

Le recours au futur, facteur de légitimité territoriale ?

AUTEUR

Rémi LE FUR

RÉSUMÉ

Dans le cadre de la décentralisation, le recours au futur a permis de légitimer l'institutionnalisation des nouvelles collectivités et contribuer à l'avènement territorial sur leur périmètre. Mais, dans le contexte actuel, s'il semble toujours pertinent au regard des évolutions territoriales – avec la montée en puissance des enjeux du développement durable, de long terme... – et institutionnelles – avec le besoin de mise en cohérence de l'action publique –, sa contribution à la légitimation territoriale des institutions qui les portent semble au final réduit. Celles-ci sont engagées dans une forme de contre-la-montre perdue d'avance entre le processus de territorialisation sur leur périmètre et les recompositions institutionnelles à l'œuvre. La prise de vitesse virtuelle permise par les démarches d'anticipation, par la projection vers un territoire non encore advenu, ne suffit pas au regard de l'importance des mutations territoriales en cours.

MOTS CLÉS

Territoire, territorialisation, anticipation, futur, institution

ABSTRACT

As part of decentralisation, using future enabled to legitimise new local and regional authorities and led to create new territories on their areas. But in the current context, if using future still remains appropriate with regard to territorial evolutions –with the growing power of sustainable development issues, long-term challenges...– and institutional evolutions –in order to introduce coherence in public action–, in the end future contribution is limited to legitimise the territories of these authorities. Indeed these authorities are in a hopeless race against time between a territorialisation process and the institutional recompositions in progress. The acceleration enabled by proactive approaches, with a projection forward a not yet arrived territory, is not enough compared to current authorities changes.

KEYWORDS

Territory, Territorialisation, Anticipation, Future, Institution

INTRODUCTION

Les territoires résultent d'un processus dynamique – la territorialisation – porté par des acteurs, au sein d'un espace déterminé, en réponse à un ou plusieurs problèmes partagés (Vanier, 2009). Si les périmètres institutionnels peuvent faciliter ce processus de territorialisation, dans les faits, multiplication des périmètres aidant, toutes les collectivités ne semblent pas « faire territoire ». Les nouvelles grandes régions Aquitaine, Grand Est ou encore Occitanie, si elles correspondent à des périmètres institutionnels, sont encore loin de former des territoires. Elles le seront peut-être à l'avenir, mais tel n'est certainement pas encore le cas.

La multiplication des démarches territoriales d'anticipation (nous regroupons sous ce terme les démarches tournées vers le futur : démarches prospectives, de planification ou autres projets de territoires) devrait contribuer au processus de territorialisation, car incitant les acteurs locaux à engager des dynamiques à même de répondre aux enjeux soulevés par la démarche.

Des travaux récents (Rio, 2015) ont ainsi démontré que le recours au futur avait permis de légitimer l'institutionnalisation des nouvelles collectivités – métropoles et régions notamment – aux différentes étapes de la décentralisation et par là même contribuer au processus de territorialisation sur leur périmètre.

Notre communication vise à poursuivre la réflexion et à analyser la question de savoir si, au regard de la complexité territoriale, dans le contexte actuel de recompositions institutionnelles, le recours au futur est toujours susceptible de contribuer au processus de territorialisation et, si oui, dans quelle mesure.

1. UNE MULTIPLICATION DES DÉMARCHES D'ANTICIPATION

De nombreux auteurs constatent la multiplication des démarches d'anticipation portées par les territoires, qu'elles relèvent de la planification (Zepf & Andres, 2011), de la prospective (Rio, 2015) ou encore du projet (Boutinet, 2015). Ces démarches furent encouragées au tournant du XX^e siècle par la loi Voynet promouvant les « projets de territoire » et visant à dépasser une logique de l'intercommunalité reposant essentiellement sur de la mutualisation de moyens. La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 dynamise de son côté la planification intercommunale, avec la création du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Plus récemment, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), d'août 2015, en instaurant les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) rend obligatoire et prescriptible la planification à l'échelle régionale. Au-delà de ces approches globales, les démarches sectorielles d'anticipation se multiplient également et se traduisent par autant de plans de déplacements urbains (PDU), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), schémas de cohérence écologique (SRCE)...

Toutes ces démarches semblent être propices au processus de territorialisation. Elles permettent en effet aux acteurs de se mobiliser, de prendre conscience des ressources territoriales, de mettre en exergue des enjeux partagés, d'élaborer des solutions à mettre en œuvre pour répondre à ces enjeux... Autant d'étapes qui relèvent du processus de territorialisation. Ces démarches d'anticipation contribuent ainsi à la dynamique permettant aux acteurs, outre la compréhension des dynamiques locales, de se projeter dans l'avenir et de « faire territoire ».

2. LE RECOURS AU FUTUR : DE LA LÉGITIMITÉ INSTITUTIONNELLE À LA LÉGITIMITÉ TERRITORIALE

Depuis le début des années 60, avec l'émergence de la prospective, le recours au futur a permis de légitimer les institutions qui l'ont mobilisé, le Commissariat général au plan tout d'abord puis très rapidement la DATAR peu après sa création (Guiader, 2008). Elles se sont saisies de la prospective comme forme d'expertise pour légitimer leur positionnement et leur action. Plus tard, au tournant des années 80 et de façon plus ample à partir des années 90, avec la décentralisation, les collectivités nouvellement créées, agglomérations et régions notamment, se sont à leur tour saisies de la prospective, du recours au futur, pour asseoir leur légitimité dans le paysage institutionnel d'abord, puis territorial ensuite. Ce recours au futur, dans le cadre des démarches prospectives a en effet permis une prise de conscience d'enjeux partagés à de nouvelles échelles territoriales et, avec la mobilisation des acteurs socio-économiques, l'expression de nouvelles attentes (Rio, 2015). La mobilisation de représentations (cartographiques, iconographiques...) dans le cadre de ces démarches a contribué à rendre visible, concret un territoire non encore perçu comme tel (Debarbieux & Lardon, 2003). Ces démarches – qui peuvent être controversées par ailleurs – ont ainsi contribué au processus de territorialisation au sein de ces nouveaux périmètres institutionnels.

Cependant, les réflexions sur le futur, sur l'avenir des territoires, semblent problématiques dans le contexte de « modernité avancée » du fait d'un retournement dans la relation au futur, passant d'un futur qui éclaire, fait d'espoir et de progrès, à un futur qui fait peur, fait de menaces (Hartog, 2003). L'accélération du temps, des mutations sociales, rend quant à elle plus complexe et hasardeuse aujourd'hui toute perspective de planification (Rosa, 2010). Ces évolutions condamnent-elles le recours au futur et avec elles ses apports à la légitimation territoriale ?

3. UNE NOUVELLE ATTENTION AU FUTUR

La montée en puissance des préoccupations du développement durable (Buclet, 2011) porte avec elle ce besoin d'intégrer l'avenir, le long terme, aux réflexions et à l'action publique territoriale. Rumpala (2010) identifie à travers le développement durable une sorte d'« obligation envers l'avenir », une tentative de l'organiser ; le développement durable met ainsi à l'agenda des enjeux renouvelés autour de la prise en compte du long terme. Il porte l'attention sur des problèmes ou des choix collectifs en les analysant au regard de projections futures, en incitant à dépasser les options court termistes, en intégrant le long terme dans une forme renouvelée de « futurisme » (Hartog, 2003).

Cette montée en puissance s'est traduite par une mise à l'agenda politique de nombreuses problématiques environnementales en particulier (biodiversité, énergie-climat...) et sa prise en compte dans différents schémas ou projets : projet d'aménagement et de *développement durable*, schéma régional d'aménagement, de *développement durable* et d'égalité des territoires, plan climat-air-énergie... Cette mise à l'agenda, soutenue par un contexte législatif favorable (lois Grenelle de l'environnement, loi Accès au logement et urbanisme rénové dite loi « ALUR », loi NOTRe...), a à la fois permis une multiplication des démarches d'anticipation, sectorielles ou globales, mais également une prise en compte d'enjeux qui, par nature, sont de long terme (changement climatique, érosion de la biodiversité...) (Bourg & Whiteside, 2010). Si ces évolutions génèrent de nouvelles démarches d'anticipation, représentent-elles pour autant une nouvelle opportunité de légitimation territoriale ?

CONCLUSION – UNE COURSE CONTRE LA MONTRE PERDUE D'AVANCE ?

La territorialisation est un processus qui s'inscrit par définition dans la durée. Les périmètres institutionnels qui peuvent aujourd'hui se prévaloir de faire territoire sont ainsi très certainement les plus anciens, qui ont permis ce processus de territorialisation. Or, la création de nouvelles institutions, leur empilement et enchevêtrement, la modification de leurs périmètres, bousculent et brouillent ce processus et ne permettent pas son inscription dans le temps et par là même la territorialisation de ces périmètres institutionnels. Même sur les périmètres les plus anciens, l'attention portée des collectivités à la dimension identitaire de leur territoire peut laisser sous-entendre que la légitimité territoriale n'est pas encore totalement acquise.

Le recours au futur semble toujours justifié pour la prise en compte d'enjeux nouveaux, de long terme, par souci de cohérence et de transversalité dans l'action publique territoriale mise en œuvre. Il est donc toujours susceptible de contribuer à son niveau au processus de territorialisation. Cependant, compte tenu de l'importance des recompositions territoriales à l'œuvre, il semble peu probable que dans la course contre la montre engagée entre l'évolution de l'organisation territoriale et le processus de territorialisation ce dernier sorte vainqueur. Si le recours au futur constitue une sorte de prise de vitesse, par la projection dans le temps vers un territoire non encore advenu, il semble qu'elle ne soit pas suffisante au regard de la vitesse des mutations territoriales à l'œuvre. Dit autrement et en recourant à la métaphore, quand le bruit

de fond des recompositions du paysage institutionnel devient trop fort, le processus de territorialisation est rendu inaudible. Le caractère intellectuel et/ou technocratique des démarches d'anticipation peine par ailleurs à rivaliser avec la réalité des recompositions à l'œuvre.

Il est fort probable qu'en l'état actuel, la complexité de l'organisation territoriale ne pénalise longtemps la légitimité territoriale. Dans le « millefeuille » actuel, l'éclatement institutionnel rend nécessaire la mise en cohérence de l'action publique qui à son tour génère de nouvelles strates (SCoT) ou de nouvelles procédures (SRADDET...). D'autre part, l'agrandissement des périmètres institutionnels – qui peuvent se justifier au regard de cette même cohérence – éloigne encore un peu plus les institutions des populations et aussi, avec elle, cette même légitimité. Si le recours au futur présente un intérêt dans cette mise en cohérence, par contre, dans ce contexte, sa capacité à accroître la légitimité territoriale semble au final fort limitée.

RÉFÉRENCES

- Bourg D., Whiteside K., 2010, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil.
- Boutinet J.-P., 2015, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF [4^e éd.].
- Buclet N., 2011, *Le territoire, entre liberté et durabilité*, Paris, PUF.
- Debarbieux B., Lardon S. (dir.), 2003, *Les figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Guiader V., 2006, *Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État*, thèse de doctorat, Université Paris Dauphine.
- Hartog F., 2012[2003], *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil [éd. augmentée].
- 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 en science politique, Université Lumière Lyon 2.
- Rumpala Y., 2010, « "Développement durable" : du récit d'un projet commun à une nouvelle forme de futurisme ? », *A contrario*, 2010/2, n° 14, p. 111-132.
- Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR.
- Zepf M., Andres L. (dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, PPUR.

L'AUTEUR

Rémi Le Fur
Université Grenoble Alpes – PACTE
remi.lefur@univ-grenoble-alpes.fr