



COLLECTION  
Territoires en développement

Le  
Conseil  
de Repères sur  
développement

CLCBE  
CELAVAR  
ETD



- 3 Avertissement**
- 5 Les principes**
- 6 Fondements et finalités du Conseil de développement**  
La participation des acteurs locaux : un enjeu de renforcement de la démocratie au niveau local  
La notion de Conseil de développement s'appuie sur des expériences antérieures  
Quelle est la finalité des Conseils de développement ?  
Les missions du Conseil de développement  
Quelles sont les missions des Conseils de développement de pays ?  
Quelles sont les missions des Conseils de développement d'agglomération ?
- 11 Recommandations pour un Conseil de développement, vecteur d'une démocratie locale renouvelée**  
La question de la composition du Conseil de développement  
Quelle est la place des élus ?  
La représentation des milieux économiques  
La représentation du secteur associatif  
Peut-on associer d'autres organismes ?  
La création et le fonctionnement du Conseil de développement  
Quelques remarques sur la phase de création du Conseil de développement  
La création d'un Conseil de développement à partir d'une structure préexistante  
Modalités de fonctionnement du Conseil de développement : remarques et exemples
- 17 La prise en compte des différentes échelles de territoire par le Conseil de développement**  
Quelle articulation entre pays et agglomération ?  
Quelle articulation avec les Parcs naturels régionaux ?  
Articulation avec les « territoires de proximité »  
Partenariat et relations avec les territoires extérieurs au pays  
Quel peut être le rôle du Conseil de développement en matière de politique d'information ?
- 20 Articulation entre Conseil de développement et structure de droit public dans le cas des pays**  
La coexistence de deux instances complémentaires  
Un accord négocié dès l'origine entre élus et société civile  
Quelle est la répartition des missions entre Conseil de développement et structure de droit public ?  
Interrelations structure(s) de droit public – Conseil de développement  
L'importance de la question des moyens d'ingénierie
- 24 Annexe I : schéma des principaux critères de différenciations**

## **Avertissement**

Ce document, élaboré à l'instigation du Comité national de suivi de la politique des pays, est le fruit des réflexions et travaux d'un groupe de travail, animé par le CELAVAR et le CLCBE assistés d'ETD, qui comprenait en outre la DATAR, Mairie conseils, l'UNADEL, l'Association pour la Fondation des Pays. Ce groupe a auditionné, au cours de ses travaux, 9 territoires.

Par ailleurs, le présent document intègre divers éléments issus des travaux menés lors de l'opération « *sites témoins pour les contrats d'agglomérations* » ; ils sont signalés par le pictogramme ◆.

# 1

## LES PRINCIPES

# 1

## Fondements et finalités du Conseil de développement

### La participation des acteurs locaux : un enjeu de renforcement de la démocratie au niveau local

L'idée même de conseil de développement traduit la détermination du Gouvernement à renforcer la démocratie et l'association de chacun aux choix qui le concernent, réaffirmée dans l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. « *L'aménagement et le développement durable du territoire demandent de rompre avec les conceptions dirigistes qui font l'impasse sur l'aspiration des individus à participer à l'élaboration de leur propre avenir, comme avec les conceptions exclusivement libérales qui font du marché le seul guide pour le court et le long terme.* »

L'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – loi n° 99-533 du 25 juin 1999 – expose clairement cet enjeu ; l'un des choix stratégiques sur lesquels repose la loi concerne « *le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux.* »

Madame Dominique Voynet l'a rappelé : « *La mise en place du Conseil de développement et l'élaboration concertée constituent l'autre innovation de la LOADDT et restent sinon à inventer, du moins à généraliser. Elle doit s'inspirer des expériences déjà existantes pour en faire non une institution de plus, mais un lieu de débat public et contradictoire où les acteurs, plus que les institutions, se rencontrent, échangent, proposent, contribuent, suivent, évaluent* »<sup>1</sup>.

Les Conseils de développement ne sont en rien une remise en cause de la démocratie élective mais son enrichissement par des pratiques répondant à de nouvelles aspirations citoyennes. La LOADDT prévoit ainsi que le Conseil de développement, créé à l'initiative des communes et de leurs groupements, s'organise ensuite librement, qu'il s'agisse des pays ou bien des agglomérations.

---

<sup>1</sup>Citée dans  
Synthèse  
thématique :  
groupe 2

« concertation »  
– Fabienne Goux-  
Baudiment –  
22 mai 2000 (in  
dossier des  
Rencontres  
nationales des  
agglomérations,  
p. 154 – 22 juin  
2000 – Paris)

## La notion de Conseil de développement s'appuie sur des expériences antérieures

Les Conseils de développement prévus dans la loi Voynet ne sont pas totalement inédits. Des instances apparentées à ceux-ci existent déjà comme le montrent, entre autres, les exemples du Pays basque dès 1994, du Pays segréen (comité d'expansion créé en 1978), des comités de développement en Bourgogne apparus au cours des années 1980, du pays d'Auray (Comité de bassin d'emploi créé en 1982), du Parc naturel régional de Chartreuse depuis 1994, de l'agglomération nantaise (Conférence consultative de l'agglomération nantaise depuis 1996).

Par ailleurs, divers rapports publics (rapport Rapeaud du Conseil économique et social, rapport Kotas de la DATAR) ont formulé des recommandations allant dans le sens de la création de conseils de développement et soulignant la nécessité d'éviter le risque d'une composition uniforme de ces conseils.

## Quelle est la finalité des Conseils de développement ?

Les conseils de développement ne sont en rien des instances de représentation ; comme l'indiquent les termes employés, il s'agit bien d'organes visant à promouvoir le développement du territoire, constitués, en conséquence, de l'ensemble des acteurs locaux réellement impliqués dans le développement de ce territoire.

Il convient de souligner aussi que le Conseil de développement n'a de sens que par rapport au projet politique du territoire que représente la charte de développement durable du pays ou le projet d'agglomération.

◆ [En première approche, le Conseil de développement] s'inscrit dans une logique « verticale » bien repérée : celle de l'optimisation des relations entre institutions et société civile, entre la représentation politique et l'expression participative. Dans une telle perspective, le souci majeur consiste avant tout à assurer une pédagogie efficace de l'intérêt général : il s'agit de susciter l'expression de la diversité des opinions pour les prendre en compte au mieux, tout en explicitant à mesure la complexité des contraintes (politiques, techniques, financières...) au sein desquelles se débattent les décideurs publics pour garantir l'intérêt général.

[Mais] la proposition de concertation autour du projet d'agglomération invite à reconsidérer ce schéma type pour deux raisons. D'une part, en se plaçant à l'échelle intercommunale de l'agglomération, elle met davantage en exergue la question de l'expression de la diversité d'une société locale traversée par des intérêts divergents. D'autre part, en se référant à la notion de projet, elle exige de penser un processus de concertation à la fois global et continu. (...)

Ce changement de perspective, d'une préoccupation de pédagogie d'un intérêt général préétabli, à un souci de fabrication en continu d'un intérêt général d'agglomération – un « bien commun » local – conduit à reconsidérer le principe de composition de l'instance de concertation. Il ne s'agit plus en effet de privilégier la représentativité des expressions recherchées mais leur capacité à représenter la société locale dans sa diversité (...)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Évaluation finale de l'opération « Sites témoins pour les contrats d'agglomération » – Daniel Behar, Philippe Méjean – juin 2000 (in dossier des Rencontres nationales des agglomérations – 22 juin 2000 –

---

## Les missions du Conseil de développement

### Quelles sont les missions des Conseils de développement de pays ?

La loi définit assez clairement la place et le degré d'implication du Conseil de développement aux différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de territoire.

1 Ainsi, la loi prévoit que **le Conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte :**

Le terme d'association implique une participation active du Conseil de développement à l'élaboration de la charte, ce qui va donc au-delà d'une simple consultation. Ceci étant, ce terme recouvre tout de même un certain éventail de degrés d'implication :

- depuis la participation des membres du Conseil de développement à des commissions dont les thématiques et les modalités de fonctionnement sont définies par la structure de gestion ;
- jusqu'au pilotage complet de l'élaboration de la charte : organisation du travail, définition des modalités d'association d'autres acteurs au travail, animation des commissions, réalisation des synthèses et des documents finals... ; une telle implication n'est cependant possible que si le Conseil de développement dispose de moyens propres (voir à ce propos le chapitre p. 22).

2 **Le Conseil de développement peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du territoire :**

Il s'agit ici d'un rôle *a minima*. Cependant, selon le contexte et la configuration du Conseil de développement, il est envisageable et même souhaitable que celui-ci puisse s'autosaisir de certains dossiers ou projets afin de rendre un avis et d'apporter un éclairage propre à aider à la décision publique (à propos de l'articulation entre Conseil de développement et structure de droit public, voir p. 20 et suivantes).

3 Dans la logique des deux points précédents, et bien que cela ne soit pas explicitement précisé dans les textes législatifs et réglementaires, il est logique de considérer que **le Conseil de développement doit être associé à l'élaboration du programme d'actions, informé lors de la négociation du contrat de pays et qu'il puisse participer au dispositif de suivi du projet de développement du territoire.**

- L'association du Conseil de développement à l'élaboration du programme d'actions peut être de même nature que celle qui prévaut dans l'élaboration de la charte ; le programme d'actions est la déclinaison opérationnelle, pour une période de 3 ans environ, du projet de territoire exprimé par la charte pour 10 ans : de ce fait, il est donc logique que le Conseil de développement soit fortement impliqué dans son élaboration

et sa validation, d'autant plus que lors de l'élaboration de la charte, des propositions d'actions sont souvent déjà repérées et que le Conseil de développement doit jouer un rôle actif dans l'évaluation.

- En revanche, pour ce qui est de la négociation du contrat (avec l'Etat, la Région, les autres gestionnaires de fonds publics), le rôle du Conseil de développement est a priori plus limité: il doit cependant être au minimum informé des résultats de la négociation, c'est-à-dire du contrat de pays prévu, afin de pouvoir donner un avis sur sa cohérence avec les grandes orientations définies par la charte.

En ce qui concerne la participation du Conseil de développement au dispositif de suivi du projet, la question rejoint celle de l'articulation entre structure de gestion et Conseil de développement et celle de la place des moyens; en effet, si la conduite de la mise en œuvre du projet de territoire est logiquement du ressort de la structure de gestion (en tant qu'instance de coordination des maîtrises d'ouvrage), on peut envisager une association du Conseil de développement au système de sélection des projets (mise en place de comités de sélection par axe ou mesure du programme d'actions associant gestionnaires de fonds publics, représentants de la structure de gestion et membres du Conseil de développement), comme cela est pratiqué sur certains territoires.

#### ***4 Il est informé au moins une fois par an de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage:***

Le fait que le Conseil de développement soit informé une fois par an de la mise en œuvre des projets particuliers correspond à un minimum; pour maintenir la mobilisation des membres du Conseil de développement dans la durée et pour lui donner une réelle capacité à s'associer à l'évaluation, il conviendra d'associer plus étroitement le Conseil de développement au pilotage global du projet de territoire.

#### ***5 Enfin, le Conseil de développement est associé à l'évaluation de la portée des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du pays:***

Le terme d'association recouvre les mêmes notions qu'en ce qui concerne l'élaboration de la charte.

Mais la question réside aussi dans la notion même d'évaluation: la loi prévoit le rôle du Conseil de développement dans l'évaluation du programme d'actions, mais il peut intervenir également:

- dans l'évaluation du projet de territoire dans sa globalité notamment la cohérence des actions et de leurs résultats au regard des objectifs généraux et des objectifs définis dans la charte,
- dans l'évaluation de la démarche: autoévaluation du fonctionnement démocratique du Conseil de développement, de la politique d'information, de la démarche de mobilisation des acteurs et de ses effets.

## Quelles sont les missions des Conseils de développement d'agglomération ?

*Le Conseil de développement d'agglomération est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération et peut l'être sur toute question relative à l'aménagement et au développement de l'agglomération.*

Cela signifie que le Conseil de développement est appelé à formuler un avis sur un projet, sur des documents élaborés par d'autres instances (généralement l'EPCI en charge de la gestion de l'agglomération); son rôle est donc a priori plus limité que dans le cas des pays, mais rien n'empêche l'établissement public d'agglomération de doter le Conseil de développement de missions plus élargies, semblables à celles dont il dispose dans le cadre d'un pays.

La différence entre le Conseil de développement d'agglomération et celui de pays a été introduite par le législateur pour prendre en considération le fait que les agglomérations sont organisées en EPCI à fiscalité propre et à taxe professionnelle unique, c'est-à-dire en une structure de gestion, très intégrée, porteuse du projet de développement du territoire.

### ◆ Un conseil de développement

pour quoi faire ?

- « conseiller » les élus sur « l'acceptabilité sociale » de leurs grandes options stratégiques
- « coproduire » le projet d'agglomération

Le groupe [2 « concertation » de l'opération « sites témoins pour les contrats d'agglomération »] n'a pas voulu identifier LA seule réponse possible mais montrer qu'il existe de nombreuses positions intermédiaires entre et au-delà de ces deux curseurs.

Le conseil de développement peut remplir une mission nécessaire et originale en accompagnant le passage à l'action du projet d'agglomération et, ce faisant, en garantissant, par la concertation et le recours à l'expertise en tant que de besoin, que le projet corresponde bien à l'intérêt général. En ce sens, il contribue à préparer les arbitrages auxquels les décideurs publics auront à faire face<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Synthèse thématique :  
groupe 2 « concertation »  
– Fabienne  
Goux-Baudiment – 22 mai  
2000 (in dossier des  
Rencontres nationales des  
agglomérations,  
p. 158-159 – 22 juin  
2000 – Paris)

# Recommandations pour un Conseil de développement vecteur d'une démocratie locale renouvelée

## La question de la composition du Conseil de développement

La composition du Conseil de développement est fréquemment abordée à travers, notamment, la question de la présence ou non des élus en son sein et celle de la nature des « représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ». Le législateur, en effet, n'a pas voulu figer la liste des membres de ce conseil, laissant ainsi l'initiative au milieu local. Cependant quelques remarques et recommandations peuvent être formulées.

Le conseil de développement, afin de favoriser une réflexion et une vision globale sur le devenir du territoire, doit refléter la diversité des acteurs, c'est-à-dire *intégrer toutes les familles d'acteurs réellement impliqués dans le développement du territoire, en assurant une représentation tant des secteurs d'activité, que des sous-ensembles territoriaux.*

◆ Il [apparaît] nécessaire de dépasser la représentativité (sans l'exclure) et d'ouvrir la représentation pour mieux prendre en compte les mutations profondes que la société connaît. Ainsi, au côté des corps constitués (formes traditionnelles de la société), des personnalités qualifiées peuvent contribuer à représenter les formes en émergence de la société.

Un élargissement plus important encore pourrait conduire à intégrer des catégories particulières de la population, comme « les jeunes » par exemple, qui constitueront la société de demain, mais dont la « volatilité » aujourd'hui rend particulièrement difficiles les modalités de participation<sup>4</sup>.

## Quelle est la place des élus ?

En tant qu'acteurs impliqués dans le développement du territoire, les élus peuvent avoir leur place dans le Conseil de développement et certains territoires en ont fait le choix. Cette participation d'élus peut concerner potentiellement l'ensemble des élus du territoire, en particulier les élus municipaux, qui auront à approuver la charte de pays.

- Le Pays basque a intégré un collège des élus dans le Conseil de développement, élus délégués par le Conseil des Elus du pays Basque.
- Les élus du pays de la Puisaye-Forterre sont également représentés au sein de conseil de développement à raison de 1/3 de ses membres. C'est le bureau du syndicat mixte qui constituera la représentation des élus au sein du Conseil de développement.
- C'est le cas également du pays de l'Avallonnais ou de celui d'Auray qui intègre un collège d'élus.

---

<sup>4</sup> Synthèse thématique :  
groupe 2 « concertation »  
– Fabienne  
Goux-Baudiment – 22 mai  
2000 (in dossier des  
Rencontres nationales des  
agglomérations, p. 161–  
22 juin 2000 – Paris)

Cependant, les élus participent-ils en tant qu'acteurs du territoire ou en tant que représentants de la structure de gestion, d'EPCI ou de communes ? Pour éviter confusion et malentendu, il est important de clarifier cette question dès le début.

Dans le cas des agglomérations, les exemples analysés laissent penser que les conseils de développement auront un rôle consultatif ; il est donc logique de considérer que les élus n'en sont pas membres, ne pouvant à la fois élaborer le projet et donner un avis à son propos. Par contre, si la mise en œuvre locale va au-delà du minimum prévu par la loi, il conviendrait de se poser les mêmes questions que dans le cas des pays.

◆ Pour ne pas briser l'objectif de la concertation, le conseil de développement ne doit en aucun cas être un lieu de confrontation entre les élus locaux ou entre ces élus et les représentants de l'Etat ou des collectivités territoriales de plus grande échelle (Région, Département, éventuellement pays).

Cette exigence porte certains sites, comme Dunkerque, à exclure les élus du conseil et d'autres au contraire, comme Poitiers, à inclure non seulement les élus de l'agglomération mais aussi les élus des communes hors périmètre du projet d'agglomération<sup>5</sup>.

## La représentation des milieux économiques

L'expérience de plusieurs territoires montre qu'il est intéressant de ne pas limiter le Conseil de développement aux seules institutions (en particulier celles dotées de moyens techniques) : d'une part leur territoire d'intervention n'est pas forcément cohérent avec le périmètre du pays ou de l'agglomération, d'autre part, d'autres acteurs, en dehors de ces institutions, sont à même de nourrir la réflexion et d'être force de proposition (porteurs de projets, personnalités qualifiées, associations de bénévoles...).

Ainsi, de nombreux territoires ont prévu, au côté d'un collège de socioprofessionnels institutionnels (chambres consulaires, syndicats professionnels, organismes à vocation économique ou sociale), un collège de personnalités qualifiées ou ont réservé des sièges pour des acteurs hors institutions (chefs d'entreprises, agriculteurs, porteurs de projets, ...).

Le conseil d'agglomération de Nantes a intégré les organismes à « caractère économique ». On y retrouve notamment des représentants des chambres consulaires, des syndicats de chefs d'entreprise, des unions professionnelles.

Les expériences du pays de la Puisaye-Forterre, du pays d'Auray, ou du Parc naturel régional de Chartreuse illustrent la manière dont on peut intégrer également les chefs d'entreprises ou les représentants de groupements d'entrepreneurs.

---

<sup>5</sup> Synthèse thématique :  
groupe 2 « concertation »  
– Fabienne  
Goux-Baudiment – 22 mai  
2000 (in dossier des  
Rencontres nationales des  
agglomérations,  
p. 164-165 – 22 juin  
2000 – Paris)

## La représentation du secteur associatif

Le mode de représentation du secteur associatif au sein du Conseil de développement pose fréquemment problème aux territoires et aux élus qui ont à initier cette instance et se trouvent confrontés à un grand nombre d'associations qu'ils connaissent parfois assez mal.

À la lumière de divers exemples de territoires, il semble judicieux de procéder tout d'abord à un inventaire des associations existantes, en s'appuyant notamment sur les élus municipaux et d'éventuels réseaux associatifs; ce travail d'animation préalable, quoique lourd, permet de mobiliser, en les informant, les associations à la démarche qui s'engage, de les responsabiliser et de les inciter à se regrouper, à constituer des réseaux ou à désigner leur représentant au Conseil de développement.

- La démarche du pays de Châteaubriant, particulièrement intéressante, a été la suivante: une réunion d'ensemble, organisée par le comité de pilotage du territoire, a permis de réunir les différentes associations impliquées dans le développement du territoire. Le repérage initial a permis d'identifier et d'inviter 800 associations à une réunion d'information.

Des critères de sélection ont été définis :

- Pas d'association à caractère religieux ou politique;
- Des associations intervenant au-delà de l'échelon communal.

Et dans le bureau :

- Pas de mandat municipal
- Régulation interne afin que tout le territoire soit représenté.

Les 80 associations présentes lors de la première réunion ont désigné leurs représentants au sein du conseil de développement.

- Procédant d'une démarche similaire, le pays de l'Avallonnais a su mobiliser les acteurs au niveau des territoires de proximité et des bassins de vie.

## Peut-on associer d'autres organismes ?

Enfin, le Conseil de développement peut incorporer, en tant que de besoin, des représentants des territoires de projet voisins; leur participation aux travaux du Conseil de développement dans la phase d'élaboration du projet pourra être utile pour analyser sa cohérence dans son environnement.

Par ailleurs, le souci d'intégrer les éléments nécessaires à la préparation du contrat de pays ou d'agglomération peut conduire à associer ponctuellement les administrations (Etat, Région, Départements) aux travaux du Conseil de développement.

Des représentants des services techniques de l'Etat, de la Région et du Département sont dans le conseil de développement du pays Basque en tant que membres associés.

## La création et le fonctionnement du Conseil de développement

Selon la loi, le Conseil de développement, créé à l'initiative des communes et de leurs groupements, s'organise ensuite librement. Le décret précise, dans son article 3, les modalités de création du Conseil de développement :

Les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral [de périmètre d'étude] une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. À défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres.

### Quelques remarques sur la phase de création du Conseil de développement

Cette démarche en deux temps peut sembler ambiguë ou paradoxale ; elle suppose en tout cas de clarifier dès le départ quelques points ou règles quant aux missions du Conseil de développement et à son organisation.

La composition initiale du Conseil de développement doit respecter au mieux les recommandations énoncées plus haut, même si, dans un premier temps, la totalité des familles d'acteurs ne peut être intégrée ; en corollaire, le Conseil de développement ainsi mis en place doit donc pouvoir faire évoluer sa composition, c'est-à-dire associer de nouveaux membres, selon des règles qu'il aura lui-même fixées. Il doit pouvoir aussi faire évoluer ses missions et son organisation, notamment en fonction du contexte local.

Dans la même perspective, il est clair que le Conseil de développement doit pouvoir fixer lui-même ses modalités de fonctionnement. Il est également logique qu'il puisse disposer d'une capacité d'autosaisine, tout en restant dans le cadre négocié au départ avec les élus du territoire (ce point est développé dans le chapitre consacré à l'articulation entre Conseil de développement et structure(s) de droit public).

De manière pratique, il est souhaitable que l'ensemble des règles et modalités de fonctionnement soit consigné dans un règlement intérieur, que le Conseil de développement soit doté ou non d'une personnalité juridique formelle. Cela permet de limiter les risques de conflits ultérieurs.

### La création d'un Conseil de développement à partir d'une structure préexistante

Un certain nombre de territoires ont déjà mis en place des instances de participation et de mobilisation des acteurs locaux, que ce soit sous forme d'association de développement, de comité d'expansion local, de comité de bassin d'emploi. Ainsi se pose la question du portage par les structures de concertation préexistantes et de leur évolution. Quel type d'évolution est nécessaire à cette structure pour qu'elle puisse porter le conseil de développement ?

C'est le cas du conseil de développement des pays de Puisaye-Forterre, de l'Avallonnais, et de Châteaubriant, qui se créent, respectivement, à partir d'un Comité de développement pour les deux premiers et d'un Comité de bassin d'emploi pour le Pays de Châteaubriant. On peut également citer le cas du Pays segréen dont le conseil de développement est issu du Comité d'expansion pour le Segréen,

C'est également le cas du pays d'Auray où le CBE a participé à l'élaboration de la charte et pourra être appelé à constituer le conseil de développement *stricto sensu*.

Il est clair qu'il peut être démobilisateur de recréer une structure de toutes pièces, là où existe déjà une instance jouant le rôle de Conseil de développement.

Cependant, il faudra bien souvent soigneusement analyser les statuts, le règlement intérieur et la composition de ces structures préexistantes pour vérifier leur compatibilité avec les principes de la LOADDT qui guident les missions et le fonctionnement du Conseil de développement. En particulier, il est impératif de modifier ou de compléter la liste des membres afin que toutes les familles d'acteurs et tous les territoires de proximité soient présents dans le Conseil de développement.

### **Modalités de fonctionnement du Conseil de développement : remarques et exemples**

La réflexion préalable à la mise en place du Conseil de développement ne doit pas se cristalliser sur la seule question de sa composition. En effet, quelles que soient les options retenues en terme de composition (présence ou non des élus, limitation du nombre de membres...), des modalités pratiques de fonctionnement et d'organisation du travail du Conseil de développement peuvent permettre de concilier les principes définis plus haut, tout en assurant une mobilisation des acteurs dans la durée.

D'après Jean-Pierre Dodet (pays de l'Avallonnais), la mobilisation dans le temps est étroitement liée à la capacité réelle de décision des différentes instances. Le Groupe d'action local mis en place dans le cadre de Leader 2 avait une capacité à juger de la pertinence des différentes opérations à mener, à décider en conséquence et avait également une capacité de mobilisation importante. En revanche le conseil d'administration du comité de développement, uniquement consultatif, n'a eu aucun effet de mobilisation.

Diverses pistes sont possibles ; notamment :

- la création d'un comité de pilotage mixte composé à parité de représentants du Conseil de développement et de représentants de la structure de droit public portant le projet de territoire (cf. le chapitre sur l'articulation)

- Le Parc naturel régional de Chartreuse a mis en place un Comité stratégique paritaire composé de membres issus du syndicat mixte et de membres du conseil de massif. Ce comité est l'organe de proposition de la politique du PNRC et est également gardien de la charte. Ses rôles sont :

- de définir les grandes lignes de travail des commissions et d'examiner leurs propositions

- d'assurer la synthèse du travail des commissions, de participer à l'élaboration du programme pluriannuel d'activités et de donner des avis

- Dans la même perspective, le pays d'Auray prévoit la mise en place d'un comité de pilotage.

- la mise en place de commissions ou de groupes de travail ouverts à toute personne désireuse de s'impliquer dans la démarche (notamment les élus si le choix a été fait de ne pas les intégrer au Conseil de développement), afin de favoriser une ouverture à tous les acteurs impliqués dans le développement du territoire ;

- Le pays de Châteaubriant a, par exemple, lors de l'élaboration de la charte de pays, travaillé en s'organisant en 5 commissions de propositions :

- Accompagner les âges de la vie
- Mieux accéder au Pays et s'y déplacer
- Soutenir l'activité économique
- Développer un cadre de vie de qualité
- Développer les activités culturelles et de loisirs

- Selon l'expérience du pays de l'Avallonnais, trois pistes se dégagent, afin de mobiliser les acteurs :

- . l'information et l'accueil: repérer, de manière exhaustive, les associations du territoire, en interpellant les communes. Sur le territoire de l'Avallonnais, un annuaire des associations a été édité, mis gratuitement à disposition des communes, il constitue un véritable outil de mise en lien.

- . mise en réseau des acteurs, mobilisation sur des actions apportant une réelle valeur ajoutée en terme de dynamique. Exemple: la mise en place d'un fonds associatif mutualisé en lien avec une banque pour faire face aux problèmes de délais de paiement. Le fonds permet de continuer le partenariat, générer et soutenir de l'activité et de la dynamique.

- la constitution de groupes de travail transversaux autour d'enjeux communs à plusieurs commissions thématiques, pour enrichir le débat et la réflexion et éviter une approche trop sectorielle, en favorisant une confrontation des points de vue et des compétences venues d'horizons divers ;

- l'incitation à créer des groupes de travail au niveau des différents sous-ensembles territoriaux afin d'assurer la prise en compte des spécificités, des besoins et des projets de ceux-ci et d'éviter la polarisation du développement autour du bourg centre par exemple.

## La prise en compte des différentes échelles de territoire par le Conseil de développement

### Quelle articulation entre pays et agglomération ?

L'un des choix stratégiques sur lesquels se fonde la LOADDT est la complémentarité et la solidarité entre urbain et rural. Par ailleurs, de nombreux pays sont organisés autour d'une ville centre. En conséquence, l'articulation entre le pays et l'agglomération est une question importante qui peut retentir sur l'organisation, le fonctionnement et les missions du Conseil de développement.

Dans le cas d'une agglomération incluse dans un pays, la mise en place d'un Conseil de développement unique (commun à l'agglomération et au pays) semble être la solution la plus pertinente pour permettre la cohérence des approches et des projets. Au sein de ce Conseil de développement unique, des commissions spécialisées pourraient traiter les dossiers relevant de problématiques strictement urbaines ou rurales ; la session plénière du Conseil de développement examinerait les orientations et propositions de ces commissions et veillerait à la coordination d'ensemble des politiques envisagées.

### Quelle articulation avec les Parcs naturels régionaux ?

La préexistence d'un parc naturel régional recoupant pour partie le périmètre envisagé par un pays est une situation assez fréquente ; l'impossibilité prévue par la loi d'une coïncidence parfaite entre les limites d'un parc et d'un pays implique soit un exercice préalable d'harmonisation des périmètres (conduisant à deux entités distinctes et limitrophes), soit, lorsqu'ils auront décidé de se chevaucher, à une clarification par voie de convention des champs de compétence respectifs sur les parties communes, afin que les deux chartes soient compatibles. Il en va de même dans le cas d'un projet de parc naturel régional recouvrant une partie d'un pays reconnu.

Le Conseil de développement du pays peut naturellement être associé à cette négociation avec les instances du parc naturel régional et peut instaurer des relations étroites avec la structure partenariale qui y est associée (par exemple comité d'usagers, ...).

Le Pays voironnais, par exemple, intègre dans son conseil de développement des représentants du Parc naturel régional de la Chartreuse.

Au-delà des deux points précédents pour lesquels l'articulation est explicitement prévue par la loi, il convient de signaler deux autres échelles territoriales à prendre en compte.

### Articulation avec les « territoires de proximité »

Le pays, territoire de projet global de développement (proche par l'échelle d'un bassin d'emploi), est par nature distinct des territoires de proximité (assimilable à des bassins de vie).

Ainsi, l'élaboration du projet de territoire doit prendre en compte les sous-ensembles territoriaux qui composent le pays, sous-ensembles dont les vocations peuvent être différentes. Par ailleurs, la mobilisation des acteurs ne peut se faire uniquement au niveau global du pays ; les territoires de proximité (jusqu'au niveau communal) représentent bien souvent l'échelle pertinente pour mener des actions d'animation, de sensibilisation, d'expression des besoins des habitants, de repérage de projets.

Il en va de même en ce qui concerne les quartiers au sein d'une agglomération : le Conseil de développement de l'agglomération peut s'appuyer avec profit sur l'expérience et la connaissance des associations et comités de quartier.

Si le Conseil de développement n'a pas vocation à regrouper formellement l'ensemble des acteurs mobilisés dans chacun des territoires de proximité, il peut par contre les fédérer et favoriser l'articulation entre une réflexion globale et une mobilisation locale.

Ce rôle important peut se traduire par exemple par une instance, périodique et informelle, plus large que les réunions du Conseil de développement (type assemblée générale du pays), par l'organisation de groupes de travail au niveau des territoires de proximité, par la représentation de ces derniers au sein du Conseil de développement, par la recherche d'une plus grande implication de l'ensemble des conseillers municipaux des communes composant le territoire (car ils sont un relais indispensable au niveau communal)...

## **Partenariat et relations avec les territoires extérieurs au pays**

L'élaboration de la charte et la mise en œuvre du projet ne peuvent s'opérer sans prendre en compte l'environnement extérieur du territoire. En effet, le pays entretient des relations de toute nature avec la (ou les) agglomération(s) proches, les territoires de projet voisins... L'analyse de ces relations (flux de personnes, de biens, aire d'attractivité commerciale, économique, en matière de services au public...) et de ces influences doit donc figurer dans le diagnostic du territoire et permettre de définir une stratégie de partenariat du pays avec ces territoires afin de garantir la cohérence du projet de développement du pays dans son environnement. Notamment, dans le cas d'une agglomération constituée autour d'une ville extérieure au pays, le Conseil de développement de ce dernier pourrait rechercher à instituer des partenariats avec les instances de l'agglomération (EPCI, conseil de développement) afin de confronter les projets de développement et de favoriser leur harmonisation.

Le pays de Châteaubriant prévoit, une fois la charte validée par tous les acteurs du territoire, une action d'information et de concertation auprès des territoires environnants afin de mener des actions communes.

On peut également citer l'exemple de l'agglomération de Poitiers qui prévoit la participation d'acteurs locaux des territoires voisins, par une ouverture [du conseil de développement] à des personnes qualifiées <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Poitiers – Récit d'agglomération (in dossier des Rencontres nationales des agglomérations, p. 119 – 22 juin 2000 – Paris)

---

## Quel peut être le rôle du Conseil de développement en matière de politique d'information ?

Le Conseil de développement représente davantage un lieu de débats démocratiques et de propositions qu'un forum d'expression citoyenne. Cependant, il doit jouer un rôle de relais auprès de l'ensemble de la population afin de favoriser la mobilisation des acteurs et d'assurer le maximum de transparence dans l'élaboration du projet de territoire et dans sa mise en œuvre.

Le Conseil de développement doit donc être porteur d'une politique d'information et de communication auprès de la population sur le projet de développement, politique définie d'un commun accord avec les élus et la structure de droit public.

Le rôle du Conseil de développement, à ce niveau, ne semble en effet pouvoir se limiter à une simple participation ; la présence d'acteurs locaux en son sein conduit naturellement à ce que le Conseil de développement serve de relais auprès des milieux économiques, sociaux et associatifs, à la fois en élargissant l'espace de réflexion et de proposition à d'autres que ses membres (ouverture de groupes de travail à toute personne volontaire, réalisation d'enquêtes...) et en assurant la communication sur son rôle, sur l'élaboration de la charte, sur la charte elle-même, sur le programme d'actions, le contrat et sa mise en œuvre, sur l'évaluation... dans le cadre d'une politique d'information clairement définie.

Les formes que peuvent prendre cette information, et les outils utilisés, peuvent être multiples. On peut citer la publication d'un journal de pays, l'édition d'une plaquette de présentation de la démarche et du projet, la réalisation d'un journal mural d'information périodique, l'organisation d'événements symboliques (fêtes, forums...), la création d'un site Internet...

# Articulation entre Conseil de développement et organisme de droit public dans le cas des pays

Le pays procède d'une organisation souple et légère, faiblement institutionnalisée et dénuée de compétences de gestion. Il a, en effet, vocation à être un cadre fédératif d'intercommunalités, ayant des compétences et des moyens financiers pour agir.

Il se fonde, par ailleurs :

- sur un projet collectif, préparé et approuvé par l'ensemble des acteurs locaux représentés à l'échelle du pays,
- dans une perspective de contractualisation,
- sur un mode d'organisation intégrant aussi bien des initiatives et activités tant publiques que privées.

Cette configuration obéit par conséquent à une distinction forte entre une logique de mission et une logique d'exercice de compétences, niveau de projet et niveau de gestion.

## La coexistence de deux instances complémentaires

La loi prévoit que les élus sont à l'initiative de la constitution du pays et qu'ils doivent y associer les acteurs locaux, en créant un Conseil de développement. De ce fait, le pays s'articule autour de deux instances, le Conseil de développement et un organisme de droit public ayant capacité à contractualiser et piloter le projet (qu'il s'agisse d'un Syndicat mixte, d'un Groupement d'Intérêt Public de développement local ou d'un Etablissement public de coopération intercommunal mandaté par les EPCI à fiscalité propre couvrant l'ensemble du périmètre du pays, voire de plusieurs EPCI à fiscalité propre couvrant l'ensemble du périmètre du pays, cosignataires du contrat de pays, ayant établi une convention répartissant leurs rôles).

Cependant, l'existence d'une telle structure de droit public à l'échelle du pays, n'est obligatoire qu'au moment de la contractualisation. Jusque-là l'implication des élus peut s'opérer de manière informelle, au sein d'une association d'élus ou à travers leur participation au Conseil de développement ou à la structure de coordination des travaux d'élaboration du projet de territoire. Ainsi, dans le cas où la structure de droit public n'est créée que pour la contractualisation, le Conseil de développement peut être la seule structure d'animation à l'échelle du territoire, avec des élus en son sein, avec des moyens, avec un pilotage complet de la charte et du programme d'actions...

Cela étant, la clarification des rôles respectifs des élus (des EPCI et des communes du territoire, de la structure de pilotage du projet quand elle préexiste) et du Conseil de développement doit être recherchée au plus tôt dans la démarche.

## Un accord négocié dès l'origine entre élus et société civile

Afin de lever toute ambiguïté pour la suite, la mise en place du Conseil de développement doit être l'occasion de préciser les missions de ce dernier, ses règles d'organisation et de fonctionnement (voir à ce propos le chapitre sur la création et le fonctionnement du Conseil de développement, pages 6 et suiv.) : ainsi sera souligné le fait que si le Conseil de développement n'est pas une instance décisionnelle, sa fonction d'aide à la décision publique est essentielle et renforce la légitimité des élus.

L'accord négocié dès le départ entre les élus, appelés à constituer l'organisme de droit public, et le Conseil de développement peut de manière profitable se traduire par la signature d'une convention, servant ensuite de base claire à la relation entre les deux instances. Cette convention préciserait la répartition des missions, l'organisation dans le temps du partenariat entre les instances, la place et le rôle des moyens d'ingénierie affectés au pays.

Mais cette convention peut aussi, à l'image de la Puisaye-Forterre, traduire un accord sur le sens, sur les valeurs profondes du projet de développement du territoire.

Le pays de la Puisaye-Forterre élaborera un « code déontologique » sur les valeurs minimales de concertation et d'objectifs entre les deux instances. Ce code, signé par les représentants des collèges, comportera :

- Les finalités et les missions des personnes ou des collectifs,
- Les questions d'assiduité et de représentation,
- Les questions de formation au sein même des organes représentatifs,
- La participation aux assemblées mais également aux travaux de réflexion.

◆ Le rôle [du conseil de développement] est celui de passerelle entre des mondes qui tendent souvent à s'ignorer, d'instrument d'un dialogue élargi entre les acteurs du territoire, quels qu'ils soient. Il appartient ensuite à chaque agglomération, selon sa culture et ses difficultés propres, de composer et d'organiser au mieux son conseil de développement pour que cet objectif de dialogue ouvert soit atteint.

Pour favoriser ce rôle de « pontage » entre des dynamiques fort différentes qui gagneraient à coopérer plutôt qu'à s'opposer ou s'ignorer, le conseil de développement doit avant toute chose clarifier les rôles pour gagner en lisibilité et en visibilité. Ainsi, Lyon a fait le choix d'attribuer à son conseil de développement un rôle de concertation sociale, tandis que la concertation politique s'effectue au sein d'un autre organe, la R.U.L. (Région urbaine de Lyon) <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Synthèse thématique :  
groupe 2  
« concertation » –  
Fabienne Goux-  
Baudiment – 22 mai  
2000 (in dossier des  
Rencontres nationales  
des agglomérations,  
p. 165 – 22 juin 2000 –  
Paris)

---

## Quelle est la répartition des missions entre Conseil de développement et structure de droit public ?

### **Rôle du Conseil de développement**

- aide à la décision publique, réflexion, proposition
- participation à l'élaboration du projet
- animation du territoire: repérage des porteurs, mobilisation des acteurs, constitution de groupes de travail et de commissions thématiques
- contribution à l'information des milieux économiques, sociaux et associatifs
- suivi et évaluation de la mise en œuvre du projet.

### **Rôle de la (des) structure(s) de droit public (et avant sa mise en place, des élus appelés à en faire partie)**

- participation à l'élaboration du projet
- décision, validation du projet
- contribution à la définition d'une politique d'information
- contractualisation avec l'Etat et la Région, sur mandatement par les maîtres d'ouvrage publics (EPCI et communes).
- instruction du projet global et des actions
- suivi administratif, financier et technique du projet

## Interrelation structure(s) de droit public – Conseil de développement

Il est absolument impératif d'assurer une articulation efficace et pérenne entre le Conseil de développement et la (les) structure(s) de droit public.

La mise en place d'un dispositif, formel ou informel, de coordination entre structure(s) de droit public et Conseil de développement permet d'organiser leur partenariat, de confronter les points de vue, d'harmoniser les missions, en résumé de piloter le projet de pays dans la durée.

Ce dispositif de coordination peut prendre la forme d'un comité de pilotage, composé de représentants des deux instances, se réunissant régulièrement (comme dans le cas du Comité stratégique du Parc naturel régional de Chartreuse). Ce peut être également une assemblée générale de l'ensemble des membres des deux instances, convoquée une fois par an et s'appuyant sur le travail de groupes communs.

La mobilisation durable des membres du Conseil de développement passe aussi par le rôle de ce dernier dans le suivi des actions mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage et dans la conduite d'une politique d'information active.

Le choix du Conseil de développement de se doter d'une personnalité juridique (loi 1901 par exemple) peut favoriser cette pérennité en lui permettant de passer des conventions avec les tiers, notamment la convention initiale avec les élus et de mobiliser et gérer des moyens humains et financiers. C'est l'option retenue par l'Avallonnais, la Puisaye-Forterre, l'agglomération de Nantes.

La Puisaye-Forterre a imaginé un système de passerelle entre les deux structures, syndicat mixte et le conseil de développement: le bureau du syndicat mixte devient la représentation des élus au sein du conseil de développement. En cas de difficulté, le Syndicat mixte peut retrouver au niveau de son conseil d'administration des pouvoirs qui n'auraient pas été délégués aux membres du bureau. Il exerce de cette façon un droit de veto pour des objectifs bien déterminés comme l'emploi de fonds publics.

## L'importance de la question des moyens d'ingénierie

L'existence de moyens spécifiques à l'échelle du pays est primordiale afin d'assurer la coordination dans l'élaboration et le suivi du projet de territoire, de développer des missions d'information et, en résumé, de développer dans la durée un pôle de compétence sur le territoire.

En ce qui concerne les moyens humains, il est important de souligner qu'ils ne se substituent pas aux moyens existants sur le territoire (équipe technique des EPCI et communes, animateurs d'associations, techniciens des consulaires...); ils sont complémentaires, transversaux. Ils peuvent être rattachés à la (aux) structure(s) de droit public ou au Conseil de développement, voire partagés entre ces instances. Dans tous les cas, place et missions doivent être précisés (par exemple dans la convention entre les deux instances). Le décret relatif aux pays précise dans son article 3 : « *Les moyens de (...) fonctionnement [du conseil de développement] sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés* ».

Mais les moyens d'ingénierie ne se limitent pas aux moyens humains ; le pays doit pouvoir commander des études ou des missions d'évaluation, dans le cadre de l'élaboration de la charte ou de sa mise en œuvre par exemple, et certains territoires ont fait le choix de doter le Conseil de développement d'une capacité financière à cette fin.

L'expérience de différents territoires montre qu'il est également important que la démarche de mobilisation des acteurs, permise par la mise en place du Conseil de développement, puisse s'appuyer sur une formation-action de ces acteurs.

# Annexe I

## CRITERES DE DIFFERENCIATION ET EXEMPLES DE CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

Le schéma de la page suivante présente les 9 principaux critères de différenciation des Conseils de développement et quelques-unes des situations possibles pour chacun d'eux.

Chaque Conseil de développement représente une combinaison particulière de ces différents critères ; on ne peut donc pas considérer qu'il y a une réponse unique mais plutôt diverses voies ou options possibles selon le contexte local et le cas de figure (pays ou agglomération), ce que montrent les exemples de l'annexe 2.

<b>Portage de la démarche</b>	Par des leaders (pas d'organisation)	Par des élus organisés, en intercommunalité p.e.	Par des acteurs organisés	Par des acteurs et des élus organisés
<b>Composition</b>	Absence d'élus	Société civile représentée par des institutions seules	Présence d'élus	Présence d'acteurs hors institutions
<b>Rôle dans l'élaboration de la charte et du programme d'actions</b>	Simple participation aux travaux (selon des règles définies par la structure de gestion)	<b>gradient d'implication croissante</b>	<b>gradient d'implication croissante</b>	Pilotage complet : lancement, définition des modalités, animation et logistique
<b>Rôle dans la conduite du projet</b>	Informé une fois par an de l'état d'avancement des actions	<b>gradient d'implication croissante</b>	<b>gradient d'implication croissante</b>	Organisation du processus de sélection des projets, de réorientation du programme, ...
<b>Rôle dans l'évaluation</b>	Simple participation aux travaux (selon des règles définies par la structure de gestion)	<b>gradient d'implication croissante</b>	<b>gradient d'implication croissante</b>	Pilotage complet : lancement, définition des modalités, animation et logistique
<b>Moyens de coordination</b>	Moyens rattachés à la structure de gestion (pas de moyens dans le CD)		Moyens répartis entre les deux structures	Moyens rattachés au CD
<b>Statut</b>	Pas de statut			Statut défini
<b>Articulation structure de gestion / CD</b>	Hiérarchique, ponctuelle	<b>gradient d'articulation croissante</b>	<b>gradient d'articulation croissante</b>	Partenariale, contractuelle, permanente
<b>Fonctionnement</b>	Pas d'autosaisine, règles définies par la structure de gestion			Capacité d'autosaisine, autonomie financière, règles définies par le CD