

ANALYSE DE LA PROSPECTIVE EN REGION CENTRE

1. Présentation des problématiques et de la méthode

Nous avons vu précédemment que la pratique de la prospective nécessite, pour être riche, complète et enrichissante pour les participants, des bases méthodologiques et conceptuelles pouvant parfois être complexes à mettre en œuvre. En effet, le recensement des acteurs et les contacts téléphoniques nous ont amenés à nous interroger sur l'adéquation entre le type de structure et les pratiques de la prospective. Ce raisonnement nous a conduit à la problématique générale suivante : est-ce que toutes les structures, des plus petites aux plus grandes, pratiquent la prospective territoriale d'une manière homogène? Les homogénéités pouvant se rapporter aux types de structures, aux types de documents produits ainsi qu'à leur méthode d'élaboration, aux responsabilités et aux compétences. C'est-à-dire, est-ce que toutes les structures élaborent leur document de la même manière ?

Pour répondre à cette problématique, deux approches ont été menées en parallèle. La première est une analyse "verticale" des structures et la seconde une analyse "horizontale" des structures.

L'approche "verticale", est un terme spécifique à la comparaison de différents échelons territoriaux. Dans ce cas précis, nous étudierons une région, un département et une commune. Nous avons choisi la formulation "verticale", puisque nous sommes dans un domaine d'administration française où l'on associe facilement échelons territoriaux avec échelons hiérarchiques comme dans une administration à proprement parler. Il s'agit de descendre échelon par échelon, en comparant leurs méthodes et pratiques, ici en termes de prospective. L'intérêt de cette démarche réside dans le fait que nous considérons que pour chaque échelon, il existe un registre de compétences et de responsabilités qui lui sont spécifiques. Ainsi, leurs approches de l'exercice prospectif peuvent être différentes, puisque les intérêts et pratiques de chacun sont distincts. Notre exercice consiste à vérifier si ces distinctions ressortent lors de l'élaboration d'un document prospectif, et ainsi savoir si à chaque échelon territorial correspond une méthode de prospective territoriale. Mais aussi, définir quels paramètres peuvent entrer en considération.

L'approche "horizontale" consiste, quant à elle, à étudier plusieurs structures appartenant au même échelon territorial. Au premier abord, à la différence de l'approche "verticale", nous pouvons penser que les structures d'un même échelon territorial fonctionnent sur un modèle identique. Dans cette analyse, au travers de l'exemple des pays nous tenterons de répondre à la question suivante : l'exercice de la prospective territoriale est-il traduit de la même manière au sein d'une même échelle territoriale ? Tous les pays se posent-ils la question de prospective de la même manière ?

Ces deux entrées nous apporteront une vision globale de la pratique de la prospective. Ainsi, l'analyse de ces deux approches est un enjeu important en prévision de la préparation et de l'animation de la réunion prévue par la DATAR au mois d'octobre 2010 puisque les différentes structures présentes devront échanger et capitaliser leurs expériences.

2. Approche "verticale" (Camille VIVER)

Afin d'essayer de vérifier notre hypothèse, nous nous appuyerons sur trois documents identiques, en terme d'exercice, c'est-à-dire que nous nous servirons dans ce cas, d'Agenda 21. Celui-ci n'est pas un document spécifique à un échelon territorial, en effet, on ne peut pas associer un Agenda 21 à une échelle, comme un SCOT ou un PLU peuvent l'être aux communautés de communes.

Ces Agenda 21 ont été produits par trois types de structures : tout d'abord la région Centre, le département de l'Eure-et-Loir et enfin la commune d'Orléans.

Chaque structure a produit un document unique, initialement dans le même but, dans un souci de développement durable. A nous maintenant de vérifier si les méthodes appliquées lors de leur élaboration sont identiques. Les enjeux sont similaires mais le public et le territoire visés sont différents, de par leur taille et leurs moyens humains et techniques.

Pour cela, nous retournerons sur la démarche d'Agenda 21, puis nous comparerons critère après critère les trois documents.

21. Agenda 21, un document prospectif ?

a) Qu'est-ce qu'un Agenda 21 ?

L'Agenda 21, est un document **planifiant** des actions en faveur du XXI^{ème} siècle. Lors du sommet de la Terre en 1992 à Rio, 173 chefs d'Etat l'ont adopté, dont la France. Celui-ci énonce les différents secteurs dans lesquels le développement durable s'applique pour les collectivités territoriales. Il doit réunir des recommandations dans divers domaines tels que la pollution, l'énergie, la gestion des déchets...

L'**Agenda 21 local** découle d'un chapitre de l'Agenda 21 de Rio, dans lequel il est précisé que les collectivités territoriales sont amenées à mettre en place un programme d'Agenda 21 à **leur échelle** en intégrant le principe de **participation** de la population.

L'Agenda 21 engage les acteurs d'un territoire à se **projeter** dans l'avenir, à identifier les défis et à définir les grandes orientations de progrès.¹

b) Pourquoi le considérer comme un potentiel document prospectif ?

Un Agenda 21 regroupe les trois grands domaines du développement durable. A savoir : l'économie, le social et l'environnement. Nous sommes donc en présence d'une thématique transversale. Le principe même d'un Agenda 21 est de remédier aux problèmes actuels en termes de développement durable, afin d'agir pour notre environnement durant le XXI^{ème} siècle.

Le résultat d'un Agenda 21 est aussi important que la démarche mise en place. Cette dernière détermine l'efficacité et l'impact que celui-ci aura sur le territoire. Il existe trois

¹ www.agenda21france.org

étapes primordiales pour un Agenda 21 : le diagnostic, la concertation et l'écriture du plan d'actions.

Le diagnostic s'effectue en deux parties : l'état des lieux du territoire (histoire, ressources, forces/faiblesses...) et l'évaluation des politiques menées au regard du développement durable.

La concertation, est le principe essentiel d'un Agenda 21. Celui-ci doit impérativement intégrer les élus, experts mais surtout la population. En effet, pour qu'un Agenda 21 fonctionne au mieux il est nécessaire que la population se l'approprie afin qu'elle le pérennise.

L'écriture du plan d'actions : cette étape regroupe toutes les propositions émises lors des concertations. Elles doivent être hiérarchisées et réparties selon un calendrier, d'où le nom d'Agenda ou de programme. Ces actions nécessitent une évaluation, il est donc indispensable d'identifier des indicateurs. Les actions seront analysées selon plusieurs critères tels que l'impact financier ou le niveau de compétences de la structure qui met en place l'Agenda.

Ce sont tout de même les élus qui restent compétents pour voter l'Agenda21. Ce dernier ne reste jamais figé, il s'agit du principe fondamental d'amélioration continue, et de l'adaptation au contexte. L'amélioration continue est le processus qui consiste à analyser constamment les actions ou projets prévus en fonction du contexte présent. Pouvoir être toujours au plus près des besoins actuels et ne plus être figé au moment de la prise de décision. En effet, il existe un laps de temps important entre le moment où un projet est conçu, voté, puis mis en place. De plus, le principe d'amélioration continue permet d'évaluer la pertinence du projet au moment de sa mise place.

Ainsi, on remarque les ressemblances flagrantes entre une démarche prospective, décrite en première partie, et une démarche d'Agenda 21. C'est en cela que nous avons fait le choix d'étudier ce document mis en place à différentes échelles afin d'identifier les similitudes ou au contraire les différences que l'on peut noter pour un même exercice.

22. La prospective territoriale, des critères à respecter

a) Analyse de trois Agenda 21

La liste de critères qui suit a été établie en collaboration avec mon binôme, lors de nos recherches sur le thème de la prospective territoriale.

Pour une meilleure approche et lisibilité, chaque échelle sera représentée par une couleur : bleu pour la région Centre, vert pour le département de l'Eure-et-Loir et orange pour la commune d'Orléans, les encadrés reprennent les critères définis comme étant indispensable pour une démarche prospective.

Critère n°1 :

Il n'y a pas de « recette » unique, la démarche doit être adaptée au contexte, au territoire, et aux moyens. Le choix de la méthode est fonction du problème. Trois processus sont cependant inévitables : connaissance, expérimentation, décision. Il y a une nécessité d'avoir un projet, la prospective « à vide » n'est pas constructive. Une démarche prospective se juge à la qualité des réflexions collectives, à l'appropriation des analyses et à la qualité des projets qui en résultent. Les horizons temporel et géographique doivent être définis au préalable et doivent être cohérents.

Région : L'Agenda 21 de la région Centre, est un « document qui doit permettre d'engager des politiques de développement durable qui respectent les équilibres environnementaux, économiques et sociaux. Face au changement climatique, à la fin des énergies fossiles et aux menaces sur la biodiversité, devant les défis de la mondialisation et de la croissance démographique », la région Centre a voulu réagir. Pour les acteurs de la région, l'échelle régionale et les échelles locales sont parfaitement adaptées pour des mises en œuvres pratiques et concrètes.

À travers l'Agenda 21 régional, la région veut adapter ses pratiques, ses politiques, ses comportements. Ils veulent se lancer dans la consultation plus fréquente des habitants, éduquer à la citoyenneté et se donner les moyens de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques.

Département : Le département de l'Eure-et-Loir a souhaité s'engager envers la planète, soucieux de son avenir. Ainsi, comme un écolier remplit son agenda scolaire, le département a voulu rédiger son agenda pour le 21^{ème} siècle et ainsi étaler dans le temps ses devoirs collectifs issus d'une réflexion commune et à partager par tous. Ce sont les conseillers généraux jeunes qui ont créé un « Agenda 21 junior » à l'attention de tous les jeunes qui « veulent être des acteurs dans le monde d'aujourd'hui et de demain ». Cet agenda est en particulier destiné aux collégiens du département afin de les sensibiliser au développement durable.

Le département souhaite donc faire partager ses travaux avec sa population, une vraie cohésion se met en place, entre politique et acteurs de la vie quotidienne.

Ville : La commune d'Orléans en partenariat direct avec les citoyens a mis en place un Agenda 21. Le maire d'Orléans résumera très bien l'engagement de sa commune vers une telle démarche en reprenant les propos du philosophe Henri Bergson : « Afin que l'avenir ne soit plus "ce qui va arriver" mais "ce que nous allons en faire" ». La commune a fait le choix d'inscrire le développement durable à son actif, soucieuse des répercussions de nos actes sur l'environnement. Cette dernière propose 234 actions qui tenteront chacune à son niveau de limiter les impacts de la ville sur l'environnement. Consciente qu'on ne peut agir pour le développement durable en quelques jours, celle-ci a étalé ses actions sur plusieurs années. Mais a voulu aussi montrer que cet agenda n'est pas figé, que plusieurs améliorations vont pouvoir être apportées au fil des années, et toujours dans un esprit de concertation et de participation de la population, sans quoi cet Agenda n'aurait jamais vu le jour. En effet, la ville a mis deux ans pour élaborer cet Agenda afin de laisser aux citoyens le temps de la réflexion pour qu'ils puissent ensuite se l'approprier plus facilement. Un forum 28 a été créé durant ces deux ans de travail, réunissant ainsi plus de 150 personnes (élus mais surtout citoyens, associations, acteurs divers).

Critère n°2 :

La prospective territoriale doit être participative : Il doit y avoir concertation avec les experts, les élus, la société civile, acteurs extérieurs si nécessaire. Deux erreurs sont à éviter : écarter l'expert et oublier l'appropriation en écartant la société civile. Les résultats obtenus à chaque étape doivent être présentés à un large public afin d'en permettre une large appropriation.

Région : A la fin du diagnostic, la région Centre a saisi le CESR, Conseil économique et social régional et la Conférence régionale de l'environnement pour un développement durable « afin qu'ils apportent leurs contributions à ce diagnostic et proposent des perspectives d'actions à intégrer dans l'Agenda 21 régional. »

D'autres partenaires tels que les services de l'Etat, départements, agglomérations, pays, chambres consulaires, syndicats professionnels, associations, représentants de la société civile,... ont également été mobilisés afin qu'ils contribuent à la définition de l'Agenda 21.

La population a été aussi mobilisée et informée, un forum Internet sur le site Web de la région a été mis en place, des manifestations grand public ont permis de mobiliser directement la population, des questionnaires ont été proposés, la presse régionale a diffusé des informations. Ainsi, entre décembre 2007 et avril 2008, 300 personnes ont participé à plus de 40 réunions de concertation. Un forum web à destination des élus a également été mis en place.

Département : Le département a sollicité de nombreux acteurs pour participer à cette démarche. Notamment les jeunes des collèges, des experts dans le domaine du développement durable, à savoir l'ADEME, la Direction de l'agriculture, de l'environnement et de l'espace rural mais surtout des associations de différents domaines telles le Téléthon, Eure-et-Loir Nature, Espace Info Energie 28... Ils se sont tous regroupés dans un même but afin d'optimiser au mieux leurs propositions. Des enquêtes auprès de la population ont été menées afin de recenser son avis mais aussi de la sensibiliser au développement durable.

Ville : La ville d'Orléans a commencé par solliciter un bureau d'études pour l'accompagner tout au long de sa démarche. Ensuite, dans un souci de transversalité, a mandaté un « correspondant du développement durable » dans chaque grand service de la ville, ainsi une quarantaine d'agents sont les garants de la prise en compte du développement durable dans les projets de la ville. Plusieurs formations ont été créées, des visites au site de l'Office National des Forêts, des séminaires pour les élus, correspondants et chef de service. La ville organise cinq réunions publiques dans les quartiers afin de présenter les principes du développement durable et surtout de recueillir les attentes des citoyens et de faire émerger les candidatures pour le Forum 21 qui rédigera l'Agenda 21.

C'est donc ensemble que citoyens, élus et experts vont mener la démarche jusqu'au bout.

Critère n° 3:

La prospective nécessite des bases conceptuelles et méthodologiques :

La démarche doit être rigoureuse mais accessible à tous. Quelle que soit la démarche adoptée il est essentiel de clarifier, en amont de l'étude, les termes et mots pour se comprendre et avoir un langage commun (mise en place d'ateliers, de lexique). Les ateliers sont une forme attractive d'apprentissage, ils permettent de modifier les représentations individuelles et collectives, et de mettre en avant les préjugés. Pour animer les ateliers il est nécessaire que ce soit une personne qualifiée, ou qui ait des notions en matière de prospective, du moins pour la première séance.

La démarche prospective comprend au minimum trois étapes essentielles :

- comprendre (une phase de diagnostic permettant de comprendre, de manière systémique et dynamique, le présent et les évolutions passées) ;
- imaginer (une phase d'exploration de futurs possibles et d'élaboration de futurs souhaitables) ;
- proposer (une phase de présentation et de discussion des résultats pour préparer des recommandations et des orientations).

Région : L'Agenda 21 de la région Centre établit sa définition d'un agenda 21, pour ensuite effectuer un retour sur l'histoire du développement durable, avant d'énoncer sa méthode. Elle sera composée de 5 éléments structurants : la participation des acteurs ; l'organisation du pilotage, la transversalité de la démarche, l'évaluation et une stratégie d'amélioration continue. Ainsi, 11 groupes de travail thématique ont travaillé à la construction de l'Agenda 21 régional avec une concertation qui s'est effectuée à plusieurs niveaux et en deux étapes. Une première étape en interne à la collectivité régionale où des groupes de travail ont réuni les élus régionaux et les élus du Conseil économique et social régional (CESR). Ils ont été animés par les vice-présidents de l'exécutif régional ; ils ont permis d'associer tous les élus et de mobiliser le CESR. Au total, entre décembre 2007 et avril 2008, plus de 300 personnes ont participé à plus de 40 réunions de concertation pour élaborer l'Agenda 21.

Une seconde étape en externe. Tous les grands partenaires de la Région ont été invités à adresser une contribution écrite. En complément, une journée de débats a été organisée, le 23 avril 2008, sous forme de 10 ateliers thématiques. Elle a mobilisé environ 300 personnes. Un document préparatoire servait de support de dialogue pour les partenaires régionaux. Via la presse quotidienne régionale et le site Internet de la Région, les habitants ont été informés de la démarche d'élaboration de l'Agenda 21. Leurs avis ont été recueillis à travers un questionnaire qui a suscité 500 réponses.

Département : Les jeunes conseillers généraux ont mis en place un petit lexique du développement durable, et ont lancé les Trophées du développement durable. En effet, ils ont lancé une candidature aux collégiens du département, 51 ont été retenus pour leur projet. Ces collégiens seront associés au travail des jeunes conseillers généraux tout au long du projet.

Pas de précision sur la démarche en elle-même, à savoir s'il ya eu présence d'ateliers thématiques. Mais cela semble être envisagé puisque plusieurs thèmes sont abordés par les différentes actions et projets des collégiens qui seront suivis par le département.

Ville : La ville d'Orléans a constitué six ateliers thématiques : Se déplacer autrement, Habiter autrement, Vivre autrement, Réduire les exclusions, Favoriser un autre développement, Revivifier la démocratie. Elle a également créé un lexique du développement durable afin d'avoir un langage commun entre élus, experts et citoyens. Ces ateliers ont été établis lors du Forum 21 qui se réunira à plusieurs reprises. Parmi les participants aux ateliers on retrouve les citoyens, des représentants du monde associatif, économique et institutionnel, des élus et des membres des services de la ville. Il n'y a aucune information sur la personne qui mène les ateliers.

Critère n°4 :

Deux temps forts dans la démarche :

-La phase d'anticipation : phase exploratoire d'identification des enjeux du futur qui doit être collective

-La phase de choix stratégiques : phase normative de définition des choix stratégiques possibles et souhaitables doit s'effectuer en nombre limité (élus, ils sont responsables).

Région : La région Centre a voulu définir des indicateurs de développement durable et les enjeux sur le territoire afin de pouvoir par la suite effectuer une évaluation et un suivi précis de leurs actions. Concernant les choix stratégiques, ils ont été définis lors d'ateliers puis validés par l'exécutif régional.

Département : Pas de détails sur la phase d'anticipation. Les choix stratégiques sont définis à la suite des actions et projets établis par les collégiens et les jeunes conseillers généraux. Ce sont ces derniers qui lors de réunion mensuelle avec des experts ont décidé de mettre en place cet Agenda 21, les stratégies retenues seront ensuite évaluées par les élus.

Ville : La ville a mandaté un bureau d'étude pour effectuer un pré-diagnostic et un état des lieux du territoire afin de pouvoir axer ses actions sur les points faibles et renforcer les points positifs. Les choix stratégiques sont effectués par le Forum 21 puis validés ensuite par la ville uniquement.

Critère n°5 :

La rétrospective : doit traduire la dynamique et les expériences du présent, les pratiques du passé ainsi que l'analyse et l'évaluation des politiques publiques passées (et présentes).

Région : La région n'a pas effectué de rétrospective sur ses différentes actions passées ou présentes mais souhaite faire une évaluation de ses actions à venir et pouvoir en tirer les leçons afin de ne pas reproduire un schéma non adapté.

Département : Cette première édition de l'Agenda 21 junior réunit les réflexions collectives des conseillers généraux sur l'état actuel du territoire à propos de divers thèmes tels que la biodiversité, l'eau, l'énergie,...

Ville : La ville d'Orléans par le biais du bureau d'étude engagé a établi un pré-diagnostic analysant, sous l'angle du développement durable, les grands programmes de la ville depuis dix ans. On se retrouve donc avec une réelle rétrospective des expériences passées et présentes.

Critère n°6 :

Le Diagnostic : Il doit être dynamique, multithématique, les approches sectorielles, bien que nécessaires, doivent être combinées pour obtenir une approche globale.

Il doit comporter :

- Atouts, handicaps, enjeux, tensions, ruptures potentielles, évolutions possibles
- La recherche des signaux faibles, des effets d'influence externe
- Les orientations stratégiques et les indicateurs (issus des réflexions et des phases précédentes)

2 acteurs clés : l'organisme d'étude et les experts

Il doit être « bien fait » (dans le même état d'esprit que le reste de la démarche) sinon l'exercice de prospective sera pauvre.

Région : Nous ne savons pas qui a réalisé ce diagnostic. Au premier abord, ce diagnostic semble correspondre aux critères du diagnostic prospectif. En effet, en début de document, les auteurs présentent les objectifs du diagnostic : « Ce premier chapitre présente la situation actuelle et les tendances d'évolution du territoire régional dans une perspective de développement durable. Il vise à repérer et spatialiser les forces et faiblesses du territoire et, par induction, les enjeux. En référence aux trois piliers du développement durable (économie, social et environnement), il propose de mettre en lumière les transversalités nécessaires à la définition des enjeux pour la région Centre ». Cependant, ces objectifs ne semblent pas être atteints. Pour analyser la situation actuelle, il est indispensable d'étudier le passé, or le retour en arrière ne se fait que pour certains thèmes comme ceux concernant la population (croissance démographique, vieillissement), les flux migratoires, le logement, les services à la personne...

Les deux seules projections à partir des tendances actuelles concernent la croissance démographique et le vieillissement de la population. Pour chaque thème étudié ce diagnostic présente les tendances actuelles, une comparaison avec les autres régions métropolitaines et parfois un prolongement des tendances actuelles. A partir de ces tendances actuelles, sont mis en évidence des enjeux et des pistes de réflexion que la région Centre devra atteindre. Ainsi, au final, 60 indicateurs ont été sélectionnés.

Ce diagnostic, appréhendé de manière sectorielle, ne présente pas de synthèse globale. Il faut cependant noter que « ce diagnostic du territoire régional a été complété par le calcul d'indicateurs globaux permettant de mesurer la durabilité du territoire de manière pédagogique ». « Ainsi, la région Centre propose-t-elle de saisir le CESR, tout comme la Conférence régionale de l'environnement pour un développement durable, afin qu'ils apportent leurs contributions à ce diagnostic et proposent des perspectives d'actions à intégrer dans l'Agenda 21 régional. Nos partenaires institutionnels (services de l'Etat, départements, agglomérations, pays, chambres consulaires, syndicats professionnels, associations, représentants de la société civile,...) doivent également être mobilisés afin qu'ils contribuent à sa définition. »

Département : Il n'y a pas de réel diagnostic dans ce document, mais plutôt des constats au niveau international dans différents thèmes tels que la biodiversité, l'accès à la santé ou l'éducation, l'eau, l'agriculture... Certains chiffres clés sont mis en évidence afin d'alerter les lecteurs et faire prendre conscience des dangers qui s'exposent à eux selon le thème. Des tendances sont établies telles que la disparition de plusieurs hectares de forêt toutes les secondes ou encore de plusieurs espèces chaque heure.

Ville : Le bureau d'étude employé pour ce diagnostic réunit un état des lieux complet des forces et faiblesses de la ville en matière de développement durable mais plus particulièrement dans les différents domaines tels que la qualité de l'air ou l'analyse de la démocratie de proximité. Ce qui permettra de cibler les axes d'actions par la suite.

Critère n°7 :

La phase prospective : Il s'agit de mettre en évidence les invariants, les tendances (inévitables, lourdes ou émergentes), les ruptures et les incertitudes.

En ce qui concerne l'élaboration des scénarios :

- il faut favoriser les connections élus/experts
- il ne faut pas négliger les signaux faibles, les ruptures
- il faut approfondir les thématiques clés.

Région : La phase dite de prospective n'a pas réellement eu lieu. Les objectifs et pistes de réflexion issus du diagnostic ont été repris pour élaborer les choix stratégiques. Aucune information sur la méthode adoptée. Les connections élus-experts se sont établies lors des ateliers et réunions.

Département : Il n'y a aucune précision sur la phase prospective en elle-même. Les scénarios ne sont pas énoncés en tant que tels. Les connections élus-experts sont de même que pour la région, établies lors des réunions de concertation. Enfin, les thématiques sont approfondies également lors de ces réunions.

Ville : De même, il n'y a aucune précision sur la phase prospective. Comme dans le département de l'Eure-et-Loir les scénarios ne sont pas présentés comme tels. Et les connections élus-experts se sont formées lors du choix du bureau d'étude mais également lors des réunions publiques avec les associations, représentants et citoyens.

Les scénarios à proprement parler, lorsqu'on observe le cas d'un Agenda 21, sont présentés sous forme de pistes d'actions, de projets concrets (par exemple : mise en place de pistes cyclables) qui pourraient améliorer l'état actuel et qui s'étalent dans le temps, afin d'être constamment approfondis ; mais aussi corrigés si besoin en fonction des tendances du moment.

Critère n°8 :

L'élaboration des choix stratégiques

Région : L'élaboration des choix stratégiques s'est faite dans la concertation. En effet, comme nous l'avons énoncé précédemment, 11 groupes de travail thématique et une concertation à plusieurs niveaux ont été mis en place. En interne et en externe, le premier composé par des élus territoriaux et des élus du CESR, le second composé de grands partenaires de la région. En interne, le but était de définir les objectifs de la région Centre pour chaque thème prioritaire, de dégager des pistes de progrès et de créer des outils d'évaluation pour les politiques régionales. En externe, 10 ateliers thématiques ont été proposés.

Ainsi, 4 objectifs du développement durable ont été définis et déclinés en 10 thèmes d'action prioritaires. A chaque thème correspondent des indicateurs (60 au total), des schémas et documents de référence.

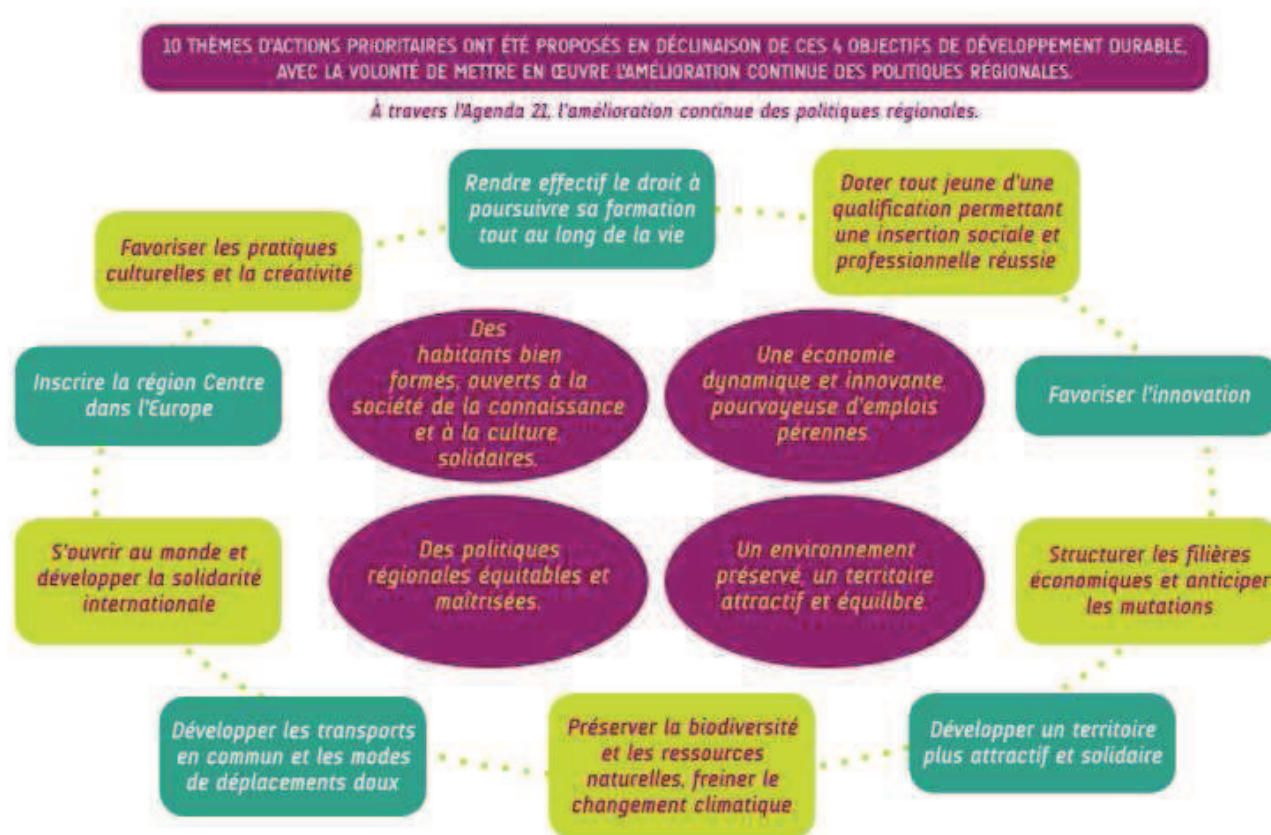


Figure 3 : Thèmes d'actions prioritaires de l'Agenda 21 de la région (Source : www.regioncentre.fr)

Département : Les conseillers généraux ont fait les choix des thèmes à aborder. Ils ont défini les choix stratégiques en partenariat avec les collégiens des 11 établissements retenus pour l'occasion. Nous n'avons pas de détails sur la présence ou non d'ateliers, mais comme nous l'avons évoqué plus tôt, des thèmes étant définis, les collégiens n'ont pas travaillé tous sur tous les thèmes. Chacun des établissements a, par le biais, d'un collégien ou plus, émis ses idées en faveur du développement durable. Par exemple, « la fabrication d'un petit véhicule qui se déplace à l'aide d'une énergie naturelle ».

Ville : Les choix stratégiques ont été définis à partir du diagnostic réalisé par le bureau d'étude. Mais ce sont concrètement les acteurs du Forum 21 qui ont établi les choix stratégiques et qui par le travail en atelier ont pu définir les actions à mener. La validation de ces choix reste de la responsabilité de la ville qui a dû étudier chacun de ces choix et les propositions qui en découlent pour ensuite les approuver et les intégrer au programme d'actions de la ville.

Critère n°9 :

L'évaluation

Région : « Un Comité de suivi présidé par le président du Conseil régional est institué, associant:

- des conseillers régionaux désignés par la Commission permanente,
- des représentants du CESR,
- des personnalités qualifiées désignées par le président de la région,
- le Comité de direction des services de la région.

Il se réunit deux fois par an et fait le point sur les travaux de mise en œuvre de l'Agenda 21 de la région. En particulier, il entend les rapporteurs des groupes de pilotage des "Chantiers pour l'avenir" et propose un programme d'action semestriel.

Un Comité régional des Agenda 21 est mis en place, sous la coprésidence du préfet de Région et du président de la région Centre. Il permet l'échange d'expériences et des bonnes pratiques et favorise une meilleure cohérence entre les Agenda 21 locaux.

Un "panel" d'habitants est constitué, à travers Internet. Il permet d'interroger régulièrement des personnes représentatives par leur âge, leur lieu d'habitation et leur catégorie socioprofessionnelle, sur des initiatives nouvelles.

Une communication est faite chaque année sur la mise en œuvre de l'Agenda 21. »

De plus, un tableau de bord d'indicateurs d'évaluation est mis en place dans le but de suivre la mise en œuvre des politiques régionales. Les indicateurs d'évaluation se déclinent en indicateurs de résultat et en indicateurs de réalisation.

Département : Il n'y a pas comme à la région un comité de suivi mais il est clairement entendu que les jeunes conseillers généraux poursuivront cette démarche, puisqu'il s'agit d'une première édition mais aussi parce que ces 51 jeunes élus ont enquêté auprès des populations (environ 500 personnes questionnées). Ces questionnaires abordaient le thème du développement durable, des gestes au quotidien, les comportements... Ainsi, cela leur a permis d'évaluer les connaissances de la population dans ce domaine. Ceci afin d'intégrer leurs attentes dans les futures actions mais aussi de les éclairer sur ce qu'est un Agenda 21.

Ville : De même que dans le département de l'Eure-et-Loir, il n'y a pas de comité de suivi. Mais les propos sont clairs, cet Agenda 21 n'est pas figé, le « développement durable n'est jamais figé : il repose sur un principe d'amélioration continue ». Les actions engagées et mises en place font constamment l'objet d'évaluation de leur impact. Ainsi, malgré la constitution d'un réel groupe de suivi la ville, est soucieuse des répercussions de son Agenda 21, et reste à disposition de toutes remarques, avis ou conseils et surtout est avide de projets.

Selon chacun de ces critères nous avons pu voir que les différents Agenda 21 étudiés répondaient de manière générale aux exigences d'une démarche prospective. Les étapes primordiales sont respectées, telles que la rétrospective ou du moins un diagnostic ; la concertation entre élus, experts et le plus important la population. Enfin l'évaluation dans un souci d'amélioration continue en fonction du contexte. Nous avons démontré qu'un Agenda 21 est en théorie un document prospectif, nous pouvons désormais affirmer qu'en région Centre, à trois échelles de traitement différentes, l'exercice reste le même sur la pratique. Mais son déroulement, lui, est fonction des moyens techniques, humains et financiers de la structure qui le met en place. Autre point de distinction, dans le cadre d'un Agenda 21, ce sont les actions qui seront mises en place en faveur du développement durable. Celles-ci seront adaptées à l'échelle du territoire et n'auront pas le même impact sur la population. On peut penser qu'au niveau d'une plus petite échelle, les habitants se sentiront plus directement concernés.

Nous allons donc montrer par la suite comment une même méthode peut être appliquée de manière différente selon l'échelle de traitement.

b) Une démarche identique, des moyens différents

Les trois structures qui ont mis en place les Agenda 21 étudiés sont de différents échelons territoriaux. Cela engendre plusieurs conséquences sur les documents produits et notamment sur leur élaboration.

En effet, une structure telle que la Région Centre n'a pas les mêmes moyens humains, techniques ou encore financiers qu'une commune.

Concernant les budgets, on remarque une large différence entre le département de l'Eure-et-Loir avec son budget de 445M€ et la ville d'Orléans avec 240M€. En revanche, rien de comparable avec la région Centre dont le budget frôle le milliard d'euros. Pour comparer les dépenses engendrées par les trois structures, nous avons analysé leur organigramme de répartition du budget.

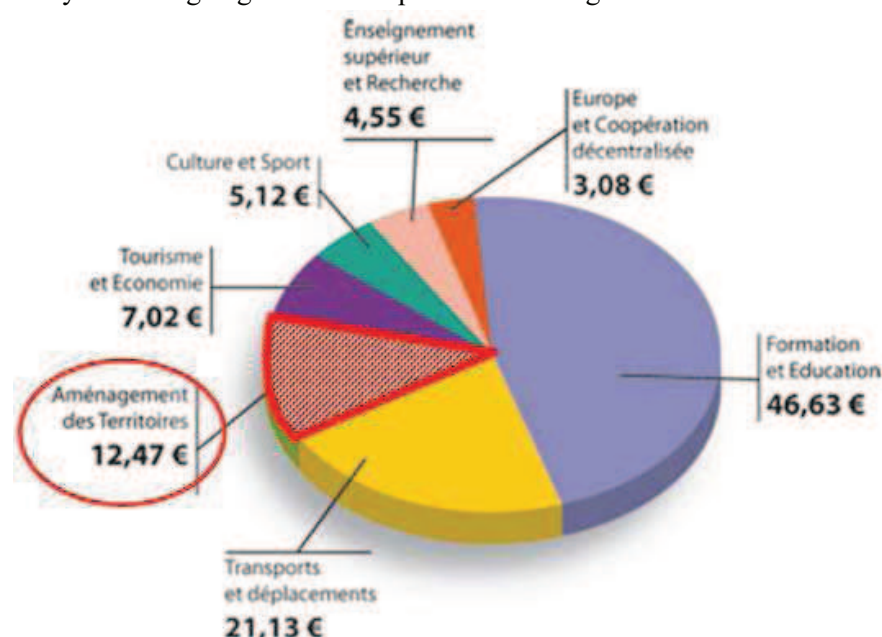


Figure 4 : Répartition du budget de la région (source : www.regioncentre.fr)

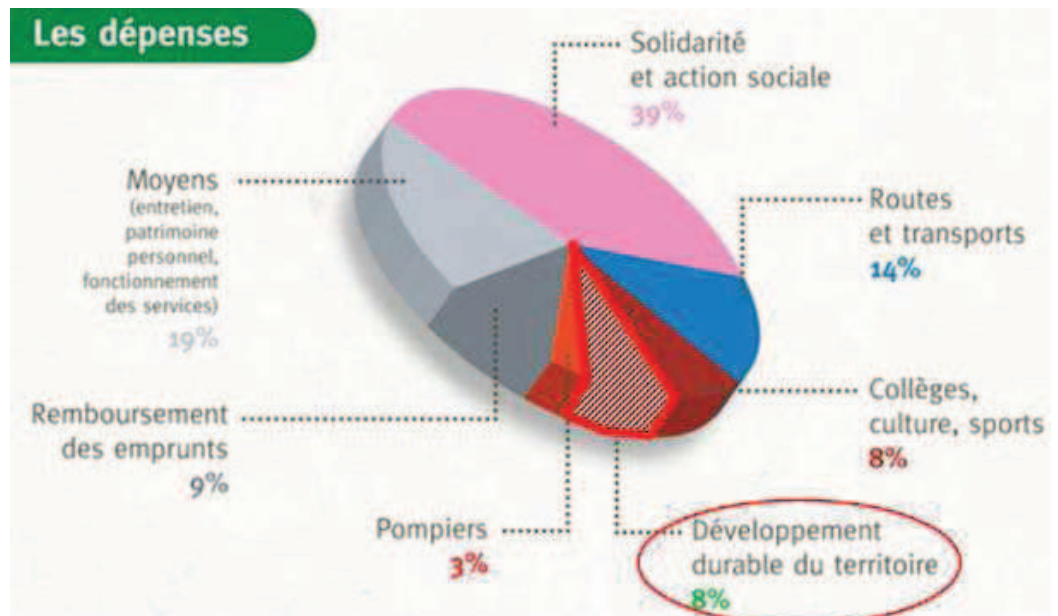


Figure 5 : Répartition des dépenses du département de l'Eure-et-Loir (source : www.eurelien.fr)

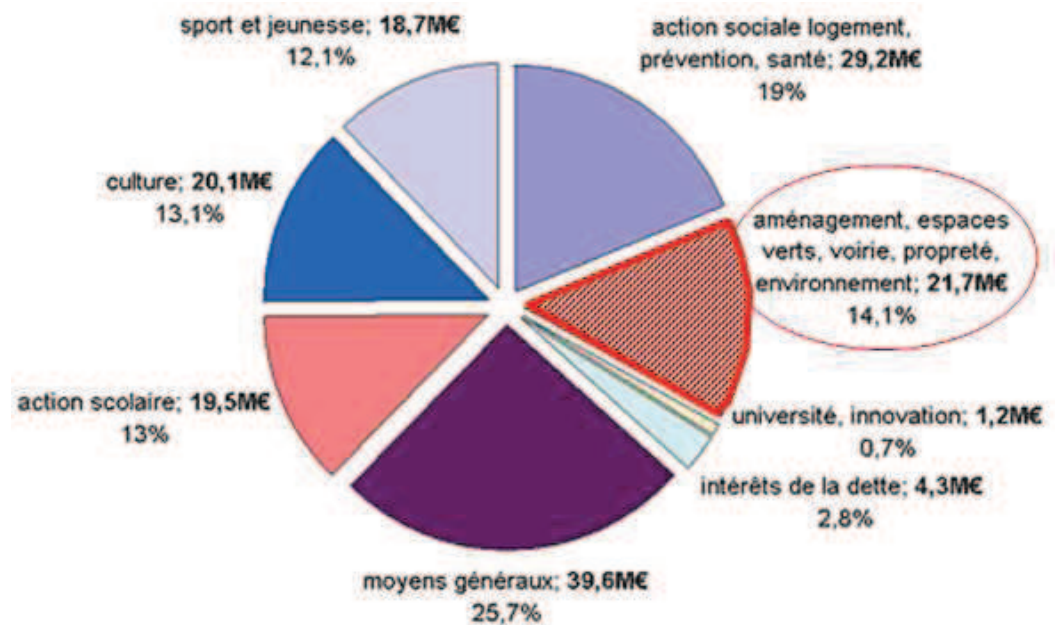


Figure 6 : Répartition du budget de la ville d'Orléans (source : www.orleans.fr)

Comme on peut le voir sur ces schémas les dépenses ne sont pas réparties de la même manière, tant au niveau des sommes qu'au niveau des domaines. En effet, on remarque que la ville d'Orléans regroupe les thématiques de l'aménagement, des espaces verts, des voiries et de l'environnement dans ses dépenses de fonctionnement. Le département de l'Eure-et-Loir consacre quand à lui un domaine spécifique au développement durable du territoire.

Si l'on compare ces deux dernières structures, en termes de moyens on note une large différence. L'Eure-et-Loir y consacre 19% de son budget (soit 84,55 M€) alors que la ville d'Orléans en consacre 25,7% (soit 39,6 M€). En termes de pourcentage, on note que la commune d'Orléans y consacre une plus grande part de son budget, ce qui dans la logique où un département serait plus important, en termes de moyens humains du moins, laisse penser que la commune possède plus de personnels.

Concernant le domaine qui nous intéresse, c'est-à-dire l'aménagement du territoire, la région y dédie 12,47% de son budget (soit 116,4 M€), le département de l'Eure-et-Loir 8% (soit 35,6 M€) et enfin la ville d'Orléans 14,1% (soit 21,7 M€). Ce qui est intéressant quand on regarde les pourcentages des budgets alloués à ce domaine, c'est qu'il met en évidence l'intérêt des structures envers cette thématique. Ainsi, on remarque que le département de l'Eure-et-Loir sera axé principalement sur la solidarité et les actions sociales ; la région préférera consacrer une plus grande partie de son budget à la formation et l'éducation ; en revanche la ville d'Orléans, elle répartit son budget quasiment équitablement selon les domaines. Ces chiffres parlent donc d'eux-mêmes quant à la capacité de chacune de ces structures à mener des projets et dans notre cas un Agenda 21.

Les distinctions apparaîtront notamment dans les actions proposées. Celles-ci dépendent également du champ d'actions, et donc du territoire. La région, à travers 10 thèmes d'actions prioritaires, va lancer des grandes orientations à son territoire, et ainsi donner aux structures, plus proches de la population, l'opportunité de mettre en place des actions plus concrètes.

Les actions se spécifient d'une échelle à une autre (il n'y a pas de lien entre les décisions prises par ces structures, il s'agit d'un exemple à titre indicatif) :

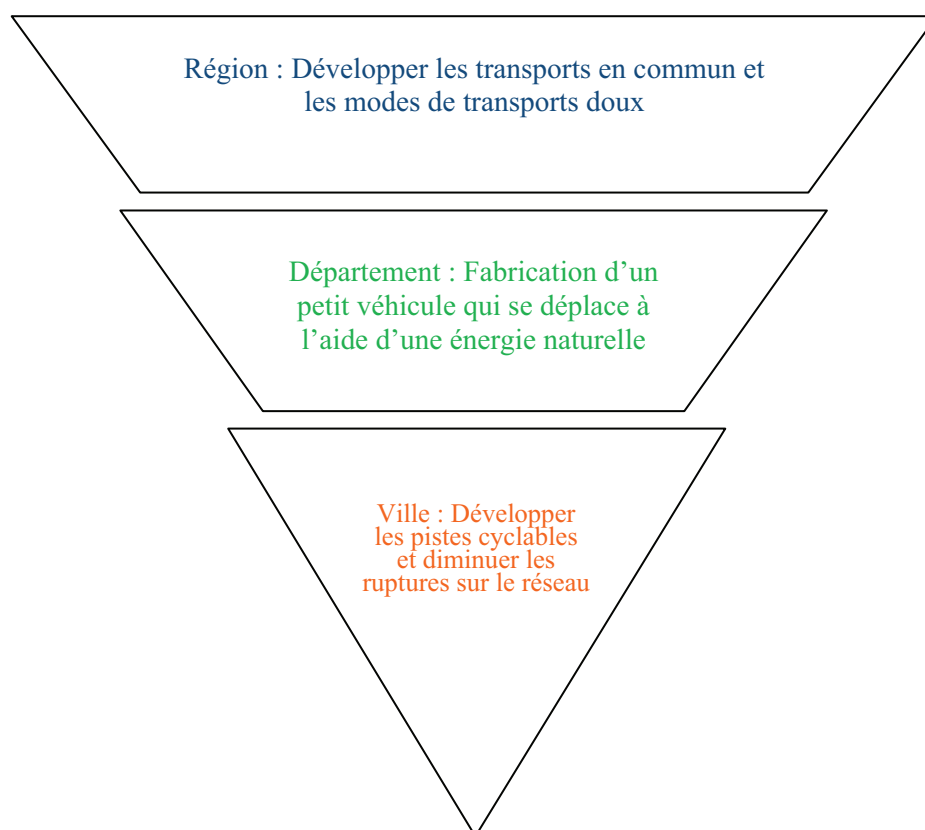


Figure 7 : Organisation des actions en fonction des échelles territoriales; Réalisation personnelle : VIVER Camille

Concernant l'ensemble des moyens humains, on peut comparer les conseils régionaux, généraux et municipaux. Respectivement, on note 77, 29 et 55 élus. Sur ce point on pourrait penser que ce n'est pas la position hiérarchique de la structure qui engendre le nombre d'élus mais comme nous l'avons précisé nous avons comparé uniquement les conseils régionaux, généraux et municipaux. Il est à noter qu'il existe plusieurs commissions, sections ou encore d'autres structures indépendantes, qui participent au fonctionnement d'une structure. Par exemple, la DDE, Direction Départementale de l'Équipement qui travaille en collaboration avec les régions comme les départements ou la ville. La région est quand à elle épaulée par le CESR, Conseil Economique et Social Régional, qui par ses diverses sections participe voire s'occupe entièrement de certains dossiers de la région.

Il est donc difficile de comparer concrètement les moyens humains de chaque structure, même si on comprend aisément qu'une plus grande structure comme la région possède plus de moyens humains qu'une commune.

23. Conclusion de l'approche "verticale"

Après notre analyse et les quelques points qui ont été relevés, nous pouvons dire qu'au sein de ces trois types de structures (région, département, commune), il existe une méthode de pratique de la prospective qui, en soi, peut être identique sur le principe mais appliquée de manière différente. En effet, nous avons vu les distinctions tout au long de l'analyse selon les critères sélectionnés comme étant des critères de référence sur la pratique de la prospective. Chacune des structures a plus ou moins respecté les critères, ou au moins tenté à son niveau d'y arriver. Par exemple, au niveau des ateliers, chacune d'entre elle a intégré à sa démarche la participation de la population, mais on note tout de même des différences. La région, a fait appel à plus d'experts que de citoyens lors de ses ateliers, il y a donc une représentation moindre de l'avis de la population. On assiste à des séminaires plus politiques qu'à un élan de démocratie participative. Le département, a décidé pour sa part de faire appel aux collèves et plus particulièrement aux collégiens pour établir son Agenda 21, ce qui est une forme de participation de la population mais ciblée vers la jeunesse. La ville d'Orléans est la plus représentative d'une démocratie participative avec l'organisation des réunions publiques et la création du Forum 21, qui a lui-même décidé du programme d'actions à mettre en place.

Comme nous l'avons abordé précédemment, l'élaboration d'un document prospectif et son résultat dépendent évidemment de la méthode appliquée mais aussi des moyens nécessaires pour sa mise en place. Les budgets, les moyens techniques et humains sont les points essentiels qui créent la différence entre les structures et donc leur potentiel d'action. Le budget va limiter le champ d'action sur plusieurs points. Tout d'abord, sur le nombre de personnes qui vont pouvoir travailler sur le sujet, par exemple faire intervenir des experts, pour la mise en place de la démarche, ou des experts dans le domaine concerné par l'étude à réaliser. Mais surtout le budget va influencer le type d'actions ou projets à mener dans le cadre d'un Agenda 21, une région avec plus de moyens peut se permettre des actions plus coûteuses qu'une commune.

Ainsi, on peut dire que quel que soit le type de structure qui met en place une démarche prospective, elle doit le faire selon ses moyens mais surtout selon le respect des critères qui correspondent à la prospective territoriale.

L'échelon territorial détermine les moyens de mise en œuvre mais cela n'influe pas sur la qualité de la démarche et les résultats qui en découlent. Nous pouvons supposer que sur ce point ce sont les acteurs de la démarche qui déterminent la qualité de l'exercice.

Les différentes structures font partie d'une administration organisée chacune de manière hiérarchique, ce qui laisse penser qu'elles sont, les unes vis-à-vis des autres, classées hiérarchiquement. Pourtant ce n'est pas réellement le cas. En effet, selon le domaine, elles sont dépendantes hiérarchiquement les unes par rapport aux autres. Mais dans ce projet, pour un Agenda 21 ce n'est pas le cas. En revanche, nous avons 14 possibilités de relations qui peuvent exister entre ces structures. L'illustration suivante démontrera plus facilement les arrangements possibles. Par ordre de taille croissante, les carrés représentent respectivement la ville, le département et la région.

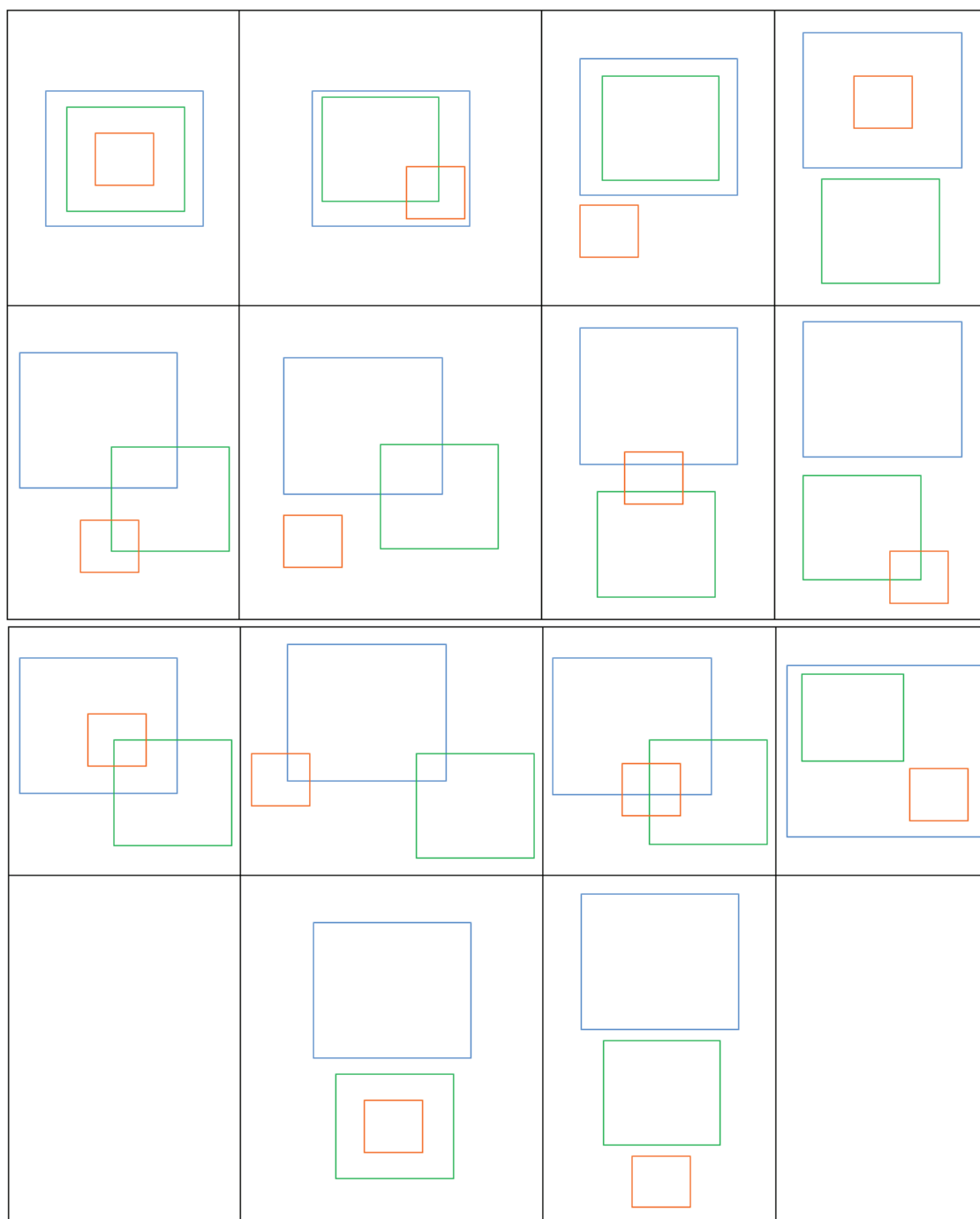


Figure 8 : Organisation des échelles territoriales; Réalisation personnelle : VIVER Camille