



UNADEL
Union nationale
des acteurs et des structures
du développement local



Revue Territoires

Plaidoyer pour les conseils de développement

Communiqué de l'ADELS et de l'UNADEL
relatif au projet de loi de réforme des collectivités territoriales

Alors que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales sera bientôt examiné par nos parlementaires, l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS) et l'Union Nationale des Acteurs et des Structures de Développement Local (UNADEL) attirent l'attention des pouvoirs publics sur les implications de la suppression des pays et, de ce fait, des conseils de développement qui les accompagnent. Au-delà des autres dispositions de ce texte, les mouvements nationaux qui œuvrent pour une démocratie de proximité expriment leurs inquiétudes devant la fin programmée de la seule instance rendue obligatoire par la loi pour associer les habitants et les forces vives des territoires de projet à la définition de leur avenir.

➤ Des pratiques innovantes pour le développement des territoires et la démocratie locale

Dans une société où plus personne -élu ou non élu- n'a le monopole de la bonne réponse devant des questions de plus en plus complexes, le partage des expertises ne peut que renforcer l'efficacité de l'action. Il existe dans la société civile des talents à mobiliser pour améliorer l'action publique sans remettre en cause la démocratie représentative.

Alors que la France, à l'image des autres démocraties, souffre d'une crise de la représentation touchant à la fois le monde politique et les corps intermédiaires, les conseils de développement représentent l'un des rares espaces de débats et de construction d'une intelligence collective rapprochant notamment élus et citoyens.

Les conseils de développement constituent ainsi une forme de démocratie participative qui a rencontré un réel succès comme l'ont déjà souligné de nombreux rapports¹. Ces démarches ont mis les territoires en mouvement. Dès le début des années 2000, les pays et les agglomérations ont choisi leurs « conseillers en développement » qui ont été mobilisés autour de la préparation des chartes et des projets de territoire, et au-delà, lorsque les conditions locales le permettaient. Beaucoup se sont autosaisis de questions d'intérêt local : la gestion des déchets, l'organisation des transports, l'offre de services de proximité, la valorisation touristique, les économies d'énergie ou la protection de

¹ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), *Evaluation des conseils de développement et prise en compte du développement durable dans les pays et agglomérations*, n°1759, novembre 2008.

- Conseil général du génie rural et des eaux et forêts (CGGEF), *Evaluation des démarches contractuelles de Pays*, février 2006

- Rapport d'information au Sénat sur l'avenir des Pays, n°430, Alain Fouché, juin 2006.

l'environnement... Ils ont été fortement mobilisés dans la préparation des projets européens (par exemple le programme L.E.A.D.E.R), certains ont aussi été appelés à donner un avis concernant des dossiers proposés à l'instruction des communes et des E.P.C.I. Tous ont pris leur rôle très au sérieux.

Dix ans après la loi qui les a mis en place, près de 450 conseils donnent aujourd'hui sens à la participation de la société civile aux projets de territoire. Après le temps de l'expérimentation est venu celui de la maturité. Aujourd'hui, les conseils de développement ont su faire la preuve de leur utilité. Tous ne sont pas des modèles, mais tous sont des lieux de rencontres et de débats entre des acteurs socio-économiques qui n'avaient pas souvent l'occasion de travailler ensemble. Leur composition a évolué vers davantage de représentativité, leurs missions ont été élargies, leurs relations avec les élus se sont apaisées, leurs moyens ont été renforcés. Ils ont su donner du contenu à des territoires de projet en ouvrant la vie politique à la société civile.

Preuve de leur pertinence et de leur modernité, les conseils de développement ont su évoluer rapidement au regard des enjeux de la société. En milieu rural, où les moyens d'ingénierie professionnelle font souvent défaut, ces instances sont de plus en plus amenées à jouer un rôle de prospective territoriale et incitent les territoires à mieux s'impliquer dans des projets de développement durable. Nombreux sont ceux qui facilitent aussi le dialogue et les articulations avec les acteurs et projets des territoires voisins. Les conseils de développement des pays et des agglomérations sont donc devenus des acteurs clefs pour travailler sur des problématiques inter-territoriales.

➤ **Un risque de recul démocratique et de pénalisation des territoires ruraux**

D'une façon générale, le projet de loi ne fait pratiquement aucune référence à la société civile et à la participation des citoyens. Cette absence de prise en compte n'est pas sans conséquences. Au moment où le Grenelle de l'environnement entend donner une place non négligeable à la démocratie participative, notamment à travers « la gouvernance à 5 », le projet de loi de réforme des collectivités territoriales fragilise considérablement les conseils de développement dans les territoires ruraux, alors même qu'ils constituent des acteurs clefs des stratégies locales de développement durable.

L'article 25 du projet de loi comporte en effet une phrase lourde de sens : « *l'article 22 de la loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est abrogé* ». **Or l'article 22 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 constitue le cadre juridique des pays et, de ce fait, des conseils de développement qui leur sont associés.**

L'existence même de nombreux conseils de développement est dès lors remise en question.

Nous considérons qu'une telle disposition est dangereuse. Si celle-ci était maintenue, elle constituerait un grave retour en arrière pour la vie démocratique locale. Sans cadre juridique, sans cette reconnaissance apportée par l'Etat, il est en effet à craindre que dans nombre de territoires ces démarches, encore fragiles, ne soient plus soutenues par les élus locaux. Outre ce recul démocratique, la suppression de ces instances d'innovation et de concertation entre acteurs socio-économiques constituerait clairement un frein aux dynamiques de développement des territoires ruraux.

➤ **Conforter et généraliser des conseils de développement durable dans les territoires**

Il est temps de reconnaître les nombreux apports des conseils de développement plutôt que d'organiser leur disparition. Il faut les conforter là où ils existent et étudier les modalités de leur mise en place dans l'organisation territoriale de demain. Dans cette optique, nos deux associations appellent les parlementaires, les élus et acteurs locaux à soutenir quatre propositions :

Proposition n°1 : maintenir les conseils de développement mis en place à l'échelle des Pays

Les Pays constituent des territoires de projet qu'il faut absolument préserver. Les Pays ne constituent pas un échelon administratif supplémentaire, ils ne font pas partie du fameux « millefeuille ». Par ailleurs, dans de nombreux territoires où la tradition coopérative était absente, les Pays ont bel et bien contribué à développer les intercommunalités. Aujourd'hui encore ils jouent un rôle de puissant fédérateur. Le couple intercommunalité-pays est en réalité marqué par une forte complémentarité : alors que la première est tournée vers la mise en œuvre et la gestion des actions et des services, le second constitue un espace de réflexion particulièrement pertinent d'élaboration de stratégies de développement, de mobilisation de la société civile et d'émergence d'initiatives locales. Les Pays, au travers de leurs pratiques et de leurs instances, apportent des réponses adaptées aux exigences d'une gouvernance locale et d'un dialogue territorial renouvelés.

Organisés à l'échelle des pays, les conseils de développement constituent le meilleur interlocuteur institutionnalisé des élus communautaires pour mener une concertation relative aux projets locaux de développement. Ils symbolisent pleinement « *la nouvelle gouvernance territoriale* » dont on parle tant, et dont on a tant besoin, c'est-à-dire l'idée que l'on ne peut plus construire, gérer et évaluer aujourd'hui des politiques publiques sans la participation organisée des citoyens.

Proposition n°2 : créer des conseils de développement à l'échelle des métropoles et des pôles métropolitains²

Un nouveau chantier pourrait s'ouvrir sur la rénovation de l'exercice de la démocratie locale, titre I du projet de loi, en ne la limitant pas au statut des conseillers territoriaux ou à l'élection des conseils communautaires. Les conseils de développement sont des outils de démocratie locale qui peuvent s'adapter à d'autres types de territoires que ceux auxquels la loi les a destinés. A l'image des conseils de développement de pays comprenant une communauté d'agglomération, des conseils de développement devraient tout naturellement être créés au sein des futures métropoles et des pôles métropolitains proposés par le Gouvernement. Ces instances participatives joueraient notamment un rôle de premier rang pour une meilleure prise en compte dans ces territoires des problématiques de développement périurbaines.

Proposition n°3 : inciter à la mise en place de conseils de développement dans les communautés de communes et dans les parcs naturels régionaux

Le projet de loi envisage un renforcement important de l'intercommunalité. Dans ce contexte, à l'image des conseils consultatifs intercommunaux créés dans certains territoires, il nous semble indispensable que la loi incite à la mise en place de conseils de développement auprès des

² Cette proposition rejoint la position exprimée récemment par la Coordination nationale des conseils de développement : <http://www.conseils-developpement.info>

communautés de communes surtout si celles-ci doivent élargir leur périmètre, étoffer leurs compétences et devenir pleinement des territoires de projet.

Nous pensons également que des outils similaires aux conseils de développement pourraient trouver leur place dans d'autres territoires de projet très engagés dans des stratégies de développement durable mais dont le mode de gouvernance pourrait être amélioré : les parcs naturels régionaux. Certains d'entre eux ont ainsi créés des conseils de parc à l'image des conseils de développement de pays, cette initiative devrait désormais être généralisée de manière à ce que ces territoires se construisent de façon plus étroite avec les habitants.

Proposition n°4 : faire des conseils de développement les leviers incontournables des dynamiques participatives locales et des stratégies de développement durable

Les catégories populaires, jeunes femmes chefs de famille, immigrés, non-diplômés, allocataires des minimums sociaux participent trop rarement aux débats publics dans les territoires. Les élus doivent permettre à toute la population de participer à la gestion de leur territoire. Il leur appartient de leur en donner les moyens. Les conseils de développement peuvent utilement contribuer à la mutualisation des initiatives de démocratie participative, permanentes ou ponctuelles, qui animent les territoires. Ils constituent un outil pertinent pour favoriser les articulations entre ces démarches sur un même territoire tout en soutenant leur développement.

Alors que le Grenelle de l'Environnement prône le développement des démarches de concertation dans les stratégies locales de développement durable, il nous semble indispensable de reconnaître les démarches existantes, telles que les conseils de développement, et de renforcer leur rôle dans les stratégies de développement durable plutôt que de les fragiliser par la création de nouveaux dispositifs ignorant les dynamiques en cours. Les conseils de développement jouent déjà bien souvent un rôle moteur dans les politiques locales de développement durable, en lien avec les agendas 21 et avec certains SCOT. Ces dynamiques doivent être reconnues et confortées.

➤ En conclusion

Sans remettre en cause le pouvoir de décision d'élus légitimés par l'élection, il nous semble indispensable, pour redonner sens au politique, de renforcer les formes d'implications qui permettent de construire une véritable démocratie participative en complément de la démocratie représentative.

En supprimant indirectement et sans le dire les conseils de développement des pays et en restant muet sur ceux des agglomérations, le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales annulerait d'un simple article des années de travail dans les territoires. Les conseils de développement participent à la construction de la décision publique, ce sont des lieux d'impulsion, de coproduction et d'évaluation. Ces instances sont aussi génératrices d'idées nouvelles, de projets et d'actions innovantes, leur présence est indispensable au développement des territoires, à la recherche d'un intérêt général sans cesse à réinventer. Ils contribuent largement au renouvellement des pratiques démocratiques. Ils ont besoin d'être confortés dans leurs ambitions et leurs actions plutôt que de se voir remis en cause par la loi.

Les conseils de développement sont une chance pour les dynamiques de nos territoires, ils sont aussi une chance pour notre démocratie.