



# **Les Conseils de Développement des pays et des agglomérations en région Nord - Pas de Calais**

**Rapport d'étude**

**co-production**

**association GEANTS**

**réseau régional des acteurs du développement local Nord-Pas-de-Calais**

**et le cabinet Asdic**

**Septembre 2003**

**Etude cofinancée par l'Etat, le Conseil Régional Nord-Pas de Calais via le CPER 2000-2006**

# SOMMAIRE

<b>Présentation</b>	<b>2</b>
1. Les objectifs de l'étude	3
2. Chronologie et contexte de l'étude	5
3. Les limites de l'étude et du présent rapport	6
<b>Première partie – Missions, rôles et moyens des conseils de développement</b>	<b>8</b>
1. Origine des conseils de développement	9
2. Les missions et les rôles des conseils de développement	16
3. Les travaux du conseil de développement	27
4. le fonctionnement du conseil de développement	36
<b>Deuxième partie – Le conseil de développement, acteur du territoire</b>	<b>41</b>
1. La représentation de la société civile	43
2. La relation aux autres acteurs du territoire	50
3. Le rôle potentiel des conseils de développement	56
4. Un regroupement d'acteurs	60
5. Un nouveau modèle d'organisation	63
6. Vers un instrument de démocratie locale ou de participation ?	66
<b>Conclusion</b>	<b>69</b>

\*

<b>Annexes</b>	<b>72</b>
n°1 : Répertoire des 13 Conseils de développement étudiés en Nord-Pas de Calais	
n°2 : Définitions des missions des Conseils de développement	
n°3 : Carte des projets et démarches territoriales en Nord-Pas de Calais - situation avril 2003	
Téléchargeable sur le site : <a href="http://www.atlas.nordpasdecalais.fr">www.atlas.nordpasdecalais.fr</a>	
n°4 : Liste des personnes rencontrées et des réunions tenues	
Rapport de la première phase de l'étude à télécharger sur <a href="http://www.unadel.asso.fr">www.unadel.asso.fr</a>	

# Présentation

## 1. Les objectifs de l'étude

L'étude qui a été entreprise par l'association Géants avec la collaboration du cabinet Asdic avait pour objectif principal de dégager la plus-value apportée par les conseils de développement, dans la région Nord-Pas de Calais, aux projets de territoire et les valeurs que défendent ces conseils.

Les membres de Géants sont en effet convaincus que ce nouveau dispositif de représentation de la société civile qui accompagne la création par la loi d'ensembles territoriaux cohérents, plates-formes privilégiées de conception et de pilotage du développement durable, que sont les pays et les agglomérations, constitue un enjeu majeur de la participation des citoyens à l'amélioration de la qualité de la vie dans leur environnement immédiat.

Il était donc nécessaire de lancer, dès les premières années de fonctionnement des conseils de développement, une réflexion de fond, appuyée sur l'expérience vécue de ces conseils, de leurs membres et des élus qui les consultent, afin d'appuyer une véritable culture commune des acteurs locaux, élus et non-élus, en matière de développement local concerté des territoires. De plus, cette réflexion intervient à mi-parcours des contrats de plan Etat-Région, à temps pour aider à l'évaluation des programmes entrepris et à une éventuelle évolution de ces programmes.

Le rapport qui suit n'a pas la prétention de proposer un guide ou un manuel de bonnes pratiques, mais de rendre compte, dans les témoignages recueillis et dans les expériences concrètes analysées, des principes et des questions qui se posent pour l'évolution possible des conseils de développement.

Il s'agit seulement, à notre sens, d'un premier pas dans l'établissement d'une problématique, qui dépasse de très loin la seule mise en œuvre des dispositions de la loi qui prescrivent la mise en place des conseils de développement. Ces conseils en effet peuvent prendre des directions différentes selon l'orientation qui leur sera donnée, au cours des années, d'une part par les conseils élus de pays ou d'agglomération qui en sont les principaux commanditaires, d'autre part par les mouvements participatifs issus de la société civile qu'ils représentent.

Pris entre ces deux pôles d'acteurs du développement des territoires, les conseils de développement devront créer leur propre personnalité et leur propre dynamique, et effectuer des choix stratégiques dont nous avons essayé de suggérer les termes.

## 2. Chronologie et contexte de l'étude

### Chronologie de l'étude

L'étude a été réalisée en deux parties.

La première a consisté en une enquête par questionnaire permettant la description factuelle et quantifiée des conseils de développement de la région. complétée par la réalisation d'un tableau simplifié, permettant une mise à jour périodique de l'évolution des conseils. Cette première phase de l'étude a été présentée le 23 novembre 2002, lors de la 3<sup>ème</sup> rencontre régionale d'échanges et de propositions sur les Conseils de développement, animée par GEANTS. Ce premier rapport quantitatif est téléchargeable sur le site de l'UNADEL : [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr) .

Une deuxième phase d'étude a consisté à transformer cet état des lieux en un diagnostic qualitatif débouchant sur un regard prospectif. Les chargés de mission d'Asdic, aidés du personnel de Géants, ont procédé à des visites sur site et à des rencontres avec les principaux acteurs des conseils de développement. Puis une synthèse globale des éléments recueillis a été effectuée, en les complétant d'entretiens téléphoniques et du recueil d'informations sur les études en cours dans d'autres régions. La liste complète des personnes contactées et le calendrier des réunions auxquelles les chargés de mission de Géants et d'Asdic ont participé figurent en annexe.

\*

### Le contexte national

Il nous avait été demandé de rechercher des éléments de comparaison et de référence dans des études analogues sur les conseils de développement dans d'autres régions. Nous avons trouvé, outre des études générales de niveau national, dans la mouvance de la DATAR, deux études régionales, une en Bourgogne, l'autre en Bretagne. Tous les matériaux rassemblés concernent exclusivement les conseils de développement de pays, à l'exclusion de ceux d'agglomération. Le projet de Géants portant sur l'ensemble des conseils de pays et d'agglomération et ces derniers représentant la majorité des conseils en Nord-Pas de Calais, toute comparaison ne pouvait être que partielle et peu significative.

Nous avons seulement relevé que, pour les seuls conseils de développement de pays, il n'y avait pas réellement de différences significatives entre les trois régions, à l'exception de celles qui découlent de la géographie humaine et politique: Bourgogne et Bretagne sont des régions essentiellement rurales, avec une tradition de "pays" depuis les années 60 et 70; à l'inverse les zones rurales du Nord-Pas de Calais ont connu surtout l'expérience de l'Espace Naturel Régional, puis des Parcs naturels régionaux, et enfin celle des contrats de développement rural au niveau des cantons ou des communautés de communes. D'autre part, elles sont nettement plus liées à l'industrie et aux cultures urbaines que celles des deux autres régions.

### 3. Les limites de l'étude et du présent rapport

#### Des structures jeunes encore peu abouties

L'étude a été réalisée à un moment où les conseils de développement étaient encore jeunes, ou même seulement en voie de création. Les plus anciens avaient à peine deux ans d'existence. Les plus récents n'étaient pas encore en place. Dans la plupart des cas, leur principale activité consistait, après la phase d'installation, à examiner un projet de territoire élaboré avant leur création, ou à contribuer plus formellement à son élaboration lorsque l'écriture du projet de territoire et la mise en place du Conseil ont été concomitantes. Pour les pays, on sent une confusion entre les associations de préfiguration, les groupes de travail préparatoires à la charte et les conseils de développement proprement dits. Dans les agglomérations, le Conseil de développement est un organisme nouveau, plus ou moins imposé, au mieux toléré dans beaucoup de cas, fortement encadré dans d'autres.

Pour la majorité des conseils de développement, l'urgence de l'examen du projet de territoire et de la contribution qui leur a été demandée à ce titre ne leur a pas forcément laissé le temps d'avoir une réflexion entre membres sur la place qu'ils entendaient avoir ou se donner. Tout au plus certains présidents portent une réflexion plus pointue sur la place de cette instance en matière de démocratie participative ou de développement local, mais la majorité des membres que nous avons rencontrés n'ont pas de vision prospective clairement définie. Il n'est pas certain que pour eux les notions de territoire, d'aménagement, de participation, etc. soient claires.

Cet état de choses présentait à la fois un avantage et un inconvénient.

L'avantage était de procéder à une sorte d'évaluation "ex-ante", portant sur une situation de démarrage, lorsque rien n'est encore figé, que les conseils n'existent que par la volonté des élus, dans une configuration souvent arbitraire, ressentie comme provisoire. C'est incontestablement un bon point de départ pour un programme ultérieur d'accompagnement des conseils et pour la constitution d'une sorte d'observatoire du dispositif.

L'inconvénient est que le tableau que l'on peut tirer de l'enquête est particulièrement flou et nécessairement subjectif. On a été obligé le plus souvent d'interpréter les réponses reçues, nos interlocuteurs donnant plus leur avis personnel que des observations d'expérience, et les documents rassemblés (règlements intérieurs, bilans et comptes-rendus, listes de membres), à quelques exceptions près, se ressemblant beaucoup.

Nous avons surtout fait ressortir, dans ce rapport, les éléments qui nous paraissaient intéressants pour une prospective des conseils de développement et de l'avenir des relations entre les pouvoirs politique et administratif d'une part, la société civile d'autre part.

## Le plan du rapport

La première partie de notre rapport porte sur le regard que nos interlocuteurs (membres et présidents des conseils, élus, administratifs) portent sur leurs conseils dans leurs contextes respectifs. Ce regard, on le verra, s'il est souvent critique, n'est pratiquement jamais réellement prospectif.

La seconde partie, qui est plus le résultat de notre interprétation de l'ensemble des données rassemblées, tente de projeter l'institution "conseil de développement" dans l'avenir des pays et des agglomérations, comme acteur du développement durable de ces territoires et instrument d'une certaine participation des citoyens et des corps intermédiaires de la société à la chose publique.

Chaque fois que nous l'avons jugé possible, nous avons inséré dans le texte des références succinctes à des initiatives, des innovations, des exemples qui nous ont paru illustrer utilement nos observations et analyses. Précisons cependant qu'il ne nous a pas été possible d'enquêter de façon approfondie sur ces cas, ni même de vérifier l'exactitude des informations qui nous ont été données par tel ou tel interlocuteur. Il s'agit donc de repères, qui ne doivent pas être considérés comme des exemples avérés et confirmés de "bonnes pratiques".

On trouvera dans ces deux chapitres de nombreuses répétitions, inévitables en raison du parti-pris choisi. Nous n'avons pas cherché à les éliminer, pensant qu'elles avaient leur justification et qu'il n'était pas inutile de redire certaines conclusions et certaines observations. La même remarque s'applique aux hypothèses présentées ci-dessous.

Enfin, une brève conclusion tentera de donner des réponses, nécessairement subjectives, aux deux questions posées par Géants en introduction à l'étude:

- quelle est la plus-value apportée par les conseils de développement, dans la région Nord-Pas de Calais, aux projets de territoire ?
- quelles valeurs défendent ces conseils ?

\*

## Une ouverture vers un programme d'avenir

Ce rapport d'étude est fait pour interpeller les acteurs du Nord-Pas de Calais investis dans les Conseils de développement et intéressés par cette nouvelle forme de gouvernance

En fin de chapitres, il est proposé sous le titre "*Nos hypothèses de travail*", des pistes de réflexion et de travail dont le but est de conforter les dynamiques engendrées par les Conseils de développement et de les pérenniser.

**Première partie :**  
**Missions, rôles et moyens**  
**des conseils de développement**



# 1. Origine des conseils de développement

## Une idée neuve qui a déjà une longue histoire

Le Conseil de développement est une idée relativement nouvelle, dont on peut chercher l'origine dans quatre sources distinctes:

- En milieu rural ou semi-rural, l'émergence dans les années 60 et 70 des Pays s'est faite souvent à partir d'initiatives locales, ancrées à la fois dans la vie associative, dans des mouvements identitaires militants et dans un milieu politique fortement marqué par l'influence syndicale agricole. La multiplication des Parcs naturels régionaux, les premiers contrats de pays et les premiers PIC<sup>1</sup> européens ont ensuite entraîné la mobilisation des acteurs socio-professionnels et socio-culturels autour de programmes de développement à moyen et long terme. Plus récemment, dans les années 80 et 90, la gestation des chartes intercommunales, les deux générations de programmes Leader et la naissance des Pays (au sens des lois Pasqua et Voynet) ont été le fait d'associations de préfiguration où les élus locaux côtoyaient des représentants des différents secteurs d'activité des territoires.
- En milieu urbain, les crises économiques et sociales ont entraîné la formation de structures plus ou moins formelles qui regroupent aux côtés des élus des acteurs locaux issus de la société civile: les comités de bassin d'emploi, la politique de la ville, les pôles de conversion économique, les organismes voués à l'insertion des personnes en difficulté (les PLIE<sup>2</sup> notamment) en ont été les laboratoires.
- La décentralisation et l'essor des régions ont mis en valeur la formule des conseils économiques et sociaux régionaux, eux-mêmes inspirés du Conseil économique et social national déjà ancien et du Conseil économique et social européen plus récent.
- Enfin, dans tous les milieux politiques et sociaux, l'idée de participation des habitants à la vie publique est apparue comme nécessaire à la modernisation de la démocratie et comme remède à l'éloignement de plus en plus marqué des citoyens par rapport à la politique. De plus cette participation est vite apparue comme l'une des conditions de la mise en œuvre de politiques et de programmes de développement dit "durable", qui exigent une implication forte de la part des citoyens, individuellement et collectivement.

De nombreuses villes ont ainsi, spontanément, dans les années 90, créé des structures formelles ou informelles, qui s'appelaient même parfois "conseils économiques et sociaux".

<sup>1</sup> PIC : Programme d'Initiative Communautaire

<sup>2</sup> PLIE : Plan Local d'Insertion par l'Emploi

De cette évolution découlent les prescriptions qui figurent dans la loi LOADDT<sup>3</sup>, ainsi rédigées :

**Pour les "pays" (article 25) :**

*Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.*

**Pour les "agglomérations" (article 26) :**

*Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.*

\*

**Des missions qui varient selon les points de vue**

De définitions aussi générales, de règles aussi souples, devaient naturellement découler des interprétations et des mises en œuvre différentes. De ce que nous savons des pratiques dans les différentes régions, et des résultats de notre enquête en Nord-Pas de Calais, on peut distinguer trois grandes catégories d'approches :

- les conseils de développement *institutionnels*

C'est l'approche légaliste : la loi impose un conseil de développement, on le constitue donc au plus près de la représentation du tissu institutionnel local.

Il sera aussi complet que possible, composé de représentants mandatés de personnes morales reconnues ou de leurs présidents. Généralement la consultation de ces conseils est formelle et sert surtout à la validation des décisions prises par les élus.

- les conseils de développement *fonctionnels*

Ils sont des outils d'aide à la décision pour les élus, qui y voient en outre un relais utile en direction des grands secteurs de la vie sociale, culturelle, économique, professionnelle locale.

<sup>3</sup> LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999

Ils sont sollicités, informés, consultés, invités même souvent à prendre des initiatives, selon un mode de fonctionnement inspiré de celui des CESR<sup>4</sup>. En Nord-Pas de Calais, le CESR a d'ailleurs montré sa volonté de fournir un appui significatif aux conseils de développement.

- les conseils de développement *participatifs*

En plus du rôle fonctionnel décrit ci-dessus, ils mettent l'accent sur la mobilisation des forces vives de la société locale, sur l'engagement volontaire de leurs membres dans les processus de développement du territoire, sur un certain partage des responsabilités entre les élus et les citoyens que les membres du conseil veulent effectivement représenter, informer, écouter, associer à la vie publique. Ces conseils sont en phase avec les réflexions menées par des mouvements tels que l'UNADEL<sup>5</sup> ou l'ADELS<sup>6</sup>, donc ici par Géants. En Nord-Pas de Calais, ce sont plutôt les conseils de développement de pays qui tentent d'aller dans ce sens.

En Nord-Pas de Calais, comme ailleurs, les conseils de développement sont de création trop récente pour pouvoir déjà se classer explicitement dans telle ou telle catégorie. On sent cependant des options, qui découlent souvent de l'attitude des élus de pays ou d'agglomération à leur égard, une attitude parfois idéologique, parfois pragmatique, parfois craintive. On note par exemple que la composition des conseils de développement "fermés" privilégient les personnes morales au détriment des personnes physiques.

Il faudra sans doute attendre que des évolutions naturelles se dessinent, que les pratiques fassent bouger la théorie, que des jurisprudences se forment. Dans l'immédiat, on peut seulement tenter de tirer quelques leçons de l'origine, de l'histoire et des pratiques actuelles des différents conseils et de distinguer les tendances qui découlent de nos observations.

\*

## **Une gestation souvent longue et difficile**

On peut distinguer deux grandes familles de cas :

- le conseil de développement succède à une tradition de consultation de la société civile

***Dans les pays***, la mise en place des structures constitutives du pays s'accompagne en général d'une mobilisation des différents secteurs de la société civile, soit dans le cadre d'une association de préfiguration à composition mixte élus-institutionnels-socioprofessionnels-associatifs, soit sous la forme de groupes de travail thématiques.

---

<sup>4</sup> CESR : Conseil Economique Social Régional

<sup>5</sup> UNADEL : Union Nationale des Acteurs et structures de Développement Local

<sup>6</sup> ADELS : Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale

La création du conseil de développement s'inscrit alors dans la continuité de ces instances et s'appuie sur des personnalités déjà fortement impliquées dans la vie locale et dans les programmes de développement.

*% Dans le Pays des Sept Vallées, le pays a été largement initié par un "comité économique et social du territoire - CEST" créé en 1997, qui s'est transformé ensuite en conseil de développement.*

En Nord-Pas de Calais, on note aussi l'héritage de la longue histoire de l'Espace Naturel Régional puis des PNR, ainsi que celui des Conférences permanentes (Bassin minier, Sambre Avesnois).

*Dans les agglomérations*, on observe parfois, mais plus rarement, deux types de processus mobilisateurs d'acteurs locaux, surtout institutionnels, en amont des conseils de développement: d'une part les structures de concertation liées à des situations de crise, telles que les CBE, les pôles de conversion ou les contrats de ville (Dunkerquois ou Douaisis), d'autre part les groupes de travail mis en place pour élaborer les projets de territoire. Le risque est alors de constituer un "noyau dur" d'acteurs professionnels expérimentés habitués à travailler ensemble et avec les élus, à côté d'une masse de membres arrivant notamment du secteur associatif, sans expérience du travail collectif de développement. Nous verrons ce cas plus loin.

*%A la Communauté d'agglomération du Boulonnais, des groupes de travail ont été mis en place pour la prospective du territoire aboutissant à un projet d'agglomération "Boulogne 2020". Ensuite, les membres du conseil de développement ont été choisis dans ces groupes.*

*%Dans le Dunkerquois, le conseil de développement a absorbé le comité de bassin d'emploi et la commission consultative des usagers des services publics, en reprenant leurs vocations, dans le but d'éviter doubles emplois et concurrences.*

- le conseil de développement est créé, en application de la loi, selon un processus initié et dirigé par les collectivités locales et leurs groupements

Cette formule, présente surtout dans les agglomérations, prend des formes assez différentes, que l'on peut résumer ainsi :

- le conseil communautaire, sous l'impulsion de son président et à partir de propositions faites par les techniciens, définit les règles de création du conseil de développement, la liste de ses collègues et des membres de ceux-ci, désigne son président, adopte ou valide son règlement ;
- le conseil communautaire désigne le président du futur conseil de développement et le charge de constituer celui-ci, de rédiger le projet de règlement et d'assurer les relations avec les élus ;

- le conseil communautaire (ou son président) définit seulement la méthode de création du conseil de développement (collèges, mode de désignation ou d'élection des membres, moyens de fonctionnement) et charge une personne, un groupe de personnes, un service technique ou administratif (souvent l'agence d'urbanisme) d'assurer le montage et la mise en place du conseil de développement.

**%** A Hénin-Carvin, on a demandé à chacun des 14 maires de l'agglomération la présentation de 3 noms. Puis un nom a été retenu de manière à former un collège de représentants des communes de 14 membres.

Dans tous les cas, et conformément à la loi, les conseils communautaires élus ont le dernier mot dans la validation des conseils de développement.

Plusieurs cas particuliers ont été notés :

- une tentative de contrôle du processus de la part de certaines institutions, qui privilégient les aspects économiques du développement et souhaitent affirmer leur prééminence par le choix des membres et/ou l'occupation du poste de président. Une tendance que l'on retrouve dans d'autres Conseils de développement installés dans des territoires hors du Nord-Pas de Calais.
- une ouverture très large du conseil de développement non seulement à la "société civile" plus ou moins institutionnelle, mais à l'ensemble de la population par un appel à des candidatures spontanées (Sambre-Avesnois ou Dunkerquois). Cette solution semble fonctionner, même si elle est difficile et longue à mettre en place, mais le nombre de candidats reste faible et peu significatif, rapporté à la population totale et à la diversité de ses composantes.
- le rôle déterminant joué dans la gestion de certains conseils de développement par la désignation comme président d'un membre ou ancien membre du CESR (par exemple à Douai), qui apporte son expérience de ce dernier et une bonne capacité d'animation et de dynamisation du travail collectif ; il reste proche de l'esprit institutionnel du CESR, plus rassurant pour les élus.

\*

## **Le débat sur la représentativité**

Un peu partout, et surtout chez les élus, la culture démocratique "à la française" rend difficile la compréhension du rôle que peut jouer un conseil composé de personnes non élues, surtout lorsqu'elles ne représentent pas des institutions ayant « pignon sur rue ». Si on reconnaît volontiers la compétence technique des représentants institutionnels, la notion de compétence "d'usage" de personnes physiques issues du corps social est rarement admise, comme l'intérêt qu'il y aurait à écouter par leur intermédiaire l'avis de la population. On se demande de plus quelle peut être leur légitimité démocratique, puisqu'elle n'est pas issue du vote populaire ou d'une mission d'intérêt général.

On s'inquiète donc, à mots plus ou moins couverts, de la création d'un pouvoir parallèle, probablement illégitime, qui pourrait contester, explicitement ou implicitement, les décisions des élus. Cela d'autant plus, semble-t-il, que nombre de membres des conseils de développement viennent du monde associatif que beaucoup d'élus considèrent depuis longtemps comme un **contre-pouvoir** et dont on conteste traditionnellement la représentativité. L'un des indices de cette crainte peut être trouvé dans la répétition fréquente et appuyée, aussi bien dans les textes que dans les discours, de l'adjectif **consultatif**, qui rassure. Une autre expression qui revient dans de nombreux entretiens est le **respect mutuel** que se portent ou devraient se porter entre les deux structures, conseil élu et conseil de développement.

Ce débat, que nous avons rencontré nettement posé à la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin, existe de la même façon dans tous les cas de création de nouvelles structures dites "participatives", comme les conseils de quartier ou des conseils socio-économiques de ville. Il semble moins se manifester dans les pays, où les élus ont plus l'habitude de travailler avec la population et avec de nombreux corps intermédiaires. Il y est cependant présent au niveau des « élus municipaux » qui craignent un affaiblissement ou une dilution de leur propre pouvoir. Les associations elles-mêmes sont souvent réticentes à admettre que des opinions se forment dans la population en dehors d'elles.

Nous avons noté fréquemment un argument utilisé par les élus, selon lequel des représentants de la société civile dans les conseils de développement, ou dans d'autres structures dites participatives, utiliseraient leur position pour promouvoir leurs propres projets, ou pour donner à leurs propres idées un écho plus important. Le conseil ne risquerait-il pas de devenir alors un simple porte-voix pour des acteurs en manque de reconnaissance.

Il serait intéressant de voir si ces attitudes, préjugés, inquiétudes s'atténuent avec le temps et si les services rendus par les conseils et les rapports de coopération qu'ils entretiennent avec les élus sont suffisamment convaincants pour faire apparaître une nouvelle définition de la représentativité.

Notons toutefois que le problème de la représentativité se pose différemment dans les pays et dans les agglomérations :

- **dans les pays**, les élus se sentent investis d'une légitimité démocratique totale, mais ils ont l'habitude de coopérer avec l'ensemble des corps intermédiaires de leurs territoires, dans une sorte de concertation ou même de négociation permanente ; ils sont d'ailleurs souvent issus de ces corps intermédiaires (associations, syndicats agricoles, unions commerciales, offices de tourisme, administrations de proximité, etc.). On passe alors très facilement à la notion de groupes de travail ou de commissions de concertation, puis à celle de conseil de développement.
- **dans les agglomérations**, les élus se distinguent en général par leur appartenance à des groupes politiques qui constituent pour eux un système de référence complémentaire à leur relation à la population, qui est surtout pour eux un "corps électoral". Les corps intermédiaires sont soit des institutions plus ou moins liées aux élus, soit des associations qui apparaissent comme des contre-pouvoirs défendant des intérêts particuliers ou sectoriels contre l'intérêt général.

L'idée de constituer un conseil de développement représentant cette nébuleuse "non-politique" n'est pas acceptée facilement, d'autant plus que les institutions figurent déjà dans nombre de structures de concertation.

Souvenons-nous en outre que les pays sont des intercommunalités de projet, sans accès à la maîtrise d'ouvrage, pour lesquelles l'aide de la société civile l'emporte de loin sur les risques politiques, tandis que les agglomérations sont au premier chef des établissements publics opérationnels, où les enjeux sont très importants et ne supporteraient pas un partage même apparent du pouvoir de décision.

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *La composition et la mise en place des conseils de développement a été fortement encadrée par les élus des territoires, pour des raisons évidentes, légales et stratégiques mais également compte tenu d'un calendrier de mise en place assez tendu. Ce qui est important pour l'avenir est de discerner quelle liberté les élus laisseront aux conseils de développement pour évoluer et trouver un équilibre entre leur rôle consultatif, plus technique que politique, auprès des élus et leur rôle de représentation de la société civile, qui est lui plus politique que technique.*
- ◆ *Les conseils de développement pourraient être conçus également comme des instances favorisant un renouveau démocratique local (portage de l'identité du territoire, pays ou agglomération, formation de la population, forums de discussion, promotion de la coopération intercommunale, des principes du développement durable, etc.) ? Ils seraient pris alors, volontairement et consciemment, comme des lieux d'expérimentation de nouveaux modes de gestion de la vie politique du territoire.*
- ◆ *Une méthode de constitution du conseil de développement alliant un pilotage, ou même un contrôle, par les élus à un principe de candidatures volontaires permettrait d'être plus et mieux en phase avec l'esprit d'une structure participative, si la participation est l'objectif visé. Mais une telle méthode, qui est pourtant expérimentée en divers endroits (pour le conseil de développement du Grand Lyon, par exemple) est encore contraire à la culture politique traditionnelle. Elle suppose des mécanismes de sélection innovants, associant la création de collèges, des processus d'élection ou de renouvellement périodique.*
- ◆ *Des conseils de développement ouvrent leurs commissions à tous les volontaires, en faisant ainsi des pépinières de futurs membres de plein droit, motivés et formés par leur participation à des débats sur des sujets qui les préoccupent ou sur lesquels ils estiment apporter une compétence.*
- ◆ *De même, une sensibilisation de la population locale, intensive et permanente, permettrait de mobiliser et d'associer un cercle d'acteurs locaux plus large, pour éviter le sentiment du "on prend les mêmes et on recommence", qui apparaît assez fortement dans les témoignages recueillis. Le but à long terme est ici de susciter des "vocations" pour participer aux débats qui portent sur le développement à long terme du territoire, sans pour autant tomber dans les écueils qui ont été souvent cités : le désir de notabilisation ou simplement de se présenter aux prochaines élections, le souci des seuls intérêts personnels.*

## 2. Les missions et les rôles des conseils de développement

Nous avons regroupé dans un tableau synthétique les définitions données par les documents que nous avons pu rassembler (surtout les règlements intérieurs des conseils) des missions et des tâches actuellement confiées aux conseils de développement. Voir annexes.

### Le point de vue des élus

Les questions que nous nous sommes posées ici sont les suivantes : quelles missions les élus attribuent-ils au départ au conseil de développement ? quels rôles les élus lui reconnaissent-ils dans la pratique ?

Reconnaissons tout d'abord que l'opinion de l'élu est le plus souvent convenue. Ce qui importe, c'est l'attitude du président du pays ou de l'agglomération, celle de l'élu (vice-président par exemple) qui est chargé de suivre, voire de contrôler, l'action du conseil de développement, celles enfin des élus qui sont les plus proches du travail du conseil, soit qu'ils en soient membres, soit qu'ils soient invités à participer aux commissions thématiques du conseil.

Dans les pays, le conseil de développement (ou la structure plus ou moins informelle qui le précède) a souvent la mission formelle, ou bien la charge de fait, d'élaborer la charte du pays, avant sa validation par les structures politiques. C'est d'ailleurs pourquoi, fréquemment, il comprend parmi ses membres des élus locaux.

On assiste alors à une sorte de co-responsabilité des élus politiques et des représentants de la société civile dans la mise au point du projet politique du pays.

Dans les agglomérations, la mise en place du conseil de développement est plus tardive. Sa mission première est alors de donner un avis sur un projet de territoire déjà élaboré et parfois même en phase terminale de sa validation. Il s'ensuit une seconde mission, celle de participer à la formulation du contrat d'agglomération, voire d'autres textes importants: SCOT<sup>7</sup>, PDU<sup>8</sup>, PLH<sup>9</sup>, etc.

Le rôle explicitement reconnu au conseil de développement est, dans les deux cas de figure, celui d'apporter aux élus les compétences cumulées de ses membres, à travers notamment les travaux de commissions thématiques. On peut se demander aussi si le conseil de développement n'a pas, implicitement, un rôle de caution du projet politique vis-à-vis de la population et surtout des corps intermédiaires (associations, syndicats, organisations professionnelles).

<sup>7</sup> SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>8</sup> PDU : Plan de Déplacement Urbain

<sup>9</sup> PLH : Plan Local de l'Habitat



C'est en tout cas ce que suggèrent certaines opinions exprimées par des membres des conseils de développement.

On a noté des opinions qui peuvent être sources de malentendus et qui peuvent aussi conduire à la marginalisation des conseils de développement, telles que :

- certains élus de pays ont du mal à voir ce que peuvent leur apporter les conseils de développement lorsque ceux-ci abordent des sujets à l'échelle du territoire, alors que la décision réelle et la maîtrise d'ouvrage finale relèvent des intercommunalités.
- d'autres doutent de la capacité du conseil de développement de sortir du débat général pour aborder les vrais problèmes et contribuer à des solutions opérationnelles. *"Le conseil de développement doit faire ses preuves et apporter des contributions concrètes au débat politique pour que l'on reconnaisse son intérêt"* (un élu).
- des élus considèrent les conseils de développement comme "juges des projets des élus", voire des contre-pouvoirs potentiels et de ce fait ont des réticences à prendre en compte les travaux menés par des membres de la société civile.
- les conseils de développement contribuent au débat en produisant un certain nombre de documents et les élus considèrent généralement qu'il s'agit d'un apport à la démarche de territoire mais que celle-ci ne peut être basée uniquement sur l'avis du conseil : *"Si tout devait venir des conseils de développement, cela reviendrait à dire que les élus font mal leur travail et que leur rôle n'est plus capital"* (un élu).

D'autres observations sont plus positives et reflètent sans doute l'opinion d'une majorité des élus :

- la démarche de mise en place des conseils a permis de faire progresser le sentiment d'intercommunalité et la structuration en EPCI <sup>10</sup>: *"Il a fallu s'entendre entre élus à une échelle de territoire plus importante sur le montage d'une instance qui regroupait des habitants qui n'étaient pas toujours nos administrés directs"* (un élu).
- les conseils peuvent nourrir le débat politique en transmettant les interrogations de la population: *"Pour honorer le mandat que nous a confié le peuple, nous avons besoin du regard des autres, pas seulement de leurs voix en période électorale"* (un élu).

Comme on le verra plus loin, on peut quand même se demander si les relations entre le conseil de développement et la population, dans les agglomérations, sont à l'heure actuelle effectives, la presque totalité des membres représentant des institutions ou des structures intermédiaires, par exemple associatives, et les quelques "personnalités qualifiées" étant choisies *intuitu personae* par les élus.

En résumé et d'une manière générale, les points de vue des élus manifestent confusion et incompréhension, dans lesquelles nous voyons les conséquences d'une culture politique bicentenaire, selon laquelle il ne peut y avoir d'intermédiaire légitime entre le citoyen et les instances élues et qui laisse peu de place à l'innovation et à l'imagination en matière de démocratie locale.

---

<sup>10</sup> EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Nos interlocuteurs, et surtout les présidents d'intercommunalités, refusent d'imaginer une autre forme de légitimité que la leur, la fonction consultative étant à leurs yeux essentiellement symbolique, pour "être dans l'air du temps".

#### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *La perception que les élus ont eu de cet outil lors de sa constitution était finalement assez hétérogène. Certains ont adopté une attitude défensive qui se reflète à la fois dans l'insistance sur la fonction "consultative" et dans la liste très limitative des missions données à la plupart des conseils de développement d'agglomération. D'autres ont montré une approche plus constructive (laboratoire d'idées ou cellule d'apport technique sur les projets du territoire), soit par l'encouragement à l'auto-saisine (cas de Lille ou de Dunkerque), soit par une sorte de sous-traitance de certains aspects de la charte (cas des Sept Vallées).*
- ◆ *L'observation des conseils de développement donne le sentiment que l'urgence de leur mise en place a empêché la réflexion sur l'utilité et la vocation que pouvait avoir cet outil pour la stratégie de territoire. Il faudrait maintenant reprendre ce thème et le mettre sur la place publique. L'apparition des thèmes liés au développement durable (de type Agenda 21 local) devrait faciliter cette approche. Ainsi de l'introduction des démarches qualité dans les marchés publics et dans la gestion des équipements collectifs d'agglomération ou de pays, ou de l'introduction de référendums locaux, ou encore de la mobilisation du "capital social" local, c'est à dire des ressources sociales, économiques et culturelles présentes au sein de la population et à travers les associations, l'économie solidaire, la capacité d'initiative, etc.*
- ◆ *L'évolution des conseils de développement, les habitudes de coopération qui commencent à se créer entre eux, les organes politiques et les services techniques du territoire vont certainement contribuer à changer le regard des élus. Une bonne communication des conseils de développement, au sein de chaque territoire et collectivement dans le cadre régional, permettra de valoriser aux yeux des élus les plus sceptiques ou réticents des expériences particulièrement réussies de coopération élus/société civile. Géants constitue, de par la présence en son sein d'élus et de techniciens et grâce à son expérience de création d'espaces de débat et de partage d'expériences et de réflexions, une plate-forme toute prête pour favoriser cette évolution, en respectant les contextes locaux et la nécessaire diversité des solutions qui doivent être apportées aux problèmes d'organisation et de moyens qui se poseront de plus en plus aux conseils.*

\*

#### **Le point de vue des présidents des conseils de développement**

Quels regards les présidents portent-ils sur les missions de leurs conseils ? Ils varient notablement, ne serait-ce que parce qu'ils viennent d'horizons différents, parce que leur nomination peut être due à différents facteurs (choix politique, reconnaissance d'une personnalité locale, expérience d'une appartenance au CESR ...). De plus, ils ne peuvent s'appuyer sur une tradition propre à ce type d'instance.

Ils ont en général pleinement conscience de l'importance de leur rôle, qu'ils exercent principalement au sein du Bureau du conseil de développement, par la rédaction et la mise en œuvre d'un règlement intérieur, par leurs relations personnelles avec les élus et surtout avec le président de la structure intercommunale.

Certains n'acceptent pas d'être "inutiles", c'est à dire de voir que les avis du conseil ne sont pas reconnus à leur juste valeur par les élus et repris dans les délibérations du conseil communautaire ou de pays (qu'il s'agisse du projet de territoire ou de dossiers examinés ultérieurement). S'ils reconnaissent aisément qu'il appartient aux élus de définir le niveau de priorité des projets et le calendrier de leur réalisation, les avis des conseils doivent nourrir le débat des élus.

De plus :

- ils ont conscience de jouer un rôle de fédérateur des bonnes volontés et des compétences mises en commun au sein du conseil. C'est un lieu où ils souhaitent développer une identité forte, une libre expression des convictions et une confrontation des points de vue.
- ils engagent rapidement leurs conseils dans la voie d'une certaine autonomie et de l'obtention du droit d'auto-saisine, quitte à s'opposer plus ou moins nettement aux élus (Douaisis, Saint Omer). Cela peut aller jusqu'à la notion d'un conseil considéré comme laboratoire d'idées et outil de prospective.
- Quelques uns considèrent que leur conseil doit avoir un rôle d'animation auprès des habitants pour les informer et les faire participer aux stratégies de développement du territoire qui sont mises en place: "*cela permet aux représentants de la société civile que nous sommes de ne pas nous couper de la base*" (un président).
- ils sont conscients du fait que, pour aider leurs membres à transformer leurs idées en projets, il faut un appui technique et donc les moyens humains et matériels de cet appui.

#### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *La vision du conseil de développement par celui qui le préside est assez proche de celle des élus du territoire, ce qui est assez logique puisque que ce sont généralement les élus, ou plutôt le président de la structure intercommunale, qui l'ont nommé.*

*Leur personnalité est la plupart du temps consensuelle, peu marquée politiquement et ils sont peu tentés de faire apparaître le conseil de développement comme un espace de contre-pouvoir. Cela peut changer assez vite, si les conseils prennent une autonomie réelle et élisent leurs présidents.*

- ◆ *La plupart des présidents actuels n'apprécient pas que leur travail et celui du conseil de développement soient sous-estimés ou restent lettre morte auprès des élus. Ils sont donc susceptibles d'exercer une certaine pression sur ceux-ci pour qu'ils prennent en compte les avis rendus. Le statut du président de conseil de développement devrait donc être renforcé dès que possible, par une véritable procédure d'élection au sein du conseil.*
- ◆ *Passé le stade de la phase d'écriture du projet de territoire, on devrait se poser quelques questions essentielles : quelle sera la place (donnée ou prise) par le conseil, quelle responsabilité aura le président sur la détermination de ses missions futures, comment gèrera-t-il les volontés, les demandes et les impatiences de certains de ses membres ?*

- ◆ *Deviendra-t-il de plus en plus un acteur majeur du jeu politique local, en face ou aux côtés du président de l'intercommunalité ? Ou bien sera-t-il plutôt un animateur du mouvement de prise de conscience et de participation au sein de la société civile ? Ici encore, Géants peut apporter un espace de confrontation d'expériences et de réflexion en vue de proposer des réponses.*

\*

## **Le point de vue des membres**

Nombreux sont les membres qui, tout en étant favorables au principe du conseil de développement et conscients de l'importance de ses missions, aux côtés des structures politiques et administratives, expriment des doutes sur l'efficacité de l'institution ("*une usine à gaz*"), sur son influence réelle auprès des élus ("*nous sommes consultés trop tard*"), sur leur propre capacité à participer de façon effective aux travaux ("*manque de temps*", "*ignorance des dossiers*"). L'argument du manque de temps, qui revient souvent, découle sans doute souvent des charges et des fonctions cumulées par les membres les plus institutionnels. Ceux-ci doivent faire des arbitrages dans leurs agendas et il n'est pas évident qu'ils donnent la préférence aux réunions du conseil de développement.

*% Au Conseil de développement de Lille Métropole Communauté Urbaine, on compte de 15 à 60% de présents aux séances plénières.*

Cependant, d'une manière générale, pour les délégués d'institutions ou d'associations comme pour les simples citoyens volontaires, élus ou désignés, les conseils de développement, parce qu'ils représentent la société civile, peuvent apporter aux politiques des échos de celle-ci.

- les conseils n'ont pas à se soucier de considérations financières, et leurs membres réfléchissent plus librement au développement du territoire, en travaillant sur le long terme et la prospective, alors que les élus "*réfléchissent au jour le jour*".
- ils mettent en commun des compétences, des expériences et des initiatives qui existent sur un territoire mais qui ne sont pas toujours pas bien exploitées. Ils peuvent permettre de les répertorier et de diffuser leur existence: "*Il est indispensable de ne pas posséder seul la vérité, ce qui justifie la représentation des habitants au sein d'une instance de concertation*" (un membre).
- ils permettent de dépasser les logiques de travail individuelles et les intérêts particuliers par une logique collective et globale. "*Quand on touche à un problème, on doit travailler sur toutes les entrées. La vision globale permet de sortir de nos handicaps individuels*" (un membre).
- ils sont prudents et disent souvent que, si la société civile peut et doit apporter beaucoup aux politiques, elle ne peut le faire contre les élus et ne doit pas constituer un contre-pouvoir, ce qui est une réponse aux inquiétudes des élus.

Nous avons noté, en passant, quelques formules, qui résument bien l'opinion générale et où l'on peut voir à la fois une vision positive du conseil de développement et aussi un objectif qui n'est pas toujours atteint aujourd'hui :

*"une grande liberté de parole, d'écrit et une mise en commun de moyens", "innovation, création, développement", "une démarche qui favorise l'identité de territoire", "un partenariat ouvert qui facilite le travail", "arriver à des actions concrètes en discutant avec les élus", "on est entré dans la créativité et la prospective, plus seulement la revendication", "des acteurs du changement", "un rôle de mobilisateur des élus", "une boîte à idées au services des élus locaux", "un lieu où l'on tient compte de l'avis de la population du territoire", "un apport de lien car les gens se parlent, s'écoutent, apprennent à mieux se connaître".*

\*

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Si les membres du conseil de développement se sont impliqués fortement dans son activité depuis sa constitution, ils ne réalisent pas forcément avec précision les contours de ses missions, et leur propre rôle au sein de cette instance. A leurs yeux, le conseil de développement n'a pas encore pris toute sa dimension "politique". C'est sans doute aux élus qu'il appartient de donner progressivement au conseil à la fois légitimité et crédibilité, en dépit des réticences dont nous avons vu que nombre d'entre eux en éprouvent. Il y a plusieurs moyens simples d'arriver à ce résultat: intégrer le conseil de développement dans toute la communication du territoire, inviter le président ou des représentants du conseil de développement aux séances délibératives des instances communautaires ou de pays, favoriser l'intervention des présidents de commissions et des techniciens du conseil communautaire ou de pays aux commissions du conseil de développement, confier des missions précises au conseil de développement au-delà des saisines légales sur des sujets d'intérêt général, associer le conseil aux réflexions prospectives...*
- ◆ *Ils attendent que le travail "intellectuel" qui leur a été demandé trouve une traduction dans les projets mis en place sur le territoire et que leur rôle devienne plus actif en matière de réalisation. Si les missions du conseil de développement se limitent à terme à la mise en débat et à la formulation d'avis, une forte démobilisation de ses membres est à craindre.*
- ◆ *Il y a un décalage sur les objectifs et les missions à moyen terme des Conseils de développement, entre une vision "consultative" de la part des élus et une vision plus participative et constructive de la part de ses membres (les présidents des Conseils de développement risquant de se retrouver en porte-à-faux à ce sujet).*
- ◆ *Au-delà des travaux "collectifs" du conseil de développement, en commission ou en séance plénière, il serait bon que les membres, à titre individuel ou en collèges, se sentent responsables de relayer le conseil sur le terrain, en direction des élus municipaux non délégués aux instances communautaires, des groupes d'habitants et des comités ou conseils de quartier et en général de tous les milieux concernés par les sujets débattus au sein du conseil.*

*Cette responsabilisation, qui ne doit rien à une mission formalisée et qui découle du sens civique de chacun, peut contribuer fortement à ancrer la problématique et les programmes de développement dans la population et dans les corps intermédiaires qui la servent.*

\*

## **Formulation et évolution des missions et des tâches des conseils de développement**

Comment et par qui les missions du conseil ont-elles été définies ? Elles découlent explicitement ou implicitement des dispositions législatives (les articles 25 et 26 de la LOADDT cités plus haut), qui sont lues soit de façon restrictive (élaboration et suivi des chartes et projets de territoire) soit de façon large et ouverte (avis consultatif sur toute question intéressant le développement du territoire, après la phase initiale obligatoire de concertation sur la charte et le projet de territoire). On trouvera en annexe un tableau récapitulatif, pour chaque territoire la définition littérale des missions du conseil de développement.

Habituellement, si les missions sont exprimées de façon relativement concise, ou même vague, dans les délibérations créant le conseil de développement, elles sont plus détaillées dans le règlement intérieur de celui-ci. Les pays ont une approche plus large et ouverte et demandent au conseil de développement d'accompagner le processus de construction du pays et celui du développement local. Dans les agglomérations, la définition est plus stricte et plus formelle, elle dépend apparemment de la volonté politique du président du conseil communautaire, qui va de l'observation pure et simple de la lettre de la loi à l'expression d'une recherche de démocratie participative.

Mais en réalité, les missions se forment et se précisent au fur et à mesure de la vie des institutions communautaires ou de pays, à l'intérieur du conseil, dans des interventions d'élus ou dans des entretiens entre le président de la structure intercommunale et le président du conseil de développement. Même si un document écrit confirme la saisine du conseil, il reste un acte formel qui ne couvre pas nécessairement les tâches du conseil telles qu'elles apparaissent dans la réalité de son travail.

Au delà des missions, il faut distinguer trois catégories de tâches qui font l'objet de décisions plus précises, ou même de négociations préalables entre le niveau politique et le conseil :

- ce qui concerne les chartes et projets de territoire: il s'agit alors plutôt de la demande d'élaboration de projets de textes (cas fréquent dans les pays), ou de transmission au conseil de projets déjà élaborés (surtout dans les agglomérations où le conseil arrive tardivement dans le processus de constitution du dispositif). Le conseil de développement s'organise comme il le souhaite, comme le lui permet la loi et établit des commissions ad hoc ;
- les saisines suivantes, sur des dossiers ou des textes que les élus souhaitent soumettre pour avis au conseil : il semble que ces saisines fassent l'objet de discussions entre les présidents, puis au sein du bureau du conseil, avant d'arriver devant les commissions ; leur définition peut être assez restrictive, mais certains présidents d'agglomération ou de pays souhaitent au contraire laisser la plus grande liberté d'appréciation aux conseils de développement (Sept Vallées, Dunkerque) ;
- les dossiers pris en auto-saisine par le conseil, à l'initiative du Bureau ou sur la requête de membres ou d'une commission, font eux l'objet d'une notification aux élus. La capacité d'auto-saisine elle-même est souvent inscrite dans le règlement intérieur, ce qui signifie qu'il y a eu, lors de la création du conseil ou dans les premiers mois de son existence, une négociation en vue

d'obtenir ce droit à auto-saisine, qui peut déplaire aux élus ou à certains d'entre eux (Douaisis), qui ont peur de voir le conseil prendre trop d'importance et devenir un groupe de pression. Cette auto-saisine peut même être *organisée* par le président de la communauté, comme une aide aux élus dans des domaines qu'ils souhaitent faire émerger au niveau communautaire (Lille). Nous comptons actuellement sept sites qui acceptent l'auto-saisine. Pour les autres, il n'en existe aucune mention, ce qui ne signifie pas qu'elle soit interdite.

Nous notons que la première tâche, en agglomération, étant l'examen du projet de territoire, les intitulés des commissions recouvrent plus ou moins les différents chapitres de ce projet de territoire. Il est trop tôt pour savoir comment ces commissions évolueront ultérieurement et si elles préciseront leurs champs d'application ou si elles se diversifieront pour répondre aux nouvelles tâches du conseil. Dans les pays, le nombre des commissions (ou groupes de travail) est souvent plus important, lorsqu'il découle de la phase antérieure au conseil de développement, celle de construction du projet de pays.

Ces définitions de missions et de tâches sont-elles respectées ? Il est trop tôt pour le dire, mais il ressort de nombreux témoignages que, dans leur vie quotidienne, les conseils de développement font preuve d'une grande souplesse dans leurs pratiques: c'est en réalité le Bureau du conseil, animé et souvent inspiré par le président, qui définit au jour le jour les missions et les tâches que le conseil devra réaliser. De même, les commissions ont une large autonomie et leur activité dépend du dynamisme et des capacités d'animation de leurs présidents respectifs.

Rappelons enfin ce principe qui est à la base d'un certain désenchantement de quelques membres, pourtant apparemment dynamiques, voire enthousiastes : un conseil de développement ne peut en aucun cas "agir" et semble donc rester en dehors du concret, du quotidien, dans une sphère plus conceptuelle...

\*

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Les missions correspondent dans les faits à l'esprit de ce que le législateur a prévu en matière de rôle du conseil de développement dans les processus d'aménagement et de développement durable du territoire, mais peu de territoires ont réfléchi par eux-mêmes à ce qu'une telle instance pouvait apporter à la vie locale.*

*Il est vraisemblable que la pratique des conseils de développement fera naître progressivement une telle réflexion et donc une définition plus "personnalisée" des missions de chacun. Ce sera aussi fonction de la volonté politique des élus et de la personnalité des présidents successifs.*

- ◆ *Si l'auto-saisine est aujourd'hui encore peu présente dans les pratiques, faute de temps et de moyens, elle l'est fréquemment dans les esprits: ceux des élus comme une éventualité pouvant se révéler embarrassante, ceux des conseils de développement comme une liberté offerte de se saisir de sujets divers. Certains conseils se plaignent d'ailleurs du trop grand nombre de dossiers proposés par leurs membres et ont des difficultés à déterminer des priorités. Cette capacité d'auto-saisine ne deviendra réellement efficace et significative que si et lorsque les*

*conseils de développement seront dotés de moyens propres d'étude et de recherche. Or c'est à sa mise en œuvre que l'on appréciera la réalité de la participation du conseil au développement global du territoire.*

## **L'autonomie du conseil de développement : mythe ou réalité ?**

La LOADDT<sup>11</sup>, on l'a vu, pose deux règles en apparence contradictoires :

- le conseil de développement est créé par une décision des collectivités locales et de leurs groupements,
- il s'organise librement.

Sur le premier point, dans la majorité des cas, en Nord-Pas de Calais, le conseil de développement a été effectivement composé de membres désignés par le conseil communautaire ou par l'instance de pays. Son président est soigneusement choisi et nommé par le président de l'intercommunalité. Le règlement intérieur est parfois élaboré, et toujours validé par les élus. Les moyens de fonctionnement, sous forme de ligne budgétaire et/ou de mise à disposition de personnel, sont octroyés par le conseil communautaire ou l'instance de pays. Un seul conseil de développement, à ce jour, a été autorisé à se doter d'une personnalité juridique propre (Pays des Sept Vallées). Il est donc évident que les élus ne tiennent pas à créer, en face d'eux, une structure qui pourrait, malgré son caractère purement consultatif, remettre en cause l'unicité du pouvoir de décision des collectivités publiques. La fréquence du rappel de ce principe dans nos entretiens, mais aussi la rédaction des règlements intérieurs montrent bien que c'est une préoccupation réelle des élus.

Il est également vrai que les conseils de développement se sont organisés librement, dans la plupart des cas, une fois les formalités de désignation des premiers membres (ou de leur méthode de désignation) et d'installation accomplies par les instances politiques. Cette organisation est le fait du président, assisté du Bureau où sont représentés les différents collèges de membres.

Elle concerne surtout le règlement intérieur, la constitution des commissions, le rythme des réunions plénières, le calendrier de l'examen des dossiers, la prise en compte des propositions d'auto-saisine.

Pour le reste, c'est à dire essentiellement pour l'utilisation des moyens d'action qui sont, eux, définis par le niveau politique et gérés par le niveau administratif, le conseil demeure très dépendant du bon vouloir des élus.

C'est dire que l'autonomie du conseil de développement, au départ, dépend principalement des qualités de négociateur de son président, de la relation plus ou moins privilégiée que celui-ci a avec le président de l'intercommunalité et de la pression qu'il est susceptible de constituer et de maintenir sur les élus. Elle dépendra ensuite des rapports plus ou moins confiants et plus ou moins conflictuels qui s'établiront entre le conseil et les collectivités, rapports qui pourront fluctuer au cours des années, en fonction des sujets traités et des avis rendus, en fonction aussi de la qualité et de la reconnaissance de la représentativité du conseil de développement comme émanation de la société civile.

---

<sup>11</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire



Nous insisterons aussi sur l'importance de la médiation des services de la collectivité territoriale entre les élus et le conseil de développement. En dehors des démarches de saisine, des rendus d'avis, des conflits ou des actions conjointes, le quotidien des conseils de développement et de leurs commissions se déroule principalement en liaison plus ou moins étroite avec les services administratifs, financiers, juridiques et techniques des collectivités: apport d'informations, communication de dossiers, aide technique à l'analyse de problèmes complexes, gestion des crédits de fonctionnement, du personnel, des locaux, communication interne et externe, sont des occasions quotidiennes de coopération. De plus, le conseil de développement, de par sa représentativité et en fonction de la réalité de celle-ci, est utile aux services (territoriaux comme de l'Etat) en ce qu'il offre des relais d'opinion et d'information avec l'ensemble de la population.

Il faut souligner enfin l'influence de l'idéologie dans la relation élus / société civile : si le conseil de développement est admis comme un instrument de participation des citoyens aux politiques publiques, son autonomie sera progressivement renforcée, à l'initiative même des élus. Si au contraire ces derniers souhaitent affirmer leur légitimité exclusive au service de l'intérêt général, le conseil de développement restera confiné dans un rôle essentiellement formel, appliquant la loi et rien de plus.

Toutes ces questions sont présentes dans les entretiens que nous avons eus, avec des préoccupations qui reviennent plus souvent :

- éviter que les élus adoptent définitivement "leur" projet pour le territoire avant d'avoir pris connaissance de l'avis du conseil et de l'avoir intégré.
- Inversement, certains conseils se considèrent comme plus avancés dans leurs travaux de prospective que les élus. *"Il y a un décalage entre nos travaux qui sont avancés et les réflexions des élus qui ont encore du mal à saisir les enjeux d'une telle démarche"* (un membre). Le risque majeur est ici que les élus valident un projet qui sera vite oublié faute de dynamique politique, puisqu'il n'aura pas été réellement approprié par eux.
- certains élus manifestent une grande méfiance face à ce qu'ils considèrent comme un risque politique : que le conseil de développement devienne une tribune pour l'opposition. On attend de son président qu'il ait en quelque sorte un rôle de garde-fou.
- pour la même raison, on sent parfois des réticences à permettre aux conseils de s'auto-saisir de sujets sensibles. L'ordre du jour des conseils devrait dans ce cas être strictement encadré par le niveau politique. *"Les élus doivent fournir au conseil les sujets qui peuvent faire l'objet d'un apport extérieur ; le reste pouvant être traité directement par les élus"* (un élu). Ce n'est qu'une opinion minoritaire, les conseils étant généralement autorisés à s'auto-saisir de dossiers, selon des modalités diverses en matière d'information des élus sur ces décisions.

**%** *A Lille Métropole Communauté Urbaine, le conseil de développement a longuement élaboré puis adopté une liste de 17 "sujets possibles d'auto-saisine" qui représentent certainement la volonté des élus de voir le conseil apporter non seulement des avis, mais des suggestions sur des sujets très divers et concrets qui ne relèvent pas nécessairement des compétences d'agglomération.*

**%** Dans le Douaisis, seul le conseil communautaire fournit au conseil de développement les thèmes à traiter parce qu'ils peuvent à ses yeux bénéficier d'un apport de la part de la société civile. Mais le conseil de développement a tendance à s'intéresser à d'autres sujets, ce qui déplaît aux élus.

- quelques conseils de développement souhaiteraient se doter de la personnalité morale, pour avoir une plus grande autonomie. "Il est important que nous ne soyons pas en situation de perfusion par rapport à la structure porteuse de l'Agglomération ou du Pays" (un président).

\*

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ Il n'y pas ou peu d'autonomie réelle du conseil de développement, surtout dans les agglomérations, ce qui s'explique par la définition et par les missions qui lui ont été données par les élus du territoire. Sa construction "pilotée" ou "institutionnalisée" est l'explication première de cet état de fait. Ce n'est d'ailleurs pas la revendication principale des représentants des conseils, qui ont une vision dans l'ensemble assez institutionnelle de cet outil.
- ◆ Dans les pays, l'autonomie de fait est plus forte, en raison de l'évolution des institutions locales et aussi d'une plus grande conscience, chez les élus, de la nécessité d'associer la société civile à la préparation et à la mise en œuvre de la décision politique.
- ◆ Tout laisse penser que les conseils de développement revendiqueront progressivement, sinon une autonomie, du moins une spécificité et une parole libre en face des instances politiques. C'est sans doute l'un des domaines où une action d'accompagnement et d'échanges au profit des conseils de développement de la région ou d'une partie de la région (comme le réseau en cours de constitution des conseils de développement du littoral) aurait le plus de signification et d'utilité.
- ◆ Le conseil de développement peut être un moyen de contourner les compétences de la structure intercommunale (pays ou agglomération), pour aborder à l'échelle du territoire des sujets nouveaux et préparer ainsi une extension de ces compétences, donc de l'intégration territoriale.  
  
*Il semble que c'est en grande partie le rôle que le Président de la Communauté Urbaine de Lille réserve au conseil de développement de celle-ci, en lui dressant un programme très copieux de sujets (hors compétences communautaires) sur lesquels il lui demande une réflexion approfondie, sans que le Conseil communautaire s'en soit encore officiellement saisi. Dunkerque, dans une moindre mesure, procède de même. Ces sujets peuvent concerner par exemple la jeunesse ou la santé.*
- ◆ La question de la personnalité morale et de la gestion des budgets et du personnel peut devenir un enjeu politique important, pour donner aux conseils eux-mêmes et à leurs avis une crédibilité non seulement aux yeux des élus mais surtout aux yeux de la société civile qu'ils sont censés représenter. Dans les pays, le conseil de développement peut tout naturellement hériter de la structure qui en a assuré la préfiguration, à partir du moment où une instance intercommunale est créée officiellement. Dans les agglomérations, c'est plus délicat, vu la crainte des élus de voir se constituer à côté d'eux un supposé "contre-pouvoir" comme on l'a vu plus haut.
- ◆ Ne peut-on imaginer une dotation spécifique "conseil de développement" inscrite dans les contrats de plan Etat - Région (CPER) sur l'initiative de l'Etat et du Conseil Régional ? Ainsi l'autonomie serait garantie, sans dépendance du budget du conseil communautaire ou de l'instance de Pays, et pour un investissement régional qui resterait raisonnable. Un cahier des charges préciserait l'usage de ces fonds pour éviter les dérives.
- ◆ Dans tous les cas, il faudra veiller à ce que ne se créent pas de facto deux lieux distincts de gestation de projets de développement, celui des élus et celui du conseil de développement, qui entreraient en concurrence ou en conflit...

### 3. Les travaux du conseil de développement

#### La contribution du Conseil de Développement à l'élaboration des projets de territoire et des chartes

On l'a vu, selon la loi, les conseils de développement sont en premier lieu chargés de participer à l'élaboration de la charte de pays ou du projet de territoire. Si, dans les pays, du moins dans les plus anciennement établis, le conseil de développement ou les groupes de travail qui l'ont précédé ont effectivement participé à la gestation de la charte, et parfois en ont eux-mêmes rédigés le projet, sur mandat des élus, il n'en est pas de même dans les agglomérations, où le démarrage de l'activité du conseil de développement arrive parfois très tard, au moment où le projet de territoire en est à la phase finale d'adoption. Dans ce cas, le rôle du conseil peut apparaître comme symbolique, ou comme un alibi démocratique. Il ne semble pourtant pas que ce jugement soit justifié : la plupart des conseils de développement d'agglomération ont examiné très sérieusement les projets de territoire qui leur étaient soumis, ont produit des avis motivés approfondis et ceux-ci ont été généralement intégrés par les élus de façon significative dans la rédaction finale du projet.

*% Au Pays des Sept Vallées, le conseil de développement est intervenu en amont, par la préparation en groupes de travail d'un document de "contributions à la réflexion sur la charte de pays", qui prend presque la forme d'un avant-projet de cette charte.*

*% En Cambrésis, le conseil de développement est chargé de préparer la Charte du pays.*

*% Le conseil de développement durable de l'agglomération Dunkerquoise, dans son avis sur le projet de territoire, reprend en annexe de l'avis général adopté en séance plénière les commentaires des différentes commissions sur les chapitres correspondants du projet.*

*% L'avis du conseil de développement du Douaisis sur le projet de territoire se compose de deux parties : un avis général sur l'économie du projet de territoire préparé par le président, débattu en bureau et adopté en séance plénière ; des propositions d'amendements portées en italique sur le texte même du projet issu des travaux du conseil communautaire et validées en séance plénière. On estime que 80% de ces suggestions ont été reprises dans la version finale du projet.*

Les conseils de développement apportent des éclairages différents de ceux des élus et des techniciens sur certaines problématiques, et peuvent donc faire ressortir certains besoins que les élus n'auraient pas perçus, en particulier sur la manière d'aborder des problèmes structurants ressentis par la population ou par telle catégorie d'institutions ou de personnes à l'échelle du territoire.

*"Parfois, cela permet de soulever des questions pragmatiques sur des domaines traités habituellement à plus petite échelle" (un membre).*

Des membres de conseils de développement constatent les limites de leur intervention :

- les avis rendus par les conseils ne peuvent influencer sur la rédaction des projets qu'à la marge ; ils ne peuvent en effet remettre en cause l'équilibre général du texte, ni proposer des changements majeurs, par exemple dans les priorités ;
- l'apport réel fait aux élus doit parfois être relativisé : si de bonnes idées émergent, il n'est pas toujours facile de vérifier qu'elles sont réalistes, applicables et donc proposer qu'elles figurent dans la charte ou dans le projet de territoire ;
- le temps disponible pour l'examen des projets de territoire ne permet pas à des membres non préparés de la société civile de se faire une opinion argumentée sur des thèmes complexes ; les membres les plus actifs dans l'expression des avis du conseil sont souvent des représentants institutionnels qui ont eux-mêmes été associés, de par leurs fonctions professionnelles, à des phases antérieures du projet (on retrouve ici la notion de "noyau dur") ;
- les avis portent souvent plus sur les principes que sur des modalités de mise en œuvre dont les conseils n'ont pas la maîtrise ;
- les conseils dépendent fortement de l'intervention en commission d'élus spécialisés (généralement les présidents des commissions du conseil communautaire ou de l'instance de pays) et de l'assistance des fonctionnaires des services de la collectivité pour l'information, la documentation, la rédaction des avis, etc.

Autant que possible, les conseils se sont efforcés de faire un travail de prospective en tenant compte de l'environnement local et des problèmes rencontrés par le plus grand nombre, notamment quand leurs présidents suscitent et favorisent une telle réflexion. Mais certains comportements freinent ces volontés et plusieurs membres évoquent la difficulté de dépasser la vision personnelle pour s'accorder sur une vision collective : *"Tout le monde projetant son moi, il est difficile de s'obliger à être représentatif des habitants ou de la masse économique"* (un président).

Nous avons noté l'absence du conseil de développement pour ce qui concerne la politique de la ville, sur le territoire des agglomérations. La raison évidente en est que les contrats de ville ou d'agglomération passés dans le cadre de la politique de la ville étaient signés et en cours d'application lorsque les conseils de développement ont été créés. Ils ne pouvaient donc pas en avoir eu connaissance, encore moins avoir influé sur leur élaboration. Cependant, comme les dispositions du contrat de ville sont automatiquement intégrées en tant que "volet social" dans le projet de territoire et dans le futur contrat d'agglomération, les conseils de développement les découvrent *a posteriori*, ce qui peut leur permettre d'exprimer un avis, parfois critique, à leur égard (cas du Douaisis).

## + Nos hypothèses de travail :

- ◆ *C'est la mission première et reconnue par l'ensemble des partenaires (et notamment des élus) locaux que celle de contribuer à l'élaboration du projet de territoire. C'est sur le résultat de cette mission qu'est fondée la crédibilité du conseil de développement, aux yeux des élus comme à ceux de ses membres.*
- ◆ *On peut regretter que cette première mission, si déterminante pour l'avenir du conseil de développement, ait été exécutée au moment où les conseils n'avaient pas encore acquis l'expérience nécessaire à des débats approfondis, constructifs et réalistes.*
- ◆ *De plus, ils ne pouvaient, le plus souvent, revendiquer une réelle représentation de la population : or le projet de territoire devrait pouvoir être rendu accessible et compréhensible par les citoyens pour que ceux-ci deviennent non seulement usagers, mais aussi acteurs du développement durable de leur territoire.*
- ◆ *Deux cas de figure peuvent résumer la situation :*
  - *dans les territoires de pays, principalement, le conseil de développement a été missionné pour construire un projet de territoire que les élus vont ensuite adapter et valider à leur propre vision. Aspect positif: les élus ont trouvé intéressant de s'adosser à cet outil technique pertinent pour porter une réflexion sur le territoire à l'horizon de dix ans et ont fait confiance à sa capacité de travail et de synthèse. Ils ont alors simplement apporté des correctifs et ont validé le projet. Aspect négatif : les élus n'accordent qu'une importance relative (pour diverses raisons) à la démarche de territoire et ont préféré confier cette tâche d'écriture au conseil de développement.*
  - *dans les territoires urbains, le conseil de développement a plutôt été sollicité pour formuler un avis sur le projet de territoire construit par les élus, lequel avis est en tout ou partie repris dans le projet final. Les compétences techniques des membres du conseil de développement permettent d'affiner le projet de territoire et de lui donner un contenu plus pertinent. La composition variée et hétérogène du conseil peut également permettre la prise en compte de problématiques et de sujets habituellement peu traités à l'échelle du territoire.*
- ◆ *Il paraît nécessaire de penser dès maintenant à faire assurer par le conseil de développement une **évaluation en continu** de la mise en œuvre du projet de territoire, afin d'apporter aux élus les avis et les propositions relatifs non seulement à un meilleur respect du projet, mais aussi à son adaptation aux changements de circonstances et de contexte. Ceci est d'ailleurs expressément prévu par les règlements intérieurs de nombreux conseils, mais on peut douter de sa mise en pratique, l'évaluation n'étant pas une habitude des instances politiques, même consultatives et consistant le plus souvent en un bilan a posteriori. Le conseil peut jouer ici un rôle très important et fortement visible : l'évaluation n'est pas un exercice de contrôle ou d'inspection, mais une démarche de réflexion concernée sur l'évolution d'un programme ou d'une politique et sur les méthodes et les moyens employés. Représentant l'ensemble des composantes de la société civile locale, le conseil de développement peut – et à notre sens devrait – se charger de cette évaluation, assistée ou non, qu'il ne faut pas confondre avec la nécessaire évaluation du conseil de développement lui-même. Il semble facile de créer, au sein du conseil, une commission transversale pour l'observation et l'évaluation des politiques publiques sur le territoire, dont les membres se formeront aux méthodes de l'évaluation et publieront des rapports périodiques.*

\*

## Collaboration et coopération entre le conseil de développement et les institutions politiques

Comment se passe la restitution des travaux du conseil de développement (et par exemple la transmission des avis sur le projet de territoire ou sur la charte de pays) aux instances politiques du territoire ? Si d'une manière générale, les personnes interrogées se disent satisfaites, même lorsqu'elles sont plutôt dubitatives sur l'efficacité réelle du système, en raison notamment du retard et des délais inévitables dus à la création tardive du conseil, on peut distinguer plusieurs cas de figure :

- il y a de bons circuits d'information entre les politiques et le conseil : un élu est délégué au suivi du conseil de développement, les présidents de commissions de la structure politique s'astreignent à venir participer aux débats des commissions du conseil, ou encore des élus sont membres du conseil de développement et peuvent servir de relais entre les deux niveaux.
- le président du conseil de développement est invité à assister à des réunions du conseil communautaire ou du comité de pays et à lui présenter officiellement les avis de son organisme.
- à l'inverse, le président du conseil de développement n'est pas invité à participer à ces débats et à présenter les avis: cette situation est assez préjudiciable à sa crédibilité personnelle et à celle de sa structure. Elle peut en outre marquer un refus des politiques de prendre en compte sérieusement les avis présentés au nom de la société civile.
- la transmission des dossiers et des avis se fait presque exclusivement par la voie administrative: ce sont alors les fonctionnaires qui assurent la médiation entre les deux niveaux. Ce qui est techniquement efficace n'est pas toujours politiquement souhaitable.

Pour ce qui est de la prise en compte des avis du conseil par les élus, des membres sont sceptiques et s'interrogent sur l'accueil qui est réservé à leur production. Ils expriment la crainte que leurs idées ne soient pas reprises, tandis que les élus affirment qu'ils tiendront compte des propositions faites mais qu'ils auront à faire des choix parmi celles-ci, car ils ne pourront pas toutes les intégrer, pour des raisons de faisabilité financière, technique ou politique.

La plupart des membres rencontrés souhaiteraient que le conseil soit à même de produire des éléments "techniques" qui enrichiraient les débats politiques, ce qui pose à nouveau la question des moyens d'instruction des dossiers et des délais. Ils pensent également que les élus devraient comprendre que les enjeux du développement des territoires à une échelle plus importante nécessitent d'y faire intervenir des non élus. *"Le conseil de développement joue un rôle d'éveilleur avec les élus qui n'ont pas de vision à moyen terme et qui doivent prendre conscience d'un projet de territoire sur le long terme"* (un membre).

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *La légitimité et l'utilité du conseil de développement, comme partenaire opérationnel représentant la société civile, doivent encore être confirmées dans l'esprit des élus communautaires, surtout lorsque ceux-ci n'ont accepté la création du conseil qu'en raison de l'obligation qui leur était faite par la loi.*
- ◆ *C'est dans la qualité et le professionnalisme des travaux du conseil de développement qu'il faut chercher la réponse à ces questions. Cela suppose que les membres du conseil soient formés et qu'ils disposent de moyens d'information, d'instruction et de communication. Mais ce professionnalisme ne doit pas se limiter à la connaissance des dossiers techniques ou aux techniques d'animation de groupe, il doit aussi porter sur la relation au territoire et aux citoyens qui y vivent. Sinon, le conseil de développement deviendrait un organe supplémentaire de spécialistes, concurrent aussi bien des élus que des services techniques et administratifs du territoire. Alors qu'il doit aussi et surtout être un relais compétent d'information et de communication entre les décideurs et la société civile.*
- ◆ *Le rôle que joue actuellement la prospective dans l'établissement et le pilotage des stratégies de développement impose que les deux ensembles d'acteurs des pays et des agglomérations que sont le conseil des élus et le conseil de développement deviennent complémentaires dans leur démarche de réflexion sur l'avenir.*
- ◆ *Les modes de communication entre les deux instances doivent être formalisés et respectés, dans les deux sens.*

\*

### **La communication et l'information du conseil de développement**

Si les relations entre le conseil et les élus (transmission, échange d'informations, etc.) trouvent plus ou moins facilement des solutions après un rodage du dispositif et avec l'aide des services administratifs et techniques, il n'en est pas de même pour les rapports entre le conseil et "sa base", c'est à dire soit entre les membres et leurs institutions ou milieux d'origine, soit entre le conseil lui-même et l'ensemble de la population.

A côté d'un cas général, où c'est la collectivité territoriale qui assure la diffusion des informations du et sur le conseil de développement, plusieurs exemples d'une volonté politique de donner des moyens dans ce sens au conseil de développement ont été notés :

- la création d'un bulletin du conseil, périodique et largement diffusé, auquel peuvent s'ajouter diverses publications et guides occasionnels ;
- la réalisation d'assises du territoire ouvertes à l'ensemble de la population et destinées à servir de caisse de résonance pour les actions et les avis du conseil, solution très en faveur dans les pays ;
- l'incitation faite aux membres du conseil de retourner périodiquement vers leurs mandants (milieux socio-professionnels ou associations, par exemple) pour rendre compte de l'action menée au sein du conseil et pour écouter les retours de la société civile (Dunkerque); les "élus" des collèges de membres se sentent naturellement plus portés à la communication avec leur base que les "nommés".

*%A Hénin-Carvin, les travaux du conseil sont diffusés par l'intermédiaire du magazine communautaire "Diversité", sur un site Internet et dans la lettre du Conseil de développement.*

*% Dans les Sept Vallées, une lettre périodique du conseil de développement, "Le Pays vous concerne" est adressée à tous les habitants pour les inviter à contribuer aux réflexions sur l'avenir du pays.*

Mais d'une manière générale, peu de conseils de développement disposent de moyens propres ou de moyens mis à leur disposition par l'administration territoriale, pour mener de telles actions. Il y a à cela plusieurs raisons :

- dans les pays, la communication ne peut pas toujours se distinguer entre l'expression des organes élus et celle du conseil de développement: la communication est globale ;
- dans les agglomérations, la communication est rarement très dynamique, du moins en direction des citoyens "ordinaires" : elle se concentre sur les questions économiques, sur les programmes culturels, sur l'insertion, etc., et s'adresse aux réseaux ou aux publics correspondants ;
- les élus ne souhaitent pas que le conseil de développement fasse passer des messages ou des informations qui seraient en contradiction avec les leurs ;
- habituellement, l'information pour le grand public est l'affaire des communes (bulletins municipaux), qui donnent rarement une place suffisante aux informations du territoire plus vaste.

Les conseils de développement, peu nombreux, qui communiquent auprès des habitants constatent que ceux-ci ne connaissent pas l'existence d'une telle instance, ou que dans le meilleur des cas ils en comprennent mal l'utilité. C'est d'ailleurs aussi vrai des nouveaux types de regroupements intercommunaux, pays, communautés d'agglomération, communautés de communes, qui ne découlent pas d'élections. Dans la culture politique française, la communication politique ne passe de façon efficace que pendant les campagnes électorales. Pour les intercommunalités, elle est donc inopérante.

Plusieurs conseils de développement n'ont pas encore réfléchi à un programme de communication mais certains pensent que cela peut être un secteur à développer dès que les travaux de contribution au projet de territoire seront terminés, d'autant plus que des incompréhensions peuvent s'installer chez les habitants s'ils ne trouvent pas auprès du conseil de développement un apport de solutions immédiates ou une réponse à leurs demandes les plus pressantes. Certains conseils se sentent donc investis d'une mission de diffusion d'information au plus près des habitants.

Mais des élus considèrent qu'il n'est pas du ressort des conseils de développement de communiquer directement avec les habitants. Ils souhaitent que les conseils se contentent d'assurer leur propre animation et l'information de leurs seuls membres, censés représenter la société civile. C'est surtout le cas lorsque les conseils ont été désignés entièrement par les élus et lorsqu'il n'est pas souhaité que la démarche s'ouvre à des personnes qui n'auraient pas été désignées par eux.



Au-delà du rôle institutionnel des conseils de développement, on peut se demander, à l'écoute de leurs membres ordinaires, si ceux-ci sont conscients de leur responsabilité dans l'information de leurs concitoyens.

Nous n'avons jamais eu le sentiment d'un effet de sensibilisation et d'information au plus près du terrain, à l'initiative de tel ou tel membre qui aurait considéré de son devoir de diffuser les dossiers et les débats du conseil de développement, auprès de sa famille, de ses voisins, des autres membres de son association ou des habitants de son quartier. Or ce rôle informel ne dépend pas de moyens particuliers ou de l'autorisation des élus.

\*

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Une bonne communication entre le conseil de développement, les corps intermédiaires et la société civile dans son ensemble (la population) est la pierre de touche du système. Sans communication de haut en bas et de bas en haut, le conseil ne peut que rester une collection d'individus se prononçant à titre personnel. C'est donc de l'intérêt même des élus et des fonctionnaires d'encourager le conseil de développement à assurer le relais des politiques de développement en direction des citoyens. Cela suppose que soit établi un programme précis de communication, portant à la fois sur le contenu, sur le langage et sur les moyens. Ce programme devra passer par tous les instruments disponibles, des médias publics (presse, radio notamment) au bouche à oreille, en passant par les médias municipaux ou intercommunaux, la communication ciblée, les événements publics de promotion de type forums, assises, etc. De plus la mobilisation des corps intermédiaire doit être systématique, sans oublier les petites collectivités, qui sont souvent tenues plus ou moins à l'écart des débats sur les grands enjeux du territoire. Attention aussi à ne pas faire confiance uniquement à des professionnels de la communication, mais à responsabiliser les membres du conseil de développement sur leur propre rôle dans leurs milieux sociaux et professionnels.*
- ◆ *Si les élus semblent réticents à l'idée d'une communication externe du conseil de développement notamment en direction de la population, deux raisons peuvent être avancées. La première, positive, est qu'il s'agit de leur mission et que c'est à eux, élus du peuple, de l'assumer : mais le font-ils dans la réalité ? La deuxième, plus critique, est que donner de l'information (ni institutionnelle ni partisane) aux habitants, et donc aux électeurs, c'est leur donner une plus grande capacité à juger l'action des élus sur le territoire...*
- ◆ *Il y a une relation dialectique entre la fonction de compétence (qui n'implique pas nécessairement de communication formelle en direction de l'extérieur) et la fonction de représentation qui ne peut s'exercer sans un minimum de communication, au moins en direction des corps intermédiaires. Même si l'aide de la logistique administrative est indispensable, l'autonomie du conseil de développement en matière d'information ne peut être contestée, si ce conseil doit représenter la société civile.*
- ◆ *Par contre, il paraît naturel que les structures de pays et d'agglomération conservent l'essentiel de la fonction d'information et de communication avec les autres collectivités locales et en général avec les élus. Mentionnons en passant l'avis général selon lequel les "petits élus", c'est-à-dire les élus de base des collectivités rurales ou urbaines, qui ne sont pas associés aux travaux des intercommunalités, sont tenus à l'écart, sans doute par négligence, des débats territoriaux les plus importants.*
- ◆ *Un effort global d'éducation civique devrait être fait pour faire connaître et comprendre la nouvelle organisation du territoire et les dispositifs institutionnels qui en découlent, y compris les conseils de développement. Sans un tel effort, qui repose en grande partie sur l'action quotidienne des membres dans leur environnement, les actions de communication risquent d'engendrer un sentiment de confusion dans le public. L'articulation entre cette communication "politique" et la communication "civique" des conseils de développement doit tenir compte de ces*

*élus de base qui font aussi partie de la population et peuvent efficacement participer à l'information et à l'écoute de celle-ci.*

- ♦ *La presse régionale et locale a une responsabilité dans l'information de la population sur les politiques, les programmes de développement et sur l'activité des organes qui la représentent. Malheureusement, elle s'acquitte très mal de cette tâche qui devrait lui être rappelée.*

## **Quelle formation pour et par le conseil de développement ?**

Il semble, mais il est encore sans doute trop tôt pour approfondir le sujet, que des actions de formation soient nécessaires pour rendre le conseil de développement capable de jouer pleinement et efficacement son rôle et de remplir ses missions tant dans les politiques de développement qu'en direction de la population. Elles seront également utiles pour faciliter l'évolution des conseils et une certaine "professionnalisation" de leur fonctionnement et de leur attitude face aux élus, aux services et à la population. Certains conseils souhaitent une telle formation (en particulier à Lille), mais il ne semble pas qu'il y ait une offre correspondant à cette demande, qui d'ailleurs reste peu précise.

Cette formation, considérée au sens le plus large, devrait être organisée sur quatre axes :

- amener les membres du conseil de développement et en particulier ceux d'entre eux qui ont une fonction de présidence ou d'animation (de commission par exemple), à maîtriser les dossiers techniques qui leur sont soumis et plus généralement les logiques du développement, à connaître les principes et les règles de l'administration et du développement du territoire ;
- former les "animateurs" (qui peuvent être des présidents, des rapporteurs, des techniciens) des conseils de développement et de leurs commissions à la mise en débat, à l'animation de réunion, à la prise de parole, à la rédaction de comptes-rendus, etc. ;
- aider les habitants qui le souhaitent à participer au débat public, en développant leur capacité d'expression, de négociation, de communication, c'est à dire de participation civique positive, très loin de l'habituelle revendication sur les petits dysfonctionnements de l'administration ;
- former les élus de base (communaux ou intercommunaux) à l'utilisation du conseil de développement et des autres organes de participation, ainsi qu'à la compréhension des phénomènes sociaux sur le territoire, de manière à les mettre en mesure de participer aux nouvelles formes de l'action publique, dans le cadre d'un développement durable.

Le tronc commun de ces trois axes serait la formation aux missions, aux méthodes et aux actions du conseil, considérées comme les fondements d'une meilleure participation des citoyens et de la société civile au développement du territoire.

On rencontre un certain scepticisme, relativement à l'efficacité de la formation :

- les citoyens ordinaires souhaitent-ils vraiment intervenir dans le développement de leur territoire?
- les membres des conseils de développement sont-ils destinés à devenir des experts, habiles à pratiquer les langages technocratiques, quitte à faire du conseil un organe technique supplémentaire ?

\*

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Une coopération entre Géants, les organismes de formation et d'éducation populaire devrait s'engager pour proposer des programmes et des méthodes de formation formelle et informelle. Des outils spécifiques pourraient être créés, tant au niveau régional qu'au niveau territorial, comme les universités du citoyen, donc certains conseils de développement pourraient même devenir le support.*
- ◆ *Sur chaque site, les services administratifs et techniques des pays et des agglomérations, ainsi que les fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat devraient se faire un devoir de proposer des formations sur les dossiers soumis aux conseils, ou sur les thèmes dont ceux-ci s'auto-saisissent.*
- ◆ *Un autre volet d'une politique de formation consisterait à provoquer une dynamique d'auto-formation et de formation réciproque des élus et des membres du conseil de développement, de manière à aboutir progressivement à une culture commune dans les principaux domaines du développement des territoires.*

## 4. Le fonctionnement du conseil de développement

Ce fonctionnement se caractérise par deux évolutions parallèles, liées à l'historique des conseils de développement :

- dans les pays, le conseil est créé le plus souvent à partir des groupes de travail thématiques qui ont accompagné et nourri l'émergence du pays,
- dans les agglomérations, il est plus ou moins copié sur le modèle des CESR, surtout lorsque son premier président est ou a été membre du CESR, ce qui a pu d'ailleurs être un argument déterminant pour sa désignation.

\*

### L'organisation et les commissions

Les principes essentiels du fonctionnement sont inscrits dans un ou plusieurs documents à caractère plus ou moins statutaire. Il y a toujours un règlement, parfois très détaillé (13 pages à Lille, 21 pages à Dunkerque) mais qui reste flexible et peut donc être modifié en séance plénière en fonction de l'expérience. Ce règlement a parfois été rédigé et adopté par les élus, ailleurs il est proposé par le président et le bureau, adopté par l'assemblée générale du conseil puis validé par les élus communautaires. Ailleurs encore, il relève exclusivement de la décision de l'assemblée générale du conseil.

Rappelons ici que la loi précise que "le conseil s'organise librement", ce qui n'a pas empêché la plupart des conseils, dans les agglomérations, d'être obligés de soumettre leurs règlements à l'approbation des élus, quand ceux-ci ne les rédigent pas eux-mêmes. Preuve supplémentaire de leur méfiance à l'égard des représentants de la société civile.

*%A Hénin-Carvin, il est précisé que chaque membre s'exprime en tant que citoyen et non pas en tant que représentant de telle institution ou de telle association.*

L'architecture de tout conseil est simple : un président, un bureau et des commissions, plus ou moins nombreuses (généralement 4 ou 5, 8 aux Sept Vallées), qui ont chacune un président et parfois un rapporteur. En outre, certains conseils disposent d'une unité administrative créée au sein des services du territoire et d'un budget spécifique. L'ordre du jour des travaux est déterminé par le bureau, les dossiers sont répartis entre les commissions qui travaillent de façon relativement autonome.

%A Boulogne, un guide présentant le Conseil de développement a été publié et diffusé auprès des membres de celui-ci.

%Dans les Sept Vallées, un "Petit guide au service des groupes de travail" a été diffusé à tous les membres.

Des conseils souhaitent que leur structuration se mette en place très progressivement, pour être mieux adaptés aux membres qui les composent, aux attentes des élus et aux habitudes locales de participation. *"Il faut un minimum d'organisation mais nous devons vivre un peu avant de formaliser des règles de principe"* (un président).

Des membres regrettent le désordre qui leur apparaît dans le choix des thématiques et la manière de les aborder. Il peut y avoir aussi une forme de concurrence entre les thèmes d'auto-saisine, proposés par les membres, et les thèmes issus d'une saisine des élus (Dunkerquois). L'enthousiasme des membres des conseils peut les amener à multiplier les dossiers sans pouvoir les traiter en temps utile et sans avoir toujours les compétences pour les traiter. *"Il y a une certaine frustration à soulever une multitude de sujets sans pouvoir tout traiter de façon égale"* (un membre).

Les commissions (ou groupes de travail) sont évidemment les lieux de travail du conseil : là se discutent les dossiers, interviennent les élus et les fonctionnaires responsables de ceux-ci, s'élaborent les projets d'avis, se constitue une "culture commune" des membres du conseil. Elles peuvent être permanentes, leur domaine étant inscrit officiellement dans le règlement intérieur. Il peut aussi y avoir des commissions ad-hoc, constituées pour étudier un problème qui ne rentre dans aucune commission existante, ou une question transversale (la "gouvernance" à Hénin-Carvin). Certains règlements intérieurs souhaitent que tout membre participe activement à au moins une commission. Dans d'autres cas, les commissions sont ouvertes à tout habitant qui souhaite y participer (Cœur de Flandre).

Les thèmes et les appellations des commissions sont très variables. En agglomération, dans la phase d'installation, la priorité est donnée à l'examen du projet de territoire, les commissions s'organisent autour des têtes de chapitres de ce projet, définies naturellement à l'origine par les élus. Dans les pays, les thèmes ont été définis souvent avant la création du conseil, pendant que se formait l'émergence du territoire. On y trouve au moins les domaines de l'économie, de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'environnement, de la ressource humaine, des loisirs et de la culture, parfois du tourisme, de l'agriculture... Leur évolution dépendra aussi bien de celle du conseil de développement lui-même que des dynamiques internes aux commissions, en fonction de leurs membres.

Les commissions s'organisent de manière libre même si quelques conseils essaient d'inciter leurs membres à s'investir dans des groupes thématiques différents de leur domaine de compétences. Tous les membres peuvent prendre la parole et exprimer leurs idées dès lors que cela contribue au débat. Certains présidents sont attentifs à ce que les travaux du conseil ne soient pas que des revendications à l'égard des élus.

*"En tant qu'habitants, nous sommes habitués à formuler des revendications, mais nous devons dépasser cette culture, changer nos positions habituelles tout en étant à l'aise pour dire ce que l'on ressent" (un membre). "Nous n'admettons pas le négatif et ce qui est destructeur pour la démarche que nous menons" (un président).*

Le recours à des présidents ou animateurs de commissions qui possèdent une bonne connaissance du thème et qui maîtrisent les aspects techniques permet de recadrer et d'apporter des éléments aux débats. Mais le risque est de constituer progressivement un "**noyau dur**" de spécialistes au sein du conseil, qui par leur assurance et leur professionnalisme vont démobiliser les membres moins expérimentés, comme les simples représentants de la population ou de petites associations, et les éloigner du travail en commission, le plus important. Des présidents constatent que certains membres, faisant preuve d'une plus grande assurance, prennent la parole au détriment de personnes moins à l'aise. Même si les implications sont différentes selon les sujets traités, les présidents regrettent que certaines personnes présentes au conseil ne participent pas plus au débat.

Quelques conseils ne travaillent qu'en séance plénière, du moins à la date de notre enquête (exemple: Lens-Liévin). Cette formule permet de débattre de sujets transversaux en confrontant tous les points de vue, mais il est toujours difficile de gérer la prise de parole d'un grand nombre de personnes, ce qui a pour conséquence de créer des frustrations et des conflits par des tentatives de "prises de pouvoir", ou bien encore d'aboutir à une gestion très directive des séances. C'est aussi moins adapté à la discussion de dossiers thématiques assez techniques.

Inversement, des conseils travaillent essentiellement en commissions, ce qui peut entraîner une multiplication des réunions, sans tenir compte de la disponibilité des membres, surtout lorsque ceux-ci cumulent de nombreuses responsabilités.

**%** A Lille, le conseil de développement a tenu 40 réunions en un an, sans compter les séances plénières.

\*

## **Le président**

C'est un acteur clé, au moins dans cette phase de construction des conseils de développement. Sa personnalité est déterminante, comme facteur de bonne organisation et de bonne direction des débats, mais aussi comme garantie "politique" vis-à-vis des élus du territoire. C'est pourquoi, comme il est exclu qu'il soit élu à un moment où le conseil de développement est encore en cours de création, son nom est choisi par le président de l'intercommunalité, ou par un autre élu, mais avec son accord. Cette désignation est entérinée sans problèmes par la séance plénière, à mains levées.

Un certain nombre de conseils ont ainsi à leur tête un président qui a l'expérience, actuelle ou antérieure, du conseil économique et social régional (CESR) (par exemple Dunkerquois, Douaisis, Cœur de Flandre...), ce qui a comme conséquence que le conseil de développement prend, dès ses premiers actes, une forme proche du CESR.

Il nous a été dit à plusieurs reprises que, "*bien entendu*", le président du conseil serait élu par les membres en séance plénière lorsque l'organisation du conseil et son ordre du jour le permettraient. Une légitimité "démocratique" ainsi renforcée ne manquera pas de transformer les relations avec les élus d'un côté, et de mieux ancrer le conseil dans la société civile de l'autre.

Le président a à ses côtés, pour l'aider dans sa tâche, un bureau dont les membres sont soit élus, soit nommés ou au moins approuvés par lui après négociations avec les différents collèges en vue de fixer une répartition aussi équilibrée que possible des grands secteurs de la société civile. En font également partie ex-officio les présidents, animateurs ou rapporteurs des commissions de travail.

On remarque parfois une évolution nette dans l'attitude du président, par rapport aux élus qui sont à l'origine de sa désignation. La fonction de présidence entraîne en effet une recherche d'autonomie, qui est encouragée par les membres du conseil. Les présidents veulent affirmer l'utilité de leur fonction et la spécificité du conseil de développement, ce qui les amène à prendre parfois des positions assez fermes dans les avis qu'ils rendent aux élus sur les dossiers qui leur sont soumis (Boulogne, Douaisis).

\*

## **Les moyens techniques, humains et financiers**

Aujourd'hui, peu de conseils de développement bénéficient de moyens propres pour fonctionner. Le territoire met généralement à leur disposition des moyens qui permettent le bon fonctionnement des travaux menés par eux, surtout un chargé de mission appartenant à l'agence d'urbanisme ou à un service administratif communautaire, mais les élus sont réticents à affecter des moyens financiers qui seraient gérés librement par les conseils et encore plus à les confier à une structure juridique indépendante qu'ils ne contrôlèrent pas.

Jusqu'à présent, le budget alloué pour le fonctionnement du conseil de développement est le plus souvent conçu "à l'économie" par les élus et reste entièrement géré par les services financiers du territoire. "*Nous devons constater la réelle utilité et la productivité du conseil avant de changer notre perception et de juger intéressant de lui attribuer un budget plus conséquent*" (un élu).

A ce budget s'ajoutent parfois les services d'un ou de plusieurs techniciens, pour un appui méthodologique et/ou logistique. Certains ont un rôle d'assistance rédactionnelle pour transformer le discours des membres et la complexité des débats en projets d'avis ou en propositions recevables par les élus.

Nos entretiens, notamment avec les présidents des conseils, confirment que cette question des moyens humains et financiers est une véritable clé de l'efficacité et de la crédibilité du travail réalisé, mais aussi de l'engagement des membres dans les commissions et les assemblées. Quelques présidents de collectivités l'ont bien compris, qui ont déjà pris des mesures pour créer des secrétariats et des lignes budgétaires spécifiques en faveur du conseil de développement (Dunkerque, Lille). D'une manière générale, les moyens mis à disposition doivent être renégociés annuellement, ce qui donne lieu à des débats parfois âpres.

*%A Dunkerque, le secrétariat général du conseil de développement comporte actuellement trois personnes et devrait compter jusqu'à 7 membres. Un budget spécifique est attribué annuellement par le conseil communautaire.*

Cette situation est surtout effective dans les agglomérations, qui se sont dotées d'une administration nombreuse et diversifiée. Dans les pays, où les équipes techniques et administratives de la collectivité (association, syndicat mixte, etc.) sont peu étoffées, il ne semble pas y avoir actuellement de différence entre le service chargé de l'animation du pays et celui qui accompagne le conseil de développement.

\*

#### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *La mise en place des conseils de développement et l'élaboration de leurs règles de fonctionnement sont généralement en cours et non encore achevées. Un accompagnement technique et des échanges entre conseils paraissent indispensables pendant cette phase qui va encore durer sans doute deux ou trois ans. L'objectif serait d'amener l'ensemble des conseils à des modes de fonctionnement "adultes" au moment du renouvellement des contrats de plan.*
- ◆ *Actuellement, en raison des missions d'examen des projets de territoire et chartes, les commissions des conseils de développement restent nettement thématiques et verticales, pour suivre le plan des projets de textes qui leur sont soumis. On peut supposer que des commissions transversales, plus prospectives, seront progressivement installées, qui donneront aux conseils leur identité et leur originalité.*
- ◆ *D'une manière générale, du moins pour le moment, les conseils de développement n'ont pas d'autonomie juridique et financière ou de fait (sauf pour certains pays où le conseil de développement est l'héritier d'une structure associative de préfiguration). Sans privilégier le passage à une personnalité juridique propre, il serait souhaitable de trouver des solutions d'autonomie acceptables par les élus. En particulier, l'essentiel du budget de fonctionnement (et souvent le personnel mis à disposition) provenant nécessairement des organes politiques du territoire, il est préférable d'en faire une ligne budgétaire propre, si possible pluri-annuelle et librement gérée par le conseil selon des règles fixées à l'avance.*
- ◆ *En raison de la grande différence de niveau de ressources entre les instances communautaires des pays et des agglomérations, et aussi des agglomérations entre elles, il semble indispensable de prévoir des modalités de financement modulées en fonction non de la population ou de l'influence des élus ou du président du conseil de développement, mais bien de la qualité de l'action menée par ce dernier, de ses programmes de travail, de l'intensité de sa relation à la population, de la rigueur de ses procédures d'évaluation.*
- ◆ *Attention à ne pas, sous prétexte d'autonomie et d'efficacité, renforcer le personnel administratif et technique du conseil au point de remplacer la tutelle des élus par celle des techniciens...*



**Deuxième partie :**  
**Les conseils de développement,**  
**acteurs du territoire**

Créés par la loi, dans l'urgence, selon des logiques différentes selon qu'ils servent un pays *ou* une agglomération, ou encore un pays *et* une agglomération, les conseils de développement, en Nord-Pas de Calais, sont encore dans une phase de gestation ou de rodage. Elaborés à partir de principes parfois extrêmement succincts ou fruits dans certains cas de décisions arbitraires de leaders politiques locaux, ils ont suivi des itinéraires très variés.

Cette diversité d'origine et de démarche est une richesse. Nous ne sommes pas seulement en face d'une procédure technocratique codifiée et réglementée par l'administration centrale : bien au contraire, nous avons à faire à une intuition politique, selon laquelle il n'y a pas de développement durable sans une coopération permanente entre les instances élues (les décideurs), les administrations publiques (les exécutants) et la masse des citoyens, à la fois sujets et objets du développement.

Les collectivités du Nord-Pas de Calais, selon une tradition bien ancrée, semble s'être emparées de cette intuition et lui ont, dans la plupart des cas, donné un contenu et des pratiques. Même s'il est trop tôt pour dresser un bilan plus précis, nous pouvons rechercher, à la suite des nombreux contacts pris sur le terrain et de l'étude des documents produits par les conseils de développement, des perspectives d'évolution et les conditions de cette évolution. D'ailleurs, certains observateurs ressentent le besoin d'un "second souffle".

Les chapitres qui suivent sont résolument subjectifs et s'inspirent plus des conclusions que nous avons tirées de l'étude et des nombreux contacts pris, ainsi que de notre expérience de l'action territoriale, que d'une analyse scientifique quantifiable des opinions recueillies.

Mais une étude des conseils de développement pendant la deuxième année de leur existence, alors que les contrats de ville ne leur sont pas accessibles et que les contrats de plan sont à mi-parcours, n'aurait pas de sens si nous ne terminions pas sur une sorte d'exercice de simulation, nourri de nos entretiens, mais aussi d'impressions ressenties.

C'est ce que propose la seconde partie, ci-après, qui invite à se poser des questions à moyen terme sur l'évolution prévisible des conseils de développement et sur son propre rôle dans leur accompagnement.

## 1. La représentation de la société civile

La question de la représentativité est centrale dès lors que l'on cherche à créer une structure publique sans recourir au suffrage universel. Du niveau de représentativité dépend en effet en grande partie la crédibilité, ou même la légitimité de cette structure.

Rappelons d'abord quelques principes bien connus.

Au plan local, les *organismes délibératifs* relèvent de deux modes de désignation :

- au premier degré, les conseils municipaux et les conseils généraux sont élus au suffrage universel auquel participent les citoyens disposant du droit de vote. Outre qu'une partie de la population n'a pas ce droit de vote (mineurs, étrangers non-communautaires), la représentativité réelle des élus est modérée par l'importance de l'abstention et par celle des voix qui se portent sur la minorité d'opposition. Elle est aussi relativisée en l'absence de tout contrôle démocratique entre deux élections.
- au second degré, les conseils intercommunaux, comme les syndicats de pays, sont composés de délégués des différents conseils municipaux, sans consultation de l'électorat. L'expérience (et des témoignages d'élus communaux qui ne sont pas délégués intercommunaux dans notre enquête) prouve que ces élus du second degré ne communiquent pas toujours avec leurs collègues du terrain.

Les *organismes consultatifs*, comme les conseils de développement, sont le produit de trois démarches, qui se combinent généralement selon des règles plus ou moins précises :

- la désignation par les élus et les institutions des membres de ces organismes qui doivent mandater un ou plusieurs représentants ;
- l'appel à des candidatures plus ou moins spontanées, qui font ensuite l'objet d'une validation selon des modalités variables (élection par les pairs, tirage au sort, choix par les élus aidés par les services techniques) ;
- la désignation pure et simple par le président de la structure délibérative, au titre de personnalités qualifiées.

Dans de rares cas, une forme d'ouverture du conseil de développement est la possibilité pour des citoyens volontaires ou pour des personnes choisies en raison de leur compétence, de participer aux travaux des commissions (Pays Cœur de Flandre), sans pour autant faire partie officiellement des conseils.

## Comment composer le conseil de développement ?

On trouvera dans notre rapport de janvier 2003 sur des conseils de développement, considérés sous l'angle quantitatif, les principales données recueillies sur la composition des conseils à la fin de 2002.

On notera en particulier les traits suivants :

- le nombre total de membres est absolument arbitraire : les conseils les moins nombreux (minimums 25 et 33, selon qu'il s'agit de pays ou d'agglomération) sont insuffisants pour permettre une représentation satisfaisante, les plus nombreux (maximum 90 et 112) sont probablement trop lourds pour atteindre l'efficacité, du moins en séance plénière,
- plus de la moitié des membres sont des représentants d'institutions publiques ou privées, parmi lesquelles les associations forment la majorité,
- 16% seulement sont des femmes et 2,6% des jeunes de moins de 25 ans,
- les élus sont souvent membres des conseils de développement des pays (c'est aussi le cas en Bourgogne et en Bretagne); c'est moins souvent vrai dans les agglomérations, sans que l'on puisse distinguer une doctrine ou une justification du choix, dans un cas comme dans l'autre
- les présidents sont généralement des personnalités "consensuelles", proches des présidents des conseils politiques (la création récente et urgente des conseils de développement ne permettait pas de procéder à une véritable élection du président en séance plénière).

Il nous a souvent été dit que cette composition resterait provisoire et évolutive, pour une période qui va de deux ans à la fin du contrat de plan en cours, même lorsque le règlement intérieur prévoit une durée de mandat plus longue<sup>12</sup>. On distingue donc une volonté de prévoir une modification de la composition du conseil en fonction de l'expérience et aussi sans doute de la réflexion. Des opinions recueillies, cette dernière devra porter au moins sur les points suivants :

- l'intitulé des collèges et le nombre de sièges dans les différents collèges ;
- les modalités de désignation ou d'élection des membres, personnes physiques comme personnes morales, et les problèmes posés par le "cumul des mandats", notamment pour la disponibilité et l'assiduité ;
- le renforcement du nombre de jeunes et de femmes, afin d'assurer progressivement un équilibre au sein du conseil et de ses différents collèges ;
- la place des élus, comme membres de droit, ou sous la forme d'un élu de référence, ou à travers des relations conventionnelles entre les commissions d'élus et les commissions du conseil de développement, ainsi que entre la présidence du conseil et celle de la structure intercommunale ;
- les modalités de création des commissions permanentes et temporaires et leur ouverture à des personnalités extérieures non-membres ;
- le schéma de construction du règlement intérieur, ses modalités de rédaction, d'adoption, de modification, de validation par les élus.

<sup>12</sup> On a trouvé le cas d'une durée de six ans: s'agit-il de suivre la durée des élections municipales, ou bien celle des contrats de plan ? Mais les conseils n'ont jamais été synchronisés avec l'un ou l'autre de ces calendriers.

Il ne s'agirait pas évidemment de créer une norme, mais de fournir des hypothèses permettant de nourrir les choix à effectuer localement lors du renouvellement des conseils de développement (avec argumentaires du type "avantages/inconvénients").

Il ne semble pas que la désignation de représentants de la société civile ait jamais été faite par tirage au sort (comme pour les jurys d'Assises), même si nous avons des exemples dans d'autres régions (Rhône-Alpes) de tirage au sort parmi des candidatures volontaires préalablement recueillies.

\*

### **En quoi et comment les membres représentent-ils la société civile ?**

On peut se demander quelle est la **représentativité** réelle des membres des conseils de développement. On peut certainement dire qu'il ne peut s'agir d'une représentation exacte de la composition de toutes les catégories composant la société civile. Pour être reconnus comme réellement représentatifs, il aurait fallu faire appel à un vote démocratique qui aurait permis de faire siéger au conseil de développement, par collège, des personnes élues par leurs pairs. Cette organisation a semblé compliquée et peu de territoires l'ont adoptée, et encore pas complètement.

*% En Sambre-Avesnois, il a été procédé à un appel à candidatures, dans l'ensemble de la population, selon un schéma de répartition par collèges. Puis les candidats ont été invités à désigner leurs représentants au conseil.*

*% A Lille, un appel de candidatures a été fait par lettres et par la presse; 300 réponses ont été reçues; le choix des membres a été fait par les élus, avec l'aide de l'agence d'urbanisme.*

Dans tous les cas, pays comme agglomérations, la part des personnes physiques volontaires, non identifiées avec une institution ou une association, est minime et ressort souvent d'un collège de "personnalités qualifiées" désignées par le pouvoir politique ou cooptées par le conseil lui-même. Ces personnalités ne représentent qu'elles-mêmes et leurs compétences professionnelles ou sociales.

Par contre, on note l'importance réservée aux représentants du milieu associatif ou assimilé, qui peuvent atteindre ensemble un quart ou même un tiers du nombre total des membres.

Dans l'urgence de constituer les conseils de développement, les associations semblent avoir été considérées comme une sorte d'alternative à l'élection.

Le cas de Dunkerque, imité ailleurs, montre bien que la totalité de la société civile a été divisée en secteurs d'activités, sports, culture, affaires sociales, etc., de manière à obtenir une représentation fine des divers centres d'intérêt. Mais il semble que cette représentation au second ou au troisième degré présente des problèmes de représentativité réelle analogues à ceux qui découlent du mode de désignation des élus intercommunaux.

De plus, bien des associations sont, explicitement ou implicitement, inquiète de l'apparition de nouvelles structures intermédiaires comme les conseils de développement (ou les conseils de quartier) qui risquent à la fois de les concurrencer dans leur rôle de corps intermédiaires et de les institutionnaliser.

Mais, on sent bien, dans les témoignages recueillis de la part des membres, que la plupart des membres, même représentants d'institutions ou d'associations, ont la conviction qu'existe une sorte de contrat moral entre eux, comme membres du conseil de développement, et le secteur d'activité ou la catégorie sociale à laquelle ils appartiennent. Ils devraient donc s'exprimer au conseil de développement à la fois comme citoyens et comme mandataires de leur structure.

En effet, au delà de la question de la composition du conseil, se pose celle du comportement des membres et des obligations qu'ils doivent ou devraient remplir vis-à-vis de leurs mandants, que ceux-ci soient des institutions ou des associations, ou qu'ils soient des secteurs entiers de la communauté. Deux critères principaux apparaissent dans les préoccupations, tant des membres ordinaires que des présidents des conseils.

- l'assiduité

Beaucoup de conseils se plaignent de la faible assiduité aux séances du conseil de développement, en particulier à celles des commissions, c'est à dire là où se fait l'essentiel du travail de réflexion. Les raisons données le plus souvent sont la faible disponibilité de membres qui ont bien d'autres fonctions et responsabilités, et le sentiment d'une incompétence personnelle face aux dossiers traités et au "noyau dur" du conseil ou de telle commission, composé de professionnels issus des institutions du territoire.

- les rapports formels et informels avec les "mandants"

Nous avons peu d'exemples, dans les conseils de développement en agglomération, d'une véritable communication régulière et approfondie entre les membres et les institutions et secteurs d'où ils sont issus.

*% L'exemple du conseil de développement de la communauté urbaine de Dunkerque est révélateur : une telle communication y est nettement recommandée et encouragée, d'autant plus que les membres de plusieurs collèges sont effectivement élus par leurs pairs et responsables devant eux. Le bilan de la première année de fonctionnement du conseil relève pourtant qu'un nombre relativement limité de membres se sont astreints à cette fonction d'écoute et de restitution.*

Cette relation est probablement plus facile dans les pays, où la proximité du terrain est plus naturelle et la communication inter-personnelle plus informelle. Le nouveau conseil de Sambre-Avesnois paraît s'orienter fermement dans ce sens, à l'inverse de celui de l'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre... Mais nous ne disposons pas actuellement de données suffisantes pour avoir des certitudes.

Il y a certainement, sur ces deux points, un champ très important ouvert à l'évaluation du dispositif et à la formation permanente des membres. Cependant, lorsqu'il existe un retour vers les "mandants" des membres du conseil, il s'agit d'un retour vers des corps intermédiaires, syndicats, associations, etc., et non pas vers la population elle-même. On peut d'ailleurs se demander quelle est la représentativité de ces corps intermédiaires et leur efficacité comme relais, en se posant notamment les questions suivantes :

- comment émanent-ils de la population ?
- quelle est leur vie démocratique interne ?
- comment rendent-ils compte à la population ?

*% Au cours de la gestation du projet de territoire de l'agglomération de Saint Omer comme de celui du pays d'Audomarois, un membre du conseil de développement, appartenant à la CAF, estime avoir représenté la population, pour les questions sociales et familiales, en raison de son expérience professionnelle: "nous avons une vue assez juste de ce que vivent les gens".*

Comme il a déjà été dit plus haut, le rôle individuel des membres dans leur milieu familial, social et professionnel n'est jamais mentionné, alors qu'il pourrait être considérable, s'ils prenaient au sérieux une fonction officieuse de relais d'information et d'opinion. S'il y a des "ambassadeurs du tri" rémunérés pour la gestion des déchets, pourquoi les membres des conseils ne seraient-ils pas des "ambassadeurs du développement" bénévoles, voire même militants ?

\*

## **La représentation des différentes parties du territoire**

Dans les questionnaires remplis par les différents conseils à notre demande pendant la première phase de l'étude, il a été systématiquement répondu que la désignation des membres ne privilégiait aucune commune du territoire en particulier.

Si des efforts ont été faits dans ce sens (par exemple à Lens-Liévin), ou lorsqu'un collège d'élus est constitué par référence aux différents secteurs du territoire (les communautés de communes dans le Cambrésis), il existe des indices de risques de déséquilibre, non voulus, mais d'origine quasiment "mécanique". La ville centre, de par le nombre des institutions et associations qui y ont leur siège et leurs principales activités, est souvent, involontairement, privilégiée de fait. Ainsi le milieu associatif de Tourcoing n'est pratiquement pas représenté dans le conseil de développement de Lille Métropole.

\*

## Le phénomène des "noyaux durs"

Cette expression revient souvent dans nos entretiens concernant les agglomérations. Il semble que de nombreux membres constatent qu'il y a deux niveaux de participation aux débats: d'une part les personnes qui ont une connaissance des dossiers et l'habitude d'en débattre, généralement des représentants institutionnels, sont assidues aux réunions, forment la base active des commissions, contribuent à la rédaction des avis et rapports ; d'autre part, les personnes qui ont moins l'expérience des affaires publiques et du développement local, comme les membres provenant d'associations sociales, socio-culturelles, sportives, écoutent et s'expriment peu. Certains préfèrent d'ailleurs ne se présenter qu'aux séances plénières où ils font de la figuration.

Les opinions exprimées sur cette situation sont divergentes : pour les uns, c'est une chance pour les conseils de pouvoir compter sur des gens aussi compétents, qui renforcent la crédibilité des opinions exprimées et l'utilité du conseil ; pour d'autres (Agglomération de Lens-Liévin par exemple), c'est un facteur de démobilitation des membres "ordinaires", qui finissent par se décourager et par renoncer à jouer un rôle actif.

On peut rechercher l'origine des "noyaux durs" dans les groupes de travail, antérieurs à la création des conseils de développement, qui ont participé de près à l'élaboration des chartes et projets de territoire (par exemple à Boulogne et à Douai), car tout naturellement bien des membres de ces groupes se retrouvent dans les conseils de développement, pour les raisons mêmes de compétence qui les avaient fait choisir au départ.

\*

### + *Nos hypothèses de travail :*

- ◆ *Une impression à vérifier : les membres les plus actifs dans les conseils sont les moins représentatifs de la population, tandis que les plus représentatifs sont les moins actifs.*
- ◆ *Ne pourrait-on dire que la représentativité (donc la légitimité) d'un conseil de développement ou d'un membre de ce conseil se reconnaît plus à sa capacité de représenter effectivement et équitablement la société civile qu'à son mode de désignation ?*

*En effet, un membre qui a été choisi pour sa notoriété, pour sa compétence technique, ou encore pour l'importance de la structure qu'il est censé représenter, peut être absentéiste, ou ne pas se soucier d'écouter ou de relayer tel secteur de la population, telle institution ou telle association qu'il est supposé représenter. Par contre, un membre sans compétence technique reconnue, mais qui assume totalement son rôle de médiateur entre les niveaux stratégiques du développement du territoire et la population, sera facilement identifié comme réellement représentatif, même s'il n'a jamais été élu ou mandaté formellement. En bref, la représentativité se conquiert et se démontre, elle n'est pas conférée.*

- ◆ *La participation d'élus au conseil de développement est un choix qui doit être clairement argumenté, justifié et affiché, ainsi que le rôle de ces élus (représentation des organes politiques, rapporteurs auprès de ces organes, etc.). Il est en effet porteur de nombreuses ambiguïtés. Ne peut-on invoquer un principe de division stricte des tâches entre le délibératif et le consultatif, sources de légitimités différentes ?*



- ◆ *Une action pédagogique devrait être entreprise, au niveau régional comme au niveau local, afin d'amener les associations à s'adapter au nouveau paysage du développement territorial et à en devenir consciemment et efficacement à la fois des acteurs et des partenaires.*
- ◆ *La constitution des conseils doit pouvoir être modifiée en fonction de l'évolution de ceux-ci, des besoins constatés et des demandes de la société civile. Cela justifie une procédure systématique d'évaluation en continu, appliquée aussi bien aux principes qu'aux pratiques. Une assistance technique à l'évaluation pourrait être proposée par des équipes spécialisées créées au sein des universités de la région, utilisant des méthodes compatibles entre elles permettant la comparaison.*
- ◆ *Le rôle de l'association Géants dans l'essor des conseils de développement pourrait par exemple servir à l'organisation de la formation des membres et des personnels des conseils de développement et dans la constitution d'un centre régional de ressources sur les instances de participation.*

## 2. La relation aux autres acteurs du territoire

### *Les liens avec les élus*

#### - à l'intérieur des conseils de développement

Certains conseils sont en partie composés d'élus, surtout dans les pays, ce qui permet parfois une meilleure communication entre le conseil de développement et le conseil communautaire.

Lorsque des élus sont présents, les autres membres ne perçoivent pas leur participation de manière hiérarchique et ne leur attribuent pas un rôle de rapporteur par rapport aux autres élus. La présence des élus est plutôt perçue comme une opportunité de cadrer le débat au plus près de leurs attentes.

Les élus qui participent aux conseils de développement en ont généralement une vision très positive et se sentent investis différemment du débat et de la réflexion sur les enjeux du territoire.

Lorsque le choix a été fait (c'est généralement le cas dans les agglomérations) de ne pas créer un collège d'élus, il est d'usage de désigner un élu de référence, habituellement un vice-président du conseil communautaire (Douaisis, Lens-Liévin), qui sera invité aux séances plénières et agira comme intermédiaire entre le conseil de développement et le conseil communautaire.

#### - avec les organes politiques des territoires

Les conseils, et plus particulièrement leurs présidents, sont soucieux de ne pas gêner les élus dans leur travaux. "*Nous avons instauré une démarche de respect mutuel*" (un président). Mais il n'est pas facile pour les conseils d'être reconnus pour leur utilité dans la construction du projet politique d'un territoire, notamment lorsque les élus sont peu intéressés par les démarches de pays ou d'agglomération. "*Certains élus nous voient au mieux comme des doux rêveurs, au pire comme des gens inutiles*" (un membre).

Dans certains cas en effet, où les élus ne sont pas encore réellement habitués à l'intercommunalité et à la logique de territoire, ou convaincus de leur utilité politique, le conseil de développement, tout en étant consultatif, prend de l'avance sur les instances politiques délibératives. "*Comment laisser le pouvoir de décider aux élus, alors qu'ils n'ont pas toujours conscience des enjeux liés au projet de territoire ?*" (un membre). Le conseil de développement pourrait alors aller vers l'ensemble des élus locaux pour les amener à se saisir réellement du débat de territoire.

Il y a cependant d'autres territoires où les membres du conseil de développement reconnaissent que les élus ont une meilleure connaissance des rouages et des démarches administratives et sont donc mieux armés pour traduire une volonté en projet opérationnel.

Mais beaucoup de personnes rencontrées ne se font pas d'illusions: de manière générale, les liens entre le conseil de développement et les élus locaux sont restreints et sont essentiellement établis directement avec les élus leaders, c'est à dire le président de la communauté d'agglomération ou de la structure de pays, ou un vice-président référent du conseil. Le reste du temps, les relations se passent par l'intermédiaire des services.

Dans les agglomérations, il est d'usage de demander aux présidents des commissions du conseil communautaire de venir dans les commissions équivalentes du conseil de développement pour présenter l'état d'avancement de leurs travaux.

Une des questions délicates dans les relations entre élus et conseil de développement est la possibilité pour le président de ce dernier de venir en personne assister aux séances du Bureau du conseil communautaire qui débattent des affaires du conseil de développement (règlement intérieur par exemple) ou de ses avis. Dans certains cas, cette participation est tout à fait naturelle, dans d'autres elle est exclue, sans que nous ayons pu obtenir une justification de cette décision qui est mal ressentie par les conseils.

*% Dans les Sept Vallées, l'Agence de développement, qui est le nom du conseil des élus du pays, a constitué avec le conseil de développement (qui a une forme associative) une "commission paritaire" composée de 4 membres de chaque organisme. Cette commission se réunit quatre fois par an.*

#### - avec les collectivités locales

Sauf cas particulier, les conseils de développement n'ont pas de rapports avec les élus locaux (communaux). On a vu plus haut que les élus des conseils territoriaux préfèrent se réserver les relations avec leurs collègues des collectivités de base (relations qui ne sont pas toujours réelles).

De plus, les membres des conseils, lorsqu'ils représentent des institutions ou des associations, le font généralement au titre sinon du territoire global du pays ou de l'agglomération, du moins sur des limites plus vastes qu'une simple commune. C'est un avantage pour la compréhension des problèmes à l'échelle du territoire de projet, c'est un inconvénient pour les relations avec les populations et leurs élus directs qui restent le plus souvent à l'échelon des intérêts communaux.

Cependant plusieurs témoignages montrent que les "petits élus", qui ne se sentent pas associés aux travaux des conseils communautaires, ou même informés de ces travaux, sont éloignés des problèmes du territoire (Cambrésis, Sept Vallées, Douaisis). Le conseil de développement peut leur apporter une information et des éléments d'analyse qu'ils ne trouvent pas ailleurs. Ils seront alors au même niveau que les citoyens ordinaires. Mais les élus communautaires n'aiment pas que des circuits parallèles se créent hors de leur contrôle.

\*

### **Les liens avec les structures participatives locales**

Il est apparu au cours de notre étude que nos interlocuteurs liés de près ou de loin aux conseils de développement des pays et des agglomérations étaient peu intéressés par les structures dites "de participation" qui existent ou sont en cours de constitution à un niveau territorial plus restreint. Dans la plupart des cas, ils ne sont même pas conscients de l'existence de ces structures : conseils ou comités de quartier, maisons de quartier et centres sociaux, commissions extra-municipales, commissions des services publics, comités économiques et sociaux de ville, assises de la citoyenneté sont en effet autant d'organismes, d'initiative privée ou publique, qui se veulent également des

médiateurs entre le niveau politique et administratif d'une part, la société civile, c'est à dire la population d'autre part. Nous avons noté l'exception de Dunkerque qui réserve un collège de membres du conseil aux représentants des structures de participation de proximité.

Ce phénomène se remarque dans d'autres régions. Dans l'agglomération grenobloise, le conseil de développement ne s'intéresse pas au grand nombre de structures locales de participation civique. A l'inverse, le conseil de la communauté urbaine de Lyon maintient des relations étroites avec les conseils de quartier de l'agglomération.

La subsidiarité ne devrait pas empêcher la mise en œuvre de processus d'interaction et de communication entre les différents niveaux territoriaux.

\*

### **Les relations avec les fonctionnaires**

Autant nous disposons d'une assez bonne information sur les relations entre les conseils de développement et les élus, autant nous sommes peu au fait de ce qui se passe entre les conseils et les agents du service public actifs sur le territoire, qu'il s'agisse de fonctionnaires territoriaux, de chargés de mission contractuels ou d'agents de développement, ou encore de fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat ou des départements.

Nous avons vu que les services administratifs et techniques des territoires interviennent de deux façons auprès des conseils de développement :

- au moment de leur mise en place, en assistant les élus dans le choix des membres, l'organisation des premières réunions, la rédaction du règlement intérieur, puis en fournissant un appui humain et logistique au travail du conseil ;
- auprès des commissions, en fonction des dossiers qu'elles examinent, sur saisine des élus ou sur auto-saisine, pour apporter les informations techniques indispensables à l'instruction et à la préparation des avis.

Ces services semblent n'avoir posé aucun problème, ni aux conseils, ni aux fonctionnaires concernés, même si ceux-ci n'ont pas toujours le temps de se consacrer à ce qui est une tâche supplémentaire dans un emploi du temps déjà chargé. Les principales difficultés disparaissent lorsque la décision et prise d'affecter un ou des fonctionnaires au conseil de développement, au titre d'un secrétariat permanent, comme à Dunkerque.

Par contre, on ne sait pas si les agents du service public répondent vite et bien aux requêtes du conseil de développement, en matière d'information ou de formation.

\*

## Les relations avec des institutions du territoire

Elles sont variables et découlent essentiellement de la volonté des élus, au moment de la création des conseils de développement. Ces derniers peuvent absorber des structures antérieures (comme à Dunkerque), ou au contraire se trouver en situation délicate en face de structures fortement implantées.

Nous avons constaté plusieurs cas intéressants :

- pour l'un, nous n'avons pas pu obtenir d'informations précises : il s'agit des "conférences permanentes" créées l'une pour le bassin minier, l'autre pour le territoire de Sambre Avesnois. Ces organismes ont joué un rôle important de mobilisation et de coordination de toutes les institutions responsables du développement économique, social, environnemental de ces territoires, en amont de la constitution des agglomérations et des pays. Les institutions qui les composaient se retrouvent évidemment dans les conseils de développement auxquels ils apportent leur expérience du travail collectif. Il serait intéressant d'approfondir cette relation dans ses conséquences et de savoir si les conférences permanentes se maintiennent au delà de la montée en puissance des EPCI de territoire et des conseils de développement.
- pour un autre, nous avons plusieurs exemples, c'est celui de l'attitude des chambres consulaires vis-à-vis des conseils de développement. Si certaines sont à l'origine de la création du conseil de développement, on a pu constater que d'autres ont lutté pour occuper un poste clef dans le conseil de développement (président, responsabilité d'une commission, participation au Bureau). Cette démarche qui ne tient pas compte de la globalité et de la transversalité des champs couverts par le conseil de développement qui rencontre bien souvent l'hostilité des autres acteurs.
- notons aussi le cas des territoires où un projet de Pays se trouve coïncider plus ou moins nettement avec un parc naturel régional ou un projet de parc (Sambre-Avesnois, Audomarois, etc.). En général, il semble que la préférence soit donnée à la formule "pays", considérée sans doute comme plus globale, que la formule "parc". Il est cependant clair que la préfiguration ou le fonctionnement d'un parc a bien souvent servi d'introduction à la création d'un pays et notamment à la mobilisation de la société civile en association avec les élus.
- sur certains sites (Arras notamment), on signale le rôle possible de l'Université pour servir d'agent de médiation, de coordination ou d'animation entre l'agglomération et son environnement. Il sera intéressant de voir dans les années à venir le rôle que les représentants universitaires dans les conseils de développement joueront dans la dynamisation de ceux-ci.

\*

## Les liens avec les territoires voisins

Nous notons plusieurs cas particuliers intéressants dans la région :

- la combinaison d'une agglomération et d'un pays, en Sambre-Avesnois, avec la création d'abord de deux conseils distincts, préalable à une fusion de ceux-ci en un seul conseil pour l'ensemble du territoire; une solution analogue est adoptée entre Saint Omer et l'Audomarois et à l'étude pour Arras et l'Artois. Elle est envisagée avec prudence pour lier le Dunkerquois au pays rural voisin en cours de réflexion ;

*% Les deux conseils de développement de Sambre-Avesnois et de Maubeuge-Val de Sambre sont construits sur un schéma identique, mais le mode de désignation est nettement différent: centralisé dans l'agglomération, ouvert et participatif dans le pays. Les missions définies sont également formulées très différemment : limitées au projet de territoire pour l'agglomération, visant à accompagner le processus de développement pour le pays. On peut se demander comment se fera la coopération, ou la fusion entre les deux structures.*

- un conseil de développement ouvert à une représentation des territoires voisins, dans l'agglomération de Hénin-Carvin ;
- la constitution d'un réseau informel des conseils de développement de la côte d'Opale, entre Dunkerque, Saint Omer, Calais et Boulogne, en vue d'échanges et de coopération ;
- l'inclusion dans chacun des collèges du conseil de développement de la communauté urbaine de Lille, y compris dans celui des élus, de membres belges, manifestant ainsi la volonté de relations transfrontalières.

Certains conseils semblent intéressés par des interactions entre territoires voisins sur des thématiques qui dépassent les limites du pays ou de l'agglomération. La nécessité sur certains sujets de se rencontrer entre acteurs sur des problèmes d'intérêt commun soulève la question de savoir qui sont les acteurs les mieux placés pour en prendre l'initiative et la mener à bien. Des membres de conseils s'interrogent sur des liens qui pourraient être tissés directement entre conseils en tant que représentants de la société civile ou si les élus sont plus légitimes ou plus compétents pour concrétiser des projets entre territoires.

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *On veut beaucoup éviter la politisation des membres du conseil de développement, tout en affirmant l'importance de leurs compétences et de leur rôle dans l'élaboration des politiques de territoire. Un important travail reste à faire pour établir la légitimité et la crédibilité des conseils de développement face aux organes élus des territoires. Un conseil de développement ne peut-il être "politique" sans être "politicien" ?*
- ◆ *En Nord-Pas de Calais, il paraîtrait utile de procéder à un rapprochement équivalent avec les lieux de débat public communaux ou de quartier, ne serait-ce que parce qu'ils pourraient servir de relais d'information et de communication au plus près du terrain. Les expériences que nous avons repérées (Rezé, Eybens, Grand Lyon) marquent nettement le profit que l'on peut tirer de cette démarche, inspirée du principe de subsidiarité et de celui de solidarité: les problèmes sont débattus au niveau de proximité le plus pertinent, mais ils sont mis en commun aux niveaux supérieurs, de manière à en assurer la cohérence et l'articulation. Cela peut s'effectuer de plusieurs façons: échanges d'informations, représentation croisée, rencontres périodiques, liens Internet, etc. Dans tous les cas, ces relations ne peuvent être utiles que dans la durée, dans la régularité et dans le respect mutuel. Elles ne doivent pas se borner à des événements épisodiques.*
- ◆ *Géants devrait poursuivre l'organisation d'échanges entre conseils de développement aussi bien sur une base de voisinage que sur une base régionale ou encore sur une base thématique. Les conseils de développement les plus avancés pourraient ainsi diffuser leurs bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre concrète sur les territoires des axes de développement préalablement définis avec leur aide.*
- ◆ *Ces jeux d'acteurs devront être analysés dans la durée et une coopération entre le Conseil régional, l'Etat, le CESR et Géants devrait être discutée, pour mobiliser les moyens en matière grise, en expérience et en crédits pour appuyer et faire connaître les actions les plus innovantes découlant de l'évolution naturelle des conseils de développement de la région.*

### 3. Le rôle potentiel des Conseils de Développement

Il n'existe pas de conseil de développement âgé de plus de deux ans dans la région, même si certains d'entre eux ont hérité de démarches antérieures associant déjà la société civile à la construction des pays et des agglomérations. Ce sont des structures nouvelles, que l'on ne peut confondre ni avec les CESR dont le caractère territorial est plus diffus, ni avec les conseils de quartier ou conseils économiques et sociaux de ville, dont la vocation première est la solution de problèmes de proximité.

#### Un déficit de réflexion

Certes, les conseils de développement offrent la possibilité *théorique* de contribuer au projet de "mieux vivre ensemble" sur un territoire, mais aujourd'hui ils sont essentiellement sollicités pour leur participation à l'élaboration du projet de territoire et de ses suites, au profit des organes élus qui sont leurs "donneurs d'ordres". Aucun conseil n'a entamé de débat sur son avenir, que ce soit sur son organisation ou sur son apport au territoire. Certains présidents estiment même que, pressés par l'impératif de travailler sur le projet de territoire, ils n'ont pas pris suffisamment de temps même pour présenter aux membres les principes et rôles théoriques du conseil de développement. Ils souhaitent que cette réflexion soit menée en parallèle avec un débat sur l'avenir du conseil.

Les membres des conseils, eux, souhaitent que les attentes des élus soient clarifiées. Pour éviter que le conseil soit un alibi en matière de concertation des habitants, les sujets traités devront être mis en débat *avant* que les élus aient adopté les projets correspondants. "*Consulter le conseil quand la messe est dite, reviendrait à se servir de nous pour faire croire que la population donne son accord*" (un membre). Cette attitude fait penser que l'on n'envisage guère qu'un conseil de développement puisse faire autre chose que répondre aux demandes des élus. Elle est cependant contrebalancée par ce qui a déjà été dit sur la volonté d'auto-saisine.

\*

#### Une évolution prévisible

Nous avons des raisons de penser que la plupart des conseils de développement sont en train de créer leur propre dynamique, pour remplir le vide qui se crée entre les pouvoirs politiques intercommunaux non élus et une société civile désireuse de jouer un rôle dans la définition et la mise en œuvre de son avenir. Cette évolution se fait un peu dans le désordre, de façon quasi-inconsciente, mais avec une forte créativité, généralement à la satisfaction des élus, qui se rendent compte de la nécessité de pouvoir compter non seulement sur une structure intermédiaire entre eux et les électeurs, mais aussi sur un ensemble de compétences, compétences techniques des représentants d'institutions,



compétences d'usage des citoyens volontaires pour participer à la construction de l'avenir du territoire. "Il faut créer une dynamique. Aujourd'hui, cela reste encore à développer" (un membre).

Que peut-on retirer de notre étude, concernant les rôles que pourraient jouer dans quelques années les conseils de développement ? Ils semblent pouvoir se résumer en trois axes principaux qui apparaissent en filigrane dans nos entretiens :

- un outil technique consultatif d'appui aux conseils d'agglomération et de pays et leur relais auprès de la société civile

C'est la mission prévue par la loi, qui est et restera la source de la légitimité des conseils. Au fur et à mesure de la vie des conseils, de la formation de leurs membres, de l'acquisition d'une mémoire et d'une continuité, de la mise au point de pratiques, cet outil deviendra de plus en plus un interlocuteur permanent des élus, pas toujours confortable, mais indispensable à la crédibilité des politiques menées sur les territoires. Le conseil sera le troisième pilier du dispositif territorial, aux côtés des organes élus et des services technico-administratifs.

*% Aux Sept Vallées, après élaboration et approbation de la Charte de pays, le conseil de développement sera chargé du suivi et de l'évaluation des actions prévues par la charte, en accord avec les élus.*

- un espace de débat prospectif et de propositions, en amont des travaux et des décisions des organes politiques délibératifs

Sans abandonner le rôle précédent, on se trouverait ici dans la droite ligne institutionnelle des CESR et du Conseil économique et social national. La volonté très générale des conseils de développement de la région de prendre le droit et de développer la capacité d'auto-saisine, malgré la méfiance de nombre d'élus, va dans ce sens. Cela suppose que les conseils développent leurs moyens d'étude, de recherche, de communication, dont ils ne disposent pas actuellement, et aussi qu'ils obtiennent la coopération active des services techniques locaux, départementaux, régionaux et nationaux, sans lesquels ils ne pourront faire de travail approfondi et utile. Il faut enfin qu'ils soient capables d'auto-discipline, pour éviter l'accumulation de dossiers plus ou moins fondés qui enlèvent de la cohérence à leur démarche.

- une émanation et un relais de la société civile, capable de mobiliser et de catalyser les forces vives du territoire pour en faire un acteur collectif aux côtés des pouvoirs publics

Un tel rôle irait dans le sens de la démocratie de proximité, ou participative, et rapprocherait les conseils de développement des autres organes de participation de niveau ville ou quartier. Ce serait probablement considéré comme une dérive par une partie des élus, mais correspondrait sur beaucoup de territoires à une évolution naturelle de conseils soucieux de représenter effectivement les forces vives de la population du territoire.

Ces trois axes pourraient dans certains cas coexister dans le même conseil, mais il est plus vraisemblable que, progressivement, les conseils se différencieront pour se rattacher, dans leur activité principale, à l'une ou l'autre dominante.

## Des conditions préalables

Les élus locaux se retrouvent souvent inscrits dans des dynamiques complexes qui créent une certaine frustration par rapport à un système où ils n'ont pas la totalité des clefs de lecture pour le comprendre. La nécessité de se tenir informés sur les nouvelles dispositions politiques, les nouveaux projets, les textes de lois, les changements de procédures ... exige d'être formés à la "lecture" de l'information. Mais ces nouvelles connaissances et compétences, cette professionnalisation les éloignent de la population, de ses langages, de ses préoccupations concrètes. *"Comment parler à plusieurs dizaines de milliers de personnes ?"* (un élu).

Le conseil de développement est là pour les y aider, mais tous les élus ne sont pas prêts à le reconnaître, parce qu'ils estiment avoir en quelque sorte le monopole de la représentation de la population, de par l'élection. Ils ne se rendent pas compte de la distance que leur pouvoir, leur fonction et leurs responsabilités d'élu créent par rapport au citoyen ordinaire. Et naturellement les élus n'ont pas de réflexes acquis quant à la participation des habitants entre deux élections, qui ne fait pas partie de leur culture politique. Et ils n'y sont toujours pas plus ouverts depuis l'apparition des conseils de développement... *"Nous n'avons pas tous appris à travailler ensemble, à faire participer le plus grand nombre, à être représentatifs de nos administrés"* (un élu).

Il est donc nécessaire de faire progresser le gouvernement local vers de nouvelles formes d'action publique, appuyées sur quelques principes simples qui doivent entrer dans la culture politique des élus comme des citoyens, notamment :

- la conscience de la nécessité de la durabilité du développement du territoire ;
- la reconnaissance de la compétence des citoyens et de leur droit à être écoutés et associés à la réflexion politique ;
- l'obligation de formation de tous les acteurs de la vie publique ;
- la coopération continue et dynamique entre les élus et les représentants de la société civile.

Encore faut-il que les conseils de développement dépassent rapidement la phase de création, d'établissement et de rodage sur le projet ou la charte de territoire. Plusieurs interlocuteurs souhaitent que leur conseil trouve un "deuxième souffle", afin de pouvoir mieux contribuer à l'effort commun de développement, par exemple en ouvrant de nouvelles voies à la décision des élus. On retrouve ici le souhait d'un rôle prospectif, qui figure bien, mais souvent implicitement, dans le discours des membres des conseils.

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Le droit d'auto-saisine, qui est rarement formellement contesté par les élus, est une opportunité qui doit être saisie, mais qui ne doit pas aboutir à l'incohérence des initiatives du conseil de développement : une harmonisation avec les préoccupations des organes politiques est indispensable.*
- ◆ *Il faut promouvoir la réflexion sur le sens à donner au conseil de développement. Peut-il être un instrument de participation ? Peut-il être un outil de démocratie de délégation, de démocratie représentative, de démocratie participative ? Quelle peut être la place du conseil de développement dans la régénération de la vie démocratique sur son territoire ?*
- ◆ *Il convient de procéder expérimentalement à un inventaire des conditions à réunir pour que les différents choix possibles soient concrétisés, par exemple: approfondissement de la notion de démocratie locale entre les élus et les conseil de développement, réflexion en interne sur le sens des mots et des concepts, autonomie juridique et/ou matérielle, contractualisation des conditions de la coopération avec les instances élues, redéfinition périodique des objectifs et des missions, révision des modes de désignation des membres (en fonction notamment de leur représentativité selon la définition donnée plus haut, etc.).*

## 4. Un regroupement d'acteurs

### Etre véritablement acteurs

On l'a déjà vu, les membres des conseils de développement, et peut-être encore plus leurs présidents, ont fortement conscience d'être, collectivement, les représentants de la population du territoire, même si l'on peut se poser des questions sur la réalité de cette représentativité. On les sent prêts à revendiquer toute leur place d'acteurs face aux élus dont ils ne contestent pas la légitimité constitutionnelle, mais auxquels ils pensent pouvoir et devoir apporter leur contribution, en raison de leurs "compétences" et de leur connaissance fine des différents secteurs de la vie sociale, culturelle et économique à laquelle ils participent au quotidien. "*On défend des valeurs, des choses subtiles qui nécessitent un travail commun mis au service du territoire et de ses habitants*" (un président).

Autant et peut-être plus que les élus, les conseils de développement peuvent sans doute être porteurs d'une **identité de territoire**, mais celle-ci généralement n'existe pas encore comme telle et ne peut se construire que dans la durée, évidemment avec les élus et à deux conditions nécessaires, sinon suffisantes :

- l'apport et la participation des conseils à des programmes cohérents, structurants, effectivement conçus et réalisés à l'échelle du territoire, qui créent progressivement une image forte et dynamique de ce territoire, aussi bien pour ses habitants que pour l'extérieur,
- la reconnaissance, par les habitants, du conseil de développement et de ses membres individuellement, comme effectivement représentatifs du territoire et mandatés par lui, et non pas par telle ou telle partie ou par tel ou tel groupe d'intérêts particuliers.

**%** *Dans le Douaisis, la gestation du projet de territoire, et donc les débats au sein du conseil de développement, s'est heurtée à l'existence de plusieurs entités territoriales, dont l'évolution dans les décennies passées avait suscité des identités distinctes, politiquement et socialement: l'agglomération centrée sur Douai, le pays rural de l'Arleusis et l'ensemble urbain industriel de l'Est Douaisis.*

Ces deux conditions sont encore plus indispensables dans le cas des agglomérations que dans celui des pays. La règle de création des pays est en effet l'existence préalable d'une identité géographique, historique, culturelle, tandis que les agglomérations ont parfois été créées de façon plus ou moins arbitraire et nécessiteront alors des efforts particuliers d'identification de la part de leurs habitants.

\*

## Qui choisir pour constituer les conseils de développement ?

On a vu plus haut la critique que notre étude faisait de la composition actuelle des conseils, telle qu'elle ressortait des premières nominations et les questions que posait cette composition "moyenne" aux membres eux-mêmes. De par sa composition, qui n'est pas élaborée pour être strictement représentative de la population, le conseil de développement permet moins de transmettre la vision de chacun de ses membres en tant qu'individu et de ses mandants, que celle d'un ensemble de collègues de personnes et de structures qui devient une institution nouvelle possédant sa propre logique. D'autre part de tels conseils peuvent-ils être représentatifs si l'information est détenue seulement par quelques personnes censées être représentatives de la population ?

Si l'on attribue aux conseils un rôle de construction de l'identité territoriale, nettement plus ambitieux que celui que lui confère la loi, il faut aussi se poser la question, non plus de qui doit composer un simple organe consultatif nommé par les élus, placé auprès d'eux et à leur disposition, mais d'un groupe cohérent de représentants de l'ensemble des parties de la société civile locale, qui représente celle-ci auprès des élus entre deux élections et est donc capable de dynamiser et d'accompagner des efforts communs de développement.

Nous nous trouvons alors devant une problématique complètement nouvelle: il faut partir du territoire et de la population, pour rechercher à la fois les composantes géographiques, humaines, sectorielles qui devront être représentées, d'autre part les personnes, morales et physiques, qui non seulement seront capables d'une telle représentation, mais en auront *la volonté, la capacité et la disponibilité*.

Deux écueils au moins doivent être évités : effectuer ce choix en fonction des thèmes des différents chapitres du projet de développement (ce qui est actuellement le cas pour les conseils créés d'urgence pour examiner un projet de territoire), d'autre part envisager des choix aléatoires ou subjectifs, tels que des tirages au sort, ou des candidatures plus ou moins spontanées, ou encore des nominations purement protocolaires.

Enfin, puisque le conseil est permanent, bien que le contexte local soit changeant, cette composition doit être capable d'évoluer, de façon indépendante des facteurs politiques et des calendriers électoraux.

### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Il est sans doute trop tôt pour répondre à ces questions, qui doivent rester présentes pour que des réponses leur soient progressivement apportées, à la fois dans chaque conseil de développement et dans les travaux de réflexion du genre de ceux qui sont engagés par Géants.*
- ◆ *Toute une réflexion est nécessaire sur la notion et les modalités de la représentation de la société civile par le conseil de développement :*
  - *place des corps intermédiaires (associations, structures socio-professionnelles)*
  - *place des services techniques (administrations publiques, services sociaux...)*
  - *place des individus (personnalités qualifiées ou volontaires)*
- ◆ *Il serait nécessaire cependant de laisser à chaque conseil de développement et aux organes politiques qui les constituent et les légitiment une large marge d'appréciation, en ne formalisant pas trop les règles de composition ou de fonctionnement.*
- ◆ *Un idée à creuser : s'il n'est pas forcément utile ou souhaitable d'imposer la présence d'élus communautaires ou de l'instance de pays au sein du conseil de développement, ne peut-on pas l'ouvrir à des élus de base des communes du territoire, volontaires, qui pourraient ainsi, aux côtés des associatifs et des institutionnels, participer à l'élaboration des projets politiques territoriaux à une échelle plus vaste que celle à laquelle ils sont habitués.*

## 5. Un nouveau modèle d'organisation

### Une évaluation périodique approfondie

Les responsables des conseils de développement (présidents et chargés de mission) parlent souvent d'évaluation, après un ou deux ans de fonctionnement. Cependant on ne dispose actuellement, semble-t-il, que de bilans des premiers mois ou des premières années, qui portent sur des données quantitatives, sur l'absentéisme par exemple, et qualitatives, notamment sur le degré des écoute des élus et l'intégration des avis du conseil dans les projets de territoire ou de contrats d'agglomération.

*%A Dunkerque, on réfléchit sur les modalités de cette évaluation prévue à la fin de 2003: faut-il faire appel à un cabinet extérieur, à une équipe universitaire, ou bien va-t-on créer un groupe interne d'auto-évaluation appuyé sur l'agence d'urbanisme ? En attendant, un bilan très complet a été fait de l'activité du conseil en 2002.*

*%A Lille, des questionnaires d'auto-évaluation ont été adressés aux membres, au bout d'un an d'existence. Neuf membres ont participé pour faire la synthèse des réponses.*

Il ne semble pas que l'on ait encore réfléchi aux méthodes de l'évaluation: quels critères et indicateurs retenir, par rapport à quels objectifs ? comment associer élus d'une part et population d'autre part à ces procédures ? Et naturellement, ces réflexions, quand elles existent, se font au niveau de chaque conseil, sans rechercher de compatibilité ou de comparabilité avec les autres conseils de la région.

En tout état de cause, ces processus d'évaluation devront précéder la réflexion sur l'évolution des conseils de développement et sur leurs modèles d'organisation.

\*

### Une autonomie réelle

On a vu que, dans leur configuration actuelle, la plupart des conseils de développement ne disposent pas d'une véritable autonomie : leur composition est définie par une délibération du conseil communautaire, leur président est nommé par le président de l'organe délibératif, leur règlement intérieur doit être validé par les élus, leurs moyens de fonctionner sont octroyés par le budget communautaire, etc. A une exception près (Les Sept Vallées), les élus interdisent aux conseils de développement l'adoption d'un statut associatif, donc une personnalité morale. Plusieurs présidents ont évoqué cet aspect, ce qui traduit une réelle préoccupation de leur part.

Si le conseil de développement doit devenir un acteur institutionnel à part entière, consultatif certes auprès des élus, mais instrument d'expression de la population et co-constructeur de l'identité du territoire, il devra pouvoir agir de façon autonome, sinon en droit du moins en fait. Ce qui suppose une reconnaissance contractuelle (une charte par exemple, ou une convention, à la place du simple règlement intérieur actuel) et des moyens humains et matériels gérés par lui-même, quelle soit par ailleurs leur origine.

\*

## **De nouveaux moyens pour de nouvelles missions**

### **- L'accès à l'information**

Pour que les conseils apportent des éléments constructifs au débat, ils doivent avoir une bonne vision du territoire et de ses problématiques. Un certain nombre d'indicateurs sont nécessaires pour aider à la prise de décision et au choix d'une stratégie de développement. Jusqu'à présent, on constate qu'ils travaillent souvent sans ces indicateurs et qu'il n'est pas toujours prévu de les doter de moyens supplémentaires leur permettant d'avoir accès à un meilleur niveau d'information. Le conseil doit avoir les moyens de recueillir ces indicateurs, qu'ils existent déjà ou qu'il faille les constituer.

### **- Le personnel et les moyens matériels**

Dès lors que le conseil est appelé à dépasser la seule fonction d'élaboration d'avis sur les documents proposés par les élus ou l'administration, à partir de la mise en commun des expériences et des opinions de ses membres, il doit pouvoir disposer de moyens indépendants, en particulier humains, d'investigation au service de ses commissions et de leurs rapporteurs. Cela peut passer par le recrutement de chargés de mission, ou bien par l'obtention de moyens financiers pour engager des prestataires extérieurs. Ces conditions sont aussi nécessaires pour les tâches d'évaluation qui seront sollicités du conseil ou revendiquées par lui.

Des moyens seront également nécessaires pour la communication avec la population, comme avec les territoires voisins : publications, périodiques, utilisation d'Internet, etc. Ces moyens doivent, eux aussi, être indépendants et autant que possible interactifs.

\*

## **Une ingénierie spécifique**

De toutes manières, les conseils de développement auront toujours des rythmes d'évolution différents, des missions et des moyens d'action variables. Rares seront ceux qui pourront, assez rapidement, obtenir les moyens de leurs ambitions. On peut même supposer que la limitation des moyens sera pour les autorités de certains territoires une méthode facile pour brider les tentations de s'éloigner des objectifs initiaux.



D'autre part, les personnels administratifs et techniques mis à disposition des conseils par les services des agglomérations ou des pays seront-ils vraiment dévoués à une structure qui ne les rémunère pas ? Ne chercheront-ils pas à orienter les réflexions et les avis de ces conseils dans des directions décidées ailleurs ? Leur compétence technique ne risque-t-elle pas de s'imposer à des conseillers encore peu habitués à manipuler des problèmes complexes ?

Enfin, on a vu que les besoins de formation des conseils de développement et de leurs membres sont importants et croîtront avec les évolutions des conseils et l'accroissement de leurs responsabilités. Les savoir-faire sont rares actuellement dans ce domaine, même si des efforts sont faits dans diverses régions (sur certains sites de Rhône-Alpes par exemple).

La question se pose donc réellement du besoin, à moyen et long terme, d'une capacité d'ingénierie, de formation et de conseil indépendants à la disposition des conseils de développement, peut-être même d'une structure coopérative ou mutualisée créée par eux-mêmes.

#### **+ Nos hypothèses de travail :**

- ◆ *Une étude approfondie de ces différents points pourrait être entreprise au niveau régional, suivie d'échanges de vues avec d'autres régions. Elle porterait sur les aspects économiques (coûts de fonctionnement), les besoins en ressource humaine et les qualifications, ainsi que sur les questions juridiques (la jurisprudence des conseils de développement et des autres organes consultatifs ou participatifs ne va pas manquer de croître). Cette étude, qui serait mise à jour périodiquement en fonction de l'évolution de la situation sur les différents territoires et des pratiques des conseils de développement, enrichirait la banque de données à constituer (sans doute auprès de Géants), qu'elle serait à la disposition des différents conseils. Elle devrait éviter d'aboutir à une modélisation, pour ne pas provoquer une homogénéisation des conseils de développement. Elle pourrait par contre proposer des scénarios suffisamment théoriques pour ne pas tomber dans ce travers.*
- ◆ *Géants pourrait s'attacher à préparer les phases d'évaluation de manière à rendre leurs résultats compatibles au niveau régional.*

## 6. Vers un instrument de démocratie locale ou de participation ?

### Une ambiguïté sur les termes

Le terme de participation apparaît souvent dans le langage des personnes rencontrées, plus souvent d'ailleurs que celui de démocratie. Ici comme ailleurs, il recouvre bien des sens différents.

Le plus souvent, participer est pris au sens le plus large : être présent dans le débat public, disposer de l'information, pouvoir s'exprimer. Il s'agit d'un privilège octroyé dans le cadre d'une modernisation de la "gouvernance" (le conseil de développement d'Hénin-Carvin a même créé un atelier portant ce titre). De ce point de vue, les conseils de développement sont ou peuvent devenir des instruments de participation, au même titre que les CESR, les commissions des services publics ou les conseils de quartier de la loi Vaillant.

Cependant, si le terme de démocratie est pris au sens fort, celui de donner un pouvoir au peuple, le mot de participation devrait prendre lui aussi une définition plus exigeante, qui serait celle de participer au pouvoir, selon le principe de subsidiarité, c'est à dire toutes les fois que les citoyens sont susceptibles de contribuer à la décision sur des sujets qui les concernent directement.

En réalité, pour être précis dans le vocabulaire, les conseils de développement, lorsqu'ils respectent seulement la logique de la loi LOADDT, apparaissent généralement :

- en amont des chartes, des projets de territoire des contrats d'agglomération et de pays, comme des aides à la gestation de documents qui sont ensuite adoptés souverainement par les élus,
- pendant la durée des contrats de plan, comme des instruments de consultation (en amont des décisions) et de concertation ou d'évaluation (sur l'application des décisions).

Lorsqu'ils vont plus loin, qu'ils se saisissent de dossiers qui ne leur sont pas soumis, ou bien si les élus leur confient des rôles plus décisionnels, ils se rapprochent d'une véritable participation.

\*

### La relation au citoyen

Quant à la démocratie locale dans l'action publique, elle ne pourra être approfondie par les conseils de développement que lorsque les problèmes de la relation entre les membres du conseil et les citoyens du territoire seront résolus, non seulement techniquement, mais dans la culture politique locale.

Or, pendant notre étude, nous avons rencontré des affirmations du genre "*je connais bien les gens et je sais ce qu'ils veulent, car je suis en contact avec eux en permanence*", et cela de la part aussi bien des élus que des membres du conseil de développement. Or, s'il est évident que toutes ces personnes impliquées d'une manière ou d'une autre dans l'action publique sont issues de la population, par l'élection, par la vie associative, par les responsabilités civiques ou professionnelles, il est non moins évident qu'elles ne disposent pas du temps, des moyens et parfois des capacités d'écouter les citoyens et encore moins de leur apporter de l'information sur les dossiers qui les concernent et d'en débattre avec eux.

Pour le moment donc, la participation se borne à la création progressive de relations contractuelles de coopération entre les organes politiques des intercommunalités de projet et/ou de gestion et des structures qui regroupent des représentants d'institutions ou de corps intermédiaires. Si l'on se souvient que les élus intercommunaux sont désignés au second degré et que la grande majorité des membres des conseils de développement sont issus de diverses procédures de désignation indirectes, on se rend bien compte que la participation démocratique dans le débat local est encore loin d'exister.

On est par contre sur la voie d'une reconnaissance de la nécessité d'une certaine dose de participation médiatisée et de l'apport que cette participation offre au développement local durable. La pratique des assises de pays qui se répand va dans ce sens, surtout si ces assises sont à la fois répétées et effectivement écoutées. C'est un début qu'il faudrait étendre aux agglomérations.

*% A la Plaine Saint Denis (93), le syndicat mixte de la Plaine Renaissance a systématiquement organisé chaque année, pendant plus de dix ans, des assises ouvertes à l'ensemble de la population et des acteurs économiques locaux pour leur faire connaître, comprendre et suivre les processus de développement à l'œuvre sur ce territoire intercommunal.*

Certes, il n'est pas facile d'amener des citoyens ordinaires à s'engager dans des domaines et des actions qui ne leur sont pas familiers et qui apparaissent comme appartenant à un cercle d'initiés. D'aucuns disent qu'il est illusoire de croire que l'on va trouver un nombre significatif de volontaires, en dehors des militants associatifs ou syndicaux habituels, déjà sur-engagés et peu disponibles pour de nouvelles aventures.

D'autre disent que les rares volontaires se retrouveront finalement sur des listes de candidats aux élections locales...Il faudra du temps... En fait, il s'agit sans doute de faire admettre la prépondérance de l'intérêt général sur l'individualisme, la conscience des rythmes différents des politiques, des administratifs et des simples citoyens, l'ouverture à l'initiative et au changement, la capacité d'agir sur des problèmes concrets intéressant le présent et l'avenir des gens, etc.

Or pour tout cela les moyens n'existent pas ou bien ne peuvent s'obtenir que par des circuits peu accessibles aux territoires. Le conseil de développement peut contribuer à trouver des solutions et servir de cadre et de prétexte à des programmes de ce type.

## **Poursuivre la réflexion et l'expérimentation**

Quoiqu'il en soit, les conseils de développement s'inscrivent nécessairement, au moins à long terme dans le cadre plus large de la recherche d'une meilleure démocratie locale et d'une participation des habitants (qui constituent la société civile).

Même s'il est trop tôt pour approfondir utilement le rôle des conseils dans une politique d'ensemble de remise en cause des formes de l'action publique territoriale, il semble utile de poser dès maintenant les principaux problèmes posés par l'empilement et la juxtaposition de nombreuses structures d'origine législative ou locale, publiques ou privées, formelles ou informelles, qui constituent autant d'expériences de participation de la société civile aux débats politiques, mais qui ne suivent aucun schéma cohérent et ne s'articulent pas entre eux.

Cette réflexion est en cours en quelques endroits, souvent à l'initiative d'élus municipaux, poussés par la recherche d'une démocratie locale représentative plus réelle et plus efficace, comme dans les agglomérations lyonnaise et grenobloise, à La Roche-sur-Yon (département 85) ou dans quelques villes de la périphérie nantaise, plus souvent encore dans le cadre de mouvements militants porteurs d'une tradition de développement local, comme Territoires d'Avenir ou l'ADELS. Il ne faut pas en exclure les conseils de développement, qui sont probablement l'une des chances de voir apparaître dans le paysage politique français une démocratie vraiment représentative.

*% Dans le Pays "Cœur de Flandre", une réflexion publique a été lancée en mars 2002 sur le thème de la méthode participative. 6 réunions décentralisées ont été ouvertes à tous pour imaginer le rôle, la composition et le fonctionnement du futur conseil de développement. Un appel à candidatures a été fait, qui a suscité 107 réponses. Ces volontaires ont alors élu leurs représentants. Puis, en octobre 2002, des assises de pays ont été organisées pour définir le pays souhaité à terme de 15 ans. Le conseil de développement a vocation à se transformer en association, dès la création du Pays.*

Cela ne pourra se faire que si on expérimente, en vraie grandeur, les méthodes pratiques qui permettraient soit de respecter, soit de contourner les règles et les procédures actuelles, tout en renouvelant en profondeur les modalités de l'action publique locale dans le sens d'abord d'une véritable démocratie représentative, issue du peuple et contrôlée en permanence par lui, puis d'un véritable partage du pouvoir de décider et d'agir.

## **Conclusion**

Reprenons l'une après l'autre les deux questions fondamentales posées dans notre présentation de l'étude, pour essayer de proposer quelques éléments de réponse, ou du moins quelques pistes de discussion.

\*

### **Quelle plus-value les conseils de développement apportent-ils aux projets de territoire?**

Dans l'immédiat, si l'on considère les projets et les chartes de territoire comme des documents préparatoires aux contrats de pays ou d'agglomération, les conseils de développement ont souvent joué un rôle conceptuel (dans les pays) ou un rôle d'ouverture (dans les agglomérations), confortant les décisions des élus par la contribution de réflexions, de propositions, de critiques issues de l'expérience professionnelle et de terrain des membres et de leurs institutions d'origine.

Cet apport peut être considéré comme le résultat d'une véritable coopération (dans le meilleur des cas, surtout dans les pays), comme une première expérience de mobilisation de la société civile (dans la plupart des cas en agglomération), enfin comme un alibi faussement démocratique (lorsque les élus appliquent la loi dans sa lettre et non dans son esprit).

A moyen et long terme, si l'on considère le projet de territoire, qu'il soit en agglomération ou en pays, comme le point de départ d'un processus qui devra être accompagné, évalué, modifié, poursuivi sur dix ans, vingt ans ou plus, le conseil de développement fait partie d'une dynamique nouvelle de co-construction et de co-réalisation du développement, associant selon des compétences et des légitimités différentes, les élus et des représentants institutionnels ou individuels de la société civile.

On est alors dans une double perspective :

- celle du développement durable, qui implique tous les acteurs locaux, qu'ils soient élus, techniciens ou citoyens,
- celle du renouveau de la démocratie par la montée en puissance de formules de participation de la population aux décisions qui la concernent directement.

Nous sommes évidemment encore loin de cette seconde perspective, mais elle constitue la justification et la base pour une action des structures régionales qui, comme Géants ou le CESR, se préoccupent d'amener les conseils de développement, chacun selon son contexte et à ses modalités d'actions, à exploiter au maximum leurs potentialités au service des territoires et des populations.

Reste que cette plus-value serait plus significative si les élus étaient généralement conscients de son potentiel et prenaient plus au sérieux l'apport des conseils de développement.

\*

## Quelles valeurs sont représentées et défendues par les conseils de développement ?

Il n'y a pas de réponse unique à cette question dans le court terme, en raison de la diversité des situations locales et aussi du caractère "déclaratif" des opinions et des avis que nous avons recueillis.

Pour les uns, majoritaires, il s'agit d'aider les élus, de leur apporter le soutien, la compétence de personnes choisies en raison de leur capacité d'apporter une expérience technique et une connaissance du terrain (y compris de la population), pour une formulation des projets de développement.

Pour quelques uns, l'intérêt du conseil de développement est d'écouter la population, le citoyen, de valoriser les acquis et les compétences de nombreux corps intermédiaires, pour enrichir la préparation des projets, suivre leur réalisation, inspirer leur évolution, etc. Mais cette opinion est largement basée sur la conscience que les membres ont de leur représentativité, dont nous avons vu qu'elle était, pour le moins, discutable.

A long terme, les conseils de développement, ou du moins certains d'entre eux, avec ou sans la complicité des élus locaux, seront porteurs d'une nouvelle approche, de nouvelles méthodes, d'une nouvelle définition de l'action publique et de la démocratie, qui deviendrait ainsi réellement représentative : les élus seront invités à coopérer avec leurs électeurs, entre deux élections, dans tous les domaines où le principe de subsidiarité s'impose et où la participation du citoyen est essentielle pour le succès de l'action politique. Et les électeurs, progressivement, deviendront capables de s'exprimer afin de devenir réellement acteurs dans leur territoire.

\*

*Les conseils de développement constituent aujourd'hui de nouvelles formes de participation en phase d'expérimentation donc encore très fragiles. Pour certains, la **démobilisation** peut déjà se faire ressentir. Pour d'autres, les **idées**, les **propositions abondent**, les **acteurs locaux se découvrent et s'expriment largement**.*

*Un premier pas est fait. Cependant, nous devons désormais assurer leur **pérennisation**.*

*Pour cela le conseil de développement devra **s'ouvrir** davantage aux acteurs du territoire, ouvrir ses groupes de travail et ses temps de réflexion.*

*Des **missions** devront lui être confiées réellement comme **l'auto-évaluation**, **l'évaluation**, **le suivi** du projet de territoire et **l'animation** du territoire et pourquoi **l'organisation d'action** favorisant la promotion du territoire.*

*Pour cela le conseil de développement aura besoin de **moyens humains, techniques et financiers** nécessaires pour le faire vivre.*

*Mais avant tout, le conseil de développement aura **besoin des élus**, afin d'être reconnu comme un outil de participation indispensable, **des techniciens** pour l'apport de connaissance et **des acteurs locaux** pour la valeur ajoutée indéniable qu'ils apporteront au projet du territoire.*

L'association GEANTS

## ANNEXES



## Répertoire des 13 Conseils de développement étudiés en Nord-Pas de Calais

<p><b>Conseil de développement de Lille Métropole Communauté Urbaine</b> 112 membres - date de constitution 03/2002</p>	<p><b>Conseil de développement Communauté Urbaine de Dunkerque - Grand Littoral</b> 91 membres - date de constitution 03/2002</p>	<p><b>Conseil de développement de Communauté Urbaine d'Arras</b> 43 membres - date de constitution 10/2000</p>
<p>Monsieur Pierre MAUROY Président de Lille Métropole Communauté Urbaine Monsieur Patrick PEUGEOT Président du Conseil de développement</p> <p>Madame Séverine FLAHAULT Chargée de mission - Conseil de développement Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole 2, place du Concert F 59043 LILLE Cedex Tel : 03 20 63 33 50 - Fax : 03 20 74 88 85 www.cudl-lille.fr ou www.lille-metrooole-2015.org</p>	<p>Monsieur Michel DELEBARRE Président de la Communauté Urbaine Dunkerque Monsieur Jacques DUSSART Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Wulfran DESPICHT Chargé de mission Conseil de développement Pertuis de la Marine 59386 DUNKERQUE Cedex 1 Tel : 03 28 22 64 64 - Fax : 03 28 22 64 33 www.communaute-urbaine-dunkerque.fr</p>	<p>Monsieur Jean-Marie VANLERENBERGHE Président de la Communauté Urbaine d'Arras Monsieur POLLET Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Bertrand REVEL Directeur des Affaires Juridiques et Stratégiques Communauté Urbaine d'Arras 3 rue Frédéric Degeorges BP 345 62026 Arras Cedex Tel : 03 21 21 87 51 - Fax : 03 21 21 87 87 www.cu-arras.fr</p>
<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin</b> 50 membres - date de constitution 09/2001</p>	<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération de Lens-Liévin</b> 51 membres - date de constitution 06/2002</p>	<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération du Douaisis</b> 73 membres - date de constitution 05/2002</p>
<p>Monsieur Albert FACON Président de la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin Monsieur Bertrand ZUINDEAU Président du Conseil de développement Monsieur Christian PARSY Chargé de mission - Conseil de développement Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin 242, boulevard du Docteur Schweitzer - B.P 129 62253 HENIN BEAUMONT Cedex Tel : 03 21 79 74 82 - Fax : 03 21 49 64 65 www.agglo-henin-carvin.fr</p>	<p>Monsieur Michel VANCAILLE Président de la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin Monsieur Daniel COPIN Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Yannick SERPAUD chargé du Conseil de développement Communauté d'agglomération de Lens-Liévin 21, rue Marcel Sembat - B.P 65 62302 LENS Cedex</p>	<p>Monsieur Jacques VERNIER Président de la Communauté d'agglomération du Douaisis Monsieur DRAGON Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Jean-Pierre DELPIERRE Directeur Adjoint des Politiques Urbaines et Rurales Communauté d'agglomération du Douaisis 746, rue Jean Perrin 59351 DOUAI Cedex Tél : 03 27 99 89 89 - Fax : 03 27 99 89 00</p>
<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération du Calaisais</b> 31 membres - date de constitution 01/2002</p>	<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération du Boulonnais</b> 58 membres - date de constitution 01/2003 date de la 1<sup>ère</sup> réunion 01/2003</p>	<p><b>Conseil de développement Pays Cœur de Flandre</b> 72 membres - date de constitution 11/2002 date de la 1<sup>ère</sup> réunion 11/2002</p>
<p>Monsieur Jacky HENIN Président de la Communauté d'agglomération du Calaisais Monsieur BOUCHER Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Olivier BURY Chef de projet d'agglomération Communauté d'agglomération du Calaisais 2/4 rue Mollens BP 21 - 62100 CALAIS Tél : 03 21 3 94 94 Fax : 03 21 1 9 36 69</p>	<p>Monsieur Guy LENGAGNE Président de la Communauté d'agglomération du Boulonnais Monsieur Pierre-Yves DUFOUR Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Sébastien DESOMER - chargé des politiques contractuelles 1, boulevard du Bassin Napoléon B.P 755 62321 BOULOGNE SUR MER Cedex Tél : 03 21 10 36 35 Fax : 03 21 10 36 06 E-mail : agglo.boulonnais.economique@wanadoo.fr www.agglo-boulonnais.fr</p>	<p>Monsieur Jean SALOME Président de l'association de préfiguration Présidence collégiale du Comité de Pilotage, représentée par Monsieur Dominique HALLYNCK Monsieur Raymond DENDIEVEL Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Emmanuel BERTIN - animateur Pays Association de préfiguration du Pays Cœur de Flandre Maison Flamande 12 B rue de Nieppe. 59181 STEENWERCK Tél : 03 28 43 86 60 - Fax : 03 28 43 86 66 E-mail : pays-coeur-de-flandre@wanadoo.fr</p>
<p><b>Conseil de développement Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre</b> 47 membres date de constitution - date de la 1<sup>ère</sup> réunion</p>	<p><b>Conseil de développement Pays du Cambrésis</b> 25 membres date de constitution 05/2002 date de la 1<sup>ère</sup> réunion 05/2002</p>	<p><b>Conseil de développement Pays des 7 Vallées</b> 90 membres date de constitution 05/2002</p>
<p>Monsieur Bernard BAUDOUX Président de la Communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre</p> <p>Monsieur Gérard TOMMASINI Président du Conseil de développement de la Cté. d'agglomération Maubeuge Val de Sambre</p> <p>Monsieur Jacques THIBAUD Chef de projet d'agglomération Cté. d'agglomération Maubeuge Val de Sambre 1, place du Pavillon BP 234 59603 MAUBEUGE Cedex Tel : 03 27 53 01 00 Fax : 03 27 53 01 10</p>	<p>Monsieur Guy BRICOUT Président de Cambrésis Développement Economique Monsieur BEGUIN Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur GUILLEM RICOME Animateur Pays Cambrésis Développement Economique 5, rue d'Alger 59407 CAMBRAI Cedex - Tel : 03 27 70 22 22 Fax : 03 27 72 10 05</p>	<p>Monsieur Jean-Claude DARCOUE Président de l'Agence de développement du Pays des 7 Vallées Monsieur Edmond HENGUELLE Président du Conseil de développement</p> <p>Monsieur Jean-Marie FAUVEL agent de développement Pays Agence de développement du Pays des 7 Vallées RD 349 - ZAI BP 118 - 62 990 BEAURAINVILLE Tel : 03 21 06 77 77 - Fax : 03 21 06 77 88 E-mail : les7vallees@wanadoo.fr www.paysdes7vallees.com</p>
<p><b>Conseil de développement Pays de Saint Omer</b> 49 membres - date de constitution 05/2002</p> <p><b>Incluant en son sein le Conseil de développement la Communauté d'agglomération de Saint Omer</b> 33 membres - date de constitution 05/2002</p>	<p>Monsieur Jean-Marie BARBIER Président de la Communauté d'agglomération de Saint Omer</p> <p>Monsieur Alain DUMON Président du Conseil de développement</p>	<p>Monsieur Jean-Marc BINAUD chargé de mission Pays de Saint Omer Agence de Développement et d'Urbanisme de la région de Saint Omer rue Albert Camus B.P 87 62 968 LONGUENESSE Tel : 03 21 38 01 62 - Fax : 03 21 88 47 58 www.pays-lys-aa.com</p>

## Définition des missions des Conseils de développement

Les définitions qui suivent sont extraites des règlements et statuts des conseils de développement, sauf exception mentionnée en italique.

Agglomérations	Définition
Cté. d'agglomération d'Arras (départ. 62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...examiner et émettre un avis sur le contrat d'agglomération et son déroulement.</li> <li>• Le Conseil de développement peut être saisi... sur tout point concernant le développement de l'agglomération.</li> </ul>
Cté. d'agglomération du Boulonnais (départ. 62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement exerce une fonction consultative ... Il exerce sa fonction en rendant des avis au Président de la Cté. d'agglomération.</li> <li>• Le Conseil de développement est habilité à formuler des propositions ou recommandations prospectives, sur toutes les questions relatives au développement durable, au sens large, du territoire boulonnais.</li> <li>• Le Conseil de développement est consulté sur l'élaboration, la révision, le suivi et l'évaluation du projet.</li> <li>• Le Conseil de développement intervient sur saisine du Président de la Cté. d'agglomération ou par auto-saisine ...</li> </ul>
Cté. d'agglomération du Douaisis (départ. 59)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement représente la société civile et l'ensemble des acteurs de la vie sociale, culturelle et économique du territoire auprès du Conseil communautaire...</li> <li>• Le Conseil de développement est un organe consultatif de la communauté d'Agglomération...</li> </ul>
Cté. d'agglomération de Dunkerque - Grand Littoral (départ. 59)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement remplit une fonction consultative auprès du conseil communautaire...</li> <li>• Le Conseil de développement peut être saisi de toutes questions relatives au développement de l'agglomération...</li> <li>• Les principes du développement durable... devront être pris en compte dans les avis du Conseil de développement ...</li> <li>• Le Conseil de développement est consulté de manière obligatoire sur l'élaboration, la mise à jour, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet de territoire</li> <li>• Le Conseil de développement peut se saisir de toutes questions relatives au développement du territoire ...</li> <li>• Il est consulté sur le projet du SCOT.</li> </ul>
Cté. d'agglomération d'Hénin Carvin (départ. 62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement remplit une fonction consultative auprès du Conseil de Communauté. Il est représentatif des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Il émet des avis motivés.</li> <li>• Le Conseil de développement a compétence pour examiner toutes les questions relatives au développement de l'agglomération... consulté sur l'élaboration, le suivi et l'évaluation du projet de territoire.</li> <li>• Le Conseil de développement participe à l'organisation d'actions de sensibilisation et d'animation sur le territoire. Il organise des relations appropriées avec la population du territoire, à la fois en termes de transmission d'information et de recueil des préoccupations et des propositions de cette population.</li> <li>• Le Conseil de développement intervient sur saisine du Conseil Communautaire et par auto-saisine.</li> </ul>

Cté. d'agglomération de Lens Liévin (départ. 62)	n.d.
Lille Métropole Communauté Urbaine (départ. 59)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement remplit une fonction consultative auprès du conseil de communauté...</li> <li>• Le Conseil de développement est également habilité à formuler des propositions ou recommandations, y compris de manière prospective, sur toutes les questions relatives au développement durable, au sens large, de la Métropole.</li> <li>• Le Conseil de développement est consulté sur l'élaboration, la révision, le suivi et l'évaluation du projet d'agglomération.</li> <li>• Il est également consulté sur les documents de planification territoriale...</li> <li>• Il intervient sur saisine du Président de LMCU ou par auto-saisine pour toutes questions à l'avenir, au développement durable ...</li> </ul>
Cté. d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre (départ. 59)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement remplit une fonction consultative auprès du conseil de communauté et est représentatif des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.</li> <li>• Le Conseil de développement est consulté aux différentes étapes de l'élaboration du projet d'agglomération.</li> </ul>
Cté. d'agglomération de la Porte du Hainaut (départ. 59)	<p><i>(Délibération conseil communautaire)</i> ...de lui confier comme missions prioritaires... les missions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• consultation sur le projet de territoire</li> <li>• association à l'élaboration du contrat d'agglomération</li> <li>• formulation d'avis et de propositions sur les dossiers et projets d'intérêt communautaire</li> </ul>
Cté. d'agglomération de Saint Omer (départ. 62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement sera mobilisé sur les deux points suivants:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emettre un avis sur le projet d'agglomération</li> <li>2. Evaluer le suivi du projet d'agglomération</li> </ol>
Cté. d'agglomération Valenciennes Métropole (départ. 59)	<p><i>(Délibération conseil communautaire)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement sera consulté au cours de l'élaboration du projet et du contrat d'agglomération, les projets définitifs lui étant soumis pour avis.</li> <li>• Il sera associé à l'élaboration des projets, suivra leur évolution ainsi que les adaptations et évaluations... Il pourra être saisi des dossiers d'agglomération pour formuler des propositions ou des avis.</li> </ul>

<b>Pays</b>	<b>Définition</b>
Pays Artois (départ. 62)	<i>(en attente de constitution)</i>
Pays Audomarois (départ. 62)	<i>(extrait réponse au questionnaire)</i> Participation au diagnostic, à l'élaboration des orientations du projet de développement. Suivi, évaluation.
Pays Cambrésis (départ. 59)	<i>(extrait Compte rendu d'installation Conseil de développement 03/05/02)</i> Le travail d'élaboration de la Charte se fait en association avec le conseil de développement. Répartition du travail dans l'élaboration de la Charte : il revient aux élus d'en fixer les grandes orientations, tandis que les techniciens et acteurs de terrain..., associés au sein du conseil de développement, doivent assurer l'examen du détail des propositions et enjeux à mettre en forme.

Pays Cœur de Flandre (départ. 59)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement remplit une fonction consultative et de proposition auprès de l'instance de gestion du pays. Il est représentatif des milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs et des citoyens ayant manifesté leur désir de participation...</li> <li>• Le Conseil de développement a compétence pour examiner toutes les questions relatives au développement et à l'aménagement du pays.</li> <li>• Il sera associé à l'élaboration de la Charte... et consulté sur les mises à jour et révisions de cette charte...</li> <li>• Le Conseil de développement participe à l'organisation d'actions de sensibilisation et d'animation du territoire...</li> </ul>
Pays Sambre-Avesnois (départ. 59)	<p><i>(extrait de l'appel à candidature) [</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil de développement sera] associé au projet de développement du territoire sur une période de dix ans.</li> <li>• ... son rôle se poursuivra tout au long de sa mise en œuvre par le suivi des programmes d'action...</li> <li>• Le Conseil de développement participera à l'évaluation des actions conduites...</li> </ul>
Pays Sept Vallées (départ. 62)	<p>L'association a pour objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de contribuer à l'implication des acteurs socio-économiques, associatifs et toute personne à titre individuel dans le développement du Pays..</li> <li>• de créer un lieu d'échanges et de débat vis-à-vis des changements possibles ou souhaitables concernant la situation du Pays et de mieux prendre en compte des projets qui concernent l'ensemble du Pays</li> <li>• de veiller à la mise en place des actions des différentes composantes du développement local territorial...</li> </ul> <p>Elle remplit une fonction consultative...</p>

**Annexes n° 3**

**Carte des projets et démarches territoriales en Nord-Pas de Calais - situation avril 2003**

Carte téléchargeable sur le site Internet :

[www.atlas.nordpasdecals.fr](http://www.atlas.nordpasdecals.fr)

rubriques : atlas / région en mouvement

## Liste des personnes rencontrées et/ou contactées

Territoire	Nom	Fonctions
Pays des Sept Vallées	E. Henguelle	Président du Conseil de développement
	J.C. Darcque	Président de l'Agence de développement du pays
	J.M. Fauvel	Agent de développement
	Réunion de travail	Conseil d'administration et partenaires
Cté. d'agglomération du Douaisis	L. Courdavault	Vice-président Cté. d'agglomération du Douaisis
	J.P Delpierre	Chargé de mission, suivi du Conseil de développement
	G. Dragon	Président du Conseil de développement
	A. Bavière	URIOPSS, Président commission formation, membre
	B. Goulois	Membre du Conseil de développement
Pays de l'Artois	M. Pollet	Président du Conseil de développement
Cté. d'agglomération de Lens-Liévin	M. Copin	Président du Conseil de développement
	Y. Serpaud	Chargé de mission, suivi du Conseil de développement
	M. Mieloch	Elus Conseil communautaire, suivi du Conseil de développement
	R. Barras	Membre du Conseil de développement
Pays Cœur de Flandre	M. Dendievel	Président du Conseil de développement
	M. Hallynck	Président de l'association de préfiguration du Pays
	E. Pierru-Courtin	Membre du Conseil de développement
Pays de Saint Omer	M. Dumont	Président du Conseil de développement
	D. Rembotte	Resp. collège associations et personnalités
	V. Manchart	Resp. collège socio-économique
	J.B. Thorel	Resp. commission eau et environnement
	J.M Binaud	Chargé de mission, animateur Pays
	Y. Bignon	Membre du Conseil de développement
Pays du Cambrésis	M. Beguin	Président du Conseil de développement
	M. Devaux	Maire, membre du Conseil de développement et du comité de pilotage du pays
	Mme Leclercq	Président Caisse d'Allocation Familiale, membre du Conseil de développement (personnalité)
	B. Lauverjat	Directeur Cambrésis Développement Economique, membre du Conseil de développement
	M. Bricout	Maire, président comité de pilotage du pays
	G. Ricome	Chargé de mission pays
	M. Roquet	Membre du Conseil de développement (collège associations)
Cté. d'agglomération du Dunkerquois	W. Despitch	Charge de mission du Conseil de développement
	M. Bouras	Membre du Conseil de développement
	D. Vanhove	Vice-président Communauté Urbaine
Lille Métropole Communauté Urbaine	M. Guillemot	Directeur Général des Services de LMCU
	P. Lemonier	Directeur Grand Projet de Ville et Projet d'agglomération
	A. Laverseau	Cabinet Monsieur Pierre Mauroy
	S. Flahaut	Agence d'urbanisme, chargée de mission du Conseil de développement
	F. Calcoen	Membre du Conseil de développement
	P. Duthoit	Directeur ATEs et PLIE Tourcoing
	Réunions	Trois séances plénières
Agglomération Maubeuge-Val de Sambre	O. Connan	Agence d'Urbanisme, Contrat d'agglomération
Pays Sambre-Avesnois	O. Connan	Agence d'Urbanisme, Contrat d'agglomération
Pays Valenciennes Métropole	O. Vandamme	Chargé de mission, Communauté d'agglomération
Agglomération Hénin Carvin	C. Parsy	Chargée de mission Conseil de développement
	B. Zuindeau	Président du Conseil de développement
	J. Benon	Membre du Conseil de développement
	N. Boukated	Membre du Conseil de développement
	G. Davy	Chef de projet d'agglomération
	R. Lasri	Membre du Conseil de développement
	P. Kemel	Maire de Carvin, Vice-Président de la Cté. d'agglomération d'Hénin-Carvin, chargé du Conseil de développement
	Réunions	participation au groupe de travail gouvernance
	Réunions	séances plénières
	Réunion	groupe de travail prospective territoriale

Agglomération du Calaisis	O. Bury	Chef de projet d'agglomération
Agglomération du Boulonnais	O. Coppin	Chef de projet d'agglomération
	S. Desomer	Chargé des politiques contractuelles
	J.L Lesafre	Maire de Saint Léonard, Vice-Président de la Cté. d'agglomération du Boulonnais en charge du Conseil de développement
	P. Y Dufour	Président du Conseil de développement
	J. Blond	Membre du Conseil de développement DDTEFP
	Mme Leroy	Centre Social de Wimereux

### Personnalités de niveau régional

V. Mangeot	ancienne salariée de Géants
D. Vanhove	Co-président Géants
G. Guillaume	Président CESR
Mme Vacquer	Chargée de mission CESR
V. Jacquemet	Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais
JM. Malé	SGAR - Préfecture Nord-Pas-de-Calais

**Cette étude a été alimentée par les témoignages et les échanges organisés par l'association GEANTS depuis 2001 sur la thématique Conseil de développement :**

- 2<sup>ème</sup> rencontre régionale d'échanges et de propositions sur les Conseils de développement organisée le 30 novembre 2001 à Lille-Hellemmes (250 participants)
- 3<sup>ème</sup> rencontre régionale d'échanges et de propositions sur les Conseils de développement organisée le 23 novembre 2002 à Arras (250 participants)
- les 6 rencontres annuelles de la plate-forme régionale « Territoires d'Avenir » regroupant plus de 40 associations régionales, départementales et locales

Pour plus d'informations sur l'étude et  
**l'association GEANTS**



**3, rue Camille Guérin**

**59800 LILLE**

**Téléphone : 03 20 88 33 52**

**Fax : 03 20 53 83 39**

**E-mail : [geants@nordnet.fr](mailto:geants@nordnet.fr)**





conseils et services  
en développement local



## Etude sur les conseils de développement existants en Nord Pas de Calais

**Janvier 2003**

(complété suite à la réunion du 23-11-02 avec les Conseils de Développement créés depuis)

**Association GEANTS**

réseau régional des acteurs du développement local Nord-Pas-de-Calais

3, rue Camille Guérin 59800 LILLE

Tél : 03 20 88 33 52 - Fax : 03 20 53 83 39

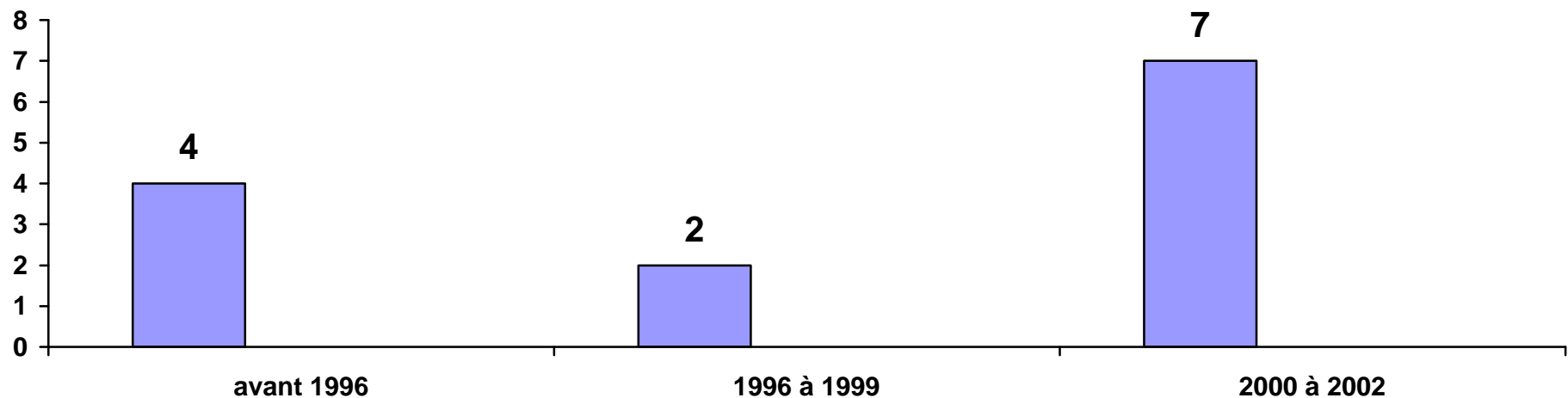
E-mail : [geants@nordnet.fr](mailto:geants@nordnet.fr)



Association GEANTS - Etude sur 13 Conseils de développement du Nord-Pas-de-Calais - septembre 2003

# Structures porteuses du projet de territoire

## Dates de constitution



Pays et Agglomération de Saint Omer,  
Agglomérations de Lille, Dunkerque

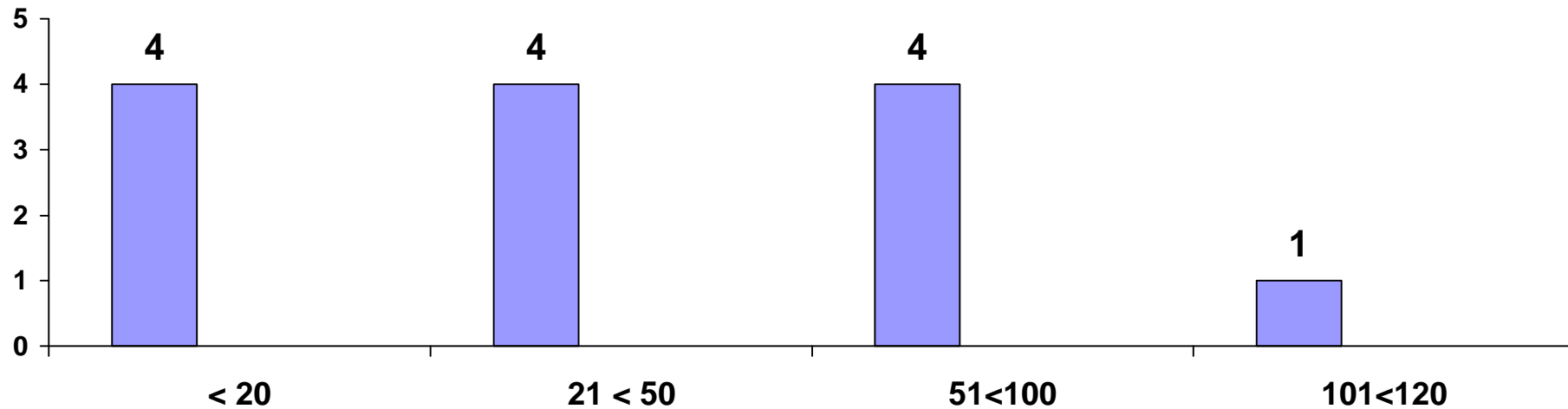
Pays des 7 Vallées, du Cambrésis

Agglomérations d'Hénin Carvin, de Lens  
Liévin, du Douaisis, du Calaisis, de  
Maubeuge et de Boulogne  
Pays Cœur de Flandre



## Structures porteuses du projet de territoire

### Nombre de communes concernées



Agglomérations de Saint Omer, Hénin Carvin, Dunkerque et Calais	Agglomérations de Lens Liévin, du Douaisis, de Maubeuge et de Boulogne	Pays des 7 vallées, Cœur de Flandre et de Saint Omer, Agglomération de Lille	Pays du Cambrésis
---	--	--	-------------------

# Structures porteuses du projet de territoire

## Autres instances participatives sur les territoires

**4 territoires sur 13 ont précisé la présence d'autres instances participatives**

exemples :

conférence intercommunale du logement

CES communal

Conseils de Quartier

Comité Consultatif des Sages

Conseil Municipal d'enfants

Comité de Bassin d'emploi

Comité de Pilotage de Pays

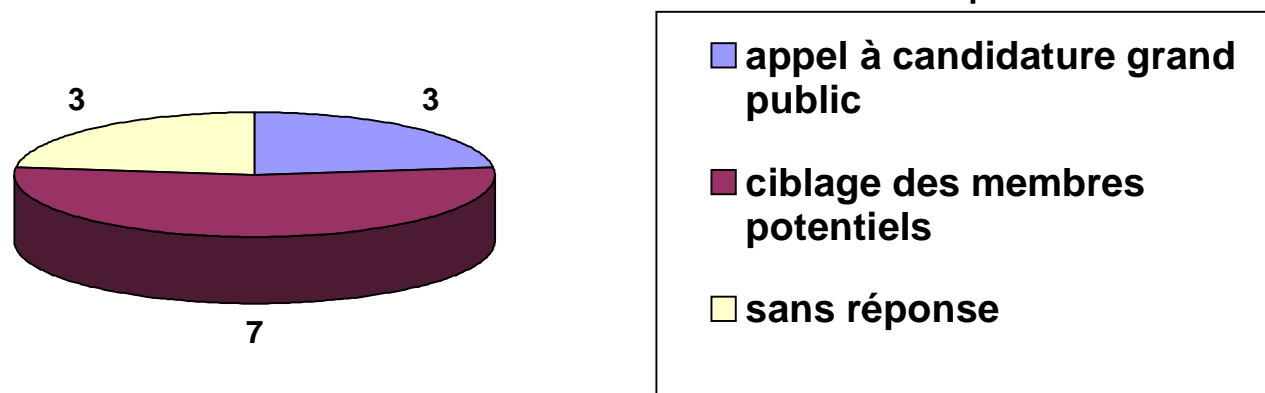


## Constitution du Conseil de Développement

- 1 initié par une CCI (Pays du Cambrésis)
- 1 initié par l'agence de développement et le comité de Pays (Pays des 7 vallées)
- 11 initiés par la structure porteuse du projet de territoire (élus et techniciens)

## Constitution du Conseil de Développement

### Modalités de contact avec les membres potentiels



# Constitution du Conseil de Développement

Organisation de la première réunion du Conseil

1 par la CCI (Pays du Cambrésis)

1 par l'agence d'urbanisme et de développement (Pays de Saint Omer)

10 par la structure porteuse du projet de territoire

# Constitution du Conseil de Développement

entre septembre 2001 et janvier 2003

Pour 7 territoires, la première réunion a correspondu avec la constitution du Conseil de Développement

Pour 3 territoires, la première réunion s'est tenue avant la constitution officielle du Conseil

Pour 2 territoires, la première réunion s'est tenue après la constitution officielle du Conseil

Pour 1 territoire, le Conseil n'est pas encore installé au 30 janvier 2003



## Caractéristiques des membres

Nombre de membres

Pays  $\bar{O}$  de 25 à 90 membres (59 en moyenne)

Agglomérations  $\bar{O}$  de 33 à 112 membres (61 en moyenne)

Nombre de personnes physiques : de 2 à 91 (24 en moyenne)

Nombre de personnes morales: de 0 à 75 (36 en moyenne)

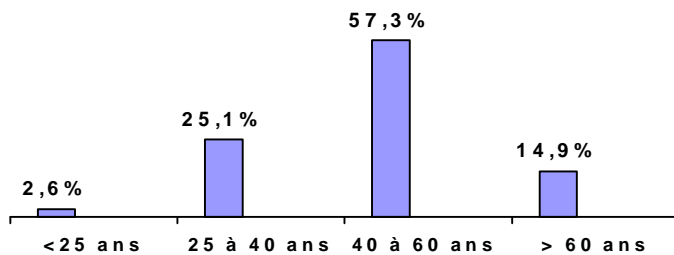


## Caractéristiques des membres

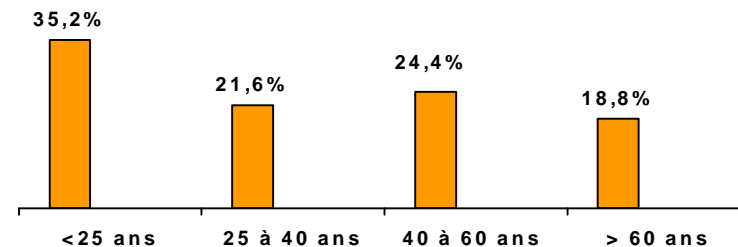
Conseils de Développement Constitués		Membres des Conseils de Développement		Représentation des femmes		Représentation des hommes	
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
13	100	789	100	126	16 %	639	81 %
3 % non désignés ou représentants d'institutions				de 4 à 18 (9,8 en moyenne)		de 18 à 94 (50,1 en moyenne)	

## Caractéristiques des membres Age des membres

Conseils de Développement



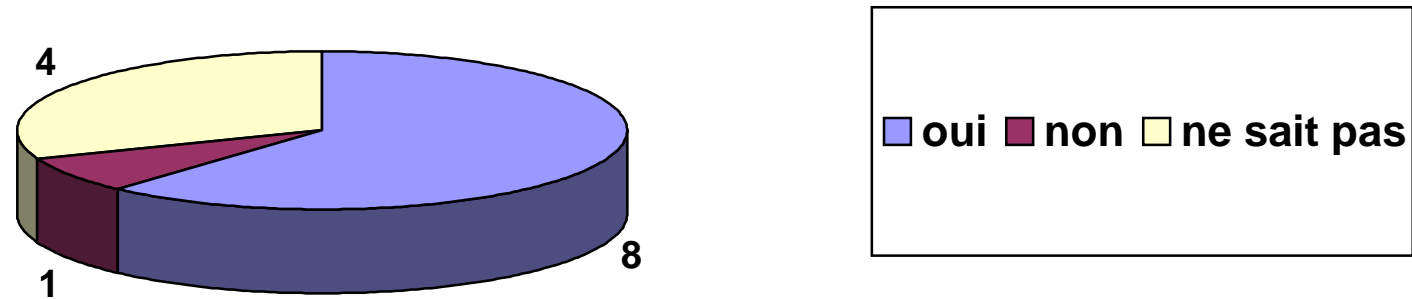
Statistiques Régionales (RGP 1999)





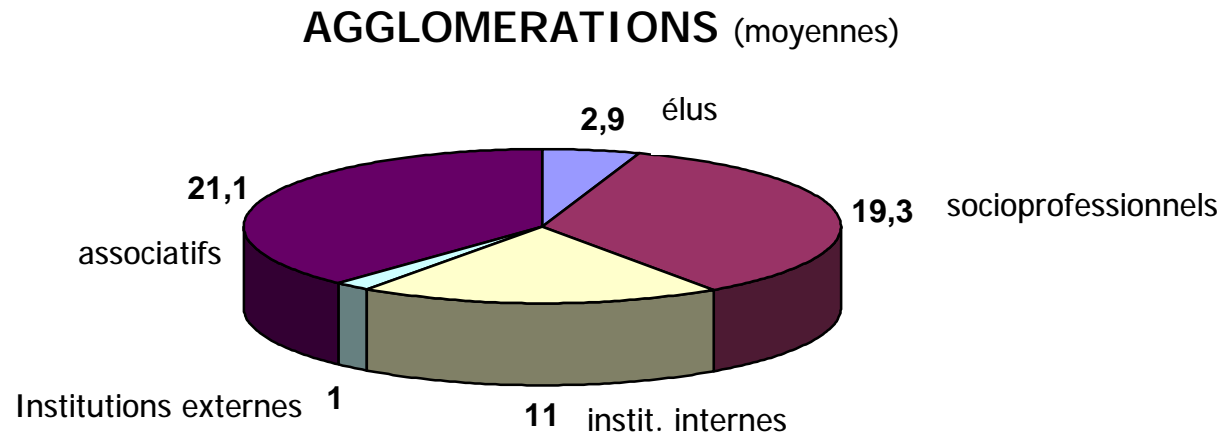
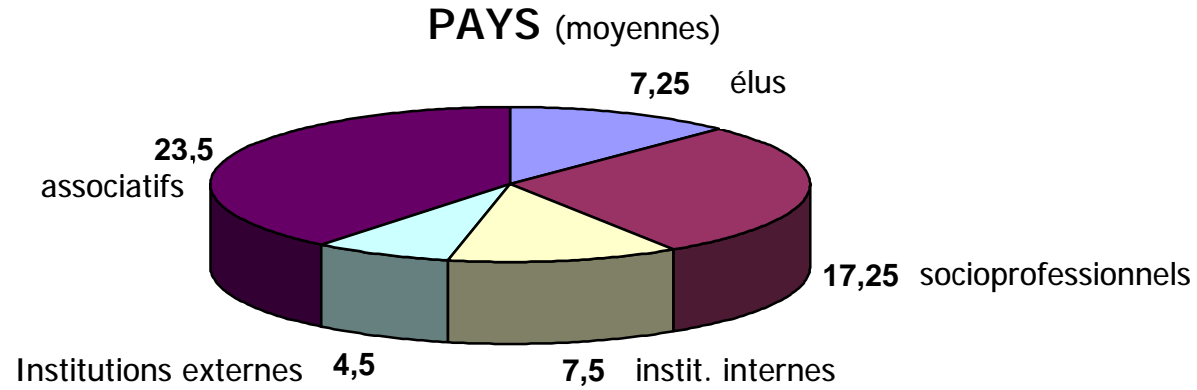
## Caractéristiques des membres

Evolution possible de la composition du Conseil



Ouverture des réunions à des personnes extérieures en fonction des besoins dans 10 conseils de développement sur 13

# Caractéristiques des membres



# Organisation du Conseil de Développement

Type de structure porteuse

1 seule création de structure formelle : association

Actuellement 2 Présidents du Conseil de Développement

sont membres de la structure porteuse du Pays / de l'Agglomération



# Organisation du Conseil de Développement

## Composition du bureau et rôle

8 Conseils de Développement disposent d'un bureau

Entre 4 et 12 membres par bureau (moyenne 7,1 membres)

## Rôle du bureau

Constitution de commissions

Définition d'ordres du jour, préparation des séances plénières

Travaux sur le règlement intérieur

Suivi administratif

## Présence d'un Conseil d'Administration au sein du CD

3 Conseils de Développement avec (Pays des 7 Vallées, du Cambrésis et Cœur de Flandre)

Sur ces CA :

1 dispose de 18 membres au CA sur 90 membres au Conseil de Développement

1 dispose de 25 membres au CA sur 25 membres au Conseil de Développement



## Organisation du Conseil

Composition des collèges et nombre de membres par collège

De 3 à 6 collèges par Conseil de Développement

Des appellations très diverses et des découpages variés

Un exemple innovant sur un territoire : existence d'un collège « territoires voisins »

## Organisation du Conseil

### Commissions de travail

8 conseils de développement ont formellement institué des commissions (de 3 à 15)

dont 4 conseils de développement constituent des commissions en fonction des besoins  
(Pays des 7 vallées et Cœur de Flandre, Agglomération de Lille, Agglomération du Douaisis)



# Organisation du Conseil de Développement

Désignation de rapporteur pour chaque commission et rôle

Oui : 5

Non : 2

En cours de réflexion : 1

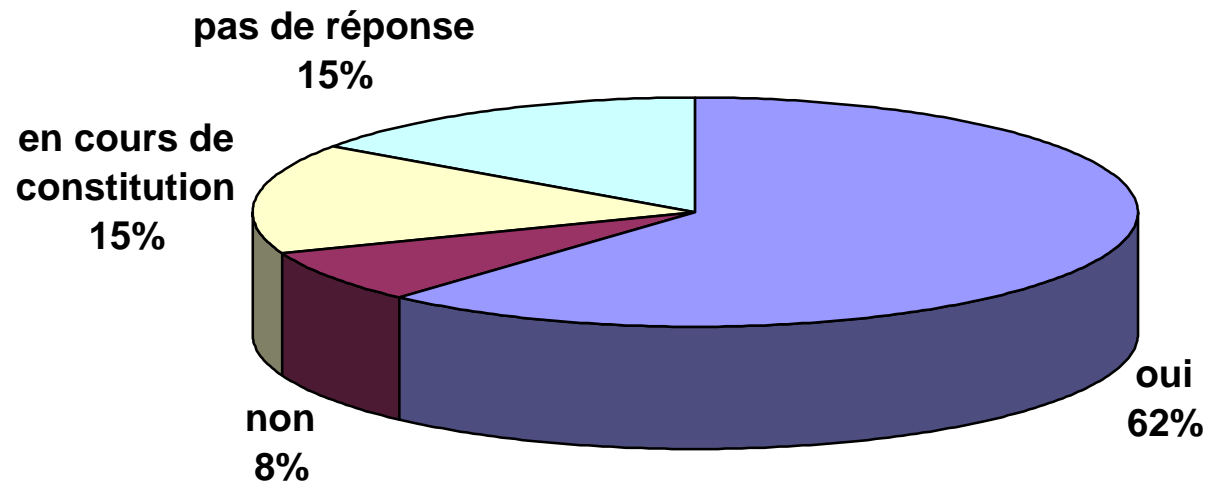
Rapporteur = Président de commission : 1

Non réponse : 5



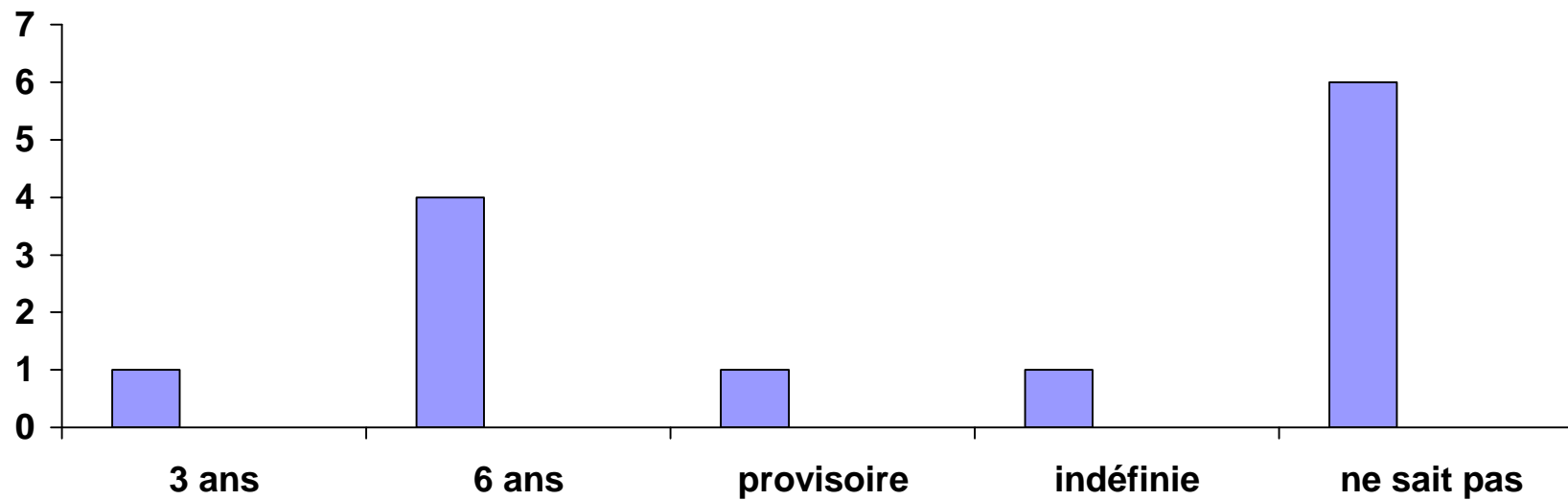
# Organisation du Conseil

## Constitution d'un Règlement Intérieur



# Organisation du Conseil

## Durée du mandat du Conseil de Développement





# Missions du Conseil de Développement

Débat sur un projet déjà constitué	9 sur 13
Débat sur un diagnostic déjà réalisé	8 sur 13
Participation à l'élaboration des orientations du projet de développement	9 sur 13
Prise en compte des remarques formulées	8 sur 13
Participation au diagnostic	6 sur 13



## Moyens à disposition

6 Conseils de Développement peuvent disposer de **moyens financiers, matériels et humains sur demande**

1 Conseil de Développement peut disposer de **moyens financiers sur demande** mais bénéficie de **personnel et de moyens techniques propres**

5 Conseils de Développement peuvent bénéficier de **moyens techniques et humains sur demande** sans avoir de moyens financiers

1 Conseil de Développement est encore en cours de constitution (Saint Omer)

## Premiers constats

des situations diverses tant entre agglomérations qu'entre pays

des attentes de la structure porteuse du projet de territoire qui sont tout autant diverses

les Conseils de Développement ont cependant tous une démarche de constitution très récente même si certaines démarches de territoire sont bien antérieures

des informations non disponibles parfois au sein des Conseils de Développement (ex: âge des membres, origine culturelle...)

une composition peu représentative de la situation de la Région (jeunes, femmes)

une organisation des conseils qui se met en place même si cela ne débouche pas sur une structuration juridique

des modalités de fonctionnement souples, qui semblent réactives et utiles dans la définition des projets de territoire

des constats à affiner dans le cadre de la suite de la mission, certains Conseils de Développement se mettant tout juste en place

## Hypothèses à discuter

Comment va évoluer la **composition** des Conseils de Développement ? La représentation individuelle des membres va-t-elle se maintenir ou des délégations vont-elles se mettre en place ? Les différentes composantes de la populations pourront-elles être représentées, tout comme les territoires voisins ?

Quelle **collaboration** entre instances participatives, Conseil de Développement et élus pour la réalisation des projets de territoire ?

Quel **avenir** des Conseils de Développement après avis sur le projet de territoire ? Vont-ils s'impliquer sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet ?

La constitution et l'organisation progressive des Conseils de Développement permettrat-elle plus de changements au sein des **structures porteuses** (modification des statuts, saisine, présence du Président du Conseil de Développement...) ?

L'enjeu de l'expression de la société civile à l'échelle de chaque territoire peut-elle déboucher sur un **regard régional** ?