

Joël Allain  
Philippe Goldman  
Jean-Pierre Saulnier

De la prospective à l'action  
Quand un territoire se prend  
en main, Cher 2021

Préface de Jean-Michel Baylet  
Postface de Gérard-François Dumont

Joël ALLAIN  
Philippe GOLDMAN  
Jean-Pierre SAULNIER

***De la prospective à l'action***  
*Quand un territoire se prend en main, Cher 2021*

**préface de Jean-Michel BAYLET**  
Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité  
et des Collectivités Territoriales

**postface de Gérard-François DUMONT**  
Professeur des Universités à l'Université Paris-Sorbonne

*« Plus c'est local, plus c'est universel », Fernando Tavora*

*Les ouvrages publiés dans la Bibliothèque prospective ne représentent pas une opinion de l'Association pour la Prospective et la Stratégie et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Sauf indication contraire, ceux-ci s'expriment à titre personnel.*

*Toute reproduction ou traduction, totale ou partielle, des ouvrages de la Bibliothèque prospective est interdite sans l'accord préalable de l'Association pour la Prospective et la Stratégie.*

# Sommaire

<b>DE LA PROSPECTIVE À L'ACTION. QUAND UN TERRITOIRE SE PREND EN MAIN, CHER 2021</b> préface, par Jean-Michel Baylet.....	p.9
<b>INTRODUCTION</b> .....	p.11
<b>PREMIÈRE PARTIE. LE MANAGEMENT D'UN PROJET STRATÉGIQUE TERRITORIAL</b> ....	p.15
<b>Chapitre I. La gouvernance et la mise en place du projet</b> .....	p.17
<i>Les valeurs et les objectifs poursuivis pour un destin commun</i>	
<i>Les outils de pilotage</i>	
<i>Les prémices : les remue-méninges, leurs apports</i>	
<b>Chapitre II. La démocratie de proximité. Une large concertation</b> .....	p.27
<i>La mobilisation des forces vives et citoyennes</i>	
<i>Les réflexions et propositions des services départementaux</i>	
<i>La concertation avec les élus, l'administration départementale</i> <i>et les forces vives</i>	
<b>LA PROSPECTIVE TERRITORIALE ET LES PARTIES PRENANTES DANS L'ACTION.</b> <b>A PROPOS DE CHER 2021</b>	
Point de vue d'expert, par Anne Marchais-Roubelat .....	p.65
<b>DEUXIÈME PARTIE. DU CONCEPT À L'ACTION</b> .....	p.67
<b>Chapitre III. Naissance d'un projet stratégique pour le Cher</b> .....	p.69
<i>Le pilier n°1 « Le Cher, territoire de proximité et de solidarité »</i>	
<i>Le pilier n°2 « Le Cher, territoire attractif et connecté »</i>	
<i>Le pilier n°3 « Le Cher, territoire dynamique et productif »</i>	
<i>Le pilier n°4 « Le Cher, territoire économe et durable »</i>	
<b>Chapitre IV. Les actions du programme Cher 2021</b> .....	p.85
<i>Le programme d'actions Cher 2021 : une recherche de complémentarité</i> <i>entre les politiques publiques départementales.</i>	
<i>Le programme d'actions Cher 2021 : un contexte institutionnel et financier</i> <i>à prendre en compte.</i>	
<i>Présentation des actions pour le territoire</i>	
<b>Chapitre V. Conception et mise en œuvre des schémas départementaux</b> ...	p.109
<i>Le schéma départemental des aînés pour la période 2014-2019</i>	
<i>Le schéma départemental de l'enfance, l'adolescence et la famille pour</i> <i>la période 2014-2019</i>	
<i>Le programme départemental d'insertion et son pacte territorial</i> <i>pour l'insertion pour la période 2015-2017</i>	

*Le schéma départemental en faveur des personnes handicapées  
pour la période 2016-2021*

<b>Chapitre VI. Cher 2021, l'outil de préfiguration des contractualisations pour le territoire</b> .....	p.131
<i>Le contrat de plan Etat-Région pour le Cher</i>	
<i>Le contrat de plan interrégional Etat-Régions 2015-2020</i>	
<i>La convention Région-Département pour le Cher</i>	
<b>PROSPECTIVE ET CONTRACTUALISATION. ECHANGE, SOLIDARITÉ ET CONFIANCE</b>	
Regard d'acteur, par François Bonneau .....	p.151
<b>OUVERTURE. POUR UN ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES. LES NOUVELLES RURALITÉS</b> ..	p.155
<b>Chapitre VII. Nouvelles ruralités. La charte et les valeurs</b> .....	p.157
<b>NOUVELLES RURALITÉS, UN PROJET D'AVENIR</b>	
Regard d'acteur, par Patrice Joly .....	p.161
<b>CONCLUSION</b> .....	p.167
<b>FAVORISER UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES TERRITOIRES</b>	
Postface, par Gérard-François Dumont .....	p.169
<b>LISTE DES CONTRIBUTEURS À LA DÉMARCHE CHER 2021</b> .....	p.185

## *Préface*

# *De la prospective à l'action*

## *Quand un territoire se prend en main, Cher 2021*

**Jean-Michel BAYLET**

Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité  
et des Collectivités Territoriales

**Q**uels seront les besoins des habitants et des forces vives de votre département ? Quels seront les leviers de son développement, à moyen et long termes. C'est à ces questions que la démarche *Cher 2021* tente d'apporter une réponse.

Dans une économie globalisée, ouverte aux échanges mondiaux, où interviennent des révolutions numériques et énergétiques, les territoires doivent être en mesure de valoriser leurs atouts. Ils en ont la capacité, par leurs richesses naturelles, leurs héritages culturels, leurs savoir-faire et leurs spécialisations économiques.

Les Métropoles, les villes moyennes, les espaces péri-urbains et ruraux contribuent, par leur diversité, à définir l'identité de notre pays, dans son ensemble. Tous ont un rôle à jouer. Une politique ambitieuse en matière d'aménagement doit donc prévoir de renforcer leurs complémentarités, et non de les opposer.

Parallèlement, à l'échelle locale, les projets n'ont plus vocation à être définis et conduits par la seule puissance étatique. Il revient désormais à une multitude d'acteurs, publics et privés, d'élaborer des visions et des perspectives de développement.

C'est dans cet esprit qu'a été conduite la réforme territoriale engagée en 2012, et en particulier la loi NOTRe. Conscient du rôle structurant que continue de jouer l'échelon départemental, ce texte a conforté ses responsabilités et en a fait le garant des solidarités humaines. Il représente, en effet, le relais le plus efficace, entre le bloc communal et les régions. Particulièrement dans les zones rurales, le conseil départemental est indispensable au maintien de la cohésion sociale.

Dans ce contexte, la démarche d'écoute et de réflexion prospective menée dans votre département est exemplaire. Poursuivant l'expérience réussie du projet *Cher 2015*, vous avez fait le choix d'anticiper les attentes, d'ébaucher, dès aujourd'hui, une stratégie territoriale, à l'horizon 2021, et au-delà. Afin d'y parvenir, vous avez mené un ambitieux processus de concertation et de consultation, auprès des

habitants et des acteurs locaux.

Le fruit de cette phase a abouti à des propositions de mesures opérationnelles autour de plusieurs axes : l'accès aux services, les mobilités, les solidarités générationnelles, l'autonomie des personnes fragiles, le numérique, le développement économique ou l'agriculture de proximité.

Autant de projets qui dessinent un département créatif et solidaire, innovant et durable, dans lequel une attention particulière est portée à la jeunesse.

Cela s'inscrit pleinement dans ma volonté de donner les moyens à tous les territoires, notamment ruraux, de prendre leur destin en main et de favoriser un développement qui tienne compte de leurs spécificités.

L'association Nouvelles Ruralités, dont le Cher fut un des départements fondateurs, illustre cette impulsion et cette manière renouvelée d'appréhender ces territoires. A l'occasion des trois comités interministériels aux ruralités, qui se sont tenus ces quatorze derniers mois, le Gouvernement s'est engagé dans une démarche forte d'accompagnement. Ils ont permis de déployer plus d'une centaine de mesures concrètes et complémentaires des initiatives qui naissent sur le terrain. Elles portent ainsi sur la lutte contre les déserts médicaux, le maintien des services publics, le renforcement de l'école, l'essor économique ou l'accès au numérique et à la téléphonie mobile.

Cette mobilisation partagée pour la vitalité et l'attractivité de nos espaces ruraux m'amène à saluer l'engagement des élus locaux qui œuvrent en ce sens au quotidien. Les projets qui en sont issus traduisent un partenariat renouvelé entre l'Etat et les collectivités, au service de nos concitoyens.

## *Introduction*

**S**'ils furent créés par la Révolution, les Conseils généraux n'eurent guère de pouvoirs avant les grandes lois de décentralisation de 1982. Certes, on voit au fil du XIX<sup>e</sup> siècle, et, plus encore, du XX<sup>e</sup>, leur rôle se renforcer petit à petit, et la lecture des comptes rendus de séances nous montre des compétences de plus en plus larges ainsi que de véritables volontés de développement du territoire, que l'on rencontre dans l'aménagement des infrastructures (routes, canaux ou voies ferrées) comme dans l'éducation (des maisons d'école aux écoles normales, en passant par les vœux concernant le développement de l'enseignement supérieur), dans le social (hospices, aides diverses) comme dans le patrimoine. Cependant, le rôle dominant du préfet, représentant l'Etat central, écrasait les velléités des conseillers, même après qu'ils furent élus au suffrage électoral direct dans les circonscriptions cantonales. Ce n'est donc vraiment qu'avec la loi Defferre de 1982 que les élus locaux disposèrent de pouvoirs réels sur leurs territoires.

En outre, les compétences des Conseils généraux<sup>1</sup> furent dès lors rapidement augmentées de transferts massifs de l'Etat, les « actes II et III » de la décentralisation, qui renforcèrent la place du Département dans l'architecture administrative française, même si parallèlement se développaient aussi les Régions. Concernant les Départements, il s'agissait pour l'essentiel de compétences sociales avec cependant une forte tendance à n'être qu'un « guichet » sans pouvoir de décision. Mais il demeurait encore une marge de manœuvre dans ce secteur, surtout pour les collectivités les plus riches. Et d'autres transferts de compétences portèrent sur des domaines variés, routes ou collèges, qui relevaient de l'aménagement du territoire. Dans le cadre économique, c'était cependant la Région qui demeurait chef de file, mais avec encore des possibilités importantes d'interventions départementales.

Pendant plus de trente ans donc, de la décentralisation de 1982 à la loi NOTRe<sup>2</sup> de 2015, les Départements ont été confortés dans l'idée qu'ils étaient une collectivité d'avenir, en développement continu – du moins en termes de compétences, beaucoup moins si l'on regardait les recettes et donc l'équilibre budgétaire et les possibilités d'initiatives. En outre, l'ancienneté de l'institution départementale en faisait une collectivité reconnue par les populations. Les anciennes appartenances provinciales avaient le plus souvent rapidement disparu et les nouvelles Régions peinaient à convaincre, car parfois composées de

---

<sup>1</sup> Devenus conseils départementaux en avril 2015.

<sup>2</sup> Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

manière hétéroclite et perçues comme beaucoup plus éloignées du citoyen. Si les conseillers généraux étaient bien identifiés, surtout en zone rurale, les conseillers régionaux étaient ainsi de parfaits inconnus. Même si les augures prédisaient depuis longtemps déjà un changement d'échelle, signifiant le dépassement des Communes par les Intercommunalités et celui des Départements par les Régions – et celui de la Nation par l'Europe – la perception des élus locaux s'attachait aux transferts de compétences et au pari d'un maintien d'un rôle important aux Départements, collectivités de proximité mais d'une dimension suffisante pour mettre en place des politiques d'aménagement du territoire.

Le bilan de cette trentaine d'années mérite d'être dressé, au moment où la réorganisation entraînée par les lois MAPTAM<sup>3</sup> sur les métropoles en 2014 et NOTRe intéressant les Régions et les Départements en 2015 vient renverser une tendance bi-séculaire de renforcement des Départements en remisant ceux-ci à des tâches subalternes. Les Départements ont-ils pris alors la mesure de leur rôle ? Quelles ont été leurs politiques ? Leur action a-t-elle été efficace ?

Après quelques années de mise en place des nouvelles collectivités, à partir de 1982, qui ont été marquées, assez naturellement, par des tâtonnements et des hésitations, car il a fallu créer de toutes pièces une administration, beaucoup ont commencé à souhaiter inscrire leur action dans la durée, ce qui nécessitait une réflexion prospective. Nombre de Départements ont alors lancé des démarches de ce type, parfois en lien avec les Agendas 21, quand ceux-ci ont été imaginés.

Le Conseil général du Département du Cher a ainsi mis en œuvre trois démarches prospectives en vingt ans. La première était un « Livre Blanc » réalisé à l'initiative du président Serge Vinçon (RPR) en 1999. Si la plaquette largement diffusée bénéficiait d'une belle présentation, le contenu en était pour le moins sommaire. Il s'agissait avant tout d'une opération de communication.

La deuxième démarche fut initiée par la nouvelle majorité de Gauche élue en 2004 et présidée par Alain Rafesthain (PS). Mis en chantier à partir de janvier 2006, Cher 2015 présentait un contenu riche, d'autant que même si la grande fragilité budgétaire de la collectivité avait été identifiée grâce à un audit réalisé au lendemain de l'élection, il semblait encore possible de se projeter dans l'avenir et d'imaginer de nouvelles initiatives. Le Conseil général fit appel à un spécialiste reconnu, Pierre Davezies, professeur d'économie à Paris XII, qui prépara une étude préliminaire très documentée avec l'aide du géographe Philippe Estèbe. Partant de ces constats des points faibles et des potentialités du Cher, l'administration départementale travailla à un programme d'actions qui furent approuvées par les élus en décembre 2006, mises en œuvre aussitôt et pour la plupart réalisées en quelques années. Parallèlement au travail de l'universitaire, une large concertation avait été proposée, avec des réunions délocalisées sur le territoire départemental, cinq principales, suivies de plus petites dans de nombreux cantons, mais aussi avec une enquête auprès de la population, laquelle avait massivement répondu, marquant ainsi son intérêt pour la démarche comme pour l'avenir du Cher, sans

<sup>3</sup> Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles.

compter d'autres enquêtes plus ciblées : collégiens, lycéens, agents du Conseil général. Ce sont au total près de 15 000 réponses qui parvinrent, dont plus de 9 000 grâce au questionnaire diffusé dans le magazine départemental, un taux remarquable d'environ 5% puisque la population départementale s'élevait à 315 000 habitants. Paradoxe, un des reproches adressés à la collectivité était l'insuffisance de la concertation ! Mais on notait dans le même temps l'ignorance évidente des compétences des différents ressorts, l'emploi étant la première demande adressée au Département, dont ce n'était pas la compétence...

Assez vite cependant, la question se posa d'une nouvelle démarche prospective. En effet, la plupart des actions décidées dans le cadre de *Cher 2015* furent exécutées dans un assez bref délai ; les deux ou trois qui ne l'étaient pas encore semblaient moins opportunes ; de nouvelles interrogations surgissaient, liées au contexte. Celui-ci avait rapidement évolué, notamment pour ce qui concernait les nouvelles compétences transférées et les moyens de plus en plus réduits dont disposait le Département, qui était pris en étau entre des dépenses non choisies qui explosaient et des recettes forcément contraintes. Sur un plan plus général, la crise de 2008 s'était aussi fait sentir localement, dans un département d'une grande superficie mais peu peuplé – guère plus de quarante habitants au kilomètre carré - dont la population était en outre vieillissante, partiellement employée dans des activités industrielles, un grand nombre d'habitants percevant le RMI<sup>4</sup> / RSA<sup>5</sup>, l'APA<sup>6</sup> ou la PCH<sup>7</sup>, toutes prestations sociales dont le poids ne cessait de s'accroître et d'obérer les finances départementales. Obligé de maîtriser de façon croissante les dépenses, et donc de les réduire, le Conseil général se devait de redonner des perspectives, tant à la population du Cher qu'aux agents de la collectivité qui s'alarmaient de voir leur fonction réduite à tailler dans les budgets.

Relancer *Cher 2015* n'avait pas grand sens. Il convenait plutôt de mettre en route une nouvelle démarche, s'inscrivant certes dans la continuité de l'action précédente mais faisant appel à une méthodologie et à des ambitions différentes. C'est ainsi que fut conçue *Cher 2021*, tout la fois prolongement de *Cher 2015* et nouvelle perspective, clin d'œil aussi aux Agendas 21, tant dans le cadre d'une vision environnementale que par une dimension de concertation renforcée. La démarche fut placée sous la responsabilité de Jean-Pierre Saulnier, d'abord comme vice-président puis comme président du Conseil général.

Contrairement à *Cher 2015*, initié avant la crise de 2008, la situation financière du Département limitait les initiatives que celui-ci pouvait mettre en place directement. Pour autant, il importait de susciter des projets, de les coordonner, de les porter afin de donner des perspectives au Cher. *Cher 2021* s'est donc dès l'origine voulue une démarche participative – il n'a pas été fait appel à un spécialiste pour analyser l'existant – et surtout, une démarche fédératrice, visant à organiser les projets à l'échelle du territoire départemental. Par ailleurs, cette dimension était prolongée par les documents contractuels qui devaient être discutés rapidement : Contrat de Plan Etat Région (CPER), Convention Région

<sup>4</sup> Revenu Minimum d'Insertion

<sup>6</sup> Allocation Personnalisée d'Autonomie

<sup>5</sup> Revenu Solidarité Active

<sup>7</sup> Prestation de Compensation du Handicap

Département (CRD), contrats avec les communes et intercommunalités, etc. Ils devaient permettre de retenir et de financer une partie des projets élaborés dans le cadre de *Cher 2021* par les différents partenaires publics et privés.

Un secteur primordial pour l'économie du Cher, celui de la Défense, n'était pourtant presque pas abordé : si la base aérienne d'Avord est le premier employeur départemental, et si les entreprises MBDA et Nexter constituent les fleurons de Bourges, irriguant grâce aux sous-traitants une bonne partie de l'activité industrielle, il est évident que les décisions stratégiques ne sont pas prises au niveau local, ni au travers des politiques contractuelles. On est bien dans le domaine régalien par excellence, sur lequel les élus locaux n'ont aucune prise. Cependant, autorités militaires et responsables des industries d'armement ont été naturellement approchés et consultés. En dehors du secteur de la défense, il faut noter que le département du Cher possède d'autres atouts : une industrie mécanique performante, une agriculture productive et variée, un potentiel touristique certain, un enseignement supérieur de haute qualité, ...

On voit les différences entre les deux démarches, *Cher 2015* et *Cher 2021*, l'une issue d'une réflexion institutionnelle, l'autre centrée sur les parties prenantes ; la première, outil d'une collectivité qui portait l'essentiel des actions retenues, l'autre organisant les propositions des acteurs du territoire.

L'ambition de cet ouvrage est d'analyser les conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus *Cher 2021* et d'en souligner les aspects novateurs, au moment où le changement de majorité politique consécutif aux élections de mars 2015 a conduit à son abandon, ce qui en fait un objet d'études déconnecté des enjeux partisans. Bien que la démarche soit interrompue, elle peut intéresser à la fois les collectivités envisageant des opérations de prospective appuyées sur une large concertation territoriale, comme les chercheurs en sciences politiques ou en aménagement du territoire s'interrogeant sur la place des Départements en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Dans cette perspective, de nombreux documents sont présentés tels quels, pour pouvoir être utilisés directement.

Enfin, une autre démarche qui a été menée parallèlement à *Cher 2021* par quatre Départements dont le Cher, et qui se poursuit sous une forme renouvelée, celle des *Nouvelles Ruralités*, est évoquée en dernière partie de ce travail, car elle offre de nouvelles pistes pour que puissent se développer les territoires non métropolitains dont l'avenir est aujourd'hui volontiers remis en cause.

Existe-t-il un modèle spécifique de développement et d'innovation dans les territoires ruraux dans le contexte institutionnel et politique actuel du « big is beautiful » ?

Question essentielle qui suscite deux interrogations : peut-on sortir de cette pensée unique centralisatrice et stérilisante ? Si oui, la mobilisation des forces vives de ces territoires, la proximité des acteurs, porteurs de richesses humaines et de lien social fort, seront-elles suffisantes ?

La méthode citoyenne mise en œuvre dans la démarche *Cher 2021* a permis d'élaborer des orientations stratégiques fortes, co-construites en proximité, concrétisées notamment, dans trois séries de documents : schémas départementaux, contrats de plans, conventions. Des chefs de file, acteurs publics ou privés, ont été désignés pour la période 2014-2021. Des exemples ciblés illustrent les ambitions et les partenariats mis en place.

En mobilisant les élus, les universitaires, le monde économique, le monde associatif et les citoyens, *Cher 2021* contribue aussi à l'émergence de « *Nouvelles ruralités* » qui mettent en perspectives ces projets et ces réalisations pour les territoires ruraux dans leur diversité, des territoires d'avenir pour la France et l'Europe.

*Joël Allain est ingénieur au Conseil Général de l'Armement. Il a été directeur général du Département du Cher, directeur de l'école d'ingénieurs de Bourges et collaborateur des préfets des régions Bourgogne, Franche-Comté et Centre-Val de Loire, où il était en charge des mutations économiques, des restructurations de défense et de l'aménagement du territoire dans ces régions.*

*Philippe Goldman est titulaire d'un DEA de Science Po Paris, et a été directeur de cabinet du président du Conseil Général du Cher de 2004 à 2015.*

*Jean-Pierre Saulnier est maître de conférences à l'Université d'Orléans. Il a été directeur de l'IUT de Bourges, directeur du centre de recherche de GIAT Industries. Il est docteur en sciences de gestion. Il a été président du Conseil Général du Cher de 2013 à 2015. Il est conseiller départemental.*

Institut de Stratégie Comparée  
Association pour la Prospective et la Stratégie  
[www.institut-strategie.fr](http://www.institut-strategie.fr) | [www.strategie-prospective.fr](http://www.strategie-prospective.fr)



ISBN 978-2-9542263-5-4



9 782954 226354

**15€**

Juillet 2016  
ISSN 2262-8525