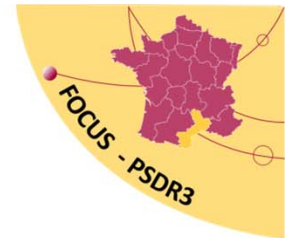




# La gouvernance en pratique : retour d'expérience des Conseils de développement des Pays

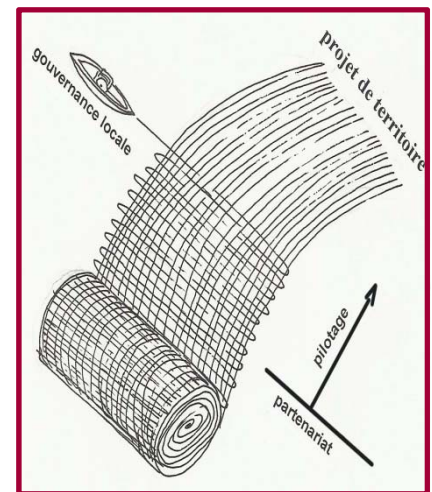


La gouvernance territoriale suppose la participation des parties prenantes du développement à l'élaboration et au suivi des actions et politiques publiques locales, rendant ainsi nécessaire la mise en place de dispositifs appropriés. La création des conseils de développement, il y a un peu plus de dix ans répondait à ce besoin. Ils ont donné lieu à une diversité de formes et de processus dont il convient de faire le bilan concernant les Pays à l'échelle de la Région. Nos résultats, issues d'une enquête exhaustive auprès des 18 Pays du Languedoc-Roussillon, confirment (montre de fortes convergences avec) les constats faits à l'échelle nationale.

Gouvernance territoriale  
Conseils de développement  
Pays  
Participation  
Ingénierie territoriale

## Contexte de recherche

Les transformations de l'action publique générées par la décentralisation ont fait émerger de multiples innovations en faveur de la transversalité et de la participation. La gouvernance territoriale est, multi niveau et multi acteurs et les territoires doivent s'adapter. Les Conseils de développement constituent un dispositif phare de cette gouvernance territoriale. Ils ont vocation à faciliter la participation des citoyens aux projets de territoire, des Pays comme des Agglomérations. La loi qui les a créés (LOADDT article 25 et 26 de juin 1999) ne prévoit pas de cadre standard pour leur fonctionnement et c'est donc les collectifs d'acteurs ainsi rassemblés, souvent à l'issue de formations spécifiques, qui fixent concrètement les principes de fonctionnement. L'objectif, des Conseils, est de créer (ou d'être) un « lieu » favorisant l'expression d'une large diversité de points de vue et participant à l'élaboration et au suivi des projets, notamment quant au contrôle de leur compatibilité avec les valeurs et conditions initialement définies dans le cadre des chartes de territoire. Mais la réforme des collectivités du 10 décembre 2010 qui supprime (article 51) la reconnaissance légale des pays pourrait aussi porter atteinte à des initiatives qui ont besoin de temps pour expérimenter et réussir de nouvelles modalités de démocratie locale.



## Originalité des résultats

Dans le cadre du projet GouvInnov (Gouvernance des territoires et développement rural : une analyse des innovations organisationnelles), dont l'objectif était d'étudier les modes de gouvernance territoriale à partir d'exemples en région Languedoc Roussillon, une enquête a été menée début 2010 auprès de tous les chefs de projets des dix-huit Pays en Languedoc-Roussillon. Il s'agissait d'analyser le fonctionnement des Conseils de développement (CD), considérés comme un dispositif emblématique de la mise en œuvre de la gouvernance territoriale. La comparaison des résultats de cette enquête avec les analyses menées dans d'autres régions ou à l'échelle nationale témoigne de fortes convergences, notamment quant à la diversité des formes de CD et aux difficultés de mobilisation des divers acteurs dans le temps. L'évolution dans les formes de participation des acteurs constitue, par exemple, dans le Pays Corbières Minervois une réponse aux difficultés de participation dans le temps des acteurs. Cette analyse contribue à évaluer les plus values apportées par ces structures, plus value dont l'évaluation approfondie est complexe et reste encore largement à faire.

### Auteurs

Pinto Mathilde (Région LR),  
Rey-Valette Hélène (UMR LAMETA),  
Laurent Anne (Pays Corbières Minervois)

### Partenaires

Jalaguié Odile (Région LR),  
Delorme Guillaume (Pays du Gévaudan),  
Anne Cazin (Pays Aigual Vidourle Cévennes)  
Thierry Rebuffat (Pays Cœur-Hérault)

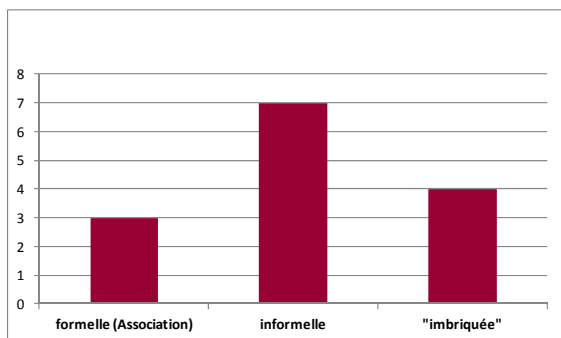


## Structure et fonctionnement des Conseils de développement

### Une large diversité des CD...

#### ... diversité structurelle

La quasi-majorité des Pays (14, soit 78 %) ont un Conseil de développement, même si, pour quatre d'entre eux, il est actuellement en « sommeil ». Du point de vue structurel, la moitié de ces quatorze conseils n'ont pas de structure juridique formelle, tandis que pour ceux qui ont une existence juridique, il s'agit d'une forme associative (3) ou d'un statut « imbriqué » (4) dans la mesure où le CD fait partie intégrante de la structure porteuse du Pays (association ou syndicat mixte) avec un rôle variable en fonction du niveau d'imbrication : soit il s'agit de la même structure, soit le CD est un collègue de l'association porteuse ou du syndicat mixte du Pays.



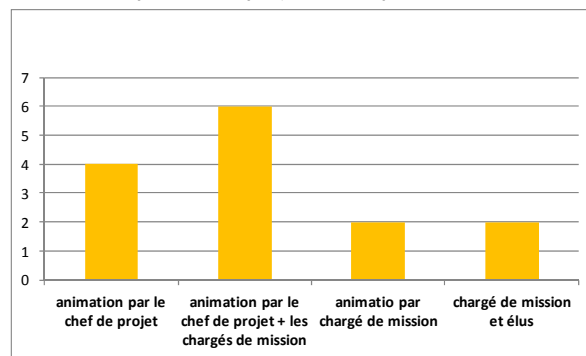
Distribution des conseils en développement en fonction de leurs formes institutionnelles

Que le CD soit structuré juridiquement n'a pas forcément d'impact sur son rôle effectif et sur la mobilisation de la société civile. On observe en effet qu'un des CD sous forme associative est en « sommeil », et qu'inversement des CD organisés de manière informelle fonctionnent bien. 65% des CD ont été créés entre 2001 et 2003 (sachant que la date retenue est celle du démarrage des travaux et qu'elle ne coïncide pas toujours avec la création « officielle » du CD). En effet, des groupes de travail ont souvent été mis en place au moment du diagnostic du territoire et le CD est créé véritablement au moment de l'adoption de la Charte.

Le format le plus classique est la composition en trois collèges : élus, socioprofessionnels et associations, auxquels se rajoutent dans les groupes de travail des techniciens de structures institutionnelles. A noter que deux CD ont posé comme exigence une représentativité globale du territoire dans le choix des membres.

#### ... diversité fonctionnelle

Le fonctionnement s'organise dans la majorité des cas en commissions thématiques (12 des 14 CD). Les principaux thèmes retenus sont le développement économique, le tourisme, l'agriculture, la culture et le patrimoine, les services à la population (santé, petite enfance, personnes âgées, mobilité, TIC...), l'environnement et l'habitat. **Au niveau de l'animation**, aucun Conseil de développement ne dispose d'un budget propre et d'une animation dédiée (sauf à considérer que les CD « imbriqués » disposent d'un budget et d'une animation). Ce sont les chefs de projet des Pays et leurs équipes qui animent les différentes commissions du CD. **Le travail du Conseil de développement repose donc sur la disponibilité/capacité des agents de développement à animer les différentes commissions thématiques.** C'est un exercice assez « chronophage » (les quatre CD qui sont en « sommeil » le sont faute de disponibilité des chefs de projet pour animer les commissions thématiques) et compliqué car il faut adapter la technique d'animation au fur et à mesure de l'évolution du projet de territoire. Les deux tiers (65%) des Conseils de développement se réunissent au moins une fois par an en séance plénière pour informer et voter le contenu du contrat de Pays. Ce temps de travail « institutionnel » est en fait l'aboutissement du travail effectué dans les commissions thématiques. Les chefs de projet Pays ont mis en place avec les membres des Conseils de développement, des techniques et des outils d'animation afin de mobiliser des personnes qui n'avaient pas pour habitude de travailler ensemble à l'échelle d'un territoire. Des **comités techniques et de pilotage** sont souvent mis en place, pour suivre une thématique précise, ou la mise en place d'un projet conséquent.



Distribution des conseils en développement en fonction de leur modalités d'animation

#### EXEMPLES DE « TECHNIQUES D'ANIMATION »

- ❑ Elaboration d'un guide de la participation réalisé dans le cadre de la formation des membres du CD
- ❑ Organisation de l'animation autour d'un thème fédérateur pour mobiliser les membres du CD autour d'actions concrètes (par ex : concours de maisons écologiques, réalisation de guides touristiques...).
- ❑ Organisation de journées de réflexion autour d'un thème : Atelier, Grands débats du territoire
- ❑ Organisation de journées de présentation du territoire pour que tous connaissent tout le territoire.

#### EXEMPLES « D'OUTILS » UTILISES

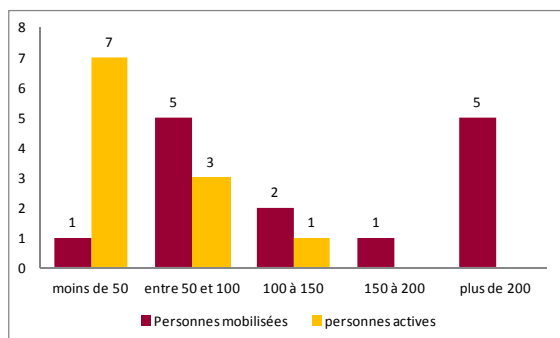
- ❑ Guide du porteur de projet : accompagne le porteur de projet dans l'élaboration et la présentation de son projet au regard, entre autres, des critères du développement durable.
- ❑ Fiches d'analyse des projets : permettent de prioriser les actions et d'évaluer chaque projet au regard du DD ou de son inscription dans la charte de développement.
- ❑ Formalisation de l'avis technique sous forme de fiches de synthèse.

## Dynamiques participatives des Conseils de développement

### Quelles plus values ?

#### Pratiques participatives

Concernant la participation des membres au cours de la démarche, on constate deux niveaux de mobilisation des acteurs : en effet, la moitié des CD actifs ont associé lors de leurs travaux entre 50 et 100 personnes tandis que l'autre moitié en ont associé plus de 200. Cependant et assez logiquement, le nombre de personnes réellement actives est moindre, sept CD mobilisent moins de 50 personnes et trois en mobilisent entre 50 et 100. On observe que si la plupart des CD ont réussi à mobiliser des personnes au début de la démarche (rédaction de la Charte du territoire et du diagnostic), la dynamique s'essouffle un peu ensuite. C'est notamment le cas des quatre CD en sommeil depuis 2007 : il n'est pas facile de maintenir dans le temps une dynamique autour du projet de territoire. Par ailleurs, on constate une forte disparité et peu d'innovation dans les modalités de mobilisation des acteurs (information par voie de presse, par courrier ciblé...) qui induit un nombre de participants très variable.



Distribution des conseils en développement en fonction des effectifs mobilisés

Le CD n'est pas la seule instance participative du territoire, il existe d'autres instances de concertation associant la société civile, les Groupes d'Action Locaux LEADER, les SCOT, les Parcs Naturels Régionaux, les Parc Nationaux... Il convient d'étudier les compositions respectives et articulations avec ces instances. Quelles sont les interactions ? les spécificités ? les différences de périmètres ? ...

#### Orientation des décisions

La prise en compte des avis, qui renvoie à la question du rôle du CD, a été principalement appréhendé à travers les processus de validation des programmations annuelles des contrats de Pays. Différents cas sont identifiés, correspondant à un gradient croissant d'implication des membres du CD

- Le CD est un collègue de la structure porteuse du Pays il est forcément associé à la prise de décision.
- Le CD est une entité distincte mais certains membres participent à la réunion de validation de la programmation de la structure porteuse.
- Le CD est une entité distincte qui rend un avis formalisé à la structure porteuse ; avis présenté par l'équipe technique lors de la réunion de validation de la programmation par la structure porteuse.

Il apparaît que le niveau de prise en compte des avis du CD dépend non pas de la façon dont cet avis est présenté à la structure décisionnaire du Pays, mais de la capacité du CD à émettre un réel avis sur les projets et du choix de gouvernance des présidents de Pays.

### Exemple du Pays Corbières Minervois (Aude)

#### La mise en œuvre de la participation

De 2001 à 2004 la création du pays a rassemblé 839 personnes à travers 68 réunions. Un groupe d'habitants et de socioprofessionnels, constitué en Comité de Pilotage, émergera comme un collectif citoyen. Lors de la création de l'association du Conseil de Développement en Juillet 2005, après un test non congruent des vertus d'une gouvernance "aléatoire" par « tirage au sort », la sélection des administrateurs recherche la représentativité des micro territoires et des centres d'intérêt des habitants. La centaine d'habitants, agents de terrain et élus locaux adhérents de l'association, sont alors invités à participer aux réflexions de plus d'une douzaine de commissions thématiques. Après deux ans de fonctionnement, cette participation évolue vers des formes diverses :

- expertise citoyenne,
- implication dans des instances réservées aux structures techniques et institutionnelles,
- élaboration d'outils et animation de débats.

#### Le principe du thème fédérateur pour maintenir la participation dans le temps

Au cours du temps on note un « essoufflement de la participation qui se traduit par une diminution du nombre d'adhérents. Le conseil se resserre sur un groupe d'une quarantaine de citoyens qui propose en 2008, d'expérimenter de nouvelles modalités de participation plus concrètes, organisées autour d'actions pilotes structurantes et de projets fédérateurs porteurs d'exemplarité ou d'innovation et mobilisant des compétences transversales ainsi qu'une mixité de participants. Le premier thème choisi sera celui de l'éco-construction. Pendant trois ans, l'équipe du pays a dû s'obstiner pour dépasser de nombreux obstacles techniques et financiers, informer et convaincre élus locaux comme grand public. En 2011, la Fondation de France apporte son soutien à l'ensemble du projet et fin 2010, l'Association annonce un nouveau projet « fédérateur » placé sous le slogan du « Pays dans notre assiette » en résonnance avec des préoccupations sociétales fortes (maintien d'une activité agricole paysanne, qualité et sécurité alimentaire, circuits courts).

Le CD ainsi trouve un regain d'enthousiasme et d'intérêt dans ces projets fédérateurs. Ce type de démarche est certes complexe et exigeante en moyens d'animation territoriale mais elle rappelle qu'une démarche participative efficace renforce les capacités du territoire à renouveler les cadres de la démocratie locale et à construire des solutions locales durables face à des défis majeurs.

### FACTEURS DÉTERMINANTS DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

- durée
- liberté et autonomie (capacité d'auto saisines, adhésion volontaire, projets)
- budget, moyens, compétences
- information mise à disposition



## De nombreuses convergences avec les constats nationaux

Les quelques études nationales ou régionales témoignent d'une **importante hétérogénéité des modes et des logiques de fonctionnement** depuis des Conseils de développement très restreints de type comité d'expert jusqu'à des espaces très larges de débat et dialogue citoyens. Cette diversité se retrouve aussi au niveau de la taille et des moyens mobilisés par ces structures, notamment selon qu'il s'agit de Pays ou d'Agglomérations : 56% des conseils de Pays contre 33% des conseils d'Agglomération n'ont aucun budget propre tandis que les effectifs en personnel - lorsqu'ils existent, c'est-à-dire dans deux tiers des cas - concernent au plus un mi-temps pour les Pays et un plein temps ou plus pour les Agglomérations (ETD, 2005). Cependant les Conseils de développement des Pays comprennent plus souvent des élus et le fait d'avoir été associé à l'élaboration de la charte, leur permet d'avoir une approche plus transversale à la différence de ceux des Agglomérations qui fonctionnent plus souvent sous forme de commissions thématiques. L'évolution des statuts dans le temps tend à montrer **une tendance à la formalisation**, la part des associations passant de 20% en 2005 (ETD, 2005) à 40% en 2007 (APFP, 2007). Au niveau de la participation on note d'**importantes difficultés pour mobiliser ces conseils au-delà de la phase de diagnostic et de construction de la charte** de territoire et pour attirer les simples citoyens (30 à 50% seulement intègrent des habitants) ou certains profils spécifiques tels les jeunes actifs, les femmes, les représentants de l'État et des autres collectivités territoriales. Concernant **les liens avec la décision**, si la quasi-totalité des Conseils de développement (90%) sont représentés au comité de programmation et au comité de suivi et d'évaluation (APFP, 2007), il s'agit cependant dans plus de la moitié des cas (53%) de simples relations entre présidents (ETD, 2005). On note assez peu d'innovations concernant les outils d'information mobilisés et il semble que ce soit la durée et l'autonomie qui jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement de ces structures. L'évaluation de la plus-value apportée reste très qualitative, mettant en avant : le caractère innovant des idées, la mobilisation de compétences spécifiques, une meilleure identification des besoins ainsi qu'un rôle de caution et de relais vis-à-vis de la population.

Association GEANTS/Cabinet Asdic, 2003. *Les conseils de développement des Pays et des Agglomérations en région Nord-Pas de Calais*, 70 p + annexes

Association Pour la Fondation des Pays (APFP), 2007. *Conseils de développement de Pays : modalités de travail et implication des entreprises*, décembre 2007, 19 p.

Entreprises Territoires Développement (ETD), 2005. *Conseils de développement, enjeux et perspectives*. Les notes de l'Observatoire. *Entreprises Territoires et Développement*, 17 p.

Observatoire National des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable, 2009. *Panorama des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable en France*, Paris, 8 p.

Unadel/Adels 2009. *Conseils de développement de Pays et d'Agglomération. Modes d'emploi*, 147 p.

### Pour citer ce document :

Pinto M., Rey-Valette H., Laurent A., 2011. La gouvernance participative en pratique : retour d'expérience des conseils de développement des Pays. Projet PSDR GouvInnov, Languedoc-Roussillon, Série Les Focus PSDR3.

### Plus d'informations sur le programme PSDR

<http://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/>

#### Contacts

PSDR Languedoc-Roussillon : Marie Ollagnon (INRA) – [ollagnon@supagro.inra.fr](mailto:ollagnon@supagro.inra.fr)

Direction nationale PSDR : André Torre (INRA) - [torre@agroparistech.fr](mailto:torre@agroparistech.fr)

Animation nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – [wallet@agroparistech.fr](mailto:wallet@agroparistech.fr)

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011  
Programme soutenu et financé par :

