

Pour faire le point sur les fondamentaux de la démocratie locale

Le conseil de développement de pays : un nouvel espace de démocratie locale ?

① Aménager et développer autrement les territoires : un long cheminement

Depuis les premiers signes de désertification rurale, différentes tentatives de renversement de la tendance ont vu le jour, émanant des forces vives des territoires ou des institutions locales ou nationales.

Dans un premier temps, des habitants ont affirmé leur volonté de « *vivre, travailler et décider au pays* ». S'appuyant sur les richesses naturelles et humaines, les acteurs du développement local ont encouragé et accompagné toute initiative prise pour répondre aux besoins locaux. Les mouvements d'éducation populaire ont pris naturellement leur place dans cette volonté d'animation et de dynamisation.

Dans un second temps, l'aménagement du territoire devint un objectif des politiques nationales. Des expériences institutionnelles de contractualisation « territorialisées » ont vu le jour pour stimuler l'innovation locale et inciter les territoires à s'organiser (notamment les premiers Parcs naturels régionaux, à la fin des années 60 et les premiers Contrats de pays dans les années 1975-1978). Avec la décentralisation entamée dans les années 80, suivie de l'essor de l'intercommunalité (lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999), les communes ont été incitées à se regrouper pour partager leurs moyens et améliorer la qualité de vie de leurs citoyens. Pourtant, le développement des communautés de communes, dont les représentants ne sont toujours pas élus au suffrage universel direct, contribue à éloigner le pouvoir de décision des habitants et à rendre les décisions moins lisibles. Malgré les trop rares expériences de développement local participatif qui visent à rendre aux habitants une part de responsabilité dans

DÉFINITION

• **Le terme de pays** est utilisé depuis une trentaine d'années dans les démarches d'aménagement du territoire et de développement touristique, avec des significations diverses. Il désigne ici un espace de vie, dans lequel les gens vivent et travaillent. Ses dimensions sont très variables : actuellement, il ne doit pas s'agir d'une entité administrative de plus, mais d'un espace dans lequel les différents acteurs qui le composent élaborent ensemble des projets d'intérêt commun.

l'expression des besoins et la définition des projets à mener, le citoyen n'est pratiquement jamais invité (hors élections) à formuler les choix qui modifient son territoire de vie. La lutte pour la vie des territoires ruraux pose la question de la place que l'on entend donner aux différents acteurs, parmi lesquels élus locaux, associations, organismes socioprofessionnels, habitants organisés ou non, dans la définition de leur devenir. En effet, en quoi une démarche participative de développement local apporte-t-elle plus qu'une démarche classique

Le *Quatre Pages* de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) est publié par la revue *Territoires*.

Adels : 108/110, rue Saint-Maur 75011 Paris. Tél. : 01 43 55 40 05

Directeur de publication : Bernard Deljarrie

Rédacteur en chef : Nicolas Leblanc

Secrétariat de rédaction : Véronique Berkani

Rédaction : Rébecca Pustoc'h, aidée de Gérard Logié et Yves Gorgeu

Maquette : Cati Grelle

Flashage et impression : Corlet, 14110 Condé/Noireau

N° imprimeur : xxxxxx

N° commission paritaire : 1106 G 81042

Territoires est membre du syndicat de la presse économique, juridique et politique et de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée. Tous droits réservés pour tous pays.

DÉFINITION

• **La charte de pays** exprime le projet de développement durable du pays. Elle comprend un diagnostic du territoire et présente son évolution sur vingt ans ; un document définissant au moins à dix ans les « orientations fondamentales du pays » et l'organisation nécessaire pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre, et pour évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ; des documents cartographiques, traductions spatiales du diagnostic et du document d'orientation. La charte n'est pas un programme d'actions. Lorsqu'elle est approuvée, la procédure de reconnaissance du pays dans son périmètre définitif peut aboutir à son terme. L'organe de gestion de pays peut alors élaborer « un programme pluriannuel d'actions et d'animation » en conformité avec la charte de pays, pouvant donner lieu à la signature d'un contrat de pays avec l'État, la région, l'Europe, pour les actions d'intérêt commun.

d'aménagement du territoire ? Que produit-elle de différent ? En quoi le dialogue et la participation profitent-ils à tous ? Que penser de ceux, minoritaires pour l'instant, pour qui le partage du diagnostic, la définition et le choix des actions à mener sont foncièrement des actes politiques qui seraient plus efficaces s'ils mobilisaient « l'expertise » des personnes vivant sur le territoire ? Pour qui la démarche de développement serait plus durable parce que réellement partagée par un grand nombre d'acteurs ? Pour qui cette démarche entraînerait une cohésion sociale, essentielle pour la dynamique du territoire ?

② **Le pays : un territoire de projet, au fonctionnement participatif**

Le pays s'inscrit dans la logique du développement durable. C'est dans la loi Pasqua (loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire – Loadt du 4 février 1995) qu'apparaît pour la première fois l'appellation « pays » pour définir des « territoires ruraux de taille supérieure » plus conformes aux réalités socioéconomiques de la France. La loi Voynet (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – Loadt du 25 juin 1999) confirme que le pays est un espace caractérisé par « une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale », mais elle y ajoute la recherche de « solidarités réciproques entre espaces ruraux et urbains ». Pourtant, le champ d'interprétation reste large et autorise une très grande diversité dans l'application de la loi. La définition des périmètres, par exemple, initiée par les élus locaux, est justifiée différemment. Certains pays voient le jour parce que les liens entre les différentes composantes sont évidents, parce que le territoire correspond à « un bassin de

vie », espace où les habitants circulent régulièrement pour se rencontrer, travailler, pratiquer des loisirs, consommer. Ce type d'espace réunit les conditions d'une démarche de projet et le périmètre de pays peut alors franchir les limites administratives départementales et régionales. À l'inverse, certains contours de pays sont le fruit de stratégies purement administratives, ou politiques.

Ne constituant pas un niveau supplémentaire d'administration locale, le pays doit néanmoins s'appuyer sur une structure porteuse, dont la forme juridique peut être celle d'un ou de plusieurs groupements de communes à fiscalité propre, un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local.

La Loadt (loi Voynet) contient au moins deux autres apports fondamentaux : en premier lieu la notion de « durabilité », en invitant les agglomérations et les pays à élaborer des projets de territoire conformes aux recommandations de l'Agenda 21 (lire le *Quatre pages* n°1 sur le développement durable). En second lieu, elle contient l'obligation pour les élus de faire participer la société civile à la définition et au suivi du projet de développement : « 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 » (exposé des motifs). Le conseil de développement est l'outil conçu à cet effet.

③ **Le conseil de développement, une composition souple**

La composition des conseils de développement fait l'objet de choix très variés d'un territoire à l'autre. La loi prévoit la configuration suivante : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. » Ce sont les élus qui définissent la qualité, le statut et le nombre de membres du conseil de développement. Cette marge de manœuvre est largement utilisée.

Les conseils de développement sont souvent composés de collèges représentant différentes familles d'acteurs (élus, socioprofessionnels, associations, organismes publics), et leurs membres se répartissent en commissions thématiques. L'effectif des conseils de développement est variable (d'une vingtaine à plus de quatre cents personnes) et la moitié d'entre eux comprend des élus. Certains pays ont fait le choix de limiter la durée du mandat de ses membres et de favoriser un renouvellement constant des membres impliqués, en excluant la possibilité de se faire représenter.

On rencontre quelquefois des territoires sans véritable dynamique collective préexistante, mais où existe une volonté « descendante » d'impliquer les forces vives. Dans ce cas, l'ensemble de la population est conviée à des réunions d'information, puis à participer à des groupes de travail. Dans d'autres cas, les élus organisent des états généraux des associations et des acteurs socioéconomiques, en les incitant à désigner ceux d'entre eux qui les représenteront. Différentes démarches d'information, invitation à participer, à se réunir et à structurer le travail en concertation ont vu le jour en France. On rencontre aussi des territoires peu animés et maîtrisés par des élus très présents et craignant, à tort ou à raison, de perdre ou de partager leur pouvoir. Ainsi, la liberté d'organisation des acteurs locaux est grande, la loi laisse chaque acteur face à ses responsabilités...

La question de la représentativité ou de la légitimité à participer au conseil de développement est l'objet de discussions au niveau local, mais aussi au niveau national : plusieurs réseaux associatifs sont ainsi regroupés dans la plateforme inter-associative « Territoires d'Avenir ». Ne peut-on considérer, comme certains pays le font, qu'il faut faire reposer les critères de choix

sur l'implication réelle des membres du conseil de développement dans la vie du territoire, sur leur capacité à formuler avec d'autres des propositions, à identifier et à mobiliser des compétences au service du projet de territoire et à être relais auprès de la population ?

4 Le rôle du conseil de développement : un minimum obligatoire et de vastes perspectives

Le rôle du conseil de développement est évoqué dans la loi en ces termes : « Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. 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 » (loi Voynet). Trois temps forts sont identifiables :

- L'élaboration de la charte, préalable nécessaire à la constitution du pays.
- La mise en œuvre du projet, par la signature d'un contrat de pays portant sur un programme d'actions.
- L'évaluation intermédiaire, finale ou décennale de la mise en œuvre des actions et du projet.

COIN LECTURE

- *Conseils de développement : l'an 00, Territoires n° 412*
- *40 ans de développement local participatif, Territoires n° 431*
- *Guide méthodologique des conseils de développement*, Comité national de suivi de la politique de pays-ETD
- *Fiches pédagogiques pays*, 2000, Mairie-conseils
- *Territoires et pratiques de démocratie locale*, Adels, Celavar, Mairie-conseils, Parcs naturels régionaux de France, octobre 2001
- *La lettre de l'acteur rural* cahier n°2, n°105, 15 avril 2000
- *Pour des conseils de développement participatifs, La lettre de l'expérimentation nationale* (deux numéros parus avril/mai ; juillet/août) et la lettre mail mensuelle de l'expérimentation (quatre numéros parus, le dernier en novembre 2002), Unadel
- *La participation des acteurs associatifs au conseil de développement du pays ou de l'agglomération : 10 démarches locales à la loupe*, www.unadel.asso.fr
- *La boîte à outils des pays* - v.drouot@trame.org

- **Unadel**, 1, rue du Pré Saint-Gervais, 93500 Pantin
Tél. : 01 41 71 30 37
E-mail : unadel@wanadoo.fr
Site web : www.unadel.asso.fr
- **Entreprises territoires et développement (ETD)**, 5, rue Sextius Michel, 75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Site web : www.etc.asso.fr
- **Assemblée des communautés de France (ADCF)**, 182, rue de Rivoli, 75001 Paris
Tél. : 01 55 04 89 00
E-mail : adcf@adcf.asso.fr
Site web : www.intercommunalites.com
- **Mairie-conseils**, 106, rue de l'Université, 75007 Paris
Tél. : 01 40 49 20 40
E-mail : mairieconseils@caissedesdepots.fr
Site web : www.cdc-mercure.fr
- **Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale (Célavar)**, 13-15, rue des Petites écuries, 75010 Paris
Tél. : 01 48 24 09 41
E-mail : celavar@wanadoo.fr
Site web : www.celavar.org
- **Comité de liaison des comités de bassin d'emplois (CLCBE)**, 12-16, rue Briançon, 75015 Paris
Tél. : 01 53 86 11 50, e-mail : clcbe@clcbe.com /
site web : www.clcbe.com

Si les pays sont tenus d'associer le conseil de développement, d'une manière ou d'une autre, à l'élaboration ou à la rédaction de la charte, ses autres fonctions restent à inventer. Le conseil de développement pourrait assumer des fonctions pérennes : par exemple, assurer un suivi régulier des dispositifs de sélection, de mise en œuvre et d'évaluation des actions inscrites dans les programmes annuels ; disposer de moyens autorisant le recours éventuel à des expertises externes ; recenser et accompagner les nouvelles idées d'actions et ceux qui les initient ; prendre toute initiative pour entretenir la participation des habitants (notamment en matière d'information), etc.

5 Le conseil de développement : des compétences spécifiques

Si l'on veut associer le plus grand nombre d'habitants, et notamment ceux qui s'expriment le moins (exclus, jeunes, personnes âgées, etc.), des qualifications d'écoute, de dialogue, d'aide à la décision collective et à la résolution des conflits doivent être rassemblées et des lieux d'écoute et d'expression créés. Un dialogue régulier peut alors être instauré avec la population, dont l'impact sur les décisions publiques locales doit être visible et accompagné d'appels répétés à participer. Les mouvements d'éducation populaire peuvent jouer un rôle d'accompagnement important, pour peu qu'ils fassent le choix de s'impliquer dans les démarches territoriales, avec leurs équipes locales. Les conseils de développement sont créés par une décision des collectivités locales mais, souvent, la possibilité de modifier leur composition est prévue. Les membres du conseil de développement peuvent aussi relayer des groupes de travail locaux ou thématiques informels. Des formations peuvent leur être proposées, en s'appuyant

• **Et du côté des agglos ?** La loi prévoit (loi Voynet, art. 26) que dans une aire urbaine, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un "projet d'agglomération". Il détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération (en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21) et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. "Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci."

sur les besoins qu'ils expriment. La nécessité d'une animation permanente apparaît évidente, pour informer, communiquer, organiser ou renouveler des groupes de travail et de projet, d'événements, de fêtes, pour être attentifs à d'autres formes de démarches participatives émergentes dans les quartiers, les communes, ou dans des domaines thématiques intéressant une partie ou la totalité du pays. Des financements publics peuvent être mobilisés pour le fonctionnement du conseil de développement et la diffusion de ses travaux (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT), à condition que celui-ci soit constitué en association, ce qui n'est pas toujours le cas. Les acteurs locaux doivent être attentifs à une dérive possible : la perspective des contrats avec l'État et la région et des moyens financiers afférents peuvent avoir pour effet de précipiter les démarches et, de ce fait, sembler rendre accessoire la cohérence géographique du territoire, la qualité de son projet et l'association de la population et du conseil de développement à sa préparation. En effet, la participation exige du temps. Le conseil de développement est un outil de développement local participatif parmi d'autres, mais c'est un outil qui permet d'enrichir notre démocratie. Tout est encore à construire. Les citoyens qui en découvrent l'existence peuvent et doivent chercher à s'y impliquer. ■

