Il est à la fois un document et un territoire. En effet, il se constitue d'une somme de communes. Ses membres constituent son périmètre d'action et sont les acteurs directs de la fabrication du document. Celui-ci a pour but de fixer les grandes orientations du développement du territoire commun. Il contient donc une dimension prospective, en définissant les principales lignes de l'évolution du territoire. Mais cet instrument se trouve dans une grande dépendance vis-à-vis des autres documents d'urbanisme. Le Scot n'a pas d'effets en lui-même, il vit par les documents sectoriels qu'il encadre. Les documents d'urbanismes communaux, Plan de Déplacements Urbain, PLH, PLU ou ancien Plan d'Occupation des Sols, ceux qui ont un effet direct sur l'espace, grâce à leur portée juridique, doivent lui être compatibles juridiquement. Son aspect supra-communal est évidemment déterminant : il s'organise soit à l'échelle d'une intercommunalité

⁵ Ibid.

existante (16% d'entre eux en 2007), soit au-delà de l'intercommunalité (84%)⁶. Il peut en effet en regrouper plusieurs (chiffres). On comprend que le Scot est très étroitement lié à la problématique de l'intercommunalité sans pour autant lui correspondre exactement, en raison de ses variantes « supra-intercommunales ». Dernier élément décisif, le contenu du document n'est pas déterminé à l'avance, le législateur a laissé aux créateurs de chaque Scot le soin de lui donner sa substance. Des objectifs généraux sont donnés- le Scot doit permettre un développement durable du territoire, lutter contre l'étalement urbain – mais il existe une grande latitude laissées aux décideurs locaux quant aux orientations à donner à l'aménagement de l'espace. Le cadre d'action publique dans lequel s'insère le Scot transparaît de cette description factuelle : le mode de décision, de création de la politique publique repose sur la gouvernance intercommunale, et le Scot est en interdépendance complète avec les documents d'urbanismes établis à l'échelle communale.

L'environnement dans lequel évolue le Scot n'est pas uniquement fait de caractéristiques techniques. Il renvoie aussi à certaine signification de l'action publique, au sens qui est donné à l'aménagement du territoire. On peut emprunter à Pierre Muller la notion de référentiel pour comprendre la vocation qui est conférée à l'aménagement et celle du Scot dans ce système de politiques publiques⁷. Le *référentiel*, chez Pierre Muller, correspond au sens qui est donné à un domaine de politique publique : comment se conçoit l'aménagement du territoire dans les milieux qui le pratiquent et quelle est sa place par rapport aux autres domaines d'action publique.

Le nouveau référentiel des politiques d'aménagement

L'approche historique des politiques d'aménagement du territoire met en avant la pente descendante de la planification territoriale, pourtant maître-mot des grandes

⁶ Etude ADCF, 2008

⁷ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Collection Que sais-je ?, PUF, 2008, 125 p.

heures de l'aménagement à la française. On peut situer l'inversion de tendance au début des années 80. Avant ce seuil, l'âge d'or de la planification, dans son acception française : entre souplesse, objectifs ambitieux et moyens importants. La DATAR, créée en 1963, est le symbole le plus évident du référentiel précédent en matière d'aménagement : une structure étatique, qui prévoit et cherche à contrôler l'évolution du territoire par des moyens de grande envergure (infrastructures, règlements contraignants pour l'île de France, politique des métropoles d'équilibre...). Evidemment, cette représentation du passé volontariste de l'aménagement centré sur l'Etat n'est pas dénuée de nostalgie chez certains acteurs du champ de l'aménagement, qui ont vu leurs ressources techniques, leur pouvoir d'action et leur capital symbolique se dégrader depuis⁸. Leur sentiment de maîtrise de cette politique publique a disparu. Le référentiel n'est aujourd'hui plus le même. En aménagement, la planification, affublée du terme « rigide », laisse la place au projet urbain, évolutif et adaptable. Les techniciens sont désormais entourés d'acteurs de tous horizons (politiques, entrepreneurs privés, le citoyen) car le processus doit être ouvert, pluraliste⁹. Le contexte d'action serait désormais soumis à l'incertitude : celle concernant les financements de projets, celle qui touche à l'évolution économique de la situation à moyen terme, ou encore celle qui pèse sur la pérennité de l'engagement des acteurs impliqués dans le projet. C'est l'incertitude qui règne, ou du moins qui doit être prise en compte comme facteur déterminant dans toute décision d'aménagement. Le rapport des politiques publiques avec le futur est totalement modifié. La rationalité instrumentale décrite par Habermas comme moyen de maîtriser le futur change de sens¹⁰ : une politique publique rationnelle doit désormais intégrer l'incertitude plutôt que tenter de la faire disparaître. La pratique de la planification est

⁸ Pour J. P. Masquida, architecte urbaniste à Strasbourg, la planification actuelle aurait perdu sa substance, loin des années 1980 où il travaillait, avec beaucoup de moyens, à la DRE Lorraine.

⁹ Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 56, 08/2006, pp. 617-644

¹⁰ Jürgen Habermas, *Ladmiral Jean René*, Traducteur, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1990, 211 p.

directement affectée par ce changement de référentiel. G. Massardier fait un parallèle entre la disgrâce du Commissariat Général au Plan et celle de la DATAR. Dans les deux cas, la planification disparaît à mesure que se développe une nouvelle conception de la maîtrise du futur par l'action publique¹¹, avec la prédominance de l'incertitude comme condition centrale.

Il faut également citer la croissance des considérations environnementales, qui ont souvent conduit à ménager l'espace plus qu'à l'aménager¹². L'approche de l'aménagement par le développement durable est aujourd'hui dominante, en témoigne les évolutions du nom des ministères chargés des questions d'aménagement. Les rapports que le développement durable entretient avec la planification ne sont pas univoques. L'imposition de protections environnementales sur un territoire à long terme peut par exemple s'intégrer a priori dans une démarche planificatrice : la délimitation, par souci écologique, de zones non constructibles peut guider les choix d'implantation d'activités ou d'équipement. Mais dans de nombreux cas, la relation aménagement-écologie s'avère conflictuelle. Les cas de grands projets d'équipement en contradiction avec la protection d'écosystèmes sont légions, et l'approche par le développement durable se caractérise souvent par la prévalence de l'aspect « environnement » sur les autres composantes, le « social » et l'« économique »¹³, alors que l'aménagement tente de tenir ensemble ces éléments dans sa conception de l'espace. Dans tous les cas, la pratique de l'aménagement « intègre » aujourd'hui le développement durable et se trouve d'une certaine manière soumis à son cadre d'action.

Autre facteur pénétrant le référentiel « aménagement », le libéralisme. Sa prégnance dans la définition des politiques publiques depuis les années 1980 n'a pas épargné l'aménagement du territoire¹⁴. Il a contribué à saper les bases étatiques et volontaristes du principe même d'aménagement du territoire. Aménager l'espace,

¹¹ Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Armand Collin, 2003, 302 p.

¹² P. Merlin, *L'aménagement du territoire en France*, La Documentation française, 2007, 175 p.

¹³ Touafik Souami, *Ecoquartiers : secrets de fabrication*, Les Carnets de l'info, 2009, 207 p.

¹⁴ Bruno Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, 1994, 328 p.

c'est avant tout vouloir « disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements, et les moyens de communication sur l'étendue d'un territoire »¹⁵ et donc ne pas laisser l'espace s'organiser indifféremment suivant l'influence de différentes forces non maîtrisées. L'effacement de la planification et de l'aménagement dans sa conception traditionnelle seraient dans une certaine mesure des mouvements jumeaux. La transformation de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) en Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) le premier janvier 2006 consacre cette évolution : la décision en aménagement est répartie entre les ministères et finit de perdre sa capacité à organiser le territoire par la planification¹⁶. Il y a en général une tendance à la dilution de la compétence d'aménageur ou d'urbaniste. F. Ascher, professeur à l'Institut Français d'Urbanisme, caractérise le nouvel urbanisme par « les intelligence multiples » et par les valeurs de « flexibilité, réactivité, variété »¹⁷. Il n'y a pas un aménageur, mais une somme de savoirs différents, et non pas une compétence sûre de son action dans le futur, mais un agrégat d'impératifs qui invitent à ne rien graver dans le marbre.

L'aménagement apparaît comme un domaine de politique publique en pleine reconfiguration, traversé par des influences diverses, qui travaillent à la déconstruction de l'ancien référentiel de l'aménagement du territoire. La planification territoriale semble relativement disqualifiée et le Scot n'évolue pas indépendamment de ce

¹⁵ Pierre Merlin et Françoise Choay, *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, PUF, 200, 902 p. On retrouve une définition similaire chez Roger Brunet, autre référence dans le champ géographique, dans *Les mots de la géographie*.

¹⁶ La DIACT a, depuis 2009, souhaitée reprendre son ancien sigle « DATAR ». L'acronyme ne renvoie plus aux mêmes mots (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale). La volonté de retrouver la résonance de l'ancienne dénomination signale que quelque chose avait été perdu dans ce changement de nom.

¹⁷ François Ascher, « Le nouvel urbanisme », in François Cuillier (dir.), *Les débats sur la ville : propos sur la loi SRU*, Editions confluentes, 2002, 283 p.

contexte. Il nous faut le considérer dans cet univers de politiques publiques en recomposition.

L'intercommunalité au cœur de la planification territoriale

Parallèlement à ce recul historique de l'approche de l'aménagement par la planification, la structure décisionnelle de cette politique publique suit quant à elle un couple de tendances majeures : la décentralisation et l'intercommunalité. La première a ouvert la voie à la seconde. Malgré l'échec de la politique des fusions de villes dans les années 1980, l'intercommunalité a connu une croissance considérable dans les années 1990 par une succession de lois. La loi ATR, votée en 1992, offrait la possibilité de se constituer en Communauté de Communes ou en Communauté de Villes. La solution de la Communauté de Communes a connu un vif succès (en 2006, 2389 communautés s'étaient formées et représentaient 26 millions d'habitants¹⁸) et permettait, à la discrétion des villes rassemblées, de communautariser les compétences de voiries, d'équipement ou encore d'environnement. En 1995, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, dite aussi loi Pasqua, porte quant à elle la marque d'un aménagement volontaire de l'espace national, resté sans postérité selon P. Merlin, avec la création du Schéma National d'Aménagement du Territoire et des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire. Pierre Merlin la caractérise par son « ambition planificatrice »¹⁹, qui compte aussi s'appuyer sur l'intercommunalité. Un rôle central est confié aux pays pour faire vivre cet effort planificateur dans les zones rurales. Son successeur, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite loi Voynet) supprime les schémas nationaux et encourage la décentralisation de l'aménagement, en mettant par exemple en avant la notion d'agglomération et de stratégie locale avec le slogan « un territoire, un projet, une stratégie, un contrat ». Elle est adoptée le 25 juin 1999 et deux semaines plus tard, la loi Chevènement assoit

¹⁸ Etude ADCF, 2008

¹⁹ Pierre Merlin, *L'aménagement du territoire...*, op. cit., p. 27

un peu plus le mouvement : les Communautés d'Agglomération remplacent les Communautés de villes et peuvent se doter de la compétence d'urbanisme, le recours à une fiscalité commune est encore encouragé avec la Taxe Professionnelle Unique (TPU). Bien qu'elles s'inscrivent chacune dans des logiques propres, un esprit commun se dégage : une décentralisation réussie doit passer par une meilleure gouvernance, associée à l'intercommunalité. La loi SRU en 2000 représente la queue de comète de ce mouvement, en accélération continue dans les années 1990, en attribuant aux rassemblements intercommunaux la possibilité de gérer le développement de leur territoire commun avec un Schéma de Cohérence Territoriale. Le Scot ne se situe pourtant pas systématiquement au dessus de l'échelon intercommunal, mais nous le considérerons dans cette logique dans le cas du Scoters, qui correspond à celui de la large majorité des Scot.

Le Scot se trouve ainsi à la croisée de deux chemins aux tracés inverses : une planification territoriale en recul et une intercommunalité croissante. Le Scot occupe une place particulière dans le domaine d'action publique de l'aménagement du territoire: planifier grâce à la dynamique intercommunale. Cette nouvelle échelle trouve de surcroît un écho positif dans le champ de l'aménagement, puisque sans tomber dans le piège de « l'échelle pertinente », les aménageurs s'accordent à dire que le périmètre d'une aire urbaine représente mieux la dynamique d'un territoire que les découpages administratifs. Se situer à l'échelle intercommunale plutôt qu'à l'échelle administrative d'une commune rapproche nécessairement le territoire considéré de l'aire urbaine. On comprend mieux l'accueil positif, voire enthousiaste qu'a rencontré la loi SRU au moment de son adoption. Elle semblait apporter des réponses appropriées aux problèmes que rencontrait l'aménagement du territoire. Que ce soit chez les juristes spécialistes du droit de l'urbanisme, ou chez les urbanistes eux même, le rôle central du Scot fait l'unanimité. Pierre Soler Couteaux, professeur de droit de l'urbanisme à l'université de Strasbourg, affirme par exemple qu'il s'agit de « l'avancée la plus innovante apportée par la loi SRU à notre droit de l'urbanisme »²⁰. Dans la classification que fait Maurice Goze des apports de la loi SRU, le Scot est le seul

²⁰ Pierre Soler Couteaux, « PLU et Scot », in F. Cuillier (dir.) *Les débats sur la ville ... op. cit.*, p. 65

élément à figurer dans toutes les catégories : « démocratie et gouvernance », « lutte contre l'étalement urbain », « développement durable » et « cohérence des politiques publiques »²¹.

Approche sociologique et problématisation

Si on comprend bien l'origine de l'enthousiasme autour du Scot, il nous faut maintenant observer l'instrument en action avec un point de vue sociologique et abandonner les représentations du champ de l'aménagement : « le regard des sciences sociales est donc agnostique face aux volontés affichées, face aux cadres formels qui norment les responsabilités, face aux finalités annoncées dans le discours des décideurs »²². Il ne s'agit en effet pas de juger de la pertinence du périmètre du Scoters ou de ses effets concrets sur le territoire. Il est ici question de saisir l'imbrication de cet instrument dans son univers de politiques publiques. Il n'existe pas qu'un simple rapport de hiérarchie entre lui et le Plan Local d'Urbanisme et les autres documents d'urbanisme municipaux, il s'agit plutôt d'une interaction. Par exemple le personnel qui réalise le PLU de Strasbourg est propre à la Communauté Urbaine de Strasbourg. Comment s'organise l'organisation entre les personnels techniques de ces deux instruments, comment coopèrent-ils ?

Les interactions au niveau des décideurs politiques posent aussi question : comment un maire agit-il dans la création d'un document supra-communal avec lequel ses équipes municipales et lui-même seront ensuite confrontés ? Il y a comme un paradoxe de l' élu dans la dynamique du Scot : il est à la fois producteur et public cible de l'instrument. Il participe à l'élaboration du document avant d'être celui qui devra en respecter les normes dans le PLU de sa commune. Ce double positionnement influe considérablement sur la réalité de l'instrument. Le Scot est d'autant plus hétéronome qu'il dépend également de l'instrument de politiques publiques qu'il remplace. La loi

²¹ Maurice Goze, « La loi SRU et le contexte de la réforme territoriale », in F. Cuillier (dir.), *Les débats sur...*, op. cit. p. 78

²² Jean Claude Thoenig et Yves Mény, *Politiques publiques*, PUF, 1989, 391 p.

SRU l'a substitué au Schéma Directeur, crée en 1967. Cet instrument avait conditionné des pratiques, cristallisé des représentations chez les acteurs qui rejaillissent mécaniquement sur l'instrument qui lui succède.

C'est d'ailleurs là un des enjeux principaux du Scot, puisqu'il se présente comme porteur de changement. A l'aide de la grille établie par P. Hassanteufel²³, on constate que le Scot concentre toutes les dimensions du changement en politique publique: la dimension instrumentale (nouvel outil avec de nouvelles procédures), la dimension « acteurs » (nouveaux rapports de forces, nouveau groupe mobilisé, celui des élus...), la dimension institutionnelle (un nouveau cadre d'action et de nouvelles règles du jeu) et finalement la dimension cognitive (redéfinition des objectifs, intégration du développement durable). Que peut-il résulter de la rencontre entre tous ces vecteurs de changement et un environnement de politiques publiques déjà organisé ?

C'est dans un contexte de dépendance qu'il faut appréhender le Scot et se demander comment l'instrument évolue dans ce milieu. Car l'originalité du Scot est justement de tenter de donner cette fameuse cohérence, d'articuler les différents instruments entre eux, d'encadrer son milieu. Lascoumes et Le Galès ose par exemple le rapprochement entre les outils des politiques publiques et les institutions²⁴. Elle les définit conjointement comme des « ensembles(s) plus ou moins coordonné(s) de règles, de normes, de procédures qui gouverne(nt) les interactions et les comportements des acteurs et des organisations ». C'est précisément ce dont il s'agit pour le Scot : par « mettre cohérence les politiques sectorielles » il faut entendre « stabiliser l'action collective », et par « encadrer les documents d'urbanisme » comprendre « normer les comportements des aménageurs ». Voilà l'approche avec

²³ Patrick Hassanteufel, *Sociologie Politique : l'action publique*, Armand Colin, 2009, 227 p., p. 52

²⁴ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Instruments », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 84

laquelle nous allons traiter le Scoters dans les politiques d'aménagement du territoire. Cette question a une acuité particulièrement forte dans ce champ de politique publique. Notre société se caractérise par une technicisation croissante de l'action publique, dans la lignée de la rationalisation bureaucratique décrite par Weber. La spécialisation organisationnelle n'épargne pas l'aménagement du territoire, au contraire. L'inflation instrumentale touche aussi les organismes parapublics qui interviennent dans l'urbanisme et l'organisation de l'espace. Le développement des syndicats mixtes, qui gèrent justement les Scot, en est la preuve²⁵. Le rapport du Scot a son environnement de politique publique en est d'autant plus important. Sans se demander si son intégration dans un champ « institutionnel sédimenté »²⁶ constitue une couche supplémentaire plutôt qu'une fluidification des relations inter-instrumentales²⁷, il faut se pencher sur ses relations avec les autres strates. Il importe alors aussi d'étudier les ressources que le Scoters mobilise pour s'insérer dans ce milieu : normes juridiques, règles techniques ou procédés informels. Voilà notre perspective.

Il est nécessaire de rappeler qu'un Scot est bien plus qu'un document planificateur. C'est aussi un organisme, un syndicat mixte avec son personnel, et c'est un processus d'action étalée dans le temps. Un Scot a en effet une vie : il se crée officiellement, avec la définition de son périmètre, le choix des modalités de sa réalisation (en régie, par une agence d'urbanisme) ; il produit des documents qui lui donnent corps, avec un diagnostic territorial, un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), puis un Document d'Orientation Général (DOG) ; et il ne prend pas fin ici car il faut ensuite travailler à sa mise en œuvre, pour qu'il s'applique effectivement dans les documents d'urbanisme qu'il encadre. Nous nous

²⁵ Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique », in Lascoumes et Le Galès, *Gouverner par...*, op. cit., p. 109

²⁶ Idem., p. 114

²⁷ Lors des 5èmes journées nationales du Scot, le Président du Scot de la Narbonnaise, M. Géa, qui accueillait justement le colloque, déclarait : « si mille-feuilles il y a, alors le Scot en est la crème ». On retrouve cette croyance des acteurs impliqués dans la réussite du Scot, pour qui le Scot est un facteur de cohésion du système plutôt qu'un facteur de complexification.

proposons dans notre analyse de dérouler ce fil. Non pas pour le suivre de façon séquentielle, mais pour appréhender le processus du Scot dans sa totalité. Le Scot constitue un cycle, de l'élaboration du document à sa mise en œuvre, avant qu'il ne soit révisé, de nouveau mis en œuvre... Pour appréhender l'outil de politique publique dans son ensemble, nous prenons le parti de restituer du mieux possible les différentes phases de la vie du Scoters

L'étude de ce cycle fait apparaître les caractères majeurs de l'insertion du Scot dans son univers de politiques publics. Le Scoters est un espace politique en construction. En tant que nouvel instrument, sa place se définit progressivement au milieu d'autres institutions et d'échelles de décision. Le contenu du Scoters révèle quant à lui un instrument au contenu modulable, largement dépendant de l' élu municipal et de ses logiques d'action. La mise en œuvre du Scoters met finalement à jour la structure de fonctionnement très contrainte de l'instrument au sein de son cadre d'action. Entre le rapport pédagogique avec les élus et les conflits d'expertise avec les différents techniciens urbanistes, le Scoters a recours à des modes d'action différenciés et crée une dynamique nouvelle dans le système local de planification.

Cette tentative de compréhension du Scot repose sur l'analyse de l'exemple du Scoters et les conclusions qui en sont tirées concernent donc ce cas précis. Le mémoire repose en effet sur une série d'entretiens, qui ont été réalisés avec des acteurs gravitant autour du Scoters et qui portaient sur le cas du Scoters. L'analyse du Scoters ne saurait être représentatif des Scots en général. Mais le Scoters a l'intérêt d'être un des premiers Scots approuvés en France, le 1^{er} Juin 2006, de porter sur une aire urbaine très importante (140 communes et 600 000 habitants). On peut ainsi y observer de nombreux jeux entre communes, entre intercommunalités, avec de surcroît la présence d'une ville centre au poids considérable, Strasbourg.

Les analyses de terrain reposent sur huit entretiens réalisés dans le Bas-Rhin entre janvier et mars 2010. Ces entretiens ne constituent pas un échantillon parfaitement représentatif de l'objet étudié, mais ils permettent de proposer une

lecture sociologique du Scoters. Par effet de distance temporelle et par un terrain d'analyse moins dense sur ce point, le traitement de la première partie est plus hypothétique et les affirmations qui y sont formulées doivent être pondérées par la moindre connaissance des évènements passés.

I. UN NOUVEL ESPACE POLITIQUE AU MILIEU D'AUTRES

ESPACES

A. DU NATIONAL AU LOCAL

La différence majeure entre un Scot et un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) qui est mise en avant par les acteurs du Scoters, c'est la forme du processus de création. Les SDAU émanaient de l'Etat. Ses services déconcentrés participaient à son élaboration et c'est le préfet qui en fixait le périmètre. Les dispositions légales du Scot prévoient que les communes décident d'elles mêmes leur participation ou non à un Scot, et c'est donc celles-ci qui dessinent le périmètre d'un Scot.

Dans le cas du Scoters, le passage d'un processus à un autre est particulièrement visible. En 1997, c'est la révision du Schéma Directeur qui est entamée. Il datait de 1973 et de l'avis de tous, il n'était absolument plus appliqué, « au fond des placards » depuis longtemps. La loi SRU oblige pourtant toutes les révisions de SDAU en cours à se transformer en élaboration de Scot. Un syndicat mixte s'était formé en 1999, et M. Reverdy, issu des services de la CUS, en était le premier directeur.

Selon lui, le passage d'un travail sur un SDAU à l'élaboration d'un Scot s'est fait assez naturellement. « La loi SRU, elle n'a pas changé fondamentalement l'organisation de la révision d'un SD ». En effet, le syndicat mixte avait été lancé dans la perspective de la révision d'un SD. Mais cela ne suffit pas à rendre aussi évident la transformation de l'action publique. D'autant que le changement d'acteurs, particulièrement en aménagement du territoire, correspond à un contexte bouleversé et à une certaine perturbation de l'action collective. A. Delamarre explique notamment que, dans la période 1955-1975, il existe « une confusion fondamentale entre la substance de l'aménagement, sa mission fondamentale, ses domaines

prioritaires d'intervention, et la manière dont il est mis en œuvre, administré. Toute perspective de transformation du système d'action publique est vécue sur le mode de la crise, comme une menace de dissolution de l'essence même de l'aménagement»²⁸. Historiquement, changer d'acteurs, c'est nécessairement perturber le système, voire le bloquer entièrement. La nouvelle répartition des rôles produite par l'apparition de l'instrument s'accompagne d'un contexte de relative incertitude de l'action publique- comment se mobiliser, à qui est ce de le faire ?- avec des effets d'apprentissages des acteurs. Manipuler un nouvel instrument ne nécessite pas seulement des compétences matérielles et une maîtrise technique de celui-ci, mais aussi l'intégration de ce nouvel instrument dans le répertoire d'action des élus. Les élus souhaitent-ils s'en servir, quelle représentation se font-ils de l'instrument et quelle valeur symbolique lui confèrent-ils ? Il y a nécessairement rupture avec l'habitude des pratiques de ces acteurs, pour qui il n'est donc pas évident de participer à la création de ce nouvel instrument sur leur territoire.

L'Etat : le rôle central d'un acteur secondaire

Dans le cas du Scoters, ces effets semblent donc tenus pour ce qui est de la création du syndicat mixte et la nouvelle organisation de l'action collective. Plusieurs phénomènes expliquent cette relative continuité de l'action publique.

Tout d'abord, le fait que la révision du SDAU soit engagée trois ans avant la promulgation de la loi SRU n'est pas innocent. Les acteurs locaux de l'aménagement étaient déjà mobilisés et le travail technique déjà entamé. Le rôle des élus n'était certes pas le même, mais cette révision avait joué un rôle mental de préparation à la refonte de la planification spatiale dans le secteur strasbourgeois. On se trouvait donc en présence d'acteurs en situation d'action. Ces prédispositions s'expliquent plus largement par le contexte particulier des années quatre-vingt dix que nous avons déjà

²⁸Alain Delammarre, « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement », in Patrice Caro, Olivier Dard et Jean-Claude Daumas (dir.) *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, PUR, 2002, p. 288 360 p.

évoqué. Les communes ont connu un élargissement de leurs compétences, se pensent en concurrence mutuelle et c'est ainsi qu'elles se constituent comme acteur. Et ce n'est pas seulement l'existence même de ces compétences, mais la conscience de les détenir et le sentiment de responsabilité dans l'action publique qui prédisposent les villes à s'inscrire dans de tels instruments. C'est ce que Patrick Le Galès nomme « le retour des villes » dans l'ouvrage du même nom.²⁹

Autre élément important, la maîtrise du processus initial par la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS). Le premier directeur du syndicat mixte en est effet issu et était familier du SDAU précédent, puisqu'il était directeur du service urbanisme de la CUS dans les années 1990. Sans que la CUS est imposé un des ses employés à la tête du syndicat, cette situation marque l'implication de cet acteur politico-administratif au moment du transfert de compétence et du changement de cadre d'action collective. Dès la mise en place du nouveau système d'action et de la création de l'instrument, la CUS se place en acteur central. Elle manifeste un sentiment de responsabilité vis-à-vis de la révision du SD : « Il ya avait beaucoup de grandes villes qui avaient commencé à réviser dans les années 1990, et nous on ne l'avait pas fait. On était en retard. » dit M. Reverdy. La ville centre interprète et s'empare de la question selon ses modes de représentations : le souci de comparaison et de concurrence avec des métropoles de même taille. Cela a sans doute contribué à limiter le temps et l'ampleur de la fenêtre d'incertitude qu'avait ouverte le changement de structure de la planification spatiale supra-communale.

La zone d'ombre autour du passage du national au local s'éclaire encore plus si on porte le regard sur l'Agence de Développement Et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise (ADEUS). Organisme crée en 1967, elle est l'une des premières

²⁹ Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003

agences en France³⁰. Pendant les années 1970 et 1980 essentiellement, ces organismes se sont situés à mi-chemin entre le local et le national et ont joué « un rôle d'intermédiation entre l'État et les collectivités territoriales, par le biais de la réalisation des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), ..., et de la déclinaison à l'échelle locale des grandes politiques initiées au plan national »³¹. Et c'est effectivement le cas à Strasbourg : « En 1973, le SDAU avait été conduit par l'Etat, et l'agence d'urbanisme » dit M. Reverdy. Les agences d'urbanisme se sont établies grâce à ce répertoire d'action et cette posture historique s'exprime de nouveau à travers cette transition qu'elle assure entre le SDAU et le Scoters, avec dans les deux cas la possession de la maîtrise d'œuvre.

Mais le facteur décisif dans la transition entre le SDAU et le Scot est sans doute l'Etat, c'est-à-dire ses services déconcentrés. Officiellement, le rôle de celui-ci est pourtant très limité dans le cadre d'un Scot : un arrêté préfectoral officialise le périmètre du Scot, et c'est aussi au préfet d'accorder des dérogations aux communes qui se trouvent hors d'un Scot et qui souhaitent tout de même étendre la surface de leur bâti (pour inciter les communes à s'organiser en Scot, la loi SRU prévoyait une règle de constructibilité limitée pour toutes celles qui n'appartiennent pas au périmètre d'un Scot). Ces fonctions limitées contrastent avec le rôle des services déconcentrés de l'Etat dans le dispositif du SDAU.

Néanmoins, le préfet à jouer un rôle de transition en ne s'effaçant ni entièrement ni immédiatement. Au moment du changement de structure de l'action publique avec la formation du syndicat mixte, le préfet est resté présent, ainsi que d'autres services déconcentrés de l'Etat comme la DDE. Cet accompagnement n'est pas que technique. L'autorité juridique et surtout morale du préfet pèse fortement sur

³⁰ C'est en 1963, à Rouen et au Havre, que furent créés les premières agences.

³¹ Collectif, « Les agences d'urbanisme en France, perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet ». Collectif, Métropoles, n°3, 2008

les communes. Sa présence dans la transition permet de légitimer le nouvel instrument et d'engager les communes dans le nouveau processus.

On pourrait généraliser ce rôle du préfet. La présidente actuelle du Scoters, S. Staub, n'était pas en fonction dans le Scoters à l'époque mais a participé à la création d'un syndicat mixte des Vosges Centrales autour d'Epinal. Elle qualifie le rôle du préfet de « proactif », voire de directif, et cette implication a semble-t-il fortement contribué à la formation d'un syndicat mixte, d'autant qu'il n'y avait alors pas d'intercommunalité autour d'Epinal. Il est en effet perçu par les directeurs de Scot, ceux qui concentrent leur action sur l'adhésion des élus, comme une aide dans leur travail initial. Il est présenté comme essentiel, comme un allié du Scoters. C'est sous la pression du préfet que les communes se sont rassemblées et ont discuté des termes du Scot à mettre en place. Dans le cas du Scoters, le rôle du préfet a sans doute été moins important, mais ce sont bien les services de l'Etat qui ont initié les discussions entre communes pour le futur Scot. « Elle (*l'initiative*) est venue de trois structures : de la DDE, qui représentait l'Etat, le préfet, et de l'agence d'urbanisme » conclue M. Reverdy. Plus que des accompagnateurs, les services de l'Etat ont eu un rôle quasi moteur dans la création de l'instrument.

Dans la suite de la vie du Scoters, le rôle du préfet et de la DDE sont minimes, aussi bien dans les dispositions juridiques que dans les pratiques. Mais leur effacement progressif a facilité la transition entre les instruments, et a réduit le contexte d'incertitude, pourtant très prégnant dans ces transferts de compétences. Comme le note P. Subra, ces situations entraînent « un certain flottement et le rôle respectif de l'Etat et des collectivités territoriales est loin d'être définitivement fixé »³². C'est dans cette zone de flottement que la figure du préfet et de la DDE prend son sens.

On constate aussi que le passage à l'échelle locale pour la gestion de ce nouvel instrument ne va pas de soi. C'est parce que le local, la somme des communes, ne se constitue pas spontanément comme un pouvoir local que le préfet a occupé une place

³² Pierre Subra, *géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 2007, 226 p. p. 283

centrale dans la création du syndicat mixte. Le « desserrement de l'étreinte de l'Etat »³³ est donc un phénomène progressif.

Si les services de l'Etat participent à la mobilisation des acteurs locaux autour de la création du Scoters, cela ne signifie pas pour autant que la naissance de l'instrument est un processus clairement structuré.

B. UNE ARÈNE À INVESTIR

A l'inverse d'un mouvement très définit, on pourrait plutôt rapprocher les premiers pas de l'instrument d'un processus très ouvert, qui laisse beaucoup de marges aux décisions de chaque acteur. L'apparition d'un nouvel espace implique le déroulement de ce qu'A. Faure appelle un « tournoi » de l'action publique³⁴. Des acteurs, dans une configuration inédite, sont confrontés les uns aux autres selon des règles implicites de relation. Les modalités de ce tournoi modèle la forme de la nouvelle arène, le Scoters. A travers sa création, le Scoters apparaît comme un processus peu déterminé, un instrument qui se construit selon l'engagement ou non des acteurs.

Cela provient de l'esprit même du Scot, voulu par le législateur comme une démarche endogène. L'intérêt serait justement de laisser les communes se saisissent elles-mêmes de l'instrument. Mais, pour des acteurs confrontés précédemment à Schéma Directeur qui leur était imposé, cet aspect volontaire peut s'interpréter comme une marge d'action qui leur est laissée. Cette marge de liberté s'est en effet exprimée dans le cadre du Scoters. Le périmètre technique prévu par la révision du Schéma directeur ne correspond pas parfaitement à celui arrêté par le Scoters. « On a préparé, l'agence d'urbanisme et la DDE, avec en sous main la CUS, le périmètre. Là on

³³ Patrick le Galès, *Le retour des villes...* op. cit., p. 140

³⁴ A. Faure, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique », in A. Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, 2005, p. 59

était dans l'officieux ». L'ancien réseau de politique publique avait établi un cadre, qui est modifié par la nouvelle configuration d'acteurs. Les communes de Molsheim et Wasselone, qui, pour les aménageurs, appartiennent à l'aire urbaine, ont choisi de ne pas participer au Scoters. Il s'agit d'un choix que les acteurs impliqués qualifient tous de « politique ». C'est une méfiance vis-à-vis de Strasbourg et de la CUS qui est à l'origine de ce renoncement.

Le caractère contingent du processus et la liberté laissée aux communes font du Scoters un instrument ouvert, aux contours évolutifs. Des communes le rejoignent régulièrement, et il a accueilli cette année (2010) la 140^{ème} commune membre. Au niveau national, les élus locaux ont souhaité assoir cette liberté de participation à l'instrument à travers la loi UH de 2003. Celle-ci a réduit les contraintes pesant sur les communes non-membres d'un Scot (la constructibilité limitée notamment). Ces éléments de la loi proviennent d'une proposition du Sénat et traduisent le choix des élus de petites et moyennes communes³⁵.

La place centrale de l'agence d'urbanisme

Il faut néanmoins citer un élément structurant dans la création du Scoters : l'Agence de Développement Et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise. Présente depuis le début des démarches pour la révision du SDAU, l'ADEUS a le rôle de « maître d'ouvrage » car c'est elle qui réalise les documents techniques du Scoters et les travaux préliminaires. Cette continuité marque indiscutablement une certaine stabilité du processus. La présence de l'ADEUS n'est pas anodine dans non plus dans la définition du périmètre. Tout d'abord, cette définition du périmètre du Scoters comme l'« aire urbaine de Strasbourg » est une définition géographique qui renvoie à un savoir d'aménageur, et non à une représentation spontanée des élus. Lorsque l'on demande aux différents acteurs, les différents directeurs du Scoters, les élus, de qualifier le périmètre du Scoters, la réponse est unanime : « c'est l'aire urbaine ». Cela

³⁵ Samuel Martin, Nathalie Bertrand et Nicole Rousier, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », Géographie Economie Société, 2006/3 Vol.8

signifie d'une part que l'agence a réussi à imposer cette vision spatiale de l'instrument, mais cela amène également à se demander ce qui se cache derrière cette notion et qui l'a définie. Cette délimitation d'un périmètre autour de Strasbourg se fait à partir de rapports d'interdépendance forts entre Strasbourg et des villes périphériques (emplois, migrations pendulaires), et c'est l'ADEUS qui a dessiné cet espace. Cette définition est largement partagée par les autres producteurs d'expertise spatiale du territoire strasbourgeois et n'est pas véritablement un objet de conflits, mais il est important de souligner que c'est l'agence qui détient l'expertise admise de cette question. Elle est habituée à étendre ses analyses sur des territoires plus larges (au-delà de la frontière par exemple, à Kehl) mais une grande partie de son champ d'action (suivi de PLU...) s'exerce sur le territoire du Scoters. Il faut rappeler qu'une part importante des communes et communautés de communes membres du Scoters sont également membres, c'est-à-dire propriétaires, de l'ADEUS.

Ce lien entre les communes et l'agence a sans doute joué un rôle dans la participation ou non des communes au Scot. En présentant l'importance de son engagement de sa commune dans le Scot, Jean Marc Willer, le maire d'Erstein, a par exemple rappelé qu'elle est un membre fondateur de l'ADEUS. Cet engagement réciproque entre l'agence et ses membres est loin d'être automatique : la communauté de communes de Molsheim-Mutzig notamment, membre de l'ADEUS, n'appartient pas au Scoters. Il ne saurait expliquer la totalité de la dynamique de participation à la création du Scoters. On peut tout de même noter que la communauté de communes des coteaux de la Mossig, qui inclus Wasselonne et qui a refusé d'intégrer le Scoters, n'est pas membre de l'agence d'urbanisme de Strasbourg.

Le poids de cette continuité technique n'est pas à négliger dans la vie du Scoters. La redistribution de l'expertise en matière d'urbanisme peut conduire à la déstabilisation d'un système et à un cadre d'action très incertain. C'est ce qu'à montrer Rémy Le Saout en étudiant la Communauté Urbaine de Nantes (CUN) au

moment du passage de la compétence d'urbanisme au niveau communautaire³⁶. Les compétences en urbanisme prévisionnel et réglementaire se sont réparties entre les communes et la communauté urbaine, en laissant de nombreuses zones d'incertitudes sur les rôles respectifs et en instaurant des jeux de concurrence entre services. Cette redistribution du monopole des communes a eu pour effet de « produire un espace bureaucratique relativement instable »³⁷. Comme nous le verrons plus loin, le système bureaucratique est aussi affecté par le Scot, mais ici, la continuité d'un acteur d'expertise a permis une certaine stabilisation de l'action collective au moment de la création du nouvel instrument. L'arène du Scoters, plus stable, gagne alors en attraction et serait plus susceptible d'accueillir des acteurs mis en confiance.

Autre facteur œuvrant à la dynamique initiale du Scoters : l'intercommunalité. Relatant sa première expérience dans un Scot dans les Vosges, S. Staub déclare : « l'élaboration de ce Scot m'a appris beaucoup de choses sur l'intérêt d'un outil comme ça pour un territoire. Notamment, il a permis de fédérer tout un ensemble d'élus sur ce territoire là, de lancer une vraie dynamique de l'intercommunalité ». Cette idée est d'ailleurs partagée par l'ensemble des acteurs consultés. Elle n'est pas si évidente dans tout le processus du Scoters, mais elle semble se vérifier dans la définition première du périmètre. La loi SRU oblige en effet chaque commune à suivre la décision de l'intercommunalité dont elle est membre. Il s'agit à l'origine d'une anticipation technique, pour éviter l'existence de Scots « troués », où on trouverait des îlots ne lui appartenant pas au cœur de son territoire. Cette obligation d'homogénéité donne un poids majeur aux décisions intercommunales et dépossède les communes de l'autonomie de décision vis-à-vis du Scot. L'arène du Scot est alors investie en bloc, par des intercommunalités et non par des communes isolées (sauf pour celles qui n'appartiennent pas à de telles structures). Le cas se retrouve

³⁶ Rémy Le Saout, « Contours et limites d'une compétence partagée : l'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, PUR, 2004, 224 p.

³⁷ Idem, p. 122

dans le Scoters, où certaines communes ne souhaitaient pas s'y intégrer. Elles ont dû se soumettre au choix de leur intercommunalité et y prendre part malgré tout.

Il faut néanmoins préciser que ce sont donc essentiellement des acteurs institutionnels qui occupent l'espace ouvert par le Scot, qui ne représente pas un objet social particulièrement attractif hors du champ politique et technico-administratif de l'aménagement. « Pour être concret, personne ne vient frapper à notre porte, les acteurs hyper dynamiques qui viennent se manifester tout de suite pour participer, moi je n'en ai pas vu » témoigne S. Staub. Ne gravitent autour du Scoters qu'un nombre restreint d'acteurs, qui correspondent finalement à ce que décrivent les textes de loi.

Nouvelle arène, nouvelles stratégies ?

La création du Scoters a constitué l'apparition d'un nouvel objet dans l'environnement des acteurs de l'action publique. Il représente de nouvelles potentialités d'action et modifie les représentations des acteurs impliqués. On peut recourir ici à la notion d'« acteur » et emprunter les cadres de la sociologie des organisations, car avec le Scoters, on se situe bien dans « l'hypothèse de l'autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement »³⁸. Que peut nous apprendre l'approche stratégique sur la création du Scoters ?

C'est a priori surtout dans le champ politique local que l'apparition de ce nouvel instrument modifie la répartition des ressources de pouvoir. Il s'agit d'un nouvel espace qui peut fournir de nouveaux postes, des opportunités professionnelles ou de nouveaux réseaux (intérêts positionnels). L'organisation du Scoters est construite autour d'un Comité syndical, organe délibérant qui regroupe les maires de chaque commune, et d'un bureau, composé de 10 membres. Mais le Scoters apparaît à la fois

³⁸ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...*, op. cit. p. 104

comme un objet inconnu, qui inspire la méfiance de l'élus, et comme une opportunité limitée de détention de pouvoir. En effet, il s'agit pour les élus d'un nouvel instrument dont ils ne connaissent pas le fonctionnement. Et les phénomènes d'apprentissage ne sont pas forcément recherchés en tant que tels par les agents. A l'inverse, les élus savent bien qu'ils seront confrontés à d'autres élus, qu'ils ne sont de surcroit pas habitués à côtoyer et cet instrument présente à leurs yeux plus de problèmes que d'intérêts. Il sera en effet question de contestation de leur monopole sur les questions d'urbanisme. Les rapports entre les pratiques municipales antérieures et les nouveaux modes de fonctionnement impliqués par le Scot seront explicités plus loin.

On peut néanmoins remarquer une appréhension de l'objet différenciée suivant les élus. Bien qu'il soit difficile d'être catégorique dans l'analyse de ces représentations, autant en raison du manque de connaissances précises sur le contexte de l'époque que de l'aspect subjectif de celles-ci, on peut dire qu'il existe des différentiels de qualité d'expertise des élus qui jouent dans la représentation qu'ils se font d'un outil de politique publique. Un élu de la CUS, avec derrière lui une équipe d'urbanistes qui pourront lui faciliter la compréhension du nouvel instrument, n'aura pas la même première approche qu'un maire d'une petite commune rurale, qui dispose de peu de savoir urbanistique et qui risque de vivre l'arrivée du Scot comme la crainte d'une complication technique. Ces représentations initiales différenciées, suivant le capital technique dont dispose l'élus, sont peut être à l'œuvre dans la première prise de position de la CUS qui a placé un membre de son personnel au poste de directeur du Scoters.

Dans le champ technico-administratif, la redistribution des ressources est moindre et est moins susceptible de modifier les représentations. Comme nous l'avons mentionné, la création du Scot ne s'est pas accompagnée d'une refonte complète de l'expertise pour ce document. C'est l'ADEUS qui est maître d'œuvre et il n'y pas eu de postes nouveaux à pourvoir pour les urbanistes et les aménageurs locaux, si ce n'est celui de directeur, que nous venons d'évoquer. Mais il faut bien voir également que l'Agence est un acteur comme un autre et qu'il développe lui aussi des stratégies

d'action. Le Scoters est une opportunité de développer le champ de son expertise. Et de ce point de vue, le nouvel instrument est bien une arène à investir pour l'ADEUS. « Il y avait à ce moment là (la création du syndicat mixte) plusieurs options, l'agence en proposait une... : l'agence fait les études mais aussi la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire elle fait son programme, et ensuite elle fait ce qu'elle avait dit qu'elle devait faire, elle est juge et parti en somme » se souvient M. Reverdy. L'ADEUS pensait donc à un scénario où elle aurait le monopole technique entier dans le Scoters, sans même de directeur de Scoters qui gère la maîtrise d'ouvrage.

Le Scoters se présente donc comme un espace de politiques publiques assez indéterminé, qui, à défaut de construire directement autour de lui un véritable « réseau de politiques publiques »³⁹, laisse un champ libre investi à plusieurs niveaux d'intensité par différents acteurs.

C. L'INSERTION DANS UN SYSTEME DENSE DE TERRITOIRES

Cet espace ouvert de politiques publiques formalise un nouveau territoire. Le Scoters a un périmètre et les dispositions de ses documents pèsent sur ce territoire précis uniquement. Dans les politiques d'aménagement, cet espace vient s'insérer au milieu d'autres espaces déjà délimités. Comment l'espace du Scoters s'intègre-t-il dans ce système de territoires, tous en interaction les uns avec les autres ?

Concurrence ou coopération de territoires ?

Pour comprendre ces rapports inter-territoires, il faut préalablement identifier ceux qui agissent autour du Scoters. On peut tenter de les caractériser avec les critères suivants, qui correspondent aux éléments déterminants du Scoters : les acteurs

³⁹ Marsh et Rhodes, dans *Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne*, caractérisent un réseau de politique publique par la composition des acteurs et par le degré de cohésion et d'intégration de ceux-ci. On voit bien dans le cas du Scoters que les mailles du réseau sont peu nombreuses et assez lâches. Marsh et Rhodes, « Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne », in Patrick Le Galès et Mark Tatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique, débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995, 276 p.

mobilisés par le territoire (pour le Scoters, les élus municipaux et les représentants des intercommunalités), les ressources bureaucratiques détenues (le Scoters n'a pas d'expertise propre, il est dépendant de l'ADEUS), l'emprise spatiale (le Scoters ne couvrent par exemple qu'une partie du Bas Rhin), les outils d'action publique employés (pour le Scoters, un document de planification territoriale et sa force juridique), et les compétences en matière d'aménagement.

Territoires caractéristiques	Région Alsace	Département du Bas Rhin	Les Pays	Le Scoters	Les communes et intercommunalités
Emprise spatiale	Supérieur au Scoters	Supérieur au Scoters (7 Scot/SD dans le département)	Inférieur au Scoters + périmètre chevauchant le Scoters		Ponctuelles
Compétences en aménagement	Transports publics (TER) + Planification régionale	Aide au développement local, soutien aux ZUS	Développement du territoire	Planification supra communale	Urbanisme opérationnel
Outil de politique publique	SRADT (aucun SRADT en vigueur)	Aide financière	Projets	Scot	PLU-PLH-PDU...
Ressources bureaucratiques	Personnel administratif propre	Personnel administratif propre	Restreinte	Indirectes (ADEUS)	Personnel administratif propre (grandes villes) ou dépendantes des bureaux d'étude (petites villes)
Acteurs mobilisés	Communes, DRE...	Communes (surtout rurales)	Dépendance aux élus municipaux	Dépendance aux élus municipaux	Grande autonomie

TABEAU 1 : SYSTEME DE TERRITOIRES DANS LE BAS RHIN

SRDAT : Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire.

DRE : Direction Régional de l'Équipement

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PDU : Plan de Déplacement Urbain.

PLH : Programme Local pour l'Habitat

ZUS : Zones Urbaines Sensibles

Considérons d'abord la Région Alsace. Bien qu'elle travaille avec la SCNCF ou les municipalités, elle possède sa propre capacité d'action. Elle possède ses propres équipes administratives, même si les expertises qu'elle effectue se font souvent de concert avec la Direction Régionale de l'Équipement. Elle englobe un espace supérieur au Scoters. C'est actuellement un contexte de coopération qui prime. Le Scoters a intégré dans ses documents un outil de la région, les « trames verte et bleue ». Il s'agit de la délimitation d'espaces naturels protégés auxquels le Scoters a donné corps. On se situe ici dans la coopération entre échelles, pour les rendre compatibles et cohérentes. Du point de vue du Scoters, on peut même interpréter cette intégration des trames comme un soutien. Le Scoters les a reprises et leur a donnée une portée juridique qu'elles n'avaient pas jusqu'alors, mais l'utilisation de travaux de la région est aussi une source de légitimité pour le territoire construction. La région, territoire institutionnel, confère ainsi plus de crédibilité au Scoters. C'est un effet légitimité qui joue. Il n'y a pour l'instant pas de relation conflictuelle entre le Scoters et la région. Le fait que cette dernière n'ait pas souhaité mettre en place de SRADT n'y est pas pour rien. Si elle venait à le faire, elle concurrencerait alors automatiquement le monopole qu'ont actuellement les Scot sur la planification supra-communale. L'effet légitimité s'inverserait alors. La situation actuelle convient d'ailleurs à certains acteurs investit dans le Scoters. Pour G. Mastelli, chargée du Scoters à l'ADEUS, « un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire ne changerait rien ».

Mais si on raisonne en termes de pratique, ce retrait de la région dans la planification territoriale est aussi vécu comme un soutien potentiel en moins. L'existence d'un SRADT densifierait la présence de la planification supra-communale dans le paysage politique local et en rendrait plus aisée l'acceptation par les élus. C'est ici un effet apprentissage qui jouerait. Le Scot est seul à mobiliser les pratiques de la planification territoriale et tout ce qu'elle implique. Pratiques qui occupaient une place

restreinte dans le répertoire d'actions des acteurs de l'aménagement, l'ancien SD brillant surtout par son absence.

Les relations avec le département sont beaucoup moins significatives. Bien qu'ils portent sur des zones géographiques plus proches, ils n'opèrent pas du tout sur les mêmes domaines de politiques publiques. Le département agit surtout par soutien financier, mais ne porte que peu d'action par lui-même dans ce secteur. On peut néanmoins noter que, traditionnellement, le département est présenté comme un allié des communes rurales. Le Scoters regroupe dans la même arène politique des élus de communes rurales et des élus de la métropole. Les premiers sont généralement méfiants vis-à-vis des seconds. Les décisions du centre métropolitain affectent les territoires voisins sans qu'ils puissent prendre part à la décision. On peut donc imaginer que le Scoters représente une arène supplémentaire où le rapport de force serait défavorable aux élus ruraux.

Les rapports entre pays et Scoters sont différents. Il y a priori une situation de concurrence sur les politiques publiques. Les pays œuvrent au développement économique du territoire, ce qui est directement lié à l'aménagement du territoire. De plus, ils reposent sur des dynamiques de projet, et cherchent donc à mobiliser des élus. C'est aussi la ressource première d'un Scot, le pouvoir décisionnel des élus. A-C. Douillet rappellent également que les pays se définissent comme des territoires avec « une cohésion culturelle, économique, sociale et géographique, exprimant une communauté d'intérêt »⁴⁰. A l'instar du Scot, le pays exprime cette volonté d'être un territoire non institutionnel. La terminologie employée pour décrire le Scoters renvoie à cette logique : territoire vécu, aire urbaine, une échelle plus pertinente, territoire référant... Le forum scientifique géographie-aménagement use abondamment de ces termes et donnent sa préférence à ce type de territoires. Ces termes techniques veulent signifier que le territoire en question correspond à une réalité, et non à un découpage administratif arbitraire. Le territoire « référant » est le lieu de la

⁴⁰ Anne Cécile Douillet, « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural », in Alain Faure et Anne Cécile Douillet, *L'action publique...*, op. cit., p. 68

prospective stratégique, alors que le « pertinent » est celui de la mise en œuvre de la politique d'aménagement. Pour Jean Girardon, le Scot est le « dernier territoire référant et le premier opérationnel »⁴¹. Il nous dit aussi que « l'agglomération est la seule échelle pertinente de l'aménagement »⁴². Cette supériorité conférée aux territoires non institutionnels pourrait donc mettre en concurrence directe ces deux territoires dans le cadre de la politique publique de l'aménagement.

Pourtant, aucun signe d'une lutte d'institution entre les pays et les Scoters n'est visible. Cela peut s'expliquer par la localisation des pays dans le Bas Rhin qui affecte peu l'espace du Scoters. Trois pays seulement se trouvent sur le territoire du Scoters. Comme le dit Stella Staub, «les pays sont à la marge du Scoters. C'est quand il y a des pays au cœur du territoire que cela pose problème ». Et justement, cette position « marginale » qui caractérise les rapports entre le Scoters et les pays. Les deux entités s'ignorent presque.

« Les présidents des Scot du Bas-Rhin nous avaient demandé de faire une étude de compatibilité avec les pays existants, et ce qui est ressorti c'est que les périmètres ne sont pas du tout cohérents. Et c'est dommage parce qu'un pays, c'est sur un bassin de vie, et un Scot devrait répondre aussi à la logique d'utilisation du territoire par ses habitants ». S. Staub

Il n'y a pas de logique de concurrence ouverte. Il y a même un désir frustré de complémentarité. La concurrence serait latente, pays et Scot tentant chacun d'affirmer leur poids en tant que territoire. On a à faire à deux logiques qui évoluent parallèlement au sens strict : les logiques sont proches mais n'interfèrent jamais.

Il faut enfin mentionner les rapports qu'entretiennent les Scots entre eux. Depuis quelques années s'est développée la démarche de l'Interscot. Il existe sept Scots ou SD en vigueur dans le Bas Rhin et, de manière assez informelle, les directeurs des différents Scot se réunissent, à des fréquences variables. Il est question

⁴¹ Jean Girardon, *Les politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses, 2006, 237 p. p. 183

⁴² Ibid.

d'améliorer la cohérence de leurs actions. Bien conscient que les dynamiques spatiales excèdent souvent le périmètre de leur Scot respectif, ils tentent d'accorder leurs documents. Au-delà de ces questions techniques, d'autres objectifs motivent ces réunions. Il s'agit finalement surtout d'échange de bons procédés, de partage d'expériences.

« Dans les structures de Scot, on est très isolé dans son travail, ce sont de très petites structures, nous on a la chance d'être trois, généralement, c'est un. Et ça veut dire qu'on a besoin d'échange d'expériences, de réfléchir. C'est assez innovant comme outil, il y a des responsabilités juridiques, administratives, on ne gère pas forcément bien au départ quand on commence. Et puis il y a toute cette question de travail transversal, pluridisciplinaire, de travail avec les élus, avec les services des collectivités concernées de ce mode de gouvernance très particulier ». Stella Staub.

On voit bien qu'un nouvel instrument crée de l'incertitude dans les processus d'action des acteurs. Et pour ceux qui l'incarnent, il s'agit d'établir des références dans leur action, de se construire une identité en tant qu'instrument, mais donc aussi en tant que territoire. C'est ce qui motive les rencontres entre les différents Scots et c'est ce qui leur permet de « se rendre compte qu' (ils) (ont) assez souvent les mêmes problèmes et qu' (ils) peu(vent) s'enrichir des expériences des uns et des autres » dit encore S. Staub. Ce sont donc surtout les dynamiques d'apprentissage collectif qui structurent les rapports entre les Scots. On retrouve ce phénomène au niveau national avec le « Club des Scot ». Cette structure réunie l'ensemble des Scot nationaux et organise une réunion annuelle, qui s'est tenue à Douai en 2010. C'est là encore l'occasion d'apprentissages collectifs.

Les relations avec les villes et les intercommunalités sont bien plus complexes. Elles seront développées dans la suite du mémoire. Il ne s'agit en effet pas d'un rapport entre territoires concurrents ou complices. Le Scoters vie et dépend des élus municipaux. Le rapport aux élus et au personnel administratif des communes est consubstantiel au Scoters et sera l'objet de plus amples développements.

L'émergence d'un territoire ?

Autour du Scoters, on ne trouve finalement pas de territoires véritablement concurrents ni de territoires perçus comme concurrents. De plus, sa mission est de contribuer à l'articulation des politiques publiques, notamment par la mise en cohérence des différentes échelles. Le Scoters ne se construit pas contre une autre échelle ou d'autres délimitations spatiales. Selon quelle logique se définit-il alors ?

Pour analyser l'émergence du territoire intercommunal au tour de Chambéry, David Guéranger a identifié trois logiques différentes de représentations du territoire qui ont présidé à sa construction⁴³. La logique territoriale, où l'intercommunalité se conçoit comme la somme des communes la composant, la position de chacun étant fonction de sa commune d'origine. La logique technique ensuite, selon laquelle l'intercommunalité procède à une division du travail plus fine en son sein et où c'est la détention d'un savoir spécifique qui détermine les relations sociales et l'identité de l'intercommunalité. Le processus abouti finalement à une logique institutionnelle où le territoire a valeur en lui-même et où « les individus se font valoir suivant ce qu'ils y ont accompli »⁴⁴. Ces logiques ne s'enchaînent pas nécessairement de manière séquentiel mais se chevauchent plutôt. D'après ce prisme, on peut tenter de caractériser les logiques qui sous-tendent l'installation du Scoters dans le paysage des territoires qui l'entourent.

Comprendre la place de la logique technique dans le Scoters permet de révéler la nature particulière de l'instrument. Comme nous l'avons déjà évoqué, la logique technique joue un rôle central dans la quête de légitimité du Scoters. Il se veut un territoire correspondant à une réalité géographique et à une nécessité d'aménagement. C'est ce savoir qui lui donne sa place en tant que nouveau territoire politique. Mais il ne possède pas de ressources propres en la matière. Le Scoters n'est

⁴³ D. Guéranger, *L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique*, in Alain Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et ...*, op., cit., p. 38

⁴⁴ Ibid.

composé que de sa directrice, d'une chargée de mission et d'une secrétaire. Le capital d'expertise est détenu par l'ADEUS. Ainsi, la construction du Scoters dans une logique technique engage avec lui l'ADEUS. Ces deux éléments font corps dans l'émergence de ce territoire. Mais évidemment il n'y a pas identité parfaite entre le Scoters et l'ADEUS, qui déploie son expertise sur d'autres terrains. Le Scoters se trouve donc dans une certaine dépendance bureaucratique vis-à-vis de l'ADEUS.

Le prisme de la logique institutionnelle fait apparaître une autre situation de dépendance du Scoters. La dépendance à l'égard du politique. En effet, pour D. Guéranger, « le changement de territoire repose sur le triomphe d'une vision fonctionnelle »⁴⁵. C'est parce qu'il est reconnu comme pertinent techniquement, comme correspondant au besoin précis de certaines politiques publiques, ici l'aménagement, qu'un territoire s'affirme. Et pour l'auteur, cela coïncide avec le retrait du politique. Mais le cas du Scot ne correspond pas à cette situation. Dans la littérature savante, le Scot est dépeint comme la réunion d'un territoire fonctionnel et d'un territoire politique. Cette situation serait optimale : « le lien entre territoire politico-administratif et le territoire de planification spatiale est de nature à conférer une plus grande efficacité à cette dernière »⁴⁶. Le Scoters existerait alors comme incarnation d'un territoire géographique et les élus devraient l'investir pour prendre les décisions à « l'échelle pertinente ».

Or dans les faits, il n'y a ni autonomie de la logique fonctionnelle, ni coïncidence parfaite entre celle-ci et une logique politique. On observe plutôt une dépendance à l'égard du politique. Le Scoters cherche essentiellement à mobiliser les élus, à obtenir d'eux qu'ils viennent exercer leur pouvoir décisionnel au sein du Scoters : « Le Scot, c'est avant tout les élus » dit S. Staub. On perçoit même en général une identification entre le Scoters et les élus faite par la directrice, avec l'emploi du « on », l'associant aux élus pour décrire les activités du Scoters. C'est en effet de leurs

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Thierry Guineberteau, *Supracommunalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ?*, in Rémy Le Saout et François Madoré (dir.), *Les effets de ...*, op. cit, p. 210

décisions dont dépend l'étendue du Scot, et dont dépend aussi, comme nous le verrons plus loin, le contenu des documents produits et donc l'influence véritable du Scot dans les politiques publiques. L'affirmation du Scoters est donc soumise au degré d'implication des élus. Ce niveau d'investissement des élus est lui-même fonction de la « croyance » qu'ils ont en cet instrument. Le maire d'Erstein, Jean Marc Willer est par exemple convaincu de l'utilité du Scoters. Reflétant bien l'importance du capital élémentaire que constitue l'investissement des élus dans le devenir de tels instruments, il fait une association entre le futur du Scot et celui des pays :

« Autant je crois beaucoup au Scot, autant je suis très réservé sur les pays... En 2003, on était obligé de rentrer dans un Pays, alors on intégré le Pays d'Alsace centrale. Les pays aujourd'hui, pour moi en tout cas, représentent plutôt une couche supplémentaire dans le millefeuille qu'une vraie structure intéressante. Le pays n'est pas vraiment un enjeu de développement fort pour notre territoire. »

Alain Jund, adjoint au maire de Strasbourg, semble quant à lui faire un arbitrage entre Scot et SRADT : « Moi je pense que ce qui est nécessaire à l'avenir, c'est un Schéma régional. C'est bien le Scot, mais ça aussi ses limites, il ya des trous entre les Scot et ça pose problème ». Si la concurrence entre territoires n'existe pas pour les « experts » du Scoters, elle est plus sensible dans les représentations des acteurs politiques. Or il s'agit de la ressource principale que le Scoters doit capter pour exister. Ce territoire doit être politique, et pas simplement fonctionnel.

On est donc en présence d'un territoire finalement peu autonome, qui ne maîtrise pas entièrement sa logique fonctionnelle et qui se soumet à la logique institutionnelle du personnel politique, qui pour l'instant ne cherche pas à se faire valoir à travers le Scoters. Aucune de ces deux dynamiques ne guident pleinement le Scoters, qu'on ne peut donc qualifier de territoire autonomisé. On observe pourtant une tension du Scoters vers l'autonomisation. Elle s'explique par le fait qu'à ce territoire correspond directement un instrument. Et comme le dit D. Lorrain, qui associe cela à la tendance néfaste des outils de politiques publiques à s'éloigner de la sphère publique et politique, tout nouvel instrument tend vers l'autonomisation. Il se

justifie en se distanciant des autres instruments et en autoalimentant sa nécessité⁴⁷. Dans notre cas, cela s'exprime surtout à travers l'opposition aux territoires institutionnels. On retrouve à maintes reprises la distinction entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel dans les ouvrages d'aménagement du territoire, et la destinée de la politique d'aménagement est de se pratiquer sur des territoires fonctionnels. Le Scoters est hors des découpages administratifs et il a même prétention à les dépasser, à les faire disparaître dans une politique unifiée de la planification territoriale. S'affirmer comme instrument c'est donc aussi s'affirmer comme territoire. En faisant en sorte que des acteurs s'identifient à cet espace par exemple. « Certains Scot ont pas mal réussi à sensibiliser les habitants. Différentes actions ont été menées, comme les « randos Scot », ce qui est bien je trouve » déclare S. Staub. Ce qui est au cœur de la démarche Interscot témoigne également de ce processus de construction de territoire. En partageant leurs expériences, ils ne cherchent pas seulement à améliorer les politiques publiques qu'ils mènent, mais ils constituent aussi un patrimoine commun de connaissances, de procédés propres à leur échelle d'action et façonnent l'identité de leur territoire.

Finalement, le Scot ne se limite pas à une tentative de mise en cohérence des différents espaces de l'aménagement et on ne peut donc en rester à la simple idée que pour le Scoters, « le défi est alors celui de l'articulation des différentes échelles »⁴⁸. Il doit lui-même s'affirmer comme territoire politique et comme territoire techniquement légitime. Le Scoters se présente comme une entité dont l'identité reste assez floue, traversée de multiples courants. Quelle politique publique ce nouvel organisme arrive-t-il alors à produire ?

⁴⁷ Dominique Lorrain, *Les pilotes invisibles de l'action...*, op. cit., p. 109

⁴⁸ Maurice Goze, « La loi SRU et le contexte... », op. cit., p. 91

II. UN PROJET SUPRA-COMMUNAL FAIT PAR DES COMMUNES ?

Le terme de Scot désigne aussi bien la surface couverte par le syndicat mixte que les documents de planification établis par celui-ci. Il s'agit en fait d'une somme de documents que l'on regroupe sous le nom de Scot. Le diagnostic territorial est le premier chronologiquement et n'a pas de valeur en soi. Il vise à préparer la rédaction des documents suivants, en évaluant la situation du territoire et ses besoins. Le document qui est établi ensuite est le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il est la traduction du projet qui a été décidé pour l'avenir du territoire et représente les orientations d'aménagements arrêtés à l'aide du diagnostic territorial. Puis vient le Document d'Orientation Général (DOG), qui doit préciser les choix du PADD et qui est classé de façon sectorielle. Il est opposable juridiquement.

La préparation de ces documents est un processus long. Le syndicat mixte du Scoters a été créé en 1999 et le Scoters a été arrêté et est entré en vigueur en 2006. Ce processus n'est pas un pur travail administratif. Il mêle à des études techniques des délibérations d'ordre politique. Ces deux tendances se croisent incessamment et forment la matrice de la production de la politique de planification territoriale. En effet, les documents du Scoters sont des documents techniques, qui s'adressent aux urbanistes, mais qui sont votés et composés par des élus municipaux. Les documents sont en effet arrêtés par le comité syndical du Scoters, qui en détermine donc les contenus. Ce comité syndical, composé de 50 élus titulaires, est au cœur de la création de la politique publique. L'élaboration du Schéma Directeur, piloté par l'Etat, n'impliquait pas les acteurs politiques avec la même intensité. Cette nouvelle configuration de l'action publique est de nature à influencer sur sa production. P. Subra y voit une chance pour les politiques d'aménagement de sortir d'une logique techniciste et d'intégrer une nouvelle définition du sens de l'action d'aménagement⁴⁹. Pour lui, l'entrée du personnel politique dans ces procédures permet d'y associer l'intérêt

⁴⁹ Pierre Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire...*, op. cit., p. 212

général. Le conflit est en effet souvent au cœur des choix d'aménagements (entre habitants, entre intérêts écologiques ou économiques...) et il entrerait enfin dans la définition des politiques publiques.

Quelle définition de l'action publique va alors produire cette synthèse politique et technique à l'œuvre dans l'élaboration des documents du Scot ?

A. LES INTERACTIONS ELUS-TECHNICIENS : LA SITUATION D'EXPERTISE

Les études préliminaires, le diagnostic territorial, le PADD, le DOG : tous les documents officiels produits par le Scoters le sont en fait par l'ADEUS. Lors des entretiens, la distinction maître d'œuvre-maître d'ouvrage est omniprésente dans le discours des « experts », de ceux qui ont un savoir et des connaissances propres au milieu de l'urbanisme et de l'aménagement. Le maître d'ouvrage est celui qui émet un besoin et qui passe une commande au maître d'œuvre, chargé de la réalisation de la commande. Le syndicat mixte du Scoters est le maître d'ouvrage et l'ADEUS le maître d'œuvre. La répartition des rôles n'est pourtant pas aussi évidente que dans la distinction issue du milieu du bâtiment et de l'architecture. L'élaboration des documents est un processus long qui met aux prises le politique et l'expert. A la séparation des rôles selon des termes professionnels, il faut substituer une analyse sociologique de ce qu'on nomme la situation d'expertise. Pour Delmas, « relève de l'expertise la mise en œuvre d'un savoir, et/ou d'un savoir faire, aux fins de remédiation sociale et qui se traduit par un diagnostic, un avis des propositions »⁵⁰. L'expert se comprend dans son contexte d'action et en interaction avec le décideur politique. Comment pouvons-nous caractériser la situation d'expertise dans le cadre du Scoters ?

⁵⁰ Corinne Delmas, *Pour une définition non positiviste de l'expertise*, in Damamme et Ribemont (Dir.) *Expertise et Engagement politique*, Paris l'Harmattan, 2001, citée par P. Hassenteufel, *Sociologie...* op. cit. p. 201,

Modèle décisionniste ou modèle technocratique ? Les rapports de force entre experts et politiques

Jürgen Habermas a proposé en 1973⁵¹ deux modèles pour schématiser les relations entre l'expert et le pouvoir décisionnel. Le *modèle décisionnel* tout d'abord, qui désigne la situation où le décideur dispose entièrement des propositions de l'expert. Il a une grande latitude dans sa décision et la possibilité que les représentations et les propositions concrètes de l'expert se retrouvent dans le projet ne dépend que du décideur. Traditionnellement, les agences sont présentées comme des outils d'aide à la décision, qui ne constituent que la première étape de l'action publique. Dans l'une des premières études sur les agences d'urbanisme, Danan les définit ainsi : « L'agence d'urbanisme est avant tout le siège d'une activité : l'activité d'études urbaines qui a pour but de préparer les décisions des autorités compétentes en matière d'urbanisme »⁵².

La situation du Scoters pourrait laisser penser qu'on se trouve dans ce cas de figure. L'agence qui établit le diagnostic territorial et le comité syndical qui, d'après ces analyses, construit le PADD. Pour Géraldine Mastelli, l'ADEUS fait un diagnostic généralisé et les politiques en tirent les conséquences qu'ils souhaitent dans le PADD. Pour Stella Staub aussi, l'agence « apporte la matière grise » et « le PADD, c'est le projet des élus ». L'expert est surtout un savant et la volonté des élus est mise en avant. Théry décrit bien que « la situation d'expertise est définie comme un processus décisionnel supposant un arbitrage, pour lequel la mission technique est vue comme un préalable à visée purement informative »⁵³. On serait face à une séparation assez franche, de type wébérienne, entre le savant et le politique. L'univers de l'expert est séparé de celui du décideur, et ils ont chacun leur autonomie. Le décideur ayant le

⁵¹ Jürgen Habermas, *La technique et la science comme idéologie...*, op. cit. p. 131

⁵² Y. M. Danan, *Les agences d'urbanisme d'agglomération*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1976, cité dans *Les agences d'urbanisme en France...* op. cit., p. 144

⁵³ Auterlène Théry, « Expertise de service, de consensus, d'engagement: essai de typologie de la notion d'expertise en sciences sociales », *Droit et Société* 60, P. 313-314.

dernier mot sur le travail technique, dans une logique séquentielle classique. L'importance du travail d'analyse préalable, débuté avant les années 2000, le caractère très technique du diagnostic territorial, qui renvoie aux savoirs et aux modes de pensée des professionnels de l'aménagement et qui contraste avec le PADD, présenté comme plus flou, assez vague dans ces implications, accréditent l'hypothèse décisionnelle.

Néanmoins, certains éléments nous amènent à considérer le *modèle technocratique*. C'est la situation où l'expert a un fort pouvoir de définition de la politique publique. Son analyse est peu retouchée par le décideur et comme le dit P. Hassanteufel, « le politique est subordonné aux experts »⁵⁴. Cela s'explique par le fait que l'expert ne correspond pas terme à terme au savant. Il produit des éléments déjà engagés dans l'action. La définition de l'expert par Joly l'illustre bien : « l'essence de l'expert n'est pas de maîtriser une compétence, c'est le lot du savant, du scientifique du chercheur, mais d'exporter un savoir et une légitimité acquis dans le champ scientifique pour fonder des décisions sur des questions disputées dans le champ politique ». C'est particulièrement le cas pour l'aménageur urbaniste, dont le travail est désigné par P. Merlin comme une pratique et non comme une science ou une technique⁵⁵. Dans le cas du Scoters, ces éléments se trouvent renforcés par la mue de l'ADEUS qui coïncide avec la période de préparation du Scot.

« Ce qui a changé beaucoup de choses aussi au moment du diagnostic, c'est que l'Agence venait de passer en mode projet. C'était la fin des départements et tous les savoirs se sont mis à travailler ensemble, en mode projet ». G. Mastelli

⁵⁴ P. B. Joly, *La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué*, in O. Barraza, C. Gilbert et P.B. Joly, *Risques, crises et incertitude : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS, n°3, Grenoble, p117-174, cité par Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique : l'action publique...*, op. cit. p. 203

⁵⁵ Pierre Merlin, *L'aménagement du territoire...*, op. cit.

Cela correspond à une orientation encore plus tournée vers l'action de l'ADEUS et qui est de nature à renforcer le caractère « instituant » de leur rôle dans le Scot⁵⁶. M. Reverdy confirme cette situation d'expertise technocratique : « les élus, ils sont là pour valider les choix. L'agence, elle avait carte blanche ». On se retrouve alors face à une situation où le mandaté possède une grande marge de manœuvre et une place centrale dans la construction de l'action publique. Cela se vérifie pour une part dans le contenu des documents qui ont été réalisés. L'ADEUS venait d'intégrer dans ses travaux, à la fin des années 1990, la notion de développement durable. Simultanément au passage en mode « projet », les cadres d'analyse du développement durable faisaient officiellement leur entrée dans les pratiques de l'Agence. Par exemple, G. Mastelli, qui a été chargée du Scoters, était rentrée à l'ADEUS pour s'occuper des questions environnementales et possède une formation d'ingénieur agronome. On peut observer un transfert des éléments environnementaux dans le PADD et le DOG. « L'environnement, c'est la moitié du Scoters » explique M. Reverdy.

Cette situation d'expertise technocratique est particulièrement aigüe lorsque le mandaté est en situation de monopole dans son champ d'expertise. De ce point de vue, le poids de l'Agence est considérable. Elle était en concurrence avec les services de la CUS pour être maître d'œuvre du Scoters. Pour défendre sa candidature, elle a mis en avant sa connaissance historique de l'ensemble du territoire concerné, avec l'idée que, à l'échelle du Scoters, c'est elle qui a le monopole de l'expertise. Les services de la CUS ne couvrent pas le même périmètre d'étude et l'agence peut se prévaloir d'être la seule à travailler à cette échelle.

Les effets réciproques de la création des documents: l'expertise et la décision politique imbriquées

On a bien l'impression de se trouver dans la situation du politique subordonné à l'expert. Mais il faut reconsidérer ce premier constat aux regards des représentations

⁵⁶ La notion d' « expert instituant » est développée par R. Castel et désigne la faculté de l'expert à construire des problèmes publics et des normes d'intervention. Robert Castel, « L'expert mandaté et l'expert instituant, actes du Colloque situation d'expertise et socialisation des savoirs », organisé par le Cresal, Saint Etienne, p. 83-92.

de chacun des acteurs. A l'ADEUS par exemple, on se défend d'avoir fait le Scoters à la place des élus, et si cette situation existe, elle n'est dans tous les cas pas perçue comme idéale. En témoigne le commentaire de Stella Staub :

« Pour faire le diagnostic, il faut savoir à quelles questions on veut répondre. Quand on a un Scot, on ne peut plus faire un état des lieux en se disant « bon voilà l'état des lieux, il y a des enjeux qui en découlent », non, il faut tout de suite se poser la question avec les élus, à quelles questions ils veulent répondre. C'est quoi leur projet politique pour l'avenir du territoire ? ».

Comme nous l'avons expliqué plus haut, c'est loin de cette configuration idéale que s'est fait le diagnostic. Mais il faut considérer l'élaboration des autres documents, qui mettent en évidence une relation plus complexe que le simple modèle technocratique. Au-delà de la logique conflictuelle et du rapport de force entre le subordonné et celui qui subordonne, il faut comprendre la logique d'imbrication entre l'expert et le politique dans le Scoters.

Le travail technique que fournit l'ADEUS a des effets sur les comportements, les modes de représentations des élus municipaux. L'agence problématise le territoire à l'échelle du Scoters, dans une logique supra-communale. On peut citer la logique des bourgs centres, pour mailler le territoire de manière plus homogène, ou encore la densification de l'habitat autour des gares dans les villes bien desservies par les transports en commun. Ces thèmes et la façon des les traiter, à l'échelle d'un territoire vaste, sont nouveaux pour les élus. Ces derniers sont pour leur part habitués à être confrontés à des documents municipaux, qui répondent à des logiques locales et fixent des règles à ce niveau. Le travail d'expertise de l'ADEUS serait donc de nature à modifier la matrice cognitive des décideurs politiques en matière d'aménagement.

« L'agence fait vraiment tout ce travail d'articulation d'échelles. C'est une chance d'avoir une agence, il travaille sur plein de dossiers de différentes collectivités. Dans le cadre de ce travail partenarial, ils peuvent créer du lien entre le Scot et les autres politiques, et montrer comment les choses s'articulent entre elles... comme ils

ont des commandes à des différents niveaux, ils peuvent rentrer un peu de leur réflexion dans le Scot à ce moment là » Stella Staub.

On retrouve ici l'idée que l'ADEUS, l'expert, n'est pas seulement un fournisseur de données, mais un acteur qui oriente la décision. Elle tente de placer la politique publique dans un cadre intercommunal. C'est pendant la phase de diagnostic que le phénomène s'observe, puisque c'est là que l'agence travaille presque seule et dans son domaine de compétence propre, sur un document peu accessible au profane. Pour réaliser ce diagnostic, l'ADEUS a bien soumis à questionnaire à l'ensemble des municipalités, mais cela a une incidence très faible sur cette première étape. Il s'agit de questions générales, sur les points que les élus souhaitent voir aborder prioritairement. Pour M. Reverdy, ce n'était pas de nature à influencer véritablement sur le travail de l'ADEUS : « on ne peut pas dire que la demande soit venue des élus ». L'ADEUS développe sa vision de la planification dans l'espoir de la faire subsister au filtre du politique.

Car les choses évoluent à l'étape suivante avec la rédaction du PADD. On assiste là à la rencontre des deux types d'acteurs. Les élus doivent interpréter le diagnostic et le transcrire en projet politique. Et on peut dire ici que ce n'est plus l'expertise qui oriente la décision mais plutôt la décision qui désoriente l'expertise. L'expertise va se trouver réduite, limitée dans ses implications. Les élus n'effectuent pas des arbitrages parmi le champ des possibles offert par l'expertise, ils en redéfinissent plutôt le contour, et dans un sens plutôt restrictif. « Le PADD, on l'a réécrit trois fois. Il y a des centaines de lignes qu'on a du reformuler, qui ne plaisaient pas aux élus » se souvient M. Reverdy. Il y a comme une sorte de résistance des élus à l'approche de l'expert. L'influence de l'agence que nous mentionnions ne prend pas sur l'acteur politique, et c'est à l'expert de revenir sur ses travaux. Comme le pense Stella Staub, « ils (l'agence) ont vraiment, par leur fonctionnement, nourris un fond de projet très intéressant, très innovant ». Le terme de « fond de projet » est révélateur : l'ambition du projet de l'agence ne passe pas l'étape du PADD. La directrice du Scoters constate en effet que « le projet, il n'est pas évident à voir dans le PADD ». Le travail de décision semble

consister essentiellement en cette atténuation de l'expertise, et non dans le prolongement de celle-ci par une décision qui l'abonde, lui donne corps dans la sphère politique. L'écart entre le diagnostic et le PADD n'est pas uniquement substantiel, il est aussi formel. Au lexique expert s'est substitué un autre style. Il s'agit d'une tout autre langue et d'une toute autre logique. Le texte est forcément moins technique, mais moins précis aussi et moins ambitieux.

Si l'on résonne en termes de rationalité limitée, on peut comprendre comment s'est composé le cadre de l'action publique. Le concept d'H. Simon considère que les agents ne possèdent pas une information parfaite sur l'action publique qu'ils construisent. Le champ des possibles de l'action publique n'est pas entièrement représenté et la définition du contenu de l'action publique se fait sur une base restreinte de choix possibles. Vu le pouvoir d'initiative de l'ADEUS, on pourrait considérer que c'est dans le diagnostic qu'une présélection s'opère implicitement. Mais au cours du processus de définition de la politique publique, la plus forte coupe dans le champ des possibles intervient lors de la confrontation de l'acteur politique avec les données d'expertise. Les propos de G. Mastelli illustre cette inversion de la restriction du champ des possibles, qui semble plus l'œuvre du politique que de l'expert « Nous (l'ADEUS), notre mission, c'est de montrer les possibilités pour le territoire. Après, les élus ils prennent ce qu'ils veulent, c'est à eux de mettre en place les objectifs ». Cette rencontre presque brutale dépend du niveau d'interdépendance entre le pouvoir politique et les services de l'ADEUS. Examiner le degré d'insertion des agences dans le réseau d'élus locaux mène à ce constat : « lorsqu'elle (l'insertion) est faible, l'agence dispose de marges de manœuvre pour préconiser des choses, sans forcément de résultats, mais quand elle est forte, certes l'agence semble plus légitime, mais dispose-t-elle paradoxalement des mêmes marges de manœuvre ? »⁵⁷.

Dans le cas de l'ADEUS, il n'y vraisemblablement pas de vassalisation par le pouvoir politique local. Nous manquons issu de données pour affirmer, mais l'ADEUS

⁵⁷ « Les Agences d'urbanisme en France: Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », Collectif, Métropoles n°3, 2008., p. 151

semble assez autonome. La CUS dispose de ses propres services, d'une certaine manière concurrents de ceux de l'ADEUS, et l'imbrication entre politique et expert se joue plutôt dans le cadre politico-administratif de la communauté urbaine. On serait alors dans la situation où l'ADEUS a le bénéfice de l'autonomie de l'expertise sans avoir celui de la transcription directe de celle-ci au niveau politique.

Le directeur du syndicat mixte : un acteur intermédiaire ?

Dans cette interface entre le politique et l'expert, la figure du directeur du Scoters semble coïncider avec celle de l'acteur intermédiaire. D'après la définition de Nay et Smith⁵⁸, l'acteur intermédiaire est celui qui sert de relais entre deux champs distincts. Cela suppose qu'ils possèdent les codes de chacun de ces deux mondes et qu'ils sachent passer d'un univers cognitif à un autre. Dans les entretiens, on retrouve par exemple de manière récurrente le terme de « traduction » pour désigner le travail du directeur, et traduction dans les deux sens : donner une résonance spatiale aux propos des élus, mais aussi expliciter dans le langage politique des propositions techniques.

Mais ne nous y trompons pas, le directeur de Scoters ne saurait correspondre trait pour trait à ce type d'acteur, interface parfaitement neutre entre deux mondes distincts. En effet, il est plus ancré dans l'univers des praticiens de l'aménagement. Que ce soit le premier directeur M. Reverdy, architecte de formation, ou pour sa successeur S. Staub, géographe de formation. Cette appartenance d'ordre professionnelle se traduit donc dans les discours et les représentations de l'action publique. A travers les entretiens, on perçoit par exemple une communauté de discours entre G. Mastelli de l'ADEUS et S. Staub, aussi bien dans le partage d'un langage technique commun que dans celui d'objectifs de l'action publique. On observe notamment une représentation relativement similaire des élus et du travail de

⁵⁸ Olivier Nay, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeu d'institution », in Nay et Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis, courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, 2002

persuasion qu'elles doivent opérer sur eux. Le directeur serait alors l'élément du champ de l'expertise le plus en pointe, au contact avec le champ politique.

« A côté des élus, au sein du syndicat mixte, il y a les directeurs ou les chargés de mission qui sont l'interface entre les bureaux d'étude et les élus et qui font en sorte que le travail technique de l'agence soit transmis de façon correct aux politiques ». S. Staub.

Mais on retrouve dans le discours des directeurs des expressions de compassion à l'égard des politiques. Sans partager leur logique d'action, ils en comprennent les motivations. « C'est vrai que c'est difficile pour eux de réussir à penser à une autre échelle que celle de leur ville » reconnaît S. Staub. Il y a bien une séparation des deux champs : pour le directeur, l'univers politique a ses propres règles, mais il ne renonce pas pour autant à faire le pont entre les deux.

Il serait également difficile d'associer entièrement le directeur et l'ADEUS dans le même groupe d'acteur en raison du rôle spécifique que se donne le premier dans le processus. Il se conçoit comme un acteur à part entière, doté de cette mission d'intermédiation. Pour se caractériser, M. Reverdy reprend la notion de maîtrise d'ouvrage, expliquant qu'il s'était confié « le pilotage, la communication, les budgets, les relations avec les communes ». Et pour S. Staub, la confusion entre le travail de l'ADEUS et le sien est dangereuse: « Le Scoters ne confie pas son Scot à l'agence ! Si un syndicat devait confier son Scot à l'agence il aurait déjà loupé son coup ».

Le directeur semble donc cristalliser, dans l'ambiguïté de sa position, la difficile imbrication de l'expert et de l'acteur politique dans le Scoters.

B. LA DOUBLE IDENTITE DU MAIRE : POSTURE COMMUNALE ET DECISION SUPRA-COMMUNALE

L'analyse des rapports experts-décideurs a permis de mettre en valeur le poids de l'élu politique dans la construction de l'instrument. Bien qu'il abandonne la

définition première du Scoters à l'expert, qui ouvre le contenu possible du document, l'élu possède un pouvoir presque discrétionnaire sur ces propositions. Il a la capacité d'exclure des documents les éléments qu'il souhaite ou de les reformuler. Que ce soit via le comité syndical, l'organe délibérant, ou le bureau, structure de préparation des choix et de définition des enjeux. Mais quelles modalités déterminent le processus décisionnel et dans quel cadre cognitif agit l'élu municipal ?

Le cadre du processus décisionnel : les logiques municipales

Pour saisir le mode de fonctionnement de l'élu municipal dans une structure intercommunale, il faut le resituer dans ses autres univers d'actions. Le Scoters n'est pas l'arène principale où le maire se confronte au domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Au niveau municipal déjà, le maire est aménageur, planificateur, et cette tradition est particulièrement forte à Strasbourg⁵⁹. On peut considérer le Plan Local d'Urbanisme comme l'outil majeur que manipule l'élu, et c'est ce document qui constitue la part la plus importante de son répertoire d'action dans ce secteur de politique publique.

Ces prérogatives que détient le maire en matière d'urbanisme ne sont pas seulement au cœur de ses pratiques mais aussi au centre de sa légitimité d'acteur. Maitriser l'évolution de son territoire semble consubstantiel à la posture de maire. Cela se traduit par la difficulté de communautariser les PLU qui s'observe à l'échelle nationale. L'étude de l'Association des Communautés de France (ADCF) révèle que, en 2007, 90% des Communautés de Communes et des Communautés d'Agglomération n'avaient pas de PLU communautaire et 1% d'entre elles avaient jusqu'alors mis ce sujet à l'ordre du jour d'un conseil communautaire⁶⁰. Les maires opèrent une

⁵⁹ Dominique Badariotti, Richard Kleinschmager, Léon Strauss, *Géopolitique de Strasbourg*, La nuée Bleue, 1995. Les auteurs soulignent les prérogatives particulièrement fortes en matière d'urbanisme dont le maire dispose à Strasbourg, et qui proviennent de la conservation d'une loi locale, le *Bauordnung*, établie au début du XX siècle.

⁶⁰ Etude ADCF « Les communautés et l'urbanisme », page 13 et 20, 2008

résistance à la communautarisation de ce document car il touche à une compétence fondatrice de leur légitimité et aussi parce qu'il s'agit d'un domaine d'action où ils jouissent d'un sentiment de quasi monopole. Ce sentiment est particulièrement vif chez les communes urbaines : l'étude ADCF montre que 50% d'entre elles pensent avoir un rôle fort ou très fort sur l'aménagement de l'espace de leur commune, tout en étant 42% à penser qu'aucune autre échelle de décision n'influe sur leur décision. L'urbanisme s'apparente à une ressource élémentaire de l' élu qui fait directement corps avec le pouvoir municipal. Lors d'une réunion publique organisée par la mairie de Strasbourg autour de la révision de son PLU, on pouvait entendre R. Ries, maire de Strasbourg, se justifier sur la non communautarisation du PLU : « il faut comprendre les maires aussi. Si on leur retire leur PLU, qu'est ce qu'il reste aux maires ? »⁶¹.

Ainsi, la représentation que ce font les maires de l'action publique en urbanisme fait du PLU un objet à investir. Et c'est à travers lui que l'action des maires dans l'aménagement de l'espace se matérialise. En effet, le PLU est, surtout pour les grandes villes, plus une dynamique d'action collective qu'un simple document. C'est notamment ce qu'illustre Gilles Pinson dans son article *Projets de ville et gouvernance urbaine*⁶². Dans les stratégies municipales des métropoles, le PLU joue un rôle d'organisation de l'action collective autour duquel se greffe une grande diversité d'acteur et dans lequel s'inscrit une large ouverture de l'agenda. Enjeux de développement économique, démarches environnementales et planification plus classique se télescopent dans le PLU qui devient un cadre d'action majeur pour le maire et la stratégie municipale qu'il mène. L'utilisation du PLU est alors « extensive, au-delà de l'aspect réglementaire »⁶³. C'est ce qui se donne à voir dans le cas strasbourgeois, avec l'orchestration d'une série de réunions et débats publics, de conseils consultatifs de quartiers qui sont autant de vitrines de l'action municipale. Dans le programme de révision du PLU, la ville a incorporé ces consultations citoyennes au sein de la démarche plus réglementaire du PLU en tant que phase

⁶¹ Réunion publique qui s'est tenue le lundi 30 novembre 2009 au Palais de la musique et de la danse de Strasbourg.

⁶² Gilles Pinson, *Projets de ville et gouvernance urbaine*, RFSP vol. 56, 08/2006,

⁶³ Idem, p. 623

préalable à l'élaboration effective du PADD, avec comme point d'orgue la réunion publique « Réussir la ville de demain ». Objet d'une intense communication, ouverte à tous, et où l'on pouvait y interroger directement le maire de Strasbourg, accompagné pour l'occasion d'un « consultant en stratégie urbaine », Jean-Yves Chapuis, caution experte des propos de l' élu. Ici, il est bien question pour le maire de « constituer la ville en acteur collectif »⁶⁴ et le PLU se voit ainsi transformer en processus ouvert. Cette nouvelle fonction, agrégée à celle plus élémentaire de gestion de l'espace communal, fait du PLU un instrument privilégié de l' élu municipal.

Le fait que l' élu habite ainsi le PLU et y investisse avec cette intensité ses ressources propres (son temps, son pouvoir de décision, les orientations stratégiques de la ville) place de fait le PLU dans un rapport de concurrence avec le Scot. Comme nous le soulignons au début de ce mémoire, les instruments de politique publique se comprennent en interaction les uns avec les autres. Ici, l'interaction semble se faire sur la modèle de la concurrence. Les nouvelles tendances des activités d'aménagement de l'espace urbain, qui tendent plus à « constituer la ville en acteur collectif qu'à l'organiser spatialement »⁶⁵ font chuter la séparation fonctionnelle entre PLU et Scot. La distinction entre un document réglementaire et un autre planificateur ne tient plus et c'est plus un rapport de rivalité qui s'installe, dans le sens où les deux instruments tentent de mobiliser les mêmes acteurs et de mettre en marche des dynamiques similaires.

La loi SRU a de ce point de vue eu un rôle majeur. Elle a en effet fait rentrer les documents d'urbanisme dans la logique de projet. L'élément emblématique de cette volonté est le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il constitue une des parties d'un Scot et d'un PLU et est censé incarner la dimension « projet » du document, la rentrée du choix politique dans ces documents. Les commentaires des élites du champ de l'aménagement sont très éclairants sur ce point. Pour Pierre Soler Couteaux, grâce au PADD, l'ambition du Scot est de constituer « le support d'un projet

⁶⁴Idem, p. 640.

⁶⁵Idem, p. 640

d'aménagement et de développement durable de l'agglomération »⁶⁶. Pour le PLU, P. Liochon, avocat enseignant à l'école d'architecture de Paris Malaquais, dresse un constat assez proche :

« C'est le PADD qui semble constituer l'innovation principale de la loi SRU en ce qui concerne le PLU. On peut dire qu'il a libéré ce dernier du carcan juridique dans lequel le POS était enserré. »⁶⁷

C'est d'ailleurs l'esprit qui anime la loi. On retrouve par exemple dans une brochure explicative de la loi SRU, rédigée par le ministère de l'équipement et des transports, la transformation qualitative du PLU : « Le PLU sera d'avantage un projet d'aménagement et de développement que la simple définition de la destination générale des sols ». ⁶⁸On voit bien que les deux instruments ont tous deux bénéficié de l'apport de l'approche par projet via le PADD. Jacqueline Tribillon, responsable de la planification à la CUS reconnaît l'égale répartition des principes de la loi SRU dans les deux instruments : « le bond en avant, je le mets de la même manière sur les deux (PLU et Scot), il y a exactement les mêmes atouts ». Mais lequel des deux PADD sera véritablement déterminant pour l'avenir du territoire ? Le Scot s'est retrouvé avec les moyens de construire un projet à son échelle, supra communale, mais dans le même temps, le maire dispose aussi de cet instrument dans son cadre d'action naturel. Si les avancées de la loi sont égales pour les deux documents, la dynamique d'action collective par projet ne se répartit par contre pas équitablement entre les deux instruments. L' élu municipal tend nécessairement à enclencher un processus aussi valorisant, avec un potentiel communiquant d'une telle ampleur, à l'échelle qui est la sienne. Le PLU constitue donc une fenêtre d'opportunité pour le maire : il peut en s'y investissant conserver un rôle central de définition des politiques publiques liées à l'avenir de sa ville. On peut donc comprendre la persistance des logiques municipales dans la planification urbaine au sens large par les phénomènes de « dépendance au sentier » : le PLU et les processus qu'il implique semble permettre de répondre aux

⁶⁶ Pierre Soler Couteux, « Scot et PLU », in F. Cuillier *Les débats...*, op. cit., p. 50

⁶⁷ Pierre Liochon, « Les transformations de la loi SRU », in F. Cuillier, *Les débats...*, op. cit. p. 84

⁶⁸ Samuel Martin, Nathalie Bertrand et Nicole Rousier, « Les documents d'urbanisme, un outil... », op. cit. p. 339

besoins de la ville, alors pourquoi les élus chercheraient-ils à organiser l'action collective dans le cadre nouveau, étranger, du Scoters ? Pour preuve, dans l'étude ADCF, lorsque l'on demande aux communautés urbaines les solutions qu'elles pensent pertinentes pour améliorer l'efficacité de leur action en termes d'urbanisme, elles ne sont que 23% à suggérer le travail sur le périmètre plus large d'un Scot. Et c'est la solution qui remporte le moins de succès parmi les moyens énoncés.

Le passage dans l'arène du Scoters : entre importation de logiques municipales et filtre des capacités d'action

Les modalités de l'action des élus dans le Scoters se structurent autour d'un paradoxe : les élus municipaux agissent majoritairement à travers le prisme de représentations communales, et l'action publique du Scoters se retrouve dépendante de ces logiques d'action, mais dans le même temps, ils n'investissent pas l'instrument avec la totalité de leur capacité d'action. Nous allons voir comment se manifeste ces deux phénomènes à travers le processus de décision dans le Scoters.

Tout d'abord, il faut bien comprendre que le processus de décision est assez informel au sein du Scoters, et c'est ce qui peut expliquer la dépendance du Scoters à la volonté des élus. En effet, le contenu du Scoters est assez indéterminé à l'origine. Il est question d'œuvrer au développement durable d'une agglomération, de limiter la consommation d'espace et de créer un projet de territoire. Mais c'est aux élus de savoir quels thèmes ils vont véritablement traiter, et quel contenu ils vont donner à la politique publique du Scoters. La mise sur agenda s'avère particulièrement aléatoire, avec un fort caractère discrétionnaire des élus.

Il serait tout de même excessif d'appliquer directement le modèle de décision « de la poubelle » au Scoters. Cette modélisation de Cohen, March et Olsen⁶⁹ ne peut en effet être véritablement valable car elle suppose l'incertitude des préférences des

⁶⁹ M. Cohen, J. March, J. Olsen, "A garbage can model of organizational choice", *Administrative science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25

acteurs, alors que dans notre cas les élus ont clairement une préférence pour l'intérêt particulier de leur propre commune. Néanmoins, ce modèle fait intervenir certains critères qui peuvent correspondre au processus de décision dans le Scoters. Il suppose « une faible maîtrise des procédures et techniques par les acteurs »⁷⁰, ce qui peut être admis pour les élus, avec cet instrument nouveau et chargé de savoir spécifique auquel ils sont parfois étrangers. Autre présupposé qui s'applique, la participation fluctuante des acteurs, qui limite la structuration stable du processus décisionnel. Cela s'explique par la rotation des élus avec les échéances électorales qui ne correspondent pas nécessairement au temps long dans lequel s'élabore un Scot et par la présence aléatoire de certains élus, dont le faible degré d'implication dans l'instrument limite leur participation aux réunions des différentes commissions ou du comité syndical du Scoters. Jacqueline Tribillon, du service planification de la CUS, déclare notamment que « certains élus n'ont clairement pas réellement participé à l'élaboration du Scoters ». Plusieurs arguments plaident donc en faveur d'un modèle de décision peu structuré, qui laisse donc une forte marge de manœuvre aux acteurs et qui se rend dépendant de leur bon vouloir.

Et si on observe les résultats de ce bon vouloir des acteurs politiques, on constate qu'il se limite au cadre des logiques communales. Les élus tendent à vouloir conserver des compétences qu'ils exercent à l'échelle municipale et qu'ils refusent de mutualiser dans le cadre du Scoters. L'exemple le plus criant est sans doute celui de la part de l'économie dans le Scoters, que l'ensemble des acteurs s'accordent à reconnaître comme quasi inexistante. « En matière d'économie, il n'est vraiment pas très contraignant » dit M. Reverdy, et Jacqueline Tribillon, du service planification de la CUS constate : « Sur les choix stratégiques économiques, ce n'est pas satisfaisant. On a l'impression qu'il n'y a pas eu de réflexion économique partagée. Là-dessus, il n'y a pas grand-chose dans le Scot ». Et cette absence des aspects économiques renvoie bien à une confiscation de cette politique publique par les élus, surtout par la CUS. Cette dernière a justement présentée fin 2009 sa stratégie économique pour l'horizon 2020.

⁷⁰ Patrick Hassenteufel, *Sociologie...*, op. cit. p. 79

Un programme très ambitieux, avec de nombreux projets d'équipement pour l'agglomération strasbourgeoise qui impacteront nécessairement le territoire du Scoters. Mais sur ce projet, aucun lien avec le Scoters. G. Mastelli déplore avoir eu connaissance de ce projet dans les journaux alors que la directrice du Scoters S. Staub regrette : « Non, nous n'en avons pas du tout parlé au Scoters... et pourtant, on a le même président... ». En effet Jacques Bigot est à la fois président du Scoters et de son bureau et président de la CUS, qui a développé « Stras Eco2020 », la nouvelle stratégie économique de la CUS, qui se veut pourtant résolument métropolitaine. On est donc bien en présence d'une conservation des capacités d'action publique par la ville centre, qui n'importe pas son pouvoir décisionnel dans le Scoters et qui restreint de fait l'étendue de la politique publique. Ce cloisonnement de l'action publique dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire est donc surtout l'œuvre de la ville moteur.

L'usage très limité que font les élus de leur pouvoir de décision est d'autant plus inhibant pour le Scoters qu'il s'agit d'une des ressources principales de la figure contemporaine du maire. Thierry Oblet met en effet en évidence dans sa thèse la nature particulière du pouvoir dont dispose aujourd'hui les maires⁷¹. Il est à mi-chemin entre une conception du pouvoir comme avoir et d'une autre vision du pouvoir comme puissance d'action. Le pouvoir du maire serait une possibilité de choisir : entre différents projets urbains, entre différents partenaires privés pour des travaux d'équipement... Evidemment le Scot n'a pas vocation à se substituer à l'action communale dans tous ces domaines d'intervention. Mais une mutualisation plus grande des orientations d'aménagements, de l'implantation des grandes infrastructures de transports ou des zones commerciales priverait le maire de sa franche liberté de décision, de cette possibilité de choisir si fondamentale. On comprend alors la posture du maire de vouloir circonscrire l'étendue de son pouvoir de décision à son terrain municipal. Comme Rémy Le Saout le constate pour

⁷¹ Thierry Oblet, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, PUF, 2005, Collection « Le lien social ».

l'intercommunalité nantaise, l'action publique de planification « est sous tendue par des enjeux politiques relatifs à la distribution du pouvoir en matière d'aménagement de l'espace entre intercommunalité et communes »⁷².

Chez les acteurs fortement impliqués dans le Scoters, un sentiment d'inaccessibilité à certaines politiques publiques est perceptible, et atteste lui aussi de ce cloisonnement qui s'opère entre l'échelle municipale et l'échelle supra communale. Au sujet de « StrasEco 2020 », G. Mastelli développe : « Le fait de découvrir le projet dans les D.N.A., c'est typique ça. Le service économique de la CUS, c'est sûrement ce qu'il y a de plus impénétrable ». Ici, la logique communale ne se limite pas aux élus, elles concernent aussi le champ technico-administratif, où les services de la ville tentent de conserver leur monopole sur les domaines de politiques publiques auxquels appartient leur activité professionnelle.

On peut également relever ces refus de transferts d'action publique pour ce qui concerne les structures de décision. G. Mastelli note par exemple que le poids du bureau, sous l'influence des élus et notamment de la CUS, a eu tendance à diminuer dans les travaux du Scoters. Or, M. Reverdy explique l'importance de celui-ci dans la définition de l'action publique grâce à une métaphore éloquente : « le comité syndical par rapport au Bureau c'est..., enfin je n'ose pas dire qu'il avalise les choix du premier, mais c'est un peu comme le conseil municipal avec les adjoints disons ». Ainsi, le fait de freiner le développement du Bureau correspond à la limitation de la capacité à construire une politique commune dans le Scoters. Le syndicat mixte, avec 50 membres très hétérogènes contre 8 membres pour le bureau, étant inévitablement une arène moins susceptible de créer un projet commun. Ce type de phénomène est aussi décrit par A. Faure au sujet du syndicat mixte qui a réalisé la révision du SDAU de Grenoble en 1999⁷³. L'isomorphisme institutionnel, c'est-à-dire le fait d'importer dans

⁷² Rémy Le Saout, *Contenus et limites d'une compétence partagée : l'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes*, in Rémy Le Saout et François. Madoré, *Les effets de l'intercommunalité...*, op. cit. P ; 177

⁷³ Alain Faure, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération, les nouveaux tournois de l'action publique », A. Faure, in *L'action publique...*op.cit., pp. 93-121

la nouvelle structure intercommunale les valeurs et les règles de fonctionnement à l'œuvre dans les mécanismes communaux, est dans notre cas aussi relativement limité. Cette rareté des règles formelles de procédures et de répartition claire de rôles hiérarchisés contribue aux phénomènes de dilution de responsabilité des acteurs politiques. Le bureau, qui semble peu structurer et peu investir, ne représente pas un cadre de décision institutionnalisé, admis comme central et légitime par les acteurs.

Au-delà du puissant effet de filtre des capacités d'action, on observe parallèlement dans le Scoters la trace de stratégies d'action purement communales. On l'observe dans un premier temps en se focalisant sur la CUS. La communauté urbaine de la ville centre a développé avec acuité des stratégies propres en appréhendant le nouvel objet que constituait le Scoters. Au moment de l'élaboration des documents, la CUS avait par exemple organisé des groupes de travail en son sein pour préparer le contenu du document. Evidemment, pour les acteurs impliqués, cela s'inscrivait dans une logique de coopération avec le Scoters, de travail mutuel pour aider l'instrument à se mettre en place. Mais il n'en résulte pas moins une forme d'imposition de problématique opérée par la CUS à l'encontre du Scoters. A travers ces groupes de travail, la CUS a contribué à définir le contenu du Scoters selon les intérêts des communes qu'elle représente. En atteste les propos de M. Reverdy :

« Il y a beaucoup de points où le Scot était là juste pour avaliser certaines politiques de la CUS ou du Conseil général, c'est sûr »

Mais la CUS n'a pas le monopole de la représentation d'une politique publique intercommunale selon des critères d'intérêts communaux. Pour nombre de communes en périphérie de Strasbourg, les débats au sein du Scoters se pensent selon l'intérêt communal, avec une tendance assez nette à la résistance à la mutualisation d'équipement par exemple. S. Staub confie par exemple l'extrême difficulté qu'il y a à convaincre trois maires de communes proches à ne pas construire trois piscines simultanément, chacun voulant se doter de sa propre infrastructure. Ces types d'exemples sont légions et concernent une grande partie des thèmes abordés dans le

Scoters. M. Reverdy relate quant à lui le cas des Zone(s) d'Activité(s) Concerté(e)s (ZAC) : « Pour les ZAC, nous avons dit « une grande ZAC par Communauté de Communes ». C'est une question de solidarité. Et tout de suite, on a eu plein de gens contre cette idée ».

Il faut néanmoins tempérer ces affirmations. La persistance des logiques communales n'est pas généralisable à l'ensemble des élus et ne permet pas d'appréhender l'ensemble des logiques d'action des maires. Si le Scoters peine à faire émerger des représentations supra-communales autour de lui, ce qui se comprend aussi évidemment par le jeune âge de l'instrument, il n'est pas sans effets sur les pratiques des élus. Pour les élus dont la ville est membre d'une Communauté de Communes, il existe aussi des effets de transformation des cadres de représentations. Dans de nombreux cas, même si ce n'est pas le Scoters qui en bénéficie directement, la coopération intercommunale s'inscrit progressivement dans le répertoire d'action des maires. Pour Jean Marc Willer par exemple, maire d'Erstein, l'existence du Scoters a contraint les maires de la communauté de communes du Pays d'Erstein à se constituer en acteur collectif :

« Le Scoters définit les communes bien desservies ou mal desservies par les transports en commun. Par exemple, la gare de Limersheim s'appelle ainsi, alors qu'elle est sur le bac communal de Lipsheim et que la commune la plus proche est Nordhouse. C'e n'est pas logique... Mais nous (*la communauté de communes du Pays d'Erstein*) aujourd'hui, on est d'accord sur le constat, et on sait ce qu'il faudrait modifier »

Se réunir plus souvent, mettre sur l'agenda des questions jusque là inabordables dans l'arène intercommunale : le Scot, en posant des impératifs juridiques (l'élaborer et le respecter) contribue à une définir les politiques publiques d'aménagement au niveau intercommunal.

Il faut tout de même noter que ce type de disposition à se projeter à l'échelle supra-communale se retrouve chez certains profils de maires, qui ne correspondent pas à l'idéal type dominant du maire crispé sur ses prérogatives municipales. Plus tôt

dans sa trajectoire professionnelle, le maire d'Erstein s'est trouvé confronté professionnellement avec les questions d'aménagement, alors qu'il travaillait comme technicien à la CUS. Au cours des entretiens, il est souvent présenté comme un maire modèle, motivé par le travail avec le Scoters. Là encore, on perçoit la forte dépendance du Scoters au bon vouloir des maires. La capacité à se placer dans une logique intercommunale de la définition de la politique publique est intimement lié au degré de croyance en l'instrument.

Il ressort essentiellement de l'analyse du processus de décision que le réseau d'acteurs politiques qui habitent le Scoters reste configuré selon des habitudes d'action communales. La définition des problèmes publics se fait au niveau municipal, et non au niveau de l'espace du Scoters. Pour parler de d'une politique territorialisée, P. Muller pose la condition d'une définition des problèmes publics au niveau territorial. La planification territoriale du Scoters serait donc bien une politique territoriale, mais une politique communale.

C. UN « PROJET POLITIQUE » SANS PROJETS

La littérature savante sur les questions intercommunales a souvent tendance à vouloir distinguer les intercommunalités de gestion et les intercommunalités de projets. Comme Jean Girardon le rappelle, la première catégorie recouvre les groupements de communes qui gèrent des compétences et limitées, comme le collecte et le tri des déchets, la distribution de l'eau, alors que la seconde « met en projet le développement économique et de l'espace »⁷⁴. Le Scoters ne correspond pas termes à termes à l'une de ces catégories mais s'identifie bien à la logique de projet, valorisée dans la seconde catégorie d'intercommunalité. Constitué en acteur politique, l'échelle intercommunale est source de projet, définit une politique commune. C'est justement tout l'intérêt du Scoters : faire exister et porter un projet de territoire. Trait commun à tous les entretiens, le Scot est « un projet politique », et Stella Staub de le

⁷⁴ Jean Girardon, *Les politiques d'aménagement du territoire...* op. cit., p. 111

définir ainsi : « avoir une vision commune du territoire et construire un projet structurant pour son avenir ».

Comme nous l'avons vu, cette éventualité dépend largement des élus et c'est à eux d'avoir cette « vision commune ». Le projet s'entend donc ici comme la définition d'un objet commun sur lequel on souhaite agir. Il serait surtout question de créer un objet commun et de lui donner une vie. Le Scoters, par rapport au SDAU, bénéficie de la légitimité politique. On peut parler ici de politisation de la politique publique, dans le sens où elle « s'inscrit dans une arène politique, c'est-à-dire dans un lieu où agissent les différents acteurs de la compétition politique »⁷⁵. Analyser le Scoters à travers la notion de projet, c'est comprendre comment la politique publique de planification territoriale est « requalifiée dans les différents lieux du politique »⁷⁶.

L'entrée de la politique dans la planification supra-communale

Un des changements majeurs dans le passage du SDAU au Scot, c'est le réseau d'acteur autour duquel se construit le document. Comme nous l'avons vu, les élus politiques sont désormais au cœur de la définition de la politique publique et maîtrise pour une grande part la mise sur agenda des problèmes publics que le Scoters va être amené à traiter. Dans le futur proche de la loi SRU, la littérature savante du champ de l'urbanisme et de l'aménagement y voit une chance pour l'action publique. L'entrée des élus politiques signifie l'entrée de la politique dans l'instrument, et celle-ci est indéniablement un bénéfice. Pour P. Subra par exemple, c'est enfin l'occasion d'en finir avec la vision techniciste de l'aménagement, qui laisse place à la politique au sens noble. Le conflit n'est alors plus occulté, et les acteurs politiques vont contribuer à la définition d'un intérêt général à travers les problèmes d'aménagement. Le résultat de la redéfinition du réseau est alors nécessairement « l'accouchement d'un projet de territoire, négocié et débattu avec l'ensemble des acteurs socio-économiques »⁷⁷. Pour

⁷⁵ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...*, op. cit., p. 162

⁷⁶ Idem, p. 162

⁷⁷ Pierre Subra, *Géopolitique de l'aménagement...*, op. cit.,

Maurice Goze, professeur d'aménagement et d'urbanisme à Bordeaux III, la définition des politiques d'aménagement profite d'un gain qualitatif :

« Cela (*les nouveaux documents issu de la loi SRU*) met l'accent beaucoup plus sur le fond du document d'urbanisme : nous sommes renvoyés, avant tout, à un urbanisme fondé sur un débat politique, un urbanisme de projets. Le contentieux de forme devrait s'effacer devant le contentieux de fonds. »⁷⁸

La croyance en la vertu de la politisation se croise de plus avec les préjugés positifs projetés sur l'intercommunalité qu'énumère R. Le Saout : échange, coopération, force collective⁷⁹. Ce nouveau réseau, qui correspond à une politisation de l'espace du Scot, serait propice à la définition d'un intérêt général construit autour des questions d'aménagement et de la planification. Mais qu'en est-il pour le Scoters ? Pour tenter d'approcher ce qui relève du « projet politique » dans le Scoters, on peut reprendre les deux critères auxquels S. Martin, N. Bertrand et N. Rousier ont recours pour caractériser le projet intercommunal dans le Scot de la région de Grenoble⁸⁰ : la reconnaissance de besoins communs et l'existence de conflits sur l'usage de l'espace.

La rareté des dynamiques conflictuelles

A la suite de Georg Simmel⁸¹, on peut considérer que le conflit entre acteurs est source de création sociale. L'existence de conflits engendre une dynamique sociale qui peut par exemple structurer l'action publique. Elle va s'organiser autour de lignes de conflits, se construire grâce à la logique conflictuelle. Dans le cas du Scoters, il semblerait que les lignes de conflits soient assez rares. On constate par exemple le relatif effacement des divisions partisans. Pour la majorité des acteurs du Scoters,

⁷⁸ Maurice Goze, « La loi SRU et le contexte de la réforme territoriale », *Débats sur la ville...* op. cit.

⁷⁹ Rémy Le Saout, *Les effets de l'intercommunalité...*, op. cit.

⁸⁰ Samuel Martin, Nathalie Bertrand et Nicole Rousier, Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain, *Géographie, Economie et Société* 8 (2006), 329-349

⁸¹ Georg Simmel, Sybille Muller traductrice, *Le Conflit*, Circé-poche, 2005

c'est presque avec fierté que l'absence de logique partisane est perçue : « Je peux vous dire, il n'y en a absolument pas. » répond Jean Marc Willer lorsqu'on lui demande s'il existe des conflits partisans dans le Scoters. Alain Jund émet un avis identique et presque aussi catégorique. On a l'idée que le Scoters est au dessus de ça, qu'on y œuvre à l'intérêt commun plus qu'à l'entretien de querelles entre chapelles politiques. On voit alors le contraste entre les prévisions idéalistes sur le rôle vertueux des élus dans les documents et les représentations des acteurs en jeu, dont les élus eux-mêmes, qui relèguent la question partisane à la marge des documents d'urbanisme. Le Scoters semble plutôt construit sur une logique géographique que politique. La composition du bureau par exemple est entièrement faite selon des critères géographiques. Cette logique d'organisation s'installe en lieu et place d'une division des postes selon des questions de point de vue, de conviction. Jean Marc Willer explique ainsi son entrée au bureau du Scoters : « Mon prédécesseur T. Schnee était au bureau, donc c'était dans cette continuité là. Il y avait une volonté d'avoir une représentation géographique de tout le territoire : le maire de Brumath, de Rhinau... » C'est l'appartenance territoriale, et non l'appartenance partisane, qui dicte les rôles et assigne les positions. Le rapport politique aux « problèmes de fond » que l'entrée de la politique dans le Scot aurait du faire émerger reste au second plan.

Cependant, on ne peut entièrement exclure le rôle des appartenances partisans. Il ressort des entretiens que les dernières élections municipales ont changé certaines lignes de force dans le Scoters. La CUS a en effet changé de majorité, passant de droite à gauche en 2008. Cela a modifié la composition du comité syndical et du bureau. Des projets, inscrits dans le Scot en vigueur, pourraient être écartés, du fait des préférences de la nouvelle majorité. C'est le cas du Grand Contournement Ouest (GCO) de Strasbourg notamment. La branche autoroutière supplémentaire, destinée à désengorger Strasbourg malgré une capacité non avérée à capter le trafic, est un projet auquel la nouvelle majorité de la CUS est opposée. Il faut cependant remarquer que ces évolutions ne sont que retranscrites dans le Scoters, elles n'y sont pas discutées. La dynamique conflictuelle se déploie dans l'arène de la CUS, mais au-delà. Le cas du GCO n'est pas déterminé par le comité syndical et il n'est particulièrement

sur l'agenda du Scoters. Comme le dit Jean Marc Willer, qui se doute du retrait prochain du GCO, « Le GCO ? A ma connaissance nous n'en avons pas encore parlé au Scoters ». Seul le résultat du conflit politique est présent dans le Scoters, pas le conflit lui-même. Les matières conflictuelles, comme les compétences en développement économique, les dynamiques de projets sont maintenues hors du Scoters. Avec l'absence de problèmes publics identifiés comme tel dans le Scoters, l'instrument peine à porter un projet commun. Là encore, le cas de Stras Eco est assez éloquent : pour le maire d'Erstein, investit dans le Scoters, une plus grande importation des questions conflictuelles semble être nécessaire au Scoters : « Citation Stras Eco 2020 Bigot »

Il y a pourtant bien deux éléments qui pourraient s'apparenter à des lignes de fracture dans le Scoters : les clivages entre communes rurales et communes urbaines d'une part, et entre la ville centre, la CUS, et les communes périphériques. Il n'est pas ressenti de manière égale suivant les acteurs. Pour Jean Marc Willer, maire d'Erstein, ce n'est pas un facteur structurant des relations dans le Scoters. Lorsqu'on lui demande si le Scoters fonctionne autour d'une opposition Strasbourg-communes périphériques, sa réponse est catégorique : « Ca non ! Je ne pense pas non, non vraiment pas. On a vraiment une vision commune sur les fondements du Scoters ». Alors que pour Jacqueline Tribillon, la dualité ville centre marque les représentations : « Strasbourg a écrit ce qu'elle voulait dans le Scot... Les gens ont senti le poids de Strasbourg dans les décisions ». Le champ de l'étude ne permet pas de tirer de conclusion précise sur ce point, mais il semble tout de même que la dialectique centre-périphérie n'est pas conflictualisée et qu'elle ne contribue pas en ce sens à faire du Scoters un objet politique. On est assez loin de la situation décrite par A. Faure pour le Scot de la région de Grenoble⁸². Il s'était construit autour d'un antagonisme fondateur entre les intercommunalités rurales et la ville centre. Les premières avaient exigé la

⁸² Alain Faure, « Les nouveaux tournois de l'action publique », in Alain Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale...*, op. cit.

protection des terres agricoles, menacées par le développement de technopôles autour de Grenoble. A. Faure parle alors de conflit figé, qui n'a pas permis de penser un projet commun. Dans le cas du Scoters, il n'y a même pas de formulation conflictuelle des enjeux de la planification territoriale et la dynamique de l'instrument ne serait alors pas à chercher de ce côté.

L'introuvable définition d'un intérêt commun

La définition commune d'un projet était elle aussi censée être un gain substantiel des Scot par rapport au SDAU, grâce à l'arrivée des élus dans l'élaboration du document. Mais là encore, il est difficile de trouver trace du « projet des élus ». A son regret, S. Staub concède qu'il n'est pas évident de reconnaître dans les documents ce qui constituerait un projet commun :

« Quand on lit le PADD, on voit le projet politique normalement. Ce qui n'est pas tout à fait le cas pour le Scoters : on le voit plus dans le DOG, pas dans le PADD... Et le DOG, c'est compliqué à lire parce qu'il a été rangé de façon sectorielle, ce sont des choses plutôt réglementaires et techniques. Du coup les élus ont du mal à revoir leur projet politique quand ils relisent le Scoters ».

La difficulté à identifier le projet masque surtout son absence. Pour Jacqueline Tribillon, le flou du projet est presque une démarche volontaire des élus : « Ce sont des choix d'élus, mais du coup on est resté avec prudence sur un mot, une expression, ça reste flou ». Les précautions de langage semblent avoir tenu une place importante dans la rédaction des documents. Le désaccord sur les termes mêmes des documents, ou plutôt l'accord tacite selon lequel on ne se mettra pas d'accord sur les mots, reflète le caractère pusillanime de l'action commune des élus. Ce ne serait pas le projet qui aurait guidé l'action collective dans le Scoters, mais plutôt le refus de projet.

Finalement, le Scoters met en scène une définition minimaliste, restrictive de ce qu'est un projet, comme pour mieux s'accommoder de son absence. Pour M. Reverdy, ce qui rendait difficile l'élaboration du Scoters, c'était le fait qu'il faille « faire

un projet pour tous, chercher le plus grand dénominateur commun entre Rhinau et Strasbourg ». C'est donc une conception du projet par le bas qui a semble-t-il primé dans la construction du document. Il n'est pas question de définir un intérêt commun, mais de borner l'action publique à ce qui existe déjà de commun à chacune des communes concernées.

Plutôt qu'un intérêt commun, ce sont plutôt des intérêts particuliers qui étaient alors à l'œuvre dans le Scoters. Matérialisation des logiques d'action communales, l'élaboration des documents semble avoir été structurée autour d'intérêts propres aux communes. Du côté des communes rurales et des villes moyennes, il semble que c'est la possibilité de rester maître de son développement territorial qui ait été au cœur des débats. Résistant aux mesures visant à encadrer l'extension du bâti ou la libre implantation des ZAC, la majorité des ces élus ont semble-t-il voulu préserver leur capacité à faire ce qu'il voulait de leur ressource foncière. Pour ce qui concerne la CUS, ce serait la volonté de produire un document compatible avec ses projets qui aurait prédominé. A l'idée de réviser le PLU de Strasbourg, Jacqueline Tribillon, bien qu'absente pendant la phase d'élaboration, déclare : « Le PLU il sera compatible (*avec le Scoters*), puisque de toute façon le Scot il a été fait pour Strasbourg. Strasbourg a écrit ce qu'elle voulait dans le Scot ». Au moment d'exprimer le contenu possible de l'action publique, ce sont des problèmes et des solutions orientées par les représentations communales qui se sont apparemment imposées.

Limitation et compromis, les grands traits du projet du Scoters

La maigreur, voire l'absence de projet commun se traduit par la part des mesures limitatives dans les documents du Scoters. Les systèmes de trames vertes et bleues, protecteurs d'espace naturels et de cours d'eau, le zonage strict autour du vignoble de Hausbergen sont autant de mesures de protection de l'espace plus que d'aménagement. Bien que fondamentales pour le territoire, ces mesures attestent d'une conception négative du projet, où les acteurs consentent à interdire mais pas à construire. Ces mesures représentent des effets substantiels pour le territoire, mais

leur mise en avant renvoie à la rareté de mesures plus créatrices. L'importance des réglementations des questions environnementales correspond d'une certaine manière à l'effacement des élus et la quasi-absence de projet. Les problématiques environnementales ont en effet été surtout portées par l'ADEUS et les associations de protection de l'environnement, présentes relativement tôt dans le processus d'élaboration des documents. Ces avancées écologiques importantes peuvent s'expliquer par la marge d'action que les élus ont abandonnée aux autres acteurs plus investis dans la définition des enjeux. Avec une posture de retrait de l'action publique de la part de la majorité des élus, la sphère de la définition des politiques publiques à mener reste très ouverte. La marge d'action laissée aux acteurs plus investis est donc à l'origine de cette forme d'imposition de problématique. Face à la faible structuration de la définition de politique publique par les élus, l'ADEUS ou les associations ont eu surement plus de facilité à faire valoir et à inscrire ces mesures environnementales. Mais les aspects prescriptifs de la politique publique défini par le Scot ne concerne pas que l'environnement.

Sur l'urbanisme commercial, sujet que la majorité des acteurs trouvent inabouti dans le Scoters, la mesure principale est la fixation de seuil pour l'implantation de zone commerciale. Par exemple, une commune ne peut créer pour elle seule, sans concertation, une zone de plus de cinq hectares. Ce type de limitation sur les Zones d'Activités Concertées avait majoritairement rencontré l'hostilité de nombreux élus. Puisqu'il n'est pas évident de faire en commun, l'idée a été de contraindre les maires pour les amener à faire en commun. C'est bien la dynamique de projet, faire une ZAC sur une voire plusieurs intercommunalités, que la politique publique du Scot vise à créer, mais cela prouve que le projet est plus une logique à conquérir qu'une qualité immanente de l'action collective des élus locaux. La planification territoriale suppose inévitablement des aspects restrictifs, et on le constate ici. Mais, dans le cas du Scoters, on reste donc assez loin des prévisions de transformation de l'action publique en processus décisionnel vertueux et producteur de projet politique.

Il serait tout de même excessif de réduire le Scoters à une somme d'interdictions. Les objectifs de densification autour des gares, qui représentent une des avancées importantes du Scoters avec l'ambition de lier urbanisation et transports en communs, excèdent largement les logiques prescriptives ou limitatives.

Autre élément qui met en question la logique de projet dans le Scoters, c'est le sentiment généralisé de consensus, de compromis. On en revient ici à la conception restrictive du projet, qui semble s'être matérialisée dans la définition de la politique publique. Le compromis est compris par les acteurs comme logique d'action et est aussi constaté comme résultat de la politique publique⁸³. Pour Jacqueline Tribillon, « c'est un Scot très consensuel. Ils (*les élus*) n'ont pas pris beaucoup de risques. Il fallait ne fâcher personne ». Pour une professionnelle, la logique de consensus est dommageable à l'instrument et explique un certain inaboutissement du document. Le compromis résulte du faible investissement de la plupart des élus, voire de leur résistance à ouvrir l'agenda du Scoters.

Finalement, le concept de projet semble cristalliser une tension qui travaille l'instrument : celle qui existe entre l'ambition de l'instrument à être le lieu de la création politique d'un projet commun et les conditions réelles de la définition de l'action publique. L'écart entre la représentation providentielle de l'intervention du politique dans la définition des politiques publiques d'aménagement et les véritables logiques d'action des maires révèle des antagonismes propres à l'instrument. La vision portée par l'instrument, les représentations subjectives qui sous tendent son organisation accordent une place centrale aux ressources des acteurs politiques, comptant sur la capacité d'action potentielle qu'elles offrent. Or cette dépendance volontaire aux acteurs politiques fait que le Scoters produit une action publique selon

⁸³ Fabien Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux », *Politix* 2009/4 (n°88), pp. 103-135

la matrice cognitive des élus. Ces derniers agissant souvent selon un référentiel communal, la politique publique que le Scoters met en place peine à ressembler à la construction d'un projet supra communal. Comme le constate F. Ascher, « les procédures d'identification et de formulation des problèmes, de négociation de leurs termes prennent une importance décisive »⁸⁴, ce qui l'amène à parler « d'intérêt général procédural » : l'intérêt commun émerge des débats, « se construit dans la procédure »⁸⁵ et ne doit son existence qu'à la simple concertation des acteurs. Si le contenu de la politique se définit bien par l'acte de concertation des acteurs politiques, il n'est pas évident qu'il constitue pour autant un intérêt général.

Le rôle paradoxal de la figure de l'élu, à la fois moteur et frein de l'action publique, ne se limite pas à la définition de la politique publique. Au cœur de l'élaboration de l'instrument, il est aussi le public cible de celui-ci. Un Scot n'a en effet de valeur que par les POS ou les PLU qui lui sont compatibles. Après celle qui existe par rapport aux élus dans la phase de définition de la politique publique, une nouvelle relation de dépendance vient marquer la vie du Scot : celle aux documents d'urbanisme locaux.

⁸⁴ François Ascher, « Le nouvel urbanisme », *Les débats sur...*, op. cit. p. 132

⁸⁵ Ibid.

III. LE SCOTERS A L'EPREUVE DE L'URBANISME : UN INSTRUMENT

QUI S'ADAPTE

Se focaliser sur la mise en œuvre est une nécessité commune aux analyses des politiques publiques. Cela permet d'appréhender l'objet dans le temps long et ainsi d'en saisir pleinement la nature⁸⁶. Cet impératif semble particulièrement justifié dans le cas du Scot : cet instrument en encadre d'autres et ne fait véritablement effet qu'à travers sa retranscription indirecte dans les PLU, les PDU et PLH.

Pressman et Wildavsky ont ouvert la tradition de l'étude de la mise en œuvre de l'action publique selon l'angle de la distorsion : la mise en œuvre serait avant tout une étape qui freine, épure la politique publique et qui en tout cas l'éloigne de la portée que la décision publique lui conférerait⁸⁷. Et la question de la mise en œuvre, en tant qu'elle menace l'effectivité de la politique publique, semble trouver écho dans notre cas : pour Géraldine Mastelli, « un bon Scot, c'est un Scot que les élus mettent en œuvre », et Stella Staub d'ajouter que, « si seulement la moitié de ce qui était dans le Scot était mis en œuvre, ça infléchirait considérablement l'organisation du territoire ». Pour ces actrices très fortement impliquées dans le Scoters, qui sont celles qui travaillent à sa mise en œuvre, cela exprime une sorte de relégation de la question de la définition de la politique publique au profit de la phase de mise en œuvre : l'enjeu pour l'instrument, c'est de réussir sa mise en œuvre. Le centre de gravité du Scot, c'est alors le système de planification : comment passer des dispositions de la planification supra-communale aux normes directement applicables du PLU par exemple ? Sans adopter véritablement une analyse de type *top-down*, on peut comprendre le Scoters comme un système de normes qui cherche à s'appliquer à un autre système, celui de l'urbanisme communal et des documents qu'il produit.

⁸⁶ Hassenteufel, *Sociologie ...*, op. cit., p. 238

⁸⁷ Pressman et Wildavsky, *Implementation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1973

Pour le Scoters, les services d'urbanisme des communes, les bureaux d'architectes qui élaborent les PLU sont ce qu'il convient d'appeler le public cible. Mais le travail sur les PLU n'est pas purement technique et inclut les acteurs politiques. On peut considérer que les techniciens et les élus font système et forment le corps complexe du public cible du Scoters. Ce sont eux qui « bénéficient » de la politique publique du Scoters, c'est directement sur leur travail qu'il influe. Mais la relation ne fonctionne pas ici sur le simple mode producteur-bénéficiaire : le Scot jouit certes d'une supériorité hiérarchique dans l'ordonnancement juridique de l'aménagement, avec le rapport obligatoire de compatibilité du PLU vis-à-vis du Scot, mais il est aussi dépendant du PLU. Sans PLU qui le transcrivent pleinement, qui en restituent l'esprit, la politique publique construite par l'instrument disparaît. Il faut donc observer le mode de relation entre les acteurs qui assurent la mission de mise en œuvre du Scoters et, d'une part, les acteurs politiques, qui retournent ici dans leur rôle d'élus communal, et, d'autre part, les acteurs du champ de l'urbanisme impliqués dans la réalisation des documents d'urbanisme locaux.

A. PEDAGOGIE ET SOUPLESSE : CONVAINCRE LES ELUS

La mise en œuvre du Scoters implique deux modes de relation assez distincts entre des groupes d'acteurs différents qu'il faut traiter séparément. On peut déjà considérer le groupe social chargé de mettre en œuvre le Scoters, qui est très restreint : le directeur du Scoters, actuellement la directrice Stella Staub, et dans une moindre mesure l'ADEUS, ici représentée par G. Mastelli. L'agence n'a pas formellement la mission d'assurer le suivi au nom du Scoters, ce qui revient au syndicat mixte, mais dans les pratiques, à travers ses relations permanentes avec les élus et les services d'urbanisme, sa présence aux réunions du Scoters, elle est amenée à un travail similaire. On peut associer d'assez près les deux acteurs cités ci-dessus, qui lors des entretiens ont démontré une relative communauté de langage, d'intérêts et de représentations. D'autre part, il faut distinguer les élus : producteurs et récepteurs des documents, ils nourrissent au moment de la mise en œuvre un rapport particulier

au Scoters. Pour les techniciens, le rapport avec les acteurs œuvrant à la réalisation du Scoters se situe dans le champ professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement, avec éventuellement des relations de concurrence de compétences ou alors des proximités de matrice cognitive qui supposent une structuration différente des relations. Observons d'abord le cas des élus.

La réception du Scot par les élus : entre plainte et résistance

Sur les questions de mise en œuvre du côté des élus, un constat partagé se dégage des entretiens : il y a une difficulté de réception du Scoters qui semble inhérente aux élus. J. M. Willer le constate auprès de ces confrères : « C'est vrai que pour beaucoup d'élus, il (*Le Scoters*) peut apparaître comme un frein au développement ». Et J. Tribillon d'ajouter : « on ne peut pas dire que ce soit un document partagé ». Dans le processus de mise en œuvre, dans les réunions des différentes commissions, la trame majeure des discussions semble toujours être l'incompréhension du Scoters, voire l'opposition à certaines mesures. Cette situation paradoxale, dans la mesure où ce sont les élus qui ont produit ce document, peut s'expliquer par deux phénomènes.

Il existe tout d'abord un mécanisme de non anticipation des effets de l'action publique. Les élus n'auraient pas perçus les conséquences du document sur leur territoire. Ce point fait l'unanimité chez les acteurs rencontrés. Pour J. M. Willer, les élus « ne l'ont pas imaginé comme pouvant être à certain moment une contrainte, dans le cadre du PLU notamment », et J. Tribillon va plus loin : « quand il y a des choses qui sont passés (*des avancées inscrites dans le Scot au moment de l'élaboration*), c'est que personne ne s'en était rendu compte ». C'est au moment de la mise en œuvre que l'élus réalise la portée du document. Ici, le caractère nouveau de l'instrument n'est pas à négliger. Comme l'ancien SDAU n'était plus utilisé, le retour d'un document de planification supérieur bouleverse les habitudes, modifie le répertoire d'action des acteurs politiques, qui finalement n'ont pas vraiment eu conscience de la politique publique qu'ils mettaient en œuvre. Le sentiment d'incompréhension est renforcé par les pertes de mémoire institutionnelle qui se donnent à voir avec la rotation des élus

selon les cycles électoraux. Le renouvellement du personnel politique, avec de nouveaux élus qui n'ont pas pris part à la phase d'élaboration, augmente l'effet de distanciation de l'instrument.

Au-delà de la non-anticipation, il existe aussi un phénomène de dépassement technique, qui touche inégalement les élus. Durant les entretiens, la figure du maire d'une petite commune, sans ressources techniques propres, désorienté au moment d'appliquer un document qu'il ne comprend pas, est toujours dessinée selon les mêmes traits. Cela tient au caractère technique du document, où c'est la DOG, partie la plus hermétique pour le profane, qu'il faut prendre en compte pour adapter le PLU. D. Lorrain dépeint la distanciation qui s'opère entre l'acteur politique et ses outils avec l'inflation instrumentale que connaissent les politiques publiques : « La montée des instruments de l'action collective explique largement le désarroi du politique. Les marges de jeu de ce dernier sont faibles... Le monde où il agit est déjà peuplé de nombreux artefacts »⁸⁸.

L'incompréhension fondamentale de l'instrument s'étend aussi à son caractère juridique. Perturbés par le Scot, les élus sont finalement tentés de l'écarter, de ne pas le prendre en compte. C'est la source des tensions autour de la compréhension de la « compatibilité », rapport juridique entre le Scot et les documents locaux. « La notion de compatibilité n'est pas admise ou comprise » dit J. Tribillon, et pour M. Reverdy, cette question de la compatibilité avait d'abord été ignorée, puis comprise avec douleur : « Nous, pendant l'élaboration, on n'a pas arrêté de marteler aux élus « le Scot est supérieur au PLU ! », mais ils n'ont compris qu'après ».

On voit alors que se dessine un rapport paradoxal au Scoters : les élus ont tendance à mettre à distance le document qu'ils ont eux même construit. Aussi bien dans son refus que dans son utilisation positive. Par exemple, même si l'outil peut être reconnu, il est alors souvent considéré comme un simple élément juridique et qui n'a de valeur qu'en tant que norme obligatoire, imposée d'en haut. Lors d'une réunion

⁸⁸ Dominique Lorrain, *Gouverner par les Instruments...*, op. cit., p. 158

publique pour la révision du PLU de Strasbourg, Roland Ries, maire de Strasbourg, répondait à une question sur la prise en compte du Scot : « Le Scot de toute façon nous allons le respecter, nous n'avons pas le choix. Il faut que le PLU soit compatible et il le sera ». L'argument fonctionne ici comme si le Scot n'était pas un processus auquel Strasbourg avait été associé, comme si R. Ries n'était pas membre du Bureau. Pas de valorisation d'une vertueuse concertation, uniquement la présentation d'un rapport juridique. Le Scoters serait un corps étranger, un objet lointain, pris en compte par la seule force de l'obligation procédurale. Mais le Scoters est aussi mis à distance dans d'autres circonstances, dans une situation de justification de l'acteur politique. Pour A. Jund, les élus ont tendance à user du Scoters comme bouc émissaire, confirmant ainsi la perception de l'objet comme une contrainte : « Vous savez le Scot c'est un peu comme Bruxelles avec la France. Les élus adorent dire : « mais ce n'est pas de notre faute, c'est le Scoters, on est obligé de faire ci ou ça » ». On observe donc un processus de refoulement de l'instrument, dont les élus communaux sont pourtant les créateurs. Jacqueline Tribillon ajoute « Le Scot est souvent perçu à l'échelle de chaque maire comme quelque chose de lointain, contraignant. C'est une contrainte qui n'est pas comprise ».

Le rapport d'hostilité au Scoters n'est pourtant pas systématique et le degré de mise à distance de l'instrument et de contrainte perçue varie selon les acteurs. On peut esquisser une typologie des élus selon leur rapport au Scoters. Comme critère discriminant, on retrouve le degré de croyance en l'instrument et d'investissement personnel dans celui-ci, avec finalement deux idéaux types antagonistes : le maire très peu impliqué dans le Scoters pour qui il constitue un élément complètement extérieur, et à l'opposée, le maire investit dans le Scoters, croyant en ses vertus et qui adoptent une démarche active vers le Scoters lors de la mise en œuvre. On peut encore ici mobiliser la figure de J. M. Willer, présenté comme maire modèle de ce point de vue, qui explique ceci :

« Depuis un an et demi, nous sommes en révision de PLU, et S. Staub participe à toutes nos réunions. Le Scoters est présent et on travaille à la compatibilité. Et à mon

avis, les élus devraient avoir ce type de démarche de partenariat... Notre PLU est fait en cohérence avec le Scoters. Sur l'urbanisme, l'environnement. Il faut s'ouvrir aux territoires autour d'Erstein, sinon on peut oublier les orientations de notre PLU. »

On voit ici l'intériorisation poussée du mode de représentation que véhicule le Scoters : raisonner sur une échelle plus large, prendre en compte les communes voisines... Avec une matrice cognitive proche de celle qui anime le principe du Scot, les pratiques collaboratives suivent et la relation maire-Scoters est vécue sur le mode de la coopération et non de l'hostilité. Au-delà de ce cas « extrême », on peut noter des attitudes différenciées des élus et des évolutions dans les modes de relations. Si se sont souvent des communes rurales qui perçoivent de manière aigüe le Scoters comme une contrainte, ce n'est pas systématique. Les pratiques se modifient et se situent en dehors d'un simple rapport de résistance à l'instrument. G. Mastelli note par exemple que les communes rurales monopolisent le travail dans les commissions. Ces commissions sont constituées selon différentes thématiques, avec la commission des bourgs centres par exemple, qui traitent de l'affectation de ce statut à certaines villes moyennes. Cela implique une certaine place dans l'armature urbaine qui doit correspondre avec un niveau de desserte par les transports en commun. Elles représentent une part importante de la vie du Scoters et de la phase de mise en œuvre, étant des lieux de dialogue entre les élus et la directrice du Scoters notamment, pour aborder l'application de ses orientations, ses futures modifications... L'investissement de certains acteurs politiques dans ces commissions témoigne d'un dépassement de la logique de refus et de distanciation. Même s'il est question de venir contester certaines mesures, l'arène est progressivement reconnue comme légitime. L'implication dans ces structures récentes relève vraisemblablement du modèle de la fenêtre d'opportunité, où les acteurs politiques perçoivent une possibilité d'augmenter leurs ressources de pouvoir. Cela signifie que le rapport des élus au Scoters évolue vers une reconnaissance très lente mais croissante de l'instrument. Mais ici encore, le poids des représentations et de la bonne volonté des élus semble considérable et la mise en œuvre du document s'effectue dans la dépendance aux élus.

La transformation de l'instrument : de la réglementation à la pédagogie

Face à l'attitude moyenne des élus, que l'on peut caractériser par une réticence vis-à-vis du Scoters, l'instrument doit mobiliser un répertoire d'action particulier lors de cette phase de mise en œuvre.

Tout d'abord, il semble bien que le travail de mise en œuvre constitue une part considérable du travail du Scoters, accaparant l'essentiel de ses ressources. Pour décrire le travail qu'elle fait avec les élus, G. Mastelli parle de différentes « batailles » : bataille sur la place de la voiture dans les mobilités, bataille sur l'optimisation du foncier, contre l'étalement urbain, et bataille sur la polarisation des activités. La technicienne donne l'exemple de sa lutte contre la construction quasi simultanée de trois piscines de grandes envergures dans un rayon de dix kilomètres, cas que nous avons déjà évoqué. L'enjeu ici, c'est de faire intégrer à l' élu la logique du Scoters, la logique de mise en commun d'infrastructures. Il faut changer son référentiel. Et Stella Staub ne dit pas autre chose :

« Travailler sur le Scot, ça nécessite forcément de dépasser l'échelle communale, dans la conception de son PLU, dans la mise en place de la politique communale et intercommunale, on a plus du tout le même rôle, on est plus du tout une île en fait. C'est ce passage là qui est très difficile, ce changement d'échelle dans l'activité quotidienne des élus, de garder cette dimension à plusieurs échelles quand on se dit : « comment je vais travailler pour ma commune ? » »

Pour ces acteurs qui doivent veiller à la mise en œuvre du Scoters, l'objectif est clairement de changer la matrice cognitive des élus. Infléchir leur représentation pour faciliter la réalisation de la politique publique. Cela confirme le caractère résistant des élus face au Scoters, qui sont là aussi perçu comme des entraves. Mais pour ces acteurs, cette mission semble normale, elle est le cœur de leur travail. D'un point de vue extérieur, on ne peut pourtant s'empêcher de constater que le Scoters, d'une certaine manière, est occupé à lutter avec lui-même : les élus, éléments fondateurs du

« projet politique », sont les principales sources de distorsion de la politique publique sur lesquelles il faut agir.

Dans sa mise en œuvre, la planification territoriale dépasse sa forme réglementaire et devient une action publique entièrement fondée sur la pédagogie. C'est selon la matrice pédagogique que l'action du Scoters avec les élus s'organise. Le terme vient des acteurs eux mêmes et c'est par exemple ainsi que S. Staub définit son travail. Une véritable dialectique professeur-élève s'installe lors de la mise en œuvre. Le lexique de la pédagogie est présent en permanence chez G. Mastelli et S. Staub. Les élus doivent comprendre, assimiler les nouveau référentiel de pensée que suppose le Scoters (la représentation à l'échelle supra-communale). Et ces acteurs sont là pour les aider dans leur cheminement. Comme des élèves, les élus progressent, ce qui est vécu comme une victoire, ou résiste encore et il reste alors du chemin à faire : « Quand les Scot ont émergés, travailler à cette échelle c'était complètement nouveau pour les élus, c'était un pas énorme. C'était génial de les voir dépasser leurs limites communales et intercommunales » nous dit S. Staub.

La dimension pédagogique ne se limite pas aux discours et aux représentations, mais elle concerne les éléments matériels et les procédures formelles que le Scoters met en place. Par exemple, la réunion des maires, qui s'est tenue en février 2010, visait à rassembler tous les maires du Scoters. Il était évidemment question de recueillir le point de vue des élus, de les rassembler pour matérialiser l'action collective, mais la réunion s'assimilait aussi à une sorte de formation : « Il y eu cette nécessité de se réunir avec tous les maires, pour rappeler un petit peu les choses au niveau du Scoters et calmer les craintes des petites communes » raconte Jean Marc Willer. Face à l'incompréhension des élus vis-à-vis du document, il faut, de façon éducative, réexpliquer les choix qui ont été faits, montrer l'intérêt qu'il y a à les mettre en place, justifier l'intérêt de la matière en somme : « C'est une quête de confiance permanente » dit G. Mastelli pour décrire son travail avec les élus. Il s'agit bien d'apprivoiser l'élus, de le rendre attentif au discours « enseignant ». Le Scoters a même développé des outils qui se veulent spécialement pédagogique. C'est le cas de « l'esprit

du Scoters », un fascicule de quelques pages, qui synthétise les grandes lignes du Scoters, rappelle son intérêt et ses implications. Ce document vise clairement à une simplification pédagogique de l'instrument, à destination des élus. « Récemment, on a mis en place un document qui s'appelle l'esprit du Scoters. C'est justement pour aider les maires à se familiariser avec le Scoters » explique S. Staub. A la CUS, J. Tribillon admet beaucoup l'utiliser : « c'est bien ce qu'ils (*le Scoters*) ont fait. On aime bien travailler avec parce que c'est plus simple pour les élus ».

Le magazine du syndicat mixte, *Scoters*, est aussi une documentation interne, où l'on peut voir des témoignages d'élus qui s'expliquent sur les bénéfices du respect de tel ou tel objectif, incitant les autres à faire de même. Dans le numéro de février 2009 de *Scoters*, on trouve l'interview du maire de Weyersheim, E. Roeckel : « *Quels conseils donneriez-vous aux autres communes ?* De se mettre en rapport avec le syndicat mixte, dès le début de leur réflexion sur la révision de leurs documents d'urbanisme ». Concrètement, le travail de mise en œuvre se matérialise lorsqu'une commune révisé son POS ou son PLU, et doit le rendre compatible avec le Scoters. C'est dans ce processus d'action que se concentrent les difficultés et le travail pédagogique avec les élus, encouragés à travailler avec le Scoters. Dans sa communication avec les communes, le Scoters a surtout recours à l'incitation. La planification territoriale, politique publique fondée sur la force de documents, doit se doter, par stratégie d'adaptation, d'un versant incitatif très développé.

L'isolement du pédagogue

Devant la tâche complexe d'éduquer un grand nombre d'élus, la posture de directeur du Scoters semble parfois malaisée. Malgré un répertoire d'action fondé sur la pédagogie, force est de constater la faiblesse des ressources mobilisables par le syndicat mixte. Le Scoters, un des premiers et des plus importants Scot de France par sa dimension, passe pourtant pour privilégié avec une directrice, une chargée de mission et une secrétaire comptable. On peut ici faire référence à la tentative de construction de rapports entre les Scots de la région, pour briser la solitude des

directeurs, isolés dans leur action. Avec cette rareté des ressources de l'action publique en termes de personnel, on peut dire ici que l'action publique se réalise sous contrainte.

A cette maigreur des moyens s'ajoutent une rareté des ressources procédurales et un contexte d'incertitude de l'action publique qui pèse sur les acteurs chargés de la mise en œuvre. Les propos de S. Staub témoignent de cette difficulté supplémentaire, ou l'encadrement de l'apprentissage des maires est aussi un apprentissage pour la directrice : « Sur la mise en œuvre du Scot, le code de l'urbanisme est muet, alors que dans le discours du ministère, il est toujours question de la mise en œuvre. C'est quoi mettre en œuvre un Scot ? C'est quoi le suivre ? On en n'a aucune idée ».

Le manque de ressources de l'action publique conduit les acteurs impliqués dans la mise en œuvre à mobiliser d'autres moyens, à chercher des soutiens. On observe par exemple un véritable sentiment d'attente par rapport à la loi Grenelle II, qui doit apporter de nouveaux éléments au Scot. En plus de rechercher des précisions textuelles et procédurales, c'est la force prescriptive de la loi qui est recherchée comme soutien. En captant les lignes de forces de l'échelle nationale via l'action législative, les acteurs du Scoters espèrent accroître leur légitimité et donc donner du poids à leur capacité d'action dans la mise en œuvre. Des avancées législatives significatives sur le plan écologique contribueraient également à légitimer le Scoters. S'approprier le référentiel dominant, en liant l'action du Scoters à la protection de l'environnement, permet aussi d'accroître la crédibilité et l'audience du Scoters auprès des élus. Toutes ses tentatives de mobilisation de ressources montrent l'effort de construction d'une méthode et d'une légitimité pédagogique nécessaire à la mise en œuvre du Scoters. A travers les entretiens, les différents acteurs prêtent à la directrice du Scoters les caractéristiques du pionnier, de l'acteur courageux qui fait bouger les lignes par sa propre volonté. On vante ses mérites, l'intensité de son engagement qui n'a d'égal que son degré de solitude dans l'action. Cela souligne que l'une des principales ressources dont dispose le Scoters est constituée du tempérament propre, des caractéristiques personnelles des acteurs qui travaillent à sa mise en œuvre.

Finalement, la mise en œuvre s'assimile à un processus d'apprentissage permanent, qui est initié par la perception du Scoters par les acteurs politiques. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre tentent d'infléchir la perception de l'instrument chez les élus mais naviguent alors entre deux écueils. M. Reverdy explique la tension qu'il existe dans la réalisation d'un Scot : « Si vous faites un Scot trop contraignant, il ne tient pas la route, les élus le révisent. Si vous faites un Scot trop mou, les élus vous rient au nez, c'est de l'eau tiède ». On retrouve ici les deux facteurs de mise à distance du Scoters par les élus : le sentiment d'une contrainte excessive qui va de pair avec la représentation initiale d'un objet insignifiant. La mise en œuvre passe donc par un exercice pédagogique de modulation permanente : rappeler que le Scoters doit être pris en compte, que ses orientations ont une importance, tout en pondérant la portée de ses effets, qui ne doivent pas être perçus comme des obstacles par les communes.

B. CONTRAINTE ET PRECISION : ENGAGER L'URBANISTE

Si la mise en œuvre comporte une composante politique notable avec le rôle des élus dans la construction du PLU de leur commune, la matérialisation du Scoters dans les documents communaux correspond à un travail technique, qui fait intervenir des acteurs d'un autre champ, celui des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement. Comme le souligne T. Guineberteau, la planification territoriale, « comme mode d'intervention en aménagement, cherche à identifier le devenir possible et souhaité d'une entité géographique, depuis les lignes directrices d'un schéma jusqu'à la précision textuelle et cartographique d'un plan »⁸⁹. Le Scot correspond donc à la phase « schéma » et, bien qu'il contienne des documents cartographiques, l'idée de « précision textuelle » nous invite à nous intéresser aux

⁸⁹ Thierry Guineberteau, *Supra-communalité et planification spatiale*, in R. Le Saout et Madoré, *Les effets de...*, op. cit., p. 196

documents que le Scoters encadre, qui sont ceux qui définissent clairement l'affection des sols. Et observer le passage du Scot au PLU, c'est questionner la relation entre les acteurs du syndicat mixte, voire de l'ADEUS, et des services d'urbanisme des communes.

Les ambivalences de la relation entre experts

Comme nous l'avions vu précédemment grâce aux analyses de R. Le Saout, l'apparition du Scoters comme nouvel espace professionnel n'opère qu'une faible redistribution du monopole de l'expertise bureaucratique. Malgré la faible représentation quantitative du Scoters dans le champ local de l'urbanisme et de l'aménagement, la place de l'instrument dans la hiérarchie des normes juridiques implique une relation de supériorité vis-à-vis du PLU, et donc des acteurs qui y sont associés. Avec la phase de mise en œuvre, les deux échelons se télescopent, et il faut alors se demander comment se structure l'interaction entre les acteurs experts des deux types d'instruments d'action publique.

Il semble avant tout qu'un contexte de concurrence de l'expertise sous-tende les relations entre Scot et PLU. Comme le rappelle M. Reverdy, la CUS, et donc ses services d'urbanisme, s'étaient portés candidats pour être maître d'œuvre du Scoters. C'est finalement, par souci de légitimité, l'ADEUS qui avait s'était vu confier cette mission. Pour justifier la candidature de la CUS, M. Reverdy explique : « l'avantage (*de prendre l'option de la CUS*) c'est la puissance : financière, technique... Ici, on sait faire, on fait ». Sûr de ses compétences, la CUS se voit donc imposer, par le jeu de l'exigence de compatibilité des PLU et POS avec le Scot, un document qu'elle aurait pu produire et encadré.

Cette situation concurrentielle semble affecter les relations entre l'ADEUS et la CUS notamment. Insistant sur le cloisonnement entre les deux entités, les propos de G. Mastelli permettent de voir que cela touche directement aux questions de mise en œuvre : « l'accès à la CUS, c'est dur, c'est vécu comme une ingérence chez eux... les

techniciens ont une vision administrative, ils ne veulent pas qu'on touche à leur travail. Ils nous disent : « aller travailler pour les gens qui n'ont pas de service (*urbanisme*) » ». Toujours en reprenant les termes de G. Mastelli, le PLU est considéré par les services de la CUS comme une « chasse gardée ». Le Scoters serait un élément intrusif, dont la légitimité n'est pas entièrement reconnue. Jacqueline Tribillon, tout en reconnaissant les principes vertueux de la démarche du Scot, constate tout de même : « Faire effet ? Pas vraiment. Il (*le Scoters*) produit des choses positives, des effets positifs il y en a. Mais il ne s'est pas imposé réellement aux collectivités ». Ce contexte de relative tension autour de la répartition et de la légitimité des compétences bureaucratiques serait un facteur possible de distorsion de l'action publique lors de la mise en œuvre.

Pourtant, la résistance à l'instrument dans le champ des experts n'est pas comparable avec celle du champ politique. En effet, les relations services communaux-Scoters ne sont pas univoques et uniquement fondées sur une relative défiance. Bien au contraire, on observe une certaine complicité, cette fois entre les services de la CUS et le syndicat mixte. La proximité entre les deux catégories d'acteurs s'explique avant tout par la communauté épistémique⁹⁰ qu'ils forment. Recourir à cette notion développée par Haas permet ici de comprendre le système de relation entre les deux types d'experts auxquels nous sommes confrontés. Partageant le même langage, les mêmes savoirs scientifiques, ils ont aussi commun une communauté de croyance assez homogène, que Haas nomme « le partage de croyances normatives et de valeurs communes »⁹¹ : le rôle de la planification territoriale, ses vertus, la nécessité de limiter l'étalement urbain... Fait par contre défaut le critère de « mode opératoire partagé », puisqu'ils travaillent sur des documents qui renvoient à des pratiques différentes de l'urbanisme. On est donc très proche du cadre d'une communauté épistémique, et cela n'est pas sans influencer sur la phase mise en œuvre du Scoters.

⁹⁰ Haas, Introduction : Epistemic communities and international policy coordination, International Organization (4), 1992, p. 1-35.

⁹¹ Ibid. p. 3

Au cours des entretiens, on constate en effet une perception des élus assez similaire entre J. Tribillon et S. Staub par exemple. Il faut réussir à les convaincre, faire sauter leurs résistances... Les propos de J. Tribillon sont très révélateurs : « On est d'accord entre techniciens, ce n'est pas là le problème. Pour des gens qui sont de la planification, ça va ». C'est donc aussi l'élu qui est identifié comme agent dont il faut infléchir le comportement et les experts font alors cause commune. J. Tribillon dit aussi : « Pour nous ce n'est pas un problème (*le rapport Scot-PLU*), c'est (*le Scot*) un document dont on se sert très souvent, et c'est très utile de l'avoir, ça me donne la légitimité de refuser certaines orientations d'aménagement dans certains cas ». On voit ici que le document du Scoters est mobilisé par un acteur de la planification locale comme une ressource propre, qu'il a intégrée à ses moyens d'action. Dans cette perspective, le Scoters n'est pas un corps étranger mais un élément extérieur pourvoyeur de légitimité de l'action publique.

Cette proximité de représentations entre experts se traduit par un référentiel d'action conjoint, qui se donne à voir au moment de la mise en œuvre. On retrouve la mobilisation des modes d'action pédagogique, comme en témoigne les propos de J. Tribillon : « Quand on révise un POS, on fait un travail de bilan du POS pour voir la compatibilité avec le Scot. On est aussi dans une démarche pédagogique ». Les problèmes identifiés sont communs, réussir à éduquer l'élu, les modes d'action informels semblent l'être aussi.

Pourtant, la mise en œuvre du Scoters dans les PLU et POS n'est pas si évidente et fait apparaître des possibilités de distorsion qui reposent sur des motifs techniques, propres aux pratiques d'aménagement et d'urbanisme. C'est aux élaborateurs des PLU d'assurer la compatibilité de leurs documents avec le Scot. Mais un Scot n'est pas un SDAU, et avec la disparition de la pratique du zonage, la lecture du document implique un nouveau mode de lecture de celui-ci, qui replace le Scoters dans les difficultés du changement des politiques publiques

La fin du zonage comme transformation du répertoire d'action

D'un point de vue technique, un des changements majeurs entre le SDAU et le Scot concerne la pratique du zonage. Cette pratique consiste à utiliser la précision graphique d'une carte pour délimiter clairement des zones dans l'espace considéré et leur affecter un usage spécifique. Tel périmètre sera dévolu à une zone commerciale, cette zone est réservée à la construction de logement...

Historiquement, cette pratique est très associée au SDAU lui-même. Le document fonctionnait sur ce principe, en proposant une affectation précise des sols. L'usage du SDAU par les urbanistes passait par la lecture fidèle du zonage effectué. C'est précisément cette méthode qui a été très critiquée dans le champ de l'urbanisme et qui a été mise en relation avec les défaillances des SDAU. Le SDAU a été considéré comme un assemblage de POS, et on retrouve avec fréquence le terme de « super-POS » dans la littérature savante pour désigner les défauts des SDAU. Cette expression correspond au fait que « la recomposition territoriale puisse être perçue comme la somme des intérêts particuliers des communes membres »⁹². Le passage du Scot au SDAU a en partie été justifié par cette critique de l'instrument, selon laquelle le SDAU n'apportait rien à la planification et ne permettait pas de la penser à une échelle supérieure. Dans l'analyse du Scot dans la loi SRU, Pierre Soler Couteaux évoque la tendance de « l'orientation contre la destination », où la disparition du zonage est vécue positivement, avec l'idée que le zonage, s'il est parfois indispensable, « ne doit pas donner lieu à un document trop directif »⁹³. Cette disgrâce du zonage renvoie au nouveau réseau d'acteurs que la loi SRU met au cœur de la planification territoriale : l'arrivée de l'acteur politique doit coïncider avec une définition plus souple de la planification, qui doit laisser une relative liberté au maire dans l'usage du sol de sa commune.

⁹² T. Guineberteau, *Supra-communalité et planification spatiale*, in Rémy Le Saout et François Madoré, *Les effets de l'intercommunalité...* op. cit., p. 133

⁹³ Pierre Soler Couteaux, « Scot et PLU », in F. Cuillier (dir.), *Les débats...*, op. cit., p.70

Et cette tendance se retrouve dans les fondements du Scoters. Pour M. Reverdy, ce retournement de pratique est consubstantiel au Scot : « Quand on a monté le Club des Scots, on avait des réunions à Paris, où on se posait la question du degré de pixellisation des cartes numériques... On a tout fait pour qu'on ne puisse pas les agrandir ». La construction de l'instrument, dans ses premiers éléments, a été guidée par la volonté de briser les anciennes pratiques et de former un nouveau corpus de procédés techniques. Les urbanistes avaient pris pour habitude de zoomer directement sur les cartes du SDAU pour en tirer les conséquences dans leur PLU, et c'est cette pratique qui a servi de repoussoir à la construction du Scot comme outil urbanistique, en renvoyant toujours à l'idée de faire un « projet politique » plutôt qu'un « Super POS ». Dans le cas du Scoters, le recours au zonage a été circonscrit aux coteaux de Hausbergen, dans un souci de protection de ce patrimoine paysager. Les acteurs insistent bien dans les entretiens sur l'aspect exceptionnel de ce choix, et la mesure est présentée comme inévitable, soulignant l'étiquetage du zonage comme pratique normalement proscrite dans le milieu de la planification supra-communale.

Pour un urbaniste, lire le Scot ne correspond donc pas à lire un SDAU. La disparition du zonage a entraîné une modification du répertoire d'action des acteurs chargé de rendre les POS et PLU compatible avec le document de planification supérieur. Appréhender le Scot nécessite une nouvelle grille de lecture et l'impératif de compatibilité place le travail de l'urbaniste dans un contexte d'incertitude. J. Tribillon le concède, travailler avec le Scot n'est pas aisé : « Le zonage était apprécié des aménageurs. Or maintenant on reste sur des orientations, et après c'est de l'interprétation. Donc moi je regrette ce côté plus planificateur ». On voit se dégager dans ces propos tous les aspects déterminants du rapport entre le Scot et l'urbaniste.

L'absence d'affectation directe des sols introduit dans le répertoire d'action de l'urbaniste un surcroît d'autonomie. Habitué à suivre aisément les dessins d'un SDAU, l'acteur possède désormais une marge de manœuvre dans l'usage du document, qui passe par une phase d'interprétation délicate, vécue comme un inconfort. Ici, l'autonomie n'est pas perçue comme une liberté d'action, mais comme une

indétermination majeure. Cela ouvre en effet une fenêtre de conflictualité potentielle. Ne sachant quel sens donner à une formulation du Scoters, l'urbaniste craint que son interprétation puisse être un objet de contestation a posteriori. Si l'étude de compatibilité s'avère négative, les acteurs experts, du syndicat mixte d'une part et du service urbanisme d'autre part, vont être amenés à discuter de leur choix, à mettre en comparaison leurs compétences respectives en somme. On comprend alors que l'urbaniste souhaite éviter une telle situation, où il se retrouve face à une contestation de son expertise et dans une position de rapport hiérarchique d'infériorité vis-à-vis du Scoters. Il en résulte cette relative nostalgie du zonage.

Les nouvelles pratiques que la disparition du zonage impose aux urbanistes conduisent aussi à l'accroissement des possibilités de distorsion dans la mise en œuvre du Scoters. La marge d'interprétation que le Scot laisse aux services de communes crée la possibilité de faire une interprétation restrictive de certaines mesures, de s'accommoder du Scoters et d'appauvrir les normes qu'il est censé transmettre. Cela semble d'autant plus possible qu'un document comme le PADD, dont nous avons expliqué le faible niveau de précision, se prête particulièrement à ce type de situations. Les urbanistes des communes se trouvent alors dans une nouvelle configuration d'action vis-à-vis des acteurs politiques. Avec un document moins précis, et le déplacement du mode de lecture du Scot par rapport au SDAU, d'une lecture technique par le zonage à une lecture ouverte au profane et au politique avec l'interprétation d'un texte, le maire prend potentiellement une place plus importante dans le travail sur le document. Le Scot, n'étant pas aussi réservé aux experts du champ de l'urbanisme par sa moindre technicité, crée donc la nécessité d'un rapport pédagogique entre l'urbaniste et l' élu. Il faut justifier les choix, expliquer les façons d'interpréter. Comme le dit S. Staub, « un plan de zonage finalement c'est très pratique pour un élu, c'est blanc ou c'est noir: c'est de l'occupation du sol, c'est très basique et c'est très réglementaire ». Sorti de cette facilité, l'urbaniste qui travaille sur le PLU doit donc lui aussi faire preuve de persuasion, de pédagogie et donc sortir de ses modes d'action traditionnels.

Cette mobilisation de méthodes pédagogiques, qui ne forment pas a priori le cœur du métier d'urbaniste, peut susciter là encore une perte de repères de l'acteur dans son répertoire d'action. J. Tribillon exprime ainsi ce malaise : « Il y a du refus, à un moment donné la pédagogie ne suffit plus. Il y a des communes qui refusent d'entendre, ce sont des choix politiques ». D'une part, on perçoit ici l'écart de représentation du Scoters entre les politiques et les experts : alors que c'est le sentiment de contrainte qui domine chez les élus, c'est celui de manque de contrainte qui semble dominer chez les professionnels de l'urbanisme, même hors Scot. D'autre part, l'usage de la pédagogie n'est ici pas aussi assimilé que pour les directeurs du Scoters par exemple. Alors que le travail de persuasion et d'incitation est perçu comme le noyau central de l'action du syndicat mixte, les acteurs des services locaux d'urbanisme n'accordent pas la même place à cette ressource, considérée comme insuffisante, ne permettant pas une réalisation pleine et entière de la politique publique. C'est pour cette raison que le degré de contrainte nécessaire dans la planification n'est pas évalué de la même manière entre ces deux catégories d'acteurs.

Le système d'action de la planification trouve donc sa configuration dans une dialectique permanente entre contrainte, juridique, bureaucratique et souplesse (incitation, pédagogie).

CONCLUSION

En combinant des éléments empiriques, grâce à l'analyse des entretiens, et des éléments théoriques, issus de la sociologie de l'action publique comprise par ses instruments, ce mémoire a tenté de mettre en évidence les mécanismes de la politique publique de planification supra-communale, dans le cas du Scoters. Dans un premier temps, nous avons voulu montrer les conditions d'émergence du nouvel instrument dans ses aspects territoriaux. Cet instrument est avant tout un territoire qui cherche à construire à un espace politique propre. La possible institutionnalisation du Scot semble devoir passer par une reconnaissance de sa légitimité par les acteurs politiques.

La définition du cadre d'action de la planification voit pour sa part se confronter deux catégories d'acteurs spécifiques : l'expert et le politique. On a pu observer une forte dépendance de la définition de l'action publique à l'égard des élus communaux. Elle s'exprime dans le contenu qui est donné aux documents du Scoters. Et celui-ci s'apparente plus à un produit communal qu'intercommunal, et témoigne d'une politisation inadéquate de l'instrument.

C'est également une configuration d'acteur originale qui structure la mise en œuvre du Scoters, qui permet d'observer la planification en action. Le rapport expert-politique se construit sur le mode relationnel de la pédagogie, alors que la relation expert Scoters-expert communal s'établit dans un dualisme entre coopération et contrainte, avec la disparition du zonage.

Ce qui ressort de l'analyse, c'est le fait que le Scoters soit un instrument qui vit dans un contexte de dépendance : dépendance aux élus communaux, dépendance aux PLU. Cette action sous contrainte semble entraver la politique publique de la planification territoriale. Nous nous demandions au début de ce mémoire dans quelles conditions le Scot pouvait produire des normes et les diffuser dans le système d'action de l'aménagement et de l'urbanisme. L'analyse met en lumière les contorsions que

doit subir l'instrument pour parvenir à le faire. Les mécanismes de captation de la capacité d'action des élus, le recours à la pédagogie, autant de modes d'action que les acteurs du Scoters doivent adopter pour adapter l'instrument à son environnement d'action publique.

Se dégage également une forte dépendance aux acteurs eux-mêmes. On a pu observer l'importance de certaines personnalités, de comportements sociaux orientés par la conviction et le système de valeurs des acteurs. La capacité d'action de l'instrument s'est révélée tributaire des comportements de « pionniers » de l'action publique qu'ont adoptés certains acteurs : les maires volontaires, qui sollicitent le Scoters pour lui donner une consistance, les directeurs du Scot, personifications de l'instrument lui-même, dont l'action solitaire est guidée par la conviction de l'intérêt de la planification.

Le changement de politique publique que supposait le Scot n'a pour l'instant pas semblé s'effectuer dans les proportions que le champ de l'aménagement et de l'urbanisme avait pu escompter. Cela s'explique évidemment par les effets d'apprentissage inhérents à tout nouvel instrument de politique publique et donc par la jeunesse de l'outil en question. Mais le changement implique ici un renversement de la matrice cognitive des acteurs politiques, qui est encore définie au niveau communale. Face à l'inertie des modes d'action dans le champ politique, l'instrument s'adapte aux règles et normes importées par les nouveaux acteurs. C'est donc le forum des maires, maintenant intégré au réseau d'acteurs de la planification, qui a transformé l'action publique plutôt que l'inverse.

On peut alors se demander ce dont est fait le système de planification territoriale, tel qu'il fonctionne actuellement. La notion même de planification semble érodée. Comme l'exprime Gilles Pinson, la pratique de la planification semble liquidée par les modes d'action et de représentations dominants : contexte d'incertitude, métropolisation et maires des grandes villes transformés en *city manager*. J. Selbanne constate un « rééquilibrage de la planification en faveur de la gouvernance et des questions de mise en œuvre que traduit la perte de vitesse du *quoi ?* au profit du *qui ?*,

avec qui ? »⁹⁴. Ce recadrage de la planification sur les acteurs qu'elle doit intégrer est patent dans le Scoters. Il semble que planifier signifie faire participer. Au cours des entretiens, le terme de planification est très peu prononcé, très effacé dans les discours. « L'essoufflement des grands récits politico-gaullien »⁹⁵ a laissé la place dans les représentations au règne de la bonne gouvernance, souple et pluraliste. Par la pédagogie plus que la contrainte, le Scoters, en tant qu'instrument, s'adapte à ce contexte d'action. Dans le référentiel de l'urbanisme, l'essentiel n'est pas de planifier mais de concilier les groupes d'acteurs reconnus comme légitimes, c'est-à-dire les politiques et les experts. Le « néo-urbanisme » définit par F. Ascher « privilégie les objectifs, les performances à réaliser et laisse, voire encourage, les acteurs publics et privés à trouver les modalités de réalisation de ces objectifs, les nouveaux types de formulation des projets et des réglementations »⁹⁶. « Projet politique des élus », « pédagogie », incitation, disparition du zonage, voilà les nouvelles modalités qui ont été trouvées dans le Scoters.

Si la planification supra-communale s'est ouverte à d'autres modes de fonctionnement que ceux qui étaient traditionnellement les siens, elle n'a pas pour autant connu une ouverture de l'agenda des problèmes publiques qu'elle traite : nous avons vu que les questions économiques notamment sont à l'heure encore inabordable dans le cadre du Scoters. L'ouverture de la planification à d'autres cadres d'action publique se fait pour l'instant à sens unique.

Mais il ne faut pas perdre de vue que le Scoters est un instrument jeune, dont les modes de fonctionnement ne sont pas encore figés. Dans le champ des acteurs qui ont pu être observés, les avis, tant bien politiques que techniques, ne semblent pas arrêtés et l'expression chez certains acteurs d'un désir d'une planification plus forte,

⁹⁴ Jean Selbanne, « Le Schéma Directeur de la Région Ile de France : du modèle aux acteurs », *Urbanisme*, Janvier/Février 2008, p. 28

⁹⁵ Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *RFSP... op. cit.*, p. 641

⁹⁶ François Ascher, « Le néo-urbanisme », in F. Cuillier, *Les débats sur la ville...*, op. cit. p. 158

plus contraignante, fait que l'évolution prochaine du Scoters mérite sans doute d'être suivie avec intérêt.

BIBLIOGRAPHIE

Sources

Etude *Les communautés et l'urbanisme*, Association Des Communautés de France, 2008

Actes des rencontres nationales du Scot, Club des Scot, Narbonne 4 et 5 juin 2009

Bibliographie

- Ouvrages

Badariotti, Dominique, Kleinschmager, Richard et Strauss, Léon, *Géopolitique de Strasbourg*, Strasbourg, La nuée Bleue, 1995

Brunet, Roger, Ferras, Robert, et Théry, Hervé *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Montpellier, La Documentation Française, 2009, 518 p.

Girardon, Jean, *Les politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses, 2006, 237 p.

Desage, Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux », *Politix* 2009/4 (n°88), pp. 103-135

Habermas, Jürgen, Ladmiral Jean René, Traducteur, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1990, 211 p.

Hassenteufel, Patrick, *Sociologie Politique : l'action publique*, Armand Colin, 2009, 227p.

Jobert, Bruno, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p.

Le Galès, Patrick, *Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

Massardier, Gilles, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Collin, 2003, 302 p.

Merlin, Pierre et Choay, Françoise, *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, PUF, 2000, 902 p.

Merlin, Pierre, *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française, 2007, 175 p.

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, Collection Que sais-je ?, PUF, 2008, 125 p.

Négrier, Emmanuel, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, P.U.G., 2005, 270 p.

Oblet, Thierry, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, PUF, 2005, Collection « Le lien social », 306 p.

Pressman, Jeffrey et Wildavsky, Aaron B., *Implementation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1973, 363 p.

Simmel, Georg, Sybille Muller, Traductrice, *Le Conflit*, Circé-poche, 2005, 158 p.

Souami, Touafik, *Eco-quartiers : secrets de fabrication*, Paris, Les Carnets de l'info, 2009, 207 p.

Subra, Pierre, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 2007, 226 p.

Thoenig, Jean-Claude e Mény, Yves, *Politiques publiques*, PUF, 1989, 391 p.

- Ouvrages collectifs

Ascher, François, « Le nouvel urbanisme », in François Cuillier (dir.), *Les débats sur la ville : propos sur la loi SRU*, Bordeaux, Editions confluences, 2002, 283 p.

Delammarre, Alain, « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement », in Patrice Caro, Olivier Dard et Jean-Claude Daumas (dir.) *La*

politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats, Rennes, PUR, 2002, 360 p.

Douillet, Anne-Cécile, « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural », in Alain Faure et Anne Cécile Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, P.U.G., 2005, 300 p

Faure, Alain, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique », in A. Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, P.U.G., 2005, 300 p.

Goze, Maurice, « La loi SRU et le contexte de la réforme territoriale », IN F. Cuillier (dir.), *Débats sur la ville : propos sur la loi SRU*, Bordeaux, Editions confluences, 2002, 283 p.

Guéranger, David, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », in Alain Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, P.U.G., 2005, 300 p.

Guineberteau, Thierry, « Supra-communalité et planification spatiale : complexité pour l'action ou délit d'initiés ? », in Rémy Le Saout et François Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR. 2004, 224 p.

Haas, Peter M., "Introduction : Epistemic communities and international policy coordination", *International Organization* (4), 1992, p. 1-35.

Lascoumes, Pierre et Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences PO, 2004, 370 p.

Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, « Instruments », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2009, 243 p.

Le Saout, Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée : l'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004, 224 p.

Liochon, Pierre, « Les transformations de la loi SRU », in F. Cuillier (dir.), *Les débats sur la ville : propos sur la loi SRU*, Bordeaux, Editions Confluences, 2002, 283 p.

Lorrain, Dominique, « Les pilotes invisibles de l'action publique », in Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences PO, 2004, 370 p.

Marsh, David et Rhodes, Raw, « Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne », in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique, débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995, 276 p.

Soler Couteaux, Pierre « PLU et Scot », in F. Cuillier, *Les débats sur la ville : propos sur la loi SRU*, Bordeaux, Editions Confluences, 2002, 283 p.

- Articles

Cohen, M., March, J. et Olsen, J., "A garbage can model of organizational choice", *Administrative science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25

Collectif, « Les agences d'urbanisme en France, perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, n°3, 2008

Joly, Pierre Benoit, « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », in O. Barraz, C. Gilbert et P.B. Joly, *Risques, crises et incertitude : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS, n°3, Grenoble, p117-174

Martin, Samuel, Bertrand, Nathalie et Rousier, Nicole, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, Economie et Société* 8 (2006), pp. 329-349

Nay, Olivier, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeu d'institution », in Nay et Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis, courtiers et généralistes dans l'action publique*, *Economica*, 2002, 249 p.

Pinson, Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 56, 08/2006, pp. 617-644

Théry, Auterlène, « Expertise de service, de consensus, d'engagement: essai de typologie de la notion d'expertise en sciences sociales », *Droit et Société* 60, p. 313-314.

Selbanne, Jean, « Le Schéma Directeur de la Région Ile de France : du modèle aux acteurs », *Urbanisme*, Janvier/Février 2008, pp. 21-24

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	4
I. Un nouvel espace politique au milieu d'autres espaces.....	18
A. Du national au local.....	18
B. Une arène à investir	23
C. L'insertion dans un système dense de territoires	29
II. Un projet supra-communal fait par des communes ?.....	39
A. Les interactions élus-techniciens : la situation d'expertise.....	40
B. La double identité du maire : posture communale et décision supra-communale 48	
C. Un « projet politique » sans projets.....	59
III. Le Scoters à l'épreuve de l'urbanisme : un instrument qui s'adapte.....	69
A. Pédagogie et souplesse : convaincre les élus.....	70
B. Contrainte et précision : engager l'urbaniste.....	79
Conclusion	87
Bibliographie.....	91