

Approche "horizontale" (Orane LELEUX)

L'analyse se fait ici au sein de plusieurs structures appartenant au même échelon territorial. Nous étudierons l'échelle des pays et plus précisément trois chartes de développement des pays. Une charte de développement « constitue le projet commun de développement durable du territoire. C'est un document de référence qui détermine, pour les 10 ans à venir, la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services¹ ». Au travers de ce document, dans sa dimension que nous avons considérée comme prospective, il est possible de comparer la pratique de la prospective des pays.

Dans un premier temps, il s'agira de répondre à cette question et ce au travers de deux hypothèses à savoir :

- la manière de réaliser les chartes est la même quel que soit le pays considéré.
- les chartes présentent les mêmes objectifs de développement.

Cette première partie permet de voir si les chartes de développement sont semblables tant sur la méthode de création que sur le fond et la forme du document, l'un pouvant influencer l'autre et vice versa. Dans un second temps nous verrons quelles peuvent être les raisons de ces similitudes ou différences mises en évidence. Il s'agira de déterminer si se sont les acteurs ou le contexte géopolitique du pays qui influent sur la pratique de la prospective au sein des pays.

31. Les chartes de développement des pays

a) La méthode d'élaboration des documents : «la manière de réaliser les chartes est la même quel que soit le pays considéré »

Sur la base de l'analyse des documents produits par le LIPSOR entre autres, une grille d'analyse de la méthode et de la manière de réaliser une étude prospective a été réalisée (présentée précédemment). Ainsi, trois chartes de développement de pays ont été étudiées sur cette base, en ne prenant cependant en compte que les éléments clés de la grille d'analyse. Il s'agit des chartes du Pays Drouais, du Pays Berry Saint-Amandois et du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais.

Pour information, les chartes de pays sont organisées en deux grandes parties : le diagnostic territorial et la stratégie de développement.

Les pages suivantes présentent d'une part la "théorie" (extraits de la grille d'analyse) et d'autre part des extraits de chartes de manière à mesurer le degré prospectif de ces documents. A la fin de chaque élément d'analyse une comparaison est faite entre les trois documents étudiés.

¹ Syndicat mixte du pays de la Provence verte

(a) Généralités concernant l'exercice de prospective

[Il y a nécessité d'avoir un projet, la prospective "à vide" n'est pas constructive. Il n'y a pas de "recette" unique, la démarche doit être adaptée au contexte, au territoire ainsi qu'aux moyens ainsi, le choix de la méthode est fonction du problème. Trois processus sont cependant inévitables à savoir : la connaissance, l'expérimentation et la décision. 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.]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

La charte de développement du Pays Drouais a pour vocation d'être « un document de référence pour toute action qui sera envisagée sur tout ou partie de son territoire. Les élus, les acteurs économiques et les habitants du Pays présentent cette charte afin d'agir aujourd'hui pour maîtriser et choisir volontairement l'avenir du développement de leur territoire ».

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois.

La charte étudiée est une réactualisation de l'ancienne charte. Cette réactualisation s'est faite en interne au sein du pays. « La volonté des élus en adoptant cette charte n'était pas de faire une charte pour le seul Conseil Régional du Centre mais bien un document de référence pour l'ensemble des partenaires du syndicat. »

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

La charte étudiée est une réactualisation de l'ancienne charte. Cette nouvelle charte « doit proposer un objectif à atteindre, s'inscrivant dans le cadre d'une vision prospective du territoire. Elle doit déboucher sur un document de référence facilement appropriable ». En cela, elle « constitue un élément de cadrage des orientations et des actions que les élus et les membres du Conseil de développement souhaitent pour le Pays. A ce titre, elle fournit un cadre de cohérence pour accueillir et articuler les futurs programmes et contrats de développement destinés à mettre en œuvre la politique d'aménagement et de développement du Pays».

Pour les trois chartes l'horizon temporel est le même puisqu'il est défini dans les contrats de pays.

Une de ces trois chartes est différente des deux autres puisqu'il ne s'agit pas d'une réactualisation.

Outre leur côté réglementaire, ces trois documents ont en commun un même objectif premier, il s'agit de faire de la charte de développement un document de référence pour les actions futures des pays. Les membres de ces trois pays ont conscience que ce document constitue leur principal levier d'action et est la base de leurs réflexions sur l'avenir de leur territoire. Ces trois documents ont donc un objectif et un besoin concrets.

(b) La manière de réaliser une étude prospective

- La prospective stratégique doit être participative

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

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Cette charte a été établie dans la concertation, en effet plusieurs extraits du document en témoignent : « Pour parvenir à ce résultat, de nombreuses réunions ont eu lieu en réunissant à la fois les élus locaux concernés, des organismes institutionnels, des représentants d'associations ou des particuliers ». Les acteurs de la vie économique, sociale, culturelle et associative ont donc été sollicités.

Un des points forts de la concertation a été le rôle des conseillers municipaux puisqu'ils ont fait le lien entre la société civile et les experts : « les nouveaux conseillers municipaux ont apporté leur contribution et leur connaissance du territoire dans certains domaines spécialisés, ils ont apporté une autre manière de comprendre ce territoire et sont d'excellents vecteurs d'informations descendantes (du Syndicat Intercommunal Pour l'Aménagement et le Développement du Pays Drouais vers les communes) et ascendantes (des communes vers le SIPAD) ».

Le pays s'organise en commissions qui « se sont réunies une trentaine de fois afin de prendre connaissance d'un certain nombre de caractéristiques du Pays » lors de la création de la charte. En parallèle de « ces séances, des réunions dans les 7 cantons, puis dans chaque commune ont permis aux maires et aux conseillers de s'exprimer personnellement sur la situation qu'ils vivent et sur leurs attentes par rapport au syndicat ». De plus, « des questionnaires adressés à toutes les communes ainsi que divers entretiens avec les partenaires socioprofessionnels du département, de la région et des départements voisins ainsi que des rencontres avec des porteurs de projets » ont été réalisés.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Des réunions avec les partenaires, à savoir les institutions classiques telles que les chambres consulaires, le Conseil Général, les Agences de développement et la société civile ont eu lieu. Au total, « une cinquantaine d'acteurs s'est prêtée à cet exercice ». De plus, « les délégués titulaires et suppléants, les maires non titulaires, les conseillers généraux et les conseillers régionaux, les membres du Conseil de Développement et des commissions ont été invités à s'inscrire dans un ou plusieurs ateliers pour débattre de la stratégie de développement du pays ».

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

Cette charte est le résultat de la concertation entre « les élus et les forces vives de la Vallée du Cher et du Romorantinais, réunis au sein de différentes instances : les commissions thématiques, le conseil de développement, le groupe technique et le comité de pilotage. Ils ont bénéficié de l'apport de partenaires locaux et régionaux (Consulaires, Observatoire, Département, Région) et de l'appui de Francis MEUNIER ».

« De multiples organismes, institutions et associations, qu'ils soient locaux, départementaux ou régionaux intervenant dans les domaines économiques, culturels, touristiques, sociaux, environnementaux ont participé aux réunions des différentes instances du Pays ».

« Pas moins de 76 participants, élus et membres des commissions thématiques et du Conseil de développement se sont rencontrés ».

Dans les trois cas, des commissions ont été mises en place. Le Pays Drouais et le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais ont cependant plus mis l'accent sur la communication des résultats à un large public. Des efforts ont été menés pour que la participation soit ascendante et descendante dans le cas du Pays Drouais. Dans le cas du Pays Berry Saint Amandois, les résultats et analyses semblent avoir été moins diffusés. L'effort ne s'est pas porté sur l'appropriation contrairement au Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais.

- La prospective mêle intimement de nombreuses dimensions

[Il ne faut pas s'arrêter à une analyse cloisonnée de différents thèmes, il faut penser le territoire dans sa globalité.]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Le diagnostic territorial s'appuie sur l'étude de nombreuses thématiques telles que les transports, la démographie, l'environnement, l'emploi ou encore le logement... On peut cependant noter que ces thématiques ne sont jamais croisées. Il n'y a donc pas de vision claire du territoire pris dans sa globalité. Le diagnostic et la présentation des atouts/faiblesses du territoire restent sectoriels en revanche certains axes d'action sont transversaux.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry St-Amandois

Le pays s'est organisé en quatre commissions de manière couvrir l'ensemble des domaines de réflexion : Commission « vie économique et professionnelle », Commission « Tourisme – Patrimoine - Développement culturel », Commission « Habitat et services à la population » et Commission « Environnement – Cadre de vie. L'organisation du travail est sectorielle. Cependant au sein de chaque commission les thèmes traités dans le diagnostic possèdent un bilan stratégique transversal présentant les atouts et faiblesses du territoire. Ainsi, à chaque grande thématique, divisée en sous thèmes, une analyse est proposée (ex : la thématique Démographie et ressources du territoire comprend les sous thèmes suivants : une très faible densité de peuplement et une dépopulation prononcée, un niveau de vie globalement faible, des ressources financières des communes déjà fortement mobilisées et un bilan stratégique : démographique et ressources territoriales). Même si l'approche est à première vue sectorielle, des efforts sont menés pour obtenir une vision plus globale du territoire.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

Même si le diagnostic est sectoriel, au travers de sa synthèse, une vision globale du territoire se dessine. De plus, les indicateurs transversaux viennent renforcer cette vision de globalité.

Dans les trois documents le diagnostic est sectoriel. Dans celui du Pays Berry Saint Amandois un effort est porté sur la synthèse des grands thèmes avec une analyse des atouts et faiblesses et dans celui du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais une synthèse donne une vision globale du territoire. Le territoire semble donc être moins appréhendé dans sa globalité pour le Pays Drouais.

- 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). 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 de s'assurer le concours d'une personne qualifiée, ou du moins qui ait des notions en matière de prospective.]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

A notre connaissance, aucune préparation aux bases de la prospective n'a été proposée aux participants.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Les membres du Pays se sont rendus aux journées de formation sur la conduite de projets tels que les chartes de développement proposées par le Conseil Général d'Indre-et-Loire. Ils n'ont cependant pas eu de formation (sauf peut-être à titre personnel) à la prospective.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

La méthode appliquée, très centrée sur la concertation, « a fourni l'occasion d'un important débat, à la fois ouvert et constructif, en s'appuyant sur des outils d'animation et de concertation riches et efficaces, notamment un questionnaire et des ateliers d'évaluation et de prospective ».

Lors de la réactualisation de la charte, des ateliers de prospective ont été menés. « Au sein des ateliers, la réflexion a d'abord permis d'échanger sur les représentations actuelles et sur la vision prospective du territoire, d'approfondir les points de divergence et de faire émerger des consensus sur les grandes évolutions à prendre en compte pour l'avenir du Pays ».

Par la suite, « les membres des Commissions thématiques et du Conseil de développement ont été consultés et leurs avis ont été recueillis à travers un questionnaire ». Ce questionnaire fait partie de la batterie d'outils de la prospective territoriale, il s'agit d'un exercice sur les représentations/perceptions du territoire. Un extrait des résultats du questionnaire est présenté ci-dessous.

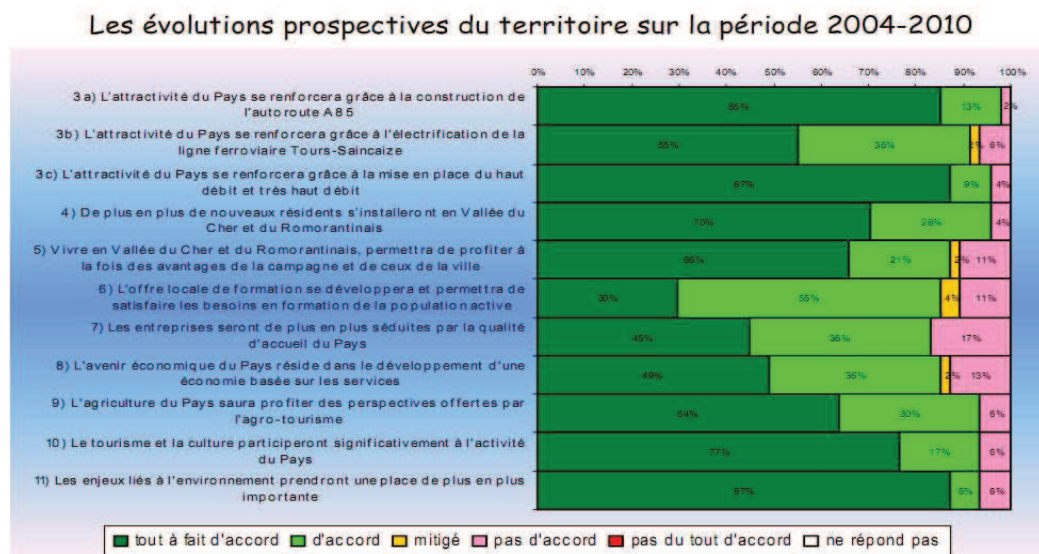


Figure 9 : Extrait du questionnaire de prospective de la charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin (source : Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin)

Dans cet exercice il est demandé aux participants de donner leur avis à une liste d'affirmations.

Seul le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin a mis en place des ateliers de prospective. Les membres du Pays Berry Saint Amandois ont participé aux journées de formations pour la conduite de projets tels que les chartes de développement des pays mises en place par le Conseil Général de l'Indre-et-Loire. Les membres du Pays Drouais n'ont, semble-t-il, pas assisté à ce genre d'évènement.

- Une évaluation de la démarche est nécessaire.

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

L'évaluation ne porte pas sur la démarche adoptée.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

L'évaluation ne porte pas sur la démarche adoptée.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin, 2005

L'évaluation ne porte pas sur la démarche adoptée.

Dans les trois cas l'évaluation ne semble pas porter sur la démarche adoptée mais plus sur les axes stratégiques à suivre.

- L'élaboration de scénarios n'est pas obligatoire

[Dans de nombreux cas, l'utilisation de la méthode des scénarios transcrit une vision superficielle et un oubli de la question « qui suis-je ».]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver »,
Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Aucun scénario n'est mis en place.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de
Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Aucun scénario n'est mis en place.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée
du Cher et du Romorantinais, 2005

Aucun scénario n'est mis en place.

Dans les trois cas aucun scénario n'est envisagé. La création de scénario, démarche lourde et longue à mettre en place, ne semble pas être très développée au sein des pays.

(c) Les étapes à suivre dans l'exercice de prospective

- Généralités

[Deux temps forts dans la démarche prospective peuvent être identifiés, la phase d'anticipation qui est une phase exploratoire d'identification des enjeux du futur qui doit être collective et la phase de choix stratégiques qui est une phase normative de définition des choix stratégiques possibles et souhaitables qui doit s'effectuer en nombre limité (élus, ils sont responsables).]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver »,
Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Ces deux phases semblent avoir été menées pas les mêmes personnes. Nous ne disposons cependant pas de tous les éléments de réponse.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de
Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Ce sont « les délégués titulaires et suppléants, les maires non titulaires, les conseillers généraux et les conseillers régionaux, les membres du Conseil de Développement et des commissions » qui ont établi les axes stratégiques.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée
du Cher et du Romorantinais, 2005

Les axes stratégiques ont été rédigés par les commissions, donc en comité restreint.

Des acteurs différents semblent donc bien avoir été conviés pour ces deux phases (pour le Pays Drouais nous ne disposons pas d'assez d'information).

- La rétrospective

[Le diagnostic doit traduire la dynamique du présent et les expériences, les pratiques du passé ainsi que l'analyse et l'évaluation des politiques publiques passées (et présentes).]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Les démarches antérieures sont présentées succinctement. En ce qui concerne le diagnostic territorial, la rétrospective n'est présente que pour certaines thématiques telles que la démographie ou les migrations pendulaires.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Les anciennes actions et programmes sont présentés. Dans le diagnostic territorial, la rétrospective n'est présentée que pour certaines thématiques comme la démographie : « Entre 1975 et 1999 le pays a perdu 5 854 habitants soit 1 habitant sur 10 »

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

Des rappels des anciens programmes et actions sont présentés. En ce qui concerne le diagnostic territorial, une grande majorité des thèmes abordés possède une phase de rétrospective comme le montre l'extrait suivant : « La période 1970-1980 a connu l'essor des constructions neuves dans des zones pavillonnaires. Entre 1990 et 1999, la Vallée du Cher et le Romorantinais ont connu une progression de leur parc de logements de 6,4 % ».

Dans les trois cas, la rétrospective sur les actions et démarches précédentes est présente même si elle est moins développée dans le diagnostic du Pays Drouais. Seuls quelques thèmes tels que la démographie ou les migrations pendulaires sont étudiés dans le passé pour les Pays Drouais et du Berry Saint Amandois, alors qu'elle est plus présente dans celui du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais.

- Le diagnostic territorial

[Le diagnostic doit être réalisé par deux acteurs clés à savoir l'organisme d'étude et les experts, il doit être dynamique, multithématique, les approches sectorielles, bien que nécessaires, doivent être combinées pour obtenir une approche globale.

Il doit comporter :

- les atouts, handicaps, enjeux, tensions, ruptures potentielles et 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)

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

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Le diagnostic a été établi en interne par le pays : « Des commissions de travail ont été constituées afin de contribuer à l'élaboration du diagnostic du Pays, d'identifier les forces, les faiblesses et les potentialités de développement de ce territoire ».

Ce diagnostic reste sectoriel, les thématiques ne sont pas croisées. De plus, 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... Aucune projection des tendances actuelles n'est réalisée.

Les atouts et faiblesses du territoire sont présentés, par thème, en début de chaque axe d'action.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

Le travail de réactualisation du diagnostic territorial a été mené par les commissions mixtes mises en place entre le conseil de développement et le comité syndical. Des comparaisons avec la Région Centre pour quelques thèmes ont été réalisées.

Le diagnostic reste sectoriel mais un effort est porté sur l'analyse des tendances constatées : « Chaque sous-chapitre se termine par une analyse présentant les ressources et les handicaps du sujet traité. Chaque chapitre fait une synthèse sous forme d'un pré diagnostic stratégique en dégagant les opportunités et les menaces qui pèsent sur le territoire ».

« Le diagnostic territorial réactualisé a permis de révéler les atouts, les handicaps du territoire ainsi que les menaces qui pèsent mais aussi les opportunités qu'il faut relever ». Ce diagnostic prépare donc bien la phase suivante de prospective.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

« Les analyses ont été menées en associant les représentants des commissions thématiques et ceux du Conseil de développement ». « Au total, près de 80 personnes ont été impliquées à des degrés divers dans le cadre de ces travaux. Ils ont également bénéficié de l'appui du groupe technique associant les principaux partenaires du Pays (communautés, consulaires, conseil général) ».

Le diagnostic est sectoriel mais une synthèse de celui-ci permet d'avoir une vision globale du territoire ainsi qu'un aperçu de son évolution. De plus des indicateurs transversaux sont mis en place, renforçant ainsi la notion de transversalité.

Dans les trois cas le diagnostic a été réalisé en interne en collaboration avec les partenaires des pays. Des commissions sectorielles ont été mises en place pour la création du diagnostic.

Les diagnostics des Pays Drouais et du Berry Saint Amandois présentent les atouts, forces et faiblesses du territoire.

Le diagnostic du Pays Berry Saint Amandois présente une analyse et un bilan (atouts/faiblesses) des grands thèmes. Un effort est donc porté sur la vision plus globale du territoire même s'il n'y a pas de bilan général pour l'ensemble du diagnostic. Pour le Pays Drouais, un rappel des constats, des atouts et faiblesses est présenté en début de chaque axe d'action, c'est donc une manière de réduire la sectorisation du diagnostic. En cela ils constituent une base solide pour la phase de prospective.

- La phase de 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 entre élus et experts, il ne faut pas négliger les signaux faibles, les ruptures et les thématiques clés doivent être approfondies.]

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Pour chacun des quatre objectifs, les tendances lourdes, les stratégies et les actions futures sont présentées. Nous ne disposons cependant pas d'informations concernant les méthodes d'élaboration de ces stratégies.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

« Les Ressources Handicaps Opportunités Menaces ont été validés au cours d'une réunion commune entre les membres du conseil de développement et le bureau syndical ».

« Le diagnostic territorial réactualisé a permis de révéler les atouts, les handicaps du territoire ainsi que les menaces qui pèsent mais aussi les opportunités qu'il faut relever ».

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

Lors des ateliers prospectifs, « les participants se sont mis d'accord sur les grands enjeux pour l'actualisation de la charte de développement. Au total, plus de trois cents idées (facteurs de changement, inerties, représentations) ont été envisagées et plus de quatre-vingts idées principales ont été retenues à partir des réflexions menées au sein des commissions thématiques ».

Dans les chartes des Pays Drouais et du Berry Saint Amandois les atouts, faiblesses, handicaps du territoire découlant du diagnostic sont présentés avant la phase de propositions stratégiques. En ce qui concerne le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, les atouts/forces et faiblesses ne sont pas inscrits clairement dans la charte.

- L'élaboration des choix stratégiques

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

Cette phase, comme le reste de la charte, s'est déroulée dans la concertation : « L'élaboration des réflexions sur le développement du Pays Drouais s'est faite dans un souci d'ouverture et de concertation auprès de tous les partenaires potentiels du territoire ».

Nous ne connaissons cependant pas la durée allouée à cette phase de réflexion.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

« La première phase de diagnostic était nécessaire car elle constitue un préalable indispensable à la compréhension des enjeux en cours sur le pays. Après un rappel des enjeux de l'évaluation, un travail approfondi sur les indicateurs du bilan évaluatif, chacun a été amené à noter les axes stratégiques et les mesures suivant les préconisations du guide de l'évaluation élaboré par le Conseil Régional du Centre. Les délégués titulaires et suppléants, les maires non titulaires, les conseillers généraux et les conseillers régionaux, les membres du Conseil de Développement et des commissions ont été invités à s'inscrire dans un ou plusieurs ateliers pour débattre de la stratégie de développement du pays. Chaque atelier reprenait les 4 axes stratégiques adoptés en 1997 ».

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

« La nouvelle Charte doit prendre en compte la vision qu'ont les acteurs du Pays des principaux enjeux pour les années à venir. Pour cela, les membres des Commissions thématiques et du Conseil de développement ont été consultés et leurs avis ont été recueillis à travers un questionnaire » concernant les stratégies prioritaires. Les commissions ont ensuite rédigé les grandes stratégies. Au final, quatre objectifs stratégiques de développement durable, 9 axes thématiques et enfin 32 mesures opérationnelles ont été proposés.

L'élaboration des choix stratégiques s'est déroulée, dans les trois cas, en collaboration avec les partenaires des pays.

- L'évaluation

Charte de développement du Pays Drouais, « le pays drouais, une qualité de vie à préserver », Syndicat d'Aménagement et de développement du Pays Drouais, 2002

L'évaluation est prévue lors de la révision de la charte.

Charte de développement 2003-2010 du Pays Berry Saint-Amandois, Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry Saint-Amandois

« L'évaluation de la stratégie territoriale du Pays Berry Saint-Amandois tient compte de l'évaluation des principales actions notamment celles engagées dans le contrat de pays et de l'évaluation de la conduite opérationnelle du projet du pays ». « L'objectif, sur la base d'une évaluation de la stratégie de 1997, était de vérifier la pertinence de son maintien ou sa modification ».

Actuellement le pays évalue la charte tant sur les moyens mis en œuvre que sur les objectifs qu'il s'était fixés.

Charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, 2005

« L'enquête menée auprès des participants aux ateliers a permis d'évaluer les retombées de la précédente charte ». « 47 questionnaires ont été renseignés ».

« L'approche et les critères d'évaluation mis en place ont permis d'impliquer largement les acteurs locaux et de valoriser leurs connaissances du territoire. Elle a fourni l'occasion d'un important débat, à la fois ouvert et constructif ».

L'évaluation s'effectue lors de la révision des chartes et porte sur les objectifs qu'il fallait atteindre ainsi que sur les anciens axes stratégiques.

(d) Conclusion

La méthode utilisée pour rédiger un même type de document est donc, d'une manière générale, relativement semblable même si des différences non négligeables sont constatées entre les pays.

Les similitudes concernent l'organisation générale en commissions des équipes en charge de la rédaction du document. En effet, dans les trois chartes étudiées, les pays se sont organisés en commissions variées pour couvrir l'ensemble des domaines à étudier et ont réalisé le diagnostic territorial en interne. De plus, dans les trois cas, ces commissions se réunissent avec les partenaires des pays pour mettre en place les stratégies de développement. Sur le plan organisationnel, la méthode appliquée est donc la même pour ces trois pays.

Les différences les plus visibles sont liées à la concertation et à l'implication des participants dans la démarche. Pour le Pays Drouais, la concertation avec les partenaires, les institutions ou encore la société civile est présente mais la diffusion des résultats ou encore l'implication des participants externes au pays sont relativement limitées. A l'inverse, le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais a mis l'accent sur une concertation forte qui passe par l'appropriation des méthodes et résultats avec la mise en place d'ateliers prospectifs pour l'ensemble des participants.

On pourrait donc classer par ordre croissant ces trois chartes selon leur caractère prospectif (en matière de méthode) de la manière suivante : Pays Drouais, Pays du Berry Saint Amandois et Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais. En effet, la méthode utilisée par le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais se rapproche le plus de la méthode « théorique » de prospective.

b) Les visées prospectives : Les pays ont les mêmes objectifs stratégiques

De manière à avoir une vision globale de la pratique au sein des pays, il nous semblait pertinent d'étudier à la fois la méthode, la forme ainsi que le fond des chartes de pays. Ainsi, après avoir vu que la méthode pratiquée pour réaliser les chartes de développement était variable d'un pays à l'autre, nous allons voir maintenant si les objectifs stratégiques issus de l'analyse du diagnostic territorial et donc de la mise en évidence des atouts et faiblesses du territoire sont différents ou non entre les pays.

Il convient de noter, dans un premier temps, que sur neuf chartes étudiées, sept d'entre elles reprennent la même terminologie en ce qui concerne la phase stratégique. La stratégie de développement est déclinée en objectifs composés d'axes qui sont eux même divisés en mesures. Ceci montre, avant même d'étudier le contenu des stratégies de développement, une certaine forme d'uniformité entre les chartes.

De manière à confirmer ou à infirmer l'hypothèse suivante : les visées stratégiques sont les mêmes entre les pays, nous avons comparé dans un premier temps deux chartes de développement. Pour que la comparaison soit la plus juste possible deux choix ont été faits. Les pays choisis sont tous les deux situés à proximité d'une grande ville et les chartes possèdent le même nombre d'objectifs. Les deux chartes étudiées sont celles du Pays Gâtinais et celle du Pays Drouais.

Dans un second temps, les deux chartes étudiées dans la partie précédente seront comparées. L'analyse précédente a permis de mettre en évidence une différence quant à la méthode appliquée pour la création des chartes, il s'agit là de voir si les objectifs stratégiques sont eux aussi différents. La charte de développement du Pays Drouais sera donc comparée avec celle du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais.

(a) Analyse des objectifs stratégiques des chartes des Pays Drouais et Gâtinais

Dans un premier temps l'analyse porte sur les quatre grands objectifs stratégiques mis en place par les deux pays. Dans un second temps, pour une analyse plus fine, la comparaison porte sur les axes et, si besoin est, sur les mesures développées.

- Comparaison au niveau des quatre objectifs :

Le tableau ci-dessous présente les objectifs des deux pays.

Objectifs du Pays Gâtinais	Objectifs du Pays Drouais
Environnemental : « Maintenir la qualité et diversité environnementales, paysagères, agricoles et urbanistiques par le renforcement du maillage naturel et urbain »	Environnement, eau, assainissement : « Veiller à protéger le patrimoine naturel par une politique générale de concertation, de gestion et de maîtrise des ressources »
Economique : « Promouvoir un développement équilibré par le renforcement des pôles d'activités et une meilleure valorisation économique des ressources locales »	Equilibre économique : « Profiter de la localisation géographique favorable du Pays Drouais pour valoriser son potentiel économique sur l'ensemble du territoire »
Social : « Renforcer le lien social par l'affirmation du maillage polycentrique des services et une offre diversifiée de logements »	Services et habitats : « Développer des services complémentaires entre les zones rurales et les secteurs urbains, et préserver la capacité dans le Pays Drouais »
De gouvernance : « Renforcer et adapter la gouvernance locale du Pays Gâtinais »	Tourisme et loisirs : « Favoriser l'équipement des sites destinés aux activités de loisirs et au tourisme de proximité dans le Pays Drouais »

Tableau 1: Objectifs des pays Gâtinais et Drouais; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : chartes de développement)

Au premier abord seuls les objectifs environnementaux et économiques sont présents dans les deux chartes. Pour les deux autres, bien que l'objectif « services et habitat » puisse être rapproché de l'objectif « social », il n'y a pas de similitudes directes entre les deux chartes.

- Comparaison au niveau des axes et/ou des mesures:

La comparaison se fera dans un premier temps entre les objectifs semblables puis dans un second temps entre les autres objectifs.

Comparaison des objectifs semblables entre les deux chartes :

Objectif « environnement »	
Axes de développement de l'objectif environnement du Pays Gâtinais	Axes de développement de l'objectif environnement, eau, assainissement du Pays Drouais
Axe 1 « Soutien aux démarches d'observation et de sensibilisation en faveur des milieux, des paysages et des patrimoines d'intérêts »	Axe 1 « Aider à la mise en valeur du patrimoine architectural local et à l'amélioration du cadre de vie »
Axe 2 « Accompagnement des initiatives locales de gestion et de valorisation durables des milieux, des paysages et des patrimoines d'intérêts »	Axe 2 « Assurer la protection de l'environnement et la pérennisation des ressources et des sites naturels »
Axe 3 « Renforcement des actions de préservation quantitative et qualitative des ressources en eau »	Axe 3 « Soutenir les projets visant à protéger certaines zones naturelles les plus fragiles du territoire »
Axe 4 « Soutien aux démarches intercommunales de planification »	

Tableau 2 : Objectif environnementaux du Pays Gâtinais et Drouais; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : chartes de développement)

En ce qui concerne l'objectif relatif à l'environnement, seul l'axe 4 du Pays Gâtinais ne trouve pas son semblable dans les axes du Pays Drouais.

Les axes 1, 2 et 3 du Pays Gâtinais peuvent respectivement être rapprochés des axes 3, 2 et 2 (mesure 1 : « préserver la qualité de l'eau ») du Pays Drouais.

Objectif économique	
Axes de développement de l'objectif équilibre économique du Pays Gâtinais	Axes de développement de l'objectif économie du Pays Drouais
Axe 1 « Soutien aux initiatives locales de qualification et diversification agricole »	Axe 1 « Fédérer et orienter les initiatives des communes du Pays Drouais »
Axe 2 « Soutien aux initiatives de valorisation locale des énergies renouvelables »	Axe 2 « Œuvrer pour l'accueil des entreprises et des salariés »
Axe 3 « Définition d'une politique de promotion économique, d'accueil et d'accompagnement des entreprises à l'échelle du Pays Gâtinais et en partenariat avec l'agglomération Montargoise »	Axe 3 « Favoriser l'emploi et la formation sur le territoire du Pays Drouais »
Axe 4 « Mise en place d'une politique de développement touristique à l'échelle du Pays Gâtinais et en partenariat avec l'agglomération Montargoise »	Axe 4 « Maintenir et développer le commerce et l'artisanat en milieu rural »
	Axe 5 « Soutenir l'activité agricole et ses produits dérivés »

Tableau 3 : Objectif économique des Pays du Gâtinais et du Drouais; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : chartes de développement)

Pour l'objectif économique, les axes 1 et 3 du Pays Gâtinais correspondent respectivement aux axes 5 et 2 du Pays Drouais. En ce qui concerne l'axe 2 du Pays Gâtinais il peut être rapproché à la mesure « construire une nouvelle image du Pays Drouais en mettant en valeur les activités existantes et en créant de nouvelles activités » de l'axe 2 du Pays Drouais. En ce qui concerne l'axe 4 du pays Gâtinais portant sur le tourisme il se rapproche de l'objectif tourisme et loisirs du Pays Drouais.

Dans un même intitulé d'objectif, ici « environnement » et « économie », les axes proposés par les deux pays sont très proches. En ce qui concerne l'environnement, les deux pays ont donc des visées stratégiques identiques à l'exception d'un axe développé par le Pays Gâtinais. Nous verrons cependant plus loin que cet axe est repris par le Pays Drouais dans un autre objectif.

Comparaison des objectifs ne possédant pas le même intitulé :

Les intitulés des objectifs restants, à savoir : social, gouvernance, tourisme et loisirs et services et habitats, sont différents. On peut cependant remarquer, après analyse des axes et mesures proposés que certaines similitudes sont présentes. En effet, sur les 29 axes que comprennent les deux chartes cumulées, seulement 5 axes ne trouvent pas leur semblable.

Pour exemple :

L'axe 1 de l'objectif de gouvernance à savoir « renforcer les intercommunalités à fiscalité propre du Pays Gâtinais et développer les partenariats intercommunaux en intégrant l'agglomération Montargoise » du Pays Gâtinais est à rapprocher de l'axe 1 de l'objectif équilibre économique à savoir « fédérer et orienter les initiatives des communes du Pays Drouais, mesure 2 : stimuler les regroupements de communes et impulser les coopérations intercommunales » du Pays Drouais.

L'objectif tourisme et loisirs du Pays Drouais qui ne possède pas d'objectif homologue dans la charte du Pays Gâtinais trouve en fait son équivalent dans l'axe 4 de l'objectif économique « mise en place d'une politique de développement touristique à l'échelle du Pays Gâtinais et en partenariat avec l'agglomération Montargoise » du Pays Gâtinais.

Ainsi, à des intitulés différents peuvent correspondre les même axes. Les pays n'organisent pas de la même manière leur réflexion ou ne placent pas les thèmes au même niveau d'importance. Pour exemple, le Pays Drouais dédie un objectif au thème du tourisme et loisir alors que le Pays Gâtinais ne lui consacre qu'un axe. Inversement, le Pays Gâtinais possède un objectif basé sur la gouvernance alors que le Pays Drouais l'inclut dans l'équilibre économique (axe 1 « Fédérer et orienter les initiatives des communes... »).

- Conclusion de l'analyse des objectifs stratégiques des chartes des Pays Drouais et Gâtinais

A première vue les finalités de ces documents sont différentes puisque les objectifs stratégiques ne sont pas les mêmes. L'analyse des axes et mesures montre cependant que les finalités de ces deux chartes ne sont pas si différentes l'une de l'autre puisque seulement 5 axes sur 29 (15 pour le Pays Drouais et 14 pour le Pays Gâtinais) ne retrouvent pas leur homologue dans l'autre charte. On peut donc dire, au vu de ces deux exemples, que la finalité des deux chartes est très proche. La différence réside plus dans la manière d'organiser les objectifs, axes et mesures. En effet, deux mesures semblables peuvent se retrouver dans deux axes d'objectifs d'intitulés différents en fonction de la charte prise en compte. Cette différence souligne le fait que certains thèmes tels que la gouvernance ne sont pas placés au même niveau d'importance dans tous les pays. La manière de concevoir l'avenir du territoire varie donc sensiblement entre ces deux pays.

(b) Analyse des objectifs stratégiques des Pays Drouais et de la Vallée de Cher et du Romorantin

Nous avons vu précédemment que ces deux chartes avaient été réalisées avec des méthodes différentes et que le caractère prospectif de celle du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin était plus prononcé que celui du Pays Drouais. Il s'agit maintenant de voir, si avec des méthodes différentes, les visées stratégiques des deux documents sont les mêmes.

La stratégie de développement de ces deux pays est composée de quatre objectifs, ils sont présentés dans le tableau suivant.

Objectifs du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin	Objectifs du Pays Drouais
« Préserver, améliorer et valoriser les ressources de l'environnement »	Environnement, eau, assainissement : « Veiller à protéger le patrimoine naturel par une politique générale de concertation, de gestion et de maîtrise des ressources »
« Relever le défi des mutations économiques »	Equilibre économique : « Profiter de la localisation géographique favorable du Pays Drouais pour valoriser son potentiel économique sur l'ensemble du territoire »
« Garantir un maillage équilibré des services à la population »	Services et habitats : « Développer des services complémentaires entre les zones rurales et les secteurs urbains, et préserver la capacité dans le Pays Drouais »
« Stimuler l'économie touristique »	Tourisme et loisirs : « Favoriser l'équipement des sites destinés aux activités de loisirs et au tourisme de proximité dans le Pays Drouais »

Tableau 4 : Objectifs des Pays de la vallée du cher et du Romorantin et Drouais; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : chartes de développement)

Dans le cas de ces deux chartes les intitulés des objectifs de l'un correspondent aux intitulés de l'autre. Les grands objectifs de développement sont semblables.

Lorsque l'on compare les axes de développement on constate que certains d'entre eux sont semblables. Cependant, le Pays Drouais propose plus d'axes (15 contre 9) que le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais. Ainsi, certains thèmes ne sont pas proposés dans la charte de développement du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais. Une des grandes différences se trouve dans les objectifs consacrés au tourisme, le Pays Drouais développe plus l'aspect culturel et patrimonial de son territoire que le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais. De plus, dans les objectifs consacrés à l'économie, le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais ne mentionne ni l'agriculture ni les commerces de proximité ou l'artisanat. Il en est de même pour la gouvernance qui n'est pas mentionnée dans sa charte.

A première vue les stratégies de développement de ces deux pays paraissaient semblables (les 4 intitulés d'objectifs trouvaient leur correspondance dans l'autre charte) cependant, en approfondissant la comparaison, des différences majeures sont apparues. A l'inverse de la comparaison précédente où la majorité des axes trouvait son homologue dans l'autre charte il y a ici des thèmes non développés par les deux chartes.

(c) Conclusion

L'étude des visées stratégiques des chartes de développement a permis de mettre en évidence un paradoxe. En effet, dans la première comparaison, les stratégies paraissaient différentes puisque les objectifs n'étaient pas les mêmes. Cependant leur analyse a montré qu'elles étaient très proches l'une de l'autre puisque tous les thèmes majeurs de l'une étaient repris dans l'autre. La différence entre ces deux visées stratégiques provient essentiellement de la variation du niveau d'importance qu'accordent les pays aux thèmes. A l'inverse, la deuxième comparaison a mis en évidence qu'à des objectifs semblables pouvaient correspondre des axes différents et donc des visées stratégiques différentes.

Les visées stratégiques des pays varient donc d'un pays à l'autre. Cependant, une unicité est à noter puisque les objectifs environnementaux, sociaux, économiques et touristiques sont toujours présents.

Au travers de l'analyse des chartes de développement de pays, tant sur la méthode, la forme ou le fond, nous avons vu que d'une manière générale les chartes se ressemblaient même si des différences apparaissaient. Cependant, ce n'est pas parce que la méthode appliquée est la plus proche de la « théorie » que les propositions stratégiques sont les plus développées (exemple : Le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais). Il s'agit maintenant de voir quelles peuvent être les causes possibles de ces différences et similitudes constatées.

32. Les causes possibles de ces différences et similitudes

Dans la partie précédente nous avons montré qu'un même document, ici les chartes de développement de pays, pouvaient avoir des visées prospectives différentes, une méthode de mise en place variable et une forme modulable. Le degré prospectif est donc plus développé dans certaines chartes que dans d'autres. Le but de cette partie est de mettre en évidence quelles pourraient être les causes de ces différences et similitudes constatées précédemment entre les chartes de développement de pays et par extension les différences de dynamisme, que ce soit en termes de prospective ou de conduite de projets, entre les pays. Pour cela, nous verrons dans un premier temps si c'est le contexte géopolitique dans lequel se trouve le pays ou si ce sont les acteurs qui influencent la pratique de la prospective.

Les éléments d'information présentés sont issus des conversations téléphoniques que nous avons eues avec les pays, des sites internet des pays ou encore des chartes de développement, ils ne sont donc pas exhaustifs.

a) Le contexte géopolitique influe sur la manière de pratiquer la prospective territoriale

Les similitudes observées tant sur le fond, la forme que sur la méthode adoptée peuvent s'expliquer par le fait que les pays possèdent tous la même organisation interne, à savoir un comité syndical, un bureau, un conseil de développement et une équipe administrative. Ils passent également tous des contrats avec l'Europe, la Région Centre et/ou leur département. Les subventions qu'ils perçoivent sont fonction des projets en cours. Cette même organisation et ce même fonctionnement n'empêchent pourtant pas l'apparition de pratiques différentes. Plusieurs raisons peuvent en être la cause.

(a) La date de création :

Une des causes de ces différences pourrait être la date de création du pays. En effet un pays nouvellement créé n'est peut être pas à même de conduire des projets très ambitieux comme pourrait l'être un pays qui a déjà dix ans d'activité et d'expérience. En effet un pays récent ne possède pas tous les partenaires nécessaires pour conduire des projets de grande ampleur. En ce qui concerne la participation, élément clé dans la pratique de la prospective territoriale, et au vu des résultats de la partie précédente, il serait concevable de penser que les pays étudiés n'aient pas été créés à la même époque. Cependant, la date de création des pays est proche puisque le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais (le plus prospectif en terme de participation) a été créé en 1997, celui du Berry Saint Amandois en 1996, celui du Drouais en 1999 et celui du Gâtinais en 1997. La date de création n'est, dans ce cas, pas une cause significative des différences constatées.

(b) Le contexte géographique du pays :

Si la date de création du pays n'est pas la cause principale des différences constatées, le périmètre du pays l'est peut-être. Même si l'organisation fonctionnelle des pays est la même, la taille et la composition des pays varient. En effet, certains pays sont composés uniquement de communes alors que d'autres comportent des intercommunalités voir une agglomération. On peut présupposer qu'un pays qui englobe une agglomération sera dynamique et porteur de projets et à l'inverse un pays composé uniquement de communes le sera moins. Cependant, au vu des sites internet respectifs des Pays Drouais, de la Vallée du Cher et du Romorantinais et du Berry Saint Amandois, ce n'est pas le cas. En effet en termes de production d'études ou d'opérations menées, d'importants écarts entre les pays sont constatés.

Le tableau suivant présente les études et documents produits par les pays (ces données sont uniquement celles présentes sur les sites internet, la liste n'est donc pas exhaustive) :

Pays	Nombre d'habitants	Nombre de communes	Etudes et documents produits
Pays Drouais	96194 habitants dont 48889 pour la communauté d'Agglomération Drouaise	71 communes	ORAC, schéma de développement
Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais	75000 habitants dont 17559 pour Romorantin-Lanthenay	49 communes	ORAC, étude sur les services à la population, étude de faisabilité d'un réseau cyclo-touristique, étude pour le logement des jeunes, 1% paysage (en rapport avec l'autoroute A85)
Pays Gâtinais	62391 habitants	75 communes	Contrat global de pays 2010-2014, mise en place d'un bilan carbone avec l'Agglomération Montargoise, projet d'élaboration d'un plan climat énergie territoriale en partenariat avec l'Agglomération Montargoise
Pays Berry Saint Amandois	47352 habitants	83 communes	OPAH, étude sur les granges à auvent, étude sur les services publics, études sur les jeunes du pays

Tableau 5 : Caractéristiques des pays étudiés; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : sites internet des pays)

Ainsi, si on se réfère au tableau précédent, le Pays Drouais, qui inclut dans son périmètre l'Agglomération Drouaise, est le pays le moins producteur d'étude des quatre pays étudiés. En revanche, le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais, qui inclut la ville de Romorantin-Lanthenay est dynamique en terme de production d'études. Le Pays Gâtinais, quant à lui situé à proximité de Montargis, et le Pays Berry Saint Amandois sont eux aussi porteurs de projets. La proximité, l'absence ou l'inclusion d'une agglomération ou grande ville dans le périmètre du pays n'est donc pas une cause significative des différences constatées. Il en est de même pour le nombre d'habitants. En effet, le Pays Berry Saint Amandois possède deux fois moins d'habitants que le Pays Drouais ce qui ne semble pas le freiner dans ces démarches participatives.

En revanche l'évolution du périmètre du pays, agrandissement ou restriction, peut être à l'origine d'un manque de projets. En effet, si le périmètre n'est pas fixe les projets ne peuvent pas être correctement engagés.

Nous avons donc vu que les facteurs « physiques » relatifs aux pays n'étaient pas, dans les cas étudiés, des causes significatives des différences constatées. En effet, ni le périmètre, ni la composition, ni la date de création du pays ne peuvent expliquer les différences relatives à la conduite de projet. Si la différence ne se fait pas du point de vu physique, elle se fait peut être sur le plan humain.

b) Les acteurs ont une influence sur la pratique de la prospective

Les acteurs semblent donc à l'origine des différences constatées. Cependant plusieurs facteurs peuvent être mis en évidence, il peut s'agir du nombre de personnes mobilisées ou de divergences d'opinion et donc de problèmes d'ordre politique ou encore de l'implication et de la motivation des acteurs.

(a) Les moyens humains mobilisés

La première cause possible serait de penser que les pays, bien que structurellement organisés de la même manière, ne possèdent pas les mêmes ressources humaines. Ainsi un pays ne disposant que de faibles moyens humains pourrait être limité dans sa conduite de projets.

Pour rappel, les pays sont organisés en plusieurs instances :

- le **comité syndical** qui constitue l'instance délibérante du Pays. Il vote le budget du syndicat et délibère sur les principales décisions¹.
- le **bureau** qui constitue l'instance exécutive du Pays. Il suit l'avancée des travaux du Pays et examine les dossiers du Contrat de Pays¹.
- le **conseil de développement** qui a pour objet de favoriser l'expression des acteurs locaux et de la population, d'enrichir les choix des élus et de développer la concertation sur les différents projets d'aménagement et de développement du pays².
- l'équipe technique qui réalise des études et des diagnostics nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'actions³.

¹ Site internet du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantiniais

² Site internet du Pays Gâtinais

³ Site internet du Pays de la Châtre en Berry

Le tableau ci-dessous présente les moyens humains dont disposent les différents pays étudiés précédemment.

Pays	Comité syndical	Bureau	Conseil de développement	Equipe administrative (opérationnelle)
Pays Berry Saint Amandois	97 membres	17 membres	33 représentants	3 chargés de missions, 1 secrétariat général
Pays Drouais	142 membres	15 membres	35 représentants	1 agent de développement, 1 secrétaire (manque de données)
Pays Gâtinais	77 membres	15 membres	35 représentants	1 agent de développement local, 1 chargé de mission climat-énergie, 1 animatrice Contrat global Loing en Gâtinais, 1 secrétaire assistante
Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais	60 membres	21 membres	38 représentants	1 agent de développement, 1 chargé de mission, 1 secrétaire comptable

Tableau 6 : Moyens humains dont disposent les pays étudiés; Réalisation personnelle : LELEUX Orane (sources : sites internet des pays)

Ce tableau récapitulatif de l'organisation des pays montre une relative homogénéité entre les pays notamment en ce qui concerne l'équipe administrative. Seul le Pays Drouais paraît moins développé mais nous ne disposons pas de l'organigramme complet. Il semblerait donc que les différences constatées dans la partie précédente ne trouvent pas leur origine dans la composition des équipes administratives (opérationnelles) des pays.

Une autre cause de ces différences tant sur le fond, la forme que sur la méthode pourrait être les conditions de réalisation des documents et études. Ainsi, une rédaction de charte en interne peut être très différente de celle réalisée par un bureau d'étude. Cependant, les chartes étudiées, sur le plan méthodologique, ont toutes été réalisées en interne par les pays. Ceci n'est donc, ici, pas la cause des différences constatées.

(b) Problèmes d'ordre politique

Le contexte politique peut avoir un impact sur le dynamisme du pays. En effet une discorde entre les membres du pays et les autres instances ou une discorde entre les membres du pays peut avoir des conséquences non négligeables sur le dynamisme et la création de projets au sein du pays.

(c) Les acteurs : force vive des pays

La liste des causes possibles des différences constatées précédemment ne nous permet pas d'en identifier une majeure. La seule cause restante est liée aux acteurs eux même. En effet, si le nombre d'acteurs mobilisables dans chaque pays est sensiblement le même, leur motivation, leur implication ou leur formation sont différentes. Ainsi, se sont plus les acteurs des pays qui développent la conduite et donc la pratique de la prospective que les moyens matériels ou le contexte dans lequel se trouve le pays.

En parallèle de cette force interne des pays, l'implication des échelles supérieures telles que le département peut permettre le développement des pratiques prospectives. Par exemple le département d'Indre-et-Loire a organisé des journées de formation sur la conduite de projet dans le but d'aider les pays à élaborer leurs chartes de développement.

La pratique de la prospective dépend donc, à l'échelle des pays, de l'implication, de la formation et de la motivation des personnes mobilisées.

33. Conclusion de l'approche "horizontale"

Au travers de l'étude des chartes de pays nous avons vu que la pratique de la prospective territoriale variait d'un pays à l'autre. La manière de réaliser les chartes (méthode et forme utilisées) n'est pas la même quel que soit le pays. La méthode appliquée se rapproche dans quelques cas de la méthode « théorique » de la prospective alors que dans certains cas seuls quelques éléments coïncident. Si les méthodes appliquées sont différentes, la forme des chartes reste invariante puisque les chartes sont toujours composées d'un diagnostic territorial suivi des objectifs stratégiques.

Les chartes ne présentent pas les mêmes objectifs stratégiques. Les objectifs varient d'une charte à l'autre, certains sont présents dans toutes les chartes d'autres non et certains reviennent mais à des niveaux différents. Cette différence traduit le degré d'importance qu'accordent les pays à certains thèmes. Ainsi la gouvernance apparaît parfois comme un objectif principal alors que dans d'autres cas elle ne se situe qu'au niveau des mesures.

Il n'y a cependant pas de lien évident entre la méthode utilisée et le fond. Ainsi, le Pays de la Vallée du Cher et du Romorantin a adopté une méthode qui se rapproche très fortement de la méthode « théorique » alors que dans ces objectifs stratégiques la gouvernance n'est pas présente.

Ainsi, les deux hypothèses de départ à savoir « la manière de réaliser les chartes est la même quel que soit le pays considéré » et « les chartes présentent les mêmes objectifs stratégiques » sont invalidées. Les pays ne traduisent donc pas tous l'exercice de prospective de la même manière.

Ces différences de pratique et de visées prospectives ne s'expliquent pas par le contexte dans lequel se trouve le pays. La date de création du pays, le contexte géographique ou encore les moyens humains mobilisés ne sont pas les principales causes de ces différences. Elles s'expliqueraient plus par l'implication, la motivation et la formation des membres des pays. La pratique de la prospective au sein des pays est fonction de leurs équipes opérationnelles. Une citation extraite du site internet du groupe futurible illustre ces propos : « *Confrontés au même contexte extérieur (mondialisation de l'économie, essor des nouvelles technologies...), des territoires s'affirment comme des pôles majeurs de développement tandis que d'autres déclinent. L'analyse comparée de leurs performances et attractivité révèle que les territoires sont bien plus maîtres de leur destin que, souvent, leurs responsables ne l'imaginent : les facteurs endogènes jouent un rôle stratégique essentiel, à commencer par l'aptitude des acteurs locaux à se mobiliser autour de projets partagés¹* »

¹ GROUPE FUTURIBLES, <http://www.futuribles.com>

4. Conclusion des approches "verticale" et "horizontale"

Au vu de ces deux analyses, nous avons pu voir que les pratiques de la prospective territoriale dépendent de plusieurs critères dont les deux principaux sont la structure et les acteurs. En effet, nous avons vu, au travers de l'analyse "verticale", que pour les structures ce sont les compétences, responsabilités, budgets et moyens techniques et humains qui créent les différences de pratiques. L'échelon territorial entre en considération uniquement pour la forme et la capacité financière de mener un exercice prospectif. Une structure dont le budget est plus élevé, va permettre à l'équipe prospective de mobiliser plus d'experts, mais aussi de mettre en place plus d'ateliers ou réunions qui demandent non seulement du temps mais aussi des moyens financiers pour les organiser.

Au travers de l'analyse "horizontale", nous avons vu que ce sont les acteurs par leurs motivations et leurs capacités en termes de méthodologie qui sont source de différences entre les documents produits et donc par extension entre les pratiques de la prospective territoriale. En effet, la part humaine dans cet exercice, au-delà des raisons matérielles, est prépondérante. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles certaines structures, et ce, malgré les compétences et les moyens dont elles disposent, ont des difficultés à se lancer et à mener à bien des études prospectives. Ce sont les acteurs qui sont à la base des initiatives d'une structure, ainsi, à budget égal, qu'il soit élevé ou non, les différences que l'on peut noter viennent, dans la plus part des situations, d'une différence de motivation et d'implication des acteurs qui portent les projets.

De ces deux analyses n'apparaît pas une conclusion unique puisque, en fonction de l'échelle où l'on se place les facteurs de divergences de la pratique de la prospective ne sont pas les mêmes. De ce constat émerge un nouveau questionnement : les deux facteurs identifiés ont-ils des impacts de la même ampleur sur la pratique de prospective territoriale ?