

Les conseils de développement : un outil de la gouvernance territoriale au service de la démocratie participative ?

Marie DANGELSER

Soutenance du 12 septembre 2003

IEP de Lyon

M. Dominique Deporcq : Président du jury, responsable du DESS Management du secteur public et Maître de Conférence en Droit public à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon M. Marc FRANGI : Directeur du mémoire et Maître de Conférence en Droit public à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon Mme Michèle HEUSSNER : Directrice du pays Bruche-Mossig-Piémont et responsable du stage

Table des matières

REMERCIEMENTS .	1
INTRODUCTION .	3
Introduction de la première partie .	4
I. Décentralisation et recomposition des territoires : l'émergence de nouvelles logiques et de nouveaux territoires .	7
A. La mondialisation et autres compositions territoriales volontaires .	7
1. L'Europe . .	8
2. La mondialisation . .	8
3. La métropolisation .	9
4. La décentralisation . .	9
5. La recomposition microterritoriale en pays et en agglomérations .	9
B. Le cas de la France : le triptyque législatif .	10
1. Le socle législatif, élément structurant du territoire .	10
C. La question de la complémentarité entre ces trois lois . .	17
1. Une complémentarité, des liens évidents .	17
2. Le point de vue opposé : Chevènement, Voynet, Gayssot : recherche cohérence désespérément..... .	19
D. Une comparaison européenne . .	19
1. Quelle organisation territoriale européenne ? .	19
2. Comment ont évolué les systèmes territoriaux en Europe ? . .	20
E. La contribution des trois lois relatives à la recomposition du territoire au développement durable .	20
1. Les initiatives des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire .	20
2 Conclusion de la première partie .	24
Introduction de la deuxième partie .	24
II- De l'origine de la démocratie participative à la mise en place des conseils de développement . .	27
A. Démocratie participative et développement local : deux notions-clés à la genèse des	27

conseils de développement . .	
1. Les timides débuts de la démocratie participative en France .	27
2. Le développement local, espace privilégié d'expression de la démocratie participative .	29
3. D'autres expériences antérieures .	31
4. Exemple de concertation participative en Europe .	32
B. La démocratie participative : de l'information à la participation .	32
1. L'information : prémisses de la démocratie participative, .	33
2. Procédures de concertation et d'organisation intercommunales . .	34
3. Les principes de consultation prévus et "institutionnalisés" par la loi .	34
4. Les initiatives en matières de démocratie participative .	36
C. Fondements et finalités des conseils de développement . .	38
1. Fondements et finalités .	38
2. Les missions du conseil de développement de pays et du conseil de développement d'agglomération .	39
3. Création et fonctionnement du conseil de développement (cf. annexe 1) . .	42
D. Valeur ajoutée et enjeux du conseil de développement . .	43
1. Le conseil de développement : quelle valeur ajoutée spécifique ? .	44
2. Un espace de débat affranchi des corporatismes et/ou des échéances de court terme ? . .	46
3. Une école de la citoyenneté propice à la réflexion prospective et à l'émergence de projets . .	46
E. Difficultés et interrogations liées à la mise en place des conseils de développement .	47
1. Une démarche nouvelle qui appellent de nouvelles pratiques..... .	48
2. La question de la place et du rôle des élus dans les démarches participatives .	49
3. L'importance de la question des moyens d'ingénierie .	50
4. Des conditions de dialogue entre élus et société civile ou la question des relations élus et non-élus . .	50
5. Manque d'outils, de méthodes pour mettre en œuvre cette démarche .	50
6. La question de la composition du conseil .	51
Conclusion de la deuxième partie .	54

III- Les conseils de développement : réel outil de la démocratie participative ? Des constats aux préconisations. .	57
Introduction de la troisième partie . .	57
A. Le conseil de développement au sein de la gouvernance territoriale . .	58
1. Définition de la gouvernance . .	58
2. Le conseil de développement : outil de la concertation . .	59
B. La mesure de la démocratie participative . .	66
1. le portage de la démarche . .	66
2. L'antériorité du travail concerté .	67
3. Le rôle confié au cabinet d'études . .	67
4. La composition des conseils de développement . .	67
5. Les attributions des conseils de développement . .	68
6. Les moyens des conseils de développement .	69
7. L'articulation entre conseil de développement et la structure porteuse du pays .	69
C. Préconisations pour des conseil de développement efficaces . .	69
1. Surmonter les clivages entre la politique et la société civile .	70
2. Pour l'engagement d'une large politique d'information et de communication .	71
3. Le développement de nouvelles pratiques participatives demandent de nouveaux moyens, de nouvelles compétences (...) . .	73
4. Changer certaines pratiques d'aménagement du territoire .	73
5. La légitimité interne du conseil de développement .	74
Conclusion de la 3 ^{ème} partie .	74
CONCLUSION .	77
Bibliographie . .	81
OUVRAGES .	81
ENQUETE . .	81
TEXTE JURIDIQUES .	82
AVIS ET RAPPORTS PUBLICS . .	82
ARTICLES . .	83
SITES INTERNET . .	83

ANNEXES .	85
Glossaire . .	85
Résumé du mémoire : . .	86

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier M. Marc FRANGI, Directeur du mémoire et Maître de Conférence en droit public à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon ainsi que Mme Michèle HEUSSNER, Directrice du pays Bruche Mossig Piémont , pour leurs conseils et leur écoute.

Enfin, je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui m'ont aidé pour la réalisation de ce mémoire.

INTRODUCTION

Nous vivons dans un système démocratique presque totalement fondé sur le principe d'une "démocratie représentative" : nous déposons à intervalle régulier un bulletin dans l'urne, et déléguons ainsi à "nos élus" la responsabilité du pouvoir et la gestion des affaires, aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

Cependant le taux d'abstention conséquent des dernières élections présidentielles d'avril 2002 ou encore la problématique sur le mode d'élection des élus communautaires qui concentrent de plus en plus de responsabilités et de compétences stratégiques témoignent aujourd'hui d'une véritable crise de la démocratie représentative.

Parallèlement à ce phénomène s'ajoute le mouvement de recomposition des territoires avec l'apparition des pays et de nouvelles structures intercommunales qui complexifient l'organisation et éloignent le citoyen des lieux de décision.

D'autres éléments semblent également être révélateur de cette crise : la désaffection du militantisme, aussi bien politique que syndical, le retour à la sphère privée.....

Face à cette situation se développe la revendication montante de plus de "démocratie participative", qui traduit en quelque sorte la volonté du citoyen de participer plus étroitement aux réflexions et décisions.

Rapprocher le citoyen de "sa" démocratie, a conduit le législateur, dans le cadre de la création des pays, à placer, aux côtés des élus un conseil de développement dont la fonction est d'assurer une passerelle entre des mondes qui se côtoient peu.

En rapprochant les citoyens et les élus, ce nouvel outil peut constituer un pas vers

plus de démocratie participative.

Notre développement s'attachera à nous demander si le conseil de développement est un outil de la nouvelle gouvernance territoriale au service de la démocratie participative.

Le thème de gouvernance est aujourd'hui largement utilisé (essentiellement dans la sphère politico-administrative). Il recouvre et réunit les termes de partenariat , réseau, veille, intelligence économique, démocratie participative,...

Dans le contexte d'aménagement du territoire et de développement local, il s'agit de construire un projet de développement avec et pour tous les acteurs concernés - élus, institutionnels, chefs d'entreprises, habitants...

Il caractérise une procédure de décision alliant démocratie délégative (élective) et participative (possibilité donnée aux habitants de participer à la vie locale en les associant à la préparation des décisions concernant leur territoire).

Il rappelle ainsi que l'action publique ne se réduit plus à l'action des seuls gouvernants.

Notre développement prendra appui notamment sur la réflexion menée sur le conseil de développement lors de mon stage au pays Bruche Piémont Mossig.(annexe 2)

Dans un premier temps, nous aborderons les nouvelles formes d'organisation territoriale notamment celles issues des lois sur l'aménagement et le développement du territoire et nous verrons notamment la contribution de ces lois au développement durable.

Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons aux rôles et missions de ces conseils de développement à la fois au sein des agglomérations et des pays, à sa valeur ajoutée et ainsi qu'aux interrogations posées par la mise place de ces conseils.

Dans une troisième section, nous verrons en quoi cette instance participe de la nouvelle gouvernance.

Nous montrerons que plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer la participation des citoyens. Notre objectif sera ici de démontrer que si les conditions ne sont pas toujours réunies sur le terrain pour que les conseils de développement puissent représenter un réel outil de participation.

Enfin, nous formulerons des préconisations pour l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation des conseils de développement.

Introduction de la première partie

L'actuelle révolution en-cours dans notre pays s'inscrit dans une double mutation à la fois externe, la mondialisation, et interne, la recomposition du territoire national.

Parmi les phénomènes essentiels qui doivent être pris en compte figure l'influence croissante de l'Union européenne, et l'émergence en Europe, selon des modalités propres

aux spécificités nationales concernées, d'un modèle dominant, fédéral ou régional.

Les lois sur l'aménagement et le développement durable du territoire et notamment le triptyque législatif Chevènement, Voynet, Gaysot a instauré de nouvelles formes d'organisation territoriale. Ces trois lois ont modifié en profondeur les compétences et marges de manœuvre des collectivités ainsi que l'approche de l'organisation des territoires.

Le phénomène de recomposition des territoires a généré une recomposition micro-territoriale en pays et en agglomérations.

La loi Voynet se présente comme une nouvelle étape de la décentralisation et de la démocratie territoriale à travers notamment l'instauration d'un conseil de développement dont nous développerons la finalité et les missions.

Ce paysage d'hier que l'on pourrait qualifier d'éclaté se recompose aujourd'hui avec le développement de l'intercommunalité qui constitue une formidable avancée pour notre maillage administratif. La politique des Pays vient la compléter d'une part en confédérant les communautés au niveau du bassin d'emploi; et d'autre part en stimulant le partenariat avec les forces vives du territoire.

Ces trois lois instaurent une nouvelle finalité pour l'action publique, l'amorce d'une reconnaissance des "territoires de développement" ou "territoires de projets" avec notamment les pays.

Le territoire n'est plus considéré comme "un objet" mais il est appelé à devenir "sujet" ou autrement dit acteur de son propre développement.

Après une rapide comparaison des niveaux territoriaux dans l'Union européenne, nous évoquerons également les initiatives des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en matière de développement durable.

La décentralisation et la recomposition des territoires actuellement à l'œuvre est à l'origine de l'émergence de nouvelles logiques et de nouveaux territoires.

I. Décentralisation et recomposition des territoires : l'émergence de nouvelles logiques et de nouveaux territoires

A. La mondialisation et autres compositions territoriales volontaires

L'examen des cartes du monde, de l'Europe et de chacun de nos pays sur la longue durée met en évidence la succession des recompositions territoriales :

- le démembrement des Empires continentaux
- la montée en puissance des Etats - Nations
- la rationalisation du territoire français au XVIIIème siècle
- l'émergence des Etats nés de la décolonisation
- plus près de nous la disparition de l'URSS

influent sur les recompositions territoriales en Europe, en Afrique, comme en Asie.

La recomposition territoriale est un phénomène historique, que commandent les changements politiques, les phénomènes culturels ou religieux, les modes de production et d'échanges.

L'évolution géopolitique contemporaine, tout comme la transformation économique de nos sociétés nous amènent très logiquement à nous interroger sur la pertinence, l'efficacité et la fonctionnalité des territoires hérités.

Constater l'inadaptation grandissante de certains de nos territoires n'est pas suffisant. Encore faut-il avoir une vision claire des facteurs qui pèsent aujourd'hui sur eux et que nous devons prendre en compte pour imaginer et construire les territoires de demain.

Il n'est plus possible aujourd'hui de penser les territoires à l'intérieur des frontières nationales. Nous devons les considérer et les resituer dans un espace plus vaste, celui de l'Union européenne, mais aussi celui de la planète tout entière.

1. L'Europe

L'ouverture à l'Europe, la création d'un marché unique et les contraintes qu'il impose en matière de concurrence, l'élargissement à l'Europe centrale dans la décennie qui commence, amènent à revisiter nos territoires, à nous interroger sur leur fonctionnalité c'est à dire sur leur modernité.

Le très récent basculement monétaire qui a vu la mise en circulation de la nouvelle monnaie européenne, l'Euro, pour tous les citoyens de douze des quinze pays de l'Union européenne, accentue les processus d'intégration et de compétitivité territoriales. Si l'Euro facilite les échanges, il permet aussi de comparer les coûts.

De nouveaux problèmes se posent à nous. A l'opposition classique de Paris et du Désert français, tend à se substituer un nouveau dualisme, celui de la « banane bleue » et des périphéries de l'Europe.

- d'un côté, un vaste ensemble transnational qui du bassin de Londres au Milanais concentre les hommes, les savoir-faire, les capitaux, les places financières en un mot le « cœur- continent ».
- de l'autre, les régions méditerranéennes, l'Arc Atlantique, les régions septentrionales, de l'Ecosse à la Scandinavie, moins peuplées moins bien maillées, moins riches d'activités.

C'est le modèle centre- périphérie qu'il faut s'efforcer de corriger, pour mieux intégrer nos territoires dans le nouvel ensemble continental.

Aujourd'hui l'horizon européen constitue véritablement pour chacun de nos Etats et pour la France particulièrement une chance mais aussi un défi politique.

2. La mondialisation

L'autre défi de notre siècle c'est la mondialisation.

Le décloisonnement des économies nationales, l'internationalisation de l'économie et les révolutions technologiques (les transports, les technologies de l'information et de la communication) contribuent à une certaine déterritorialisation des firmes et de leurs implantations, encouragent la métropolisation.

Dans ce contexte, existe-t-il encore une capacité du politique à répartir l'activité sur le territoire et à structurer celui-ci de façon harmonieuse et équitable ?

3. La métropolisation

La métropolisation qui accompagne le processus de globalisation de l'économie, génère elle aussi, des déséquilibres territoriaux forts. Qu'il s'agisse de ceux qui opposent la ville et la campagne ou qu'il s'agisse aussi des déséquilibres internes liés à la fragmentation du monde urbain.

4. La décentralisation

Cette ouverture à l'Europe et au monde appelle en retour un mouvement de déconcentration et de décentralisation que l'on observe partout dans l'Union européenne.

En France, les lois de décentralisation votées voici maintenant 20 ans ont marqué une rupture profonde avec le modèle de l'Etat centralisé imaginé par les Constituants.

Les territoires hiérarchisés, emboîtés constituaient à leur création une vision rationnelle et fonctionnelle et forte de la France. Dans une France où les densités étaient partout supérieures à 40 habitants au km², la commune, le canton et le département étaient adaptés aux modes de vie et de déplacement d'une société préindustrielle. Le passage d'une société paysanne à une France urbaine, d'une économie agraire à une économie industrielle puis de services ont affaibli l'efficacité de cette architecture territoriale.

5. La recomposition microterritoriale en pays et en agglomérations

La DATAR souligne ici que « trop de territoires (isolés) auraient des effets aussi regrettables que « pas de territoires du tout car ils se livreraient à des combats acharnés qui nuiraient aux fonctions qu'implique une économie moderne. Il faut par conséquent encourager les forces économiques, politiques et sociales poussant à des regroupements ».

Ces regroupements s'opèrent tous autour des bassins d'emploi et participent à plusieurs aires de recomposition.

On peut distinguer la recomposition économique du tissu local des PME-PMI, la *recomposition institutionnelle en communautés*, la recomposition des services publics, la recomposition sociale c'est à dire recréer des communautés de solidarité, la *recomposition des espaces vécus : la géographie des bassins de vie*.

- *La recomposition institutionnelle en communautés* : la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement est claire : favoriser l'émergence d'une quinzaine de communautés urbaines au-dessus de 500 000 habitants ; puis recomposer les quelque 140 aires urbaines de plus de 50 000 habitants en y favorisant la constitution de communautés d'agglomération ; enfin créer environ 2 500 communautés de communes de la taille d'un bassin de vie quotidienne. Soit au total une France de 2020 composée d'environ 2 800 collectivités locales regroupées en quelque 500 pays.
- *La recomposition des espaces vécus* : la géographie des bassins. Qu'il s'agisse des 350 bassins d'emplois ou des 3 800 bassins de vie quotidienne, c'est à cette échelle des bassins que la recomposition géographique s'opère, car ce sont les espaces vécus par les citoyens ou les espaces fonctionnels des entreprises. Cette réalité pousse à la recomposition d'une « infrastructure institutionnelle » qui soit moins le reflet du passé qu'une vision de l'avenir. L'avenir se dessine à travers la recomposition de territoires pertinents se définissant comme la convergence et si possible la coïncidence entre les territoires vécus ou fonctionnels, et les espaces juridico-administratifs ou de représentation politique. Ces réflexions sur les territoires pertinents que sont les agglomérations et les pays permettent de porter un regard critique sur l'ensemble des zonages et des découpages sectoriels administratifs qui meurtrissent les territoires de la France. En effet « un territoire ne se découpe pas comme un fromage » à l'aveuglette ou pour des motifs particuliers voire partisans. Tout territoire qu'il s'agisse d'un macro-territoire (région ou inter-région) ou d'un micro-territoire (agglomérations, pays) est structuré par le vécu des acteurs, des citoyens et des entreprises. Avant de prendre les ciseaux pour découper sur les cartes de nouvelles circonscriptions, de nouvelles communautés ou de nouveaux zonages, les ministères ou les élus doivent toujours veiller à respecter les territoires vécus.

Le scénario du polycentrisme maillé de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) constitue un plaidoyer pour les territoires pertinents qui, en faisant coïncider les territoires vécus et les espaces juridico-administratifs, assure une meilleure productivité économique et constituent une condition nécessaire à un meilleur exercice de la démocratie locale.

B. Le cas de la France : le triptyque législatif

1. Le socle législatif, élément structurant du territoire

La loi du 22 mars 1890 crée le syndicat de communes et permet à la France de se doter des réseaux notamment d'eau et d'électrification dont elle a besoin. L'objectif de la coopération est alors de réaliser des économies d'échelle, dans un contexte où les compétences attribuées aux communes restent somme toute modestes.

En 1959, apparaissent les districts et les syndicats à vocation multiple, structures qui permettent une diversification des actions de coopération et apportent un début de réponse au phénomène d'exode rural qui marque le début du Xxe siècle. La loi du 31 décembre 1966 apporte avec la communauté urbaine, une formule de coopération imposée par le législateur pour résoudre les problèmes spécifiques liés au développement des agglomérations.

La législature a permis d'ouvrir ce chantier territorial et nous a dotés des outils législatifs et réglementaires essentiels pour engager ce nécessaire chantier de la recomposition territoriale.

A l'issue d'une décennie de débats et de réformes intéressantes la loi ATR (administration territoriale de la République de 1992, la LOV (1991) puis le pacte de relance pour la ville (1996), la LOADT du 4 février 1995, trois lois ont été discutées et votées par le Parlement dans un laps de temps restreint entre 1999 et 2000. Elles offrent une approche cohérente des problématiques territoriales.

Les premiers textes décentralisateurs et notamment la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, départements et régions ne modifient pas le paysage intercommunal. Il faut attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour que soient prises en compte les nécessités liées au développement économique et à l'aménagement du territoire d'une France se plaçant dans un contexte européen de plus en plus affirmé.

Le texte de cette loi d'orientation représente une avancée significative. Les dispositions nouvelles relatives aux communautés de villes et aux communautés de communes permettent en effet le passage d'une intercommunalité de gestion ou de services vers une intercommunalité de projet et de solidarité. Cela est très important. L'évolution se situe tant au niveau des compétences qu'à celui des finances intercommunales.

Les espoirs placés alors par le législateur dans les deux nouvelles formules de coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes, procurent des résultats inégaux : si les communautés de communes constituent une réussite indéniable, il n'en va pas de même des communautés de villes.

Le législateur de 1999 tire les leçons de ces cent dix années de coopération intercommunale et modifie en profondeur le paysage juridique de la coopération.

Ces trois lois ont modifié en profondeur les compétences et marges de manœuvre des collectivités ainsi que l'approche de l'organisation des territoires.

a) La loi Voynet en 1995

Remontant aux tréfonds de notre histoire (le pays de Caux, le pays basque...), le "pays" a été ressuscité par les "aménageurs du territoire". La loi Pasqua du 4 février 1995 a été profondément remaniée par la loi Voynet du 25.06.99 qui en a fait une idée neuve.

Territoire représentant "une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale", le pays a la particularité d'être créé à l'initiative des collectivités territoriales et de leurs groupements, le préfet de région jouant dans le processus un rôle de notaire.

Cette reconnaissance d'un pouvoir d'auto-institution, dont l'intercommunalité était déjà une préfiguration, est nouvelle en France.

Fondement de la politique des Pays, élément de dynamisation des initiatives de développement local, outil de recomposition des territoires, la loi Voynet définit la politique de Pays comme une reconnaissance des territoires vécus comme support de développement pour mobiliser les synergies en se fondant sur une identité locale et un sentiment d'appartenance autour d'un projet bâti ensemble.

Le Pays se caractérise également comme un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'Etat et de l'Europe en faveur du développement local.

Au regard de LOADDT 99, le Pays n'est ni une circonscription administrative, ni une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Il s'organise dans une logique de missions à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés qui le composent.

La loi ne donne donc pas de base juridique au concept de pays, cette absence suscitant un certain nombre d'interrogations ; quelle place doit prendre le pays dans l'organisation administrative ? Est-il un élément possible de recomposition du territoire ?

Le Pays vu comme un élément de recomposition du territoire et de dynamisme intercommunal

L'objectif à atteindre concernant le pays est une intercommunalité efficace et pérenne. Cela doit passer par une complémentarité entre communautés et pays. Les communautés seront désignées maîtres d'ouvrage dotés de compétences et de moyens financiers spécifiques, les pays comme lieux de concertation et de contractualisation associant tous les acteurs d'un même territoire. La loi de 99 et le décret qui fait suite pourvoient le pays d'atouts majeurs :

- Au travers de ses organes et de ses contractualisations, le pays affirme sa légitimité. En effet le conseil de développement constitue une instance décisive ; lieu de débat, il va permettre de dégager le pluralisme des idées et de représenter le territoire afin de débattre et de convenir d'une stratégie d'avenir.
- La Charte de pays est également un élément essentiel car elle permet de décrire des orientations fondamentales sur un horizon de dix ans ouvrant ainsi la voie de la prospective.
- La contractualisation au moyen des contrats de pays négociés dans le cadre des contrats de plan Etat/Région constitue un élément incontournable et indispensable permettant d'établir un programme de financement d'actions pluriannuelles.

Nos bassins d'emplois, marqués par l'héritage du fordisme industriel et de la centralisation administrative ont longtemps souffert d'un déficit d'organisation collective : communes éparpillées et concurrentes, isolement des PME, faiblesse des liens entre établissements éducatifs et entreprises, manque de dialogue privé/public, action trop solitaire du service public de l'emploi...

Ce paysage d'hier que l'on pourrait qualifier d'éclaté se recompose aujourd'hui notamment avec le développement de l'intercommunalité qui constitue une formidable avancée pour notre maillage administratif. La politique des Pays vient la compléter d'une part en confédérant les communautés au niveau du bassin d'emploi ; et d'autre part en stimulant le partenariat avec les forces vives socio-économiques et associatives.

"S'agit-il d'une nouvelle forme de coopération souple à cadre juridique léger ou le prélude d'une nouvelle institution territoriale ?" ¹ Cette question peut être posée notamment dans le cadre de l'éternelle course entre territoire vécu et territoire institutionnel.

Le "pays" ne serait-il pas plutôt le terrain d'expérimentation par excellence d'une nouvelle forme d' « association territoriale » à contenu et à périmètre variable dans l'espace et dans le temps ?

"Accompagnés par des régions aux compétences renforcées, les pays peuvent être le « poil à gratter » d'une décentralisation qui serait par trop institutionnelle" ².

Le pays constitue néanmoins un « concept à nuancer » au vu d'une absence de statut juridique qui suscite le doute et d'objectifs parfois mal identifiés.

La LOADDT -la loi Voynet- se présente comme un texte modeste mais porteur d'ambition forte. Elle élargit les principes fondateurs de l'aménagement du territoire et renouvelle les objectifs stratégiques. Ce texte encourage à la mobilisation des acteurs de terrain et vise à l'émergence de stratégies territoriales sur des espaces pertinents : le pays et l'agglomération.

C'est autour du bassin d'emploi c'est à dire d'une approche socio-économique, que s'organisent ces territoires de projet qui se voient dotés de nouveaux outils de contractualisation. C'est avec l'Etat bien sûr mais aussi la région ou le département s'ils le souhaitent.

b) La loi Chevènement de 1999

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement, issue de travaux parlementaires engagés dès 1995, n'a été adoptée qu'à la fin de juin 1999, à l'issue d'une commission mixte paritaire.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, est une loi d'organisation des collectivités territoriales. Elle constitue une réponse à l'émiettement communal de la France des 36 000 communes. Elle incite les communes à se regrouper dans trois types d'établissement de coopération intercommunale :

- la communauté de communes
- la communauté d'agglomération pour les regroupements supérieurs à 50 000

¹ Adrien Zeller avec Pierre Stussi, « La France enfin forte de ses régions ». Edition Gualino, 2002, 296 p., p. 189.

² Adrien Zeller avec Pierre Stussi, « La France enfin forte de ses régions ». Edition Gualino, 2002, 296 p., p. 189.

habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants

- ou la communauté urbaine pour les métropoles de plus de 500 000 habitants

Cette loi permet d'administrer les territoires à une échelle pertinente, le bassin de vie ; elle favorise la recomposition de la mosaïque urbaine. Elle renforce la cohésion et la solidarité entre les communes : le choix de la taxe professionnelle unique comme outil de financement des communautés d'agglomération limitera demain les effets de concurrence entre les communes d'une même agglomération. Elle favorisera l'élaboration d'une vraie stratégie d'agglomération. Elle assurera les péréquations nécessaires.

Pierre Mauroy confirme d'ailleurs que "l'intercommunalité est devenue un axe essentiel pour l'avenir de la décentralisation". Celui-ci confirme également que le pays "doit parvenir à couvrir l'ensemble du territoire de structures intercommunales. C'est précise-t-il une nécessité pour la survie de certains territoires ruraux, mais aussi pour effacer une coupure ressentie comme de plus en plus artificielle entre l'espace rural et le monde urbain".

Les objectifs assignés à ce texte visent à :

- redéfinir l'architecture de l'intercommunalité
- simplifier et rationaliser les règles de l'intercommunalité
- accroître la transparence du fonctionnement des EPCI
- promouvoir la taxe professionnelle unique

Perspectives et modalités offertes par la loi Pasqua et loi Voynet

L'une et l'autre représentent un tournant dans l'évolution des politiques et des institutions territoriales françaises : hier une approche technique, sinon technocratique, faite de découpages administratifs imposés, de grands programmes d'équipements, de subventions marginales pour corriger les inégalités les plus criantes demain des démarches globales d'aménagement et de développement qui partent des territoires vécus, de leurs demandes et initiatives pour les coordonner en projet commun négociable avec les institutions établies.

La loi Voynet est plus éprise par rapport à la loi Pasqua de dynamisation sociale ascendante que d'administration territoriale, d'animation des initiatives locales et régionales que de répartition des subventions.

Elle se définit autour d'un développement global durable en misant plus sur une logique de projet de demande sociale que sur une logique de guichet et d'offres de services spécialisées. Elle s'adresse sans doute à l'Etat chargé de la cohérence globale, des grands équilibres à long terme et de l'insertion dans les échanges internationaux, mais tout autant aux collectivités locales, à l'ensemble des forces économiques, sociales et culturelles.

Elle vise à mobiliser tous ces acteurs à partir de projets et d'espaces pertinents (pays et agglomérations) pour réussir un développement durable de tous les territoires dans leur respect de leur identité.

Elle se présente comme une nouvelle étape de la décentralisation et de la démocratie territoriale.

Dans cette optique, les « pays » voient renforcés leur rôle, leur capacité à contractualiser, jusqu'à devenir les partenaires habituels de l'Etat et de la Région dans leurs politiques territoriales.

Une phase d'étude permet aux communes et à leurs groupements de bien s'accorder sur un projet élaboré ensemble avant de s'engager ; sous la forme d'une charte précisant les orientations du développement territorial et les mesures à mettre en œuvre en intégrant les dynamiques locales déjà organisées.

La loi Voynet et surtout la loi Chevènement fixent des conditions relativement plus précises pour la création des communautés d'agglomération, leur charte et leur contrat. Agglomérations et pays ont ainsi leurs contrats spécifiques qui peuvent être reliés dans une même charte de pays.

Ainsi se dessine la nouvelle architecture des collectivités territoriales françaises :

Aux pays et aux agglomérations, les études, la concertation des acteurs, l'élaboration d'un projet commun et la négociation d'un contrat global ; aux communautés de communes la maîtrise d'ouvrage et de gestion des programmes et actions.

Une décantation institutionnelle s'avère nécessaire mais comment s'opère t-elle entre les deux ensembles : communes et communautés ; Département et Etat.

c) La loi SRU

La loi du 13.12.00 constitue à la fois la plus importante réforme du droit de l'urbanisme réalisée depuis 1983 et une refonte significative du droit de l'habitat et des transports. Les trois objectifs de cette loi sont le renouvellement urbain, la solidarité sociale et la cohérence à l'échelle de l'agglomération entre la planification urbaine et les politiques du logement du logement social, des transports collectifs et de l'équipement commercial. Cette réforme a des incidences majeures à la fois sur l'architecture générale du droit de la ville et sur le gouvernement de la ville.

- Une conception nouvelle de l'aménagement
- La cohérence

L'une des ambitions majeures de la loi est de placer l'agglomération au cœur des nouvelles politiques urbaines. Le législateur s'efforce par là même de réparer l'une des principales erreurs de la décentralisation opérée en 1983 qui n'a pas donné à l'intercommunalité la place qui devait lui revenir, alors que l'on s'accorde généralement sur le fait que l'agglomération constitue l'une des espaces les plus pertinents pour conduire des politiques d'aménagement.

Renforcer la cohésion territoriale à l'échelle de l'agglomération nécessite selon les propos d'un des principaux inspirateurs de la loi, Louis Besson, « d'organiser de façon plus équilibrée le développement urbain, en corrigeant les effets négatifs de logiques de développement non coordonnées, parfois individuellement profitables mais collectivement

préjudiciables.

L'instrument retenu pour atteindre cet objectif est le schéma de cohérence territoriale. La substitution de cet outil au schéma directeur au-delà du changement d'appellation répond à une ambition nouvelle celle d'en faire l'expression juridique du projet d'agglomération pris dans toute ses composantes. (...)

La loi SRU (loi Gaysot-Besson-Bartolone), c'est le troisième volet de ce triptyque territorial.

Après la définition d'une stratégie territoriale avec la loi Voynet, et d'une nouvelle forme d'organisation des collectivités avec la loi Chevènement, la loi SRU renouvelle les outils de la planification spatiale. A une vision de spécialisation du territoire urbain exprimé par le zoning, qui a présidé pendant un siècle au développement des villes, elle oppose un développement plus soucieux de mixité des fonctions et de l'habitat. Elle vise à limiter l'étalement urbain et à favoriser la reconstruction de la ville sur la ville, dans une perspective de développement durable.

Elle intègre pleinement l'ensemble des problématiques, comme les transports, le logement ou l'urbanisme commercial, pour concevoir les projets à l'échelle de l'agglomération.

Pour y parvenir, elle impose la mise en place d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) dont l'objectif dépasse le simple plan d'urbanisme et intègre des objectifs de déplacement et d'habitat.

Avec ces trois lois, c'est le projet qui définit le territoire.

C'est à une nouvelle gestion des territoires que nous invitent ces textes législatifs. Cette démarche rencontre aujourd'hui un succès incontestable ; la dynamique est en marche.

Cette préoccupation française de revisiter les territoires, nous la retrouvons dans de nombreux autres pays, confrontés eux aussi aux mutations géopolitiques et économiques du monde contemporain. Qu'il s'agisse de territoires communautaires ou de pays de l'Europe centrale visés par l'élargissement, qu'il s'agisse de territoires africains ou même latino-américains.

Les questions et les enjeux sont identiques, les réponses et les méthodes varient.

En Espagne, au Pays-Basque notamment, c'est la logique économique qui préside à la mise en place de consortiums, où le public et le privé collaborent dans un cadre intercommunal pour aménager les zones d'activité ou développer des incubateurs.

On constate donc une diversité des approches et des expériences.

C'est une question de culture ou d'approche politique mais c'est aussi une question d'héritage historique.

C. La question de la complémentarité entre ces trois

lois

Les pays constituent des cadres privilégiés de coopération entre milieux urbains et ruraux auxquels il faut ajouter les espaces périurbains, ils doivent désormais penser leur articulation avec les agglomérations les plus importantes du territoire.

La LOADDT prévoit une possibilité d'articulation des deux types de contrat :

« quand un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées »

Le pays permet ainsi de former un cadre de travail commun entre une communauté d'agglomération (ou une communauté urbaine) et les communautés de communes périurbaines ou rurales situées dans son aire d'attraction.

1. Une complémentarité, des liens évidents

Ces trois permettent tout d'abord une nouvelle approche des territoires

Les trois lois sont complémentaires réalisant un ensemble global qui transforme fondamentalement les relations que l'Etat entretient avec les collectivités locales. Ces trois lois expriment en effet une nouvelle approche des territoires, une sorte de rupture avec les pratiques anciennes. Celles-ci mettent en avant des concepts nouveaux, forts et désormais reconnus comme nécessaires. La toile de fond commune aux trois lois qui organisent et régissent les nouveaux mécanismes d'intercommunalité au niveau des agglomérations repose ainsi sur un quadruple souci de transversalité, de globalité, de cohérence et de durabilité.

Elles permettent également une reconnaissance de l'agglomération

Autre point commun : le projet : entre globalité et démocratie

La mise en avant de la démarche de projet s'accompagne d'une ouverture vers la société civile, associée à la mise en place d'un conseil de développement, afin d'impliquer les acteurs économiques, culturels et sociaux du territoire. La novation est de traiter désormais de manière interdépendante des approches thématiques jusqu'alors enfermées dans leur secteur propre et donc d'éliminer largement les incohérences et les contradictions liés à un tel cloisonnement.

Ceci peut être résumé par la nécessité d'une vision stratégique partagée.

De nouvelles finalités pour l'action publique : solidarité et développement durable

Ces trois lois proposent de nouvelles finalités de l'action publique : solidarité et développement durable.

Développement durable c'est à dire qu'il est possible, souhaitable et nécessaire de mettre en œuvre un mode de gestion du développement de l'agglomération qui intègre

l'économique, le social et l'environnemental.

La réflexion sur le futur schéma de cohérence territoriale ne doit-elle pas impliquer des choix cohérents en ce qui concerne les politiques de déplacement, de peuplement ou d'implantation de zones d'activités qui favorisent le développement d'une ville plus solidaire, l'intégration des quartiers défavorisés, la maîtrise du développement spatial...

Avec ces lois, vient l'amorce d'une reconnaissance des « territoires de développement » ou « territoires de projets » avec notamment les pays

Ces lois traitent de thèmes qui se complètent sur de nombreux points et concepts :

La loi SRU a des liens avec les lois dites Voynet et Chevènement.

- l'intercommunalité (loi Chevènement) est le nouveau socle de l'aménagement (loi SRU) et de différentes taxes dont la TPU et les champs de compétence (l'obligation d'acquiescer la compétence aménagement pour la réalisation d'un SCOT)
- le pays (relatif au bassin d'emploi et de vie), le développement durable (tous les types de projets, quelles que soient leurs échelles, doivent en tenir compte) et les schémas de services collectifs (documents de programmation). La loi Voynet définit en outre, le cadre territorial intercommunal de la contractualisation du contrat de plan Etat-Région : agglomérations-Pays
- l'aménagement, l'urbanisme et les équipements (loi SRU) qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'aménagement d'équilibre et de développement durable.

Ces trois lois sont bien complémentaires mais les points en commun entre ces lois sont la question pertinente du périmètre du SCOT.

Il existe d'autres liens spécifiques entre, d'une part la loi SRU et la loi Voynet et d'autre part la loi SRU et la loi Chevènement.

- La loi Voynet crée la notion de Projet d'Aménagement et de développement Durable, le P.A.D.D qui a été repris dans le cadre de la loi SRU pour les schémas de cohérence territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme. Egalement le pays et l'agglomération sont deux échelles pertinentes pour réaliser à bien les PADD. Ces deux nouvelles échelles pertinentes pour l'aménagement du territoire doivent tenir compte des schémas de service collectifs (loi Voynet).
- La loi SRU et la loi Chevènement ont aussi leur complémentarité propre car les règles de gestion sont unifiées et les transferts de compétence sont importants dans la réalisation du SCOT. Mais bien entendu, il y aura des problèmes de chevauchements de périmètres et de zones : à titre d'exemple, les PDU sont conçus dans des espaces importants qui dépassent l'aire de l'agglomération alors que théoriquement les PDU sont une dimension essentielle des SCOT.

"Le dispositif législatif issu des trois lois même s'il est complexe et imparfait a au moins le mérite d'une certaine logique". Considérer séparément les trois textes n'a guère de sens, mais leur lecture commune répond à une problématique : celle de l'articulation des échelles et la mise en cohérence des politiques publiques, autrement dit celle de la

recherche d'une nouvelle "gouvernance territoriale".

2. Le point de vue opposé : Chevènement, Voynet, Gaysot : recherche cohérence désespérément.....

Pour d'autres, il existe entre ces trois lois une absence d'articulation ; ces trois lois ne sont pas le fruit d'une véritable concertation ; mais au contraire le résultat de réflexions menées séparément ce qui a conduit à trois définitions différentes de la notion et des principes d'organisation de l'agglomération.

Une circulaire aux préfets du 7 juin dernier relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération, et signée des principaux directeurs des administrations centrales concernées, a été chargée en quelque sorte de corriger le « tir » car les textes n'ont pas toujours été bien compris et correctement interprétés. Une lecture croisée salutaire mais révélatrice des attermolements de l'administration à la française.

D. Une comparaison européenne

1. Quelle organisation territoriale européenne ?

L'examen de la situation des différents pays qui nous sont proches montre qu'ils ont bien souvent une structure territoriale à trois niveaux avec des collectivités de base, une structure centrale et une structure intermédiaire.

En France, nous en avons quatre, généralisées et institutionnalisées, cette particularité étant liée pour certains à l'éparpillement communal qui impose le Département.

Les niveaux territoriaux dans l'Union européenne

Pays	Population (millions d'habitant)	Niveau "région" (km2)	Niveau "département"	Niveau "commune"
France	60.2	26	100	36779
Allemagne	82.1	16 Länder	426 Kreise	16 068 Gemeinden
Italie	56.9	20	95 provinces	8704

Dans la période récente, la plupart des pays voisins ont réaffirmé l'existence de ces trois niveaux et ont même renforcé celui qui paraissait le plus faible.

Ainsi en Italie, la réforme régionale a tendu à donner plus de pouvoirs, de compétences et de légitimité aux régions, alors que jusque-là en-dehors du cas particulier des territoires à statut particulier (Val d'Aoste, Sicile, Sardaigne) les régions ne

constituaient que de simples entités administratives par rapport aux communes et aux provinces. La loi du 22/11/99 permet même la désignation du président de région au suffrage universel direct.

En Allemagne, la nécessité de donner plus de poids au Kreis, échelon intermédiaire entre le Land et la commune semble de plus en plus affirmée.

Ce rapide aperçu de la situation dans les pays voisins européens démontre bien qu'eux aussi ont des systèmes institutionnels tout aussi complexes que le nôtre. Dans la plupart d'entre eux, comme en France, la question de l'organisation territoriale suscite débats et interrogations.

2. Comment ont évolué les systèmes territoriaux en Europe ?

L'examen attentif des réalités institutionnelles locales dans les Etats européens montre qu'il n'existe pas de véritable « modèle » d'état fédéral, régional ou unitaire mais des traditions politico-administratives différentes qui obligent les Etats à appréhender de manière propre la modification des rapports « centre périphérie » et du rôle des territoires qui s'opèrent partout en Europe sous l'effet, entre autres, de la construction communautaire et de l'aspiration à plus de diversité.

Nous pouvons noter qu'un peu partout le contenu des réformes a été marqué par la volonté de répondre à deux problèmes essentiels : celui des spécificités ou minorités et celui de la démocratie.

Nous pouvons signaler ici l'ambitieux programme d'évolution engagé en Grande-Bretagne par le gouvernement de Tony Blair, alors même que cet Etat n'a jamais envisagé son organisation sous l'angle de l'uniformité. Ici comme ailleurs cette réforme vise essentiellement à répondre aux aspirations régionalistes d'une majorité d'habitants de la « périphérie celtique » tout en modernisant et démocratisant la vie politique locale.

E. La contribution des trois lois relatives à la recomposition du territoire au développement durable

1. Les initiatives des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

On peut tout d'abord remarquer la convergence des lois relatives au développement durable des territoires : loi Chevènement, la loi d'orientation agricole créant les CTE (contrats territoriaux d'exploitation), la loi Voynet, la loi SRU ainsi que la loi démocratie de proximité.

Ces lois organisent les nouveaux territoires de projet en agglomération et pays en les dotant de moyens de « gouvernement ». Elles préconisent des compétences permettant

d'établir des « projets de territoire ». Enfin, ensemble, elles repositionnent l'Etat et reformulent les exigences nationales dont l'Etat est garant. Elles refondent ainsi les grands « principes » nationaux dont le développement durable.

Il y a bien autour de ces lois une convergence autour des trois champs et trois principes de base du développement durable : le social, l'économique et l'environnemental liés par la viabilité, l'équité.

Dans le cadre des pays, il importait de développer des organes de participation spécifiques, à caractère consultatif, où les citoyens (par le biais des associations ou de toute autre forme de groupements) pourraient donner leur avis ; l'objectif étant de créer un lieu d'expression de la communauté, où les structures porteuses de pays informent le citoyen sur les problèmes et les politiques en cours, et où ces mêmes citoyens émettent des avis.

Dans un premier temps, *la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995* prévoyait dans son article 23 que les « collectivités et leurs groupements, définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet de développement ».

Puis *la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999* a souhaité encourager davantage le dialogue et la participation des citoyens en renforçant la participation démocratique ; ainsi elle a prévu dans son article 22, la création d'un Conseil de développement « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs et crée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique » dans les pays...

Ce conseil permet de faire un pas vers une démocratie participative locale et constitue une réponse à une demande de participation à la vie locale.

Les enjeux de ce conseil de développement sont en réalité multiples :

- l'appropriation par les acteurs locaux et plus largement par les citoyens du concept de développement durable.
- l'organisation, les initiatives et la participation de chacun pour un processus de prises de décision.
- la pérennisation, la démarche par le dialogue et la responsabilisation des acteurs à travers l'évaluation des actions mises en œuvre.

La loi « Voynet » a laissé une grande marge de manœuvre aux élus locaux dans la mise en œuvre du Conseil du développement. Les interprétations et leurs traductions concrètes en pratique sont variées et peuvent aller jusqu'à deux extrêmes :

- il peut s'agir d'une institution consultative purement formelle
- à l'inverse il peut s'agir d'une opportunité pour une nouvelle démocratie locale et d'un outil participatif des « habitants-citoyens » au développement de leur territoire.

Mais globalement il doit y avoir convergence de vues sur la nécessité d'associer le plus

grand nombre de partenaires autour du projet de développement.

Cette problématique est d'autant plus importante au niveau local que c'est désormais à l'échelle du territoire que se situent concrètement de nombreux enjeux et que se révèlent les défis. C'est notamment à ce niveau que les problèmes de chômage et d'exclusion se matérialisent, que l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi s'opère, et que les politiques actives de développement de l'emploi se mettent en place.

Les territoires de pays seront donc amenés à exercer de nouvelles compétences (emploi, formation professionnelle...) ayant ainsi une réelle capacité à créer de la richesse et des activités concernant directement les citoyens.

Il apparaît également nécessaire d'associer le plus grand nombre de partenaires au projet de développement dans le but d'une optimisation de la prise en compte des nouveaux besoins, des nouvelles aspirations émergeant de la société.

Aujourd'hui la problématique du rapprochement du citoyen de la décision publique (ou l'inverse) est donc partagée par toutes les institutions, elle est à la fois posée au niveau européen, national, au niveau régional et départemental.

La mise en place des Conseils de développement se veut ainsi le reflet de ce mouvement de fond, d'une volonté de la société civile, du milieu socio-économique ainsi que de tous ceux qui participent au projet de territoire.

Il faut cependant ici ajouter un bémol à la constitution de ces conseils de développement.

En effet, ils peuvent être perçus par certains comme pouvant constituer d'éventuels contre-pouvoirs ayant une propension à engendrer des bouleversements des pensées, des pratiques, des outils et des modes d'organisation.

Les élus, représentants légitimes des citoyens par l'élection, peuvent y voir une remise en cause de leur action, la création d'un nouveau lieu de pouvoir ou encore le risque de la constitution d'une chambre de revendications d'intérêts particuliers.

Le pays, échelle privilégiée pour le développement durable

Le slogan « Penser global, agir local » semble pouvoir s'exprimer particulièrement bien au sein des pays, lieu de mobilisation des initiatives locales et cadres de nouvelles modalités d'action publique.

Le pays se trouve en effet à la jonction de nombreuses options gouvernementales et d'attentes des acteurs locaux : le renforcement de la démocratie participative, la meilleure territorialisation des politiques publiques, la lutte contre d'inutiles clivages ville-campagne, la stimulation des initiatives locales, l'approche intégrée et transversale des enjeux d'un territoire.

Ses champs d'intervention s'attachent souvent à des domaines laissés en friche par les collectivités locales. En cela, il s'adapte bien à une démarche de projet inscrite dans les objectifs du développement durable.

On est bien rentré aujourd'hui dans une nouvelle logique de management territorial avec l'association de nouveaux acteurs et le traitement de nouveaux thèmes au niveau local.

La question n'est plus de concevoir des équipements mais de mettre les acteurs en mouvement.

Le concept de management territorial peut s'identifier « à la réalisation d'un projet commun et de long terme, dont l'ambition est partagée par l'ensemble des acteurs d'un territoire. Il tend à assurer la réussite des projets de chacun en s'appuyant sur des méthodes d'études et d'actions partagées par tous ».

La loi SRU et sa participation au développement durable

La loi SRU rappelle que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de services collectifs de la LOADDT, ce qui traduit que la méthode de planification nationale est désormais bien fondée sur le « service » au public plus que sur la production ce qui constitue un retournement de la culture publique et introduit les diagnostics préalables et les évaluations postérieures.

A travers de nouveaux outils, la loi SRU vise à renforcer la qualité et la pertinence des documents sur le fond, à mieux les articuler avec les autres outils de planification (plans locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains...) à assouplir les procédures d'élaboration et à les rendre plus transparentes. La loi SRU est une loi ambitieuse au service du développement durable s'inscrivant dans un cadre d'action décentralisé et démocratique.

Contributions de la loi démocratie de proximité

Avec la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, la création de conseils et d'adjoints de quartiers devient obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants. Cette loi traduit une nouvelle donne des rôles à tenir à la mairie et dans les quartiers. Elle force également un peu la tendance car nombre de collectivités hésitaient à se lancer dans ce type de concertation de la population.

La loi « Démocratie de proximité » approfondit la reconnaissance officielle du droit à l'expression et à la participation.

Un exemple de démocratie participative est l'exemple d'habitants devenant acteurs à part entière de l'élaboration du budget dans le cadre d'Ateliers citoyens d'élaboration budgétaire.

Cette initiative, une première en France, donne la possibilité aux citoyens de discuter et définir le budget ; dans ce cadre-là, la démocratie participative trouve bien une concrétisation.

Cette démocratie participative peut être mise en œuvre dans diverses situations ; à Nantes par exemple dans le quartier de Malakoff-Pré Gauchet, les agents de développement campent au pied des tours pour expliquer aux habitants le désenclavement prochain de leur quartier.

On peut remarquer ici que face au danger de la désertification des bureaux de vote, la participation des citoyens devient primordiale, un outil à maîtriser d'urgence.

Les préconisations du rapport Mauroy : une avancée en terme de démocratie

Dans la deuxième grande partie du rapport Mauroy relatif à l'avenir de la décentralisation intitulée Assurer la qualité et la transparence de la décision locale, il est

précisé que toute la richesse de la décentralisation-rapprocher la décision du citoyen et en accroître la pertinence- mérite d'être repensée, à la lumière de 20 ans de pratiques et en fonction de l'émergence de nouveaux territoires et de l'accroissement des compétences des collectivités.

Parmi les préconisations formulées dans ce rapport, il y a notamment celle qui encourage une plus grande implication des habitants dans le débat de proximité.

« Au-delà de l'information et de la connaissance du fonctionnement des collectivités territoriales, il est indispensable de permettre à tous les habitants de participer au débat public, de donner leur avis sur les sujets les concernant directement, de faire des propositions pour la vie de leur quartier et de s'impliquer dans la vie locale ».

La loi démocratie de proximité de cette année répond en partie à ce souhait en obligeant les villes de plus de 80 000 habitants à créer des conseils de quartier.

Egalement pour cela des conseils de développement, commissions extra-municipales, sont créés et dotés des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Une autre préconisation faite dans ce rapport est la concertation sur les projets d'intérêt général.

2 Conclusion de la première partie

Depuis les lois de décentralisation et d'aménagement et de développement durable du territoire, on assiste à une sorte de remodelage du territoire français, et à une nouvelle approche des territoires.

De nouveaux territoires ont émergé et avec eux de nouvelles revendications et de nouveaux besoins. La démarche de projet s'accompagne d'une ouverture vers la société civile à travers la mise en place d'un conseil de développement. En effet, la loi Voynet souhaite à travers cette instance encourager le dialogue et la participation des citoyens.

De nouveaux acteurs sont désormais associés au projet de territoire. Ces différents phénomènes constituent les prémises d'une nouvelle gouvernance territoriale.

Solidarité et développement durable constituent désormais de nouvelles finalités pour l'action publique.

Néanmoins les interprétations et les traductions concrètes, en pratique, de cette nouvelle instance sont variées.

Introduction de la deuxième partie

Avec la LOADDT 99, la politique de pays passe à une logique de projet. Avec une nouvelle notion : celle du développement "durable", l'orientation est donnée vers une participation plus large et plus active de l'ensemble des acteurs du territoire. La volonté est clairement affichée de fédérer des collectivités territoriales autour d'un projet partagé

de territoire et de développer la "démocratie participative".

Cette démocratie participative dans le cadre du développement local constitue la base même des conseils de développement.

Nous verrons que certaines instances et expériences antérieures préfiguraient déjà cette instance participative en parallèle de l'existence de procédures de concertation et d'organisation intercommunales et d'autres principes de consultation prévus par la loi.

Après la présentation notamment des finalités et des missions de ce conseil, nous verrons la valeur ajoutée et les enjeux liés aux conseils de développement et également les difficultés et interrogations liées à la mise en place de ces nouvelles instances.

II- De l'origine de la démocratie participative à la mise en place des conseils de développement

A. Démocratie participative et développement local : deux notions-clés à la genèse des conseils de développement

1. Les timides débuts de la démocratie participative en France

"un peuple instruit qui délibère et discute ; un peuple éclairé par des spécialistes, éclairé par ses représentants, mais non pas gouverné par eux; non gouverné par lui-même : tel est l'idéal". ALAIN "Propos"

La démocratie participative est le droit essentiel reconnu au citoyen de participer aux affaires locales. La déclaration universelle des Droits de l'Homme énonce, après l'affirmation des droits civils et avant de déclarer les droits économiques et sociaux:

" Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays , soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis".

La démocratie représentative n'interdit donc pas la démocratie participative. Cela n'implique pas pour autant que le citoyen co-décide et cogère avec les autorités publiques (fussent-elles locales).

Cependant la distinction entre gouvernants et gouvernés, ainsi que l'absence de mandat impératif, ne signifient pas pour autant non plus l'absence de relation, pendant le temps de la gestion locale, entre les électeurs et ceux qu'ils ont élus.

Au contraire, on peut penser que la démocratie n'est complète que si elle est à la fois représentative et participative.

Ainsi, Norberto BOBBIO ³ définit la démocratie par trois principes :

- il convient qu'un ensemble de règles établissent les autorités compétentes et les procédures pour prendre les décisions qui intéressent la vie collective
- en second lieu, qu'un grand nombre de personnes participe directement ou indirectement à la prise de décisions
- en troisième lieu, que les choix à faire soient réels.

L'affichage de la démocratie locale participative est apparue en France dans le débat politique dans les années 60 avec les "Groupes d'action municipale".

Les réticences étaient telles de la part des parlementaires, dans le même temps élus locaux, qu'il faudra attendre les années 90 pour que le droit à la participation intègre le droit des collectivités territoriales.

Ainsi, en 1979 le rapport Tinguay, au nom de la commission des lois du Sénat, relève que les associations ont "pris une attitude hostile, voire agressive à l'égard des autorités locales".

En 1979 également, le projet de loi *Bonnet* propose une procédure de référendum ayant pouvoir de décision, le Sénat refuse le texte gouvernemental.

La démocratie participative peut présenter en outre plusieurs significations politiques : elle peut renforcer le lien direct entre le citoyen et l'élu, lui permettant d'apparaître à l'écoute des préoccupations quotidiennes; elle peut constituer un outil de management à savoir que l'exécutif local, à travers la participation, testent auprès des habitants les "produits et services" qu'il souhaite organiser; la démocratie participative peut être un moyen de concentrer l'attention des citoyens sur des questions secondaires et d'occulter le débat sur les véritables enjeux locaux. Elle peut être enfin une véritable démarche associant les citoyens à la gestion des affaires locales.

Les lois de décentralisation de 1982 auraient pu marquer une avancée dans le droit de la démocratie locale. Certains parlementaires et le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, lui-même, mettent en avant la nécessité d'associer les citoyens à la décision locale.

³ (1) Norberto BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Turin, Einaudi, 1991 cité par Michel RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, 2002.

La loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et celle du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs laissent apparaître l'aube du droit de la démocratie locale participative.

Il faudra attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour qu'il soit reconnu.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire l'installera au niveau intercommunal.

La deuxième partie du Code général des collectivités territoriales comprend dorénavant un titre intitulé : "information et participation des habitants".

La LOADDT du 25 juin 1999 a officialisé la participation avec la création des conseils de développement aux côtés des structures de gestion des pays.

"Le droit de la démocratie locale participative a donc été jusqu'à présent pour l'essentiel le droit d'une démocratie potentielle".⁴

Bien qu'elle n'ait pas attendu le droit pour se pratiquer dans certaines collectivités, son exercice est encore loin d'être habituel pour les élus locaux.

Pour beaucoup, ils n'ont à rendre compte aux citoyens qu'au temps de l'élection. A l'occasion du dépôt en juin 2001, par le gouvernement Jospin, du projet de loi sur la démocratie de proximité, l'association des maires de France a ainsi rappelé que "le suffrage universel est la seule source du pouvoir et que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus par tous les citoyens"; elles critiquent la nature obligatoire des dispositions envisagées qui "risquent de conduire à mettre en cause la légitimité des élus, seuls qualifiés pour apprécier l'intérêt général".

2. Le développement local, espace privilégié d'expression de la démocratie participative

Le développement local a lié intimement l'idée de développement des territoires à celle d'association de la population aux processus de décision comme le montre le rapide historique du mouvement du développement local.

C'est en 1965 et en Bretagne centrale, dans le pays de Mené qu'est apparue pour la première fois en France la référence au "développement local".

Entre 1965 et 1970, une douzaine de territoires pionniers presque tous ruraux, se sont constitués, sous-tendus par des idées et pratiques voisines.

Il s'agissait de territoires enclavés à l'écart de la croissance des Trente Glorieuses et oubliés par les politiques nationales de soutien à la croissance et à l'aménagement du territoire.

A cette époque, les pouvoirs publics n'avaient pas encore défini ni mis en œuvre de politique à l'égard de ces territoires fragilisés. Ce n'est qu'à partir de 1970 avec les Plans d'aménagement ruraux et de 1975, avec les Contrats de pays, que l'Etat commence à se

⁴ Michel RASERA, La démocratie locale, collection Systèmes, LGDJ 2002

préoccuper des "zones sensibles".

Les pionniers du développement local ont donc agi seuls sans soutien financier ni reconnaissance politique. Ainsi s'est défini une des idées majeures du développement local, celle du développement "ascendant", du développement "endogène".

Ainsi " *c'est la dynamique humaine, la mobilisation sociale des forces vives d'un territoire qui prennent conscience de la déprime dans laquelle elles sombrent ("diagnostic partagé") et qui bâtissent un projet collectif pour s'en sortir ("projet de territoire")*".⁵

On peut remarquer ici que d'emblée les expériences de développement local se sont appuyées sur la société civile.

Le développement était initié par des équipes restreintes, composées de personnes et non de structures. Les leaders pouvaient être issus de tous les milieux professionnels et de tous les statuts sociaux : élus politiques et non élus; dirigeants d'organisations professionnelles, syndicales et patronales, particulièrement de nombreuses structures agricoles.

Parallèlement le développement local a trouvé des appuis individuels dans les appareils institutionnels (services de l'Etat, agents des collectivités locales et des chambres consulaires, universitaires.....) avec à chaque fois une logique sectorielle différente. De ce fait, la deuxième grande caractéristique du développement local est d'être "intersectoriel".

Il est fait de la fertilisation croisée de développements sectoriels : économique, touristique, agricole, social, culturel.....

Aux débuts du développement local, toutefois, la question des rapports entre ce groupe moteur et le reste de la population ne se posait guère. Ce n'est que depuis peu que le thème majeur de l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie participative apparaît.

A partir de 1970, des territoires ont répondu à des sollicitations et à des appuis techniques venus d'en - haut (Etat, Régions, Europe). La question majeure est devenue alors l'articulation entre le mouvement ascendant (des territoires vers les pouvoirs) et le mouvement descendant (des pouvoirs vers les territoires).

Les acteurs locaux ont défini leur propre projet de développement en se méfiant de ne pas simplement adopter les projets stéréotypés dans une stratégie de simple captation des crédits.

La décentralisation a, quant à elle, renforcé le rôle des conseillers généraux qui sont devenus les véritables "patrons" des territoires et les régulateurs de l'intercommunalité.

Cependant les acteurs du développement local (issus majoritairement de la société civile) ont marqué une certaine méfiance vis-à-vis des élus et ont également insuffisamment pris en compte l'interdépendance des territoires et l'hétérogénéité des projets sectoriels, des contradictions sociales.

⁵ Extrait du rapport de saisine du CESR de Bourgogne sur la "mise en place des conseils de développement : replacer le citoyen au centre de la cohésion territoriale", p. 27

La création des conseils de développement représente une réelle opportunité pour les pionniers du développement local.

Ainsi l'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire -loi n° 99-533 du 25 juin 1999-expose clairement cet enjeu :

"le développement local.....favorise au sein des pays.....la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux."

Cette idée du conseil de développement traduit donc la volonté de renforcer la démocratie et l'association de chacun aux choix qui les concernent.

Ainsi dans l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire il est dit :

"l'aménagement et le développement durable du territoire demandent de rompre avec les conceptions dirigistes qui font l'impasse sur l'aspiration des individus à participer à l'élaboration de leur propre avenir, comme avec les conceptions exclusivement libérales qui font du marché le seul guide pour le court et le long terme".

3. D'autres expériences antérieures

D'autres expériences locales, bien antérieures à la loi de 1999 confirment l'intérêt d'un cadre de travail commun entre élus et non élus (ou ont permis).

Des comités d'expansion locaux comme dans le Pays segréen (autour de Segré; Maine-et-Loire) , des comités ou associations de développement comme dans le Val de Lorraine (Pont-à-Mousson et Pompey, Meurthe-et-Moselle) ou la Puisaye (Yonne) ont préfiguré ce qu'est aujourd'hui le Conseil de développement.

De même, ce sont les comités de bassin d'emploi, créés à partir de 1982, qui dans près d'une centaine de territoires assurent le rapprochement entre élus locaux, chefs d'entreprise et syndicats de salariés (pays d'Auray, pays de Rennes, pays de Chateaubriant....).

Même si la composition de ces organismes de concertation est moins exhaustive que celle d'un Conseil de développement, ceux-ci ont néanmoins vocation à servir de support, par adaptation des missions et des collèges de membres, à la constitution de certains conseils de développement (ex. : pays de Rennes, pays du Comminges).

Une enquête d'ailleurs conduite durant l'été 2000 par le comité de liaison des comités de bassin d'emploi (CLCBE) traduit ce mouvement de réajustement des structures de concertation, préférable à leur empiement (50 comités de bassin d'emploi engagés dans la mise place du conseil de développement).

Au niveau des agglomérations, avant même que la loi organise les conseils de développement, plusieurs grandes agglomérations comme Lyon ou Nantes avaient mis en place de manière informelle des structures ouvertes aux représentants de la société civile, afin d'apporter un éclairage "citoyen" sur les questions soulevées par le développement des agglomérations.

4. Exemple de concertation participative en Europe

La méthode de concertation participative

D'origine anglo-saxonne, la méthode de concertation participative "community planning" ne connaît pas de frontières. En Allemagne, en France, en Italie....elle est appliquée dans les projets urbains.

A travers des ateliers de débats thématiques, des "cartes sur tables" ou des visites exploratoires, cette méthode permet d'organiser un processus de concertation où usagers, maîtres d'ouvrage et financeurs pourront débattre ensemble d'un projet de planification urbaine. Cette méthode libère la parole, fait resurgir les problèmes et travaille sur les solutions susceptibles d'être apportées.

Afin de crédibiliser le processus, le "community planning" prévoit la restitution par les élus des éléments de consensus et de divergence ainsi que les orientations prises par la collectivité locale. Aussi la méthode insiste sur la prise en compte des doléances par les élus et les techniciens. Au final, ces derniers acquièrent une bien meilleure connaissance de la représentation du territoire par les habitants et usagers, lesquels ont très souvent contribué à l'enrichissement des projets.

D'un pays à l'autre la méthode utilise les mêmes outils pour répondre à des besoins identiques, cependant on peut repérer des différences d'application inhérentes aux contextes politico-administratifs.

En France, la dynamique de projets prend plus de temps et nécessite une mobilisation des partenaires institutionnels en amont de l'événement.

Essentiellement appliqué dans le cadre de projets d'urbanisme, le "community planning" s'ouvre à d'autres types de projets et à d'autres échelles territoriales en France.

Prochainement, la méthode sera appliquée dans le cadre d'une charte intercommunale d'environnement.

Si la démocratie participative se nourrit de la crise du politique délégitimé, elle traduit aussi les aspirations à un approfondissement de la démocratie.

Pour l'ADELS (association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), elle doit notamment permettre de développer un mode de gouvernement nouveau fondé sur la reconnaissance de la multiplicité des acteurs et du nécessaire partage du pouvoir dans le processus de décision.

La volonté des élus de prendre en compte la parole de l'habitant est le meilleur garant de la portée de telles démarches.

B. La démocratie participative : de l'information à la participation

Les frontières sont en réalité floues entre les dispositifs visant à informer et ceux dont l'objet est de consulter ou faire participer les citoyens.

1. L'information : prémisse de la démocratie participative,

Les techniques visant à informer les habitants constituent un moyen pour le citoyen de prendre part au débat, de connaître les enjeux de sa ville, son quartier, les projets en cours et de décider d'y participer.

Les apports de la loi ATR (Administration Territoriale de la République de 1992)

La loi ATR a été la première à affirmer le principe du droit à l'information pour les citoyens.

Ainsi il est précisé dans l'article 10 :

" le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celles-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) est un principe essentiel de la démocratie locale".

Le chapitre premier du titre II intitulé démocratie locale pose le principe d'un droit à l'information des habitants sur les affaires locales.

- la loi ATR énonce ainsi l'obligation pour les communes de 3500 habitants et plus de tenir un débat sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. Cela est également applicable dans les conseils régionaux.
- il est également spécifié le principe de mise à disposition de documents à la mairie (règle qui vaut aussi dans les conseils généraux, conseils régionaux..) tels que les budgets de la commune ; dans les communes de 3500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués. Le public est d'ailleurs avisé de la mise à disposition de ces documents.

De plus dans les communes de 3500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

- les séances des conseils municipaux sont publiques ainsi que pour les conseils généraux.
- la publication de bulletins revêt également un caractère informatif important.

Entre information et consultation...

Pour une implication des habitants, il apparaît nécessaire de réaliser une bonne diffusion de l'information. En effet, cela peut permettre une connaissance du quartier, de la ville, un débat sur les projets en-cours.

Ainsi, le Projet Confluences à Lyon a la volonté d'associer les citoyens, de connaître l'avis du public. Des réunions de concertation ont d'ailleurs eu lieu avec Gérard Colomb, l'actuel Maire de Lyon.(une concertation préalable à la création d'une ZAC et à la révision

du POS a été organisée).

2. Procédures de concertation et d'organisation intercommunales

En matière d'administration et de développement du territoire, en parallèle à la progression de l'intercommunalité et à la décentralisation, un certain nombre de procédures nationales existent depuis les années 1970 :

- les SDAU : Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, plans d'aménagement de l'espace (POS, plan d'occupation des sols, ZAC, zone d'activités communautaires..)
- les PAR : Plan d' Aménagement Rural
- les PNR : Parcs Naturels Régionaux, harmonie entre protection du patrimoine et vie des habitants
- les Contrats de Pays : (1975) revitaliser les zones rurales en déclin et renforcer la solidarité ville/ campagne
- les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement : programmation pluri-annuelle d'actions communales à partir d'objectifs définis entre élus, habitants et administrations publiques
- les CBE : Comités de Bassin d'Emploi, espace cohérent pour l'étude et l'analyse des problèmes de l'emploi
- les Pays d'accueil touristique : (1976) organiser le territoire pour promouvoir un tourisme de qualité, efficace et structuré
- les Conventions de Développement : appui méthodologique auprès des acteurs locaux afin de coordonner et harmoniser les différentes procédures collectives présentes sur le territoire

3. Les principes de consultation prévus et "institutionnalisés" par la loi

Dans la commune

Le conseil municipal peut former des commissions disposant d'un pouvoir général d'instruction des dossiers. La loi de 1992 prévoit de manière expresse la création de comités consultatifs ouverts à des personnes extérieures au conseil. Elle permet aussi l'organisation de référendums locaux, dans le champ de compétence de la commune, sans que le résultat de ceux-ci n'engage que le conseil municipal.

Parallèlement à ces dispositifs existants, la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 à travers son article 1 a instauré l'obligation de mettre en place des conseils de quartier dans les communes de 80 000 habitants et plus. La création de ces conseils reste facultative pour les communes de 20 000 à 79 999 habitants.

Ces conseils de quartier ont pour but d'accroître le droit des habitants à être informés

des activités de la collectivité et à être associés aux décisions.

Les habitants peuvent donner leurs avis sur les sujets qui les concernent directement, faire des propositions pour la vie de leur quartier et ainsi s'impliquer davantage dans la vie locale.

Ces conseils ont uniquement un pouvoir de consultation.

Le maire peut associer ces conseils de quartier à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions intéressant le quartier, notamment celles menées au titre de la politique de la ville.

Au Département

Au niveau de la loi rien ne semble prévu pour le département en terme de démocratie participative. Des comités d'expansion économique sont établis dans de nombreux départements, créés sur un modèle associatif, ils s'apparentent plus à des "agences de développement et de promotion " (économique) du département qu'à de véritables lieux d'expression et de participation de la population locale.

Certains Conseils Généraux ont néanmoins décentralisé ces comités d'expansion dans les différents territoires du département, pratique plus propice à l'expression locale.

A la Région

Le Conseil Economique et Social régional (CESR) : cette instance participative est créée par la loi de 1972 sous l'appellation de "comité" et est promue en "Conseil" par la loi d'orientation de 1992. Composé de 40 à 110 membres, la structure du CESR repose sur quatre collèges.

- les entreprises et les secteurs professionnels non salariés
- les organisations syndicales de salariés représentatives + la FEN
- les organismes participant à la vie collective
- les personnalités qualifiées nommées

Dans les principes et la terminologie, il s'apparente au Conseil Economique et Social de la nation, organe consultatif constitutionnel de la Vème République.

Le CESR peut se diviser en "sections " spécialisées qui peuvent être ouvertes à des membres extérieurs. Depuis la loi du 6 janvier 1986, "le Conseil Régional met à la disposition du CESR les moyens de fonctionnement nécessaires".

Il est obligatoirement saisi pour avis d'un certain nombre de documents (Plan de la Nation, Plan de la Région, orientations budgétaires, schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire,...).Il peut être saisi par le président du conseil régional ou, de sa propre initiative, émettre des avis sur tout sujet qui entre dans le champ de compétence de la Région.

C'est donc le CESR qui formalise la concertation régionale dont la qualité dépend des relations qui s'établissent entre les élus politiques et les élus des différents collèges.

Les conseils de développement sont pour certains des CESR à une plus petite échelle; en effet, l'objet de ces CESR est également de faire remonter les réalités du

terrain vers les politiques, mettre en lumière les enjeux d'une société en perpétuel mouvement, de développer une réflexion sur le long terme et donc d'initier une réflexion à l'écart des échéances électorales.

Au niveau intercommunal,

Autre forme de consultation des habitants : les commissions consultatives des services publics locaux (art. L 1413-1 CGCT)

Les commissions consultatives des services publics locaux, créées par la loi ATR du 6 février 1992 mais sans réel succès, sont rénovées et renforcées. La loi démocratie de proximité précise dans son article 5 les modalités de consultation de ces commissions ainsi que les différentes missions dont elles ont la charge.

Ces commissions ont pour but premier de permettre une meilleure expression des usagers vis à vis des prestations rendues et ainsi leur donner les moyens de mieux contrôler le fonctionnement des services publics locaux.

Les régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants (et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants), doivent créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par convention de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Les EPCI ont la possibilité d'instituer des comités consultatifs sur toute question d'intérêt intercommunal relevant d'une compétence de l'intercommunalité.

4. Les initiatives en matières de démocratie participative

La plupart de ces expériences ne sont pas légiférées ou viennent tout juste de l'être (cf référendum local dans la nouvelle loi constitutionnelle.)

Ces expériences se rapprochent de la Démocratie Participative au sens propre du terme, car, dans la plupart des expériences présentées, les choix des citoyens ont une valeur décisionnelle.

Parmi ces initiatives figurent le référendum local, le fonds de participation des habitants, les enveloppes de quartier et enfin le budget participatif.

Le référendum local

La notion de référendum local apparaît pour la première fois dans la Loi du 16/07/71, sur les fusions et regroupements de communes.

Son article 8 précise que les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de la commune lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux regroupant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux regroupant la moitié de la population totale. Cette demande peut être aussi faite par le préfet.

Rapidement, les élus locaux s'emparent de ce concept et élargissent les domaines de consultation.

Par exemple, entre 1971 et 1982, 79 référendums ont été organisés sur des projets de fusions de communes et 66 référendums ont été organisés sur les objets les plus divers : projet de centrale nucléaire, construction d'un barrage, problèmes de circulation, création d'une ZAC, orientations budgétaires, et ce, dans les communes de toute dimension et de toute obédience.

Face à ces pratiques, la Loi ATR Administration Territoriale de la République de 1992 permet d'organiser des consultations sur « toutes les affaires concernant la commune. »

Modalités.

Les électeurs peuvent être « consultés » par voie électorale pour toutes les affaires concernant la commune.

Elle peut aussi concerner plusieurs communes, rattachées à un même EPCI compétent en matière d'aménagement.

La nouvelle loi constitutionnelle adoptée en Février 2003 renforce le rôle du référendum local.

- *Le 2ème alinéa* de l'article 5 rend possible aux organes des collectivités de soumettre à un référendum, qui vaudra décision, les projets de délibérations ou d'actes relevant de leurs compétences.
- *Le 3ème alinéa* rend possible la consultation des électeurs d'une partie du territoire sur certaines questions qui, bien que relevant des compétences, non des autorités locales mais du Parlement ou du Gouvernement les intéressent spécialement parce qu'elles ont trait à l'organisation de la collectivité dont ils font partie. Le 1er cas est celui où on envisage de créer l'une de ces collectivités territoriales (a1er A72). Seront alors consultés les électeurs inscrits dans la partie du territoire correspondant au ressort de la future collectivité. L'organisation de la consultation devra être décidée par la loi. Le second cas est celui où on envisage de modifier les limites de collectivités existantes.

Le fonds de participation des habitants.

Définition :

C'est un fonds destiné à soutenir financièrement les initiatives des habitants, en répondant à leurs besoins avec plus de souplesse et de rapidité que ne leur permettraient les procédures de subventions classiques.

Son cadre législatif :

On trouve sa définition dans les 90 propositions concernant les contrats de ville.

« Le comité interministériel du 30/06/98 déclare que « l'Etat ne signera à l'avenir des contrats que si les conditions effectives de participation des habitants sont précisément définies ».

Les enveloppes de quartier

Les enveloppes de quartier sont des budgets alloués aux instances de quartier pour réaliser des projets de proximité.

Le budget participatif

Le budget participatif est un dispositif qui décentralise et démocratise le débat qui porte sur l'élaboration du budget annuel de la commune. Chaque instance de quartier discute des priorités pour son quartier et la ville et hiérarchise ses choix.

Le premier budget participatif fête ses 20 ans et il est toujours d'actualité à Porto Alegre, son lieu de naissance.

C. Fondements et finalités des conseils de développement

A ce jour, plus de 30 Conseils de développement d'agglomération se sont mis en place ainsi que 150 Conseils de Pays.

1. Fondements et finalités

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

L'idée même de conseil de développement traduit la détermination du Gouvernement à renforcer la démocratie et l'association de chacun aux choix qui le concernent.

Comme l'affirme l'article 2 de la LOADDT -Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, l'un des choix stratégiques sur lesquels repose la loi concerne "le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains.

Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux.

Madame Dominique Voynet l'a rappelé : "la mise en place du Conseil de développement et l'élaboration concertée constituent l'autre innovation de la LOADDT et restent sinon à inventer, du moins à généraliser.

Elle doit s'inspirer des expériences déjà existantes pour en faire non une institution de plus, mais un lieu de débat public et contradictoire où les acteurs, plus que les institutions, se rencontrent, échangent, proposent, contribuent, suivent, évaluent".⁶

Les conseils de développement ne remettent pas en cause la démocratie électorale mais l'enrichissent par des pratiques répondant à de nouvelles aspirations citoyennes.

Ainsi la LOADDT prévoit que le conseil de développement, créé à l'initiative des

⁶ (1) citée dans Synthèse thématique : groupe 2 "concertation" - Fabienne Goux-Baudiment-22 mai 2000 (in dossier des Rencontres nationales des agglomérations, p.154-22 juin 2000-Paris)

communes et de leurs groupements, s'organise ensuite librement, qu'il s'agit des pays ou bien des agglomérations.

Comme nous l'avons constaté plus haut, les conseils de développement ne sont pas totalement inédits.

Des instances de concertation existaient déjà tels que les comités de développement en Bourgogne apparus au cours des années 1980.

La finalité du conseil de développement

Les conseils de développement ne sont en rien des instances de représentation; il s'agit bien d'organes visant à promouvoir le développement du territoire.

"Il n'a de sens que par rapport au projet politique du territoire que représente la charte de développement durable du pays ou le projet d'agglomération."⁷

Comme il est précisé dans le guide méthodologique sur le conseil de développement, celui-ci s'inscrit dans une logique verticale bien repérée: celle de l'optimisation des relations entre institutions et société civile, entre la représentation politique et l'expression participative.

Dans une telle perspective le souci majeur consiste avant tout à assurer une "pédagogie efficace de l'intérêt général" : il s'agit de susciter l'expression de la diversité des opinions, tout en explicitant à mesure la complexité des contraintes (politiques, techniques, financières.....) au sein desquelles se débattent les décideurs publics pour garantir l'intérêt général.

Ce souci pédagogique (...) conduit alors à une interrogation constante quant au "bon niveau" de concertation à mettre en œuvre, entre les deux bornes de la consultation (passive) des citoyens et celle de la coproduction des décisions.

2. Les missions du conseil de développement de pays et du conseil de développement d'agglomération

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

Ainsi, la Loi prévoit que le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte :

Le terme d'association implique une participation active ce qui va donc au-delà d'une simple consultation. Cependant le degré d'implication peut être divers :

Depuis la participation des membres du conseil de développement à des commissions dont les thématiques et les modalités de fonctionnement sont définies par la structure de gestion.

Jusqu'au pilotage complet de l'élaboration de la charte : organisation du travail,

⁷ (1) Guide méthodologique sur le conseil de développement, ETD, entreprise, territoires et développement

animation des commissions..... A condition que le conseil de développement ait des moyens d'ingénierie propres.

Le conseil de développement peut également être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du territoire :

Selon le contexte et la configuration du conseil de développement, il est envisageable et même souhaitable que celui-ci puisse s'autosaisir de certains dossiers ou projets afin de rendre un avis et d'apporter un éclairage propre à aider à la décision publique.

Bien que cela ne soit pas précisé dans les textes législatifs et réglementaires, le conseil de développement peut également être associé à l'élaboration du programme d'actions, informé lors de la négociation du contrat de pays et participer au dispositif de suivi du projet de développement du territoire.

L'association du conseil de développement à l'élaboration du programme d'actions peut s'opérer de la même manière que lors de la phase pré-charte où le conseil participe également à son élaboration.

Le programme d'actions est la déclinaison opérationnelle du projet de territoire exprimé par la charte pour 10 ans; il est donc logique que le conseil de développement soit impliqué dans son élaboration et sa validation (lors de l'élaboration de la charte, des propositions d'actions sont souvent déjà repérées)

Pour ce qui est de la négociation du contrat de pays (avec l'Etat, la Région, les autres gestionnaires de fonds publics), son rôle est plus limité; le conseil de développement doit cependant être au minimum informé du contrat de pays prévu afin de pouvoir donner un avis sur sa cohérence avec les grandes orientations définies par la charte.

En terme de suivi de projet, cela rejoint la question de l'articulation entre structure de gestion et conseil de développement et celle de la place des moyens.

Si la structure de gestion conduit la mise en œuvre du projet de territoire, le conseil de développement peut lui jouer un rôle dans la sélection des projets.

Parmi les autres missions, figure également le fait que le conseil de développement soit informé une fois par an de la mise en œuvre des actions engagées par les maîtres d'ouvrage.

Afin de maintenir la mobilisation des membres du conseil de développement dans la durée et pour lui donner une réelle capacité à s'associer à l'évaluation, il conviendra de l'associer plus étroitement au pilotage global du projet de territoire.

Enfin, il est associé à l'évaluation de la portée des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du pays. Le terme d'association recouvrant ici les mêmes notions qu'en ce qui concerne l'élaboration de la charte.

Le conseil de développement peut également agir dans l'évaluation du projet de territoire dans sa globalité notamment dans la cohérence des actions et de leurs résultats au vu des objectifs généraux et des objectifs définis dans la charte ainsi que dans l'évaluation de la démarche (ex. : auto-évaluation du fonctionnement démocratique du conseil de développement.....).

La loi LOADDT a également prévu la mise en place de conseils de développement

dans les agglomérations.

Trois notions, projet d'agglomération, conseil de développement, contrat d'agglomération, semblent ainsi inséparables aux yeux du législateur.

En effet, le décret du 21 décembre 2000 (décret n° 2000-1248 "relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995") souligne la concomitance de l'élaboration du projet d'agglomération avec la mise en place du conseil de développement qui lui est associé. Cependant, la loi ne dit pas si le conseil de développement survit ou non à l'adoption du projet d'agglomération sur lequel il a été consulté.

Les missions du conseil de développement d'agglomération

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

Le conseil de développement est par conséquent appelé à formuler un avis sur un projet, sur des documents élaborés par d'autres instances (généralement l'EPCI en charge de la gestion de l'agglomération).

Son rôle semble a priori plus limité que dans le cas des pays, mais rien n'empêche l'établissement public d'agglomération de doter le conseil de développement de missions plus élargies semblables à celles d'un conseil de développement de pays.

Pays et agglomérations ne sont pas logés à la même enseigne

Le législateur a rendu plus aléatoire la création du conseil de développement en agglomération. En effet il ne peut être créé que par délibération concordante de toutes les communes de l'aire urbaine.

Il est d'ailleurs à noter que la loi ne prévoit pas la participation de comités de quartier au conseil de développement des agglomérations.

A l'inverse des conseils de développement de pays, il n'est pas prévu que les conseils de développement d'agglomération soient associés au déroulement et à l'évaluation des actions. Il n'est pas mentionné non plus qu'ils puissent être informés, ne serait-ce qu'une fois par an de l'état d'avancement des projets d'agglomération.

Pourquoi cette différence entre conseil de développement d'agglomération et conseil de développement de pays ?

Cette différence réside dans le fait que les agglomérations sont organisées en EPCI à fiscalité propre et à taxe professionnelle unique, c'est à dire en une structure de gestion, très intégrée, porteuse du projet de développement du territoire.

Dans le cas des pays, il arrive que ce soit le conseil de développement qui conduise le projet de territoire et que celui-ci ait un statut juridique de type association, GIP (groupement d'intérêt public).

Mais nous verrons qu'il existe de "nombreuses positions intermédiaires" du conseil de développement par rapport à la structure de gestion du fait notamment des moyens d'ingénierie dont dispose le conseil et de la place qui lui est donné par les élus.

3. Création et fonctionnement du conseil de développement (cf. annexe 1)

Rappel des dispositions législatives

Les dispositions d'origine : l'émergence d'une instance de participation des acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs à l'échelle des pays et agglomérations

Les articles 25 (22 modifié) et 26 de la loi 99-533 de la LOADDT en vigueur depuis le 25 juin 1999 prévoient la création de conseils de développement auprès des pays et des nouvelles communautés à fiscalité propre.

Ainsi est introduit un principe de démocratie participative dans l'organisation de ces territoires pertinents.

L'article 25 relatif à la mise en place des pays précise notamment qu'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" (lesquels communes et groupement ont pris l'initiative de faire reconnaître un pays). Le conseil de développement s'organise librement....".

L'article 26 relatif aux agglomérations prévoit qu'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 (EPCI et communes de l'aire urbaine associés au projet d'agglomération).

Le conseil de développement s'organise librement.....

Le libellé des articles visés limite, sans les restreindre complètement, les conditions de création et les compétences du conseil de développement :

- dans le cadre du pays, il est mis en place postérieurement à l'arrêté du périmètre d'étude du pays,
- il n'est pas doté d'office de moyens de fonctionnement propres ni d'une existence formelle (de type associatif loi 1901), mais il est dit qu' "il s'organise librement ",
- il est "associé" à l'élaboration de la charte de développement (et non à son adoption) dans le cadre du pays,
- il est "consulté" pour le projet d'agglomération dans le cadre de l'agglomération ⁸
- "il 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"
- il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays ou de l'agglomération

⁸ cette nuance entre "association" et "consultation" du conseil de développement s'explique par le fait qu'à la différence du pays, la communauté d'agglomération est un EPCI à fiscalité propre, à TPU.... Et donc à ce titre, un espace de gestion tout autant, mais les conseils de développement sont évolutifs.
Le décret n° 200-909 du 19 septembre 2000 : l'initiative de création appartient aux élus sinon plus qu'un espace de projet.

- composition du conseil de développement Le décret d'application n° 200-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays dispose en son article 3 que "les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire".
- Création "A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement."
- Mode de fonctionnement (article 3, suite) Le conseil de développement "élit son président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés".
- Fonctions (article 3, suite) "en association avec le conseil de développement, le ou les départements et la ou les régions intéressés, les communes et leurs groupements figurant dans l'arrêté préfectoral élaborent la charte de pays (...) qui exprime le projet commun de développement durable du territoire".

La loi et le décret donnent donc une définition minimale des missions du conseil de développement qui laisse place à la prise d'initiatives adaptées aux configurations locales.

La loi permet (ou n'empêche pas) une définition extensive, selon la volonté qui s'exprimera, qui va d'un rôle consultatif ponctuel à une instance permanente de conseil et d'appui à la décision auprès du pays ou de l'agglomération.

La mise en place d'une telle instance est requise dans les "Agendas 21 locaux"; elle répond également au souhait de la Commission de Bruxelles d'une meilleure association des acteurs socio-économiques, voire de la population, à l'élaboration de projets, notamment dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire.

Les conseils de développement sont voulus comme une déclinaison locale de la participation démocratique, dans un schéma législatif qui comprend la CRADDT (conférence régional de l'aménagement et du développement durable du territoire) au niveau régional et le CNADDT (conférence nationale de l'aménagement et du développement durable du territoire), au niveau national. Cependant, ni la loi, ni le décret n'apporte de précision quant aux moyens et au degré d'institutionnalisation qui permettraient aux conseils de développement de fonctionner à plein.

D. Valeur ajoutée et enjeux du conseil de développement

1. Le conseil de développement : quelle valeur ajoutée spécifique ?

Il s'agit ici de rendre compte de ce que peut apporter un conseil de développement. La présentation est donc volontairement une vision idéalisée de cette instance.

a) La construction d'une vision transversale affranchie des contraintes sectorielles

Le conseil de développement peut faciliter le développement d'actions communes, transversales, combinant les initiatives sectorielles au sein d'une démarche intégrée. Nombre d'acteurs locaux témoignent ainsi de la valeur ajoutée qu'apporte le travail de diagnostic partagé et de mise en lien d'acteurs qui s'ignoraient jusque-là.

A titre d'exemple, des chefs d'entreprise qui viennent expliquer que leurs difficultés de recrutement sont liées à l'exiguïté du marché de l'emploi local pour les cadres (enjeu du double emploi des ménages), à l'inadéquation des formations dispensées localement, mais aussi à d'autres considérations telles que l'absence de logements adaptés pour les jeunes ménages, la carence de l'offre culturelle (...)

b) Un vivier de compétences à valoriser

Les conseils de développement sont pour la plupart composés de socioprofessionnels, d'associatifs et d'élus. Même si les compositions varient d'un conseil à l'autre, ceux-ci permettent l'expression de différentes familles d'acteurs issus du monde de l'entreprise, social, culturel, sportif, d'organismes à caractère familial. Les rencontres sont ainsi l'expression de plusieurs compétences générales et/ou spécifiques.

Un chef d'entreprise va ainsi pouvoir apporter son éclairage, sa vision du territoire par rapport à son expérience professionnelle et ainsi peut-être "alerter" les élus sur l'inadéquation entre les qualifications qu'ils recherchent et l'offre de formation.

Les organisations socioprofessionnelles locales, les habitants ont de réelles compétences et capacités d'expertise; il semble opportun de mobiliser ces compétences pour la construction d'un projet de territoire (avant de faire appel à des consultants privés).

L'échange au niveau local permet d'établir un véritable dialogue (qui ne se limite pas à de l'affrontement), de trouver des accords, qui ne seraient pas possibles à un niveau supérieur. C'est probablement là l'enjeu majeur de la mise en place des conseils de développement.

L'expérience professionnelle, les connaissances de chacun peuvent ainsi servir au territoire.

C'est bien là un enjeu important de la démocratie participative. Le conseil de développement en apportant par sa composition une assise plus large à la vie démocratique est porteur de valeur ajoutée spécifique.

Toutes les catégories sont représentées au sein du conseil qui est censé représenter

la société civile et de permettre l'émergence des besoins et attentes des citoyens d'un territoire.

Le conseil permet ainsi un exercice large de la démocratie.

Un des rares endroits où peuvent se confronter autant d'avis de différents milieux économiques, institutionnels, associatifs.

Ce vivier de compétences constitue une véritable intelligence collective, source de plus-value pour le territoire.

La rencontre entre des gens du "terroir" qui connaissent bien leur "pays" au sens, de chefs d'entreprises bien implantés (..etc) avec des chambres consulaires apporte une autre lecture pour construire un projet de territoire.

L'approche transversale des problématiques du territoire (par exemple: l'impact environnemental de projets d'infrastructures routières) est également source de plus-value.

A travers notamment les chambres consulaires, le conseil de développement met à disposition une expertise, un savoir-faire en matière de diagnostic de territoires, d'approches transversales de projets, de gestion collective d'espaces....

c) Une sensibilisation, une communication, un partage, des fonctions d'échange

Le conseil de développement permet une démarche de partage de l'information, d'interpeller les élus, les techniciens et les experts (règle du jeu où techniciens et élus acceptent que leurs projets soient remis en cause). Il contribue également à partager non pas du pouvoir mais de l'information pour que la société civile enrichisse les décisions. La société civile a ainsi l'occasion d'interpeller, de sensibiliser les élus.

Mais une clarté est nécessaire pour que chacun soit au même niveau d'information et aient la même capacité à influencer sur la décision.(citoyens doivent être égaux sur le plan de l'information et de la connaissance des dossiers)

Outre les rapports entre élus et société civile, entre acteurs publics et privés, le conseil de développement doit et peut faciliter l' "inter-connaissance" et la compréhension mutuelle entre représentants d'activités diverses. Dans ce cadre, il peut devenir une instance de régulation de certains conflits d'usage (par exemple entre professionnels du tourisme et exploitants agricoles...), un cadre de dialogue social territorialisé (entre représentants patronaux et syndicats de salariés), un lieu d'intermédiation pour nouer des partenariats (entre entreprises et établissements éducatifs par exemple).

Le conseil de développement constitue un système d'organisation, un espace de travail avec des débats nécessairement contradictoires, pour forger un regard partagé sur les atouts et les faiblesses du territoire; pour identifier les enjeux essentiels de développement, pour construire une ambition commune aux habitants et acteurs organisés; pour élaborer la stratégie de développement pour les années à venir.

La latitude laissée aux acteurs locaux pour procéder à la composition des conseils permet de "coller" étroitement aux réalités du terrain et d'intégrer les institutions ou

personnalités les plus motrices d'un territoire, disposées à s'investir dans la réflexion collective voire dans l'élaboration de projets concrets.

2. Un espace de débat affranchi des corporatismes et/ou des échéances de court terme ?

Un des principes importants sur lequel le conseil de développement se base pour agir est le développement durable. La réflexion collective s'axe sur le long terme et prend en compte les problématiques environnementales, économiques de façon transversale.

Le débat n'est pas là pour faire émerger des intérêts corporatistes ou particuliers mais bien l'intérêt général.

Le conseil de développement est ainsi un lieu de débat où le citoyen est à la fois co-auteur et destinataire du droit et des repères collectifs : le citoyen est ainsi responsabilisé, il prend connaissance des visions de chacun et donne son avis en conséquence. Il a, grâce à l'instance de concertation qu'est le conseil de développement, capacité à prendre en compte les problématiques immédiates et donc à être lucide sur les situations et peut ainsi se projeter sur le long terme.

Chaque membre du conseil peut également apporter sa contribution à l'évaluation et ainsi sortir de "son univers professionnel" et prendre part à d'autres domaines que le sien.

Cet espace de débat est également affranchi des échéances de court terme. En effet, son action s'inscrit dans une logique de développement durable ce qui suppose une réflexion prospective sur le long terme.

"le développement durable est une manière de réformer le processus de décision publique" a affirmé Lionel Jospin, lors du colloque européen "aménagement et développement durable du territoire". Il a ajouté "la loi Voynet" se veut emblématique d'une nouvelle manière de gouverner. Elle inaugure une nouvelle façon de gérer les espaces et d'élaborer les choix collectifs. Les acteurs locaux, les usagers, les associations, les entreprises peuvent désormais participer à la définition de ces choix en les négociant dans le cadre de grandes options nationales."

Ainsi le développement durable recouvre - t-il des notions de préservations de ressources naturelles, d'éthique (sociale, culturelle, économique), d'équité entre génération mais aussi une méthodologie de concertation large entre décideurs et usagers. La projection dans le long terme des décisions, aujourd'hui, est un aspect quasi permanent.

3. Une école de la citoyenneté propice à la réflexion prospective et à l'émergence de projets

La nécessité de croiser des points de vue et de s'enrichir de compétences complémentaires pour appréhender des environnements de plus en plus complexes

Le conseil de développement, en permettant une prise en compte globale des problèmes et non thématique permet une ouverture d'esprit et une vision globale du

territoire, de ses problématiques et des enjeux liés.

Chaque individu sort de son contexte et s'intéresse à son voisin.

Chacun se sent plus concerné par le devenir du territoire, le projet de territoire fédère diverses familles d'acteurs et rapproche, fait se côtoyer le monde économique avec par exemple le mode associatif.

Le Président du conseil de développement de Nantes dit d'ailleurs : " les conseils de développement, parmi d'autres outils, peuvent participer, à leur niveau et grâce au foisonnement de la société civile, à l'invention d'un nouveau mode du "vivre ensemble".

Le Président de la Communauté Urbaine de Nantes parle lui "de lieux de respiration entre la société civile et les élus".

Le conseil de développement est également vecteur d'une démocratie renouvelée et permet ainsi d'être un outil d'éducation citoyenne.

Il permet enfin la mise en œuvre d'une démarche conjointe avec des règles et des responsabilités propres qui permet de construire une culture commune porteuse de sens pour les citoyens.

La complexité des systèmes contemporains implique de la complémentarité, de la transversalité dans la réflexion et la société doit conforter des lieux de solidarité et de maintien du lien social.

Le conseil de développement peut être un lieu de production de "plus-values collectives" en constituant une structure de veille, d'anticipation et d'alerte.

Éléments d'articulation des attentes de la société civile avec les contraintes des décideurs désignés par le suffrage universel, les conseils de développement cherchent à être porteurs de l'expression de mouvements sociaux de fond, des grandes tendances de l'évolution de la société.

Les enjeux liés à la mise en place des conseils de développement sont nombreux. L'un des objectifs est d'aboutir à un projet de meilleure qualité, moins monolithique, enrichi de nouvelles composantes par l'apport de gens de terrain indispensables pour l'analyse du contexte, de la diversité des intérêts.

Cependant, la mise en place de ces nouvelles instances est génératrice de nombreuses interrogations, critiques, risques. Il s'agit bien d' un système de participation à construire ce qui signifie une période de "tâtonnements", de remise en question, de doutes.....

La mise en place de ces conseils rencontre d'ores et déjà des difficultés pour en faire des organes "efficients".

E. Difficultés et interrogations liées à la mise en place des conseils de développement

1. Une démarche nouvelle qui appellent de nouvelles pratiques.....

La nouveauté de la démarche, le temps d'appropriation d'un nouveau contexte (de l'espace vécu...) et le manque d'une "culture de démocratie participative" (transparence, pluralité des approches, prise de responsabilités...) interrogent les acteurs par rapport à la capacité à faire vivre un tel conseil.

L'apparition de ces nouvelles instances participatives appellent de nouvelles pratiques "de management territorial" avec notamment l'association de nouveaux acteurs.

A côté des animateurs déjà présents sur le territoire qu'il est utile d'identifier et d'utiliser (ex. : ceux provenant d'instances consulaires), cela suppose pour les acteurs locaux et les élus locaux d'occuper des fonctions d'animateur, de médiateur. Or ceux-ci ne sont pas habitués à développer ces compétences.

Les acteurs de la société civile doivent eux pouvoir passer d'un rôle de spectateur à un rôle d'acteur ce qui suppose une adhésion et une implication active du plus grand nombre afin notamment que les solutions apportées soient la représentation de la volonté de tous.

En fédérant les énergies, il s'agit de créer une culture commune.

La réussite de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de démocratie participative, et en l'occurrence du conseil de développement, demande une capacité à prendre en compte la société civile.

La "nouvelle gouvernance à trois" (élus, techniciens, société civile) engendre une nouvelle culture de la décision. Les citoyens se contentent de moins en moins d'une société où l'expression démocratique ne s'exerce que dans l'isolement. Ils veulent participer autrement à l'élaboration des choix, qu'il s'agisse de leur vie quotidienne ou du développement global du territoire.

Cette mise en place des conseils de développement implique des bouleversements dans les pensées, les pratiques, les outils et modes d'organisation....

Les élus, représentants légitimes des citoyens par l'élection, peuvent y voir une remise en cause de leur action, un nouveau lieu de pouvoir, et le risque d'une chambre de revendications d'intérêts particuliers.

Les organisations économiques peuvent y voir un comité consultatif de plus, dans lequel le risque de servir de caution peut exister.

Un jeu des acteurs complexe et difficile à maîtriser : certains jeux de pouvoir peuvent remettre en cause (gestion politique, technique et spatiale du projet, rivalités personnelles) certains projets.

Une certaine confusion demeure quant aux missions et compétences dévolues aux nouveaux espaces que sont les pays et leurs instances consultatives : en effet, ce vocable recouvre des réalités différentes chez nombre d'acteurs locaux et a fortiori chez le citoyen.

Il importe là de développer la communication, l'information au sujet de ces nouveaux

espaces de dialogue.

De ce fait, certains acteurs sont peu mobilisés; dans certains territoires, une ou plusieurs catégorie d'acteurs peuvent avoir une attitude d'attente volontaire ou non liée à une absence de consultation, un déficit d'identité voire à une indifférence au processus (maires des petites communes, mouvements associatifs peu mobilisés, entreprises qui ne voient pas l'intérêt immédiat,...).

2. La question de la place et du rôle des élus dans les démarches participatives

a) Un frein à la participation et à l'information de la population : la fracture entre responsables intercommunaux et conseillers municipaux.

Depuis la loi Chevènement et l'essor de l'intercommunalité, une forme de discrimination entre les responsables intercommunaux et les conseillers municipaux est apparu en même temps qu'elle a provoqué de fait une concentration des responsabilités aux mains de quelques élus.

Face à ce régime de distanciation qui s'accroît évidemment encore plus avec le niveau du pays, un enjeu capital est de renforcer la communication envers les municipalités pour en faire "un interface de proximité qui assure ou facilite la relation entre la population et ces nouvelles institutions".⁹

Cela suppose d'améliorer l'information des élus municipaux et de faire appel à des démarches participatives pour faciliter le rapprochement entre niveau municipal, intercommunal et le pays.

Cela peut passer par l'ouverture des conseils de développement aux conseillers municipaux, un relais d'information réalisé par les délégués intercommunaux présents au conseil de développement qui seraient chargés d'informer sur ce qui a été entrepris et de rendre compte des débats et des positions prises.

b) Des élus animateurs

Parallèlement, c'est le rôle d'animateur de plus en plus essentiel qui est attendu des élus à travers les logiques des lois de 1992 sur l'intercommunalité et de 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

La logique des pays oblige ou devrait obliger les élus à pratiquer une large concertation puisque l'un des objets essentiels du pays et de la politique contractuelle qui en dépend est de rassembler les projets, initiatives et actions, portés non seulement par les collectivités locales, communautés de communes en particulier, mais surtout aussi par les associations, les organisations économiques et professionnelles, les entreprises, les habitants et par tout autre partenaire.

⁹ Place et rôle des élus dans les démarches participatives, Yves GORGEU, octobre 2002, Unadel.

Cette fonction de rassemblement est exigeante car elle doit se faire autour d'un projet élaboré ensemble et dans lequel toutes les familles d'acteurs doivent se retrouver.

3.L'importance de la question des moyens d'ingénierie

L'existence de moyens spécifiques à l'échelle du pays ou de l'agglomération est primordiale.

En effet, la mise en œuvre des missions du conseil de développement suppose des moyens humains, techniques et financiers.

Ceux-ci sont notamment utiles pour la réalisation des études, des missions d'évaluation.

La démarche de mobilisation des acteurs, permise par la mise en place du conseil de développement, doit pouvoir s'appuyer sur une formation- action de ces acteurs.

4. Des conditions de dialogue entre élus et société civile ou la question des relations élus et non-élus

Certains élus reconnaissent peu les non-élus (car non issus du suffrage universel et n'ayant pas ce mandat de décision). Exemple du pays du val d'Adour

A cause d'un problème de communication, certains membres du conseil de développement sont confrontés à un manque d'information sur les projets à discuter ; par exemple, les documents sont reçus tardivement ce qui rend l'examen préalable des projets difficile bien que l'avis du conseil de développement soit demandé. En effet, on peut rappeler ici que le conseil de développement doit veiller au respect de la charte de territoire selon les statuts.

La situation est alors confuse et des conflits peuvent avoir lieu.

La situation est d'autant plus difficile que trois départements et deux régions sont concernés et par conséquent des acteurs institutionnels ayant des orientations ou des consignes parfois divergentes.

Dans une telle situation, le souhait serait d'élaborer une stratégie d'information commune de la population sur les projets et sur le fonctionnement du pays et d'établir un document de bonne conduite entre élus et le conseil de développement et motiver les élus sur l'intérêt d'un dialogue avec la société civile.

5. Manque d'outils, de méthodes pour mettre en œuvre cette démarche

Cela recoupe également :

- la difficulté pour aller au-delà des revendications individuelles (ex. en matière d'environnement) et de dégager l'intérêt général

- la difficulté à s'approprier la notion de projet, de charte de développement durable qui va au-delà d'une simple recherche de financements de projets. Il ne s'agit pas que cette démarche de participation aboutisse uniquement à des demandes d'aides financières extérieures et donc des comportements d'aubaine.

Il s'agit pour les acteurs impliqués dans la démarche de raisonner sur des espaces qui ne sont pas forcément ceux de leur vécu ; en effet, les territoires recouverts par les pays ou les agglomérations sont souvent denses ce qui demande d'être capable de disposer d'une connaissance et d'une réflexion sur une échelle territoriale plus grande que celle de son propre vécu. Cela suppose également de dégager du temps à cet effet.

6. La question de la composition du conseil

La composition du Conseil de développement est fréquemment abordée à travers, notamment la question de la présence ou non des élus en son sein et celle de la nature des "représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs".

Deux écueils doivent être évités : une désignation verticale d'organisation :

En effet, l'objet n'est pas de créer des instances de représentation mais d'organiser la promotion et le développement du territoire; un échelon supplémentaire pourrait être vécu comme une technocratie de plus dans un environnement déjà "empilé".

Deuxième écueil : un conseil de développement composé uniquement de gens cooptés (cela rejoint la question du mode de désignation) qui ne représenteraient que très partiellement les différentes catégories socio - professionnels, ce qui pourrait annihiler l'émergence de nouvelles composantes de la société civile.

La participation des élus peut concerner potentiellement l'ensemble des élus du territoire, en particulier les élus municipaux.

Au niveau des élus deux thèses peuvent être avancées :

- leur participation est nécessaire, sans quoi on réfléchit d'un côté et on réalise de l'autre
- leur participation (s'ils sont majoritaires) peut politiser le débat

Si l'objet des conseils de développement est bien d'élaborer et d'accompagner un projet de développement, concertation et mise en commun des idées de tous sont des conditions essentielles de réussite.

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

Cela a d'ailleurs conduit certains sites, comme Dunkerque, à exclure les élus du conseil et d'autres au contraire, comme Poitiers, à inclure non seulement les élus de l'agglomération mais aussi les élus des communes hors périmètre du projet d'agglomération.

Au niveau des Pays selon une enquête réalisée par l'Observatoire ETD début 2002 (sur 57 pays) 67% des conseils de développement comprennent des élus.

Cependant, certains pays par exemple ont décidé de ne pas inclure d'élus dans ce conseil.

Impliquer les élus ou une partie d'entre eux dans le conseil de développement c'est aussi démontrer à terme l'intérêt et le bien-fondé d'un dialogue, d'un échange avec les socio-professionnels pour élaborer et mettre en œuvre un projet.

Sinon, le risque existe à terme d'une structure "consultée" uniquement pour la forme.

La représentation des milieux économiques

De nombreux territoires ont prévu, au côté d'un collège de socioprofessionnels institutionnels comprenant chambres consulaires au travers de leurs élus locaux et/ou organisations locales (groupements d'entreprises) syndicats professionnels; un collège de personnalités qualifiées ou ont réservé des sièges pour des acteurs hors institutions (chefs d'entreprises, agriculteurs, porteurs de projets....).

Nous verrons plus précisément, dans la troisième partie, qu'à côté des réseaux structurés, il convient de dépasser "la représentativité".

La représentation du secteur associatif

Le mode de représentation du secteur associatif au sein du conseil de développement pose fréquemment problème aux territoires et aux élus qui connaissent assez mal certaines associations.

Le monde associatif est par définition multiple et diversifié, selon la taille, selon le champ d'intervention, selon le budget,.....: ainsi certains territoires ont-ils réuni l'ensemble des associations pour envisager avec elles une représentation au conseil de développement.

Pour les acteurs associatifs, cela demande un lourd travail interne au sein de chaque famille et la mise en place de systèmes d'aller-retours (inter-associations au niveau du pays ou de l'agglomération et de l'association locale vers son organisation départementale ou régionale) pour une diffusion de l'information et l'apport de contributions répondant aux besoins exprimés au plus près du terrain.

Autre exemple, les organisations syndicales qui expriment leur volonté de participer aux conseils de développement selon des modalités à préciser. Toutes ne pourront être présentes et certaines proposent d'ouvrir une réflexion sur leur apport spécifique dans les conseils de développement. Faut-il être présents dans les conseils de développement ou participer au cas par cas dans des commissions thématiques en fonction du thème traité.

Cependant le mode de représentation du secteur associatif au sein du conseil peut poser des problèmes aux territoires et aux élus qui ont eu et auront à initier ce conseil.

Pour certains, les représentants du monde associatif manquent encore de légitimité pour intervenir dans le débat public au regard de certains de leurs partenaires. D'autres craignent qu'ils véhiculent des intérêts trop particuliers et que leur intervention dans le débat politique tourne à la confrontation.

En effet, le conseil de développement inscrit bien son action dans le cadre du développement durable; or celui-ci n'est pas l'addition de politiques isolées, sociales, environnementales et économiques, mais bien l'articulation de ces trois piliers. Certains lobbies (dans le domaine de l'environnement par exemple) n'ont peut-être pas ce souci de prise en compte globale des thématiques.

De plus, le "**caractère ponctuel et limité (territorialement, professionnellement...) des associations peut présenter un risque majeur : l'affrontement des groupes de pression essentiellement préoccupés de faire valoir leurs intérêts particuliers. Le plus malin ou le plus puissant médiatiquement et/ou financièrement l'emportera, en dehors de toute préoccupation d'intérêt général....**"¹⁰

Le risque est grand de voir disparaître l'esprit civique et d'aboutir à un système de lobbies qui supprime tout débat public et "décrédibilise" l'action publique.

Cependant, il s'agit aussi ici de reconnaître que les associations sont des instruments essentiels du lien social, des lieux d'apprentissage de la citoyenneté, d'acquisition de connaissances et d'expression des besoins de la population.

La question de la légitimité recoupe la difficulté de rendre le conseil représentatif c'est à dire que sa composition prenne compte de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire.

En effet, même si la composition initiale du conseil est fixée par une délibération des élus, qui ne représentent eux-mêmes que les conseils municipaux de leurs communes d'origine, des modalités peuvent être proposées ou imposées pour la détermination de cette composition.

L'association de personnalités qualifiées

Il semble important d'associer les "acteurs émergents" : chefs d'établissements, parents d'élèves, les associations d'emploi....

La question de l'association de la population ou des acteurs non organisés reste posée...

En effet, un élargissement plus important pourrait conduire à intégrer des "catégories particulières" de la population comme "les jeunes" par exemple, qui constituent la société de demain mais dont la "volatilité" rend difficile les modalités de participation.

Des conseils de développement composés uniquement de représentants socio-économiques et associatifs pourraient être privés de toute influence et devenir des organismes purement formels.

Faute d'habitude, de dialogue et de travail en commun, une certaine dérive pourrait conduire à une coupure entre deux instances : les élus d'un côté et les autres acteurs de l'autre.

La question de la légitimité de l'intervention de la société civile est également souvent abordée à travers notamment la question de la compétence de celle-ci.

¹⁰ "*Mise en place des conseils de développement en Bourgogne*" : replacer le citoyen au centre de la cohésion territoriale"- CESR Bourgogne - décembre 2002- p. 53.

A titre d'exemple, des responsables de certains pays ont organisé des consultations pour élaborer la charte de développement; or les demandes des habitants ont été si irréalistes que le programme de développement a été préparé au final par des techniciens et décidé par les élus.

Des actions de formation organisées en direction des membres de la société civile pourraient contribuer à les aider à appréhender de façon globale les problèmes de territoires et à se détacher de la stricte défense d'intérêts particuliers.

Il ne semble en tout cas pas réaliste de viser à une représentation exhaustive du territoire car l'organisation de réunions au-delà de 50 personnes est difficile à gérer.

Il semble évident que toutes les organisations présentes sur un territoire ne peuvent être représentées : le conseil de développement n'est pas un organe de représentation.

Cependant, des commissions de travail thématiques ou géographiques peuvent être mises en place et associées de façon ponctuelle plus largement.

Une autre limite, fréquemment évoquée, des démarches participatives est qu'elles ne suscitent qu'une mobilisation relativement faible quantitativement et très sélective socialement.

Une attention particulière doit être portée à la participation des "silencieux" ou "outsiders", de celles et ceux qui, dans la société comme dans la politique ordinaire, accèdent peu à la parole. Cela peut passer par d'autres modes d'expression des besoins que la délibération argumentée officielle.

De ce fait, ce sont surtout les classes moyennes, ou en tout cas les couches les plus stables du salariat dans les quartiers populaires qui s'engagent dans la participation institutionnalisée.

Conclusion de la deuxième partie

La participation constitue un véritable défi et suppose des efforts sérieux et suivis, du temps, une véritable politique de communication et nécessite de déboucher sur des effets concrets. Car, à l'inverse, comme le précise Yves Sintomer, sociologue et chercheur détaché à l'Université Marc Bloch de Berlin (1)¹¹ :

"pour peu que les citoyens aient l'impression qu'il ne s'agit que de belles paroles qui ne modifient pas les pratiques, il y a fort à parier qu'ils seront peu nombreux à se ruer aux réunions".

La démocratie participative ne peut être une fin en soi, elle doit aussi constituer un instrument permettant d'obtenir des résultats substantiels.

Dans la même optique, il s'agit de ne pas faire du conseil de développement une machinerie institutionnelle; il s'agit là du défi de l'instrumentalisation.

D'une certaine manière, la démocratie participative doit permettre de dépasser la dichotomie traditionnelle entre les élus et les citoyens. Or en brouillant cette dichotomie, la

¹¹ Extrait de la démocratie participative, compte-rendu d'Yves Sintomer.

démocratie participative complexifie les rôles et fait surgir de nouveaux problèmes. Le risque est que la participation, au sein du conseil de développement, se réduise à une politique d'image. Il n'est pas de garantie, a priori, que ce défi puisse être affronté positivement, qu'il se passe vraiment des choses dans les démarches participatives et qu'elles ne se réduisent pas à une pure façade.

C'est là qu'une forte volonté politique ainsi que des règles du jeu claires sont primordiales.

Yves Sintomer précise là :

"il faut reconnaître l'existence de conflits et apprendre à les valoriser plutôt qu'à les refouler : c'est une véritable culture du conflit qu'il s'agit de créer, d'un conflit régulé par des discussions collectives et des lieux de participation institutionnelle..." "sur le fond, il s'agit de reconnaître que la démocratie participative, lorsqu'elle est authentique, implique, dans une certaine mesure, l'émergence ou la reconnaissance d'un contre-pouvoir(...) cela implique en tout état de cause un bouleversement des habitudes acquises "

Pour pouvoir se développer et être pleinement efficace, la démocratie participative se doit d'être délibérative tout en favorisant une pluralité des formes expressives.

Dans ce cas, cela nécessite que les discussions puissent se baser sur le savoir d'usage des habitants, le "bon sens" soutenant assez spontanément des échanges de bon niveau.

Une procédure adéquate doit ici permettre un échange réglé entre les participants. C'est d'ailleurs ce que cherchent certaines méthodologies, comme les jurys citoyens, qui favorisent le travail en petits groupes et visent à donner les meilleures conditions possibles à la dynamique délibérative.

La qualité des procédures peut participer à la qualité des délibérations et du coup légitimer la participation.

Parallèlement, ces procédures doivent permettre aux habitants de passer de leur savoir d'usage à une discussion citoyenne, des intérêts particuliers à l'intérêt général, de leur communauté de vie à la communauté civique.

Yves Sintomer précise là que "cela est cependant impossible si n'est pas bousculée la division du travail qui réserve la définition de l'intérêt général aux élus et lie sans recours les simples citoyens à leurs intérêts particuliers. Tel est peut-être le défi le plus fondamental de la démocratie participative".

III- Les conseils de développement : réel outil de la démocratie participative ? Des constats aux préconisations.

Introduction de la troisième partie

Si nous basons cette réflexion sur le rôle du Pays qui est plus une structure d'animation, d'impulsion et de coordination qu'une structure de gestion, on peut s'apercevoir que le rôle attendu du conseil de développement se limite plutôt à un rôle d'avis- les décideurs étant les élus au sein des collectivités.

Le Pays doit rester un espace de projet, il ne doit pas, dans le cadre institutionnel actuel, devenir une collectivité territoriale. Néanmoins, en franchissant un pas vers la démocratie participative grâce au conseil de développement, il peut être et devenir un outil de la gouvernance territoriale à condition notamment que cet dernier puisse être reconnu et écouté.

L'antériorité des démarches de concertation sur un territoire peut avoir une influence directe sur la mise en place d'un conseil de développement; nous verrons d'ailleurs que d'autres facteurs peuvent influencer sur la démocratie participative.

La présentation "d'axes de solutions" visera à dégager des pistes de travail visant l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation des conseils de développement.

A. Le conseil de développement au sein de la gouvernance territoriale

1. Définition de la gouvernance

De manière globale, on peut dire qu'elle définit l'élargissement des acteurs et des catégories d'acteurs prenant part au processus décisionnel et l'assouplissement des règles de fonctionnement des institutions ou des organisations qui la pratiquent. En cela, elle se différencie d'un simple gouvernement. La gouvernance est plus souple, plus vaste et elle nous impose de revoir notre conception de la représentativité et de la légitimité.

(intervention de Yveline Nicolas aux assises nationales du développement durable de Lille 2003)

Considérée comme support de démocratie, la gouvernance des territoires implique d'associer à la décision publique un certain nombre d'acteurs, publics et privés, ayant un lien avec le domaine considéré et possédant outre une bonne connaissance du territoire, un savoir, un savoir-faire ou une capacité d'expertise.

- Cette notion de gouvernance recoupe différentes composantes et notamment cette possibilité d'une large consultation souhaitée dans le concept de développement durable. Elle laisse la possibilité aux acteurs quels qu'ils soient d'être associés aux réflexions sur l'avenir de leur territoire.
- Plus largement la gouvernance renvoie à une approche intégrée et transversale, à l'articulation des thématiques, des échelles territoriales, la participation continue des acteurs et de la population, au partenariat.....

Aujourd'hui face à la crise du politique, la "gouvernance" rend compte des transformations des formes de l'action publique. Cette notion introduit en effet une approche plus interactive du politique. Dans "la France enfin forte de ses régions" Adrien Zeller précise :

"La "nouvelle gouvernance" attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, les collectivités territoriales, la société civile, les partenaires sociaux, les forces du marché et l'association de nouveaux acteurs associés au processus de décision"

Sur un territoire donné, pays ou agglomérations, les institutions publiques et les acteurs de toute nature peuvent s'associer et mettre en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets.

L'articulation de la gouvernance et de la loi Voynet se traduit par l'exercice de la démocratie participative et donc la dynamisation de la démocratie locale, la construction

d'une vision transversale, l'enrichissement mutuel de différentes instances.....

Face à la multiplication des échelons territoriaux, la "gouvernance des territoires" se trouve face à un défi : des décideurs aux intérêts et valeurs divergents sont confrontés sur un même territoire. La gouvernance doit ici permettre de rassembler les individus et créer une sorte de cohésion.

Cette notion fait donc appel, à la fois, à une coordination des actions entreprises par les acteurs mais aussi à une cohérence qui sous-entend la reconnaissance des finalités communes à atteindre.

2. Le conseil de développement : outil de la concertation

Au regard de ces différents éléments, le conseil de développement peut véritablement être un outil de concertation participant à la nouvelle gouvernance territoriale.

Ce conseil est donc une instance permettant d'associer l'ensemble des acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs à la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre du projet de pays ou d'agglomération.

Pendant, pour pouvoir être un outil de la gouvernance territoriale, cela suppose que les élus laissent une place à ce conseil et prennent en compte ou du moins écoutent les avis formulés, ce qui peut ne pas être toujours le cas.

Au-delà du conseil de développement, sur certains territoires c'est le Pays à travers ses élus qui participe plus à cette nouvelle gouvernance territoriale en étant à l'origine des nouveaux projets, en abordant des problématiques territoriales à une échelle plus grande, en faisant appel aux partenaires institutionnels pour développer son action.

Parfois affiché comme outil de la concertation mais dans les faits cela dépend souvent de la relation de confiance qui s'est instaurée et des dynamiques territoriales, des pratiques passées de concertation.

Nous verrons après que de nombreux facteurs sont susceptibles d'influencer la démocratie participative.

A partir du moment où les relations entre le conseil de développement et les élus donnent lieu à du dialogue, une écoute et un respect mutuel, le conseil de développement peut être assimilé à un outil de la gouvernance territoriale. Si le conseil n'existe que par la loi et que les élus se trouvent être réticents à faire quelque chose en commun, on peut difficilement considérer qu'un tel conseil, souffrant d'un manque de reconnaissance, ait une quelconque incidence sur la gouvernance.

Pour pouvoir être un outil de la gouvernance, cela suppose de la part des membres du conseil de développement, par leur savoir, savoir-faire, ou capacité d'expertise d'apporter une plus-value aux territoires.

Ceux-ci peuvent avoir et ont déjà, sur certains territoires, un rôle actif dans la décision :

- dans le choix des priorités stratégiques et opérationnelles

- dans le choix des contenus ou l'affinement de certaines décisions prises par les élus, lorsque les objectifs et les enveloppes budgétaires ont été déterminés par eux, mais que les actions elles-mêmes et les modalités de mise en œuvre restent à définir.
- dans le pilotage des études internes ou externes, avant ou pendant l'action
- dans l'évaluation

Nous allons à présent à travers quelques exemples (pays et agglomérations) montrer le type de relations pouvant s'instaurer entre conseil de développement et élus et notamment les conditions de dialogue existant entre ces deux parties.

Conseil de développement de l'agglomération de Niort (120 personnes)

La création du conseil de développement résulte d'une décision préfectorale (certaines communes entrées dans l'agglomération s'appelant elles-mêmes les "malgré-nous")

Un important travail a été nécessaire pour essayer d'instaurer un dialogue entre les élus.

Le conseil n'a pas encore réellement fonctionné mais il n'est pas remis en cause et élus et non-élus estiment qu'il est indispensable.

Après quelques mois de dialogue entre élus et conseil de développement, la solution retenue est proche de celui d'un conseil économique et social. Les élus peuvent solliciter le conseil et celui-ci peut interpeller les élus sur des points qui lui paraissent importants.

Une expérience est actuellement en cours avec le conseil de développement concernant les filières de traitement des ordures ménagères. Le conseil a proposé un certain nombre de pistes qui pourront alimenter la réflexion des élus et leur permettre de faire leur sélection d'experts pour avancer dans la réflexion.

Néanmoins, on observe une frustration légitime et inéluctable des personnes dont on sollicite l'avis et qui finalement ne participent pas aux votes car ce sont bien les élus qui prennent les décisions.

Pays de Corbières Minervois

La question de départ sur les enjeux de développement a été celle de la reconquête citoyenne.

Des conventionnements précis entre le conseil de développement et le syndicat mixte précise le rôle de chacun. Les discussions de fond entre élus et non-élus sont privilégiées. Elles se déroulent en amont de la prise de décisions pour définir le programme d'action.

Pays du Val d'Adour

Dans le Val d'Adour coexistent un GIP et un conseil de développement, strictement séparés.

Le GIP est exclusivement composé d'élus et le conseil de non élus (les élus qui y adhèrent le font en tant que citoyens). Les rencontres se font au sein d'un comité paritaire.

Ce qui pose problème c'est la communication entre élus et le conseil de développement. Lors des rencontres du comité de pilotage, les membres du conseil de développement sont confrontés à un manque d'information sur les projets à discuter. La situation est d'autant plus difficile que trois départements et deux régions sont concernés (donc des acteurs institutionnels ayant des orientations ou des consignes parfois divergentes).

En Val de Lorraine, les élus du pays ont confié au conseil de développement des responsabilités au-delà de celles habituelles.

Créée en 1989 par Jacques Chérèque (ancien ministre de l'Aménagement du territoire) pour répondre à la fermeture de l'aciérie de Pompey et participer à l'aménagement du territoire régional, l'association de développement local ADVMM, pour le développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle, a mené, avant la lettre, une démarche de pays.

Dotée d'une équipe technique très structurée, cette association de développement s'est engagée dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet global, s'appuyant sur l'organisation des différentes familles d'acteurs en partenaires actifs de la démarche. Dès 1993, un livre blanc intitulé *Un projet pour le Val de Lorraine* préfigurait déjà la future charte de pays.

Cette association de développement s'est transformée en conseil de développement du Val de Lorraine (22 élus, 12 membres du collège entreprises, 12 membres associatifs).

Ce conseil dispose aujourd'hui d'une équipe technique de 10 personnes, conserve la responsabilité de l'élaboration du projet de pays et des plans annuels d'action.

Est-il souhaitable d'avoir un collège d'élus majoritaire ? Quelle place et quelle écoute de la société civile ?

Le GIP se saisit des propositions du conseil de développement sur les bases desquelles il négocie et signe le contrat de pays.

La participation des acteurs locaux au projet du Val de Lorraine est directement prise en charge par le conseil de développement. Celui-ci rassemble des acteurs publics et privés qui, depuis une dizaine d'années, ont animé les principaux projets collectifs du Val de Lorraine et organisé en conséquence les différentes catégories d'acteurs. Ces personnes constituent des relais qui, aujourd'hui, favorisent une communication ascendante et descendante entre le conseil de développement et les acteurs de base des familles respectives. Au sein des commissions et sous-commissions, il met également au point et coordonne les actions concrètes correspondant aux quatre grandes politiques définies par la charte. La nécessité d'aboutir à des décisions opérationnelles oblige en permanence les représentants des différentes familles d'acteurs à s'écouter et coopérer. Des habitudes de travail se sont installées et contribuent à créer une culture commune entre les animateurs les plus actifs dans la démarche de pays.

Le conseil de développement a également dégagé des moyens supplémentaires pour communiquer sur ses activités ainsi que sur la mise en œuvre et les résultats de ses projets.

A présent, il s'est fixé deux nouveaux objectifs : construire une démarche d'évaluation

avec les acteurs locaux et mettre en place un extranet de pays.

Le conseil de développement du pays de la haute vallée de l'Aude : une structure plus informelle

Fin 1999, huit conseillers généraux lancent le projet de pays.

Le conseil créé en juillet 2001 regroupe environ 400 personnes et s'articule autour de deux pôles. D'une part, un comité de pilotage regroupant le syndicat mixte de la haute vallée de l'Aude ainsi que l'Etat, les collectivités et les chambres consulaires. D'autre part, douze commissions thématiques (environnement, formation, santé...) ouvertes à tous -associations locales, élus, citoyens, syndicats et entreprises. Ces commissions se sont réunies sans les élus. "nous voulions que les acteurs socio - professionnels aient la maîtrise de leur projet" explique le président du syndicat mixte.

Le conseil de développement ne s'est pas constitué en association car il leur fallait une structure souple, informelle. Entre le conseil et le syndicat mixte, les rôles ont été clairement répartis : le conseil fixe les priorités dans le cadre de la charte, le second porte les projets concrets et contractualise avec les pouvoirs publics.

La charte a été approuvée en février 2003. Il se pose actuellement la question du rôle de ce conseil. Leur souhait est d'en faire un conseil économique et social à l'échelle territoriale et serait consulté sur les projets.

Le Pays Bruche Mossig Piémont (annexe 2)

En Alsace, nous sommes encore aux balbutiements des conseils de développement. Le conseil de développement du pays Bruche-Mossig-Piémont où j'ai réalisé mon stage va entamer ses réflexions à l'automne. Cependant, il me semble pertinent de réaliser un retour des résultats des entretiens que j'ai pu mener pour mieux appréhender la diversité des points de vue sur le conseil de développement.

Durant la phase d'élaboration de la charte, le conseil de développement a apporté sa contribution active et formulé de nombreuses remarques qui ont été pour certaines reprises.

A présent se pose la question du sens à donner à ce conseil et des sujets qu'il va être amené à aborder (la présidente du conseil de développement a été élue courant juin 2003). La question de l'articulation du conseil de développement avec l'association et les commissions thématiques se pose également.

Dans le cadre de la réalisation de mon stage de fin d'études, j'ai pu réaliser au sein du pays une analyse organisationnelle. Cela m'a permis de rencontrer une trentaine d'acteurs locaux à la fois des élus, des agents de développement et des acteurs issus du monde socio-professionnel et associatif.

Avant de procéder à une restitution synthétique des remarques qui m'ont été formulées, je souhaiterais présenter succinctement le Pays Bruche-Mossig-Piémont.

Ce Pays est situé en Alsace dans le département du Bas-Rhin. Ce territoire de plus de 100 000 habitants se situe aux abords de l'aire d'influence de l'agglomération strasbourgeoise et comprend deux pôles urbains d'importance.

La richesse de ce pays se retrouve tant au niveau géographique qu'au niveau

économique, social, culturel qui fait de ce territoire un "pôle" attractif, dynamique, et générateur d'enjeux de taille au regard notamment de l'explosion démographique des dix dernières années et de la vitalité économique.

L'association porteuse du Pays a été créée en février 2000. La première action menée a été la réalisation d'un diagnostic du territoire qui s'est étalée sur plus de deux ans. Celui-ci a permis de mettre en exergue les forces et faiblesses du territoire et notamment quatre grands axes stratégiques d'action (thèmes actuels d'action : habitat, transport, tourisme, économie, emploi-formation). Un appui méthodologique a été apporté par un cabinet de consultants ALGOE.

La charte de Pays a finalement été adoptée en décembre 2002. Le Pays se trouve à présent dans sa phase pré-contractuelle du contrat de pays 2003- 2006 et prépare la déclinaison opérationnelle de ses actions pour les trois années à venir.

Le détail de la composition du conseil fait apparaître :

- 46% des membres sont issus du collège "activités économiques et sociales"
- 33% du collège des organismes à caractère familial, éducatif, social et culturel
- 21% du collège des personnes qualifiées et élus

Les membres ont été désignés de la manière suivante :

- proposition de membres par les élus
- présentation spontanée de membres
- certaines structures représentées ont désigné des membres en leur sein (chambres consulaires, syndicats ...)

Certains élus et acteurs locaux se posent la question de la représentativité de ce conseil et estiment que certains secteurs sont sur-représentés.

On constate également une démobilisation des membres du conseil entre les réunions.

Il apparaît clairement que les élus s'interrogent par rapport au rôle prochain du conseil de développement et à la représentativité de ce conseil. Les deux autres catégories d'acteurs interrogés (agents de développement et autres acteurs de la société civile) sont par contre dans l'ensemble favorables mais doutent de la prise en compte par les décideurs politiques des débats et avis émis par ce conseil.

Restitution de remarques :

Le conseil de développement doit prouver son efficacité et apporter une "réflexion différente" afin de ne pas démobiliser, de ne pas le marginaliser et d'éviter une frustration globale. Ses réflexions doivent notamment être conduites dans le domaine prospectif. Il doit veiller à susciter divers intérêts sur des sujets d'actualité du territoire et dans ce cadre mettre en œuvre des groupes de travail, de réflexion sur des éléments forts en parallèle des commissions et se donner la capacité de déléguer.

Ce conseil a un rôle à jouer dans la validation et l'évaluation des travaux des

commissions et dans la distribution des travaux pour ces commissions. Il faut veiller à ce qu'il ne devienne pas une tribune revendicative d'intérêts particuliers.

Le conseil de développement constitue un creuset entre la société civile et les élus, une "plate-forme de discussion et d'élaboration d'idées", une véritable structure de débat suivi, de parole (...)

Il permet un enrichissement pluridisciplinaire, il constitue une véritable force de propositions, l'expression de diverses sensibilités.

Il apporte une vision du terrain des socioprofessionnels qui éclaire les élus ayant parfois des idées préconçues. Il s'agit cependant de ne pas encourager le lobbying catégoriel notamment des associations d'environnement.

Une des difficultés sera de parvenir à un consensus au vu des nombreux membres (70). Il devra agir dans une perspective de développement durable.

Pour d'autres ce conseil de développement constitue une « usine à gaz » car il y a trop de membres, ce qui va poser des difficultés pour arriver à fédérer.

Ce conseil représente pour d'autres "beaucoup d'espoir" et constitue un signe fort de participation.

Parmi les interrogations actuelles concernant la "phase d'expérimentation" de ce conseil qui va bientôt être entamée figure la question des moyens d'ingénierie. En effet, l'analyse organisationnelle a mis en exergue l'inadéquation actuelle entre les moyens humains et les projets, actions à mettre en œuvre. Les deux chargés de mission actuels restent à la disposition du conseil mais sont par ailleurs très pris par leur travail.

De plus, les moyens financiers sont actuellement limités. Les cotisations locales représentent moins de 10% du budget du Pays. Les entretiens avec les élus ont révélé que ceux-ci ne sont pas encore prêts à augmenter leurs contributions financières.

Ces limites à la fois au niveau humain et financier ne permettent pas pour l'instant d'apporter une réponse exhaustive aux grands enjeux de la charte et à la volonté de la mise en œuvre d'une démarche participative.

Il semble qu'il y ait là une contradiction entre la volonté du législateur de rapprocher le citoyen de la décision publique et les moyens alloués aux nouvelles instances de démocratie participative et également entre la volonté d'élus qui se disent vouloir être proches du citoyen et de ses attentes et leurs méfiances vis à vis de telles instances.

Nous pouvons conforter les exemples mentionnés à l'aide de l'enquête menée par ETD qui témoigne de la diversité des conseils de développement tant au niveau de la forme que du fond.

Quelques grandes tendances (tirées d'une enquête menée par ETD sur les conseils de développement de pays) :

- des conseils sans statut juridique
 - seuls 30% des conseils de développement sont organisés en association loi 1901

- une composition souvent figée
 - 51% des conseils de développement ne peuvent modifier librement leur composition

- des missions étendues
 - dans 41% des cas, les missions confiées aux conseils de développement dépassent les textes réglementaires, avec, le plus souvent, des missions d'information à la population, d'élaboration du programme d'action, de participation au repérage et à la sélection de projets, d'études et d'observation

- des moyens limités
 - seuls 20% disposent de moyens humains propres et 25% de ressources financières indépendantes de la structure publique ou privée.

une grande diversité de forme et des divergences de fond

En ne fixant qu'un cadre général, la loi et les décrets laissent l'essentiel du travail de définition du conseil de développement aux élus et aux acteurs locaux. Cette grande souplesse voulue par le législateur permet d'adapter cette instance au contexte local.

Cela aboutit à des constructions très variées de qualité démocratique diverse qui se retrouve dans la diversité des modes de représentation, d'organisation et de fonctionnement.

L'enquête réalisée début 2002 par ETD auprès des pays révèle de fortes disparités, notamment quant au nombre de membres (de 18 à 253) et à la proportion d'élus (de 0 à 49%).

Sur le plan de l'organisation et des moyens, les situations sont également contrastées : certains conseils de développement sont dotés d'un statut associatif, avec une équipe d'une dizaine d'agents, tandis que d'autres restent volontairement informels, sans moyens humains permanents.

Des différences de forme qui peuvent s'expliquer par les conceptions fort éloignées quant au rôle et à la finalité de ce conseil.

Selon la position des élus et les jeux d'acteurs, l'importance qui lui est accordée et son degré d'autonomie diffèrent fortement.

Cela aboutit à des situations diamétralement opposées : désignation par les seuls élus ou élections par les acteurs concernés, composition du conseil de développement figée ou modifiable à la seule initiative des membres du conseil.

Le schéma (figurant en annexe) témoigne des différentes modalités d'association de la société civile et des degrés divers d'implication au projet de territoire que peut avoir le conseil de développement.

L'enquête a permis de déterminer trois catégories :

- des conseils de développement très institutionnels, peu évolutifs, fortement dépendant de la structure publique du territoire quant à leurs moyens avec un rôle voisin d'un comité consultatif d'experts (55% des cas interrogés)
- à l'opposé, des conseils très autonomes sur la base d'un accord clair et formalisé avec la structure publique et conçus comme un élément d'un système de gouvernance territorial (désignation des membres par les acteurs; capacité à modifier la composition du conseil, moyens propres , missions étendues).(16% des cas)
- entre les deux, des conseils composés démocratiquement pouvant évoluer, mais dépendant de la structure publique quant aux moyens.(29% des cas)

B. La mesure de la démocratie participative

Plus largement, il me semblait ici intéressant de m'interroger sur la manière de mesurer la participation des citoyens. Plusieurs thèmes semblent susceptibles d'influencer ou de mesurer la démocratie participative (annexe 3). Parmi ceux-ci figurent :

- le portage de la démarche
- l'antériorité du travail concerté
- le rôle confié au cabinet d'études
- la composition du conseil de développement
- les moyens mis à sa disposition
- les attributions qui lui sont confiées
- l'articulation de la structure de gestion et de ce conseil

Certains de ces éléments ont d'ailleurs été mis en avant dans le rapport du CESR sur les pays et conseils de développement bourguignons.

1. le portage de la démarche

Le profil des personnes à l'origine de "la dynamique pays" sont des éléments moteurs qui impulsent et donnent sens aux actions engagées. Leur profil peut contribuer à expliquer la place qui est faite à la société civile.

Comme le montrent les exemples précédents, la nécessité d'associer la société civile est très diversement perçue (pour certains, elle est une perte de temps, la cause de tracasseries supplémentaires, ou émergence d'une nouvelle source de pouvoir).

En outre l'analyse du profil des élus, au niveau de l'information et de la formation dont ils disposent, peut expliquer la façon dont est associée la population.

Les élus sont également porteurs des impulsions de départ, au travers des moyens humains et financiers mis à disposition et par leur implication personnelle aux efforts d'information et de sensibilisation. En effet, "l'Etat ne peut décréter la participation de la société civile au sein des instances de pays sans que les élus ne reprennent à leur compte cet objectif". (rapport du CESR Bourgogne).

Parallèlement aux élus, la personnalité de l'animateur du pays est également un élément prépondérant dans la participation de la société civile. La mobilisation de tous les acteurs repose pour une partie sur lui.

2. L'antériorité du travail concerté

Il est possible d'imaginer dans l'absolu que les territoires qui ont expérimenté par le passé le travail en commun (à l'occasion de la mise en œuvre de programmes européens ou encore de structuration intercommunale) éprouvent moins de difficultés à adopter une démarche participative. L'analyse de la dynamique de gestion "antérieure" permet de repérer les habitudes d'ouverture des débats à la société civile tandis que la gestion intercommunale peut traduire la prise de conscience des élus de la nécessité de se regrouper.

3. Le rôle confié au cabinet d'études

Il est fréquent que les instances de pré-figuration de pays fassent appel à un bureau d'études pour accompagner la démarche de pays.

Certaines instances de pays ne bénéficiant pas d'appuis méthodologiques forts ont eu tendance à déléguer une partie ou la totalité des opérations de diagnostic et d'état des lieux territorial, réduisant d'autant l'association de la société civile. D'autres pays, au contraire, n'ont recherché qu'appuis méthodologiques auprès des cabinets d'études souhaitant avant tout que le territoire "s'anime par lui-même". Par exemple, dans le pays de l'Autunois-Morvan et de l'Avallonnais, des actions de formation ont été dispensées en direction des membres des conseils de développement.

On peut ici penser que plus la volonté politique d'associer la population est forte, plus le rôle confié au cabinet d'études est restreint et plus les missions qui lui sont attribuées consiste à doter les membres du conseil de développement des compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

4. La composition des conseils de développement

Comme il a été précisé précédemment, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999 rend obligatoire la création de conseils de développement à côté de l'organisme de gestion du pays mais elle se révèle peu contraignante voire floue quant à sa composition. Celle-ci stipule que la composition doit être établie par les élus à l'initiative de la démarche pays, cependant les modalités de désignation des membres varient d'un pays à l'autre.

Comme nous l'avons abordé dans la deuxième partie, la composition du conseil de développement est fréquemment abordée à travers notamment, la question de la présence ou non des élus en son sein et celle de la nature des "représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs".

L'équipe Observatoire ETD confirme que ce sont majoritairement les élus qui définissent la composition de leur conseil de développement. Toutefois une possibilité de cooptation peut être imaginée pour permettre leur ouverture. Cependant il est difficile de savoir sur quels critères et dans quelles conditions se passent ces cooptations. La notoriété ? La représentativité ? Celui qui est informé ? Celui qui s'impose ?

Comme l'a souligné Gilles REY-GIRAUD, délégué à la mission région au sein d'ETD, le constat suivant peut être formulé :

"Plus les élus pèsent dans la désignation des forces vives du territoire, plus il est difficile pour les conseils de développement de se constituer en outil de démocratie locale...".

Au niveau de la représentation du milieu économique, il convient à côté des réseaux structurés, des institutions en particulier celles dotées de moyens techniques, de dépasser la représentativité (sans l'exclure) et de l'ouvrir pour mieux prendre en compte les mutations de la société.

A côté de certains réseaux structurés, des chefs d'entreprises par exemple peuvent être associés à la réflexion sans pour autant que ceux-ci soient membres d'une structure quelconque.

Mais il appartient là aux animateurs et présidents de pays de trouver, voire d'inventer des moyens permettant de mobiliser la société civile tout en étant vigilants : "le conseil de développement ne doit pas être simplement une sorte de caisse de résonance pour les besoins individuels". "rapport CESR Bourgogne"

5. Les attributions des conseils de développement

La loi, comme nous l'avons vu, est assez précise en terme de missions attribuées à ce conseil, la réalité montre une interprétation plus ou moins large notamment au niveau de l'association du conseil à l'élaboration de la charte. Cette association recouvre un certain éventail de degré d'implication : de puis la participation des membres à des commissions dont les thématique et les modalités de fonctionnement sont définies par les structures de gestion jusqu'au pilotage complet de l'élaboration de la charte (ex. : définition des modalités d'association d'autres acteurs...).

Les missions confiées après la charte détermineront également le degré d'implication du conseil notamment au niveau de l'établissement du programme d'action (préalable à l'établissement du contrat de pays).

La loi, en laissant place en matière d'attributions et d'exercice de compétences à de multiples interprétations a entraîné une grande diversité d'expériences. Toutefois, comme le concède Gilles Rey-Giraud "elle n'aurait pas pu être plus normative. Faire d'une structure un outil de démocratie locale ne s'impose pas , mais se réalise dans la durée...."

6. Les moyens des conseils de développement

Si aucune obligation n'est faite au conseil de développement en matière de structuration juridique, selon une étude de l'Observatoire ETD, environ 30% des conseils ont un statut associatif. Cependant sur certains territoires et notamment en Bourgogne, plus de la moitié d'entre eux ont un statut associatif.

Ce choix permet de conforter le rôle des conseils en leur permettant de passer des conventions avec des tiers, de mobiliser et de gérer des moyens humains et financiers.

Ceux qui ne disposent pas de la personnalité juridique sont intégrés purement et simplement à la structure de gestion.

Parallèlement au statut juridique l'existence de moyens spécifiques renseigne sur le degré d'autonomie de ces derniers. (moyens humains propres ou mis à disposition par convention, possibilité de commander des études ou des missions d'évaluation, de financer des actions de formation, moyens pour communiquer....)

7. L'articulation entre conseil de développement et la structure porteuse du pays

La clarification des rôles respectifs des élus (des EPCI et des communes du territoire, de la structure de pilotage du projet ...) et du conseil de développement doit être recherchée au plus tôt dans la démarche.

La mise en place d'un dispositif, formel ou informel, de coordination entre la structure porteuse du pays et le conseil de développement permet d'organiser le partenariat, de confronter les points de vue, d'harmoniser les missions...

Certains socioprofessionnels et représentants de la société civile craignent un rapport de force entre la structure de gestion et le conseil de développement qui aboutisse à une confiscation de la contribution de la société civile. Les élus décidant en dernière instance de ce qui doit être retenu et considérant ainsi la participation citoyenne comme une obligation légale sans réelle portée.

C. Préconisations pour des conseil de développement efficaces

Axes :

- surmonter les clivages entre élus et société civile 1.
- en engageant une large politique d'information et de communication pour rendre l'action des pays plus lisible et permettre surtout une meilleure identification du rôle 2.

du conseil de développement pour créer les meilleures conditions d'une culture participative

en dégagant des crédits spécifiques pour former les élus, techniciens et membres de la société civile à la pédagogie du débat et au développement local, cela rejoint la question de la participation constructive 3.

créer un environnement favorable à l'application de la gouvernance en changeant les pratiques d'aménagement du territoire : et notamment en ayant le souci d'une approche transversale du projet de territoire plutôt que sectorielle, en identifiant et mobilisant les compétences en matière d'animation qui existent sur le territoire.....(mutualisation des moyens et compétences) 4.

une légitimité à construire dès le début de l'élaboration de la charte : pour que la dynamique ne retombe pas aprèset pour se faire une place dans la deuxième vague de la décentralisation... 5.

1. Surmonter les clivages entre la politique et la société civile

Un consensus existe aujourd'hui sur la nécessité d'associer le plus grand nombre de partenaires autour d'un projet de développement. En effet, de nouveaux besoins, de nouvelles aspirations émergent dans la société qu'il faut prendre en compte et notamment la problématique du rapprochement du citoyen et de la décision publique.

Cette problématique est d'ailleurs posée au niveau européen, au niveau national et au niveau des collectivités territoriales.

La mise en place des conseils de développement reflète ce mouvement de fond, d'une volonté de la société civile de participer à la décision publique.

De plus, l'application de cette volonté aujourd'hui est d'autant plus importante que c'est au niveau "local", à l'échelle des territoires que se situent de nombreux enjeux et que se relèvent les défis.

Selon un rapport du CESR Poitou-Charentes "emplois 2010 : nouveaux défis, nouvelles chances"; c'est à ce niveau que les problèmes de chômage et d'exclusion se cristallisent; que s'opère l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi; que se mettent en place des politiques actives de développement de l'emploi.

Les territoires de pays seront donc amenés à exercer de nouvelles compétences (emploi, formation professionnelle...) ayant ainsi une réelle capacité à créer de la richesse et des activités concernant directement les citoyens.

Des lieux de participation et de dialogue, créant des passerelles entre les élus et la société civile, au niveau des territoires peuvent ainsi donner lieu, à un essor de nouvelles formes de vie entrepreneuriale et associative.

L'enjeu ici du conseil de développement est d'organiser le dialogue entre les élus et l'ensemble des acteurs de la société civile, socio-économique ainsi que tous ceux qui participent au projet de territoire.

Mais face à la multiplication des échelons territoriaux, la gouvernance des territoires

se trouve face à un autre défi, en effet, des décideurs aux intérêts et aux valeurs divergents sont confrontés sur un même territoire.

Il s'agit dans le cadre de la nouvelle gouvernance de faire des conseils de développement, des lieux d'enrichissement, par de nouvelles pratiques, de la démocratie représentative.

Parallèlement, la transformation de l'organisation territoriale appelle à une recomposition des modes de gouvernement; il s'agit aujourd'hui de raisonner sur de nouvelles articulations entre gouvernement et gouvernance : d'un côté donc maintenir des institutions stables dans une fonction de représentation et de cohésion territoriale et de l'autre ouvrir des "sortes de scènes territoriales" où puissent se débattre les principaux enjeux d'aménagement, développer de nouveaux modes de gouvernance associant les institutions territoriales et l'Etat mais aussi tous les autres acteurs locaux du territoire comme les organisateurs de transport...

Afin de surmonter ces clivages entre les élus et la société civile, il s'agit de créer un environnement favorable pour l'application des principes de la nouvelle gouvernance.

Cela passe par l'identification de freins, de limites et par la réponse à y apporter notamment en terme de formation, information des acteurs locaux...

Des réponses sont à apporter afin de rendre les conseils de développement plus efficaces.

2. Pour l'engagement d'une large politique d'information et de communication

Une certaine confusion demeure quant aux missions et compétences dévolues aux nouveaux espaces que sont les pays : ce vocable recouvre encore des réalités différentes chez nombre d'acteurs locaux et a fortiori chez le citoyen.

Certains malentendus doivent d'ailleurs être éclaircis; certains élus perçoivent le conseil de développement comme le lieu où se conduisent des débats publics ou au pire un lieu où on informe le public.

Du côté de la société civile, la démocratie participative est parfois assimilée à la co-décision.

Il s'agit là dès le début de la démarche de clarifier le rôle et les missions du conseil de développement, ses modes de relation avec la société civile et de préciser l'articulation avec la structure porteuse du Pays.

Un important travail de pédagogie est à conduire. La communication, l'information, la formation doivent se poursuivre et l'Etat et les collectivités (Régions et départements) doivent harmoniser, rendre cohérentes et lisibles leurs interventions.

A ce niveau le rôle du pays doit être clarifié : il s'agit bien d'un espace de concertation, d'élaboration d'un projet de développement ainsi qu'un espace de contractualisation avec l'Europe, l'Etat, la Région et les Départements.

Il met en partenariat tous les acteurs du développement local, communes,

groupements de communes, organismes socio-professionnels, entreprises et associations autour d'un projet de développement. Ces espaces n'ont pas pour vocation première d'être distributeurs de financements ou tuteurs des sous-espaces constitutifs (communautés de communes) ou circonscriptions administratives.

La communication doit aussi émaner du conseil de développement qui se doit d'informer la population, sur l'avancée de ses projets, sur les décisions qui se discutent et se prennent.

Son rôle est important en terme de pédagogie et d'explication s'il veut pouvoir susciter le débat et mobiliser les habitants.

La communication à mettre en œuvre doit aussi être adressée aux élus qui sont informés de manière très inégale sur les rôles et fonctions du conseil de développement.

Deux alternatives sont possibles si le conseil de développement souhaite communiquer et informer plus efficacement :

- il peut s'associer avec des organismes et institutions possédant leurs propres supports comme les municipalités et les associations locales
- s'il en a les moyens il peut mettre en place ses propres outils d'information-communication. (ex. : courriers à distribuer aux habitants du "pays" ou courriers pour les élus...)

Cette communication doit avoir comme objectif l'optimisation de la participation des acteurs locaux. Cette communication et information peut aussi passer par la rencontre (organisation de réunions publiques...).

A ce jour, certains conseils de développement ont constitué des commissions afin d'élaborer des plans d'information et de communication cohérents.

Parallèlement à ces différents points, il semble prioritaire de prévoir, dès la création, les relations futures avec l'organe délibérant.

- Limites des missions et des responsabilités
- Modalités pratiques de fonctionnement et de consultation mutuelle
- Modalités de négociation des ou du budget
- Possibilité de recruter du personnel ou de faire appel à une mise à disposition

L'établissement d'une convention ou d'un code "déontologique" entre les deux parties est un moyen approprié pour réfléchir et s'accorder sur les rôles, compétences et pouvoirs de chacun.

Le pays de la Puisaye Forterre a d'ailleurs élaborer un tel code.

En Alsace, Poitou-Charentes et encore dans bien d'autres régions, la collectivité région a impulsé et fortement incité la mise en place des pays et noué des liens privilégiés avec eux dans le cadre de sa politique territoriale via les contrats de plan Etat- Région.

Celle-ci aurait aussi un rôle à jouer dans la mise en place d'une politique régionale d'incitation à la participation des acteurs socio-économiques et associatifs locaux.

La motivation des élus est primordiale pour assurer une qualité d'ouverture aux représentants des acteurs socio-économiques. La mutualisation des compétences doit être valorisée.

La contractualisation des contrats de pays 2003-2006 est peut-être l'occasion d'afficher la volonté d'associer la société civile et les acteurs socio-économiques et associatifs locaux.

3. Le développement de nouvelles pratiques participatives demandent de nouveaux moyens, de nouvelles compétences (...)

Tout d'abord un accompagnement en terme de formation aussi bien des élus locaux que des acteurs locaux qui s'engagent. La fonction d'animateur, médiateur sera de plus en plus exercée sur les territoires.

Ceux-ci devront notamment être formés aux techniques d'animation de réunions, sur la prospective et l'aménagement du territoire, aux modes d'évaluation.

La concertation et la participation modifient aujourd'hui le rôle de l' élu .

Ces nouvelles pratiques demandent également un accompagnement financier pour les moyens techniques nécessaires à l'exercice de la participation et le fonctionnement du conseil de développement. Au niveau des moyens humains, cela nécessite soit que la structure du pays assume le suivi du conseil de développement ou alors le soutien d'une autre structure en moyens d'ingénierie.

Du côté des citoyens, pour que ceux-ci puissent participer, cela suppose de leur en donner les moyens (diffusion des documents pour permettre l'examen de projets par exemple, informations générales sur les projets, présentation des enjeux auxquels est confronté le territoire, diffusion de la charte de pays....).

La mise en œuvre de la démocratie participative appelle de la part de chacun l'invention et l'acceptation de nouvelles conceptions de l'action publique et de la gestion du vivre ensemble.

Elus locaux et techniciens des collectivités doivent apprendre à connaître, valoriser les compétences des citoyens lesquels doivent s'informer, se former afin d'avoir une réelle prise sur des problématiques souvent complexes.

4. Changer certaines pratiques d'aménagement du territoire

En amont du projet d'agglomération ou de la charte de pays, la co-production du projet de territoire implique la réalisation d'un diagnostic débattu et accepté par le plus grand nombre.

Le projet de territoire doit faire l'objet d'une approche transversale plutôt que sectorielle.

La nouvelle organisation des territoires implique la mise en réseau des acteurs locaux .cela suppose également de mieux informé dans le cadre des pays les élus communaux

afin de mieux les impliquer. A l'image de certains conseillers municipaux qui méconnaissent leur intercommunalité, le Pays souffre aujourd'hui de la même difficulté à pouvoir être identifié par les citoyens et élus municipaux qui ont pourtant leur rôle à jouer et leurs réflexions à faire remonter au sein du Pays et du conseil de développement.

Au niveau de l'animation de ce conseil, les animateurs en place n'ont pas systématiquement les moyens de conduire cette animation et ce n'est pas forcément leur métier. Des compétences en matière d'animation existent dans les territoires qu'il serait utile d'identifier.

5. La légitimité interne du conseil de développement

Cette question peut se poser notamment par rapport à la représentativité des "milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs " choisis.

La légitimité interne peut s'atteindre grâce à des méthodes d'apprentissage, quant aux rôles des membres du conseil, et par des perspectives d'auto-organisation permettant de tester la capacité à s'organiser et à être légitime.

La légitimité des acteurs se construit dans la participation, il ne suffit pas de rassembler des acteurs aussi différents soient-ils, il est aussi nécessaire d'organiser le dialogue et le débat et de responsabiliser chacun dans un rôle précis.

La légitimité par des débats de qualité se construit notamment grâce à des objectifs communs et clairs

Le travail réalisé dans le conseil de développement permet aux différents acteurs de mieux se connaître et donc d'imaginer des synergies.

Ainsi sur le pays du Val d'Adour, on a pu observer un travail en commun des consulaires des trois départements avec mise en commun du personnel d'animation des trois chambres d'agriculture...

Conclusion de la 3^{ème} partie

Pour pouvoir être un outil de la gouvernance territoriale, le conseil de développement doit pouvoir être écouté. Cela suppose, comme nous venons de le voir :

- de dépasser les clivages entre la société civile et les élus
- de donner les moyens (humains, financiers, techniques) à ce conseil de s'organiser et de pouvoir participer de manière constructive
- d'engager une politique d'information et de communication pour favoriser l'identification du rôle et des missions de ce conseil.

D'autres facteurs peuvent influencer l'exercice de la démocratie participative au sein de ce conseil de développement et notamment l'articulation à établir entre la structure de gestion et ce conseil. Il convient de donner à ce conseil les moyens d'être indépendant et de clarifier les rôles de chacun afin d'éviter toute dérive.

L'attribution des missions du conseil revêt également une grande importance. Il importe que la définition des missions permette au conseil une grande implication et qu'au-delà de la charte de pays ou du projet de territoire, qu'un rôle actif lui soit donné à travers les missions qui lui seront confiées.

CONCLUSION

La loi Voynet a doté les pays et les agglomérations d'une organisation qui fait une large place à la démarche participative.

L'organe décisionnel et le conseil de développement ont là un véritable défi à relever : créer un lieu de débat démocratique qui soit en même temps un vivier de propositions pertinentes et partagées pour le développement durable du territoire.

Les logiques thématiques doivent et devront laisser la place aux réflexions globales et l'ensemble des composantes de la population doit pouvoir exprimer ses positions.

Cependant, même si démocratie représentative et démocratie participative ne sont pas exclusives l'une de l'autre ; même si le législateur a récemment renforcé la consultation des citoyens et leurs associations aux décisions publiques, il n'en demeure pas moins que les tentatives de démocratie participative continuent de soulever des oppositions plus ou moins organisées et virulentes.

Même s'il reste un organe de la démocratie au second degré et qu'il semble difficile de prétendre faire du conseil de développement un outil de participation directe des citoyens à leur développement, il est nécessaire de réunir certaines conditions dans le but notamment d'instaurer une relation de confiance entre les élus et la société civile et de développer la participation constructive des citoyens.

Il peut contribuer à convaincre les élus qu'il n'est pas dangereux d'écouter et d'associer les citoyens mais qu'au contraire, qu'il s'agit là d'une condition sine que non d'un développement durable.

Rien ne serait plus stérile que de développer des démarches de participation active des habitants sans relation avec les structures d'élus, car elles seraient source d'indifférence et de méfiance ainsi que de blocage au moment des choix.

Il s'agit bien d'articuler la représentation politique élue et la participation des citoyens pour enrichir la démocratie.

Bien sûr, qu'un habitant "passif" devienne un citoyen actif demande de la volonté mais également du temps, des méthodes et des moyens pour l'animation de ce débat.

Il s'agit véritablement de militer pour un approfondissement méthodologique et pour l'intensification des lieux d'échanges, des séminaires de formation, des dispositifs d'appuis techniques nécessaires à l'accompagnement d'une politique riche d'innovations mais de mise en œuvre complexe.

L'efficacité des conseils de développements supposent que soient réunis différentes conditions et notamment :

- leur organisation doit être indépendante de la structure de gestion
- tous les participants doivent disposer de la même information pour participer à égalité au dialogue organisé
- les réunions doivent pouvoir porter sur des questions majeures
- une pédagogie du débat doit être mise en œuvre

Cette pédagogie du débat concerne à la fois les citoyens et les élus locaux. Ces derniers doivent être préparés et formés à l'animation du débat local.

"La pédagogie de la citoyenneté locale devrait être une préoccupation essentielle de l'exécutif local soucieux d'organiser "la démocratie dialoguante".¹²

Cette pédagogie à la démocratie "dialoguante " passe par l'information, premier stade de la démocratie participative.

Aux citoyens également de se responsabiliser, pour veiller au respect des règles de son fonctionnement et de sa constitution. Il s'avère également important que les responsables d'association, les syndicats, les acteurs économiques revendiquent leur place.

Le conseil de développement peut, en effet, être un outil qui doit servir, s'il est bien utilisé, à éduquer les citoyens en vue de leur participation, de leur prise de parole, de l'apport constructif à l'effort commun de progrès et de solidarité.

Nous l'avons vu, les enjeux liés à sa mise en œuvre sont nombreux et notamment celui de rapprocher les citoyens et élus locaux. Face à la crise de la citoyenneté, il est nécessaire, à côté du développement d'autres actions, de conforter les instances de conseil. Il importe de s'ouvrir aux autres échelles de débat (exemple : conseils de quartier.....), aux autres formes de participation.

Peut-être est-il encore trop tôt pour savoir si les conseils de développement en

¹² CES, la décentralisation et le citoyen, rapport de Claudette BRUNET-LECHENAULT, 2000

contribuant à élargir le nombre d'intervenants et en tendant ainsi à modifier les conditions de l'élaboration des décisions publiques, ont et auront des effets substantiels sur la définition des projets et l'orientation des décisions. Cependant, il s'agit de réunir les conditions pour créer un environnement favorable à l'exercice de la citoyenneté.

On peut également aujourd'hui se demander si la poursuite de la décentralisation représente un gage de réussite pour la démocratie locale, un renforcement des moyens qui seront mis à disposition de cette dernière.

Dans les discours, la décentralisation ne peut être qu'au service de la démocratie locale en permettant aux citoyens de participer, d'être informés, de pouvoir agir et intervenir plus facilement sur leurs représentants élus. Dans les faits, on peut constater un grand écart entre les discours, les textes et la pratique politique.

Jusqu'à présent, les principaux bénéficiaires des avancées décentralisatrices ont été les exécutifs locaux dont les pouvoirs se sont considérablement accrus.

Il est peut-être illusoire de croire que la décentralisation "fait passer les affaires de la main des fonctionnaires à celle des citoyens et constitue le gouvernement du pays par le pays"¹³.

De la même manière que les constitutions ne suffisent pas à faire une démocratie, les procédures fixées par le centre n'entraînent pas nécessairement le débat démocratique local.

Même "si les formes de communication aux moyens desquelles une volonté politique rationnelle est supposée pouvoir se former par voie de discussion appellent une institutionnalisation juridique"¹⁴, seul l'inventaire des pratiques de mise en œuvre du droit qualifie le jeu local démocratique.

Les auteurs du rapport "Vivre ensemble" (rapport de la commission de développement des responsabilités locales. La documentation française, septembre 1976) affirmaient qu'il s'agit bien d'un esprit à promouvoir, d'une prise de conscience à susciter autant que de textes à imposer.

La nouvelle étape de la décentralisation sera réussie si elle permet au citoyen de mieux comprendre et de mieux s'insérer dans le processus de décision. De puis 1982, la décentralisation, du point de vue des élus, a bien fonctionné et porté ses fruits. Du côté des citoyens, le paysage institutionnel est toujours difficilement lisible. La réforme en cours devra nécessairement prendre cet aspect en compte, pour que le citoyen se rapproche davantage.

Cette nouvelle étape peut être une opportunité pour conforter et développer la démocratie locale et transformer la relation entre les élus politiques et l'ensemble des citoyens.

¹³ J. HABERMAS, "Droit et démocratie", Gallimard, 1997

¹⁴ J. HABERMAS, "Droit et démocratie", Gallimard, 1997

Bibliographie

OUVRAGES

La France enfin forte de ses régions, Glossaire engagé de la décentralisation. Adrien ZELLER, Pierre Stussi, 2002

Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002. Jean-Luc Bœuf. Problèmes politiques et sociaux.

Le management public local. Dexia Crédit Local

Les agglomérations, collection territoires en mouvement, La documentation française, DATAR

Les Pays, collection territoires en mouvement, La documentation française, DATAR

La démocratie locale, Michel RASERA, collection Systèmes, LGDJ 2002

Droit et démocratie, J. HABERMAS, Gallimard, 1997

ENQUETE

Enquête sur les conseils de développement de pays -2002 réalisé par l'Observatoire ETD

TEXTE JURIDIQUES

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

AVIS ET RAPPORTS PUBLICS

Rapport "les conseils de développement" octobre 2000- CESR Poitou-Charentes

Rapport "les conseils de développement, état des lieux 2002", juin 2002- CESR Poitou-Charentes

"Société civile et projets de territoires", conseils de développement : repères pour l'action - CESR Poitou-Charentes

Contribution du CESR du Languedoc-Roussillon pour les Assises Régionales des Libertés Locales

Actes des échanges de la Rencontre Nationale des Conseils de développement des Agglomérations - octobre 2002 - Conseil de développement de la Communauté Urbaine de Nantes

"Refonder l'action publique locale" remis le 17 octobre au premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission

Guide méthodologique sur le Conseil de développement : élaboré à l'initiative du Comité national de suivi de la politique des pays - groupe de travail, animé par le CELAVAR et le CLCBE assistés d' ETD, la DATAR, Mairie conseils, l'UNADEL, l'association pour la Fondation des Pays, le CEFEL. Version d'octobre 2000.

La mise en place des pays bourguignons : état des lieux et difficultés -CESR Bourgogne

Dossier de l'Observatoire ETD : La place des conseils de développement Les Pays : trois ans après la LOADDT

Rapport de saisine : "mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale"- CESR Bourgogne - séance

plénière du 12 décembre 2002

Rapport d'exposé sur les techniques de démocratie participative, Anne Langilier, Emile Billard, Marie Dangelser, DESS Management du secteur public, 2002/2003

Animation territoriale et conseils de développement - Unadel (2000-2001)

ARTICLES

L'avenir incertain des Pays-10/03/03-la Gazette

La place et le rôle des élus dans les démarches participatives, documents de travail de l'Unadel, n°6/2002, Yves GORGEU, 10/02.

SITES INTERNET

www.adels.org

www.etd.asso.fr : ETD - Entreprises territoires et développement : le site de l'observatoire des pays en France

www.clcbe.com : le site du Comité de Liaison des Comités de bassin d'Emploi : Voynet, Chevènement, Gayssot : recherche cohérence désespérément

www.reseau-reflex.org : la lettre reflex n°24 : l'agglomération entre gouvernement et gouvernance

www.unadel.asso.fr : site de l' Unadel : union nationale des acteurs et des structures du développement local

ANNEXES

Glossaire

Projet territorial : à la différence des projets de l'aménageur, de l'architecte, de l'ingénieur, la notion de "projet territorial" n'est pas physique. Elle procède avant tout de l'action prospective : regarder devant, imaginer l'avenir, affronter l'inconnu, choisir des scénarios et des contenus. Le projet territorial est dynamique et permanent, il comporte quatre dimensions : une vision du futur partagée par les acteurs et les citoyens, une volonté collective d'y parvenir, un système de valeurs partagées, des axes stratégiques majeurs à moyen terme, validés par les acteurs.

Acteur: ...qui prend une part active, joue un rôle important....qui se révèle avoir une maîtrise. Celui qui construit, qui agit.

Société civile : l'ensemble de la population qui n'est pas élue, c'est beaucoup de monde et des gens qui se trouvent dans des situations tout à fait différentes, en particulier des gens qui sont en difficulté et qui sont souvent très peu représentés dans les organismes participant au conseil de développement.

Gouvernance : de manière globale, elle signifie l'élargissement des acteurs et des catégories d'acteurs prenant part au processus décisionnel et l'assouplissement des règles de fonctionnement des institutions ou des organisations qui la pratiquent.

Techniques de démocratie participative : il s'agit en fait de l'ensemble des techniques ayant pour objectif d'informer dans un premier temps le citoyen puis de l'associer, de l'impliquer afin qu'il participe activement et étroitement à la "vie de la cité". Le citoyen peut par exemple être amené à décider en commun des investissements à réaliser par sa municipalité.

Annexe 1 : La lettre du Maire n°1358, 1^{er} juillet 2003

Annexe 2 : Le Conseil de développement du Pays Bruche Mossig Piemont. Projet validé par les membres du bureau provisoire réunis le 28 mai à Molsheim

Annexe 3 : Les différentes modalités d'association de la société civile (réalisées d'après un schéma dans Repères sur : le conseil de développement)

ANNEXES NON COMMUNIQUEES. VERSION PAPIER CONSULTABLE A L'INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES AU CENTRE DE DOCUMENTATION CONTEMPORAINE

Résumé du mémoire :

Les dernières lois de décentralisation et d'aménagement et de développement durable du territoire ont modifié en profondeur les compétences et marges de manœuvre des collectivités et ont donné naissance à de nouvelles formes d'organisation territoriale.

Parmi ces lois, la loi Voynet présente des ambitions fortes et encourage la mobilisation des acteurs de terrain et vise à l'émergence de stratégies territoriales sur des espaces pertinents : le Pays et l'agglomération.

Le dialogue et la participation des citoyens est encouragé, en effet la LOADDT prévoit dans son article 22, la création d'un conseil de développement composé "de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs" pour les pays et les agglomérations.

Trois ans après cette loi, les conseils de développement s'organisent différemment en fonction des contextes locaux mais rencontrent pour la plupart des difficultés similaires quant à leur organisation et leur fonctionnement. Parmi celles-ci figure notamment les conditions de dialogue parfois difficiles à établir entre les élus et la société civile représentée au sein de ce conseil.

Cependant, au vu de l'avancée des démarches et des difficultés actuelles, ce conseil constitue-t-il un outil de la gouvernance territoriale au service de la démocratie participative ?

Les relations entre les élus et le conseil de développement permettent-ils d'affirmer cela ?