

LE SCOT : UN OUTIL DE MANAGEMENT PUBLIC TERRITORIAL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ?

Erick Leroux

AIRMAP | « [Gestion et management public](#) »

2012/1 Volume 1/n°1 | pages 38 à 52

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2012-1-page-38.htm>

Pour citer cet article :

Erick Leroux, « Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ? », *Gestion et management public* 2012/1 (Volume 1/n°1), p. 38-52.

DOI 10.3917/gmp.001.0038

Distribution électronique Cairn.info pour AIRMAP .

© AIRMAP . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?

Erick LEROUX¹

Résumé

Le SCOT ou Schéma de Cohérence Territoriale permet aux communes appartenant à un même territoire de mettre en cohérence leurs politiques dans un certain nombre de domaines. La plupart des communes affirment appliquer une stratégie de développement durable. Après avoir analysé les discours stratégiques de 20 collectivités avec le logiciel Alceste, il apparaît que la dimension développement sociale est souvent absente et que la gestion de l'aspect économique et environnementale relève davantage du symbole que de l'action. Les collectivités doivent donc prendre en compte cette carence et s'inscrire dans une politique de l'innovation institutionnelle du New Management Public.

Mots clés : SCOT, territoire, social, analyse textuelle, Alceste

Summary

The SCOT or Territorial Coherence Scheme allows municipalities belonging to a territory to consistent policies in a number of areas. The most common state implement a strategy for sustainable development. After analyzing the strategic discourse 20 communities with the software Alceste, it appears that the development dimension is often lacking social and management and environmental economics is more a symbol of the action. Communities must account for this deficiency and be part of a policy of institutional innovation of the New Public Management.

Key words : SCOT, territory, social, textual analysis, Alceste

Introduction

Le SCOT ou Schéma de Cohérence Territoriale est un outil de planification permettant aux communes d'un même territoire de mettre en cohérence leurs politiques dans un certain nombre de domaines (urbanisme, habitat, environnement...). La démarche d'élaboration d'un SCOT comprend une phase de diagnostic sur trois domaines déterminants dans les choix d'aménagement du territoire:

- l'environnement avec la protection du patrimoine, du littoral et des paysages,
- les transports avec les questions de désenclavement et de déplacements,
- le développement économique, commercial, agricole et touristique.

Ces trois diagnostics sont destinés à guider le travail des commissions thématiques et permettent de vérifier la pertinence et la faisabilité d'hypothèses stratégiques correspondantes aux souhaits et désirs des élus. La mise en perspective de ces hypothèses éventuellement reformulées au regard des résultats du diagnostic permet de formuler le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui fixe les grandes orientations en termes d'aménagement.

L'outil SCOT s'inscrit dans un contexte de modification du cadre d'action des politiques publiques marqué par l'idée de développement durable et par l'abandon d'une logique centralisatrice et descendante au profit de formes d'action plus ouvertes et

¹Erick Leroux Maître de conférences HDR à l'Université de Paris 13.

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

horizontales, impliquant divers acteurs locaux. Il convient d'analyser ce SCOT dans cette perspective de nouvelle gouvernance territoriale où de multiples acteurs ou parties prenantes interviennent dans la définition des politiques territoriales. Il faut également se demander quel usage les parties prenantes font-elles du principe de développement durable. Dans un contexte marqué à la fois par des ambiguïtés dans les missions (développement économique/ social/ environnemental) et des attentes antagonistes des parties prenantes, les collectivités peuvent-elles utiliser les préceptes du développement durable pour concilier les différents intérêts et rendre leur gouvernance territoriale légitime ? La légitimité peut être définie comme "une perception ou présomption généralisée que les actions d'une entité sont désirables, correctes et appropriées à l'intérieur d'un système de normes, de valeurs, de croyances et de définitions socialement construit".

Dans une première partie, nous analysons le SCOT en tant qu'outil de nouvelle gouvernance territoriale qui intègre la perspective de développement durable pour concilier différents intérêts et missions antagonistes (1).

Dans une deuxième partie, nous montrons dans quelle mesure le discours stratégique sur le SCOT tenu par les collectivités, répond à cette logique de nouvelle gouvernance et de développement durable. Les discours stratégiques de 20 collectivités ou regroupements urbains sont analysés afin de voir ce qu'ils nous apprennent sur la gestion de la légitimité et plus particulièrement sur la gestion de l'ambivalence (2).

1. Le SCOT un outil de nouvelle gouvernance territoriale au service du développement durable

Nous abordons la question du rôle du SCOT dans la gouvernance territoriale

Nous montrons que son élaboration s'inscrit dans une perspective de nouvelle gouvernance et qu'elle est le résultat de compromis entre de multiples parties prenantes. Nous examinons ensuite dans quelle mesure les objectifs apparemment contradictoires de gouvernance territoriale du SCOT et les divergences d'intérêts des parties prenantes peuvent être résolues dans une perspective de développement durable. Enfin nous montrons que le document SCOT est un document qui sert à légitimer les choix de gouvernance territoriale en regard de la logique de développement durable.

1.1 Le SCOT un outil au service de la nouvelle gouvernance

La réflexion sur la gouvernance territoriale porte sur des nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches descendantes classiques. La notion de gouvernance territoriale marque le passage d'une action publique centralisée et descendante – essentiellement définie aux sommets de l'Etat et ensuite déclinée localement – à des formes d'action plus ouvertes et horizontales, impliquant davantage d'institutions locales et acteurs privés, associatifs, dans l'élaboration des normes, au niveau de territoires politiques émergents. La nouvelle gouvernance peut être définie comme « *les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique* » (Marcou et al., 1997). Elle est souvent vue comme un moyen permettant de maintenir ou de rétablir une cohésion territoriale et ce notamment dans les zones urbaines (Brunet-Jolivald et Holec, 1999). Elle met l'accent, selon Leloup et ali (2005), sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et étrangères...)

associés à la définition et à la mise en oeuvre de l'action publique.

Ainsi que l'illustre l'emprunt du terme gouvernance à l'analyse contractuelle de la firme fondée par Ronald Coase en 1937, la description et l'analyse de la gouvernance territoriale recourt aux concepts empruntés aux théories contractuelles de la firme et en particulier à la théorie des parties prenantes. Cette théorie contractuelle présente l'organisation comme un nœud de contrats entre individus ou groupes d'individus qui peuvent avoir des intérêts divergents et évoluent dans un contexte d'asymétrie d'informations. Une des caractéristiques de la gouvernance territoriale c'est de faire appel à *une pluralité d'acteurs* (les "parties prenantes"), ensemble le plus large possible d'individus allant jusqu'aux citoyens de base. Les clivages entre acteurs privés et publics, entre société civile et Etat et la frontière entre les intérêts privés et les intérêts publics peuvent paraître brouillés. Tous les acteurs locaux, porteurs de logiques spécifiques, délibèrent et décident ensemble des affaires de la cité.

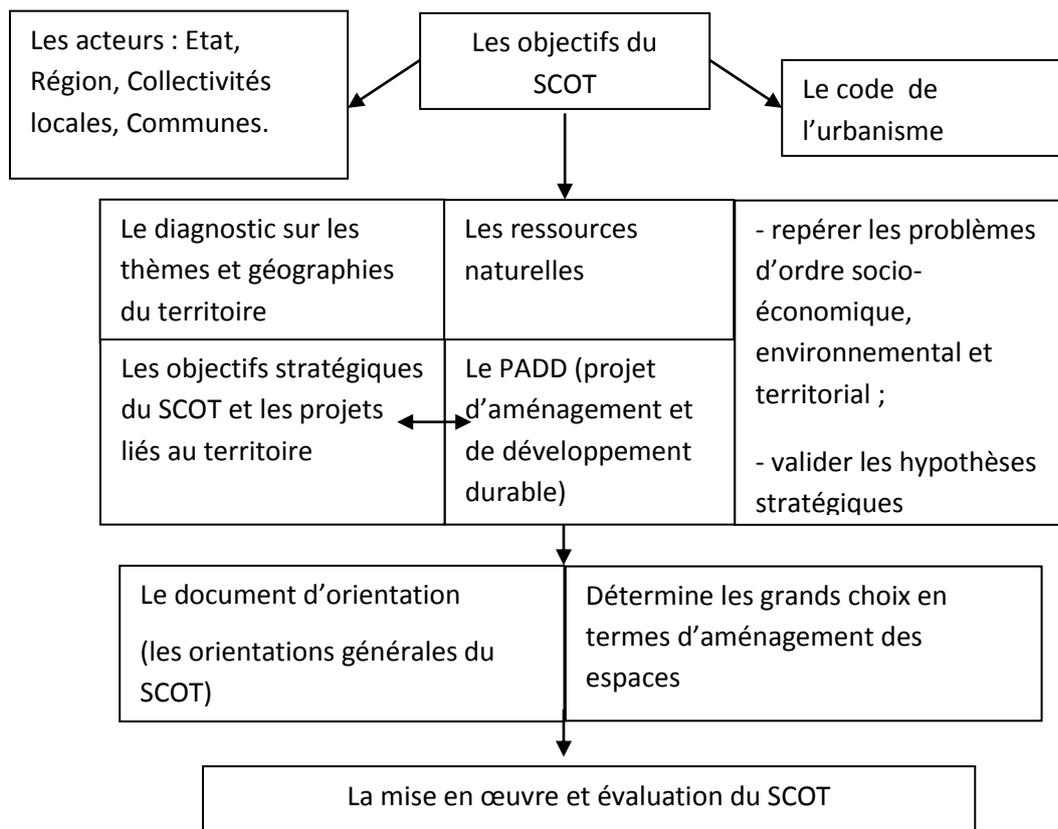
Parler de gouvernance territoriale revient à mettre en exergue la construction de compromis locaux entre différentes logiques d'acteurs qui coexistent sur un territoire. Palard, Itçaina, et Ségas (2007) proposent avec leur concept de régime territorial de rendre compte de la conception des rapports sociaux et donc aussi, des relations de pouvoir qui sont localement dominantes et président à l'élaboration d'accords au niveau du territoire et à la constitution de coalitions publiques-privées. Selon Patrick Moquay (1996), « *un régime territorial recouvre notamment la dévolution de l'autorité (juridique, pratique ou morale) dans une communauté. Il fixe les modes d'élaboration des décisions et les modalités d'implication des différents acteurs dans les processus politiques* »

Il convient maintenant de s'interroger sur le rôle joué par le SCOT en tant qu'outil de nouvelle gouvernance. Permet-il à l'organisation d'avoir un dialogue constructif pour accorder les parties prenantes sur les enjeux réels en matière de respect de l'environnement, de développement économique, de transport, de mixité sociale ?

Le SCOT s'inscrit dans cette perspective de « gouvernance territoriale », il permet à de multiples acteurs de travailler ensemble et de définir les conditions d'une mobilisation collective pour atteindre des objectifs partagés de développement. Le schéma de Cohérence territoriale (SCOT) donne la possibilité aux communes ou à leurs groupements de s'associer pour mettre en place une politique d'aménagement à l'échelle intercommunale. Élaboré par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'aménagement de ville nouvelle) il doit couvrir un territoire continu en vue d'une coopération renforcée des collectivités territoriales sur ce territoire pour leur développement durable. La détermination du périmètre est en fait le résultat d'un compromis politique nourri de réflexions techniques auxquels participent les élus, l'Etat et les agences d'urbanisme. Il convient de trouver un compromis entre différentes collectivités dont les intérêts peuvent être pour partie divergents. Celles-ci peuvent être très différentes en termes de taille géographique ou démographique et peuvent avoir des potentialités de développement très variées dans le domaine de l'urbanisme (habitat, activités) du tourisme et autres thématiques abordées par le SCOT.

Le schéma ci-dessous détaille les différents éléments intervenant dans le processus d'élaboration du SCOT.

Fig. 1 : L'architecture du SCOT



La procédure d'élaboration d'un SCOT est complexe et débute ainsi que nous l'avons vu par la définition de son périmètre. A l'issue de cette phase, l'étude comporte trois étapes importantes :

1- l'état des lieux avec un diagnostic prospectif et l'identification des enjeux ;

2- l'élaboration du projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui fixe les grandes orientations d'aménagement ;

3- la transcription du projet de territoire en véritable SCOT sous la forme du document d'orientation et d'objectif et sa mise en œuvre.

Le SCOT une fois élaboré est à la fois un guide pour l'action publique et un cadre de référence pour les acteurs privés.

Parmi les parties prenantes du SCOT ou ensemble d'individus ou groupes d'individus qui peuvent être affectés ou sont affectés par l'objet de l'organisation (Freeman, 1984), il y a les collectivités, l'Etat, les agences d'urbanisme les citoyens, les entreprises, les associations (de défense de l'environnement, d'usagers....).

Au cours des discussions, différents acteurs interviennent et s'impliquent plus ou moins fortement et de manière différente dans l'élaboration du SCOT. Il convient de souligner le rôle des agences d'urbanisme, de l'Etat, des instances techniques des collectivités et des collectivités elles-mêmes.

Les agences d'urbanisme contribuent souvent à la définition des périmètres en faisant des propositions. Par exemple les études techniques sur la délimitation du périmètre ont été inscrites dans le cadre du contrat d'objectif entre l'agence d'urbanisme et l'Etat pour le SCOT Sud Meurthe et Mosellan. L'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise a fourni un travail de diagnostic et d'animation de débats; elle a organisé le dialogue des élus au sein de la "Conférence de la région stéphanoise" qui s'est ensuite élargie et renommée "Conférence Sud Loire", puis elle a présenté plusieurs scénarios de périmètres.

L'Etat peut être pour partie à l'initiative du SCOT et proposer des périmètres comme pour le SCOT du Bassin de vie de Montauban. Il a parfois des objectifs très précis par rapport au périmètre. Ainsi l'Etat voulait éviter que les périmètres de SCOT Sud Meurthe et Mosellan, se calquent sur les périmètres des « pays ». Sur des territoires marqués par le manque de

structuration de l'ingénierie territoriale locale, les directions départementales de l'Equipement peuvent jouer un rôle essentiel pour aider à la définition du périmètre. Elles peuvent même porter la démarche SCOT comme pour les territoires de Lons-le-Saunier ou Montauban.

Les instances techniques des collectivités ont souvent un rôle très important dans la définition du périmètre : on peut citer par exemple la prise en compte du travail de ces techniciens pour le SCOT de Lens-Liévin - Hénin-Carvin.

Les communes et d'une façon générale les collectivités conservent, dans l'esprit de la loi Urbanisme et Habitat, une certaine autonomie. Le SCOT est un document d'orientation et non une sorte de super zonage intercommunal. Le SCOT est très clairement différent du schéma Directeur (SD), d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), dans la mesure où les collectivités peuvent définir uniquement des orientations communes, et non des orientations précises qui pourraient bloquer certains projets. Cependant, elles peuvent préciser leur volonté d'intégration sur des projets plus précis dans le cadre des schémas de secteur. Il est donc nécessaire de construire une coopération intercommunale forte qui permet à chaque niveau de territoire de gérer son développement en pensant à celui des autres. Il faut trouver un équilibre dans la définition du projet de territoire. Les questionnements sur le caractère urbain ou rural du territoire considéré, sur sa taille, sur le partage des espaces et son évolution démographique, doivent guider la réflexion générale.

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

1.2 Des intérêts divergents conciliés dans le cadre du développement durable des territoires

L'environnement et le développement économique et social constituent les axes majeurs du SCOT. Ils renvoient tous les trois aux choix collectifs relatifs à l'utilisation de l'espace (urbanisation, agriculture, espaces naturels) et à la protection de l'environnement. Au niveau de la commune, les thématiques du projet doivent être mise en regard par rapport aux enjeux environnementaux : évolution démographique et économique, aménagement de l'espace, environnement, équilibre social de l'habitat, flux logistiques.

L'économie occupe une part importante dans le SCOT. Le SCOT est un outil de développement économique et sociale à trois niveaux car il permet de :

- définir une stratégie globale de développement économique, prenant en compte l'ensemble des activités présentes ou à développer sur le territoire ;
- répondre aux besoins, notamment fonciers et sociaux induits par le développement économique ;
- conforter le positionnement d'un territoire en favorisant l'accueil et le maintien d'activités économiques permettant un développement durable.

Le SCOT a une dimension sociale majeure, il ne saurait se limiter à un projet paysager² : il doit favoriser l'intégration des populations. Il doit être élaboré en tenant compte des évolutions et perspectives démographiques, il sert à prendre des décisions concernant la répartition entre habitat social et individuel et

il influe sur le type de constructions réalisées. Les orientations du SCOT devraient contribuer à l'équité sociale en permettant à toutes les catégories de population de satisfaire leurs besoins dans de bonnes conditions : accès au logement, aux emplois, à la culture, à la formation, à la santé. Au-delà de cette exigence d'équité, les orientations du SCOT doivent prendre en compte les besoins spécifiques des populations fragiles et favoriser l'adaptation du territoire aux défis de l'augmentation de la durée de vie.

Ce projet doit permettre l'amélioration des interfaces entre les espaces bâtis, le littoral et les espaces naturels. Il vise à assurer un bon système de déplacements et à favoriser une limitation des distances parcourues ainsi que l'usage des modes de déplacement peu consommateurs d'énergie. Plus largement, la localisation du développement urbain doit permettre d'optimiser l'usage des infrastructures existantes et programmées, et éviter de créer des besoins de déplacements qui nécessiteront de nouvelles infrastructures lourdes.

Le SCOT peut susciter des divisions entre élus, citoyens et groupes d'individus appartenant à un même territoire, entre par exemple les acteurs du développement touristique et les associations de défense de la nature. Les acteurs publics privés ou sociaux parties prenantes du SCOT sont confrontés à des situations conflictuelles, expressions de confrontations tenant tant à des questions d'intérêts qu'à des conflits de pouvoirs. Les missions du SCOT en termes d'aménagement du territoire (avec les infrastructures), de développement économique et de protection de l'environnement peuvent paraître antagonistes.

² L'Ademe propose aux collectivités un outil méthodologique pour le management environnemental : le Plan Environnement Collectivités (PEC).

Traditionnellement, protection de l'environnement et développement économique étaient vus comme opposés, le dernier devant être poursuivi au détriment du premier. La logique de développement durable popularisée grâce à la conférence de RIO en 1992 tente une réconciliation entre l'écologique, l'économique et le social. D'abord exprimé sous forme de « *croissance équilibrée* », le développement durable a concerné les politiques étatiques et se situait dans le champ des politiques structurelles. Au cours des années 70, émerge l'idée, développée par le Club de Rome, que la croissance a des effets négatifs. Depuis le milieu des années 80, on parle de plus en plus de réconciliation entre objectifs économiques et environnementaux (Buchholz, 1993; Dechant et Altman, 1994). En 1987, la Commission de l'ONU, présidée par Gro Harlem Brundtland, définit la notion de développement durable comme un « *mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limites que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale agit sur la capacité de l'environnement en termes de réponse aux besoins actuels et à venir.

Le développement durable ne doit pas être conçu comme une politique supplémentaire, mais comme un référentiel nouveau et transversal à toutes les politiques. Dans le cas français, il se matérialise par la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) adoptée en 2003 pour renforcer et coordonner les actions publiques dans ce domaine ou du « *grenelle de l'environnement* ». Il s'agit d'un changement de paradigme mettant en avant (Rey-Valette et Roussel, 2006): (i) l'articulation entre domaines, entre échelles temporelles et

spatiales, dans une logique de transversalité ; (ii) la prise en compte du long terme au travers de la satisfaction des besoins du présent sans altérer les capacités du futur ; (iii) la participation des acteurs de tout ordre (individuels ou collectifs, privés ou publics, sectoriel ou territorial, etc.).

Promouvoir une politique de développement durable signifie pour un manager de veiller au développement économique, offrir les meilleures conditions de vie aux hommes tout en minimisant l'impact de sa politique sur l'environnement naturel. Les dirigeants du SCOT sont à la recherche d'une légitimité sur le plan de l'aménagement du territoire et celui du développement économique compatible avec l'environnement. S'inscrire dans une logique de développement durable consiste en termes d'aménagement du territoire « *à insister sur la valorisation des ressources endogènes (physiques et humaines) dans une logique de gouvernance locale* » (Ayong-le-Kama – CGP, 2005). Il s'agit de prendre simultanément en compte dans une perspective de long terme les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaces. Il y a également la nécessité d'associer l'efficacité économique et l'équité sociale et de retenir comme facteur déterminant dans les choix les notions d'égalité, de démocratie et de lien social, ou encore de cohésion. Dans une perspective de moyen terme, les disponibilités de ressources humaines doivent conditionner les objectifs poursuivis en termes de développement économique. Les choix effectués en termes de développement doivent permettre aux salariés d'accéder à une certaine forme de protection contre le risque de chômage.

Les rédacteurs du SCOT font face aux attentes incompatibles des différentes parties prenantes. S'ils veulent sauvegarder leur

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

légitimité, ils doivent convaincre les parties concernées³ (gouvernement et son administration déconcentrée, associations, groupes de pression, citoyens, consommateurs, entreprises, employés, etc.) que leur stratégie constitue la façon optimale d'assurer le développement économique et urbain de la zone tout en protégeant l'environnement.

1.3 Le SCOT : un document de légitimation

Reprenant l'idée selon laquelle les organisations publiques sont en quête de légitimité dans un contexte où ses missions peuvent paraître contradictoires et où les attentes des parties prenantes peuvent être conflictuelles, il convient d'examiner dans quelle mesure le SCOT parvient à gérer cette ambivalence. La légitimité est rappelons-le "une perception ou une présomption généralisée que les actions d'une entité sont désirables, correctes et appropriées à l'intérieur d'un système de normes, de valeurs, de croyances socialement construits" (Suchman, 1995)

La quête de légitimité est dans une perspective de gouvernance territoriale d'autant plus difficile que les parties prenantes ne partagent pas le même système de normes, de valeurs, de croyances. Les auteurs du SCOT ont leurs activités surveillées par des groupes aux attentes et aux valeurs souvent conflictuelles.

Les dirigeants tentent, dans une vision instrumentale où la légitimité est présentée comme une ressource contrôlée pour partie

³ Selon Freeman (1984), sont *stakeholders* les individus ou groupes d'individus qui peuvent affecter ou être affectés par la réalisation de l'objet de l'organisation. Le statut de *stakeholder* résulte d'une légitimité ou des relations de pouvoir liant la partie à l'organisation (Andriof et Waddock, 2002).

par l'organisation (Ashforth et Gibbs, 1990 ; Pfeffer et Salancik, 1978), de préserver et développer la légitimité de leur organisation en recourant aux gestions symbolique et réelle (cette dernière est dénommée "substantive management" par Ashforth et Gibbs, (1990). La gestion réelle correspond aux changements réels et tangibles d'objectifs, structures et activités de l'organisation, tandis que la gestion symbolique vise essentiellement à modifier le sens donné aux activités organisationnelles (Demers et Barral, 1999).

Reprenant la voie tracée par Demers et Barral en 1996 dans l'étude sur les stratégies de développement durable dans le secteur de l'énergie au Canada, nous cherchons à vérifier dans quelle mesure le discours stratégique répond au souci de légitimation par des actions réelles ou par une seule gestion symbolique. Dans le second cas, il s'agit juste d'incantations, de justifications alors que dans le premier cas il y a usage dans le discours d'arguments de nature technique qui font référence à une expertise du milieu et aux normes sectorielles. Ainsi le SCOT peut soit annoncer des actions qui s'inscrivent dans une logique de développement durable et il fera alors référence à des projets et dispositifs précis soit servir de mécanisme de dédouanement et ne faire référence que de façon vague et non mesurable au développement durable.

Le discours peut soit témoigner d'une certaine volonté d'agir et précéder l'action qui va répondre aux attentes des parties prenantes soit correspondre à un simple affichage d'intentions non suivis d'effets. Dans le second cas, il ne s'agit que d'une réponse symbolique aux attentes des parties prenantes et le discours s'apparente à un mécanisme de dédouanement. Selon S. Cadiou (2009, p.186) « *L'accent mis sur des références comme le développement durable ou la mixité reflète le souci, sans doute précaire, d'occulter (au moins*

momentanément) la hiérarchisation des besoins et de générer, en contrepartie, de complexes alliances sociales ».

Qu'en est-il pour le SCOT ? Quelles attentes (économiques, environnementales, sociales) et parties prenantes sont prises en compte ? Sont-elles prises en compte de façon symbolique ou réelle dans le discours ? Dans quelle mesure *la politique publique prend-elle en compte les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaces sans omettre l'aspect participatif ?* ».

2. Rôles du SCOT et analyses des discours stratégiques des collectivités

Il est apparu comme piste plausible que le SCOT pourrait s'inscrire dans un cadre de gouvernance de développement durable, les collectivités locales prêtant particulièrement attention à ce que la démarche stratégique du SCOT inclut les dimensions sociales et environnementales. L'objectif de l'étude exploratoire présentée ci-dessous est de savoir si les collectivités arrivent dans le cadre de leur discours à gérer l'ambivalence et les attentes contradictoires dans une perspective de développement durable. Nous présentons la méthodologie de recueil des données, puis les résultats de l'étude textuelle menée et enfin nous mettons en perspective ces résultats avec la logique de gouvernance territoriale et de développement durable.

2.1. Le choix de la méthodologie de recueil de données

Concernant une phase exploratoire de recherche, il a semblé préférable de choisir une approche qualitative permettant de

mieux appréhender la prise en compte ou pas du développement durable dans le discours des collectivités territoriales. Parlant de discours il convient d'en déterminer le locuteur. Le recueil des données s'est donc fait en deux temps par analyse du document mis en ligne et par des entretiens individuels semi-directifs avec des cadres occupant des fonctions de directeurs administratifs dans les collectivités locales. Le choix de ces collectivités publiques a été réalisé en fonction de leur disponibilité. Dans cette première étape nous analysons les discours stratégiques figurant sur les sites internet des 20 collectivités locales; chaque collectivité présentant la démarche du Scot à sa façon. Le discours écrit présente un avantage en termes de structure, de rigueur et d'homogénéité. Le corpus comprend 20 présentations saisies directement sur les sites internet. Au total, le total des corpus représente environ 60 pages au format Word en Times New Roman 12 simple interligne. Compte tenu du volume global du corpus recueilli, l'exploitation des données a été réalisée par la statistique textuelle grâce au logiciel Alceste, bien adapté à ce type de démarche (Duyck, 2002). L'analyse qui va suivre présente les résultats issus du traitement des données textuelles.

2.2. L'analyse statistique textuelle

L'analyse des données recueillies a été effectuée grâce au logiciel Alceste (version 4.8), bien approprié aux études de terrain (Duyck, 2002). Le principe de la méthode est le suivant : le corpus à analyser est découpé en une suite de segments de texte et l'on observe la distribution des mots pleins dans ces segments d'où le nom de la méthode : « Analyse des Lexèmes co-occurents dans un ensemble de Segments de Texte ». (ALCESTE). Cette méthode a été développée par Max Reinert dans la lignée des travaux de Benzecri (1978). En 1974 il met en place une méthode de Classification Descendante Hiérarchique

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

(CDH) dont les principes sont proches de l'Analyse Factorielle des Correspondances (AFC) que Benzecri lui-même avait développée pour l'analyse de textes.

Reinert rapproche sa méthode de celle de la statistique textuelle (Lebart et Salem, 1994) et de l'analyse de discours (Achard, 1993) mais il se démarque fortement de l'analyse de contenu et d'une approche linguistique des textes, ainsi que de la lexicométrie.

Le corpus contient 2532 mots distincts (soit 16% du total des mots du corpus), 499 formes réduites, c'est-à-dire lemmatisées (2,78% des mots distincts), 1155 hapax (soit 45,6% des formes réduites). L'analyse hiérarchique retenue permet de distinguer un ensemble constitué de trois classes (les classes 1, 2 et 5 cf. tableau 1) et un autre constitué des classes 3 et 4.

Tableau 1. Trois classes reflétant la place de la nouvelle gouvernance dans l'élaboration du SCOT

Classe 1 (26,7% des UCE)			Classe 5 (26,3% des UCE)			Classe 2 (13,3% des UCE)		
Formes réduites	u.c.e. dans la classe	Khi2	Formes réduites	u.c.e. dans la classe	Khi2	Formes réduites	u.c.e. dans la classe	Khi2
syndicat+	20	55.34	coherence+	17	22.11	document+	33	63.42
Mixte+	15	39.45	polit+16	11	18.09	orientation+	31	49.75
premier+	10	24.33	outil+23	5	17.18	article+	16	43.53
commune+	24	24.18	charte+	7	15.93	evaluat+ion	13	38.62
region+	15	23.58	commercia+ l	8	13.69	genera+l	15	32.75
cre+er	8	22.76	deplacemen t+	13	13.36	rapport+	11	32.39
enquete+	8	22.76	metropole+	7	13.10	presentat+i on	10	21.26
revision+	7	19.83	echelle+	7	13.10	jurid+16	7	20.26
comite+	6	16.92	refer+ent	5	12.72	code+	7	20.26
avis	7	15.66	pays	11	12.71	urbanis+me	17	17.85
elaborat+io n	13	14.61	territoria+l	11	12.71	carte+	7	16.04

La première classe traite des acteurs qui élaborent (mot créer, élaboration, enquête) le SCOT : les syndicats de commune, le rôle de la région, des comités. Elle met en exergue la multiplicité des parties prenante et acteurs participant à l'élaboration du SCOT. Pour phrase type on a ainsi « *le SCOT a été arrêté par les élus de plaine commune au conseil communautaire ... ce document n'est pas le document définitif du SCOT puisqu'il est*

aujourd'hui soumis à l'avis des partenaires institutionnels du projet, l'Etat, la région, le département. » ou encore « *l'élaboration du SCOT est une démarche qui associe les élus, les collectivités, région, département, les chambres consulaires, CCI, chambre de métiers, la société civile, syndicats, professionnels, associations* ».

La classe 5 traite de l'outil Scot (avec les mots outil, charte, politique) au service de l'aménagement du territoire (territorial, métropole, échelle), la dimension géographique étant déterminante. Elle fait référence au périmètre du SCOT mais aussi à sa logique de cohérence territoriale. Les phrases représentatives sont par exemple « *le SCOT et les autres documents d'urbanisme sont à la fois un outil et un processus. Il a pour objectif principal de mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles, urbanisme, habitat, déplacements, environnement.* » ou également « *le SCOT, schéma de cohérence territoriale, permet de réfléchir, à une échelle plus importante que celle de la communauté urbaine, aux différentes politiques sectorielles à adopter* ».

La classe 2 traite de la formalisation du SCOT et du respect de la législation (avec les mots code, évaluation, rapport, PADD, juridique). Comme exemple de phrase type on a « *une correspondance précise entre l'écrit et la carte est donc indispensable au risque de fragiliser juridiquement le dispositif prescriptif ou encore le rapport de présentation, article R122 2: expose le diagnostic, décrit l'articulation du SCOT avec d'autres documents d'urbanisme, plans ou programmes, analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution.* ». Il y a un fort lien entre cette classe qui traite du cadrage réglementaire et les classes 1 et 5 qui portent sur le processus d'élaboration du SCOT (classe 1) et la définition de son périmètre (classe 5).

Tableau 2. Deux classes reflétant les dimensions économiques et environnementales du SCOT

Classe 3 (23,3% des UCE)			Classe 4(10,8% des UCE)		
Formes réduites	u.c.e. dans la classe	Khi2	Formes réduites	u.c.e. dans la classe	Khi2
Attract+ion	7	39.39	naturel+	16	86.06
Valoris+er	7	39.39	equilibre+	14	79.07
Infrastructure+	5	33.19	forestier+	9	76.96
diversifi+er	5	33.19	agricole+	13	75.92
offre+	6	27.23	espace+	20	73.71
Emploi+	6	27.23	paysage+	9	67.70
tertiaires	4	26.44	rura+l	8	58.98
potentiel+	4	26.44	protect+ion	8	51.68
Renforc+er	4	26.44	urbanisation	12	45.01
croissance+	4	26.44	renouvel+er	5	42.03
recherche+	5	26.09	preserv+er	7	37.82

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

Les classes 4 et 3 sont liées (cf. tableau 2), elles correspondent à deux missions centrales du SCOT à savoir la protection de l'environnement et le développement économique. Que ces deux classes soient ensemble démontre que, dans les discours, les deux types d'objectifs semblent être liés et ce conformément à la logique de développement durable.

La classe 3 traite du développement économique (avec les mots significatifs tels que croissance, développement, tertiaire, renforcer, emplois). Les phrases significatives sont « *l'objectif de développement économique est de conforter l'excellence industrielle tout en organisant la diversification face à la mondialisation* » ou encore « *entre développements possibles et capacités à faire face aux besoins des populations; entre accroissement des populations actives et offres d'emplois. le SCOT devra prendre en compte ces situations et éviter que le développement futur ne soit porteur de nouveaux déséquilibres* » ou même « *les activités tertiaires pourront investir des sites plus urbains, alors que le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur favorisera l'innovation.* ».

La classe 4 traite de la protection de l'environnement (avec les mots significatifs, naturel, équilibre, forestier, espace protection). Les phrases significatives sont « *il peut, le cas échéant subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs* » ou encore « *et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières* » ou encore « *maîtrise du développement de l'espace rural, préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, protection des espaces naturels et des paysages.* »

Nos travaux montrent surtout que ce sont les questions d'ordre technico-économique qui dominent dans le discours de l'organisation autour de la question de l'aménagement du

territoire avec une volonté de légitimation par l'action (classe 1, 5 et 2).

Lorsqu'il s'agit du discours autour du thème de l'environnement ou du développement économique (classes 3 et 4) le discours est a contrario moins technique, comme si la capacité à répondre aux attentes dans ce domaine relèverait davantage du champ symbolique. Il s'agirait de jouer sur les représentations que se font les tiers du SCOT, cela peut dénoter également une certaine impuissance à répondre aux attentes de certaines parties prenantes dans ces domaines et une volonté de rester vague pour ne pas lever l'ambiguïté entre développement économique et respect de l'environnement. Le SCOT n'inscrit le principe de développement durable que de façon symbolique dans le discours et on peut douter que celui-ci préside réellement à l'élaboration de projets pour les territoires concernés.

2.3 Le SCOT au service des organisations publiques territoriales

Si l'écologique et l'économique sont bien présents dans le discours des collectivités locales, il n'en demeure pas moins que le social s'avère plus en retrait. Toutefois la classe 5 laisse entrevoir la prise compte de façon symbolique par le territoire d'axes de toute nature laissant « la porte ouverte » au social et à sa pratique par les entreprises dans une optique d'intégration voire d'économie sociale et solidaire. Il n'en reste pas moins qu'eu égard à une politique de développement durable, leur discours devrait davantage porter sur des efforts d'investissement public dans les quartiers où vivent les populations les plus fragilisées, sur le développement de nouvelles formes d'économie sociale ou solidaire, sur une modulation géographique et sociale des mesures d'incitation fiscale ou encore sur une prévention proactive et égalitaire des risques notamment sociaux. Même si on constate une

évolution en cours d'élargissement du champ du SCOT à de nouvelles préoccupations plus transversales, chaque établissement public élaborant le SCOT s'inscrit dans un contexte de gouvernance particulier (Romain et al, 2007). En effet, il y a des grandes disparités dans les modes d'organisation de l'ingénierie en charge du suivi du SCOT. On distingue trois modes d'organisation principaux. Le premier mode, le plus courant, est celui où l'Établissement Public porteur du SCOT est un syndicat mixte (SM) qui dispose de son propre personnel ou de personnel mis à disposition. Dans le deuxième, le document du SCOT est porté par un EPCI (établissement public de coopération intercommunale), le suivi est alors imputé à un service qui y consacre des moyens limités ; la charge du suivi du SCOT correspondant le plus souvent à un temps partiel. Le dernier est celui où le Syndicat Mixte confie le suivi du SCOT à une structure tierce, le plus souvent une agence d'urbanisme.

Quoi qu'il en soit, pour conduire ces missions, l'EP du SCOT met en place un dispositif de gouvernance avec un dispositif de partage du pouvoir politique et administratif afin de s'assurer de la prise en considération des orientations de son document par tous les acteurs publics. Ce sont principalement les collectivités locales (les communes ou intercommunalités, département, région) qui sont en charge de mettre en oeuvre les orientations contenues dans le document de planification du SCOT. Cette gouvernance peut prendre des formes différentes notamment celles de partenariats avec des organisations publiques (communes, groupements de commune, organismes publics pouvant contribuer au suivi du SCOT). Elle dépend aussi des conditions d'élaboration du SCOT, du contexte local et du jeu des acteurs publics dont celui des collectivités locales. Ces dernières doivent garantir le minimum de *transversalité* qui est au cœur de la notion de "développement durable". Leur priorité accordée aux problèmes concrets et à leur

résolution peut être une bonne voie pour mettre fin au cloisonnement des logiques institutionnelles. L'échelle territoriale est sans doute plus favorable que d'autres à la recherche de compromis et à l'intégration (Lascombes, 2001). S'il y a quelque part une articulation à trouver entre les trois dimensions constitutives du "développement durable" – le social, l'écologique et l'économique –, c'est probablement au niveau local qu'elle pourra le plus facilement être construite car c'est à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence. A ce sujet une piste est envisageable : la création de pôle territorial de coopération économique (PTCE) dans une optique d'économie solidaire.

Conclusion

Le SCOT, outil de gouvernance territoriale, permet-il aux acteurs locaux de s'entendre et de mettre en oeuvre une politique qui s'inscrit dans une politique de développement durable ? Nos analyses nous permettent de montrer que l'élaboration du SCOT s'inscrit dans une logique de nouvelle gouvernance territoriale où de multiples acteurs participent à l'élaboration des politiques publiques d'aménagement du territoire. A contrario, l'analyse textuelle des discours sur les SCOT des collectivités locales démontre que les objectifs de développement économique et environnementaux sont liés dans les discours mais correspondent davantage à des incantations qu'à des lignes directrices d'une politique. La dimension sociale est souvent la grande absente. Les collectivités devraient dans un contexte de politique de développement durable, s'interroger sur les dimensions sociales liées à l'aménagement du territoire et peut-être davantage impliquer les parties prenantes mues par cette dimension sociale. Pour mener à bien cette mission elles doivent s'inscrire dans une nouvelle dimension : celle de l'innovation institutionnelle et des transformations de l'action publique.

Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?/ Erick LEROUX

Bibliographie :

ACHARD P, 1993, *La sociologie du langage*, Que sais-je? P.U.F., Paris.

ANDRIOF S. ET WADDOCK B., 2002, "Unfolding stakeholder engagement", in *Unfolding Stakeholder thinking. Theory, responsibility and engagement*, coordonné par J. Andriof, S. Waddock, B. Husted et S.Rahman, Sheffield, Greenleaf, p. 19-42.

ASHFORTH B. ET GIBBS B., 1990, The Double-Edge of Organizational Legitimation, *Organization Science*, vol. 1.

AYONG-LE-KAMA A. 2005. *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général au Plan. Rapport Groupe de travail «ÉQUILIBRES», octobre 2005, 187 p.

BENZECRI J-P 1978, Substance et fonction, éléments pour une théorie du concept", *Les Cahiers de l'Analyse des Données*, vol. III, n. o. 2.

BRUNET-JOLIVALD G. ET HOLEC N., 1999, *Gouvernance*, Centre de documentation de l'urbanisme, Editions de la DGUHC, 1999

BUCHHOLZ G., 1993, *Principles of Environmental Management*, The Greening of Business, Prentice Hall

BRUNTLAND G.H., 1987, *Our Common Future: World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press.

CADIOU S., 2009, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble

DECHANT K. ET ALTMAN B., 1994, Environmental Leadership: From Compliance et Competitive Advantage, *Academy of Management Executive*, vol. 3.

DEMERS C. ET BARRAL H. , 1994, Managing Contradiction Through Strategic Discourse ». International Conference on Discourse and Change, Columbus, Ohio.

DEMERS C., BARRAL H. (1996), « Gérer la contradiction dans le discours stratégique : trois entreprises d'électricité canadiennes et le développement durable », *colloque AIM*

DUYCK J-Y., 2002, Crise Economique et Discours, *Gestion 2000*, n°6, nov.-déc.

ELSBACH K., 1994, Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts", *Administrative Science Quarterly*, vol. 39.

FREEMAN E., 1994, The Politics of Stakeholder Theory, *Business Ethics Quarterly*, vol 4, n°4, pp. 409-422.

FREEMAN, E. R.,1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.

LASCOUMES P., 2001, Les ambiguïtés des politiques de développement durable In : *Université de tous les savoirs*, tome 5 – Editions Odile Jacob.

LEBART L. ET SALEM A., 1994, *Statistique textuelle*, Dunod.

LELOUP F., MOYART L. ET PECQUEUR B.,2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie, Économie, Société*, 7, 321–331.

MARCOU G., RANGEON F. ET THIEBAULT J.L., 1997, *Les relations contractuelles entre collectivités publiques* », in *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Ed. Descartes & Cie,p 140.

MOQUAY P. 1996, *L'intercommunalité en 12 facteurs*, Syros alternatives.

PALARD J. ITÇAINA X. ET SEGAS S., 2007, *Régimes territoriaux et développement local*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes, 329 p.

PASQUIER R, SIMOULIN V. ET WEISBIEN J, 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p.

PFEFFER J. ET SALANCIK G., 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row.

REINERT M., 1990, Une méthode de classification des énoncés d'un corpus présentée à l'aide d'une application, *Cahiers Analyse des Données*, 1990, 1, 21-36.

REINERT M., 1990, Quel objet pour une analyse statistique de discours? *Quelques réflexions à propos de la réponse Alceste*, Sylvie Mellet (Eds), JADT 1998, Université de Nice, 1998, p 557-569

REY-VALETTE H. ROUSSEL S., 2006, L'identification des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), *Développement Durable & Territoires, Dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation*.

ROMAIN P., SIMOULIN V. ET WEISBEIN J., 2007, *La gouvernance territoriale, Pratiques, Discours et théories*, paris, LGDJ, 235p.

SUCHMAN M., 1995, Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, vol. 20.