

LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

EN BASSE-NORMANDIE

AVIS

du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

adopté par 51 voix pour et 16 abstentions

Séance du 15 juin 2009

Les Conseils de Développement en Basse-Normandie

Les Conseils de Développement ont été institués par la Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (LOADDT) n°99-533 du 25 juin 1999 – dite loi « Voynet » – pour favoriser l'implication de la société civile au sein des Pays et des Agglomérations. Le texte est très flou sur la composition et le fonctionnement de ces instances participatives, pour laisser aux territoires une grande liberté dans leurs choix d'organisation. Composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, les Conseils de Développement doivent être associés – dans les Pays – à l'élaboration de la Charte et à son suivi, et simplement consultés – dans les Agglomérations – sur l'élaboration du projet d'Agglomération et sur toute question relative à l'Aménagement et au développement de l'Agglomération. La loi confère à ces instances un rôle plus actif dans les Pays que dans les Agglomérations, le terme « associé » supposant une implication allant bien au-delà de la simple consultation. Bien qu'elle ait conforté l'existence des Pays, la loi n°2003-590 « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 a néanmoins réduit le rôle des Conseils de Développement en retranchant l'évaluation de ses missions pour éviter – vraisemblablement – que la société civile ne vienne porter un regard trop critique à l'égard des actions des élus.

1. L'avenir des Pays conditionne celui des Conseils de Développement.

Dans un Pays de tradition jacobine, l'association de la société civile à côté des élus dans l'élaboration des politiques locales est un mode de gouvernance atypique que la loi a cherché à impulser¹. La promulgation des lois « Voynet » et « Urbanisme et Habitat » a suscité la création de Conseils de Développement sur pratiquement tous les territoires, avec toutefois des fortunes diverses liées surtout à la grande liberté laissée aux élus pour organiser et faire fonctionner ces instances. Certains territoires se sont contentés de satisfaire aux obligations légales – pour notamment pouvoir contractualiser avec l'Etat et la Région – alors que d'autres ont saisi l'opportunité de cette démarche institutionnelle pour constituer de véritables espaces de dialogue, de débats et de propositions au service du développement et des élus du territoire. Le bilan global des Conseils de Développement est par conséquent mitigé après dix ans d'expériences, même si – indéniablement – leur activité et leurs travaux ont contribué au développement et aux orientations stratégiques des Pays et des Agglomérations.

Dans le débat actuel concernant l'organisation territoriale de la France, l'avenir des Conseils de Développement est directement lié à celui des Pays dont l'existence et la reconnaissance sont aujourd'hui remis en cause. La Commission des lois de l'Assemblée Nationale a ainsi préconisé – dans le rapport « Warsmann » diffusé en octobre 2008 – de supprimer les Pays. Le Comité « Ballardur » – dont les conclusions ont été rendues publiques en mars 2009 – propose de son côté d'interdire la constitution de nouveaux Pays et d'abroger l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février

¹ A l'occasion de la sortie de son livre « Querelles françaises », Blandine KRIEGEL a été interviewée par le journaliste Bernard LE SOLLEU dans le quotidien Ouest France du 21 décembre 2008. A la question « De quoi souffre la République, cinquième du nom ? », la philosophe a répondu : « De la trop faible participation de la société civile à la préparation de la décision publique ».

1995 – dite loi « Pasqua » – qui institue officiellement les Pays. Les Parlementaires statueront sur le sort de ces territoires de projets – et par voie de conséquence sur celui des Conseils de Développement qui leur sont adossés – mais rien n'est joué à ce jour. La volonté affichée par l'Etat d'achever la carte de l'intercommunalité devrait renforcer le rôle et l'action des Agglomérations, mais la place qu'occuperont leurs Conseils de Développement dépendra sans doute de l'issue des débats concernant ce type d'instance.

Le CESR a donc tenu à analyser le rôle joué et la valeur ajoutée apportée par les Pays et leurs Conseils de Développement au niveau local et dans la région dans son ensemble – et dans une moindre mesure dans les Agglomérations en raison du caractère rural de la Basse-Normandie – de façon à contribuer aux réflexions actuelles sur l'organisation territoriale et l'exercice de la démocratie participative sur les territoires.

2. Une grande diversité de Conseils de Développement en Basse-Normandie.

La Basse-Normandie compte 13 Pays couvrant la totalité du territoire régional. Excepté le Pays d'Alençon qui a su franchir les frontières régionales pour structurer l'espace démographique et économique d'Alençon, les Pays s'inscrivent tous dans le périmètre des Départements. Chaque Pays dispose d'un Conseil de Développement, excepté le Pays Saint-Lois qui préfère solliciter les socioprofessionnels en fonction de ses besoins, par le biais notamment de son Comité de Programmation LEADER² dont les fonctions sont élargies. Cinq Agglomérations ont contractualisé avec l'Etat et la Région dans le cadre des Contrats de Projets Etat-Région pour la période 2007-2013, mais la Communauté d'Agglomération Caen-la-Mer et la Communauté Urbaine de Cherbourg sont les 2 seuls EPCI³ à disposer d'un Conseil de Développement. Ces instances devraient cependant disparaître en 2009 pour fusionner avec les Conseils de Développement des Pays – celui de Caen et du Cotentin en l'occurrence – pour garantir une meilleure synergie entre la ville et la campagne. La Basse-Normandie ne comptera donc que 12 Conseils de Développement de Pays dans les années à venir.

La composition, les missions, les travaux, l'organisation et le fonctionnement des Conseils de Développement sont très variables d'un territoire à l'autre, sans qu'il soit possible – malgré les similitudes – de dresser un portrait spécifique de ce type d'instances en Basse-Normandie. La taille des Conseils de Développement varie de 15 à 204 membres, la moitié d'entre eux comptant moins de 50 personnes en leur sein. Ces structures totalisent 830 socioprofessionnels dans la région, mais le vivier est bien plus important si l'on inclut l'ensemble des acteurs sollicités directement par les élus en dehors des Conseils de Développement (plus d'un millier assurément). Les Conseils de Développement des Pays ont tous un Président, excepté dans le Pays d'Ouche qui s'appuie sur les rapporteurs des Commissions pour le représenter. La moitié des Présidents sont élus directement par leurs pairs, l'autre moitié par les élus eux-mêmes, la majorité des Présidents des Conseils de Développement étant des socioprofessionnels n'ayant aucun mandat électoral. En termes de composition, 7 Conseils de Développement sur 14 – Agglomérations comprises – sont structurés en collèges, 9 fonctionnent dans l'ensemble en Commissions ou en groupes de

² LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (programme européen en faveur du développement rural).

³ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

travail pérennes, 4 Pays seulement disposent d'un collège d'élus etc. Les situations sont donc très contrastées d'un territoire à l'autre.

Tous les Conseils de Développement sont structurés en revanche de manière informelle – excepté celui du Pays de Coutances qui s'est constitué en association – et dépendent de la structure porteuse du territoire qui assure l'animation, la logistique et le financement de cette instance participative. Sur le plan financier, les Conseils de Développement ne bénéficient en général que de la dotation annuelle d'ingénierie – d'un montant de 5 000 € – versée par la Région aux Pays pour l'animation de ces instances.

En termes d'activité, les Conseils de Développement de Pays ont été créés – dans un premier temps – pour participer à la réalisation de la Charte, d'où une forte implication de ces instances au moment de son élaboration. Ils se sont également fortement investis dans LEADER, lors de la mise en œuvre du programme 2000-2006, et plus récemment pour l'élaboration du dossier de candidature qui a conduit – plus ou moins directement – à la constitution de 11 GAL⁴ pour la période 2007-2013 en Basse-Normandie. La participation au diagnostic et à la détermination de la stratégie territoriale a été également forte lors des conventions territoriales 2007-2013 (2 Pays sur 3), mais les Conseils de Développement ont peu participé à la préparation et à la mise en œuvre du programme d'actions (1 Pays sur 3).

D'une manière générale, ces instances sont surtout sollicitées à l'occasion des grands projets de territoires, plutôt en amont du processus, pour réaliser le diagnostic et définir la stratégie du territoire. Elles apparaissent ainsi comme de bons vecteurs d'ingénierie bénévole pour les territoires, particulièrement en milieu rural. Les élus les sollicitent relativement peu, en revanche, pour déterminer les programmes d'actions et encore moins pour sélectionner, repérer et identifier les projets. L'implication des Conseils de Développement est également très limitée pour tous les autres types de travaux, en particulier la prospective, le suivi et l'évaluation des actions (implication forte dans 2 Pays sur 10 seulement).

3. Une intégration limitée et des moyens insuffisants accordés aux Conseils de Développement sur les territoires.

Aux dires des territoires interrogés par le CESR dans le cadre de cette étude, l'impact des Conseils de Développement depuis leur création a été « fort » pour près de la moitié des Pays concernant les orientations stratégiques du territoire, mais la proportion est un peu moindre pour les activités et les décisions du Pays, le choix, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions (près de 4 Pays sur 10). Le rôle des Conseils de Développement est donc significatif, sans être déterminant, un tiers des Pays considérant l'impact global de ces instances comme « moyen » et même « faible » pour un quart d'entre eux.

Ce bilan mitigé est lié à une multitude de facteurs, le principal étant la place que les élus entendent donner à ces instances participatives. Les élus ont redouté au départ le rôle que pouvait jouer et le contre-pouvoir que pouvait exercer le Conseil de Développement sur leur territoire, une méfiance qui s'est souvent traduite par la volonté de désigner les membres et les responsables de cette instance, en particulier son Président, et de limiter le rôle et l'imbrication du Conseil de Développement au

⁴ GAL : Groupe d'Action Locale.

sein de la structure porteuse. En Basse-Normandie, les élus ont désigné eux-mêmes les membres dans 5 Conseils de Développement sur 14 – Agglomérations comprises – et en concertation avec les acteurs des territoires dans 4 autres cas. L'influence des élus est donc très forte. La création d'un collège d'élus a été parfois motivée par la volonté de contrôler l'activité de cette instance sur le territoire mais – rassurés – les élus se sont souvent désinvestis par la suite, d'où un fort absentéisme de leur part au sein des Conseils de Développement.

Les liens avec les instances décisionnelles varient beaucoup d'un territoire à l'autre en fonction du statut de la structure porteuse – il est plus facile juridiquement d'associer des socioprofessionnels aux décisions locales dans une association ou un GIP que dans un syndicat mixte – et de la place que les élus entendent accorder au Conseil de Développement au sein de la structure porteuse. Le Président du Conseil de Développement assure en général l'interface entre cette instance et les élus – en tant qu'élus ou socioprofessionnel représentant la structure – les rares représentants des Conseils de Développement siégeant dans les instances décisionnelles n'ayant la plupart du temps qu'un simple rôle consultatif, sans droit de vote. L'imbrication des Conseils de Développement au sein des territoires est globalement limitée en Basse-Normandie.

Le regard des élus semble changer malgré tout au fil des ans, et les Conseils de Développement occupent progressivement une place accrue sur les territoires. Le succès de ces instances dépend aussi beaucoup des relations qu'entretient l'équipe technique du Pays avec le Conseil de Développement, et de la disponibilité des chargés de mission qui assurent l'animation et la logistique de la structure. Or, aux dires des personnes interrogées, les moyens humains – mais aussi financiers – sont insuffisants pour animer et assurer un bon fonctionnement de ces instances. Le dynamisme et la qualité des travaux du Conseil de Développement s'en ressentent, accentuant le manque de reconnaissance qu'éprouvent les membres à leur égard.

La faible structuration et l'imbrication limitée des Conseils de Développement au sein de la structure porteuse limitent fortement l'efficacité et la prise en compte des travaux de cette instance sur le territoire, mais la faible disponibilité des acteurs socioprofessionnels – très souvent sollicités par ailleurs – contribue également au fort absentéisme observé au sein de ces structures. Le cycle d'investissement des bénévoles nécessite par conséquent un renouvellement régulier des membres, afin d'éviter une sclérose qui peut nuire à la continuité et à la cohérence des travaux sur le long terme. D'autres facteurs influent sur l'activité, l'efficacité et la reconnaissance des Conseils de Développement, en particulier leur composition qui se limite souvent aux représentants des grands acteurs socioéconomiques du Pays et qui, par voie de conséquence, n'est pas représentative des forces vives du territoire, et les missions qui leur sont confiées, dont la diversité et l'imprécision sont souvent une source de dispersion dans leurs travaux.

Malgré ces difficultés, les Conseils de Développement sont entrés dans une phase de maturité qui permet de capitaliser leur expérience et d'occuper toute leur place sur les territoires, à condition bien sûr que les élus en aient la volonté. La vraie valeur ajoutée de ces instances participatives est d'offrir un espace de dialogue et de débats permettant d'associer des acteurs d'horizons professionnels ou institutionnels très divers. L'implication des socioprofessionnels dans la vie locale n'est pas un fait nouveau en Basse-Normandie et remonte bien avant la promulgation des différentes lois d'aménagement du territoire. Les acteurs locaux – en particulier les consulaires – ont en effet initié bon nombre de Pays en suscitant la structuration de territoires en

vue d'organiser le développement d'espaces ruraux ou la reconversion de territoires en difficulté. Les Conseils de Développement permettent d'instituer et de prolonger cette dynamique en constituant des lieux de gouvernance privilégiés – aux côtés des élus – pour répondre aux besoins des habitants et des acteurs socioéconomiques, et bâtir de vraies stratégies de développement durable à l'échelle des Pays.

Propositions pour renforcer les Conseils de Développement en Basse-Normandie

1. Conforter l'existence et l'activité des Pays en structurant les territoires en Syndicats Mixtes porteurs de SCOT, auxquels seraient adossés les Conseils de Développement.

Avec un tiers de sa population vivant en milieu rural, la Basse-Normandie est considérée aujourd'hui comme la 4^{ème} région rurale de France après le Limousin, la Corse et le Poitou-Charentes⁵. La région est constellée de bourgs, de petites villes et de villes moyennes qui confèrent une forte proximité en commerces et services à ses habitants, permettant un réel ancrage des activités et des services sur le territoire, mais des signes d'effritement semblent se manifester aujourd'hui, en particulier dans les zones les plus rurales de la région. Adopté en décembre 2007, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) définit deux enjeux majeurs d'ici 2015 – « renforcer le maillage territorial » et « conforter et dynamiser l'espace rural » – d'où l'importance de définir des stratégies et d'organiser le territoire en conséquence.

Or, la Basse-Normandie est caractérisée par un fort émiettement communal. La région compte 1 813 communes – soit 4,9 % des communes françaises – mais sa population – 1 456 800 en 2006⁶ – ne représente que 2,4 % des habitants en France métropolitaine. Les communes se sont pratiquement toutes regroupées en EPCI de façon à englober les espaces de vie quotidienne des habitants, mais les structures intercommunales se sont souvent constituées – surtout en milieu rural – en épousant le contour des cantons. Conséquence, la Basse-Normandie compte 142 EPCI, alors que l'aire d'influence des bourgs, des petites villes et des villes moyennes délimite 74 bassins de vie – en dehors de Caen, Cherbourg et Alençon – sur le territoire⁷. Dans le cadre des débats actuels visant à rationaliser l'organisation territoriale en France, le CESR préconise de recomposer les EPCI en fusionnant et/ou en élargissant leurs périmètres de façon à épouser – le mieux possible – le contour des bassins de vie⁸, et en veillant à ce que toutes les communes bas-normandes aient rejoint une structure intercommunale. Ce redéploiement permettrait ainsi d'organiser les services publics sur des espaces investis chaque jour par les habitants.

⁵ « La croissance des espaces ruraux rejoint celle des espaces urbains » - INSEE - Cent pour Cent Basse-Normandie n°187 – Janvier 2009.

⁶ Population municipale 2006 – Source INSEE, recensement de la population.

⁷ « La proximité au cœur de l'activité » – INSEE – Cent pour Cent Basse-Normandie n°145 – Mai 2005.

⁸ Le « bassin de vie » constitue la plus petite maille territoriale sur laquelle les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi. Sur ce territoire la population peut accomplir la majorité des actes de la vie courante (Source : http://zonage.basse-normandie.pref.gouv.fr/cartes/def/def_am007.htm).

L'aire d'influence des bourgs et des petites villes étant limitée en milieu rural – la moitié des bassins de vie compte moins de 8 500 habitants – la masse critique des EPCI – même recomposés – restera insuffisante pour monter et financer des projets d'envergure et asseoir le développement des espaces ruraux en Basse-Normandie. L'extension et l'achèvement de l'intercommunalité ne pourront donc pas totalement remédier à l'émiettement du territoire régional, d'où l'importance de coordonner et de favoriser la coopération des EPCI à une échelle dépassant la maille des bassins de vie. Dans ce contexte, le Pays semble être le territoire le mieux adapté pour fédérer les EPCI et assurer une meilleure synergie entre la ville et la campagne. Le CESR tient donc à conforter l'existence et l'activité des Pays – même en cas de leur remise en cause – car ces territoires contribuent au développement des différents espaces de la région, en particulier en milieu rural où ils ont su créer une vraie dynamique de coopération entre les élus et les forces vives des territoires. Les Pays devraient cependant se structurer davantage sur les bassins de vie et les bassins d'emploi⁹, en s'affranchissant des limites administratives – départementales et cantonales – afin de mieux circonscrire l'espace économique. La rationalisation des périmètres des EPCI et des Pays permettrait ainsi de mieux englober les espaces de vie quotidienne des habitants et les lieux d'exercice des acteurs économiques du territoire, mais elle doit s'inscrire dans une dynamique visant – à la fois – à simplifier l'organisation territoriale de la Basse-Normandie et à associer davantage les forces vives des territoires à la décision publique locale.

Récapitulatif des propositions du CESR

Simplifier et rationaliser pour une meilleure efficacité territoriale

- Achever l'intercommunalité en recomposant les EPCI de façon à épouser le mieux possible les bassins de vie.
- Ajuster le périmètre des Pays de façon à mieux englober le contour des bassins de vie et des bassins d'emploi, en s'affranchissant des limites départementales.
- Constituer des Syndicats Mixtes – portant conjointement les Pays et les SCOT – couvrant l'ensemble du territoire bas-normand.
- Adosser les Conseils de Développement aux Syndicats Mixtes porteurs de Pays et de SCOT, même en cas de disparition officielle des Pays.
- Constituer un Conseil de Développement unique pour les Pays centrés sur une grande Agglomération.

Le souci de simplifier tout en améliorant l'efficacité de l'action publique conduit le CESR à préconiser la constitution de Syndicats Mixtes – de préférence ouverts, ce qui permet d'impliquer les partenaires socioprofessionnels dans la structure – portant à la fois les Pays et les SCOT¹⁰ sur des territoires communs. La formule juridique du Syndicat Mixte permet de consolider financièrement les Pays en garantissant une contribution pérenne des collectivités locales le composant. Le rapprochement Pays / SCOT sur un même espace et au sein d'une même structure permet de concentrer les forces et garantit une meilleure efficacité territoriale en raison des similitudes et

⁹ Une « zone d'emploi » est un espace géographique où la majeure partie de la population habite et travaille. Elle délimite l'aire d'influence des grands « pôles d'emploi » (Source : http://zonage.basse-normandie.pref.gouv.fr/cartes/def/def_em001.htm).

¹⁰ SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

des synergies existantes entre les deux entités. Une couverture complète de la Basse-Normandie en Syndicats Mixtes couplant à la fois Pays et SCOT permettrait de constituer de véritables espaces de coopération entre EPCI et favoriserait ainsi l'harmonisation de leurs actions sur l'ensemble du territoire. Le CESR invite ainsi les Pays ornaix à se lancer dans une démarche de SCOT – même si la loi ne leur impose pas – de façon à se doter d'un véritable projet planifié de territoire à dix – quinze ans.

Dans un monde ouvert exposé à la concurrence et en constante évolution, les élus ont intérêt à associer les forces vives des territoires à la décision locale de façon à orienter leurs choix et à éclairer leurs décisions. Leur connaissance du terrain leur permet en effet d'appréhender les phénomènes à l'œuvre sur le territoire et de bien percevoir les attentes et les besoins des habitants. Les Conseils de Développement ont été conçus dans cet esprit, de façon à constituer des instances participatives au service des élus et du développement des territoires. Le CESR considère le Pays comme le territoire le mieux approprié pour adosser les Conseils de Développement, dans la mesure où il englobe les différentes facettes de la vie des habitants sur un espace adapté pour élaborer une véritable stratégie de développement économique. L'avenir de ces instances étant intimement lié à celui des Pays, le CESR encourage le rattachement des Conseils de Développement aux Syndicats Mixtes porteurs de Pays et de SCOT – même en cas de disparition officielle des Pays – de façon à pérenniser l'existence et l'activité de ces instances, et à favoriser une meilleure association des socioprofessionnels aux démarches de SCOT. Les EPCI semblent être en revanche trop petits pour susciter la constitution d'un Conseil de Développement en leur sein. Dans les Pays centrés sur une grande ville telle que Caen, Cherbourg ou Alençon, le CESR préconise la constitution d'un Conseil de Développement unique rattaché au Pays pour garantir une meilleure synergie et complémentarité entre les différents espaces urbains, périurbains et ruraux.

2. Faire des Conseils de Développement de vraies instances participatives de réflexion, de débat et de propositions au service des élus et du développement des territoires auxquels ils sont adossés.

Les Conseils de Développement sont des instances participatives représentant les forces vives des territoires dont la vocation est d'éclairer les élus dans leurs choix de développement. Leur institution vise à impulser la concertation et la démocratie participative sur les territoires dont la pratique n'est pas véritablement ancrée dans les modes de gouvernance publics. Les élus peuvent se saisir de cette opportunité pour constituer de véritables espaces de dialogue, de débats et de propositions pour relayer les besoins de la population et des socioprofessionnels, et les éclairer dans l'élaboration de leurs politiques locales. Dans une région rurale comme la Basse-Normandie, les Conseils de Développement sont souvent les seuls lieux existants où les acteurs peuvent se rencontrer et débattre ensemble sur des sujets concernant la vie et l'avenir du territoire sur lequel ils vivent et exercent leur activité, d'où l'importance de consolider et de renforcer leur rôle au sein des Pays.

Le CESR soutient donc l'existence des Conseils de Développement – même en cas de disparition officielle des Pays pouvant entraîner l'abrogation juridique de ce type d'instances – à condition d'une part que les élus les sollicitent et les laissent occuper pleinement leur place sur la scène locale, et d'autre part que ces instances ne se transforment pas – malgré leur caractère non partisan – en un lieu de contre-

pouvoir pour les élus. Dans ce contexte, les Conseils de Développement constituent de bons vecteurs pour allier démocratie participative et démocratie représentative.

Il appartient à chaque territoire – en accord avec les membres – de définir le rôle, l'envergure et les modalités de fonctionnement du Conseil de Développement, mais dans le débat actuel concernant l'organisation territoriale en France, certaines améliorations peuvent être apportées pour rationaliser et favoriser l'activité de cette instance. Le Conseil de Développement étant avant tout une instance participative au service des élus, le CESR tient à affirmer que son activité doit être entièrement consacrée au développement du territoire, en accord avec les élus du Pays auquel il est adossé. Il doit donc se mobiliser sur des sujets présentant un réel intérêt pour le territoire, en engageant des actions dont la seule motivation ne doit pas être de justifier son existence ou relancer son activité.

D'après le CESR, les Conseils de Développement doivent remplir 4 missions de base, dont l'exercice doit orienter l'essentiel de ses actions :

- Participer à l'élaboration du projet de territoire ;
- Identifier et faire émerger des projets ;
- Être associé au suivi et à l'évaluation des actions et du projet de territoire ;
- Assurer une fonction d'interface entre les habitants et les élus du territoire.

Ce socle minimal de missions – dont devrait bénéficier chaque Pays – confère au Conseil de Développement un statut plutôt de Conseil de Développement et de Projets, appellation qui pourrait être vertueusement retenue. Le CESR considère que l'évaluation doit porter sur l'impact global des projets sur le territoire. Il ne s'agit pas en effet de juger les décisions prises par les élus, mais de mesurer les résultats de ces dernières. Le CESR souligne par ailleurs l'intérêt – pour les Pays – de s'appuyer sur leurs Conseils de Développement pour percevoir les mutations économiques en cours et anticiper les difficultés auxquelles les territoires risquent d'être confrontés. Cette fonction de veille territoriale et de capteur de terrain permettrait ainsi aux élus de mieux réagir aux aléas conjoncturels et d'orienter leurs actions en fonction des mutations attendues. Dans ce contexte, le Conseil de Développement pourrait être l'instance la mieux adaptée pour proposer une vraie stratégie économique à l'échelle du territoire et la faire évoluer au gré des évolutions observées.

Le Conseil de Développement étant avant tout une instance de débat et de propositions, l'instruction et la gestion de projets ne devraient pas faire partie de ses missions. La mise en œuvre opérationnelle des actions devrait plutôt privilégier la constitution de groupes de travail ou de commissions mixtes associant – en marge du Conseil de Développement – élus et socioprofessionnels, ou au sein des Comités de Programmation – dont les fonctions pourraient être élargies au-delà de LEADER – dans les territoires constitués en GAL.

L'efficacité du Conseil de Développement dépendant beaucoup de la volonté des élus, le CESR souligne l'importance – pour le territoire – de doter cette instance des moyens humains et financiers nécessaires à son bon fonctionnement (animation, ingénierie etc.) en sollicitant le cas échéant l'appui de partenaires extérieurs au Pays. Indissociable des Pays auxquels ils sont rattachés, la reconnaissance des Conseils de Développement suppose un dialogue nourri avec les élus et la formalisation d'un accord clair précisant les rôles respectifs de cette instance avec la structure porteuse du territoire. Une meilleure intégration du Conseil de Développement au sein du Pays

est donc indispensable pour accroître son efficacité auprès des décideurs politiques et accroître sa légitimité auprès des habitants et des acteurs socioéconomiques du territoire. Le CESR recommande par conséquent de renforcer les relations entre le Conseil de Développement et la structure porteuse du Pays, en associant davantage des représentants de cette instance participative – et pas seulement son Président – aux décisions du bureau et/ou du Conseil d'Administration du Pays, dans le respect des pouvoirs de chacun. Le Conseil de Développement doit s'engager de son côté à garantir la qualité de ses expertises collectives et organiser le porter à connaissance de ses travaux, en transmettant systématiquement ses travaux aux élus du territoire et en communiquant sur ses actions auprès des habitants et des acteurs locaux.

Récapitulatif des propositions du CESR

Constituer de vraies instances participatives au service des élus et du développement des Pays

- Constituer des instances les plus représentatives possibles des forces vives du territoire, en structurant les Conseils de Développement en collèges représentant les différents acteurs du développement durable (employeurs, salariés, associations, collectivités locales et Etat).
- Faire élire les responsables du Conseil de Développement – en particulier son Président – par leurs pairs, en choisissant parmi les socioprofessionnels.
- Confier 4 missions principales aux Conseils de Développement :
 - . Participer à l'élaboration du projet de territoire (en particulier le volet « économique »).
 - . Identifier et faire émerger des projets.
 - . Être associé au suivi et à l'évaluation des actions et du projet de territoire.
 - . Assurer une fonction d'interface entre les habitants et les élus du territoire.
- Conférer aux Conseils de Développement une fonction particulière de « veille territoriale » et de « vigie économique » du territoire.
- Rebaptiser ces instances participatives « Conseils de Développement et de Projets ».
- Conférer les moyens humains et financiers nécessaires à leur bon fonctionnement.
- Renforcer les relations et la coopération avec les élus du Pays :
 - . Associer des représentants du Conseil de Développement – et pas seulement le Président – aux décisions du Bureau ou du Conseil d'Administration du Pays.
 - . Organiser le porter à connaissance des travaux du Conseil de Développement auprès des élus.
 - . Constituer un collège minoritaire d'élus, composant le collège « collectivités locales », représentant les différents EPCI du territoire.

Afin de garantir l'indépendance d'esprit et de stimuler la créativité du Conseil de Développement, le Pays doit préserver sa liberté d'action et veiller à constituer une instance reflétant la diversité de la population et des activités présentes sur le territoire. Dans ce cadre, le CESR recommande que les responsables du Conseil de Développement – et pas seulement le Président – soient élus par leurs pairs, et que la composition de cette instance soit la plus représentative possible des forces vives du territoire. Le CESR préconise de structurer le Conseil de Développement en

collèges représentant chacun les acteurs du développement durable sur le territoire, à savoir les « employeurs », les « salariés », les « associations », les « collectivités locales » et – le cas échéant – « l'Etat », en alliant les grands acteurs du Pays et des personnes intervenant à titre individuel ou représentant des minorités du territoire. La légitimité du Conseil de Développement suppose que ses membres soient choisis de façon la plus démocratique possible au sein de chaque collège. Le CESR suggère par ailleurs la présence d'élus afin de favoriser le débat et susciter une meilleure appropriation des travaux du Conseil de Développement au sein du Pays. Les élus pourraient se regrouper au sein du collège « collectivités locales », en choisissant de préférence des délégués des EPCI non investis dans les instances décisionnelles du Pays pour qu'ils puissent pleinement s'investir dans la structure et préserver la liberté de réflexion du Conseil de Développement. Ces élus assureraient ainsi une fonction de relais auprès des EPCI du territoire.

3. S'appuyer sur les Conseils de Développement pour promouvoir des actions en faveur du développement durable.

La Conférence sur l'Environnement et le Développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 sous l'appellation de « Sommet Planète Terre » a conduit à la mise en place d'un référentiel d'actions commun à tous les Etats – « Action 21 » – destiné à mettre en application les principes relatifs au développement durable. Dénommé Agenda 21 en France, ce référentiel d'actions définit « ce qui doit être fait pour le 21^{ème} siècle ». Le chapitre 28 d'Action 21 détermine le rôle des Collectivités dans la mise en place de ces actions à l'échelle locale et insiste sur l'importance de consulter et de mobiliser les habitants et les acteurs socioéconomiques du territoire à cette démarche.

Ce principe est également affirmé dans le cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux¹¹ défini par l'Etat en 2006 pour aider les Collectivités locales à mettre en place leurs projets. Le succès d'une démarche de développement durable exige la participation des élus et de leurs services, mais aussi de la population et des acteurs. Pour être efficace, la démarche doit prendre en considération les besoins de ces derniers et les intégrer à toutes les étapes du projet. L'élaboration d'un Agenda 21 doit être menée en associant toutes les personnes concernées, dans le souci d'évaluer régulièrement et d'améliorer en continu les actions mises en œuvre.

L'expérience des Agenda 21 au niveau national¹² montre que l'implication des habitants, la concertation de tous les partenaires, le partage du diagnostic et des propositions d'actions, l'évaluation etc. ont complètement renouvelé la manière dont les collectivités conduisent leurs politiques. Les Agenda 21 facilitent la transversalité et représentent un formidable vecteur de mobilisation. Ils contribuent à renforcer le maillage du territoire et fournissent un substrat attractif pour de nouvelles entreprises. Ils favorisent la rationalisation des choix et des investissements, et améliorent la

¹¹ http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Cadre_de_reference.pdf.

¹² Constat dressé par Jacques PELISSARD – Maire de Lons-le-Saunier et Président de l'Association des Maire de France – et Dorothée BRIAUMONT – Directrice générale du Comité 21, association destinée notamment à faire vivre l'agenda 21 en France et qui regroupe 400 acteurs engagés dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable et répartis en 4 collèges : collectivités locales, entreprises, associations, institutions / enseignement supérieur / médias – « Les Agenda 21 locaux servent-ils à quelque chose ? » – TGV Magazine n°113 - Avril 2009.

cohésion et la compétitivité des territoires. Plus des deux-tiers de la population vivent aujourd'hui sur un territoire engagé dans une démarche Agenda 21 si l'on considère l'ensemble des communes, EPCI, Départements et Régions concernés. Si la France a globalement bien intégré la dimension sociale et économique du développement durable, on constate souvent un manque de cohérence entre les échelles territoriales et les politiques conduites par une même collectivité. Le passage du stade des Agenda de collectivités à celui des Agenda de territoires intégrant toutes les parties prenantes (entreprises, associations, syndicats etc.) constitue un véritable enjeu pour demain.

Récapitulatif des propositions du CESR

Faire des Conseils de Développement des ambassadeurs du développement durable sur l'ensemble du territoire régional

- Initier et mener une démarche d'Agenda 21 à l'échelle des Pays.
- Impliquer les Conseils de Développement à ces démarches d'Agenda 21, en leur confiant un rôle actif pour organiser la concertation et favoriser la mobilisation des forces vives des territoires, à toutes les étapes du projet (du diagnostic à l'évaluation).
- S'appuyer sur les Conseils de Développement pour sensibiliser les habitants et les acteurs socioéconomiques au développement durable et aux préceptes du Grenelle de l'Insertion et de l'Environnement.

Dans ce contexte, et par souci de simplification et de mise en cohérence des politiques publiques, le CESR incite les différents Pays bas-normands à initier et à mener une démarche d'Agenda 21 à l'échelle de leur territoire, en commuant leur Charte en conséquence. Celle-ci se définit en effet comme l'application des principes d'Action 21 à l'échelle des Pays. Outre l'intérêt pour le territoire de disposer d'une véritable stratégie de développement durable, cette opportunité laisse entrevoir une possibilité pour les Pays de pouvoir contractualiser avec l'Etat, même en cas de disparition possible du volet territorial du CPER au-delà de 2013. La loi Grenelle I de l'Environnement indique en effet – dans son article 44 – que l'Etat pourra utiliser les Agenda 21 locaux pour contractualiser avec les collectivités territoriales. La mise en œuvre d'un Agenda 21 présente en outre l'intérêt de mettre en cohérence les différentes politiques menées par les élus du territoire – SCOT et Pays notamment – et peut offrir un cadre commun aux communes et EPCI pour décliner leurs propres Agenda 21 et stratégies territoriales.

Le CESR préconise aux Pays d'impliquer les Conseils de Développement à ces démarches Agenda 21 car, dans sa composition, cette instance associe les acteurs locaux représentant les trois piliers du développement durable, à savoir l'économie, le social et l'environnement. Les élus du Pays ont intérêt à s'appuyer sur leur Conseil de Développement pour mobiliser les forces vives du territoire, en lui confiant un rôle actif pour organiser la concertation et favoriser la mobilisation des habitants et des acteurs socioéconomiques, tout au long du projet. La mise en œuvre d'un Agenda 21 à l'échelle des Pays peut être ainsi un vecteur de consolidation et de redynamisation des Conseils de Développement dans toute la région. D'une manière générale, le rôle et la configuration des Conseils de Développement les prédestinent à jouer un rôle privilégié de promotion et de sensibilisation du développement durable et des préceptes du Grenelle de l'Environnement et de l'Insertion sur les territoires.

4. Promouvoir la démocratie participative par une politique territoriale visant à soutenir et accompagner les Conseils de Développement en Basse-Normandie

La loi laisse aux territoires la liberté d'organiser leurs Conseils de Développement comme ils le souhaitent, d'où une forte hétérogénéité des situations selon les Pays et les Agglomérations. Cette diversité est à la fois source de créativité et de fragilité, d'où l'intérêt d'aider les Conseils de Développement à s'organiser et à se structurer, afin d'améliorer leur fonctionnement et renforcer leur rôle auprès des élus. Une politique de soutien externe visant à garantir une meilleure cohésion et efficacité des Conseils de Développement sur l'ensemble du territoire peut donc être préconisée à partir des propositions exprimées lors des différents entretiens menés dans le cadre de cette étude.

Interrogés par le CESR, les Directeurs des Pays et les Présidents des Conseils de Développement bas-normands ont unanimement reconnu l'importance de mettre en œuvre une telle politique, le niveau régional étant l'échelon géographique le plus pertinent pour l'organiser. La Région s'appuie en effet sur les territoires de projets pour asseoir sa politique d'Aménagement du Territoire¹³, d'où l'intérêt d'inscrire les actions en faveur des Conseils de Développement dans ses stratégies territoriales.

Récapitulatif des propositions du CESR

Composantes d'une politique territoriale de soutien et d'accompagnement des Conseils de Développement

Prioritaire :

- Mutualiser et trouver les moyens pour les Conseils de Développement.
- Faciliter l'échange d'expériences et de pratiques entre Conseils de Développement.
- Fournir les informations utiles pour alimenter leurs travaux.
- Former les animateurs et les membres des Conseils de Développement.

Facultatif :

- Accompagner les Conseils de Développement :
 - . Sur des actions ponctuelles ou innovantes ;
 - . Aux différentes phases de leur existence (en particulier lorsqu'ils sont en difficulté).

La politique de soutien et d'accompagnement des Conseils de Développement doit être menée et coordonnée par les principaux acteurs de l'Aménagement du Territoire en Basse-Normandie, en premier lieu la Région, le CESR et le Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands, un outil créé en 2008 – et soutenu par la Région et le FEADER – pour soutenir les stratégies de développement des territoires de projets à l'échelle de la Basse-Normandie (Pays, Parcs Naturels Régionaux etc.). Elle doit également veiller à associer l'Etat et les trois Départements – le Calvados, la Manche et l'Orne – qui mènent des politiques complémentaires et peuvent contribuer par conséquent à soutenir les Conseils de Développement dans la région.

¹³ La Région Basse-Normandie s'appuie également sur les Pays pour mener, avec l'Etat, sa politique emploi-formation. Un Comité Local de Concertation, présidé par un élu régional et un représentant de l'Etat, a été constitué à cet effet pour chacun des Pays bas-normands.

La politique territoriale ne doit pas être seulement « descendante ». La Région, l'Etat et les Départements pourraient s'appuyer sur les Conseils de Développement pour définir leurs propres politiques territoriales et être à l'écoute des territoires, car les acteurs socioprofessionnels sont en prise directe avec le terrain et l'actualité. Ces instances peuvent également contribuer à enrichir les réflexions du CESR dans le cadre de ses études.

Les attentes plus ou moins clairement exprimées concernent surtout l'ingénierie, la fourniture d'informations « prémâchées » (veille, réglementation, dispositifs financiers, données statistiques territorialisées, etc.) et la formation destinée – en priorité – aux animateurs des Conseils de Développement (mobilisation des acteurs, techniques d'animation etc.). Les membres des Conseils de Développement peuvent être également intéressés par des formations et/ou des journées d'informations sur des sujets d'actualité relatifs au développement économique et à l'aménagement du territoire (SCOT, Agenda 21, etc.). Les Conseils de Développement ont également besoin de se retrouver pour mieux se connaître et échanger sur leurs pratiques, de façon à capitaliser leurs expériences. Ceux de l'Estuaire de la Seine¹⁴ se sont ainsi rencontrés à deux reprises – en 2007 et 2008 – pour échanger sur leurs travaux et leurs fonctionnements. Cette expérience récente montre l'intérêt d'une « mise en réseau » des Conseils de Développement à l'échelle régionale.

Faute d'ingénierie et de « savoir-faire » en la matière, les Conseils de Développement peuvent également avoir besoin d'un appui et de formations spécifiques pour mener des opérations ponctuelles et innovantes ou évoluer aux différents stades de leur existence (renouvellement de leurs membres, redéfinition de leurs missions, refonte de leur organisation, etc.), en particulier lorsqu'ils rencontrent des difficultés particulières (absentéisme, manque de légitimité etc.). Un appui extérieur peut dans ce cas leur permettre de se structurer et de mener à bien leurs projets, mais le CESR ne considère pas cet accompagnement comme une action prioritaire à mettre en œuvre dans le cadre de cette politique territoriale.

5. Renforcer l'action de la Région en faveur des Conseils de Développement.

Le Conseil régional de Basse-Normandie pourrait se saisir de l'opportunité de cette politique territoriale pour promouvoir la démocratie participative, en renforçant davantage son action en faveur des Conseils de Développement. Les leviers sur lesquels agir sont d'abord financiers, de façon à pouvoir garantir les ressources nécessaires à l'animation, au bon fonctionnement et à l'efficacité de ces instances. La Région accorde ainsi à chaque Pays une dotation annuelle d'un montant maximal de 5 000 €, pour l'animation du Conseil de Développement et la réalisation d'études à leur demande. Cette aide financière est l'une des composantes de la politique de soutien à l'ingénierie territoriale de la Région à l'égard des Pays.

Aux dires des territoires interrogés, cette somme n'est pas suffisamment incitative pour permettre aux Conseils de Développement de jouer pleinement leur rôle au sein des Pays. Leur activité est en effet assujettie aux moyens humains et financiers que le Pays accorde à la structure, qui dans la plupart des cas sont jugés insuffisants par les Présidents des Conseils de Développement et les techniciens des

¹⁴ Les Conseils de Développement de l'estuaire de la Seine rassemblent les Pays Caux-Vallée de Seine, Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire, des Hautes Falaises et Risle-Estuaire en Haute-Normandie, la Communauté d'Agglomération Caen la mer et le Pays d'Auge en Basse-Normandie.

Pays en charge de l'animation. Pour bien fonctionner, ces instances auraient besoin d'un chargé de mission à temps complet – en équivalent temps plein – pour assurer la logistique et l'animation de la structure, et d'un budget moyen estimé entre 20 000 et 30 000 € pour financer tout ou partie de ce poste et entreprendre des actions et des travaux structurants. A titre indicatif, la Région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) octroie à chaque Conseil de Développement une somme pouvant atteindre 25 000 € pour participer au financement du chargé de mission et des dépenses d'ingénierie, une aide financière qui peut être majorée jusqu'à 15 000 € en fonction des projets inscrits dans le contrat d'objectif négocié annuellement avec la Région.

Il ne paraît pas souhaitable toutefois de couvrir la totalité des frais occasionnés par la structure, de façon à impliquer politiquement et financièrement les Pays dans le fonctionnement des Conseils de Développement. Les élus doivent en effet être convaincus de l'intérêt d'associer la société civile au développement de leur territoire, et – en conséquence – contribuer au financement de la structure pour afficher leur volonté politique en la matière.

L'incitation financière de la Région pourrait se faire de diverses manières. La première formule – celle qui est en vigueur aujourd'hui – consiste à octroyer une dotation spécifique à chaque Pays, en calculant le montant en fonction des dépenses réalisées, dans les limites d'un plafond imposé. La somme maximale de 5 000 € allouée par la Région mériterait – sans doute – d'être renforcée, en élargissant son assise au financement d'une partie du poste d'animateur du Conseil de Développement. Un soutien financier dégressif pourrait être suggéré de façon à inciter les Pays à prendre en charge progressivement le financement de la structure. Au bout de 3 ou 4 ans, la Région aurait intérêt à continuer à verser une dotation minimale, afin de maintenir un effet de levier sur l'activité des Conseils de Développement au sein des Pays.

La seconde formule consiste à bonifier financièrement les conventions de soutien à l'ingénierie territoriale¹⁵ signées avec chacun des Pays pour la période 2007-2013, en accordant un « bonus » aux territoires qui s'appuieraient véritablement sur leur Conseil de Développement pour définir et mettre en œuvre leurs projets. La Région pourrait conditionner le versement de cette somme à la nécessité – pour le Pays – de structurer le Conseil de Développement en respectant un certain nombre de critères¹⁶ (représentativité des différentes sphères de la société civile, fonctionnement vraiment participatif etc.). Cette formule devrait néanmoins rester suffisamment souple pour ne pas asphyxier les territoires qui éprouveraient des difficultés à mettre en œuvre ce type de démarche.

La troisième formule vise plutôt à lancer des appels à projets à destination des Conseils de Développement de façon à les mobiliser sur des projets innovants. L'enjeu est d'amener les membres de la structure à s'investir dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une réalisation concrète, afin de susciter une dynamique collective.

¹⁵ Une bonification financière des conventions territoriales eût été préférable dans la mesure où elles associent l'Etat et la Région, mais celles-ci ne prévoient que le financement de projets structurants (investissements). Cette formule n'est donc pas envisageable pour soutenir l'activité des Conseils de Développement.

¹⁶ Malgré la difficulté de l'exercice, les critères devront être les plus « objectifs » possibles de façon à garantir une bonne appréciation des modalités de fonctionnement du Conseil de Développement et de la manière dont ses travaux sont pris en compte au sein du Pays. Des indicateurs d'analyse et de suivi des Conseils de Développement sont notamment proposés dans l'ouvrage « Conseils de Développement, modes d'emploi » – ADELS Revue Territoires – Avril 2009.

Deux appels à projets pourraient être initiés chaque année, l'un porté par la Région, l'autre par les Conseils généraux, pour dupliquer les forces sur tout le territoire. Cette formule des « appels à projet » est tout à fait adaptée pour relancer les Conseils de Développement à la recherche d'un nouveau souffle.

D'une manière générale, l'implication des Départements – mais aussi de l'Etat – dans le financement des Conseils de Développement devrait être encouragée, en contrepartie d'une plus grande association de ces instances à l'élaboration de leurs politiques territoriales (schémas départementaux etc.).

Le CESR considère la formule de la bonification financière comme la meilleure formule à préconiser, sa mise en œuvre nécessitant la signature d'un simple avenant aux conventions de soutien à l'ingénierie territoriale signées – pour la période 2007-2013 – avec les différents territoires. Elle peut susciter le même élan au sein des Conseils de Développement qu'un appel à projets, tout en garantissant une réelle équité entre les différents Pays.

Récapitulatif des propositions du CESR

Rôle de la Région dans la politique territoriale en faveur des Conseils de Développement

Soutien financier

. Formule préconisée :

- Bonification financière accordée aux Pays s'appuyant réellement sur leur Conseil de Développement pour définir et mettre en œuvre leurs projets dans le cadre des conventions de soutien à l'ingénierie territoriale.

. Autres formules envisageables :

- Dotation financière annuelle, en privilégiant une formule dégressive les premières années, pour inciter les Pays à prendre en charge progressivement le financement du Conseil de Développement.

- Appels à projet à destination des Conseils de Développement, pour les mobiliser sur des projets innovants.

Convention spécifique Région / Conseil de Développement / Pays

Formalisation des relations entre la Région et les Conseils de Développement, de façon à promouvoir le rôle de ces instances participatives au sein des Pays et à l'échelle régionale (engagements réciproques au niveau local et régional).

Le soutien financier de la Région – et des autres partenaires potentiels – devrait renforcer le dynamisme et la légitimité des Conseils de Développement à l'échelle régionale, mais il peut générer une certaine forme de dépendance à l'égard des financeurs. La Région peut donc préférer inscrire sa politique dans une dynamique plus large visant à définir des engagements réciproques entre elle et ces instances. C'est la voie qu'a suivi la Région PACA en signant un protocole d'orientation avec tous les territoires de projet de la région. Dans son contenu, le protocole rappelle l'attachement du Conseil régional à la pratique de la démocratie participative et sa volonté de soutenir les Conseils de Développement formés sur son territoire. Cette stratégie pourrait être encouragée en Basse-Normandie, en préconisant la signature d'une Convention spécifique entre la Région, les Conseils de Développement et les Pays auxquels ils sont adossés.

Dans son contenu, la convention pourrait prévoir des engagements réciproques au niveau local et régional. La Région s'engagerait ainsi à conforter et développer ses relations avec les Conseils de Développement par l'intermédiaire notamment des élus régionaux et de ses services, à saisir ces instances participatives « pour avis » sur certaines de ses politiques territoriales, à soutenir financièrement l'animation des Conseils de Développement etc. Ces derniers s'engageraient – en contrepartie – à structurer leur organisation et leur fonctionnement en instaurant une vraie dynamique participative sur le territoire (rôle d'interface entre les élus et les habitants, éducation à la citoyenneté, prise en compte des situations et des points de vue des habitants les plus défavorisés, etc.).

La convention mériterait d'être cosignée par la Région, le Pays et le Conseil de Développement afin de ne pas autonomiser la structure vis-à-vis du territoire qui le porte¹⁷. Le Pays pourrait s'engager dans la convention à bien associer le Conseil de Développement à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des projets engagés sur le territoire. La Région pourrait s'engager de son côté à associer les Conseils de Développement aux dispositifs de pilotage et de programmation dans le cadre des conventions territoriales, en invitant – par exemple – les Présidents à participer aux comités de pilotage des contrats, etc.

En formalisant les relations entre la Région, les Conseils de Développement et les Pays qui les portent, cette Convention tripartite constituerait le cadre formel de la politique du Conseil régional à l'égard de ces instances participatives. **Le CESR préconise plutôt cette formule qui contribuerait à renforcer la participation de la société civile à la préparation de la décision publique sur les territoires et à l'échelle régionale.**

6. S'appuyer sur le CESR pour mettre les Conseils de Développement en réseau.

L'une des composantes majeures de la politique territoriale en faveur des Conseils de Développement vise à mettre les territoires et ces instances associées en réseau, de façon à susciter une dynamique et un dialogue commun aux territoires. Du fait de sa « neutralité » politique et de sa similitude avec ce type d'instances, le CESR peut être perçu comme l'interlocuteur régional privilégié pour permettre la mise en réseau et favoriser « in fine » la coopération entre les différents Conseils de Développement bas-normands. C'est dans cet esprit que le CESR a organisé en 2005 une rencontre des Conseils de Développement bas-normands, de façon à permettre un partage d'expériences. Chaque participant a pu présenter sa structure et évoquer ses éventuelles difficultés. La Région est intervenue en fin de réunion pour présenter le processus d'élaboration du SRADT, une manière d'impliquer les socioprofessionnels « en amont » de la démarche.

Cette initiative n'a pas été renouvelée par la suite, mais les Directeurs de Pays et les Présidents de Conseil de Développement interrogés par le CESR ont exprimé le souhait qu'elle soit instituée pour échanger sur leurs pratiques. Le CESR pourrait proposer chaque année de réunir les Présidents des Conseil de Développement, de façon à partager sur les travaux et les méthodes de travail de chacun et définir

¹⁷ En région PACA, le Pays n'est pas signataire lorsque le Conseil de Développement est structuré en association. Le CESR de Basse-Normandie préconise malgré tout une convention tripartite – même lorsque le Conseil de Développement est structuré en association – de façon à favoriser une bonne articulation et une intégration des activités du Conseil de Développement au sein du Pays.

ensemble une vision stratégique de ces instances participatives à l'échelle de la Basse-Normandie. Les différentes composantes du CESR – entreprises, syndicats d'employeurs et salariés, associations etc. – pourraient parallèlement organiser des rencontres pour débattre ponctuellement avec leurs homologues des Conseils de Développement sur des thèmes communs d'intérêt local et régional (environnement, économie, social, etc.). Les rencontres pourraient se dérouler alternativement au CESR et au sein des différents Pays, de façon à impliquer et favoriser la découverte des territoires.

Ces réunions – organisées sous l'égide du CESR – constitueraient la « clef de voûte » du réseau des Conseils de Développement. Ces derniers peuvent souhaiter se rencontrer spontanément pour débattre sur des sujets communs intéressant leurs territoires, sans la présence systématique du CESR. Les rencontres peuvent être néanmoins facilitées en mettant – par exemple – la salle du CESR à leur disposition.

Récapitulatif des propositions du CESR

Rôle du CESR dans la politique territoriale en faveur des Conseils de Développement

- Proposer chaque année une rencontre des Présidents de Conseil de Développement – de nature plutôt stratégique – pour créer une vraie dynamique de réseau à l'échelle régionale.
- Organiser des réunions thématiques – initiées par les différentes composantes du CESR – de façon à échanger avec leurs homologues des Conseils de Développement sur des sujets communs.
- Présenter les résultats des études du CESR lors de ces différentes rencontres.
- Consulter les Conseils de Développement pour alimenter les études du CESR.
- Territorialiser les études du CESR.

D'une manière générale, le CESR doit veiller à ne pas chercher à assimiler ces structures en transposant son mode de fonctionnement, de façon à préserver leur vocation participative. Il doit également éviter les frictions institutionnelles avec la Région qui s'appuie sur les territoires de projets – en complémentarité avec l'Etat – pour mener sa propre politique territoriale. Le CESR devra donc bien se positionner vis-à-vis de la Région et du Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands, de façon à bien coordonner et optimiser les actions de chacun.

Le CESR entretenant peu de relations avec les Conseils de Développement, il devra tisser préalablement des liens avec eux, afin d'assurer cette fonction de tête de réseau en Basse-Normandie.

Plusieurs actions sont envisageables pour y parvenir :

- Consulter les Conseils de Développement pour alimenter les études du CESR, en auditionnant certains membres et en réalisant des enquêtes auprès d'eux ;
- Présenter les résultats des études du CESR lors des différentes rencontres des Conseils de Développement organisées par le CESR ;
- Territorialiser les études du CESR¹⁸ ;

¹⁸ Statistiques par Pays et Agglomérations et cartographie délimitant ces territoires sur chacune des cartes.

- Faire en sorte – dans la mesure du possible – que chaque Conseil de Développement ait au moins un membre du CESR en son sein.

La mise en œuvre de ces différentes actions devrait favoriser la coopération et les synergies entre le CESR et les Conseils de Développement, et devrait renforcer la reconnaissance et l'intégration de ces instances au sein des Pays et dans toute la région.

7. Confier au Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands le soin de soutenir techniquement l'activité des Conseils de Développement.

Le Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands, porté par le Carrefour Rural Européen des Acteurs Normands (CREAN), est un nouvel outil au service des territoires bas-normands depuis 2008, soutenu par le FEADER et le Conseil régional de Basse-Normandie. Destiné avant tout à soutenir les stratégies de développement des territoires de projets en Basse-Normandie, ce Centre de Ressources est surtout destiné aux équipes techniques des Pays. La Région n'a pas fixé pour le moment de mandat clair concernant les Conseils de Développement, mais ces instances faisant partie intégrante des Pays, elles entrent indirectement dans le champ d'activité du Centre de Ressources.

Le Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands ne consacre pas pour le moment de moyens spécifiques pour appuyer les Conseils de Développement. Il pourrait cependant réorienter ses priorités d'actions – donc ses moyens – en leur faveur, si les membres du Comité d'Orientation¹⁹ le jugeaient utile. D'un point de vue stratégique, les missions du Centre de Ressources pourraient consolider l'activité des Conseils de Développement en proposant des actions communes à toutes ces instances, de façon à harmoniser – voire homogénéiser – certaines pratiques sur l'ensemble du territoire régional.

Le Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands pourrait ainsi organiser des rencontres avec les Conseils de Développement, mais son champ d'intervention – de nature plutôt technique – serait surtout destiné aux agents de développement assurant l'animation de ces structures et – dans une moindre mesure – des membres des Conseils de Développement eux-mêmes. Ces rencontres viseraient avant tout à partager et échanger sur leurs pratiques – en complémentarité avec le CESR afin d'éviter les redondances – mais aussi à former et informer les participants sur des thèmes intéressant le champ d'activité des Conseils de Développement. La forte hétérogénéité des Conseils de Développement sur le territoire régional rend difficile le calibrage de prestations « standard » à leur égard, mais l'expression des besoins permet néanmoins d'esquisser une palette possible de propositions concrètes :

- Former les personnes impliquées dans l'animation des Conseils de Développement aux techniques d'animation et de mobilisation des acteurs sur les territoires;
- Organiser des journées d'informations sur des thèmes concernant l'activité et les champs de réflexions des Conseils de Développement ;

¹⁹ Le Comité d'Orientation du Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands associe la Région, l'Etat (SGAR et DRAF), le CESR, les Départements, les Pays et les Parcs Naturels Régionaux de la région.

- Proposer des actions méthodologiques sur des thèmes spécifiques, de façon à offrir des outils communs à tous les Conseils de Développement²⁰ ;
- Fournir des informations pour alimenter les travaux et les réflexions des Conseils de Développement (veille, réglementation, dispositifs financiers, statistiques, etc.).

Pour légitimer son action, le Centre de Ressources devrait essayer de participer aux différentes réunions des Conseils de Développement, afin de se faire connaître et d'identifier les carences et les besoins de chacun. Un calendrier des rencontres des Conseils de Développement pourrait être établi à l'échelle régionale et diffusé sur le site Internet du Centre de Ressources. Un espace spécifique pourrait être créé sur son site Internet²¹ et dans sa newsletter de façon à informer les animateurs et les membres de ces instances sur les activités les concernant.

Le Centre de Ressources peut être un appui technique de premier ordre pour les Conseils de Développement, à la condition exclusive que les membres du Comité d'Orientation lui assignent clairement les missions. Celles-ci pourraient être définies dans une feuille de route précisant les différentes modalités d'intervention du Centre de Ressources à l'égard des Conseils de Développement.

Récapitulatif des propositions du CESR

Rôle du Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands (CDRTBN) dans la politique territoriale en faveur des Conseils de Développement

Les missions du Centre de Ressources viseraient à proposer des actions communes à tous les Conseils de Développement, de façon à homogénéiser leurs pratiques sur l'ensemble du territoire régional. Des rencontres entre animateurs et – dans une moindre mesure – entre membres des Conseils de Développement pourraient être ainsi organisées pour partager et échanger sur leurs pratiques. Les actions du Centre de Ressources – de nature plutôt technique – viseraient en priorité à :

- Former les animateurs des Conseils de Développement aux techniques d'animation et de mobilisation des acteurs sur les territoires.
- Organiser des journées d'informations sur des thèmes concernant l'activité et les champs de réflexion des Conseils de Développement.
- Proposer des actions méthodologiques sur des thèmes spécifiques, de façon à offrir des outils communs à tous les Conseils de Développement.
- Fournir des informations destinés à alimenter les travaux et les réflexions des Conseils de Développement.
- Intégrer un espace dédié aux Conseils de Développement sur le site Internet et dans la newsletter du Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands, de façon à informer les animateurs et les membres de ces instances sur les activités les concernant.

²⁰ Méthodes d'évaluation et de sélection de projets, l'arbitrage et le choix définitif revenant aux EPCI, etc.

²¹ <http://territoires-basse-normandie.com/accueil/>.