

**AUTEUR**  
Rémi LE FUR

# Des recompositions territoriales à l'anticipation territoriale

## RÉSUMÉ

Les recompositions territoriales et l'évolution du contexte législatif français ont généré une recombinaison dans le temps des figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et autres projets de territoire. Un rapprochement s'est opéré entre ces figures par l'hybridation des pratiques, l'imbrication renforcée des échelles spatiales et le recouvrement des sujets traités. Ce rapprochement complexifie leur définition et rend aujourd'hui peu opérationnelle la distinction usuelle entre ces différentes figures. C'est dans ce contexte qu'est proposé le recours à la notion d'« anticipation territoriale » pour qualifier ces différentes démarches. Nous proposons également une nouvelle typologie pour tenter de mieux distinguer les différentes catégories de démarches conduites aujourd'hui.

## MOTS CLÉS

anticipation territoriale, recombinaison, typologie

## ABSTRACT

The French territories recompositions and legislative context evolution have generated over time a recombination of the historic figures of land planning, territorial foresight and other territorial projects. A rapprochement took place between these figures by the hybridisation of practices, the interweaving of spatial scales and the recovery of the topics covered. This convergence complicates their definition and makes the usual distinction between these different figures unoperational today. It is in this context that we propose to use the notion of "territorial anticipation" to qualify these various approaches. We also propose a new typology to try to better distinguish the different categories of approaches that are led today.

## KEYWORDS

Territorial anticipation, Recombination, Typology

## INTRODUCTION

Tournée vers l'avenir, à plus ou moins long terme, l'anticipation territoriale – et ses différentes figures historiques de la planification, de la prospective et autres projets de territoire – a accompagné en France, dans le temps, les recompositions territoriales depuis les lois de décentralisation. En retour, les recompositions territoriales et l'évolution du contexte législatif ont généré des recompositions des démarches d'anticipation territoriale.

Leurs recompositions ont été telles que les différentes figures historiques se sont fortement rapprochées, au point de rendre leur distinction aujourd'hui peu évidente, d'autant plus que ces figures sont chacune caractérisées par un certain flou, des confusions et des difficultés même de définition. Boutinet souligne ainsi que « les concepts qui gravitent dans le champ de l'anticipation sont fréquemment l'objet d'un glissement sémantiques capricieux : souvent utilisés les uns pour les autres, parfois confondus, parfois opposés » (1990 : 60). Notre communication analyse la façon dont l'évolution institutionnelle et législative a impacté la recombinaison de ces démarches et permis leur rapprochement. Ce contexte renouvelé nous amène à proposer, à partir de l'étude d'une dizaine d'exercices d'anticipation territoriale conduits en France, une nouvelle typologie pour ces démarches regroupées au sein de la notion d'« anticipation territoriale » dont nous précisons la définition.

## 1. UNE HYBRIDATION DES PRATIQUES

Si la recombinaison des démarches de planification territoriale, prospective territoriale ou autres projets de territoire est surtout postérieure aux lois de décentralisation du début des années 1980, les évolutions sont plus anciennes et se sont déroulées dans d'autres sphères que les institutions territoriales. La planification

française, conduite par l'État et le Commissariat général au plan, s'est ainsi appropriée la prospective au début des années 1960, avant que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ne le se l'approprie à son tour et l'applique aux études sur l'aménagement du territoire.

C'est surtout suite aux lois de décentralisation que ces démarches deviennent territoriales et évoluent. Comme l'a constaté Rio (2015), la planification spatiale (qui n'est pas encore territoriale) se rapproche ainsi de la prospective au mi-temps des années 1980. Ce rapprochement permet un tournant stratégique de la planification qui augure du futur cadre législatif de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) promulguée une dizaine d'années plus tard. Elle permet surtout une évolution des pratiques de planification, avec la formalisation de visées prospectives (Dugua, 2015) et plus tard des pratiques plus souples et davantage négociées (Zepf & Andres, 2011).

Ce rapprochement est aujourd'hui si marqué que, même si des différences peuvent persister entre les méthodes mobilisées pour les différentes démarches, les pratiques sont très proches et se sont véritablement hybridées. Ainsi le diagnostic, les scénarios, la concertation avec une implication croissante des acteurs socio-économiques et plus largement des populations, sont devenus des modalités classiques inhérentes à la majorité des démarches.

## 2. UN RECOUVREMENT DES SUJETS TRAITÉS

Si la prospective territoriale, tout comme les projets de territoire, traitent depuis leurs origines des différentes composantes territoriales, l'évolution principale concerne la planification territoriale qui s'est ouverte à tous les champs sectoriels (*ibid.*).

L'instauration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) dans les documents d'urbanisme marque une évolution significative de la planification (Desjardins, 2007). Il ne s'agit plus seulement de conduire une réflexion sur l'occupation des sols, ni sur quelques projets d'aménagement (Motte, 2006), mais bien d'élaborer un projet de territoire, touchant de nombreux domaines. Cette extension des sujets traités accentue le rapprochement entre la planification et la prospective, ainsi qu'avec le projet de territoire qui émerge dans la foulée de l'instauration de la loi Voynet de 1999.

Si cette ouverture thématique remonte à l'instauration de la loi SRU de 2000, elle a été amplifiée par la promulgation des lois de 2009 et 2010 issues du Grenelle de l'environnement, avec une référence explicite aux objectifs du développement durable.

Ainsi, alors que la planification se distinguait des autres figures par son attention spécifique à l'usage des sols, depuis la loi SRU ce sont tous les secteurs territoriaux qui sont abordés dans de tels exercices. Cette évolution a ainsi opéré un recouvrement des thématiques traitées par ces différentes démarches.

## 3. UNE IMBRICATION RENFORCÉE DES ÉCHELLES SPATIALES

La Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) a attribué aux régions l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Si ce schéma ne constitue pas un document d'urbanisme, son élaboration s'inscrit néanmoins dans les mêmes objectifs généraux de développement durable auxquels doivent se conformer les collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales). Mais, et c'est là la principale nouveauté, il est prescriptif pour les documents d'urbanismes locaux.

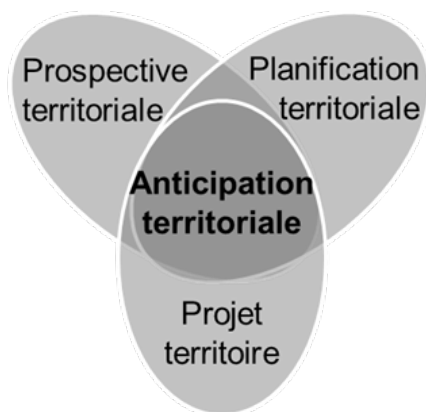
Cette prescriptivité est une évolution majeure puisque les anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui faisaient eux même suite aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), n'étaient pas prescriptifs. Comme ses prédécesseurs, le SRADDET sert toujours de cadre stratégique aux contrats de plan État-région, mais il rentre également dorénavant dans une relation de prescriptivité avec les documents de planification territoriaux infrarégionaux, levant ainsi un des principaux reproches formulés à l'encontre des précédents schémas régionaux, SRADT et SRADDT.

La loi NOTRe de 2014 permet ainsi une imbrication des échelles spatiales autour de la colonne vertébrale constituée du SRADDET et du schéma de cohérence territoriale (SCoT). L'aménagement régional et la planification territoriale, qui jusqu'alors s'ignoraient globalement, s'articulent désormais, le SCoT devant s'articuler au SRADDET, les deux étant rendus opposables aux autres documents de planification. Le SRADDET offre également un cadre aux relations contractuelles entre les régions et l'État, d'une part, mais aussi entre les régions et leurs territoires, englobant ainsi les projets de territoires.

#### 4. DES FIGURES HISTORIQUES À L'ANTICIPATION TERRITORIALE

Avec ces évolutions, les figures historiques de la planification territoriale, de la prospective territoriale et du projet de territoire sont devenues si proches, imbriquées, que leur distinction n'est aujourd'hui plus toujours possible. La frontière entre ces différentes figures est poreuse, les trois pouvant se recouvrir tout en ayant des formes de pratiques susceptibles d'être également distinctes. Il y a lieu de pouvoir nommer la zone de recouvrement entre ces différentes figures, ce qui nous amène à proposer la notion d'« anticipation territoriale » (fig. 1).

Figure 1. Anticipation territoriale



Notre proposition acte ce triple constat d'hybridation des pratiques, de recouvrement des sujets traités et d'imbrication renforcée des échelles spatiales. Ce constat est récent puisqu'il date de la loi NOTRe de 2014 pour l'imbrication des échelles.

Cette notion nous permet d'en parler collectivement sans juxtaposer les noms des deux ou trois figures historiques les unes après les autres, comme certains auteurs ont pu le faire (par exemple Mutombo *et al.*, 2007 ou Loinger & Spohr, 2005 à propos de la planification et de la prospective).

Nous aurions pu faire le choix de privilégier l'une de ces trois figures pour englober les deux autres. C'est ce que propose par exemple Boutinet lorsqu'il écrit que le projet est « apte à désigner les nombreuses situations d'anticipation que suscite notre modernité » (1990 : 6). La planification devenant territoriale, s'élargissant aux dimensions autres que spatiales, aurait

également pu convenir. La prospective de même. Mais cela aurait été faire fi de leurs histoires respectives, de leur inscription dans des champs disciplinaires différents pour, au final, privilégier l'un au détriment des autres. En retenant le terme d'anticipation, nous faisons, comme le souligne Boutinet, le choix d'un « terme relativement neutre dans ses connotations qui puissent regrouper indifféremment cette gamme d'activités projectives que l'on observe actuellement » (1990 : 59).

#### 5. ANTICIPATION TERRITORIALE : PROPOSITION DE DÉFINITION

Cette notion n'est pas nouvelle. Pris séparément, les concepts d'anticipation et de territoire ont déjà été largement investis par de nombreux auteurs. En revanche, la notion d'anticipation territoriale, rapprochant les deux termes, si elle a déjà été usitée, reste peu investie.

Nous proposons de la définir comme un ensemble diversifié de pratiques visant à appréhender les processus territoriaux en cours ou à venir et/ou à identifier les actions à entreprendre au regard des évolutions souhaitées ou attendues. L'anticipation porte sur le territoire entendu comme un système complexe évolutif, résultant d'une construction socio-spatiale dans un espace géographique donné. Le caractère territorial de l'anticipation la distingue des approches sectorielles.

La première phrase de la définition renvoie à l'idée que l'anticipation territoriale peut être mobilisée uniquement pour appréhender les processus territoriaux à l'œuvre. Le « et/ou » complète l'idée précédente par le fait que l'anticipation territoriale peut aussi, mais pas obligatoirement, consister à identifier des actions à mettre en œuvre au profit d'un futur souhaité ou d'évolutions attendues. Elle peut aussi ne consister qu'à cela, sans le volet précédent d'appréhension des processus.

Afin d'appréhender cette diversité d'approches, nous empruntons à Zepf et Andres la formule « un ensemble diversifié de pratiques » (2011 : 16) qu'ils utilisent à propos de la planification territoriale.

Concernant l'adjectif « territorial », nous retenons qu'il renvoie à la définition de « territoire » dont nous proposons une synthèse construite autour de quelques mots clés. Cette synthèse nous suffit pour préciser le périmètre des anticipations sur lesquelles il porte.

Le caractère territorial de l'anticipation le distingue des approches sectorielles comme pourrait l'être une anticipation démographique, des mobilités, économique ou encore énergétique. Le référence au territoire renvoie au fait d'embrasser collectivement toutes ces dimensions et de les appréhender comme un système complexe où elles sont en interaction.

Ce caractère territorial peut aussi être un indicateur d'échelle spatiale, par distinction d'une anticipation qui serait exclusivement urbaine, voire de quartier. L'anticipation territoriale renvoie ainsi à une approche plutôt supra-communale.

## 6. UNE NOUVELLE TYPOLOGIE POUR LES DÉMARCHES D'ANTICIPATION TERRITORIALE

Si la notion d'anticipation territoriale permet de nommer sous une même appellation les différentes catégories de démarches relevant de sa définition, elle ne permet pas de les distinguer. Des caractères distinctifs résiduels des figures historiques demeurent. Cependant le triple processus d'hybridation des pratiques, de recouvrement des sujets traités étendus à toutes les composantes territoriales et d'imbrication des échelles spatiales fragilise la pertinence de ces figures historiques pour distinguer les différentes catégories des démarches actuelles. Les critères qui différençaient ces figures sont pour partie obsolètes et il convient d'en redéfinir de nouveaux : une nouvelle typologie nous semble nécessaire.

Sa construction repose sur la méthode de réduction de l'espace d'attributs (Grémy & Le Moan, 1977). De l'analyse de quelques démarches auxquelles nous avons été associés en France, nous avons retenus deux dimensions : la première renvoie à l'objectif de l'anticipation, la seconde concerne la portée de l'anticipation. Les différents types d'anticipation territoriale sont issus du croisement de ces dimensions, de façon matricielle. La première dimension, portant sur l'objectif de l'anticipation, est exclusive : l'anticipation ne peut appartenir qu'à une seule catégorie, celle de son objectif principal. Trois catégories sont distinguées : opératoire, formelle, exploratoire.

La seconde dimension concerne la portée de la démarche. Cette dimension est cumulative : une démarche d'anticipation territoriale peut appartenir à une ou plusieurs catégories de cette dimension. Elle appartient à une catégorie dès lors qu'elle en revêt le caractère. Nous avons retenu quatre catégories pour cette seconde dimension : prescriptive, programmatique, partenariale et spatialisée.

Nous pouvons illustrer la typologie ainsi obtenue en croisant ces deux dimensions (fig. 2).

Figure 2. Typologie des anticipations territoriales

Objectif \ Portée	Opératoire	Formelle	Exploratoire
Prescriptive			
Programmatique			
Partenariale			
Spatialisée			

Certains types des colonnes formelle et exploratoire du tableau sont grisés. En effet, une anticipation territoriale formelle, se limitant au souhait, ne peut être prescriptive ou programmatique. Elle sera soit uniquement formelle, soit formelle partenariale et/ou spatialisée. De la même manière une anticipation territoriale peut être uniquement exploratoire, ou exploratoire spatialisée.

Le caractère partenarial traduit davantage le degré d'implication des acteurs institutionnels et socio-économiques à l'anticipation territoriale que celle des populations. L'implication des populations s'est amplifiée et est devenue la norme pour une majorité de démarches, ce qui ne permet pas d'en faire un caractère distinctif. Par contre, l'engagement, ou non, des acteurs institutionnels et socio-économiques aux côtés du maître d'ouvrage pilote de la démarche nous semble davantage discriminant.

## CONCLUSION

Si les recompositions institutionnelles territoriales semblent marquer une pause après une période de fortes évolutions, les recompositions des démarches d'anticipation territoriale vont-elles connaître également une période de stabilisation ? Rien n'est moins sûr, les moteurs de ces évolutions n'étant pas qu'institutionnels ou législatifs. D'une part, l'hybridation des pratiques observée hier peut se poursuivre demain autour de nouvelles pratiques, comme le design ou l'innovation, qui montent en puissance dans l'action publique territoriale. D'autre part, le souhait grandissant d'implication des populations dans la vie démocratique ou encore le développement des outils numériques appellent et permettent de nouvelles modalités. Enfin, la mise à l'agenda de nouveaux enjeux, à l'image du climat ou de l'alimentation, poursuivra l'extension du périmètre des sujets traités. La typologie des démarches d'anticipation territoriale proposée sera alors à son tour probablement à ajuster.

## RÉFÉRENCES

Boutinet J.-P., 1990, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.

Desjardins X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, thèse de doctorat à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Dugua B., 2015, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*, thèse de doctorat à l'Université Grenoble Alpes.

Gremy J.-P., Le Moan M.-J., 1977, « Analyse de la démarche de construction de typologies dans les sciences sociales », *Informatique et sciences humaines*, n° 35.

Loinger G., Spohr C., 2005, *Prospective et planification territoriales. État des lieux et prospective*, Paris, Travaux et recherche de prospective, n°24.

Motte A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA.

Mutombo E. J. K., Bauler T., Wallenborn G., 2007, *Méthodes participatives de prospective et de planification pour un développement durable : analyse d'approches et de réalisations*, Rapport final de l'Université libre de Bruxelles, IGEAT-Centre d'étude du développement durable.

Rio N., 2015, *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015)*, thèse de doctorat à l'Université Lumière Lyon 2.

Zepf M., Andres L. (dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, PPUR, coll. « Espace en société, logique territoriale ».

## L'AUTEUR

**Rémi Le Fur**

Université Grenoble Alpes — Pacte

remi.lefur@univ-grenoble-alpes.fr