

Enquête

Portrait du Conseil de développement des Territoires de projet



TERRITOIRES DE PROJET

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Édito



Autant le comité syndical représente fidèlement les équilibres en termes de gouvernance territoriale, comme la Conférence des maires d'ailleurs, autant le Conseil de développement est un subtil espace réflexif agrégeant des personnalités et forces vives du territoire émanant de tous les horizons.

Indissociables de la démarche du développement local, inscrite au cœur de la philosophie Pays, la mobilisation, la participation et la concertation des forces vives du territoire sont des leviers majeurs de la réussite des enjeux traduits dans le projet de territoire.

Ses membres, issus de mondes aussi divers que les secteurs économique, associatif, culturel, social, de la protection de l'environnement..., sont gages de la diversité territoriale est constituent un atout pour consolider les opportunités locales.

L'émulsion d'idées, la confrontation de projets, la priorisation d'enjeux, la complémentarité des compétences, une expertise territoriale vécue sont autant de qualificatifs précieux pour caractériser le Conseil de développement, espace de dialogue, naturellement perfectible, mais essentiel à la santé démocratique locale.

Dans le PETR Nord de l'Yonne que je préside, par exemple, l'installation du Conseil de développement en mai 2015 a fortement contribué aux réflexions relatives à l'élaboration de la stratégie territoriale, inscrite dans le projet de territoire, dans le même temps qu'elle a contribué à légitimer le Territoire de projet comme catalyseur des forces vives locales.

En cela, le Conseil de développement est un espace à renforcer, à affirmer, aux côtés du comité syndical et de la conférence des maires. Plus que jamais, répondre aux enjeux de la résilience, des transitions, et du bien-être local, appelle à la mobilisation de toutes les compétences et expertises.

Nicolas SORET

Président délégué ANPP - Territoires de projet
Président du PETR Nord de l'Yonne
Vice-président du Conseil régional
Bourgogne-Franche-Comté

Instances de participation locale, les Conseils de développement, obligatoire pour les PETR (article L5741-1 du CGCT) et pour les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants (article L5211-10-1 du CGCT), sont des structures à la composition souvent large, de statut souvent informel ou parfois associatif. **Ils accueillent des acteurs socio-économiques locaux, des habitants, des personnalités qualifiées** et peuvent, selon les cas, inclure ou non des élus du territoire avec voix non délibérative.

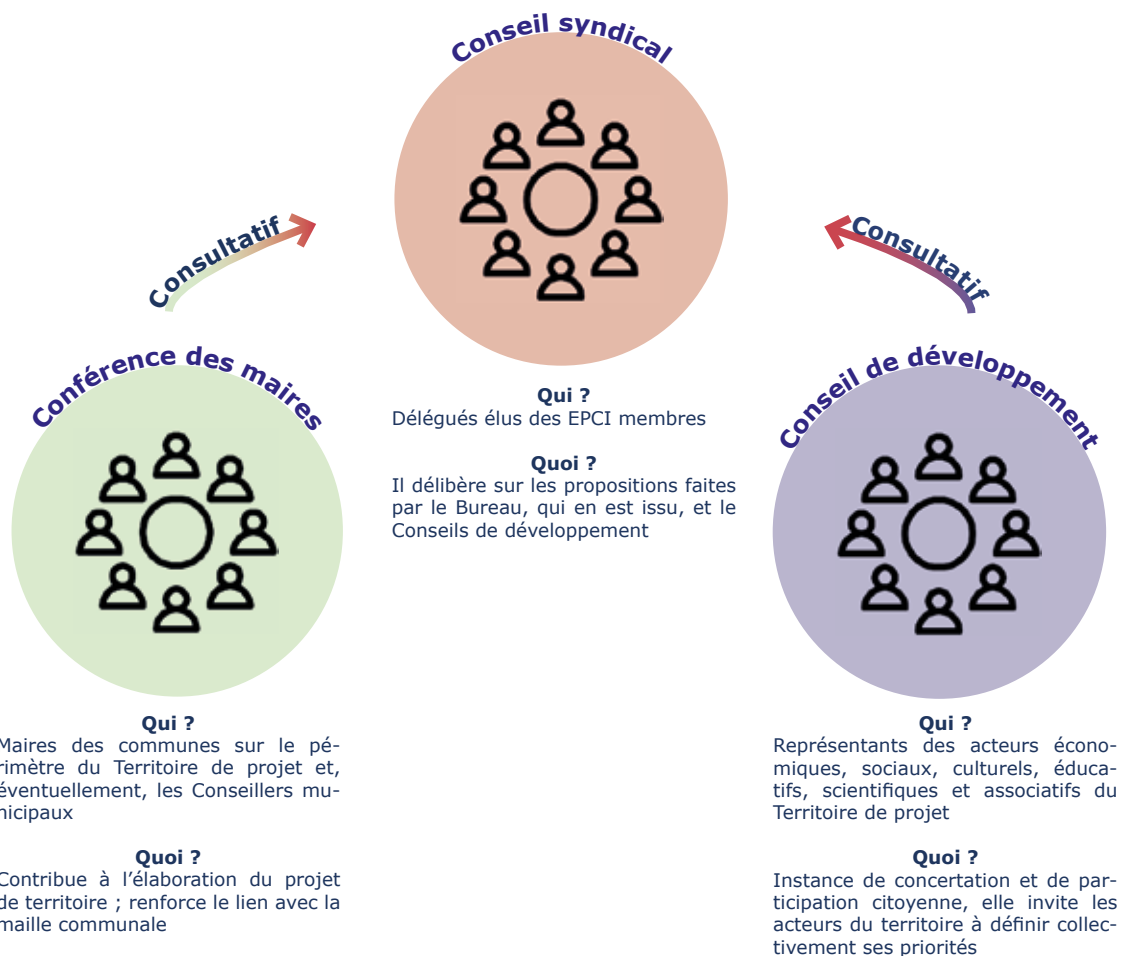
Alors que sa précédente enquête à leur sujet date de 2012, **ANPP – Territoires de projet a souhaité actualiser les connaissances sur ces espaces de gouvernance territoriale** et, plus largement, interroger les outils de la démocratie locale.

Si la LOADDT de 1999 a conçu différemment les Conseils de développement pour les agglomérations et les Pays, pionniers en la matière, la définition de leur rôle a convergé à la faveur de l'approche portée par les seconds, plus participative.

Après 20 ans d'évolutions législatives, **leurs missions se sont stabilisées autour de :**

- La contribution à l'élaboration, le suivi, l'évaluation et la révision du projet de territoire
- L'émission d'un avis sur les documents de prospective et de planification du territoire
- La conception et l'évaluation des politiques locales

Dans les Territoires de projet, les Conseils de développement ont pu observer une dynamique très proactive, d'autant plus lorsqu'ils ont pris la suite d'associations de développement local. Ne limitant pas leur activité au projet de territoire ni à la consultation, **ils sont à l'initiative de réflexions et préfigurent l'action sur des thématiques d'intérêt commun**, émergentes ou non, pour les acteurs du territoire. Ils contribuent ainsi activement à la traduction et au suivi du projet de territoire et des politiques publiques territoriales.



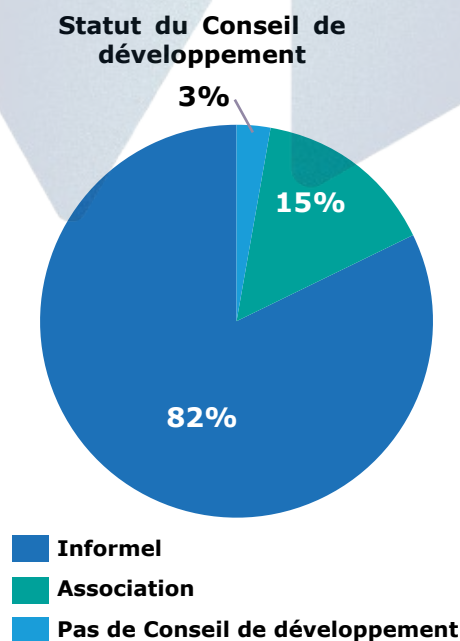
L'organisation des conseils

Nature juridique

Une majorité de Conseils de développement fonctionne sous **forme informelle**, sans statut juridique défini. Il s'agit cependant d'une informalité relative, dans la mesure où cette organisation est la conséquence d'une délibération et n'exclut pas l'existence éventuelle d'un règlement intérieur, de processus de sélection des membres, d'élections à la présidence ou de budget... Ainsi, **82%** des territoires répondants déclarent un Conseil de développement "informel", contre 15% constitué en association. Pour 3%, il n'existe pas de Conseil de développement sur le territoire, ceci pouvant résulter d'un regroupement récent en PETR, mais aussi d'un essoufflement de la dynamique participative locale.

Le taux d'informalité a augmenté et passe ainsi de 72% en 2012 à 82%. **Informalité ne rime toutefois pas avec désintérêt.** La forme associative s'explique davantage par des dynamiques locales, en ce qui concerne les associations de développement local ayant préfiguré certains PETR et s'étant renouvelées dans le Conseil de développement. Par ailleurs, des conseils de l'échantillon sont en cours d'installation. C'est le cas dans le Pays Landes Nature Côte d'Argent, où 24 personnes se sont réunies en mai 2023 pour préfigurer ce que sera la future instance, qui reste donc le cœur de la participation.

En présence d'un EPCI de plus de 50.000 habitants sur le territoire, **le Conseil de développement est généralement mutualisé à l'échelle Pays.** Lorsque des conseils coexistent aux deux échelles, on observe plusieurs degrés d'articulation : de l'absence de lien à des groupes de travail commun entre instances EPCI et PETR.



Composition

Le nombre de membres varie en fonction du territoire sans pour autant dépendre du nombre d'EPCI ou de la démographie du territoire. À titre d'exemple, l'un se composant de deux EPCI rassemble 72 membres, tandis que le conseil d'un autre de quatre EPCI compte 20 membres. En moyenne, ce sont **44 membres** qui composent l'instance, bien en deçà des 65 relevés en 2012¹.

La présence des femmes a évolué positivement et elles représentent maintenant **39%** des membres (médiane), contre 26% il y a 10 ans. Des efforts importants restent toutefois à réaliser pour atteindre la parité, malgré la clarté de la loi à cet égard².

On relèvera également l'absence généralisée des mineurs, tandis que la tranche d'âge des 18-29 ans est elle-même peu représentée. A contrario, les **30-59 ans et les plus de 60 ans se partagent largement les sièges**, à l'avantage, court, mais notable, des premiers, donnant à voir des espaces investis par des personnes en activité.

La composition du Conseil de développement suit des règles plus ou moins strictes, définies par le conseil syndical et, pour **50%, organisée en collèges.** Parmi ceux-ci, on retrouve les habituels collèges socioprofessionnels, associatifs, habitants, institutions, personnalités qualifiées.

Au-delà des collèges, **la composition peut s'appuyer sur des critères complémentaires.** Ainsi, en Anjou bleu, il doit s'agir d'habitants sans mandat électoral, le rajeunissement des membres est visé ainsi que l'équilibre territorial, tandis que le Pays de Brocéliande porte l'attention sur la représentativité des milieux, des catégories socioprofessionnelles et de l'activité des membres dans une structure présente sur le territoire.

¹ Dans la mesure où, lors de la précédente enquête, certains territoires faisaient état de plus de 200 membres, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, la moyenne était mécaniquement plus élevée.

² Article L5211-10-1 alinéa II du CGCT, qui dispose que l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne doit pas être supérieur à un.

Désignation des membres

Chaque Territoire de projet arbitre des modalités de désignation des membres de l'instance.

Quatre principaux modes de désignation coexistent :

- La désignation par le Conseil syndical ou les EPCI
- La proposition par les acteurs institutionnels, socioprofessionnels et associatifs
- Les candidatures volontaires
- Le tirage au sort

Ces modes peuvent être panachés, comme dans le Grand Clermont, où un tiers des membres sont désignés par les EPCI, les associations et les institutions présentes sur le territoire, un tiers sont des volontaires et un tiers sont tirés au sort critérisé (âge, sexe, CSP, ...). Dans la majorité des Conseils de développement, le mandat des membres est fixé à trois ans, généralement renouvelables, ou sur les six ans du mandat local. Une minorité n'en fixe pas toutefois.

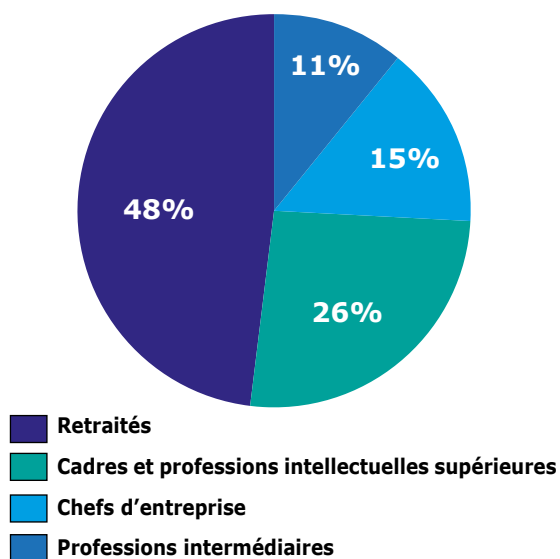
À la question de savoir si la répartition des membres entre les EPCI du territoire est équilibrée, les réponses sont partagées. La moitié des territoires enquêtés estiment que l'équilibre n'est pas respecté, souvent au profit de la communauté d'agglomération accueillant la ville centre du territoire. Cette situation dépend notamment de la composition de l'instance. Lorsque celle-ci comprend des membres de structures départementales, par exemple, ces derniers vivent et travaillent généralement dans le chef-lieu du territoire, accentuant la représentation urbaine. Une attention particulière peut alors être portée à l'inclusion des associatifs et socioprofessionnels locaux.

Présidence³

L'ensemble des Conseils de développement dispose d'une présidence. Dans la moitié des cas, celle-ci est élue par les membres de l'instance, et désignée dans l'autre, notamment par le bureau du territoire ou son comité syndical. L'instance peut également être présidée par un vice-président du PETR qui lui est délégué, ou avoir une coprésidence citoyenne/PETR.

La présidence est largement occupée par des retraités (48%), chiffre en deçà de 2012 (58%), mais toujours bien supérieur à l'enquête de 2008 (23%). **Les CSP+ sont elles aussi très représentées**, à raison de 41% en activité et près de 50% en incluant les retraités dont on connaît la profession passée.

Catégorie socioprofessionnelle de la présidence



Des agriculteurs et des viticulteurs y siègent, mais uniquement à la retraite, soulignant la difficulté de dégager du temps collectif pour ces professions.

Les retraités sont largement investis à la présidence des Conseils de développement, en proportion équivalente qu'à la tête des exécutifs municipaux (42,5% en 2017). Les cadres occupent également une part substantielle des présidences et se rapprochent en cela des élus municipaux. A contrario, les chefs d'entreprises sont plus nombreux dans les Conseils de développement que municipaux. Cela correspond à l'approche de cet espace comme lieux du dialogue entre et avec les forces économiques du territoire. Les ouvriers et les employés sont remarquablement absents de la présidence, bien que cela ne laisse pas présager de la composition du conseil. Fait singulier, **en Centre Ouest Bretagne, la co-présidence est assurée par un retraité, un jeune sans emploi et un représentant des commissions de l'instance.**

³ Parmi les répondants, 25% sont en cours de renouvellement de la présidence.

Moyens à disposition

Moyens humains

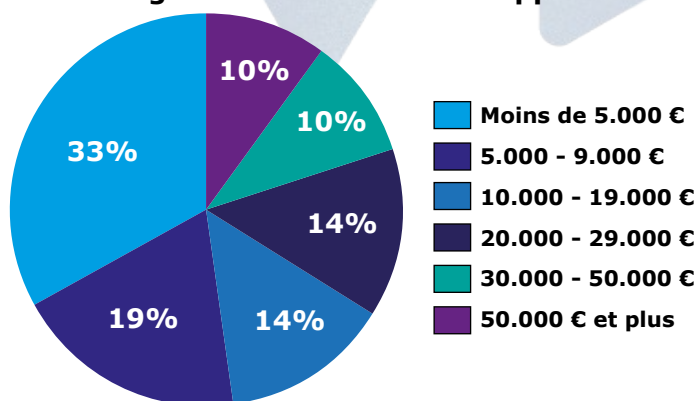
Si **30%** des répondants déclarent que le Conseil de développement **n'a pas de personnels dédiés**, les équivalents temps plein indiqués par ailleurs ne dépassent généralement pas les 0,5 et se situent souvent entre 0,1 et 0,5 ETP. Dans certains cas, la proportion du temps dédié n'est pas chiffrée et l'instance fait l'objet d'un suivi plus ou moins régulier.

Moyens financiers

62% des Conseils de développement enquêtés **disposent de moyens financiers**, sans qu'un budget soit toujours arrêté. Dans ces cas, les dépenses sont traitées à la demande et des moyens matériels et logistiques peuvent être mis à disposition.

L'éventail des budgets est extrêmement large. Il va de quelques centaines d'euros à 90.000€ la médiane parmi les territoires répondants se situant à 9.000€. Sans surprise, le budget est d'autant plus élevé qu'il bénéficie d'un soutien régional ou étatique, mais aussi du Conseil départemental, de l'agence de l'eau sur projet ou encore des fonds européens. **Pour autant, les Territoires de projet en sont bien les principaux, et souvent uniques, financeurs.**

Budget du Conseil de développement



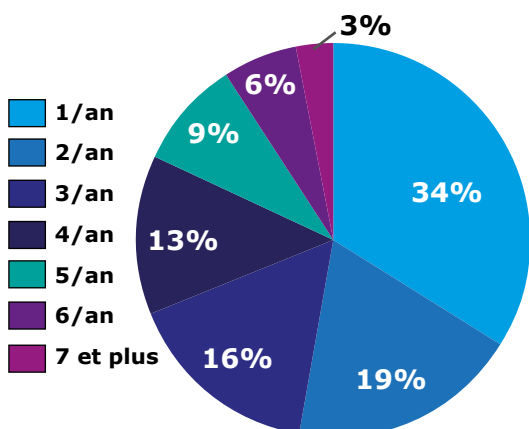
Fonctionnement et rôle du conseil

Le Conseil de développement a pour **mission première de contribuer au diagnostic territorial** et à **l'élaboration du projet de territoire**, en rendant un avis à son sujet. Son rôle ne se cantonne cependant pas à cette phase initiale et ne s'amenuise pas une fois posée la vision du territoire à 20 ans. Il représente ainsi **un espace d'expertise citoyenne et de dialogue** qui accompagne le territoire à chaque instant.

Organisation des travaux

Un tiers des conseils **se réunit en plénière au moins une fois par an**, mais souvent davantage (**4 fois/an en moyenne**). Il ne s'agit pas toujours du principal espace de production. 55% indiquent que les travaux du conseil se réalisent aussi en plénière, tandis que les autres travaillent uniquement en commissions. La plénière constitue alors davantage l'espace de décision et de communication des travaux réalisés par les groupes thématiques. Les commissions peuvent être fixées par avance ou s'organiser en fonction des besoins du conseil. Il en va de même pour la fréquence de leur réunion et rares sont les territoires qui indiquent un chiffre précis.

Réunions plénières

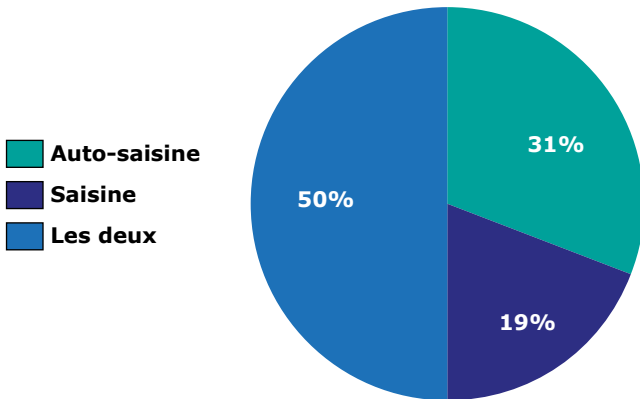


Parmi les thématiques suivies, **on retrouve les contours des missions des territoires de projet.** Des groupes Agriculture & alimentation, Programmes européens, Habitat, Culture & patrimoine, Attractivité & développement économique, Santé, Climat, Mobilité, etc., animent ainsi la démarche du conseil, à un rythme très variable en fonction du conseil considéré ou de la thématique.

Réalisation, communication et mobilisation des travaux

Dans une large part des cas, **le conseil est autonome dans le choix des sujets qu'il aborde** et dans la communication de ces travaux. Non moins nombreux sont les territoires dans lesquels **l'opportunité pour le conseil de se saisir de ces sujets est discutée avec le Pays**, quand les travaux ne sont pas **co-construits** entre les deux entités. Le PETR peut également saisir le Conseil de développement, afin de mobiliser son expertise citoyenne sur l'un de ses sujets.

Mobilisation du Conseil de développement



Parmi les travaux les plus récents identifiés, l'on pourra citer un "speed-meeting" entre les élus du Pays et les membres de l'instance autour de cinq thématiques de travail (Alimentation, Biodiversité-Environnement, Mobilité, Économie circulaire et Tourisme-patrimoine), un événement autour des Objectifs du Développement Durable, un avis sur le règlement du SCoT ou encore une rencontre sur la problématique de la ressource en eau. Les Conseils de développement s'approprient non seulement la diversité des sujets qui intéressent le développement et le bien-être local, mais mobilisent aussi différents outils de production et de partage des connaissances.

Néanmoins, à quelques exceptions près, les Conseils de développement enquêtés organisent peu de réunions publiques. Dans le [Pays de l'Anjou bleu >>](#), des conférences-débats sur les thèmes du [climat >>](#), de la jeunesse, de l'Europe ou encore de l'eau ont été programmées pour échanger avec les habitants et présenter les travaux de l'instance.

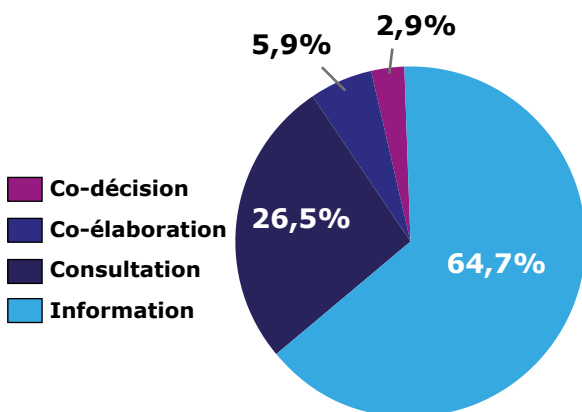


Thématiques de travail du Conseil de développement

Articulation avec le Pays

Les liens entre le conseil et les instances décisionnaires du Pays s'organisent de diverses façons, plus ou moins formalisées et structurées, au niveau politique ou technique.

Association du Conseil de développement à la décision

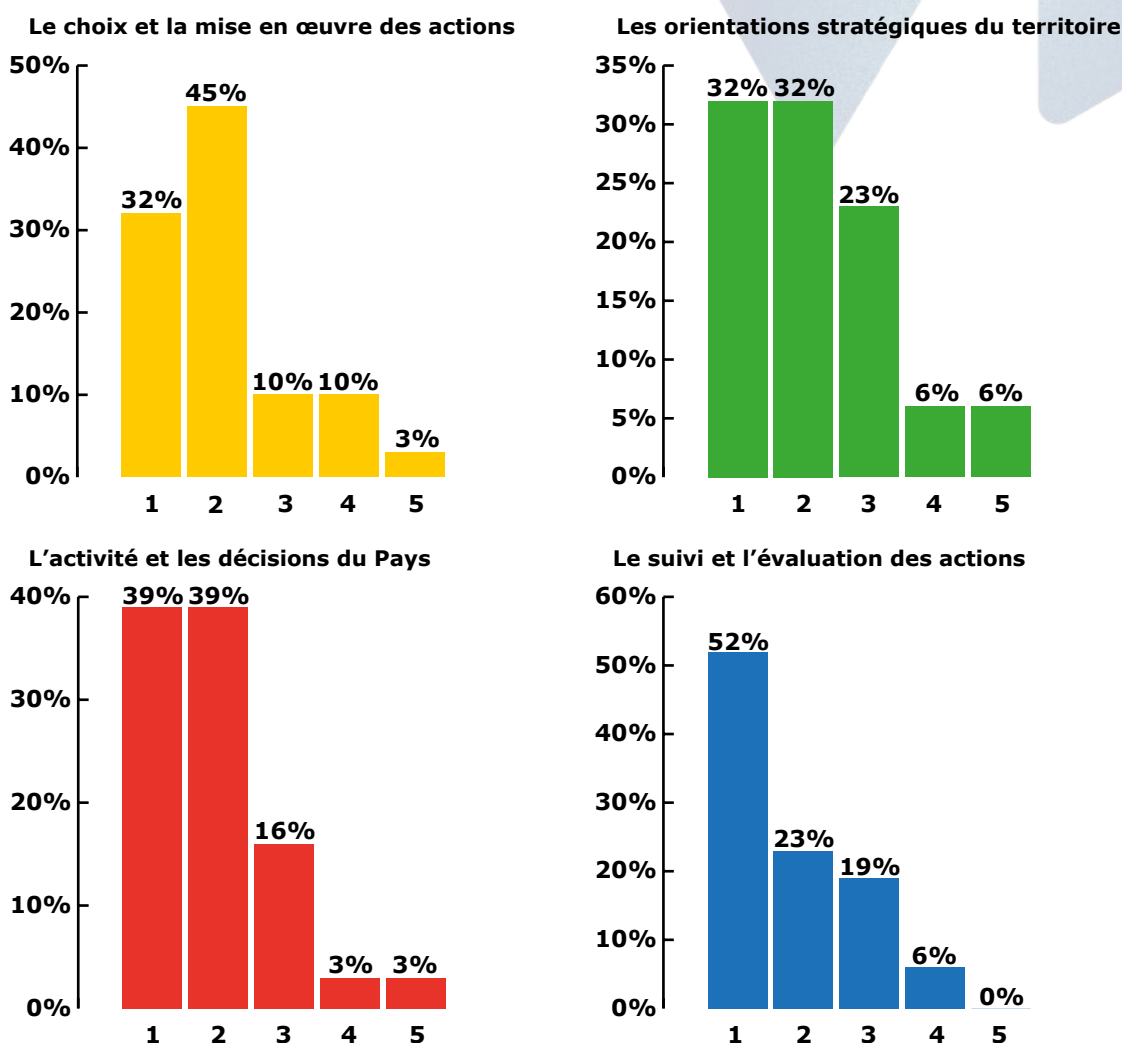


Il peut ainsi s'agir de rencontres régulières entre les présidences de l'une et l'autre structure, de la présence d'un Vice-président ou d'élus du comité syndical au conseil ou encore de réunions entre les bureaux du Pays et du conseil. Les échanges se réalisent aussi directement avec l'équipe technique du Territoire de projet, dans le cadre de travaux sur des sujets spécifiques et de consultations pour avis. Ces liens parfois étroits ne bousculent cependant pas les rôles des uns et des autres. À l'heure de la prise de décision, cette relation est qualifiée d'informative (64,7%) ou de consultative (26,5%), mais peu estiment être dans une relation de co-élaboration de la décision (5,9%) et d'autant moins dans la co-décision (2,9%). Cela correspond toutefois à ce qui est observé de manière générale dans les dispositifs de participation où, si la parole citoyenne peut en effet être recueillie, parfois entendue, les prérogatives des élus restent peu partagées.

Cela se traduit par une appréciation plutôt faible de l'impact des travaux du Conseil de développement sur les instances du Pays, qu'il s'agisse de la mise en œuvre, de la stratégie, des décisions ou encore de l'évaluation. Il est considéré comme **plus important sur les orientations stratégiques**, celles-ci correspondant notamment au projet de territoire. **Les territoires identifiant l'impact le plus important** (Pays Dunois, Pays de Langres, Vidourle Camargue, Cœur de Lorraine) ne sont pourtant pas ceux qui se positionnent dans la co-décision ou la co-élaboration. Ils **évoquent une articulation tant politique que technique** avec la structure, ce qui semble jouer en la faveur d'une plus grande prise en compte des travaux du conseil.

Impact des travaux du conseil sur...

(1 : faible ; 5 : très important)



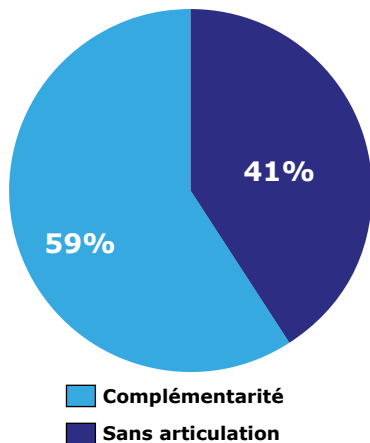
Le Conseil de développement dans son environnement participatif

Au cours des deux dernières décennies, **les espaces de participation et de consultation des acteurs du territoire se sont multipliés**, plus ou moins formels ou institutionnalisés. On pense au budget participatif et au conseil municipal des jeunes à l'échelle locale, aux consultations obligatoires dans le cadre des projets d'aménagement et, plus largement, à l'intervention d'associations et de socioprofessionnels auprès des autorités publiques, lors de l'élaboration de l'action publique comme de sa mise en œuvre. À cet égard, le Conseil de développement, seule instance participative statutaire des EPCI et des Territoires de projet, n'est potentiellement plus le seul à être consulté, voire peut être concurrencé par d'autres espaces de dialogue avec les acteurs du territoire.

Les Pays identifient de multiples espaces de ce type sur leur territoire, recoupant une typologie très large des lieux de production de la consultation, voire de la co-élaboration ou de la co-décision. Ils relèvent ainsi les réunions de consultation avec le député de la circonscription, le Réseau

alimentation, les clubs d'entrepreneurs, les conseils de quartier, les conseils citoyens dans les QPV ou le panel citoyen lors de l'élaboration du SCoT, des clubs climats, etc., sans compter les initiatives peu formalisées.

Articulation des Conseils de développement et des espaces participatifs du territoire

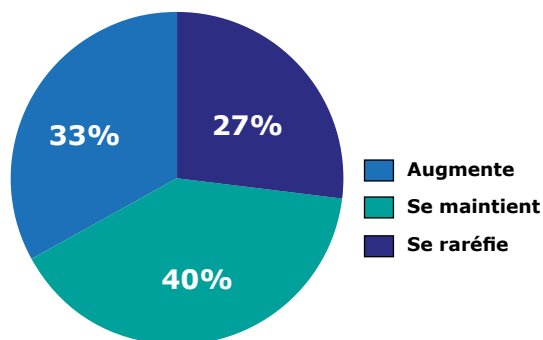


Ces espaces, qui s'adressent à des habitants, des citoyens organisés en association et des socioprofessionnels, **sont considérés dans 59% des cas être dans un rapport de complémentarité** avec le conseil. Les membres de ces espaces peuvent par ailleurs siéger au conseil, de même que les agents du territoire chargés de leur suivi échangent sur leurs sujets communs. Pour autant, si complémentarité des travaux et des approches il y a, aucun Territoire de projet n'évoque des travaux communs.

Plus largement, le regard porté par les Pays et les PETR sur l'engagement citoyen et la participation est nuancé. Concernant les démarches de participation, la plupart ne voient pas de repli, mais au contraire un élargissement du recours à ces outils de la mobilisation citoyenne, notamment en raison des obligations légales en amont des projets. Néanmoins, ces espaces sont souvent utilisés à des fins informatives plus que de réelle consultation, et encore moins de co-élaboration de l'action publique.

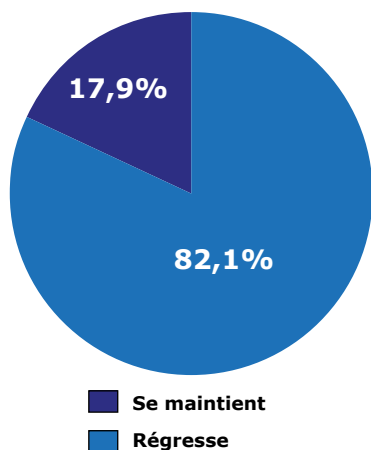
L'implication citoyenne présente l'appréciation la plus contrastée. Les Territoires qui perçoivent le maintien des dynamiques sont les plus nombreux, et près d'un tiers identifie même un surcroît d'engagement. Cependant, un autre tiers observe une régression de l'implication. Les raisons avancées sont somme toute classiques ; difficulté à mobiliser hors des sujets qui touchent directement un public, vieillissement des participants, raréfaction des bénévoles, mobilité des membres. Toutefois, la multiplication des espaces d'engagement citoyen, dans de multiples collectifs, sur de nombreux sujets au premier rang desquels le climat, l'environnement et le social, démontre de la vitalité d'une citoyenneté active. Malgré cela, il reste difficile, dans des territoires parfois éclatés, peu denses et vieillissants, de maintenir cette dynamique.

Implication citoyenne sur le territoire

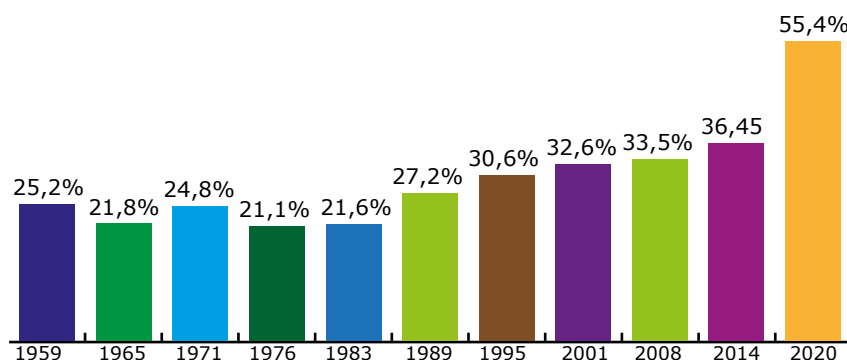


Conformément aux chiffres des dernières échéances électorales, l'espace qui concède le plus grand recul est bien celui des élections. 82,1% des Territoires de projet observent ainsi une nette régression de la participation aux élections.

Mobilisation aux échéances électorales



Évolution de l'abstention aux élections municipales



Les Conseils de développement

Un outil participatif à affirmer et renforcer

En un peu plus de deux décennies, **les Conseils de développement se sont solidement ancrés dans les paysages locaux**. Ayant largement dépassé la seule consultation lors de l'élaboration du projet de territoire, **ils sont devenus les lieux institués de la participation**. Ils offrent ainsi à de nombreux acteurs un espace d'échange, d'interconnaissance, de production du territoire et de contribution à la dynamique de développement local.

Ils présentent des profils diversifiés, par leur statut, l'organisation de leurs membres et de leurs travaux ou encore en ce qui concerne leurs ressources. À ce titre, la constitution en association ou l'informalité relative du Conseil de développement renseigne sur son histoire et, probablement, sur celle de la contribution des forces économiques et sociales du territoire aux politiques publiques. **Ils n'évitent cependant pas certains écueils**, au regard de la composition, excluant généralement les jeunes générations et, en ce qui concerne la présidence, souvent dévolue aux retraités et aux CSP+, malgré la diversité générationnelle et socio-économique des territoires. **La présence des femmes doit elle aussi faire l'objet d'une attention renforcée**.

Autonomes, ils s'approprient librement de nombreuses thématiques et font parfois montre d'un certain allant pour en faire émerger de nouvelles et les porter auprès des élus et des techniciens du Territoire.

Néanmoins, malgré de multiples points de contact, des échanges réguliers, voire une intégration forte avec les élus du Pays, les Conseils de développement restent généralement **cantonnés à un espace de production de connaissances collectives et d'information réciproque avec le Pays**. Leur contribution au développement local, distincte en fonction du territoire concerné, ne s'inscrit pas nécessairement dans une participation formelle à l'élaboration des politiques territoriales, ni à la prise de décision. Il en résulte **une appréciation modeste de l'impact de leurs travaux** sur l'activité et les missions du territoire, de la stratégie à l'évaluation en passant par la mise en œuvre.

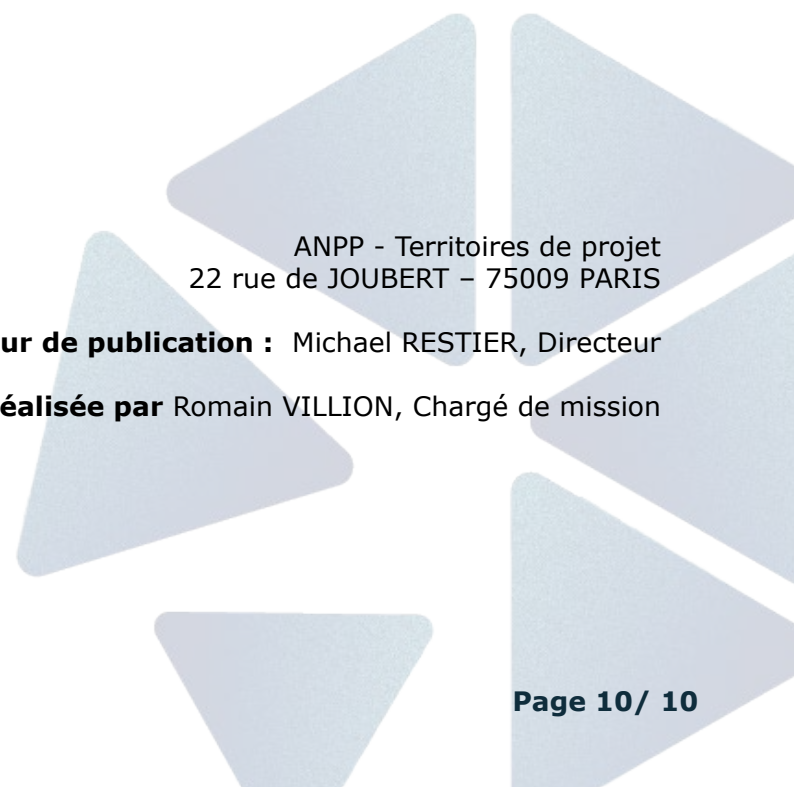
Pour autant, les Conseils de développement **restent un espace de participation plébiscité et répondant au besoin direct d'une gouvernance territoriale renouvelée**. Ils gagnent à être mobilisés comme outils de connaissance, d'information mais aussi de construction du territoire et de son projet. Les transitions dans lesquelles doivent s'insérer les Territoires de projet ne pourront faire l'économie d'une contribution forte des Conseils de développement.

Nos recommandations pour une relation Conseil de développement - Territoire de projet forte

- **Favoriser une composition représentative** de la diversité du territoire (âge, activité, géographique, etc.) et la parité par la promotion des candidatures/désignations des femmes
- **Faciliter les temps d'échange** entre avec les autres instances du Territoire de projet
- **Désigner un élu délégué** aux relations avec le Conseil de développement pour suivre les travaux et affirmer l'intérêt porté à l'instance
- **Associer le bureau ou la Présidence** du conseil aux instances du territoire avec voix consultative
- **Favoriser leur autosaisine**
- **Évaluer et renforcer la mobilisation/participation** du conseil à l'élaboration des politiques publiques locales
- **Identifier les articulations possibles** avec les autres espaces participatifs présents sur le territoire
- **Encourager la mise à disposition** d'un ETP pour son animation
- **Doter le Conseil de développement d'une ligne budgétaire** et identifier les financements possibles (Région, opérateurs de l'État)

L'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) représente et fédère les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les Territoires de projets, les GAL et leurs Conseils de développement, dans une démarche globale, stratégique et prospective. Elle a pour mission de mutualiser les expériences entre ces territoires et d'être le support d'un échange permanent d'informations et de bonnes pratiques entre eux, entre leurs représentants et ceux des collectivités locales, de l'État et des acteurs locaux.

L'Association accompagne ses adhérents dans leur action et porte leurs contributions auprès des pouvoirs publics à partir de la remontée des pratiques de terrain.



ANPP - Territoires de projet
22 rue de JOUBERT – 75009 PARIS

Directeur de publication : Michael RESTIER, Directeur

Analyse réalisée par Romain VILLION, Chargé de mission



TERRITOIRES DE PROJET

www.anpp.fr